

La gestión local del cambio climático. Una aproximación a la participación de los gobiernos locales chinos en las redes de ciudades globales: los casos de ICLEI, CGLU, C40 y GCoM desde 1998 a 2023

Local Climate Change Management: An Approach to the Participation of Chinese Local Governments in Global City Networks: The Cases of ICLEI, UCLG, C40, and GCoM from 1998 to 2023

*Oriana Cherini**

RESUMEN

El presente trabajo es una aproximación a la participación de los gobiernos locales chinos en las redes de ciudades que trabajan el cambio climático a nivel global, estudiando los casos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI), Cities 40 (C40) y Global Covenant of Mayors (GCOM), en el periodo 1998-2023. Es un análisis descriptivo que estudia el rol de los gobiernos locales en la lucha contra el cambio climático mediante la participación en dichas instancias. El liderazgo de

* Becaria doctoral UCA-CONICET en Relaciones Internacionales. Trabaja en el Centro de Investigación Interdisciplinar en Valores, Integración y Desarrollo Social (CIVIDS), Paraná, Entre Ríos. Profesora de la Facultad Teresa de Ávila de la UCA y de la Facultad de Trabajo Social de la UNER. Coordinadora Federal de la Red Argentina de Profesionales para la Política Exterior (REDAPPE). Miembro del Centro de Estudios Chinos de la UNLP, del Youth Congress for Sustainable Americas (YCSA), de SABRI-Tsinghua University, del Observatório Latino-Americano da Geopolítica Energética y de la Red de Politólogos.

las ciudades chinas es fundamental en estas redes, ya que dicho país es el principal emisor de gases de efecto invernadero (GEI) y sus gobiernos locales son los principales receptores de las demandas sociales, así como quienes aplican las políticas públicas en el territorio.

Palabras clave: Gobiernos Locales – Cambio Climático – China – Redes de Ciudades.

ABSTRACT

This paper is an approach to the participation of chinese local governments in the networks of cities working on climate change at the global level, studying the cases of United Cities and Local Governments (UCLG), Local Governments for Sustainability (ICLEI), Cities 40 (C40) and Global Covenant of Mayors (GCOM), in the period 1998-2023. It is a descriptive analysis that studies the role of local governments in the fight against climate change through their participation in these organizations. The leadership of chinese cities is fundamental in these networks, since China is the main emitter of greenhouse gasses (GHG) and its local governments are the main recipients of social demands and are the actors that apply public policies in the territory.

Keywords: Local Governments – Climate Change – China – City Networks.

INTRODUCCIÓN

El rol de los gobiernos no centrales, tales como las provincias o las ciudades, han ido adquiriendo un rol clave en las Relaciones Internacionales. Desde la década de los 70 dichos actores han sido reconocidos por la academia y, con el paso de los años especialmente en el siglo XXI, se establecieron en el sistema internacional con un papel necesario e innegable (Barbé, 2007). García Segura (1993) destaca la relevancia de las relaciones internacionales de los actores subnacionales, como las provincias, las regiones o los municipios (p. 13), evidenciada como una respuesta a la perspectiva estatocéntrica del realismo y sus teorías vinculadas, que limita la cuestión de los actores a una mirada centrada en los estados.

A lo largo del tiempo, la globalización ha generado un aumento significativo en las consecuencias del aislamiento de los Estados en el sistema internacional, lo que ha llevado a una mayor institucionalización del sistema y a la aparición de nuevos temas de agenda a tratar. Boisier (2014) señala este hecho y destaca cómo se ha ampliado tanto el número como la naturaleza de los actores con incidencia en los asuntos exteriores. Esta evolución, también se ha visto reflejada en la terminología utilizada para referirse al fenómeno de la presencia de los actores subnacionales en las relaciones internacionales.

En este sentido, dentro de los desafíos que enfrentamos ante el cambio climático (CC), los gobiernos locales tienen un rol fundamental. Partiendo del hecho de que el crecimiento poblacional se centra en las ciudades y que son las principales responsables y receptoras de las demandas sociales, el CC las obliga a una nueva mirada respecto a la planificación y el funcionamiento de estas:

Las ciudades son un actor necesario para limitar el aumento de la temperatura media y lograr los objetivos climáticos y del Acuerdo de París. Con el apoyo adecuado, los gobiernos locales tienen la oportunidad de diseñar medidas y acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático en función de las características particulares de sus territorios y de su población y de sumar esfuerzos entre municipios y entre actores de la sociedad, para apoyar el logro de los objetivos climáticos nacionales y globales. (Vera et al., 2023, p. 10).

También, desde esta perspectiva de lo local, las ciudades son las principales emisoras de GEI lo que potencia aún más la necesidad de diseñar y ejecutar políticas públicas que trabajen la mitigación y adaptación. Las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) plantean que el CC es un desafío mundial que involucra no solo a los gobiernos nacionales sino también a los gobiernos locales (Naciones Unidas, 2020).

En consecuencia, las estrategias frente al CC deben tener en cuenta varios factores locales: las expectativas y potencialidades, los actores, las capacidades y el marco jurídico-administrativo.

En línea con las perspectivas teóricas del paradigma transnacionalista, como plantean Keohane y Nye (1988): “la cooperación por sí sola es la respuesta a los problemas mundiales” (p. 20). Es por esto por lo que las relaciones multilaterales y en especial las redes de ciudades son una herramienta clave que permiten a las mismas aunar esfuerzos, fortalecer posturas comunes para negociar y gestionar recursos:

Las redes de ciudades permiten tanto su inserción en un sistema de relaciones superior, consolidando mecanismos de

desarrollo de la política de promoción y de imagen de la ciudad, como el acceso a grandes volúmenes de información, sirviendo de estímulo para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad. (Calvento, 2016, p. 313)

Sin embargo, no todos los actores del sistema internacional poseen el mismo peso para las soluciones y los desafíos. China posee una responsabilidad para el presente y el futuro como resultado de su rol en el sistema internacional y como emisor en los últimos años, lo cual no quita que el resto de la comunidad internacional tanto en términos históricos como actuales deban asumir también su parte en la lucha contra el CC. Asimismo la RPCh participa del régimen climático internacional, siendo parte de la CMNUCC y ratificando el Acuerdo de París (CMNUCC, 2015). El rol de las ciudades chinas, en consecuencia, también es fundamental para cumplir las metas y objetivos en la lucha contra el CC.

En el presente trabajo se toma el concepto ciudades haciendo alusión a los gobiernos locales de las provincias chinas y a las 4 municipalidades que establece la Constitución, ya que las redes de ciudades las toman bajo el mismo concepto de ciudades y no diferencian por el criterio constitucional chino. Acorde a la revisión bibliográfica y online, se detectaron actualmente 4 redes de ciudades globales que tratan temas ambientales: C40, Gobiernos Locales para la Sustentabilidad (ICLEI), Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (GCOM) y United Cities and Local Governments (GCLU).

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál ha sido la participación de las ciudades chinas en las redes multilaterales de ciudades de cambio climático desde 1998 y 2023?

METODOLOGÍA

La metodología empleada en el presente estudio fue mediante el análisis documental y la revisión bibliográfica. Como fuente primaria se realizó una búsqueda profunda de información en las páginas web oficiales de las redes de ciudades propuestas. Como fuente secundaria, se recurre a artículos e informes de investigadores y especialistas previos. Asimismo, para procesar los datos recolectados, se diseñaron gráficos, mapas y tablas de elaboración propia que sinteticen la información.

En el presente escrito se realiza un análisis de la participación de los gobiernos locales chinos en dichas redes de ciudades, observando la evolución desde 1998 (primer año que se detecta el ingreso de un gobierno local chino a una de las redes) al 2023. Asimismo, se realiza una descripción de los objetivos de dichas redes de ciudades para comprender el rol que poseen como herramienta multilateral para trabajar en pos de mitigar y adaptar al CC.

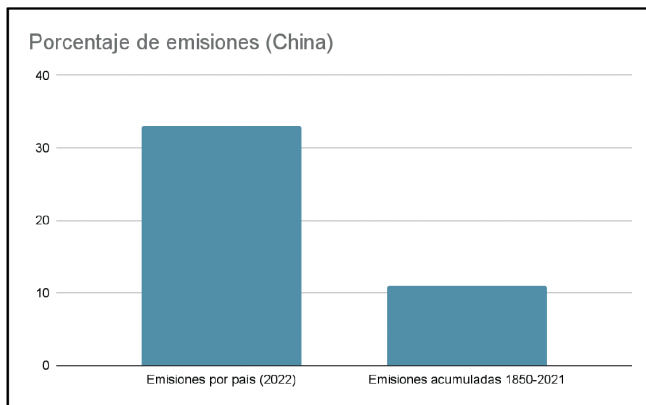
ROL DE LA RPCh EN EL SISTEMA INTERNACIONAL ACTUAL: SU RELEVANCIA PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Como se mencionó previamente, hay diversidad de responsabilidades y de poder de acción dentro de los actores del sistema internacional. El dato que suele prevalecer en los análisis internacionales son las emisiones por país, donde la República Popular de China (RPCh) es el principal emisor de GEI a nivel global, emitiendo el 33% de las emisiones en 2022 (Radio Francia Internacional, 2023). Sin embargo, si se analizan las emisiones de CO₂ per cápita, China al ser el segundo país con más habitantes del mundo, pierde el

primer lugar y pasa al puesto 20 en 2020 (Banco Mundial, 2024) según las emisiones de CO₂ (toneladas métricas per cápita). En consecuencia, para comprender el fenómeno en profundidad es necesario incorporar otras variables como la población y las emisiones históricas. Respecto a esto último, si uno revisa las emisiones acumuladas desde 1850 al 2021 el primer puesto lo ocupa EEUU con un 20,3% del total de las emisiones, le sigue China con un 11,4% y Rusia con un 6,9%. Sin embargo, cabe aclarar que la responsabilidad de China sobre su 11,4% se potenció en menos de 20 años, mientras que EEUU y otras potencias lo superan en décadas. Ahora bien, como plantea un estudio de Carbon Brief, países como China, India, Brasil e Indonesia representan el 42% de la población mundial, pero solo el 23% de las emisiones acumuladas entre 1850 y 2021. En cambio, Estados Unidos, Rusia, Alemania, Reino Unido, Japón y Canadá, representan el 10% de la población mundial y el 39% de las emisiones acumuladas (Evans, 2021).

Como resultado de esto, China es el principal emisor de GEI actual y en emisiones acumuladas 1850-2021 posee una responsabilidad del 11,4%, como se puede observar en la Figura 1. Además, está entre los primeros 20 países en el análisis per cápita. Por lo tanto, no caben dudas que el accionar de dicho actor para aplicar políticas de adaptación y mitigación al cambio climático es clave.

Figura 1: Porcentaje de Emisiones de la RPCh



Además, respecto a los esfuerzos de la RPCh en energías renovables dentro del proceso de transición energética, un dato no menor es que, según el informe de BloombergNEF: “un tercio del total de inversiones en la transición energética fueron realizadas por la República Popular China, que con US\$ 266.000 millones lidera por lejos el ranking anual” (Boyardjian, 2022, párr. 9). Este, entre otros esfuerzos liderados por el Estado nacional chino, se complementan con el accionar de sus gobiernos subnacionales en la arena climática. Por esto es fundamental analizar no solo su rol a nivel nacional sino también de las ciudades chinas, ya que, dentro de las 25 ciudades con más emisiones del mundo, la mayoría son de la RPCh (Romero, 2021), según un estudio de Wei et al. (2021): “the top 25 (15%) of the 167 cities accounted for 52% of the total GHG emissions, which are mainly from Asian and European countries [such as China (Handan, Shanghai, and Suzhou) and Japan (Tokyo), Russia (Moscow) and Turkey (Istanbul)]” (p. 3).

En esta línea, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han reconocido tanto el rol de las ciudades como del CC. A éste se lo presenta en el ODS 13, que se titula “acción por el clima”, donde se proponen 6 medidas favorables que pueden adoptar los gobiernos: transición verde, empleos verdes y crecimiento sostenible e inclusivo, invertir en soluciones sostenibles, afrontar los riesgos climáticos y la cooperación (Naciones Unidas, s. f.). Por otro lado, en el ODS 11, se observa la relevancia que adquieren los gobiernos locales como actor internacional. Respecto a esto, la ONU sostiene que:

Será con el permiso de las ciudades que conseguiremos o no nuestros objetivos de igualdad, erradicación de la pobreza, reducción de los efectos del cambio climático y garantía de una vida sana (...) serán las ciudades las que determinarán si seguiremos por el camino del aumento constante y creciente de la explotación de los recursos del mundo o si podremos tomar una senda más sostenible. (Daniel, s. f., párr. 2)

Cabe aclarar que China posee una división administrativa compleja pero acorde a la dimensión del tercer país más grande del mundo. Posee 23 provincias, 5 regiones autónomas, 4 municipalidades y las regiones administrativas especiales (Art. 30 de la CN de la RPCh). Se considera necesario explicar brevemente que las 4 municipalidades son directamente administradas por el gobierno central según el art. 30 de la CN. Es el nivel más alto en las ciudades utilizado en China, con condición similar a la de las provincias, aunque con variantes. Geográfica y culturalmente son enclaves en el centro de las provincias, algunas con posiciones estratégicas. Las 4 son: Pekín, Tianjin, Shanghái y Chongqing. El rol de las ciudades en China es fundamental, ya que siguiendo a Li (2024): “es clave la motivación de agencia subjetiva de los gobiernos locales, quienes se encargan de la responsabilidad de impulsar el desarrollo en todos los ámbitos, por ejemplo,

desarrollo económico, administración de sociedad, ciencia, educación y sanidad”.

CASOS EMPÍRICOS: C40, ICLEI, GLOBAL COVENANT OF MAYORS FOR CLIMATE & ENERGY Y CGLU

Asimismo, el rol que han alcanzado los gobiernos locales, como actores más descentralizados del gobierno y por lo tanto más cercanos a la población, es fundamental en materia de crecimiento económico, cambio climático, desarrollo social y cultural, etc. y: “ha generado una dinámica de relaciones entre municipios que se expresa en diversas redes y espacios internacionales, con la ampliación de su agenda de lo local a lo global” (Calvento, 2016, p. 298).

Por otro lado, acorde al BID, las redes de ciudades son una estrategia clave para mejorar la localización de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional o NDC¹ y convertirlas en acción local (Peciña-López, 2022).

El rol de las ciudades chinas es clave en este sentido, participando activamente en redes de ciudades vinculadas a temas ambientales, entre ellas C40, ICLEI, Global Covenant of Mayors for Climate & Energy y CGLU.

En primer lugar, el C40 es una red de ciudades fundada en 2005, con el propósito de aunar esfuerzos para luchar contra el calentamiento global y el cambio climático (C40, 2023).

1 Las NDC son: “los compromisos asumidos por los países que forman parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y que deben llevar a cabo para intensificar sus acciones contra el cambio climático, ya sea para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (acciones de mitigación) o para adaptarse a los impactos producidos por ese fenómeno (acciones de adaptación). Las contribuciones de cada país son establecidas en función de sus circunstancias nacionales y sus respectivas capacidades” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina, 2023).

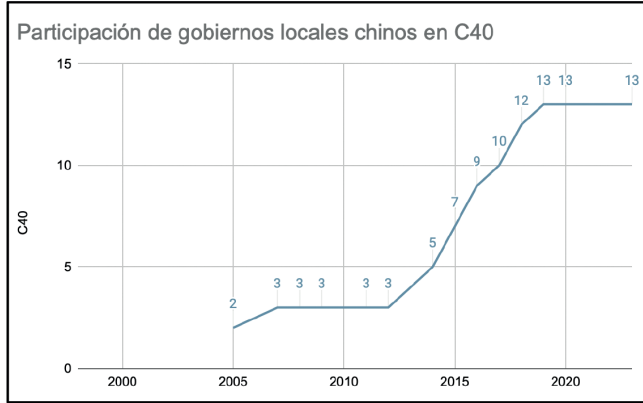
Mediante dicha red, las ciudades parte se comprometen a tomar medidas para reducir emisiones para 2030 a través de aumentar la ambición climática mediante el apoyo al Plan de acción climática de 1.5°C; fomentar la innovación; construir comunidades equitativas y prósperas vía programas regionales y globales; fomentar un movimiento global a través de robustecer la promoción y diplomacia internacional; ampliar la acción climática y compartir las mejores prácticas en sectores de alto impacto; y facilitar el acceso a financiamiento para inversión en empleos verdes y proyectos que mejoran la resiliencia en las ciudades (C40, 2023, párr. 4-8).

Dentro de C40, la mayor cantidad de ciudades proviene de Estados Unidos y de China: Estados Unidos cuenta con 14 ciudades y el segundo país con mayor cantidad de ciudades participantes es China, que cuenta con 13. Por otra parte, el resto de las potencias no poseen una cantidad significativa de ciudades participantes. Por ejemplo, de India forman parte 6 y de Brasil 4.

Las 13 ciudades chinas son y en orden de ingreso a la red: Beijing (2005), Shanghai (2005), Hong Kong (2007), Shenzhen (2014), Wuhan (2014), Nanjing (2015), Guangzhou (2015), Chengdú (2016), Dalian (2016), Qingdao (2017), Zhenjiang (2018), Fuzhou (2018) y Hangzhou (2019).

Es interesante observar en la Figura 2, que el año donde se genera un aumento exponencial de participación de ciudades chinas en esta red (C40) es el 2015, donde a partir de allí se pasa de 5 ciudades participantes (del 2005-2015) a 15 (2015-2020).

Figura 2: Participación de Gobiernos Locales Chinos en C40

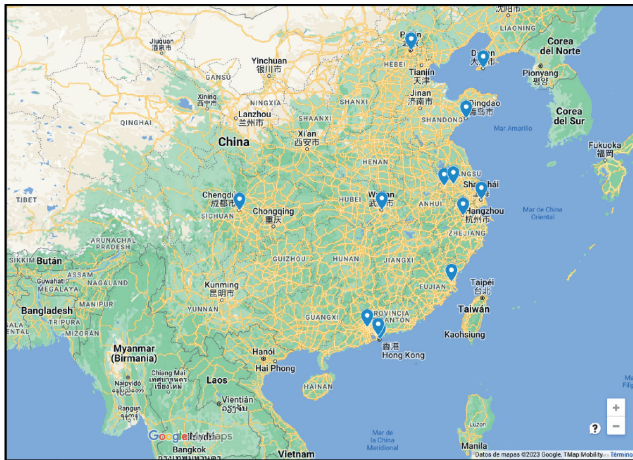


Nota. Los datos son obtenidos de C40 (2023).

Asimismo, en términos geográficos, se observa una preponderancia de ciudades chinas de la costa este, considerada la zona más urbana y desarrollada del país que han adoptado políticas climáticas, viendo la Figura 3 y tal como indica Peralta (2021):

Después de más de treinta años de desarrollo, la política de protección ambiental china se ha endurecido, podemos mencionar que las principales ciudades de la costa este y sur han enfrentado los problemas de contaminación de agua, aire, ruido y de manejo de desechos sólidos; mientras que, en centro y norte del país, aún queda mucho por resolver. (párr. 3)

Figura 3: Gobiernos Locales Chinos en C40²



El rol de los gobiernos locales y su relevancia en la lógica multinivel genera un fenómeno que son los proyectos piloto que se implementan en China, en formato de experimento, para posteriormente poder aplicarlos en otros lugares. Como expone Araya (2023):

Since the late 1970s, China has adopted reform and its opening-up policy: “the twin forces of decentralization and internationalization not only further upgrade the salience of provinces within China but also turn them into some sort of international actors, particularly in foreign economic relations” (Chen, 2005: 1). The Chinese local governments – either cities or provinces – are developing relations with their counterparts all over the world. Chinese cities and provinces have become increasingly involved in international engagements. (párr. 3)

2 Se puede acceder a los mapas de elaboración propia mediante el siguiente link: <https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1NbPK2Eo35hzQVARTgW-8l7oXCX3RULo&cusp=sharing>

Por ejemplo, la ciudad de Qingdao promueve proyectos para lograr zonas bajas en carbono: “entre 2015 y 2020, Qingdao renovó 24,47 millones de metros cuadrados de edificios residenciales y 6,47 millones de metros cuadrados de edificios públicos, lo que lleva a un ahorro promedio de energía del 40 %” (C40, 2022, párr. 4). Respecto a Dalian, está llevando adelante estrategias de suministro de energía, desarrollando un sistema de almacenamiento de energía química. Por su lado, Wuhan busca construir un corredor ecológico para vincular la ciudad con el río, generando de esta manera una mejora en la calidad del agua y en el ecosistema. Además, la ciudad de Shenzhen diseñó una plataforma en línea de bajo carbono para promover estilos de vida sostenible: “La plataforma permite a los usuarios calcular sus emisiones de carbono en función de esas opciones de estilo de vida bajas en carbono y ofrece a los residentes recompensas por sus acciones de reducción de carbono” (C40, 2022, párr. 12). Otro ejemplo es Fuzhou, que formó parte del Programa de Edificios de Ciudades de C40 en China del 2018-2020, poniendo en marcha 65 proyectos que promueven el uso de energías renovables. Todas estas iniciativas se enmarcan en apoyar los esfuerzos del Acuerdo de París (C40, 2022).

En segundo lugar, Gobiernos Locales para la Sustentabilidad o ICLEI, es una red de ciudades con más de 2.500 gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo urbano sostenible. La Red sostiene promover la política de sostenibilidad e impulsa la acción local para un desarrollo bajo en emisiones, basado en la naturaleza, equitativo, resiliente y circular (ICLEI, 2023).

Los logros de ICLEI, tal como indica Marcuad Fregonese (2019) han sido bajar los niveles de GEI, así como generar

actividades que potencien las ambiciones de mitigación, apoyar a los tratados internacionales y búsqueda de fondos.

A lo largo de los años las ciudades han logrado permanecer activas y, como han demostrado estudios de ICLEI, han logrado bajar los niveles de gas de efecto invernadero emitidos de manera tangible.

En ICLEI, son 9 los gobiernos locales chinos parte, entre ellos y en orden de ingreso: Foshan en 2016, Guiyang en 2016, Shijiazhuang Yuhua District en 2018, Shenzhen Guangming District en 2018, Shanghai en 2019, Changchun en 2019, Chengdu en 2020, Hong Kong en 2020, Kunming en 2023 (ICLEI, 2023).

El rol de los gobiernos locales chinos se evidencia en varios acontecimientos, entre los que se destaca el documento “Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal” adoptado en la Conferencia de las Partes 15 o COP15: la 7a Cumbre y su pabellón asociado, incluido el evento “Día de China”, se llevaron a cabo con éxito y superaron su escala e impacto histórico con 1208 participantes fuera de línea de 70 países, incluidos 130 alcaldes, 6 gobernadores, 237 ciudades y 456 organizaciones internacionales, 12 gobiernos locales chinos, incluido Kunming, participaron en la Cumbre, promoviendo activamente los logros locales de conservación de la biodiversidad y las mejores prácticas en China (ICLEI, 2023, párr. 6).

Así como con C40, se detecta una evolución clave desde el 2018 en adelante, como se observa en la Figura 4. En cuanto a la distribución geográfica se observa una presencia en la zona centro del país y no solamente concentrada en el este, como se indica en la Figura 5.

CGLU es una fusión de la Unión Internacional de Autoridades Locales, la Organización de Ciudades Unidas (OTU) y la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (METROPOLIS). Se creó el 1 de enero de 2004 y tiene su sede en Barcelona, España. Posee diversos grupos acorde a las regiones del mundo y es por esto por lo que CGLU-ASPAC es la representación regional de Asia Pacífico de CGLU establecido en 2004. Cuenta con la participación de 193 gobiernos locales. A su vez, es el principal centro de gestión del conocimiento sobre asuntos relacionados con los gobiernos locales en la región de Asia-Pacífico (CGLU ASPAC, s. f.-b).

El principal objetivo de CGLU-ASPAC es servir a sus ciudades miembros como centro clave de conocimientos sobre todas las cuestiones relacionadas con los gobiernos locales en la región Asia-Pacífico, trabajando también la cuestión ambiental y de resiliencia:

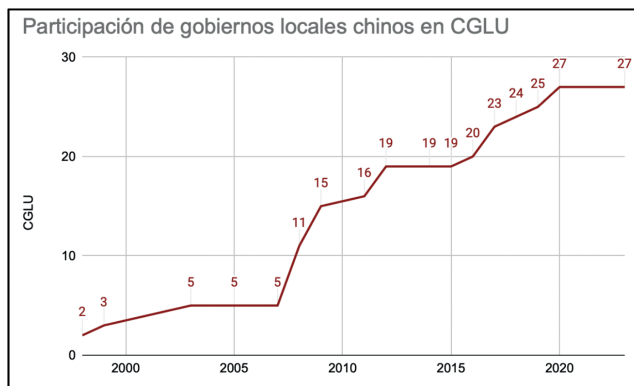
Therefore, UCLG ASPAC is automatically engaged in all relevant thematic fields for nurturing sustainable development, comprising local economic development, climate change, disaster resiliency, culture, strategic planning, decentralization, municipal finance, gender equality, women leadership and empowerment and good governance. This involvement is reflected in the various programmes and projects that encompass all those thematic fields of development. (CGLU ASPAC, s. f.-a, párr. 3)

Es interesante destacar que trabajan en colaboración con la red de GCOM. Se encontraron en los registros oficiales 28 gobiernos locales chinos: Wuhan-1998, Hangzhou-1998, Chongqing-1999, Tianjin-2003, Guangzhou-2003, Dalian-2008, Beijing-2008, Changchun-2008, Shanghai-2008, Harbin-2008, Shenyang-2008, Chengdu-2009, Jilín-2009, Nanning-2009, Zhengzhou-2009, Haikou-2011, Xi'an-2012, Kunming-2012, Fuzhou-2012, Changsha-2016, Xia-

men-2017, Yiwu-2017, Jinan-2017, Nanjing-2018, Si-ping-2019, Guiyang-2020 y Wuxi-2020. Cabe aclarar que la ciudad de Shenzhen figura, pero sin fecha de ingreso. CGLU es por lo tanto la red de ciudades en la que participan más gobiernos locales chinos y es la más amplia temáticamente, ya que además de los aspectos ambientales, trabaja lo relativo al desarrollo económico, social y cultural, así como la cooperación entre sus miembros.

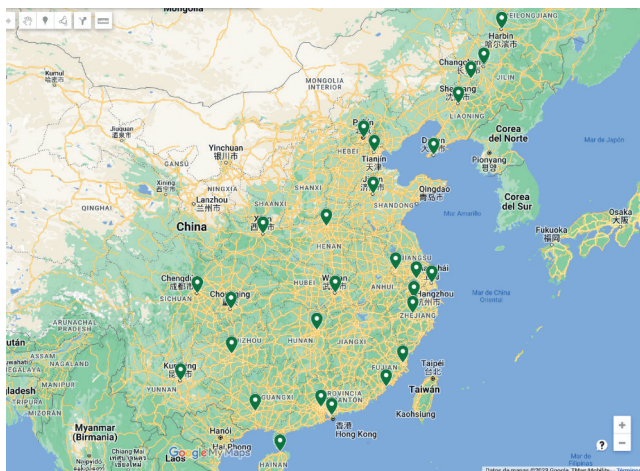
Tal como se observa en la Figura 6, el año clave en términos de aumento de ciudades participantes es el año 2008, pasando de 5 ciudades previas a 2008 (1998-2007) a 15 ciudades para el 2010 y a 27 para el 2020. Geográficamente, tal como muestra la Figura 7, las ciudades pertenecen a la zona centro y este del país, dejando sin representatividad a la zona oeste, como el resto de las redes.

Figura 6: Participación de Gobiernos Locales Chinos en CGLU



Nota. Datos obtenidos de CGLU (2023)

Figura 7: Gobiernos Locales Chinos en CGLU



Finalmente, GCoM es una red global de ciudades para el liderazgo climático de las mismas, basada en el compromiso de más de 10.000 ciudades y gobiernos locales. Estas ciudades proceden de 6 continentes y 138 países, representando a más de 800 millones de personas. El Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía se originó de la fusión del Compact of Mayors y el Covenant of Mayors, dos iniciativas pioneras que buscan unir gobiernos locales hacia sociedades más verdes (GCoM, s. f.-b).

El Compact of Mayors es una coalición de funcionarios públicos locales para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero en las ciudades, lanzado en 2014 con apoyo de la ONU y de Bloomberg. El Compact fue activado bajo el liderazgo de redes globales de ciudades como C40, ICLEI y CGLU. Por otro lado, el Covenant of Mayors se lanzó en 2008 en Europa.

Las tres iniciativas principales del GCoM se centran en producir datos, herramientas y apoyo técnico para que los funcionarios de gobiernos locales aborden los desafíos de la sostenibilidad y contribuyan a una solución climática global. Entre las iniciativas del Pacto se encuentran: Data4Cities, Innovate4Cities e Invest4Cities, las cuales pretenden capacitar mejor a las ciudades del GCoM, a los gobiernos locales y a las redes que los apoyan para achicar la brecha que separa las metas climáticas de la acción (GCoM, s. f.-a).

Solamente Hong Kong es parte de GCoM desde 2016 acorde a la página web oficial, como se observa en la Figura 8 y en la Figura 9, siendo el ámbito multilateral de gobiernos locales donde la RPCh tiene menos presencia. Es interesante destacar que Hong Kong no es una ciudad sino un gobierno subnacional con la categoría de zona administrativa especial, según el art. 31 de la Constitución: “Los sistemas instituidos en las regiones administrativas especiales deben ser prescritos por una ley promulgada por la Asamblea Popular Nacional a la luz de las condiciones específicas”. Las mismas son: Hong Kong (ex-colonia británica) y Macao (Ex-colonia portuguesa). Implican divisiones a nivel provincial debido a razones históricas. Cada una posee un representante ejecutivo y sus propias leyes orgánicas indicando que territorio es: una región administrativa local de la RPC, que gozará de un alto grado de autonomía y estará directamente bajo el gobierno popular central (David y Jauffret-Spinosi, 2010).

Figura 8: Participación de Gobiernos Locales Chinos en GCoM

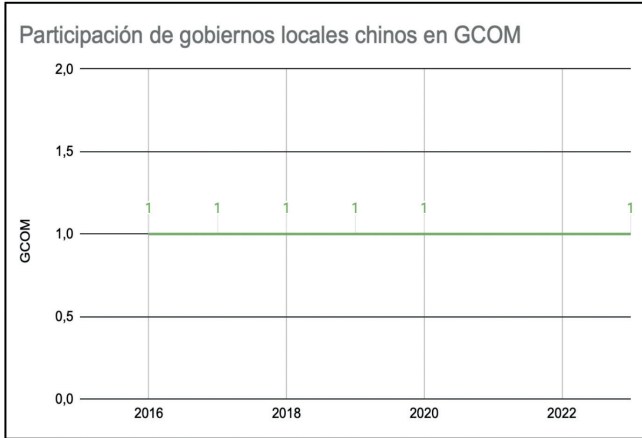
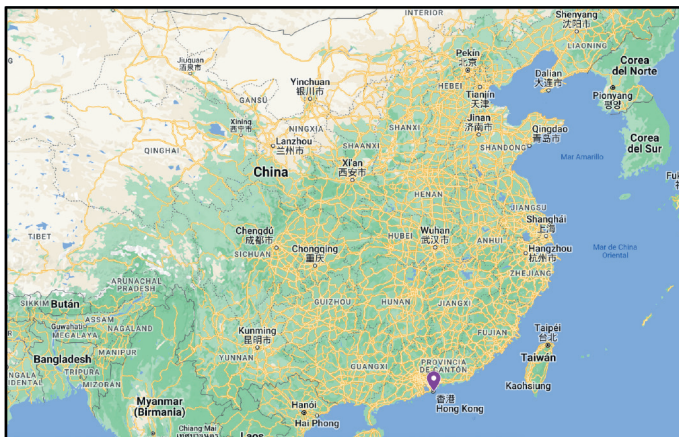


Figura 9: Gobiernos Locales Chinos en GCoM



A modo de resumen, se presenta a continuación una tabla con los gobiernos locales de la RPCh que participan en cada red: 13 en C40, 7 en ICLEI, 28 en CGLU y 1 en GCoM.

Tabla 1: Gobiernos Locales Chinos en las Redes de Ciudades (C40, ICLEI, CGLU, GCoM) en 2023

GOBIERNO LOCAL	C40	ICLEI	CGLU	GCoM
Beijing	X		X	
Changchun		X	X	
Changsha			X	
Chengdu	X	X	X	
Chongqing			X	
Dalian	X		X	
Foshan		X		
Fuzhou	X		X	
Guangzhou	X		X	
Guiyang		X	X	
Haikou			X	
Hangzhou	X		X	
Harbin			X	
Hong Kong	X			X
Jilin			X	
Jinan			X	
Kunming			X	
Nanjing	X		X	
Nanning			X	
Qingdao	X			
Shanghai	X		X	
Shanghai Changning District		X		
Shenyang			X	
Shenzhen	X		X	
Shenzhen Guangming District		X		
Shijiazhuang Yuhua District		X		
Siping			X	
Tianjin			X	
Wuhan	X		X	
Wuxi			X	
Xi'an			X	
Xiamen			X	
Yiwu			X	
Zhengzhou			X	
Zhenjiang	X			
TOTAL: 35	13	7	28	1

Nota. Datos obtenidos de las páginas oficiales de las redes de ciudades mencionadas en 2023.

Como se observa en la Figura 10 y Figura 11, los años 2007, 2012 y 2017 son claves en términos de aumento de gobiernos locales chinos que ingresan a redes multilaterales de ciudades. A partir del 2007 hay un aumento exponencial en CGLU, sumado a 2012 con un crecimiento tanto de CGLU como de C40. En 2017 se agrega el crecimiento de ciudades chinas a ICLEI.

Figura 10: Evolución de la Participación de Gobiernos Locales Chinos en Redes de Ciudades (Desagregado por Red)

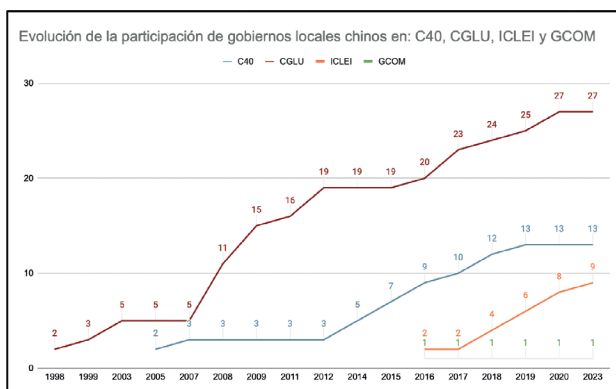
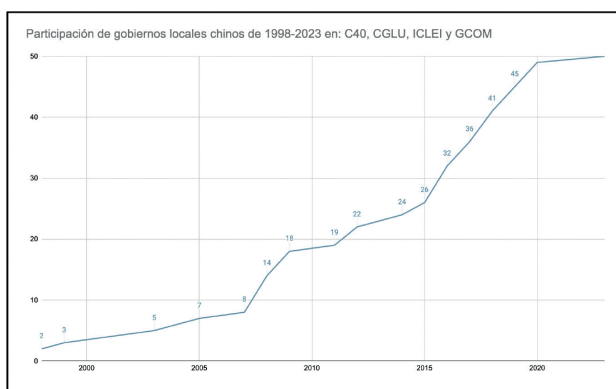


Figura 11: Evolución de la Participación de Gobiernos Locales Chinos en Redes de Ciudades 1998-2023



¿A qué se podría atribuir el aumento de participación en estos años? En primer lugar, cabe mencionar que en el 2007 se creó el Programa Nacional de Cambio Climático, sumado a las Políticas y Acciones de China frente al Cambio Climático en 2008 y la resolución al CC en 2009, con la meta de:

Reducir la intensidad del dióxido de carbono en un 40-45% para 2020 en relación con sus niveles de 2005. A su vez, se han creado leyes enfocadas principalmente en la producción de energía y la eficiencia energética; por ejemplo, en 2005 se aprobaron la Ley de Conservación de Energía y la Ley de Energía Renovable. (Cuevas Tello y González García, 2018, p. 110).

Por otro lado, el concepto de Civilización Ecológica que apareció en el 2007 en el XVII Congreso Nacional del Partido Comunista de China (Castrillón, 2020) y en 2018 ingresó a la Constitución China (Schulz, 2024). Hace referencia al: “compromiso de China con las cuestiones medioambientales a nivel mundial, como forma de restablecer la cooperación y la estabilidad en el orden internacional” (Defelipe Villa, 2022, párr. 2). Sin embargo, más allá de los motivos socioambiental, esta posee motivaciones económico-financieras, debido a que: “la construcción de una civilización ecológica global requiere una red de infraestructuras, comercio, integración financiera y tecnología de energías renovables, que podrían tener su origen en China” (Defelipe Villa, 2022, párr. 2). Dicho concepto se consolidó como un emblema de Xi Jinping “y tuvo un alcance inicialmente nacional ... como forma de restablecer la cooperación y la estabilidad en el orden internacional” (Defelipe Villa, 2022, párr. 2).

Asimismo, el 13 Plan Quinquenal que comprende el periodo 2016-2020, definió metas más estrictas respecto a la cuestión ambiental:

Estipulaba unos límites y unas normas de eficiencia más estrictas para las centrales eléctricas; además, también se han planeado derechos de importación para el carbón y un límite de capacidad de esta sustancia al 55% en la combinación energética. Eso se tiene que conseguir ampliando la cuota de energías renovables. (Senz, 2021, p. 6)

A esto se suman las consecuencias del CC, que llevaron a la guerra contra la contaminación que China inicio en 2017, donde el gobierno sumó medidas para reducirla, como, por ejemplo: “creó la fuerza policial ambiental cuya función principal ha sido sancionar a los ciudadanos que realicen actividades que generen contaminación evidente” (Cuevas Tello y González García, 2018, p. 105). Además, en 2017 lanzó la granja solar más grande del mundo llamada Qinghai Gonghe 2.2GW Solar Park (Cuevas Tello y González García, 2018; Wega Energy, 2023).

En este sentido, las políticas nacionales se vinculan con las locales, pero estas tienen su impronta propia, ya que son los gobiernos locales quienes lidian con las demandas ciudadanas y la calidad de vida:

Muchas otras políticas locales tienen como objetivo mejorar la calidad del medio ambiente y, por lo tanto, resolver problemas tangibles. Así se pueden reducir los altos costes sanitarios y el descontento social, y se puede promover el turismo como una nueva fuente de ingresos. (Senz, 2021, p. 8)

Para comprender la importancia de las redes multilaterales y las ciudades chinas, se propone retomar el estudio de Wei et al., 2021, sobre las ciudades que más contaminan. Es importante destacar que, de 49 ciudades de Asia, 39 son de la RPCh, y de éstas 27 participan de redes de ciudades como indica la Tabla 2:

Tabla 2: Ciudades chinas que más contaminan y que participan en las redes de ciudades

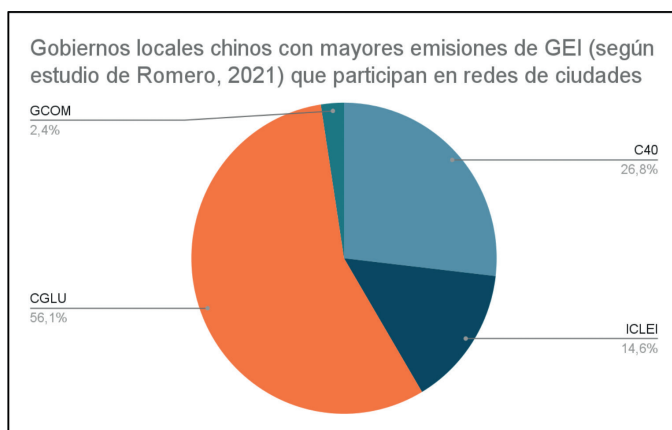
Gobierno local	C40	ICLEI	CGLU	GCoM
Tianjin			X	
Chongqing			X	
Shanghai	X	X	X	
Beijing	X		X	
Wuhan	X		X	
Zhengzhou			X	
Shenyang			X	
Wuxi			X	
Kunming			X	
Chengdu	X	X	X	
Xi'an			X	
Hangzhou	X		X	
Qingdao	X			
Jinan			X	
Dalian	X		X	
Nanjing	X			
Changchun		X	X	
Changsha			X	
Harbin			X	
Shijiazhuang		X		
Haikou			X	
Guiyang		X	X	
Guangzhou	X		X	
Shenzhen	X	X	X	
Nanning			X	
Xiamen			X	
Hong Kong	X			X
27	11	6	23	1

Nota. Los datos son obtenidos del estudio de Wei et al. (2021).

En este sentido, CGLU es la red multilateral que aglutina el 56,1% de las ciudades más contaminantes de China, seguida por C40 (26,8%), ICLEI (14,6%) y GCOM con el 2,4%,

como se observa en el gráfico 8. Asimismo, Shanghai (costa este), Chengdú (región central, en provincia de Sichuan) y Shenzhen (costa este) son las que participan en 3 de las 4 redes multilaterales, destacándose como las más activas. Le siguen Beijing, Wuhan, Hangzhou, Dalian, Changchun, Guiyang, Guangzhou y Hong Kong que participan en 2 de las 4.

Figura 12: Redes de Ciudades en las que Participan los Gobiernos Locales Chinos con Mayores Emisiones de GEI



Respecto a las posibles razones por las que los gobiernos locales chinos participan en las redes de ciudades se pueden detectar 3 grandes motivos:

1. las consecuencias ambientales que sufren los territorios y el hecho de que los gobiernos locales son los primeros actores y más cercanos a los cuales recurrir;
2. la posibilidad de posicionamiento internacional que permiten estos espacios; y

3. la posibilidad de acceder a recursos en el sistema internacional.

Respecto a las consecuencias ambientales, tal como indica el Banco Mundial: “China ya sufre episodios frecuentes de inundaciones costeras, marejadas ciclónicas, erosión costera e intrusión de agua salada” (Banco Mundial, 2022, párr. 3). Asimismo, como resalta C40, los líderes de las ciudades chinas están: “comprometidos a tomar medidas urgentes y colaborar con ciudades globales para abordar el colapso climático” (C40, 2022, párr. 1).

En cuanto a los puntos 2 y 3, se comparte la propuesta de Calvento (2016) acerca del rol de la política internacional subnacional de relacionamiento institucional multilateral que acompaña el posicionamiento internacional de los gobiernos subnacionales:

las redes de ciudades permiten tanto su inserción en un sistema de relaciones superior, consolidando mecanismos de desarrollo de la política de promoción y de imagen de la ciudad, como el acceso a grandes volúmenes de información, sirviendo de estímulo ‘para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad’ ([Borja y Castells], 1997, p.322). (Calvento, 2016, p. 313).

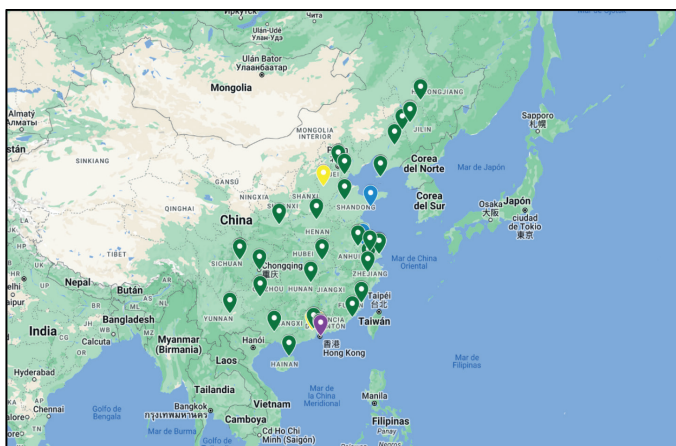
Debido a esto se afirma que la participación en redes de ciudades significa una herramienta de los gobiernos locales para atender las consecuencias del CC mediante la participación en estos espacios que les brindan recursos y reconocimiento.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión, tal como indica la Tabla 1, se observa la presencia de 35 gobiernos locales chinos en las redes de ciudades mencionadas: C40, CGLU, ICLEI y GCoM.

Se detecta, analizando el Figura 13, que la mayor cantidad de ciudades participantes son las de la costa este y en menor medida en el centro-este del país. Esto puede estar vinculado a las consecuencias del CC que enfrenta esta zona: “los impactos del cambio climático amenazan las ciudades costeras bajas densamente pobladas y de gran importancia económica de China, que albergan a aproximadamente una quinta parte de la población del país y aportan un tercio de su producto interno bruto...” (Banco Mundial, 2022, párr. 3).

Figura 13: Gobiernos Locales Chinos en las Redes de Ciudadadaes



Dentro del territorio de los gobiernos subnacionales más contaminantes que constituyen el triángulo del carbón

(Shaanxi, Shanxi y Mongolia Interior) solo un gobierno local participa, Xi'an, en CGLU: "China's coal reserves are concentrated in the north, particularly in Shanxi, Inner Mongolia and Shaanxi. These three provinces are, in order, China's three largest coal-producing regions and mine 70% of China's coal. They form the once-prosperous 'coal triangle'" (You, 2022). Esto muestra un desafío para atender a nivel subnacional en el CC a futuro.

Concluyendo, y luego de revisar los datos y contrastarlos con la literatura existente citada, se pueden identificar 3 grandes reflexiones:

En primer lugar, que China, a pesar de defender las responsabilidades comunes pero diferenciadas a nivel multilateral y que en términos acumulativos y per cápita de emisiones no es el principal actor internacional (Evans, 2021), lleva adelante esfuerzos significativos en la lucha contra el CC, mediante políticas nacionales y también mediante el rol de sus ciudades en el sistema internacional. Una de las principales políticas que permite comprender esto es la civilización ecológica que comienza a desenvolverse en el 2007 y que ha ido adquiriendo cada vez mayor fuerza y presencia en las políticas chinas, como indican Castrillón (2020), Schulz (2024) y Defelipe Villa (2022).

En segundo lugar, el rol de las ciudades chinas es fundamental para la agenda ambiental y tiene resultados concretos, como indican Vera et al. (2023), diseñando acciones en función de sus características locales y las necesidades de sus poblaciones. También se acuerda con el análisis de Chen (2005, como se cita en Araya, 2023), acerca de que los gobiernos locales chinos están desarrollando cada vez más relaciones internacionales con el resto del mundo, por los be-

neficios que generan para sus agendas locales y para el logro de las políticas nacionales que desarrollan a nivel territorial.

En tercer lugar, que dentro de las herramientas que poseen los gobiernos no centrales, las redes de ciudades son claves para 3 aspectos: promoción de la ciudad, acceso a información; y estímulo al desarrollo y la competitividad, como indica Calvento (2016). Además, se consideró fundamental el estudio de Wei et al. (2021), que evidencia que, de las principales ciudades contaminantes del mundo, 39 son de la RPCh y de éstas 27 participan en las redes de ciudades mencionadas. Esto evidencia que hay voluntad y preocupación de las ciudades chinas en la agenda ambiental.

Es por esto por lo que la gobernanza del cambio climático, multinivel y multiactoral, se puede observar en el hecho de que cada vez más gobiernos locales chinos participan de espacios multilaterales (Cognuck y Numer, 2020), debido no solo a los compromisos de China en el régimen internacional, sino también por las consecuencias del CC que sufren los ciudadanos y a las oportunidades que las redes les ofrecen a los gobiernos subnacionales.

REFERENCIAS

- Araya, I. (2023). Chinese Local Governments developing relations with Latin America. *Regional Studies Association*. <https://www.regionalstudies.org/rsa-blog/chinese-local-governments-developing-relations-with-latin-america/>
- Banco Mundial. (12 de octubre de 2022). La transición de China hacia una economía de bajo nivel de emisión de carbono y resiliente frente al cambio climático requiere cambios en los recursos y las tecnologías utilizados. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/10/12/>

- china-s-transition-to-a-low-carbon-economy-and-climate-resilience-needs-shifts-in-resources-and-technologies
- Banco Mundial. (2024). Emisiones de CO2 (toneladas métricas per cápita). <https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.PC>
- Barbé, E. (2007). *Relaciones internacionales (3ª ed.)*. Tecnos.
- Boisier, S. (2014). Un marco para la paradiplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: El retorno del actor territorial en un nuevo escenario. En L. Maira (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*. Del Zorzal.
- Boyardjian, C. (10 de febrero de 2022). Cuáles son los 10 países que más invierten en transición energética. *EOL Energía Online*. <https://energiaonline.com.ar/cuales-son-los-10-paises-que-mas-invierten-en-transicion-energetica/>
- C40. (7 de octubre de 2022). *Acción climática e innovación en las ciudades chinas*. <https://www.c40.org/es/news/climate-action-innovation-chinese-cities/>
- C40. (2023). *About C40*. <https://www.c40.org/about-c40/>
- Calvento, M. (2016). La Política Internacional Subnacional: Una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 297–334. <https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07>
- Castrillón, D. (1 de abril de 2020). *Concepto de civilización ecológica de China: ¿más que retórica para América Latina?* Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios. <https://chinayamericalatina.com/concepto-de-civilizacion-ecologica-de-china-mas-que-retorica-para-america-latina-2/>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos Asia Pacífico. (s. f.-a). *Programmes & Projects*. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://uclg-aspac.org/programmes-projects/>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos Asia Pacífico. (s. f.-b). *Who We Are*. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://uclg-aspac.org/who-we-are/>
- Constitución Política de China [Const]. Art. 30. 4 de diciembre de 1982 (Colombia)

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (30 de junio de 2015). *China presenta su plan de acción climática para el acuerdo de París 2015*. <https://unfccc.int/es/news/china-presenta-su-plan-de-accion-climatica-para-el-acuerdo-de-paris-2015>
- Cognuck, S. y Numer, E. (2020). *¿Qué es la gobernanza climática?* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- Cuevas Tello, A. B. y González García, J. (2018). Potencial liderazgo chino en la lucha global contra el cambio climático en el siglo XXI. *México y la Cuenca del Pacífico*, 7(21), 97–122. <https://doi.org/10.32870/mycp.v7i21.541>
- Daniel, K. (s. f.). *Objetivo 11—Las ciudades desempeñarán un papel importante en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-11-las-ciudades-desempenaran-un-papel-importante-en-la-consecucion-de-los-objetivos-de>
- David, R. y Jauffret-Spinosi, C. (2010). *Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Defelipe Villa, C. (11 de agosto de 2022). Opinión: Qué significa la “civilización ecológica” de China para América Latina. *Dialogo Chino*. <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/57166-opinion-que-significa-la-civilizacion-ecologica-de-china-para-america-latina/>
- Evans, S. (5 de octubre de 2021). *Analysis: Which countries are historically responsible for climate change?* Carbon Brief: Clear on Climate. <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers. Revista de Sociología*, 41, 13-31. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v41n0.1694>

- Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. (s. f.-a). *Our Initiatives new*. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://www.globalcovenantofmayors.org/our-initiatives-new/>
- Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. (s. f.-b). *Who we are*. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://www.globalcovenantofmayors.org/who-we-are/>
- Gobiernos Locales por la Sustentabilidad. (27 de junio de 2023). *Kunming joins the ICLEI City Network*. <https://eastasia.iclei.org/kunming-joins-the-iclei-city-network/>
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición (1a ed.)*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Marcuard Fregonese, C. (2019). *Las Relaciones Internacionales y un nuevo actor: Las ciudades en el contexto del cambio climático* [Universidad Torcuato Di Tella]. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11825>
- Naciones Unidas. (s. f.). *Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 17 de noviembre de 2024 de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>
- Naciones Unidas. (2020). *Las ciudades y la contaminación contribuyen al cambio climático*. <https://www.un.org/es/climatechange/climate-solutions/cities-pollution>
- Peciña-López, D. (18 de octubre de 2022). ¿Cómo pueden las ciudades hacer frente al cambio climático? *Ciudades Sostenibles*. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/como-pueden-las-ciudades-hacer-frente-al-cambio-climatico/>
- Peralta, M. (1 de abril de 2021). *La evolución urbano-ambiental de las ciudades chinas*. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/333179-la-evolucion-urbano-ambiental-de-las-ciudades-chinas>
- Radio Francia Internacional. (16 de junio de 2023). *China y EE. UU., principales emisores de CO2, buscan dialogar*

- sobre cambio climático. <https://www.rfi.fr/es/asia-pacifico/20230716-china-y-eua-principales-emisores-de-co2-buscan-dialogar-sobre-cambio-climatico>
- Romero, S. (29 de julio de 2021). *25 megaciudades producen el 52% de las emisiones de gases de efecto invernadero*. El Confidencial. https://www.elconfidencial.com/medioambiente/ciudad/2021-07-29/megaciudades-gases-efecto-invernadero-52_3193100/
- Schulz, S. (13 de agosto de 2024). Entrevista: Compromiso ecológico de China, ejemplo para la concienciación global sobre medioambiente, según académico argentino. Xinhua Español. <https://spanish.news.cn/20240813/95c3399dc-76246f687fd195af8a7160e/c.html>
- Senz, A. (2021). Las políticas ambientales y de cambio climático en China. *IDEES*, 52. <https://revistaidees.cat/es/las-politicas-ambientales-y-de-cambio-climatico-en-china/?pdf=45402>
- Vera, F., Uribe, M. C. y Del Castillo, S. (2023). *Acción climática y Acuerdo de París: El rol de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004837>
- Wega Energy. (4 de abril de 2023). *China tiene la planta solar más grande del mundo*. <https://wega-energy.com/blog/china-planta-solar-mas-grande-mundo/>
- Wei, T., Wu, J. y Chen, S. (2021). Keeping Track of Greenhouse Gas Emission Reduction Progress and Targets in 167 Cities Worldwide. *Frontiers in Sustainable Cities*, 3, 696381. <https://doi.org/10.3389/frsc.2021.696381>
- You, X. (10 de octubre de 2022). *Explainer: Why China's provinces are so important for action on climate change*. Carbon Brief: Clear on Climate. <https://www.carbonbrief.org/explainer-why-chinas-provinces-are-so-important-for-action-on-climate-change/>

