



Instituto
IDEAS

INSTITUTO DE ECONOMÍA APLICADA Y SOCIEDAD

Relaciones Internacionales
CAMBIO CLIMÁTICO Y
RELACIONES MULTILATERALES: LA
BÚSQUEDA DEL LIDERAZGO
CLIMÁTICO EN LA CIUDAD
AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

AGOSTO 2020

ALDANA SOFÍA VIDAL



@InstitutoIdeas_



Instituto IDEAS



@InstitutoIdeas_

CAMBIO CLIMÁTICO Y RELACIONES MULTILATERALES: LA BÚSQUEDA DEL LIDERAZGO CLIMÁTICO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

INTRODUCCIÓN

Con la llegada de la globalización y la expansión sin precedentes de las tecnologías de la comunicación e información, el Estado se enfrenta a numerosos desafíos con relación al tratamiento de nuevas agendas respecto a temas cada vez más relevantes a nivel internacional como lo son las migraciones o el cambio climático y porque no ahora también la gestión de una pandemia. Pese a la mayor interdependencia de la información y el aumento en las formas de cooperación a nivel bilateral y multilateral, las fronteras siguen en pie, destacando a los Estados como los actores más importantes en el sistema internacional. Sin embargo, y en concordancia con lo que se expondrá en el marco teórico, el presente trabajo hace énfasis en los actores subnacionales, particularmente las ciudades, los cuales hoy en día son quienes se ocupan y gestionan estas nuevas agendas, producto de la proximidad de estas a los ciudadanos y los entornos en donde estos fenómenos impactan.

Esta cercanía hace de los gobiernos locales los gestores perfectos para un correcto análisis, implementación y evaluación de políticas que respondan a esta nueva realidad. Estas nuevas responsabilidades adquiridas llevan a que estos actores puedan, a su vez, expandir sus horizontes de cooperación por fuera del ámbito del Estado, participando de manera autónoma (aunque no independiente), de foros u organismos que le permitan un mejor entendimiento de estas temáticas.

Siguiendo lo expuesto, este trabajo se concentrará en los apartados siguientes específicamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto a la cuestión del cambio climático. La Ciudad implementa desde hace ya años numerosas políticas destinadas al tratamiento de esta problemática; no obstante, se analizará únicamente el Plan de Acción frente al Cambio Climático 2010- 2030 (PACC), como política integral del Gobierno de la Ciudad hacia la cuestión ambiental, en cuanto a su importancia como factor para la adquisición de prestigio a nivel internacional.

MARCO TEÓRICO

El desarrollo de las tecnologías de información y comunicación junto con el mayor flujo de bienes, servicios, capitales y personas propio de la globalización ha traído a la arena internacional a nuevos actores que dentro de la órbita estatal buscan participar de manera autónoma en el sistema. Como remarca Miranda (2005, p.2), "junto a los actores no estatales, los subestatales o subnacionales, como las provincias, estados federados, comunidades autónomas y gobiernos locales, comenzaron a incorporarse a

las relaciones internacionales a través de una fuerte participación en las relaciones transnacionales".

A nivel local, hoy en día tanto los municipios como las ciudades pueden llevar a cabo actividades y relacionarse en el ámbito internacional por fuera de la centralidad del Estado. Este tipo de relación se ubica dentro del concepto de "paradiplomacia", definido como la implicación de los Gobiernos No Centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (Cornago, 1999, p.40). La participación en el sistema internacional de estos actores subestatales o no centrales le da a este un carácter descentralizado, haciendo mayor énfasis en las interacciones entre estos y otros actores como las ONG, las empresas o la misma sociedad civil.

La participación de los gobiernos locales a nivel internacional responde a que existen cuestiones dentro de las agendas estatales como la contaminación, la salud, la seguridad, el cambio climático, la migración, los servicios públicos o el bienestar económico de las personas que habitan el territorio, que tienen una relación más cercana con la localía y por lo tanto se presentan como problemáticas para las cuales el Estado no tiene ni capacidades ni recursos para resolverlas. En respuesta a esto, las ciudades están cada vez más relacionadas entre sí, a menudo a través de plataformas multilaterales que abarcan todo el mundo para lograr una mejor comprensión de las situaciones comunes que atraviesan y poder actuar en consecuencia. Pueden ser actores efectivos y participar en la dinámica de la gobernanza global.

Con respecto al marco legal dentro de la República Argentina que regula la actividad paradiplomática por parte de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se destaca el art. 124 de la Constitución Nacional, conforme al cual:

"Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto".

Mientras tanto, el artículo 126 se asegura de que los convenios que puedan llegar a firmar los gobiernos provinciales o el de la ciudad excluyan aquellos de naturaleza política, limitando también otras capacidades para evitar el choque entre la legislación local y nacional. Como explica Zeraoui (2016, p.31), "la reforma constitucional de 1994, abrió la puerta a la legitimización de la política internacional de las provincias o municipios".

Entre las posibles formas en las cuales puede clasificarse la diplomacia entre los actores subestatales, específicamente las ciudades, se destacan cinco tipos: (1) compromiso global desde las ciudades; (2) política exterior municipal; (3) hermanamiento de

ciudades y relaciones bilaterales; (4) redes de ciudades; y (5) redes de ciudades no municipales (Acuto, Decramer, Kerr, Klaus, Tabor y Toly, 2018, p.4). El presente trabajo hace énfasis particularmente sobre el cuarto tipo, es decir, las redes de ciudades.

Las redes de ciudades se conocen como organizaciones formalizadas con ciudades como sus miembros principales y caracterizadas por patrones recíprocos y establecidos de comunicación, formulación de políticas e intercambio; son consideradas una nueva alternativa frente a los límites de la diplomacia interestatal con el objetivo de llenar las brechas de gobernanza. Estas pueden ser nacionales, regionales o internacionales. A su vez, estas redes suelen construirse en colaboración con otros actores, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial o la Unión Europea, y se entrelazan cada vez más con la acción transnacional del sector privado (Acuto y Rayner, 2016, p.1149-1157).

A partir de un estudio en el que participaron 27 ciudades globales, Acuto et al. (2018, p.7-9) remarcó que existen cuatro áreas principales en las cuales se enfocan estas redes: (1) gobernanza y democracia; (2) cambio climático; (3) el entorno; (4) y planificación urbana, gestión de tierras y sostenibilidad. Las discusiones entre las ciudades bajo estudio revelaron un consenso general de que estas son cada vez más vulnerables a la dinámica global y necesitan establecer redes, asociarse y ejercer influencia colectiva para mitigar los desafíos.

Acuto y Rainer dan cuenta de la importancia de estas redes a nivel de acciones concretas, remarcando que no sólo se trata de cumbres, comunicados y la marca ciudad. Entre otras actividades, las redes producen informes periódicos, proyectos piloto y políticas conjuntas e intercambios de información. Además, permite a las ciudades acceder a mercados muy dispares a través de un solo grupo de ciudades en red, como en el caso de las subredes C40, ICLEI o CGLU (Acuto y Rayner, 2016, p.1162).

Hoy en día existen al menos 200 redes de ciudades que conectan a las autoridades locales a través de las fronteras y los continentes, y la influencia político-económica de las ciudades está creciendo (Acuto et al., 2018, p.3).

Estas redes, a su vez, pueden actuar como potenciadores, logrando una mayor influencia de las de ciudades dentro de la dinámica global. Acuto et al. (2018, p.9-10) remarca que tanto alcaldes o jefes de gobierno junto con los formuladores de políticas que busquen expandir su influencia internacional y los esfuerzos de compromiso global deben considerar en cuenta los siguientes pasos: (1) definir estrategias internacionales claras; (2) lograr un mejor despliegue de recursos; (3) priorizar compromisos, concentrarse en determinadas temáticas; (4) influir en las agendas internacionales demostrando legitimidad con los procesos y negociaciones multilaterales, como el abordaje de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Uno de los temas más importantes dentro de la dinámica transfronteriza impulsada por las ciudades refiere a el medio ambiente y la sostenibilidad, a partir de la formación de redes de gobiernos locales en colaboración con organizaciones dedicadas a estas temáticas. Pagani (2019, p.5) define esta relación como Paradiplomacia Medioambiental, la cual "facilita el relacionamiento local con el exterior y colabora en la solución de cuestiones de desarrollo sostenible que trasciendan los límites estatales". A partir de grupos como el C40 - Cities Climate Leadership Group, el Pacto Mundial de

Alcaldes para el Clima y la Energía, ICLEI - Gobiernos Locales para la Sostenibilidad y 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller, las redes de ciudades tienen un enorme potencial para ayudar a las ciudades a movilizar recursos, dar forma a agendas globales y conectar la innovación urbana en todo el mundo (Acuto et al., 2018, p.3).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires participa actualmente tanto redes regionales (MERCOCIUDADES, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, etc.), como globales (Metrópolis, 100 Ciudades Resilientes, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), y temáticas (Ciudades Fuertes, Alcaldes por la Paz, etc.). A los efectos del presente trabajo, se hará específico hincapié en aquellas redes en las cuales la ciudad participa dedicadas al tratamiento del cambio climático y el desarrollo sustentable, como por ejemplo el Grupo de Liderazgo Climático (C40) y el Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI).

CAPÍTULO 1 - Plan de Acción frente al Cambio Climático (2010-2030)

1.1 Contexto

El Plan de Acción frente al Cambio Climático 2010-2030 se lanzó en el año 2009 por parte de la Agencia de Protección Ambiental (APra) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Su objetivo, en principio, fue el de desarrollar una estrategia de mitigación y adaptación abarcativa y de largo plazo. Esta postura se consolidó en el 2011, luego de la sanción de la Ley de Cambio Climático (n° 3871), la cual se instauró con la finalidad de “elaborar políticas públicas interdisciplinarias estableciendo compromisos parciales que deben actualizarse cada 5 años” (GCBA, 2015). Siguiendo lo expuesto, luego de la difusión del PACC 2009, en 2015 se revisaron y redefinieron las metas para el período 2016-2020, dando lugar entonces al PACC 2020, documento en el cual hace énfasis este trabajo. Aunque el análisis de la cuestión técnica y operativa del PACC 2020 a nivel de política ambiental no forma parte del objetivo perseguido por este trabajo, en los siguientes párrafos se dará un breve resumen de los puntos más importantes del plan para brindar un marco que permita lograr un mejor entendimiento sobre el resto del trabajo.

Este Plan de Acción refiere en especial al calentamiento global y los gases de efecto invernadero (GEI). En su desarrollo, destaca que el clima de la ciudad ha presentado cambios importantes en los últimos 50 años respecto al incremento de la temperatura media y al aumento en la precipitación, con una mayor frecuencia de olas de calor, de “sudestadas” y eventos de precipitación extrema; indicando, a su vez, que estos cambios “tenderán a profundizarse en mayor o menor magnitud de acuerdo con la evolución de las emisiones de GEI a nivel global” (GCBA, 2015, p.48).

En este contexto, el PACC de 2009 definió se concentró en tres sectores prioritarios para la mitigación de las emisiones de GEI: la gestión de los residuos; el uso eficiente de la energía y la incorporación de energías renovables; y el cambio en el modo de transporte. Y a su vez, se segmentó en dos grandes ámbitos: el sector público (áreas del gobierno y públicas de la ciudad) y la comunidad (sectores residencial, comercial e industrial) (GCBA, 2015, p.79).

Para el logro de resultados en esos ejes, fue necesario en primer lugar, la elaboración e implementación de un Inventario de Gases de Efecto Invernadero (IGEI) el cual

“cuantifica la cantidad de gases de efecto invernadero emitidos a la atmósfera por diferentes actividades antropogénicas, es decir desarrolladas por el hombre, durante un período determinado de tiempo, habitualmente un año calendario” (GCBA, 2015, p.68). La información que este instrumento brinda sobre las emisiones de GEI y las actividades que lo generan hace que este sea fundamental a la hora de elaborar y evaluar políticas alrededor de la temática del cambio climático. La elaboración de este Inventario se comenzó en 2009 y a fines de 2010 la Agencia de Protección Ambiental (APrA) suscribió un convenio para trabajar en la mejora y sistematización del IGEI.

La implementación y perfeccionamiento de este inventario tuvo como importante colaborador al Grupo de Liderazgo Climático (C40), en especial a partir del 2014 con el lanzamiento del “Pacto de Alcaldes”, liderado por los jefes de gobierno/alcaldes de ciudades con el objetivo de reducir sus emisiones de GEI y seguir su progreso. El GCBA adhirió a este en 2015 durante el foro latinoamericano de C40 con sede en CABA. Su adhesión produjo en consecuencia el compromiso de adecuar el IGEI de la ciudad al “nivel básico” del Protocolo Global para IGEI a escala de comunidad (GPC por sus siglas en inglés). Este protocolo permite a las ciudades la posibilidad de elegir entre dos niveles de reporte: básico o básico +. Aunque la explicación siguiente sea imprecisa a nivel técnico, esencialmente el primer nivel cubre las emisiones provenientes de la energía estacionaria y el transporte, y aquellas provenientes de los residuos; mientras que el nivel básico+ abarca procesos de recopilación de datos y de cálculo más complejos e incluye otras emisiones como aquellas del transporte transfronterizo¹.

En 2015, la Ciudad de Buenos Aires logró actualizar sus inventarios hasta el 2014 y a su vez remitió el inventario del 2013 al C40, ya adaptado al nivel básico del GPC, el cual fue aprobado por este organismo otorgando un reconocimiento a la ciudad. En el caso de la Ciudad, el nivel básico refiere a las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O). Lograr los objetivos derivados del protocolo involucró: (1) la búsqueda, recopilación y análisis de informaciones procedentes de diversos organismos para la incorporación de fuentes de emisión de GEI que hasta la fecha no habían sido relevadas, por ejemplo: consumo de combustibles diferentes del gas natural en los sectores residencial, industrial y comercial y servicios; (2) la utilización de nuevas metodologías de cálculo de emisiones o actualizaciones de las mismas; y (3) el cálculo y utilización de los factores de emisión de CO₂, CH₄ y N₂O del Sistema Argentino de Interconexión (SADI) para cada año inventariado (GCBA, 2015, p.68). El C40 participó a lo largo de todo el proceso en conjunto con el gobierno de la ciudad a partir de talleres de capacitación y asistencia técnica para la elaboración del inventario y su revisión.

1.2 Avances

Desde su propuesta y comienzo en 2009 hasta 2015, momento de reconfiguración de las metas para el PACC 2020, se destaca una reducción anual de 460.000 tCO₂eq² a partir de la implementación de las siguientes medidas (GCBA, 2015, p.80):

¹ Esta clasificación también implica dividir las emisiones a nivel de alcances, los cuales pueden encontrarse de manera más clara en el Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria.

² “tCO₂eq” refiere al equivalente dióxido de carbono (CO₂eq), una medida en toneladas de la “huella de carbono” (totalidad de la emisión de GEI).

a. A nivel de **transporte**: 54 km de Metrobus con 940 mil usuarios beneficiados; 11 km de vías preferenciales para colectivos; 160 km de ciclovías, 140 mil usuarios del sistema Ecobici, 5% del total de viajes diarios en bicicletas; Creación de 12 estaciones nuevas de Subte, expandiendo la red en 5.28 km; Más de 40 obras viales de gran envergadura (túneles, puentes, pasos a nivel, terminales, centro de transferencias, distribuidores y accesos, etc); Peatonalización del microcentro: 76 cuadras con prioridad peatonal.

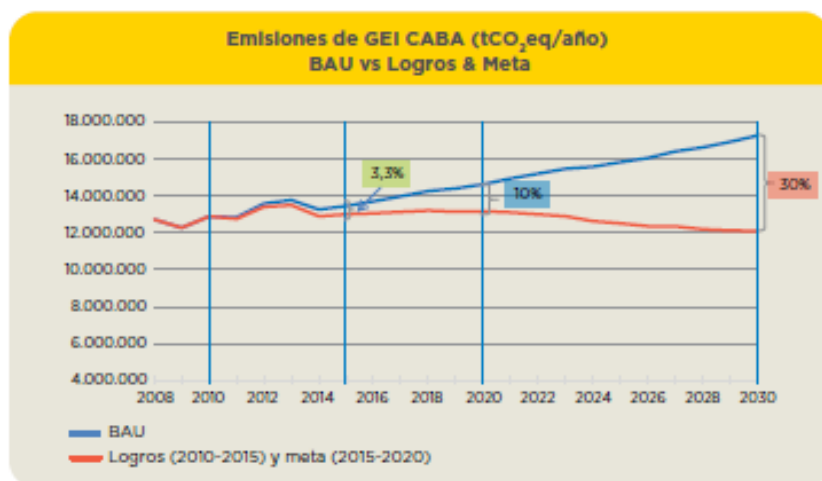
b. A nivel de **residuos**: Planta de Tratamiento Mecánico-biológico con capacidad para 1100 t/día de residuos; Planta de áridos de Villa Soldati con capacidad para 2400 t/día de residuos áridos; Centro de Reciclado de Villa Soldati, plantas de reciclado de botellas PET (16 t/día), de compostaje de residuos orgánicos (10 t/día) y de chipeado de poda y forestales (100 t/día); Creación de 8 centros verdes y 12 cooperativas de recolectores urbanos.

c. A nivel de **energía**: Recambio del 100% de los semáforos (93 mil ópticas) con tecnología LED; Instalación de sistema de telegestión y dimerización en las luminarias, con reemplazo por LEDs en el 55 % (70 mil) del total.

1.3 Propuestas

A partir de estos avances, en 2015 se planteó una revisión del PACC estableciendo una nueva meta voluntaria de reducción de emisiones de GEI para 2020 y 2030, a partir de cuatro ejes de acción: los tres ya planteados en 2009 (transporte, residuos y energía) y uno nuevo, el plan maestro de arbolado urbano. Como se explica en el documento, estos cuatro sectores “están a su vez alineados con el Planeamiento Estratégico definido por el GCABA en el cual se busca que la lucha contra el cambio climático se complemente con el desarrollo socioeconómico de la comunidad, y la cooperación entre el sector público, privado y académico para el logro de los objetivos planteados (GCBA, 2015, p.98).

Para elaborar las nuevas metas, la Ciudad tuvo en cuenta dos escenarios: uno en donde se implementa el PACC (línea roja), y otro sin políticas de mitigación (o BAU, “business as usual”, línea azul). Como explica el Cuadro 1, en el escenario sin política de mitigación, las emisiones serían superiores en comparación al escenario actual bajo intervención del PACC, siendo un 3,3% más en 2014 y un 10% más en 2020; a su vez, las emisiones en 2020 y 2030 serían 15% y 36% superiores a las emisiones de 2008, respectivamente.



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2015, p.97)

Siguiendo estas referencias, el gobierno de la Ciudad ajustó su meta de mitigación, dividiéndola en dos etapas, la primera a corto plazo (2020): reducir un 10% el nivel de emisiones de GEI respecto a las proyectadas en el BAU. Y la segunda a mediano plazo (2030): reducir un 30% el nivel de emisiones de GEI respecto a las proyectadas en el BAU. Además, en caso de cumplirse las metas establecidas, el nivel de emisiones para 2030 alcanzaría un 5% menos al generado en 2008, año de referencia del primer PACC 2009 (GCBA, 2015, p.97).

CAPÍTULO 2 - Participación en Redes de CABA

En consonancia a lo postulado en el marco teórico, el traslado de responsabilidades a los niveles locales de gobierno se presentó hacia estos como una oportunidad para adquirir una posición más activa y autónoma a nivel internacional. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde su Secretaría General, dentro del área de Relaciones Internacionales e Institucionales, clasifica la actividad internacional de la Ciudad en relaciones bilaterales (hermanamientos, convenios de cooperación y actas de intención) y relaciones multilaterales. Siguiendo los objetivos de este trabajo se hará énfasis en esta última categoría, la cual involucra la relación de la ciudad para con las redes de ciudades, específicamente aquellas que tratan temáticas alrededor del cambio climático y el medio ambiente. Esta última es una cuestión actual si las hay, que pone en evidencia la mayor participación de los gobiernos locales a nivel internacional, en especial a partir de las Conferencias de las Partes (CoP, por sus siglas en inglés), órgano principal de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que se realizan anualmente desde 1995, y de las cuales la Ciudad fue anfitriona dos veces (1998 y 2004). Dentro de estas conferencias, las ciudades se han destacado cada vez más, participando de diálogos y eventos paralelos “a fin de discutir y avanzar en el reconocimiento del rol clave de las ciudades y el fortalecimiento de su participación” (GCBA, 2015, p.27).

Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades hoy en día (55%, según datos de la ONU), y se estima que la población urbana siga creciendo con el paso del tiempo (un 68% para 2050)³. A su vez, son también las ciudades quienes “consumen el 78% de la energía mundial y producen más del 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero” (ONU, s.f).

Bajo este contexto, el carácter local de las ciudades y su cercanía a la ciudadanía las define como actores esenciales a la hora del diseño, implementación y evaluación de acciones frente a esta problemática. Las redes de ciudades se conforman entonces como un instrumento fundamental para el surgimiento de iniciativas y como foros de discusión e intercambio de ideas y buenas prácticas. Entre aquellas en donde participa la Ciudad de Buenos Aires se destacan:

³ Véase más en: ONU - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo (<https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>)

a. La **Unión de Capitales Iberoamericanas (UCCI)**, que agrupa a 30 ciudades capitales de la región y fomenta los vínculos entre estas.

b. El **Grupo de Liderazgo Climático – C40**, al cual Buenos Aires se adhirió en 2009 y está formado por 96 ciudades que representan aproximadamente un 25% del PBI Global⁴. Este grupo tiene como objetivo luchar contra el cambio climático, particularmente a partir de la reducción de emisiones de GEI, generando plataformas de capacitación e intercambio de buenas prácticas (GCBA, 2015, p.28). Desde 2013, forma parte del Comité Directivo del organismo, junto con Nueva York, Londres, Accra, Boston, Milán, Berlín, Tokio, Bogotá, y otras siete ciudades.

c. El **Proyecto de Divulgación de Carbono o Carbon Disclosure Project (CDP)**, creado en el 2000, ejecuta el sistema de divulgación ambiental global, colaborando con actores para medir y gestionar sus riesgos y oportunidades sobre el cambio climático, la seguridad del agua y la deforestación (CDP, s.f). En el año 2010 la Ciudad de Buenos Aires adhiere a dicha iniciativa comenzando a reportar anualmente su desempeño ambiental a partir de 2011 (GCBA, 2015, p.28).

d. **Gobiernos Locales por la Sustentabilidad – ICLEI**, la cual está formada por más de 1.750 gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo urbano sostenible. Este organismo forja alianzas con organismos internacionales, gobiernos nacionales, instituciones académicas y financieras, sociedad civil y sector privado con el objetivo diseñar soluciones y facilitar la toma de decisiones (ICLEI, s.f).

e. El **Centro Bonn para el Reporte de Acciones Climáticas Locales (carbons)**, refiere a una acción conjunta entre el ICLEI y el CDP en donde los gobiernos locales y regionales pueden reportar sus datos climáticos a través del sistema de reporte unificado para monitorear los compromisos, planes, acciones y desempeño de mitigación y adaptación climática, presentando informes que "mejoran la transparencia, la responsabilidad y la credibilidad, fomentando la acción climática local medible, notificable y verificable" (ICLEI, s.f b)

f. El **Protocolo Global para Inventarios de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria (GPC)**, el cual contiene una serie de directrices y principios a fin de poder llevar a cabo inventarios de GEI a escala comunitaria (GCBA, 2015, p.28), los cuales fueron seguidos por la Ciudad al momento de elaborar el propio junto con la ayuda del C40.

Otro instrumento relevante al hablar de las relaciones multilaterales de las ciudades a nivel internacional es el **Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía**. Este es resultado de la fusión del Compact of Mayors (Pacto de Alcaldes) y el Covenant of Mayors. El primero refiere a una coalición de alcaldes lanzada en 2014 que busca la reducción de la emisión de GEI en las ciudades bajo el liderazgo de redes globales de ciudades como el C40, ICLEI y la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) junto con el apoyo de ONU-Hábitat. Además, el Covenant of Mayors se creó en 2008 con el objetivo de reunir a los gobiernos locales para alcanzar y superar los objetivos

⁴ Véase más en: C40 – Cities (<https://www.c40.org/cities>).

climáticos y energéticos de la Unión Europea (Global Covenant of Mayors for Climate and Energy, s.f).

La activa participación y compromiso de Buenos Aires dentro de estas redes y foros respecto al cambio climático ha sido reconocida a partir de numerosos premios y rankings que reflejan la política de liderazgo climático impulsada por el Gobierno de la Ciudad, los cuales serán desarrollados en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3 - Prestigio Internacional

La Ciudad promueve una política de liderazgo climático no sólo a partir de una participación dinámica a nivel internacional sino también mediante numerosas iniciativas a nivel local que son reconocidas en el ámbito externo, como por ejemplo todas aquellas que se incluyen dentro del PACC. Estos reconocimientos se representan en forma de premios como posiciones en diversos rankings que miden distintos indicadores ambientales para definir la postura de las distintas ciudades en esta materia.

3.1 Reconocimientos y Premios

Luego del lanzamiento del Plan de Acción frente al Cambio Climático (PACC) en 2009, Buenos Aires comenzó a incorporarse dentro de las redes de ciudades en materia ambiental, iniciando el mismo año con el C40.

En 2011, comienza a reportar su desempeño ambiental al CDP. Entre 2012 y 2013, participa de la revisión y piloto del Protocolo GPC por iniciativa del C40 y el ICLEI. En 2013 también recibe dos premios por el Plan de Movilidad Sustentable que incluye la red de Metrobus, el sistema de Eco Bici y fomenta la prioridad del peatón en el Microcentro: el Premio a la Movilidad Sustentable y el C40 Citizens Choice Award, elegido por el público como “un modelo innovador, sustentable y replicable (GCBA, 2013).

En 2014 recibe por parte del C40 y Siemens el premio al Liderazgo Climático por el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos que resultó ganador en la categoría de Residuos Sólidos Urbanos (GCBA, 2014). A su vez, el mismo año es reconocida por el CDP como una de las ciudades más comprometidas en su plataforma (GCBA, 2015, p.78).

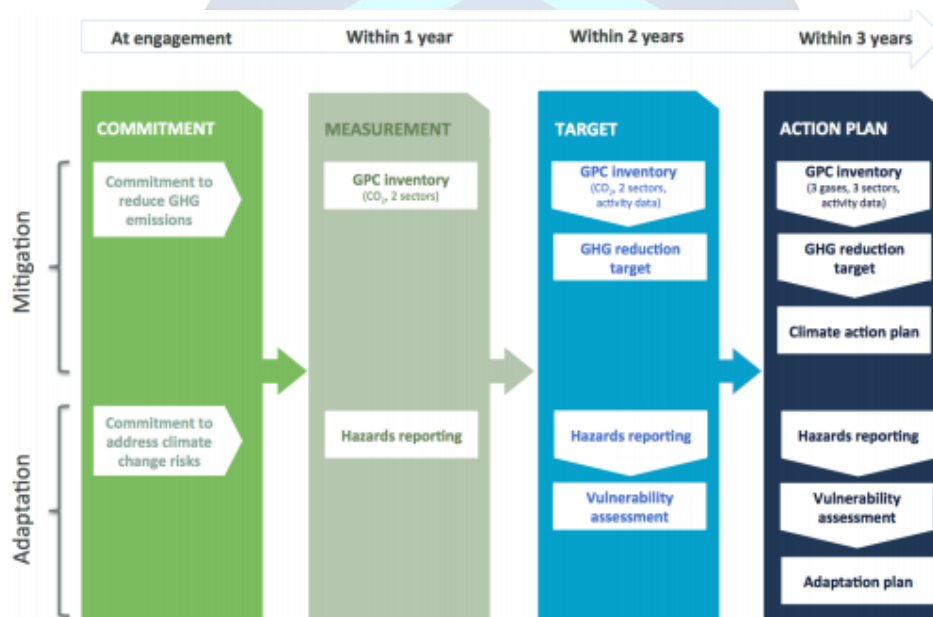
En 2016, el proyecto de Luminarias LED ganó el premio Energy Globe en la categoría mejor proyecto nacional para competir en la instancia Internacional. Incluso el PACC 2016-2020 fue finalista de la categoría “Planes de acción e inventarios” de los premios C40 del 2016, como una herramienta dinámica para la planificación de las políticas integrales de mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático (GCBA, 2016).

Al año siguiente, el proyecto del Metrobus de Julio fue elegido como como el “Mayor Logro de Transporte” por los premios del Foro Internacional de Transporte. El Metrobus también fue destacado por el C40, en donde Buenos Aires logró ser finalista de la categoría “Transporte” en los premios C40 del 2015 (GCBA, 2015b). También en 2017 fue reconocido el nuevo Centro de Reciclaje de la Ciudad, “el primero en el país que reúne cuatro plantas de tratamiento de residuos y, además, funciona como un centro educativo”, siendo finalista en los premios C40 2017 (GCBA, 2017).

Ya en 2019, el C40 selecciona a los proyectos de la Ciudad Reserva Ecológica Lago Lugano, en la categoría “Adaptación y Resiliencia”, y Parque en Altura Barrio 31, en la categoría “Acción Climática Inclusiva” para la publicación Cities100 de la red, que reconoce a 100 de los proyectos más innovadores en sustentabilidad de las principales ciudades del mundo (GCBA, 2019).

3.2 Reconocimientos del Pacto de Alcaldes

El Pacto de Alcaldes, nombrado previamente, propone cuatro etapas de abordaje del cambio climático, las cuales deben ser cumplidas de manera plena dentro de los tres años posteriores a la adhesión informando su progreso anualmente. Como se ve en el cuadro inferior, la primera etapa refiere al compromiso, a reducir las emisiones de GEI y abordar los riesgos derivados del cambio climático. La segunda, de medición, implica la elaboración del inventario según el protocolo GPC y un informe de peligros del lugar; la tercera, el objetivo, involucra establecer un objetivo de reducción de emisión de GEI y realizar una evaluación de vulnerabilidades; mientras que la cuarta y última, en el tercer año termina con la elaboración de un plan de acción frente al cambio climático y un plan de adaptación respecto a los riesgos.



Fuente: Global Covenant of Mayors (2016). CDP Cities 2016 Information Request.

La Ciudad de Buenos Aires, quien adhirió al Pacto en 2015 en el 1er Foro Latinoamericano de Alcaldes C40, cuenta con todas las insignias que reconoce el cumplimiento de las cuatro etapas por parte del Pacto (Compromiso, Inventario, Objetivo y Plan)⁵. La última hace especial referencia al Plan de Acción frente al Cambio Climático impulsado desde 2009, el cual readaptó sus objetivos en función del cumplimiento con los estándares internacionales impulsados por el Pacto.

⁵ C40 – Buenos Aires. Disponible en: <https://www.c40.org/cities/buenos-aires>



3.3 Posición en Rankings

Pese a que la Ciudad de Buenos Aires forma parte numerosos rankings o índices, siguiendo los fines de este trabajo, sólo se tendrán en cuenta aquellos que tomen en cuenta la variable ambiental y, por lo tanto, puedan definir la posición de la Ciudad según sus acciones y esfuerzos en la lucha contra el cambio climático frente a otras metrópolis. En consecuencia, sólo se destacará la posición de la Ciudad en dos: el Global Power City Index, llevado a cabo por la Fundación Mori, en Japón; y el Sustainable Cities Index de Arcadis, una empresa global de consultoría de diseño, ingeniería y gestión.

Respecto al primero, el Global Power City Index (GPCI) evalúa y clasifica a las principales ciudades del mundo según su “magnetismo” o su poder integral para atraer personas, capital y empresas de todo el mundo. Lo hace midiendo 6 funciones: Economía, Investigación y Desarrollo, Interacción Cultural, Habitabilidad, Medio Ambiente y Accesibilidad, proporcionando una clasificación multidimensional (Mori Memorial Foundation, 2019, p.3). Desde su incorporación en 2017, Buenos Aires ha obtenido distintas posiciones en el total general que tiene en cuenta las seis funciones o variables: puesto 40 de un total de 44 ciudades en 2017; en 2018, puesto 38; y 2019 puesto 41 de un total de 48 ciudades. Sin embargo, pese a parecer un mediano desempeño, a nivel regional la Ciudad está por encima de San Pablo y Ciudad de México, únicas dos otras ciudades latinoamericanas que participan.

En cuanto a la variable ambiental, el GPCI toma como indicadores: la ecología (compromiso con el cambio climático, energías renovables y reciclaje); calidad del aire (emisiones de CO₂, densidad de SPM⁶ y densidad de SO₂ y NO₂⁷); y ambiente natural (calidad del agua, cobertura verde y nivel de temperatura). A partir de estos, Buenos Aires se posicionó en el puesto 33 (2017), 30 (2018) y 33 (2019). Durante los tres años la Ciudad se encontró por debajo de San Pablo (puesto 14 en 2017, 23 en 2018 y 31 en 2019), y por encima de Ciudad de México (36 en 2017, 34 en 2018 y 39 en 2019).

Respecto al Sustainable Cities Index, este clasifica a 100 ciudades globales teniendo en cuenta tres variables que define como los tres pilares de la sustentabilidad: personas; planeta; y rentabilidad. Estos tres están estrechamente alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU y rastrean el progreso en relación con los compromisos de la ONU con los ODS (Arcadis, 2018, p.9). De los datos que pudieron obtenerse de los informes de 2017 y 2018, Buenos Aires ocupó los puestos 76 y 81, respectivamente. A nivel regional, se encontró por debajo de ciudades como San Pablo, Santiago y Ciudad de México. Las diferencias respecto al GPCI no sólo está en la cantidad de ciudades que participan sino también en las variables que ambos dos tienen en cuenta.

⁶ Material Particulado en Suspensión (SPM)

⁷ Dióxido de Azufre y Dióxido de Nitrógeno, respectivamente.

Sin embargo, en cuanto a la variable ambiental, la posición de Buenos Aires es mejor respecto a sus compañeros regionales, posicionándose en el puesto 78 en 2017, por debajo de San Pablo y Río, y en el puesto 65 en 2018, sólo por debajo de Santiago. Esto da cuenta de una mejora en el desempeño ambiental de la Ciudad como también una caída por parte del resto.

En ambos índices Buenos Aires se encuentra en la parte media-inferior de las posiciones, esto no quiere decir que la situación de la Ciudad sea negativa, al contrario. Estos índices suelen tomar en cuenta algunas metrópolis de millones de ciudades alrededor del mundo; que Buenos Aires esté presente dentro de estos rankings junto con los numerosos reconocimientos ya expuestos, da la pauta de que la política de liderazgo climático impulsada por el Gobierno de la Ciudad está funcionando.

CONCLUSIONES

Tanto el diseño como la implementación y la readaptación del Plan de Acción frente al Cambio Climático (PACC) y todas las políticas específicas que lo componen, fue posible gracias a la cooperación y coordinación de Buenos Aires con organismos tales como el ICLEI, CDP o el C40. El papel que estos juegan a nivel internacional es fundamental para lograr una respuesta efectiva y colectiva en una temática tan global y fundamental como lo es el cambio climático.

Bajo la idea del "liderazgo climático", la Ciudad de Buenos Aires impulsó una política de intervención internacional a partir de los foros y redes de ciudades en donde fue reconocida numerosas veces por sus esfuerzos. La lucha contra el cambio climático representa para la Ciudad una forma de proyección al exterior, como un actor autónomo. Mientras tanto, estas redes permiten resaltar el papel de las ciudades más allá del ámbito subnacional, presentándolas como actores activos y comprometidos dentro de la gobernanza global.

BIBLIOGRAFÍA

Acuto, M., Decramer, H., Kerr, J., Klaus, I., Tabory, S. y Toly, N. (2018). Toward City Diplomacy:

Assessing capacity in select global cities. Chicago Council on Global Affairs. Disponible en:

https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/toward_city_diplomacy_report_180207.pdf

Acuto, M. y Rayner, S. (2016). City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?. *International Affairs*, 92:5, pp. 1147-1166. Disponible en:

<https://academic.oup.com/ia/article-abstract/92/5/1147/2688095>

Arcadis (2017). Sustainable Cities Index 2017. Disponible en:

<https://www.arcadis.com/en/global/our-perspectives/sustainable-cities-mobility-index-2017/>

Arcadis (2018). Sustainable Cities Index 2018. Disponible en:

<https://www.arcadis.com/en/united-states/our-perspectives/sustainable-cities-index-2018/united-states/#:~:text=The%202018%20edition%20of%20Arcadis,the%20needs%20of%20their%20citizens.>

C40 (s.f). C40 – Cities. Disponible en: <https://www.c40.org/cities>

C40 (s.f). C40 – Buenos Aires. Disponible en: <https://www.c40.org/cities/buenos-aires>

CDP (s.f). Carbon Disclosure Project – What We Do? Disponible en:

<https://www.cdp.net/en/info/about-us/what-we-do>

Constitución de la Nación Argentina (2005).

Cornago, N. (1999), "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: dimensions of conflict and cooperation", en Aldecoa F. y Keating, M. (editores), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Portland

Global Covenant of Mayors for Climate and Energy (s.f). Sobre el Pacto - ¿Qué es?

Disponible en: <http://pactodealcaldes-la.eu/sobre-el-pacto/>

GCBA (2013). Reconocimientos 2013. Disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2013>

GCBA (2014). Reconocimientos 2014. Disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2014>

GCBA (2015). Plan de Acción frente al Cambio Climático 2020. Disponible en:

http://cdn2.buenosaires.gob.ar/espaciopublico/apra/pacc_2020.pdf

GCBA (2015b). Reconocimientos 2015. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2015>

GCBA (2016). Reconocimientos 2016. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2016>

GCBA (2017). Reconocimientos 2017. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2017>.

GCBA (2019). Reconocimientos 2019. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/internacionalesycooperacion/reconocimientos-internacionales/reconocimientos-2019>

Global Covenant of Mayors (2016). CDP Cities 2016 Information Request. Disponible en : <https://www.globalcovenantofmayors.org/wp-content/uploads/2016/03/CDP-Cities-Compact-of-Mayors-2016-guidance.pdf>

ICLEI (s.f). About Us. Disponible en: https://www.iclei.org/en/About_ICLEI_2.html

ICLEI (s.f, b). The carbonn Center. Disponible en: <https://iclei.org/en/cCR.html>

Miranda, R. (2005). Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales – Anuario 2005. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Cerpi/00-Miranda%20listo.pdf

Mori Memorial Foundation (2017). Global Power City Index 2017. Disponible en: <http://mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/2017.shtml>

Mori Memorial Foundation (2018). Global Power City Index 2018. Disponible en: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_summary.pdf

Mori Memorial Foundation (2019). Global Power City Index 2019. Disponible en: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2019_summary.pdf

Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria (s.f). Disponible en: http://c40-production-images.s3.amazonaws.com/other_uploads/images/1016_GPC_Full_MASTER_v6_ESXM-02-02_FINALpdf.original.pdf?1486373653

Rodríguez Cuadros (). Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones. ILADER. Disponible en: <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/cf109a23fa83f3e6f443c2532686b4b5diplomaciaycooperaci%C3%B3ndescentralizada.pdf>

ONU - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo. Disponible en : <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

ONU (s.f). Acción Climática – Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/cities-pollution.shtml>

Pagani, A. (2019). La paradiplomacia como respuesta institucional a cuestiones medioambientales. Una breve mención a casos paradigmáticos. Instituto de Relaciones Internacionales – Anuario 2019. Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/a2019medambArticulosPagani.pdf>

Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. Desafíos, Bogotá (Colombia), 28, pp.15-34. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352016000100002

