

CENTRO DE ESTUDIOS EN CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

De cara a la COP29

Hernan Carlino

Micaela Carlino

Series:

EL ESTADO DE LAS POLITICAS CLIMATICAS

El Camino a Belem para la COP30 en el 2025

2024

Índice de contenidos:

PROLOGO	4
1. <u>MIRANDO HACIA LA COP29: UNA PERSPECTIVA INMEDIATA</u>	5
2. <u>POR UN MOMENTO, UNA MIRADA RETROSPECTIVA</u>	7
3. <u>LOS ASUNTOS CRÍTICOS DE LA CONFERENCIA</u>	9

Prologo

Esta nota temática hace parte de una serie de publicaciones elaboradas en conjunto por la Fundación y el Instituto Torcuato Di Tella y el equipo de investigación dedicado a los asuntos ambientales, energéticos y económico-sociales, así como de políticas públicas, que ha estado trabajando en estas cuestiones durante estas últimas décadas.

La serie de publicaciones en las que esta nota se inscribe está enfocada en analizar el paisaje global en el cual las políticas climáticas típicamente se ponen en valor, en verificar los progresos que se alcanzan en la implementación de esas políticas o, por el contrario, constatar la prevalencia de un casi acendrado estancamiento. También se considera el nexo crítico que se establece entre el progreso que se logra en el decurso de las negociaciones climáticas globales (hacia un efectivo y justo régimen de gobernanza climática) y los avances en la acción ya en el plano nacional.

El sistema de gobernanza internacional, debería entregar un marco apropiado para impulsar y facilitar la toma de decisiones difíciles que se adopten para hacer frente a la triple crisis ambiental: promover la acción climática mediante el uso de una diversidad de instrumentos, regulaciones e incentivos, proteger la biodiversidad y los ecosistemas, y restringir la contaminación, tanto en la dimensión internacional como en el nivel nacional, subnacional y local, asegurando que se adopten abordajes integrados para atender a una serie de problemas complejos, interrelacionados y que se retroalimentan, de manera tal que se pueda procurar la sostenibilidad del plexo de sistemas claves mediante procesos integrados de toma de decisiones, planeamiento e implementación.

No obstante, debe recordarse que la dinámica del cambio global puede incluir senderos alternativos, incluso divergentes, a medida que cambian las circunstancias y evolucionan las condiciones de borde.

Para identificar las direcciones prevalentes del cambio y definir senderos para la acción futura, es necesario elucidar algunas señales sutiles, detectar tendencias que a veces son casi latentes, y ser capaz de extraer detalles de algunas de las incipientes transformaciones estructurales que no siempre es sencillo descubrir, especialmente cuando recién se atraviesan los primeros estadios de las transiciones radicales que están ocurriendo.

1. Mirando hacia la COP29: una perspectiva inmediata

Quedan solo unos pocos días para la apertura de la vigésimo novena sesión de la Conferencia de las Partes (COP29), que tendrá lugar en Bakú, Azerbaiyán, del 11 al 22 de noviembre de 2024.

Pese a la cercanía con el inicio de la Conferencia, vale la pena intentar todavía al menos una sucinta evaluación preliminar del estado de situación de las negociaciones en curso, dirigidas a hacer posible y dar continuidad a los esfuerzos globales para enfrentar el cambio climático, así como observar virtualmente en paralelo el paisaje internacional en el que se despliegan esas conversaciones.

Es que, en los últimos días, en las últimas semanas, han ocurrido sustanciales modificaciones en ese paisaje político global, que pueden muy probablemente incidir sobre el curso y el tenor de las negociaciones durante las próximas sesiones en Bakú.

Puede destacarse, además, que la COP29 habrá de ser un punto crucial en un sendero algo desparejo, pero clave, y que es imprescindible recorrer, en camino hacia la subsecuente sesión de la Conferencia de las Partes (COP30) que tendrá lugar en Brasil el próximo año, donde las diferentes líneas de un cada vez más complejo proceso de negociaciones internacionales deberían, necesariamente, tratar de converger en un acuerdo robusto para reforzar y acelerar el momento de la acción climática actual.

Sin embargo, está claro que con solo esperanzas y buenas intenciones no alcanza para resolver el desafío enorme que plantea el cambio climático a las sociedades contemporáneas.

Habrà que ver pues, en las inminentes sesiones, si las sombras que proyecta el súbito renacimiento de la legitimidad política de los combustibles fósiles en la escena económica global (a la luz de los recientes procesos electorales), deliberadamente traccionado por las muy recientes mutaciones políticas y estimulado por los intereses asociados, socava casi de inmediato los esfuerzos destinados a impulsar las transiciones en curso.

También va a haber en Bakú una oportunidad de constatar entonces si las negociaciones entran en una fase de disimulada hibernación, o, si pese a todos los obstáculos, la racionalidad y la sensibilidad de algunos países, líderes mundiales, gobiernos subnacionales, ciudades, las organizaciones de la sociedad civil en las distintas regiones, y los científicos, son capaces de sobreponerse a los impactos que muy pertinazmente habrán de provocar los defensores del statu quo, especialmente en términos de gobernanza de un régimen internacional que necesita estar basado primariamente en los esfuerzos cooperativos entre países.

Más aun, los asuntos centrales a ser acordados durante las sesiones de la COP29 y las otras conferencias que se despliegan en simultaneo durante las dos semanas próximas, en particular la Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Acuerdo de París (CMA6), ya están definidos con claridad y, aunque sea a modo de reflexión preliminar, es conveniente considerarlos antes que se inicien las sesiones.

De hecho, como sucede habitualmente, en el plano formal, la agenda provisional y sus anotaciones, a ser adoptadas, están disponibles y organizadas con mucha precisión.

No obstante, es en las cuestiones sustantivas, donde también hay un plexo de asuntos respecto del cual queda bastante por debatir y acordar, si se pretende que haya al menos algunos resultados positivos en cuestiones realmente importantes que debieran alcanzarse en Bakú.

No obstante, es preciso hacer notar que las sesiones de la COP29 no representan una mera estación intermedia, cuasi burocrática, en el camino a Belem a fines del 2025, precisamente cuando el Acuerdo de Paris celebre su décimo aniversario. La COP29 debe producir resultados.

En Bakú, entonces, se juegan asuntos claves, que están incluidos en los ítems de la agenda acordada para esas sesiones. Y debe producirlos en un contexto de severas disrupciones ambientales, volatilidad macroeconómica, crisis financieras recurrentes, tasas de interés más elevadas y primacía de las orientaciones de políticas para la preservación del equilibrio fiscal (lo que justifica el recorte de inversiones críticas en mitigación y adaptación), la persistencia o incluso el agravamiento de contiendas bélicas -solo por ahora localizadas- y con proyecciones inciertas, la incapacidad de erradicar la pobreza extrema y el aumento de las desigualdades de ingreso y riqueza, entre países o al interior de los países, la inestabilidad y polarización política y una legitimidad institucional declinante así como la agudización de la puja por el control de cadenas de valor críticas y suministro globales.

Es en este contexto global -ciertamente adverso- que debieran lograrse resultados en cuestiones claves. Entre ellas puede destacarse espacialmente la nueva meta financiera global (NCQG, por sus siglas en ingles), las vías para hacer converger la agenda climática con las cuestiones de seguridad y de aporte a la solución de conflictos, y, dado que la Conferencia se desarrolla en un país que es altamente dependiente de sus exportaciones de petróleo y gas para poder alcanzar sus equilibrios macroeconómicos, estas mismas condiciones promueven la continuidad de las conversaciones para profundizar el acuerdo histórico alcanzado en la COP28, consistente en hacer una transición más allá de los combustibles fósiles, explorando las posibilidades para que esa transición sea ordenada y justa, evitando en lo posible los impactos de esos cambios sobre la sociedad y la economía, aunque la reconfiguración dramática reciente del escenario internacional inevitablemente cree dudas sobre esa posibilidad.

Hay que destacar que, en lo que concierne a los acuerdos en torno de una nueva meta financiera global (NCQG), las negociaciones se proponen alcanzar metas cuantitativas. No obstante, producir resultados en esta materia exige mirar más allá, pues sus implicaciones se proyectan sobre un proceso que incluye como pieza central la reforma del sistema financiero internacional; una reforma que cree las condiciones apropiadas para que los flujos financieros (claramente insuficientes hasta aquí, aun en un marco de muy elevada liquidez global) se dirijan efectivamente hacia donde son más necesarios.

Este doble empeño (financiamiento climático y reforma financiera integral) se relaciona directamente con lo que estipula el Artículo 2.1c. del Acuerdo de Paris, aunque hay diversas posiciones respecto de como llevar adelante esa reforma, en que contexto, bajo qué condiciones institucionales debería darse, y cuáles serían los plazos razonables para materializar esa reforma, que es, por lo demás, extremadamente compleja a la vez que ambiciosa.

En definitiva, si el avance hacia una economía carbono neto cero y una sociedad resiliente puede concretarse, dependerá también de la capacidad de resolver las distorsiones y fallos del mercado, lograr que las políticas nacionales estén en línea con los acuerdos supranacionales y transformar los paradigmas que ordenan hoy las conductas de consumidores y agentes económicos para que incorporen plenamente la noción de que estos cambios que se postulan son inexorables, mientras los riesgos de la inacción son extremos y sus costos muy elevados. En rigor, los costos de la inacción son mucho más elevados que los costos de la acción climática (Swiss Re, 2021).

Esas son algunas de las cuestiones que vinculan la esfera de las relaciones internacionales, las posiciones de los estados nacionales, las realidades económicas y la influencia de los poderosos actores corporativos, la creciente conciencia social respecto de la triple crisis ambiental, y el vasto acervo de conocimiento científico disponible para fundamentar la toma de decisiones, que deberán converger sinérgicamente en el camino hacia la COP30 en Brasil, donde presumiblemente la cuestión de la reforma financiera global y la prosecución de los esfuerzos involucrados en la transiciones sociotécnicas con la mayor ambición, presumiblemente, habrán de ocupar el lugar que su crucial importancia reclama.

En este último sentido, debe recordarse que el G20 en su conjunto es responsable de alrededor del 80% de las emisiones de GEI sean actuales o históricas, si bien hay niveles claramente diferentes de emisiones dentro de ese grupo. A pesar de las advertencias precisas y los costos sociales tanto como económicos que se generan, los niveles de emisiones en el ámbito del G20 continúan elevándose entre los países de ese grupo y, desafortunadamente, también globalmente (UNEP, 2023). Es que los países del G20 no están aplicando su plena capacidad y su potencial para atenuar y evitar la crisis climática, en particular en lo que concierne a la transición hacia las energías renovables (CCPI, 2024), aunque con alguna excepción en este último proceso.

2. Por un momento, una mirada retrospectiva

Mirando hacia atrás, durante la COP28 celebrada en Dubái, en los Emiratos Árabes Unidos, en el 2023, se alcanzó un acuerdo, considerado como un punto de referencia histórico, sobre la cuestión de las pérdidas y los daños, y asimismo, fue finalmente posible hacer una referencia a la necesidad de impulsar una transición que lleve más allá de los combustibles fósiles, en rigor, la primera mención explícita en el vasto cuerpo de textos de negociación de la entera Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Esa referencia fue introducida, no sin obstáculos, en el texto de la decisión final.

Esta mención fue interpretada por algunos como un hito en una negociación que ya se ha extendido durante más de tres décadas, si bien suscitó críticas de los países que son relativamente más vulnerables a los impactos del cambio climático. La Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés), por ejemplo, afirmó durante las discusiones que se trataba solo de un avance incremental respecto de la situación de mero *business as usual*, cuando lo que se necesita, enfatizó

ese grupo de países, era un cambio de paso exponencial para mantener realistamente la meta de un aumento de la temperatura que no excediera de 1,5°C, respecto de los niveles preindustriales.

A pesar de estos puntos de vista discordantes, las referencias del acuerdo en el texto respecto de los combustibles fósiles lograron finalmente un frágil consenso y sirvieron como un medio, se esperaba, para influir en los marcos regulatorios internacionales. Apuntar a una transición sin establecer plazos ni objetivos cuantificados permitió asegurar el respaldo al texto de los productores de combustibles fósiles. Junto con la posibilidad de incluir tecnologías de remoción de carbono, como la captura y almacenamiento de carbono, que en definitiva seguirían permitiendo la exploración, producción y consumo ininterrumpidos de combustibles fósiles, el texto dio suficiente flexibilidad como para ser aceptado como una parte constitutiva de la decisión final.

Mas adelante en el tiempo, a mediados de 2024, las sesiones preparatorias formales de los Órganos Subsidiarios (SB60), celebradas en junio en Bonn, Alemania, previas a la COP29, constituyeron una oportunidad clave para crear nuevas expectativas y, presumiblemente, allanar el camino hacia el éxito en Bakú, y poder decidir sobre las cuestiones críticas pendientes.

Entonces, los debates celebrados en junio en Bonn principalmente se centraron en los aspectos relacionados con cómo, y en qué medida y escala, puede financiarse a escala regional y nacional la indispensable acción climática en los países en desarrollo. Un acuerdo sobre el nivel de financiación (definido sobre una base anual) a partir de 2025, debería conducir a decisiones sobre esta cuestión vital, que deberán finalmente adoptarse durante la COP29, si bien junto con otros asuntos también relevantes.

Por tanto, se espera que la financiación sea el mayor foco de debate en la COP29, en la que las Partes deberían establecer el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado sobre Financiación (NCQG, por sus siglas en inglés). No obstante, aún está por determinar en qué medida este objetivo se aplicará también a la definición de los distintos elementos y la composición de la cuestión fundamental del financiamiento (sea su destino a mitigación, adaptación, o pérdidas y daños), y, asimismo, cómo se abordarán los demás medios de implementación en estas circunstancias.

Cabe señalar que cada sucesiva Conferencia de las Partes (COP) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -de hecho, casi todas las Conferencias- crea nuevas expectativas, suscita esperanzas, promueve el debate público y, con frecuencia, desencadena puntos de vista encontrados en los medios de comunicación, en particular sobre cuál sería el balance final que se espera de una conferencia mínimamente exitosa, así como cuáles deberían ser los principales resultados a obtener en cada una de las sucesivas sesiones anuales. Esos resultados positivos sólo serán plausibles como consecuencia de haber logrado avances reales en esta nueva coyuntura de las ya largas negociaciones en curso en materia climática.

Con frecuencia, algunas de las anteriores sesiones de las conferencias de las partes fueron celebradas como innovadoras o como hitos del proceso de construcción de un régimen de gobernanza internacional. Típicamente, esos calificativos fueron utilizados por los países anfitriones, y, al mismo tiempo, los resultados fueron criticados por haber sido insuficientes, imprecisos o muy vagos, al menos por algunos de los grupos de negociación que forman parte de ese mismo proceso, así como por las organizaciones no gubernamentales más críticas, que abogan -como corresponde- por una

mayor ambición y exigen, por lo menos, la puesta en marcha de una acción acelerada en materia de mitigación.

En muchos sentidos, esa dicotomía persistente entre los resultados alcanzados en cada instancia de negociación, que permiten e impulsan la acción, y el contraste con la magnitud de los esfuerzos necesarios, es consecuencia principalmente de la ya ostensible lentitud de la acción climática mundial (frente a los exigentes retos de desatar rápidamente las transformaciones requeridas), y de la urgencia cada vez mayor de poner en marcha todo el complejo andamiaje de un marco regulador global adecuado que permita y estimule la acción.

Esta arquitectura, un componente crucial de un régimen de gobernanza climática, es esencial para impulsar los esfuerzos decisivos para abordar el calentamiento global con urgencia, puesto que ya estamos casi en la mitad de esta década crucial y proseguir con el estancamiento en la acción es posible, pero extremadamente riesgoso, especialmente si se consideran los puntos de inflexión negativos y la probabilidad cada vez más elevada de la ocurrencia de instancias de no retorno en sistemas críticos.

Así pues, una vez más, es mucho lo que está en juego este noviembre en Bakú, en torno a varias cuestiones cruciales que deben abordarse y sobre las que hay que tomar decisiones. Analizaremos estas cuestiones, con más detalle, en la siguiente sección.

3. Los asuntos críticos de la Conferencia

La COP29 es la denominación usual de la ya inminente conferencia de las partes de los 198 países signatarios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El Acuerdo de París, por su parte, se adoptó el 12 de diciembre de 2015, en la vigésimo primera sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) celebrada en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015. Actualmente, 195 de las 198 Partes en la Convención son Partes en el Acuerdo de París.

Las sesiones en Bakú comprenden un conjunto de reuniones que incluyen la vigésimo novena Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP29), la décimo novena Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP19), la sexta Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Acuerdo de París (CMA6), la sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBASTA61) y la sesión del Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI61), de las cuales están disponibles sus agendas provisionales.

Según su Presidencia, está previsto que la COP29 se articule en torno a dos pilares: el aumento de la ambición y la facilitación de la acción. A pesar de enunciarse esta aspiración general, si bien existen prioridades que deben tratarse de forma colectiva, también existen obstáculos -dadas las divergencias entre las Partes- que deben resolverse para impulsar dichas prioridades y alcanzar acuerdos consensuados.

Más específicamente, cuando se consideran las principales cuestiones que puedan estar pendientes para su resolución en Bakú, de modo permitan arribar a decisiones que impliquen resultados exitosos

aun en un contexto relativamente desfavorable para la construcción de acuerdos y para restañar la confianza que puede haber quedado dañada en las instancias recientes de negociación, se incluyen principalmente algunos de los siguientes asuntos contemplados en las diversas agendas del proceso de negociación:

- Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado sobre Financiación (NCQG), que se espera sea decidido en Bakú;
- Artículo 6 del Acuerdo de Paris sobre abordajes cooperativos;
- El Programa de Trabajo de Mitigación;
- El Programa de Trabajo para una Transición Justa (JTWP);
- El Plan de Acción de Genero; y,
- La Meta Global de Adaptación.

A continuación, examinamos expeditivamente los temas enunciados, su importancia relativa y su posible jerarquización en un contexto de potencial redefinición de las posiciones nacionales en el marco del Acuerdo de Paris.

Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado sobre Financiación

Se espera que el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado sobre Financiación Climática (NCQG) para los países en desarrollo se decida en la COP29 en Bakú.

Dada la relevancia de esta cuestión, en esta sección se esboza someramente el proceso de negociación en curso, se identifican algunas de las cuestiones clave, y se exponen las diferencias entre las Partes, mientras deliberan sobre el NCQG, al entrar en esta fase decisiva de las negociaciones.

El papel esencial de la financiación climática para posibilitar la acción ambiental no puede ser en modo alguno disminuido o su importancia relativizada. Según Mazzucato, “no estamos ni mucho menos cerca de alcanzar los flujos de financiación climática de al menos 5,4 billones de dólares anuales para 2030 que son necesarios para evitar los peores efectos de un planeta más caliente” (Mazzucato, 2024).

Cabe destacar que, en su carta a las Partes y a los grupos de negociación, la Presidencia de la COP29 ha hecho hincapié en que su principal prioridad en la negociación es acordar un NCQG que sea justo y ambicioso, y que tenga en cuenta las necesidades y prioridades de las Partes que son países en desarrollo.

Para facilitar los debates preparatorios, la Presidencia de la COP29 ya ha convocado un diálogo ministerial sobre el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado relativo a la financiación de la lucha contra el cambio climático, en paralelo a la 79ª Asamblea General de las Naciones Unidas, una reunión que por sí misma indica una escalada significativa de las negociaciones del NCQG al más alto nivel político. Además, para intensificar el impulso positivo, la Presidencia de la COP29 también anunció que convocaría a una reunión informal de Jefes de Delegación el 8 de octubre en Bakú, a la que seguirá el Diálogo Ministerial de Alto Nivel formal sobre el NCQG el 9 de octubre, y una sesión previa a la COP los días 10 y 11 de octubre.

Las reuniones de junio del SB60, tal y como estaba previsto, ya habían acogido otro diálogo de expertos técnicos (TED10) para permitir un examen en profundidad de los elementos del Nuevo Objetivo Cuantificado Colectivo sobre financiación climática, incluido el modo de garantizar que dicho objetivo sea suficientemente ambicioso, que esté estructurado de forma óptima, se informen sus avances de manera transparente y coherente, y mejore significativamente la cantidad y aumente la calidad de la financiación climática que se entregará a los países en desarrollo, así como se incluye el propósito de agilizar el acceso a los recursos ampliados que se seguirán proporcionando.

Sin embargo, al término de las dos semanas de negociaciones en Bonn siguieron existiendo importantes obstáculos en la recta final hacia la COP29. En particular, los avances en el tema central de la COP29 siguen pendientes, ya que aún persisten importantes discrepancias entre las Partes. Por ello, cuando estas negociaciones se reanuden formalmente las Partes deberían reflejar su voluntad de acordar rápidamente a partir de sus actuales posiciones relativamente rígidas, para poder encontrar un terreno común y llegar a una conclusión adecuada en Bakú. Sin embargo, cuestiones básicas como el tamaño último de la meta cuantitativa y su estructura permanecen todavía sobre la mesa de discusión.

Una de las decisiones claves es entonces establecer a qué monto máximo expresado en dólares debería aspirar el NCQG. Diferentes países y organizaciones han sugerido en esta cuestión objetivos anuales de financiación climática muy dispares, que van desde los miles de millones a los billones. En esta fase de las conversaciones, parece probable que el objetivo consista en establecer múltiples metas que reflejen diferentes tipos de flujos financieros, como los fondos públicos frente a los recursos privados.

Otras consideraciones también cruciales corresponden a la determinación de que países deberán proporcionar financiación, si se preferirán determinados instrumentos financieros (como subsidios o préstamos condicionales) y qué reportes será necesario presentar para garantizar fomentar la transparencia de los procesos involucrados.

En rigor, las deliberaciones que transcurrieron durante los últimos dos años en materia de financiamiento han dejado en claro que las divergencias que existen entre las Partes difícilmente puedan resolverse enteramente al nivel técnico, será preciso una participación vigorosa de los estamentos de alto nivel político para permitir un resultado valioso. Estas circunstancias indican que es muy posible que se produzcan arduas discusiones en Bakú para hacer posible lograr una meta ambiciosa en esta materia.

Artículo 6

El Artículo 6 del Acuerdo de París estableció principios para la operación de los mercados de carbono, las transacciones asociadas a los derechos de emisión y otras formas en las que los países podrían cooperar para alcanzar las metas climáticas mediante la adopción de procedimientos no basados en los mercados.

Aunque algunas de las normas se fueron acordando en el periodo transcurrido hasta aquí, ha sido necesario continuar las negociaciones para establecer las orientaciones necesarias para que el Art.6 pueda ponerse en funcionamiento pleno.

Los mercados de carbono que operen bajo el marco del Artículo 6, en rigor, deben ser vistos y considerados como un suplemento a las reducciones de emisiones que hace parte de la acción climática, antes que como un sustituto de esa acción.

Por otro lado, la aplicación del Artículo 6 del Acuerdo de París es considerada una oportunidad para alcanzar los objetivos nacionales de reducción de emisiones, a priori, de manera más eficiente, vía la formación de precios de los derechos de emisión, ya que permite a los países cooperar voluntariamente para alcanzar objetivos de reducción más ambiciosos, por ejemplo, mediante el intercambio de créditos de carbono (Artículo 6.4).

Ya en la COP27, en Sharm el-Sheikh se había abierto la posibilidad de concreción de los primeros proyectos de Resultados de Mitigación Transferidos Internacionalmente (ITMO, por sus siglas en inglés) -mediante la transferencia de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero desde un país a otro- que se contempla en virtud del artículo 6.2 del acuerdo.

Si hubiera consenso en torno del Artículo 6 se podrían luego establecer las bases para la constitución de unos mercados de carbono de mayor transparencia e integridad mediante acuerdos bilaterales que se puedan revisar y un mercado multilateral centralizado. Para llegar a ese punto, los negociadores tienen que lograr acuerdos sobre la definición y el contenido; la elegibilidad de los proyectos y los procesos de revisión; y la capacidad de hacer pública unos determinados requerimientos de información.

Lograr que las reglas que regulan el Artículo 6, en rigor la construcción de los mercados de carbono que de ellas resulten, es extremadamente importante para asegurar que los mercados internacionales de carbono que se desenvuelvan bajo ese marco sean ambientalmente íntegros, robustos, y no creen riesgos de socavar las imprescindibles acciones destinadas a generar reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero. Dicho de otro modo, que no funcionen como una vía para atenuar la ambición o evitar poner en marcha las transformaciones estructurales que son necesarias para enfrentar el cambio climático de manera decidida.

Debe notarse en este punto, una vez más, que el cambio climático está además relacionado casi inseparablemente con la crisis global del agua y con la pérdida de biodiversidad. Si se recuerda que los bosques y los humedales son enormes reservorios de carbono (alrededor del 25% de las emisiones globales de carbono) y que dependen a la vez de un ciclo hidrológico estable y de ecosistemas saludables, una disrupción mayor de la biodiversidad y de los ecosistemas, haría necesarias reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero tanto más elevadas, agravando los impactos y agudizando los costos de la transformación.

Desde la perspectiva de al menos una parte de los países en desarrollo, el Artículo 6 podría representar un daño potencial a la integridad ambiental y al logro de las metas globales del Acuerdo de París, específicamente de la meta de temperatura media global, si no hubiera unas orientaciones suficientemente claras y precisas respecto de su operación.

En este sentido es necesario destacar que se deben establecer criterios estrictos para la cuantificación, la adicionalidad y las líneas de base, en particular en lo que concierne a la remoción

de carbono de la atmosfera y que debieran ser implementadas utilizando criterios de certificación y verificación independiente.

Además, es necesario que el marco regulatorio que finalmente se acuerde sea capaz de mantener el equilibrio entre los objetivos de estimular la participación en los mecanismos, asegurar la transparencia de las transacciones cubiertas, teniendo en cuenta la existencia de diferentes requerimientos de reporte y, asimismo, reducir tanto como sea posible las cargas administrativas. También se plantea la importancia de poner en vigor un registro internacional que sea funcional a las necesidades de los mecanismos.

Es conveniente añadir, que los mercados de comercio de derechos de emisión que operen bajo el Art. 6 son mercados de cumplimiento y están gobernados por estándares internacionales y requerimientos de transparencia y obligación de reportar, y por lo tanto son esencialmente diferentes de aquellos créditos que resultan de las transacciones en los mercados voluntarios de carbono.

Asimismo, algunas Partes han planteado la cuestión acerca de cómo asegurar que los abordajes cooperativos en el marco del Artículo 6 contribuyan con su parte de los fondos devengados con destino a la adaptación

Debe recordarse que en la COP28 en Dubái, se había logrado introducir un nuevo texto sobre para el Artículo 6.8, que es el que propone considerar enfoques no de mercado, incluyendo en ese texto la cuestión de la utilización de medidas fiscales nacionales como la fijación de precios al carbono, contempla también cuestiones como los enfoques de Mitigación y Adaptación Conjuntas (JMA) como alternativa a los esquemas de pagos basados en resultados (RBP), y proponía un programa de preparación para ayudar a las Partes a identificar y desarrollar estos enfoques.

Pese a que no ha sido posible lograr acuerdo pleno sobre el libro de reglas de Artículo 6 en la COP28, en 2023, desde entonces las Partes parecen haber realizado algún progreso para encontrar un punto de equilibrio en aspectos críticos y así disponer de una base común para concluir con algunas de las cuestiones pendientes. En efecto, el Órgano de Supervisión (*Supervisory Body*) del ahora denominado Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París (el *Paris Agreement Crediting Mechanism* o PACM), que involucra la transacción de créditos de carbono entre países o entidades, ha logrado en octubre, en su más reciente reunión realizada en Bakú, concluir documentos sobre dos estándares remitidos a la CMA6 (de requerimientos metodológicos y de actividades que comprenden la remoción de carbono) que contribuyen a dar soporte técnico a los créditos de carbono que se quieran negociar. Asimismo, en esa sesión, ha determinado que todos los proyectos que propongan ser desarrollados bajo este mecanismo deben cumplir con las salvaguardas ambientales y de derechos humanos que se establezcan.

En este caso, como en otras cuestiones bajo negociación es preciso distinguir que asuntos son puramente de naturaleza técnica y cuales requieren de una resolución de carácter político.

Así, queda por considerar un plexo de cuestiones técnicas cuyo tratamiento es preciso elucidar en la CMA6 en Bakú, a la luz de su importancia para dejar expedito el camino para la creación de mercados internacionales de carbono, una cuestión que ya tiene un largo proceso anterior de

negociación internacional, por ejemplo bajo las estructuras creadas por el Protocolo de Kioto, además de una muy vigorosa postulación de los beneficios de esos mercados por un conjunto de instituciones financieras, actores económicos en línea con un marco teórico que incluye un importante acervo de análisis y recomendaciones.

Entre las cuestiones pendientes, entonces, se incluyen, entre otros, los siguientes temas:

- Determinar si los estándares propuestos por el Órgano de Supervisión son finalmente adoptados
- Como resolver las cuestiones vinculadas a la autorización de los créditos de carbono, inclusive especificando si un país puede revocar una autorización de créditos ya concedida
- Decidir si los créditos de carbono deben atravesar un proceso de revisión técnica antes de que puedan ser utilizados en una transición
- Si los países en desarrollo que tienen recursos limitados están habilitados para utilizar el registro internacional de transacciones precisamente para inscribir las transacciones de créditos que se realicen.

El Programa de Trabajo de Mitigación

Se espera que en esta materia se logre resolver el hiato que se observa en el progreso en el Programa de Trabajo de Mitigación, para lo cual es preciso reconstituir la confianza entre las Partes, aumentando la cooperación internacional y promoviendo un ambiente internacional habilitador para la acción, mediante la reformulación del marco lógico del trabajo para pasar del modo de negociación al modo de implementación.

En esa dirección deberían considerarse los vínculos con otros ítems de la agenda y con diferentes procesos en marcha, como entre otros el Balance Global, el Programa de Trabajo para una Transición Justa, el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado sobre Financiación, las cuestiones vinculadas a la tecnología y la innovación, las medidas de respuesta y las sinergias con los esfuerzos de adaptación, sin que el reconocimiento de estos vínculos signifique condicionalidades para la resolución de las cuestiones propias del Programa de Trabajo de Mitigación.

El Programa de Trabajo para una Transición Justa (JTWP)

Deben reconocerse algunas premisas que sustentan la acción en este ámbito, incluyendo el supuesto respecto de lo que significa definir una transición justa:

- Hacer frente al cambio climático no debiera procurarse por vías que impliquen el aumento de las desigualdades entre países y al interior de estos;
- Las orientaciones internacionales no debieran subordinar las prioridades nacionales y, como es tradicional, reconocer las circunstancias nacionales
- Los senderos hacia transiciones justas debieran estar asentados precisamente en las visiones, prioridades, estrategias y circunstancias nacionales

El Programa de Trabajo para una Transición Justa (JTWP) debiera poder atender el alcance que se le ha definido, esto es, el reconocimiento que una transición justa excede (aunque abarca) la cuestión de las transiciones energéticas, y comprende las dimensiones socioeconómicas y de empleo, las

salvaguardas ambientales, y los esfuerzos asociados con los impactos adversos de las transiciones (por ejemplo en términos de programas para la reabsorción de los sectores sociales y económicos afectados por las transiciones), las cuestiones vinculadas a la sostenibilidad ambiental, y la transición vista como un proceso que abarca vectores de mitigación, fortalecimiento de la capacidad adaptativa y mejora de la resiliencia, de manera sincrónica e integrada, al tiempo que se evita la duplicación de esfuerzos.

Entre las preocupaciones de los países en desarrollo se cuenta la necesidad de evitar que el (JTWP) sea un sustituto para resolver problemas y aspectos controversiales en otras áreas como por ejemplo la cuestión de los desplazamientos de población y las migraciones forzosas que debieran ser atendidos en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia para pérdidas y daños (WIM).

Sera además necesario explorar las diferentes oportunidades para ulteriores iniciativas de cooperación internacional a la vez que proponer abordajes inclusivos para crear senderos de transición justa en el marco del desarrollo de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, los Planes Nacionales de Adaptación y de acción y las Estrategias de Desarrollo a Largo Plazo de Bajas Emisiones, así como asegurar la coherencia en la formulación de las políticas pertinentes y la consideración de las cuestiones relativas a la educación y la capacitación para atender la situación de los grupos desfavorecidos por los procesos de transición que se desarrollen.

El Plan de Acción de Género

Los tópicos referidos a las cuestiones de género y el cambio climático pueden quedar inicialmente subsumidos en dos objetivos mayores:

- Integrar la perspectiva de género en todas las políticas climáticas, tanto para impulsar la igualdad de género, cuanto implementar las medidas de mitigación y adaptación más eficazmente
- Mejorar la participación de las mujeres y su liderazgo en la toma de decisiones concernientes a la acción climática, así como en lo que corresponde a las instancias de la negociación.

En consecuencia, las cuestiones de género son consideradas como un tema de negociación por derecho propio, así como una cuestión transversal que se correlaciona con otros ítems mayores de la agenda de negociación.

Las expectativas para la COP29 en torno de la cuestión de género y del Plan de Acción de Género comprenden lo concerniente a la revisión de la implementación del Programa mejorado de Trabajo de Lima sobre género y deben hacer un balance de la implementación del plan quinquenal adoptado en la COP25 en el 2015, el Plan de Acción de Género. En rigor, el Plan de Acción de Género (GAP) es, como señalábamos, parte del denominado *Lima Work Programme on Gender* (LWP) que debe ser revisado y finalizado en la COP29. A partir de eso, queda por negociar un nuevo programa de trabajo y extender el actual que debe ser adoptado en Bakú y en la COP30 en Belem, respectivamente

La Meta Global de Adaptación

A pesar de los cada vez más devastadores impactos climáticos, el Reporte sobre la Brecha de Adaptación 2023 (*Adaptation Gap Report*) elaborado por el UN Environment Programme (UNEP) revela que el progreso en materia de adaptación climática se está haciendo más lento en todas sus dimensiones (planeamiento, implementación y recursos financieros), mientras la crisis climática se vuelve más peligrosa y volátil.

La meta global de adaptación (GGA, por sus siglas en inglés) fue establecida en el 2015 como un elemento central del Acuerdo de París, cuyo foco estaba puesto en mejorar la capacidad adaptativa, fortalecer la resiliencia de las sociedades, y reducir la vulnerabilidad al cambio climático.¹

Al reconocer la necesidad de proseguir con la elaboración de esta meta los negociadores desarrollaron un marco de referencia para guiar a los países en materia de progreso en la concepción y en la implementación de acciones de adaptación.

La adopción ulterior del marco de la Meta Global de Adaptación, actualmente denominado el *UAE Framework for Global Climate Resilience* (FGCR, por sus siglas en inglés), representa un resultado clave en materia de adaptación incluido en la decisión final de la COP28.² Si bien carece de un objetivo cuantitativo general, similar a la meta global de mitigación, el FGCR permite identificar la resiliencia en términos de las poblaciones, el bienestar, los medios de vida, y la naturaleza para las generaciones actuales y las futuras como una aspiración esencial para la prosperidad y el bienestar. Asimismo, el marco subraya la importancia de la acción de cara al 2030 en sectores claves, como la agricultura, la alimentación, la salud, la disponibilidad de agua, la infraestructura social y de comunicaciones, los ecosistemas, los medios de vida y el acervo cultural. El FGCR también establece objetivos para cada uno de los estadios del ciclo de política de la adaptación, un proceso que se inicia con la evaluación precisa de impactos, examina la vulnerabilidad, identifica los riesgos y avanza luego con el planeamiento, la implementación, y el ulterior monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos.

No obstante, el texto del marco mencionado es algo débil e impreciso en lo que concierne a los medios de implementación que constituyen un componente crucial de los esfuerzos de adaptación.

Si bien el primer Balance Global identifica algunos progresos en materia de financiamiento para la adaptación la brecha financiera es ciertamente considerable y queda mucho camino por recorrer en esta materia ya que la acción para la adaptación recibe como máximo hasta un tercio del financiamiento climático total.

¹ Naciones Unidas (UNFCCC). 2015. Acuerdo de París, Artículo 7.1.

² UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2023. CMA.5 Advanced Unedited Version, Glasgow–Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation referred to in decision 7/CMA.3

En consecuencia, de cara a la COP29, algunas de las cuestiones a considerar incluyen, entre otras, como parte del Programa de Trabajo UAE-Belem, aun reconociendo las limitaciones de un programa que se desenvuelve en solo dos años, las siguientes:

- Acuerdo respecto de los principios claves y las consideraciones que permitan definir los indicadores globales de adaptación (por ejemplo, relevancia, escalabilidad, simplicidad, inclusividad y equidad, y necesidades financieras, entre otros)
- Determinación del alcance de los indicadores, incluyendo indicadores de resultados, de proceso y de insumos (correspondiente a la cuantificación de los medios de implementación recibidos y aplicados).

Referencias

- Bloomfield, A., & Scott, S. V. (2017). *Norm Antipreneurs and the Politics of Resistance to Global Normative Change*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.
- CCPI (Climate Change Performance Index) (2024). *Climate Change Performance Index 2024*. Bonn: CCPI.
- Chancel, L., Bothe, P., Voituriez, T. (2023). *Climate Inequality Report 2023*. Paris: World Inequality Lab.
- Climate Policy Initiative (2023). *Global Landscape of Climate Finance 2023*. San Francisco: Climate Policy Initiative.
- Climate Watch (2022). "Historical GHG Emissions." Climate Watch.
- Esplin Odell, R (2019). *How Strategic Norm-Shaping Undergirds America's Command of the Commons*. Massachusetts Institute of Technology Political Science Department. Research Paper No. 2019-23. MIT Political Science.
- Hussein, F., M. Adow, C. Okereke, G. Olorunfemi H. Otchwemah, and C. Thangata (2024). "Understanding the Paris Agreement's "Global Goal on Adaptation".
- Lantis, J. S. (2017). *Theories of International Norm Contestation: Structure and Outcomes*. In Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press.
- Mazzucato, M. (2024). *Policy with a Purpose*. Finance & Development Magazine. International Monetary Fund. September 2024.
- Mazzucato, M., S. Doyle, and L. Kuehn von Burgsdorff (2024). "Mission-Oriented Industrial Strategy: Global Insights." IIPP Policy Report 2024/09, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, London.
- Swiss Re (2021). *The Economics of Climate Change: No Action Not an Option 2021*. Zurich: Swiss Re.
- UN (2024). *Report by the Chairs of the Subsidiary Bodies. Informal summary of the first dialogue under the United Arab Emirates just transition work programme*
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2023. *CMA.5 Advanced Unedited Version, Glasgow–Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation referred to in decision 7/CMA.3*
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2023). *First global stocktake. Revised advance version*. UN FCCC/PA/CMA/2023/L.17.
- UNEP (United Nations Environment Program) (2023). *Emissions Gap Report 2023*. Nairobi: UNEP.