

CENTRO DE ESTUDIOS EN CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

Guía anotada para interpretar la COP 29

**Financiamiento climático, mecanismos bajo el Artículo 6 y
otros asuntos**

Serie:

**Aportes para la acción climática en tiempos de incertidumbre
El Camino a Belém para la COP 30 en el 2025**

2025

Autor:

Hernán Carlino

Nota: Esta publicación refleja las opiniones, entendimientos e hipótesis de su autor y estos no comprometen ni implican la posición de la Fundación Torcuato Di Tella ni la del Instituto Torcuato Di Tella en la interpretación de los asuntos bajo análisis. Ambas instituciones tampoco han contribuido a las consideraciones que en este documento se formulan sobre las posiciones de países, grupos, instituciones, actores interesados o entidades.

COP 29: Deriva de una conferencia singular

La intersección agonal de un complejo de crisis y una constelación de conflictos e intereses

Prólogo

Esta guía anotada hace parte de una serie de publicaciones ordenadas en conjunto por la Fundación y el Instituto Torcuato Di Tella y producidas por el equipo de investigación que está allí dedicado a los asuntos ambientales, económico-sociales, energéticos y de financiamiento, así como de seguimiento de la construcción de la gobernanza global de los asuntos ambientales.

También toma en cuenta las políticas públicas nacionales relacionadas con esas distintas dimensiones, a fin de facilitar unas transformaciones que se plantean como imprescindibles. Los miembros de ese equipo de investigación han estado trabajando en estas cuestiones durante las últimas décadas.

La serie de publicaciones en las que esta nota en particular se inscribe está dedicada a analizar el paisaje global en el cual las políticas climáticas y ambientales típicamente se ponen en valor, en verificar los progresos que se alcanzan en la implementación de esas políticas o, por el contrario, constatar, cuando así sucede, la prevalencia de un casi acendrado estancamiento y, asimismo, propone examinar las razones que explican los avances o, por el contrario, provocan su retroceso.

También se trata de elucidar 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 concretos en la acción que se deben encaminar ya en el plano nacional.

Y, a la inversa, es preciso desentrañar cuidadosamente el impacto de las distintas políticas nacionales en los grados de libertad que gozan los representantes de las Partes en el devenir de las múltiples negociaciones y complejas internacionales que se desenvuelven sobre estas cuestiones.

El sistema de gobernanza internacional, debería entregar un marco apropiado para impulsar y facilitar la toma de unas decisiones muy difíciles que se deban adoptar para hacer frente a la triple crisis ambiental: promover la acción climática mediante el uso de una diversidad de políticas, instrumentos, regulaciones, incentivos, y la aplicación de recursos financieros y tecnológicos; proteger eficazmente la biodiversidad y los ecosistemas; y restringir la contaminación, tanto en la dimensión internacional, como en el nivel nacional, subnacional y local.

Para lograrlo es necesario asegurar que se adopten abordajes integrados para atender este conjunto de problemas complejos, interrelacionados y que se retroalimentan, de manera tal que se pueda procurar la sostenibilidad del plexo de sistemas ambientales claves, mediante la adopción de procesos integrados que abarcan la toma de decisiones, el planeamiento, y la implementación y el subsecuente monitoreo, en todos los niveles de decisión.

No obstante, debe recordarse que la dinámica del cambio global puede incluir la elección entre senderos alternativos, incluso a veces algo divergentes, a medida que cambian las circunstancias y evolucionan las condiciones de borde para la toma de decisiones, en un paisaje global volátil, impredecible y pleno de riesgos.

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 están casi latentes, y, además, ser capaz de extraer los fundamentos de algunas de las incipientes transformaciones estructurales cuya evolución no siempre es sencillo anticipar en un paisaje global donde predomina la incertidumbre.

Esto es así, especialmente cuando recién se atraviesan los primeros estadios de unas transiciones radicales que están ocurriendo en la economía global y de mutaciones en el orden político internacional y cuya persistencia en el tiempo no está siempre garantizada por las fluctuaciones en el contexto geopolítico en el que se despliegan.

Esa tarea es la que se aborda en esta serie que ha introducido una sucesión de notas que intentan elucidar algunas de las diferentes dimensiones de los diversos procesos de cambio global en marcha.

Acrónimos

AILAC	Asociación Independiente de América Latina y el Caribe
AF	Fondo de Adaptación
AFB	Junta del Fondo de Adaptación
AOSIS	Alliance of Small Island States
AP	Acuerdo de París
BTR	informes bienales de transparencia (sus siglas en inglés)
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CMA	Conferencia de las Partes como encuentro de las Partes del Acuerdo de París
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CMP	Conferencia de las Partes como encuentro de las Partes del Protocolo de Kioto
COP	Conferencia de las Partes (sus siglas en inglés)
CORSIA	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation
CPF	Comité Permanente de Financiación
EIG	Grupo de Integridad Ambiental (sus siglas en inglés)
GAP	Gender Action Plan
GEI	Gases de efecto invernadero
GGA	Global Goal on Adaptation
GST	Balance Global (sus siglas en inglés)
IEA	Agencia Internacional de Energía
iNDC	Contribución prevista y determinada a nivel nacional (Intended nationally determined contribution o iNDC, por sus siglas en inglés)
IRENA	International Renewable Energy Agency
ITMO	Resultados de Mitigación Transferidos Internacionalmente (ITMO, por sus siglas en inglés).
LDC	Países menos Desarrollados
LMDC	Like Minded Developing Countries
MDI	Medios de Implementación (MOI, por sus siglas en inglés).
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio (Clean Development Mechanism, CDM, por su sigla en inglés)
MTR	Mecanismo de Transparencia Reforzada
NAP	Planes Nacionales de Adaptación (sus siglas en inglés)
NCQG	Nuevo Objetivo Cuantificado
NDC	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (sus siglas en inglés)
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional (también ICAO por sus siglas en inglés)
OS	Órganos Subsidiarios (SBs, por su sigla en inglés)
OSACT	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por su sigla en inglés)
OSE	Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI, su sigla en inglés)
PACM	Paris Agreement Crediting Mechanism (del Artículo 6.4)
PMA	Países menos Adelantados
SB	Órgano de Supervisión (su sigla en inglés)
UAE	United Arab Emirates
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (también CMNUCC)

Nota:

A lo largo del texto se hace uso de siglas y abreviaturas que con frecuencia recurren a la sigla o al acrónimo en inglés que, típicamente, predomina no solo en las negociaciones, como es inevitable visto el lenguaje que allí predominantemente se utiliza, sino también en las reuniones internacionales, los diálogos, presentaciones, y webinarios, con referencias comunes, que se hacen habituales, a órganos, programas de trabajo, organismos, instituciones, y otros entes que requieren identificación precisa, así como a la designación más frecuente de mecanismos, procedimientos y procesos que se desarrollan como consecuencia de la lenta construcción de un régimen climático internacional.

El uso habitual en este contexto, no obstante, no implica una renuncia al idioma español, solo la utilización temporaria de un lenguaje común a la negociación climática internacional; que, en algún momento, en una fase anterior de los esfuerzos por mitigar el cambio climático, los especialistas en el análisis de la evolución de las negociaciones denominaron *'kyoto protocolese'*.

El propósito de permitirse esta licencia idiomática en el texto es facilitar al lector establecer la correlación inmediata con los asuntos en discusión y con los diferentes resultados obtenidos en sus principales ámbitos de debate.

Aclaración:

El análisis de lo ocurrido durante las negociaciones en Bakú, que se presenta en esta guía anotada, recoge en primer lugar las observaciones y el entendimiento de los distintos integrantes del equipo de la FTDT/ITDT que participaron de la COP 29, así como compila información y recoge los emergentes del proceso de negociación según fuera elaborada y diseminada por diversas instituciones de investigación, a la vez que añade otros análisis provenientes de diversas fuentes.

En efecto, se cuentan, entre otras fuentes para el análisis, el valioso registro de lo sucedido en la Conferencia publicado como es tradicional por el Boletín de Negociaciones de la Tierra, de IISD; la síntesis que difunde *Carbon Brief*, y las actualizaciones que sobre la conferencia entrega la *Third World Network* (TWN), además de los reportes contenidos en la *ECO Newsletter*, de la *Climate Action Network* (CAN), estas dos últimas concebidas desde sus diferentes perspectivas institucionales.

También se han consultado las evaluaciones realizadas sobre los distintos asuntos bajo negociación por el IDDRI, Wuppertal Institute, ERCST, GLAC, e ITUC, entre otras ponderaciones sobre los resultados de la COP 29.

El análisis, incluye, además, la consideración de un número de publicaciones, estudios y documentos sobre temas claves de la conferencia, como aquellos referidas al financiamiento climático y a la reforma financiera internacional, así como también los análisis sobre las decisiones correspondientes a la regulación del Artículo 6 (por ejemplo, entre otros los de la IETA) y la consideración de los antecedentes en esta materia en el régimen climático internacional.

Asimismo, esta guía retoma los resultados y hallazgos de los análisis previos sobre esta vigésimo novena conferencia de las partes, que fueron elaborados y publicados por la Fundación y el Instituto Torcuato Di Tella (FTDT/ITDT) a lo largo del 2024, y que comprenden, entre otras, las siguientes notas: 2024: Un año de super-elecciones climáticas; En el camino a la COP29; *State of play of climate action 2024*; y, también, De cara a la COP29. También, recoge los resultados de los webinarios sobre la COP 29 realizados ex ante y ex post por la FTDT-ITDT.

Además, distintos investigadores del Centro de Estudios en Cambio Climático Global (CECcG), un espacio conjunto de investigación de la Fundación y el Instituto Torcuato Di Tella (FTDT/ITDT), han participado como observadores en la sucesión de conferencias de las partes realizadas a lo largo de más de dos décadas y han analizado los avances y retrocesos habidos en la construcción del régimen climático global, así como más recientemente han sistematizado una metodología propia para evaluar los resultados de esas sesiones. Esa larga experiencia también ha contribuido a hacer posible el análisis detallado que se presenta en esta Guía anotada.

Índice

PRÓLOGO.....	3
ACRÓNIMOS.....	5
ÍNDICE.....	8
1 LOS ELEMENTOS DE UNA COP SINGULAR	10
2 LA CONSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN CLIMÁTICO APARECE MUY TENSIONADA EN EL TURBULENTO CAUCE AMPLIO DE LA GEOPOLÍTICA GLOBAL.....	14
3 LAS SESIONES Y LOS TEMAS	19
4 LA META DE FINANCIAMIENTO: DEMASIADO POCO, DEMASIADO TARDE	20
4.1 LOS ANTECEDENTES.....	20
4.2 DE QUE SE TRATABA LA NEGOCIACIÓN	22
4.3 LAS LÍNEAS DE QUIEBRE EN LA CONSECUCIÓN DE LA NCQG	26
4.4 EL ACUERDO EN TORNO AL FINANCIAMIENTO	27
4.5 ANÁLISIS DE LAS METAS	28
4.6 UN LLAMADO A LA REVISIÓN URGENTE DE LA META.....	33
4.7 FONDO PARA PÉRDIDAS Y DAÑOS.....	35
4.8 OTROS ÍTEMS RELATIVOS AL FINANCIAMIENTO	36
5 EL ARTÍCULO 6 Y SU ITINERARIO.....	39
5.1 ALGUNOS ANTECEDENTES	40
5.2 LA NEGOCIACIÓN DURANTE LAS SESIONES DE LA COP 29	44
5.2.1 INTRODUCCIÓN.....	44
5.2.2 ARTÍCULO 6.2.....	45
5.2.3 ARTÍCULO 6.4.....	54
5.2.4 ARTÍCULO 6.8 Y EL PROGRAMA DE TRABAJO EN RELACIÓN CON EL MARCO PARA LOS ENFOQUES NO RELACIONADOS CON EL MERCADO.....	67
5.2.5 COLOFÓN.....	68
6 OTROS ASUNTOS E ÍTEMS RELEVANTES DE LA AGENDA.....	69
6.1 OTRAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA MITIGACIÓN.....	69
6.1.1 PROGRAMA DE TRABAJO SOBRE LA AMBICIÓN Y LA APLICACIÓN DE MEDIDAS EN MATERIA DE MITIGACIÓN	69

6.1.2 OTROS ÍTEMS DE LA AGENDA DE MITIGACION	71
6.2 LA ADAPTACIÓN.....	73
6.2.1 LOS ASUNTOS CONCERNIENTES A LA ADAPTACIÓN	73
6.2.2 LOS IMPACTOS, LAS VÍCTIMAS, LOS DAÑOS Y SUS COSTOS.....	74
6.2.3 LA NEGOCIACIÓN EN TORNO A LAS CUESTIONES DE LA ADAPTACIÓN	76
6.3 EL PROGRAMA DE TRABAJO PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA (JTWP).....	83
6.4 EL PLAN DE ACCIÓN DE GÉNERO	84
6.5 LA NUEVA GENERACIÓN DE NDC	85
<u>7 HALLAZGOS SOBRE LA COP29 Y NUEVAS LÍNEAS DE DERIVA</u>	<u>89</u>
7.1 LOS HALLAZGOS	90
7.2 LAS LÍNEAS DE DERIVA Y EL CAMINO A BELÉM DE PARÁ, BRASIL	94
<u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	<u>100</u>

1 Los elementos de una COP singular

En la extendida secuencia de Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, desde la primera celebrada en Berlín, Alemania, en 1995, hace ya tres décadas, ha habido diferentes experiencias de sesiones exitosas, consideradas en su momento como hitos en el proceso de construcción del régimen climático internacional, también algunos fracasos resonantes, así como un número considerable de conferencias que hicieron posible poco más que solamente mantener la negociación en marcha, aunque sin lograr producir en esas cumbres aportes decisivos.

En esa secuencia prolongada en el tiempo, metafóricamente, hubo lo que parecieron mil mesetas, algunos valles en sombras y unas cimas; éstas últimas abarcan aquellos hitos que redefinieron el curso de la negociación climática para reflejar apropiadamente los cambios en el paisaje político y económico internacional, que en definitiva determina las condiciones de borde de la gobernanza del régimen climático global.

La COP 29, realizada en Bakú, Azerbaiyán, conjuga empero algunos rasgos y circunstancias que la convierten en una conferencia singular, realizada en una localización que podría haberse entendido, incluso a priori, como controversial, y que fue llevada a cabo en un momento crítico de una considerable mutación del paisaje político y electoral internacional.

En primer lugar, es la segunda ocasión sucesiva¹ en que la Conferencia de las Partes se lleva a cabo en un petro-estado, cuyas exportaciones de petróleo crudo y gas representan más del 90% de sus exportaciones totales, al tiempo que su producción de combustibles fósiles explica aproximadamente un tercio de su PIB (IEA, 2024) (ver Box1, más abajo).

En segundo lugar, estas circunstancias han hecho que, en una iniciativa casi sin precedentes, un grupo de personalidades de alto nivel con una prolongada trayectoria en el proceso de la negociación climática y de asuntos ambientales, que incluyó entre otros a Ban Ki Moon, Mary Robinson, Christiana Figueres, y Connie Hedegaard, además de destacados investigadores como Johan Rockstrom y otros numerosos científicos, haya dirigido una carta a la Secretaría Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, solicitando que estas cumbres se organicen solo en aquellos países que puedan dar evidencias de un apoyo claro y decidido a la acción climática.

Además, los autores de esa carta postulan que las sesiones deben tener y aplicar reglas muy estrictas en lo que concierne al desempeño de las potenciales actividades de *lobbying* durante las mismas sesiones, en particular las que puedan llevar adelante los representantes de la industria de los combustibles fósiles, durante el desenvolvimiento de cada Conferencia.²

¹ La COP28 realizada en Dubái, Emiratos Árabes Unidos, en 2023, también se desarrolló en un país que es un gran exportador de petróleo y gas, aunque ha comenzado incipientemente a desarrollar su capacidad en materia de generación de energía solar desde 2014.

² Sobre este punto hay una discusión reciente entre quienes opinan que las actividades de *lobbying* de gran intensidad deberían estar reguladas y restringidas, y quienes sostienen que es mejor que los representantes de los sectores de petróleo y gas, como ejemplo entre otros, participen de las conferencias y tengan visibilidad en ellas.

Por eso, los autores de la carta reclaman que se mejore y haga más riguroso el proceso de selección para elegir las presidencias de las Conferencias de las Partes y, consecuentemente, la decisión sobre cuales habrán de ser en cada caso los países anfitriones, así como hacen en ella un llamado a reformar el funcionamiento de esas conferencias, proponiendo una serie de medidas más estrictas con ese fin.

Un ejemplo de la necesidad de establecer reglas claras para las COP en materia de *lobbying*, tal como urgen los expertos en la carta mencionada, es que en la COP 29 no menos de 132 ejecutivos de nivel senior de grandes compañías de petróleo y gas fueron invitados a participar de la conferencia, para lo cual recibieron acreditaciones especiales como huéspedes del propio Presidente de la Conferencia. Asimismo, según los datos disponibles, 1773 *lobbyistas* de empresas de carbón, de petróleo y de gas han sido acreditados para participar de esta Conferencia.³ Esa ha sido la segunda presencia más alta de firmas promotoras de la exploración, producción y uso de combustibles fósiles en los registros históricos de las conferencias de las partes, y su presencia masiva suele procurar influir sobre las posiciones de las Partes que precisamente proponían acelerar la transición más allá de los combustibles fósiles, tal como se estaba debatiendo. Por contraste, debe anotarse que solo el 1,5% de los participantes en la conferencia representaban a la industria de los combustibles fósiles o podían ser considerados “lobistas”.

Sobre esta cuestión, hay que recordar que, en el 2023, en la COP28 en Dubái, ya se había acordado avanzar con lo que entonces se denominó una ‘transición más allá de los combustibles fósiles’, una decisión que finalmente se adoptó luego de debates muy intensos en torno de ese texto, pues un grupo de países intentó hasta último momento en Dubái evitar que se hiciera mención explícita a los combustibles fósiles en el texto final de la decisión.

Box1: Azerbaiyán, su economía y la tradición de los combustibles fósiles

Azerbaiyán, situado en la región del sur del Cáucaso, y con una más que centenaria tradición petrolera, está expuesto a los efectos desfavorables de la volatilidad de los precios de los combustibles, que explican la caída de su PIB en los ciclos negativos de precios del petróleo y el gas. No obstante, el país posee considerables fuentes para el aprovechamiento de la energía solar y eólica, a la vez que buenas perspectivas relacionadas con el uso de la biomasa, la energía geotérmica y la hidroelectricidad, aunque el despliegue de estas fuentes ha sido hasta aquí muy limitado y hoy solo contribuyen con un 1.5% de la oferta total de energía y el 6% de la oferta de electricidad (IEA, 2024).

Si bien Azerbaiyán se ha comprometido a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 35% para el 2030 (a partir de su año de base en 1990), el gas natural que el país no utilizare, al desplazar el consumo de energía doméstica a fuentes renovables, será ofrecido en el mercado internacional. De ese modo, más que una transición para dejar atrás el uso de combustibles fósiles se trataría, en rigor, de una estrategia para sostener en el tiempo la generación de rentas extraordinarias de recursos no renovables, en este caso los fósiles.

³ Esa presencia es solo superada por las delegaciones nacionales de Azerbaiyán (2229), el organizador de la conferencia, de Brasil (1914) que tiene la responsabilidad de recibir la próxima COP 30, y de Turquía (1862), por lo cual parece al menos razonable intentar definir reglas estrictas en esta materia.

Luego, también es útil recordar que la COP 29 se realizó a casi 10 años de haberse firmado el Acuerdo de París, en el que, entre otros objetivos globales, se plasmó la meta de proseguir los esfuerzos para limitar a 1,5°C el aumento de la temperatura media global en la superficie de la tierra para finales de este siglo, por comparación con la temperatura media en el planeta en la era preindustrial. No obstante, esa meta será muy probablemente superada incluso ya bastante antes del 2030.⁴

Antes del inicio de las sesiones de esta Cop 29, Yalchin Rafiev, canciller azerí y negociador jefe de la Presidencia de la conferencia, destacó que su país tenía dos objetivos principales para estas sesiones.

Esos objetivos priorizados por el Presidente de la COP, Mukhtar Babayev, eran los dos siguientes: acordar una nueva meta de financiamiento para implementar la lucha contra el cambio climático y conciliar los últimos detalles pendientes del Artículo 6 del Acuerdo de París, que principalmente regula el funcionamiento de los mercados internacionales de comercio de derechos de emisión.⁵

Sin embargo, no caben dudas, que el acontecimiento que ha provocado los efectos más intensos en el desenvolvimiento ulterior de esta Cumbre ha sido el resultado de la reciente elección presidencial en los Estados Unidos, que llevó a la victoria al Sr. Trump, y lo instala así nuevamente en la Casa Blanca, casi como epílogo trascendente de un año electoral muy denso en todo el planeta.

La cuestión por dilucidar en estas sesiones era, pues, la de determinar si las sombras que proyecta el súbito renacimiento de la aparente legitimidad política de los combustibles fósiles en la escena económica global (a la luz de lo acontecido en los recientes procesos electorales), que podrá ser deliberadamente traccionado por las últimas mutaciones políticas y estimulado por los intereses asociados, sería capaz de socavar casi de inmediato los esfuerzos destinados a impulsar las transiciones en curso.

El tenor de la victoria del presidente electo en Estados Unidos, que le permite controlar el Congreso y los resortes del poder en plenitud, incluso posiblemente con menos *check and balances* (contrapesos)⁶ que en su mandato anterior -respecto de las múltiples decisiones que se adopten en esta y en otras cuestiones claves-, a la vez que su pertinaz crítica respecto de la cuestión climática, que parece incluso haberse radicalizado aún más a esta altura. Esta agudización incluye nuevamente la decisión de que los Estados Unidos se retiren como Parte del Acuerdo de París, lo que habrá de tener un efecto considerable en los próximos años.⁷

⁴ Según el programa satelital europeo *Copernicus*, la temperatura media mundial en agosto alcanzó los 16,82°C, esto es 1,51°C más que en la era preindustrial. Esto significa que ya se ha superado al menos ocasionalmente el umbral de +1,5°C establecido en el Acuerdo de París.

⁵ Así como también incluye disposiciones para regular aquellas iniciativas no basadas en mercados bajo el Artículo 6.8.

⁶ Los notorios "*check and balances*" a los que suele referir la literatura de política

⁷ El 4 de noviembre de 2019 la administración Trump notificó a las Naciones Unidas que los Estados Unidos se retiraban del Acuerdo de París (AP). Si bien el entonces presidente Trump había anunciado en junio de 2017 que el país tenía la intención de retirarse del AP, los términos del acuerdo impedían que pudiera notificar formalmente de retiro recién el 4 de noviembre de 2019.

En este sentido debe recordarse que en el caso del Acuerdo de París, del cual ha decidido retirarse el actual presidente de los Estados Unidos Sr. Trump,⁸ el expresidente Obama no solicitó en su momento autorización al Senado de los Estados Unidos para su firma -que representa en la práctica, el consentimiento para ratificar- porque el Acuerdo de París a priori no contiene compromisos para los países desarrollados que no estuvieran cubiertos previamente por aquellos inscriptos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, que entrara en vigor oportunamente en 1995.

Esas cambiantes condiciones en el contexto político internacional, aún en un mundo crecientemente policéntrico, habían proyectado casi de inmediato un aura de preocupación en el contexto de una COP ya, per se, teñida por un cierto pesimismo, nacido de la lentitud de los avances previos, que esencialmente se translucía a priori en moderadas expectativas sobre sus posibles resultados en aquellos asuntos considerados claves.

Box 2: Un cambio radical de orientaciones de política y sus efectos globales

Si se examinan las implicaciones de las elecciones realizadas en los Estados Unidos estrictamente en relación con las cuestiones climáticas y el desenvolvimiento de la COP 29, hay dos planos principales que es preciso considerar.

Por una parte, es útil evaluar el efecto que el desmantelamiento de las políticas climáticas previamente en vigor, que dispone el Sr. Trump, tendría en términos de las emisiones de gases de efecto invernadero de los Estados Unidos, que, en ese caso, según algunas estimaciones, agregarían unos 4 mil millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (GtCO₂e) al 2030 al total mundial (Carbon Brief, 2024).

Otras proyecciones indican que como resultado de las políticas del nuevo gobierno de Trump se provocaría un aumento de las emisiones de entre 2 mil y cuatro mil millones de toneladas de gases de efecto invernadero al 2030 (Nature, 2024). Asimismo, si se prolongaran en el futuro podrían elevar la temperatura global (por sí mismas) en unas pocas decimas de grado, lo que bastaría para impulsar el aumento de la temperatura del planeta por encima de la meta consistente en el limitar el calentamiento global en 1.5 °C.

La mera decisión de rechazar la *Inflation Reduction Act* (IRA) por sí sola implicará elevar las emisiones de GEI de los Estados Unidos al 2035 por un equivalente a aproximadamente mil millones de toneladas de CO₂ y elevar los niveles de emisiones entre un 24% y un 36% respecto de las políticas climáticas hasta aquí en vigor (Rhodium Group 2024).

De modo que, la reversión en las políticas puesta en marcha, en los hechos probablemente acabaría con las esperanzas de mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 1.5 °C, tal como fuera acordado en 2015 en el marco del Acuerdo de París y cuya materialización aparece cada vez más comprometida por las demoras habidas hasta aquí en la acción climática. Algunos investigadores, incluso, sostienen que en realidad ese umbral ya ha sido en la práctica atravesado, debido a la aceleración del calentamiento global ocurrido a partir del 2010 (Hansen, J. et al., 2025).

Más aun, incluso suponiendo que no se produzcan otros cambios aún más dramáticos de visión estadounidense en esta materia (lo que está ya ocurriendo aceleradamente, por ejemplo, con la

⁸ Efectivamente el Presidente Trump firmó el mismo 20 de enero de 2025 una orden ejecutiva ordenando que los Estados Unidos se retire del Acuerdo de París (Acceso en: <https://apnews.com/article/trump-paris-agreement-climate-change>).

enfática apelación al “*drill, baby, drill*” como emblema de una política energética) las emisiones de GEI de los Estados Unidos continuarían creciendo, seguramente de forma acelerada, más allá del 2030.

En otro orden, la administración Trump ha cancelado USD cuatro mil millones en compromisos pendientes con el Fondo Verde para el Clima, según fuera comunicado el 27 de enero de 2005 por el Secretario de Estado Marco Rubio, mediante una nota dirigida al Secretario General de Naciones Unidas António Guterres, lo que contribuye a desfinanciar ese Fondo (Mathiesen, K., (2025), Politico).⁹

Un segundo, pero crítico, plano de análisis corresponde a la elucidación de los efectos de la pronta puesta en vigor de una política clima-escéptica o directamente negacionista, a la vez que del despliegue paralelo de estrategias intensamente proteccionistas del mercado doméstico y de la producción nacional, así como la pugna por el dominio del desarrollo tecnológico, y el empleo del “*hard power*” en cada instancia de negociación internacional.

Esos efectos se proyectan tanto sobre la gobernanza y la integridad del régimen climático internacional en particular, como, importantemente, sobre la dinámica de los flujos del comercio global y su evolución en un futuro inmediato.

2 La construcción del régimen climático aparece muy tensionada en el turbulento cauce amplio de la geopolítica global

Hubo en Bakú, como ya anticipábamos, una oportunidad de constatar casi de inmediato si las negociaciones habrían de entrar en una fase de disimulada hibernación, o, si pese a todos los obstáculos que se alzan, la racionalidad y la sensibilidad de algunos países, líderes mundiales, gobiernos subnacionales, ciudades, organizaciones de la sociedad civil en las distintas regiones, y los científicos e investigadores en todas partes, son capaces de atemperar y sobreponerse a los impactos que insistentemente provocan los defensores del statu quo fósil, especialmente en términos del futuro de la gobernanza de un régimen internacional que necesita estar basado esencialmente en los esfuerzos cooperativos entre países.

Esos actores son precisamente los que Sebastian Treyer caracteriza como aquellos que todavía se desempeñan de conformidad con las reglas (*those who are still playing by the rules*), que asegura deben ser contados, para saber con precisión cuántos son, y, a la vez, esperar que sean más que solo unos pocos (Treyer, 2025). Estos actores debieran ser capaces de volver a aprender a confiar en los otros actores -de condiciones similares- para poder soportar, agrega Treyer, los golpes que vendrán de muchos lados diferentes.

Ciertamente, puede parecer paradójico sugerir como estrategia ajustarse a las normas, atenerse estrictamente a las reglas, aun cuando tantos actores -gubernamentales y no gubernamentales- incluso especialmente aquellos que tradicionalmente han declarado defender un mundo basado en reglas, están hoy, ostensiblemente transgrediéndolas o manifestando a viva voz, casi con arrogancia, su intención de hacerlo, con el propósito claro de debilitar las normas, hacerlas imposibles de cumplir y probablemente crear un nuevo orden internacional basado puramente en el poder de imponer la voluntad de aquellos estados presuntamente más poderosos.

⁹ Ver en: <https://www.politico.eu/article/donald-trump-rescind-4-billion-us-pledge-un-climate-fund/?> 8

Es que el rechazo in toto de las preocupaciones por los asuntos ambientales, en rigor su menosprecio absoluto, cuando no su negación, que pareciera va a caracterizar las posiciones internacionales de un número aún incierto -pero posiblemente creciente- de países en los próximos años, se da precisamente en un contexto global multipolar, en el que hoy ya se despliegan con intensidad en aumento unos procesos complejos, como lo son el aumento persistente de las desigualdades de ingreso y riqueza a nivel mundial, un progresivo deterioro de las instituciones democráticas en algunos países y en algunas regiones, la inestabilidad y la polarización política en sociedades escépticas y fragmentadas, y una legitimidad institucional con frecuencia declinante en el plano nacional.

A ello se suman, en todo el planeta, los profundos impactos estructurales y distributivos de las dos vertientes mayores de las transiciones en curso: la transición digital y de la inteligencia artificial, que avanza al ritmo acelerado que le impone un cambio tecnológico casi autónomo, y la transición verde, carbono cero y sostenible; estos procesos coetáneos y radicales, hacen imprescindible la necesidad de lograr atenuar los impactos diferenciales que esas mutaciones proyectan sobre la sociedad, especialmente para la consecución de la equidad, el bienestar y la prosperidad, sea en el plano internacional cuanto en el nacional.

Es necesario procurar, a la vez, promover transiciones justas hacia economías carbono neto cero y sociedades resilientes al cambio climático, para evitar poner en juego la viabilidad política de largo plazo de las transiciones en curso.

Además de las tendencias que operan como límites a la posibilidad de implementar cambios y encausar las transiciones, en el plano internacional parece acentuarse el declive de los espacios de negociación multilaterales, al menos expresado en términos de su eficacia.

Es precisamente ese déficit en la capacidad de los distintos foros multilaterales de dar respuestas a la poli-crisis ambiental, y, a la vez, la evidencia de liderazgos racionales algo escasos o con poco peso a escala global, los que agudizan las dificultades para construir los consensos imprescindibles para resolver la emergencia climática, al tiempo que esa evolución desfavorable se ha proyectado asimismo como limitaciones emergentes, ya muy específicamente, sobre el decurso y los resultados de esta COP 29, que tenía, por cierto, diversos asuntos claves por debatir y resolver.

Así, es posible coincidir con aquellos pensadores que sostienen que durante el 2024 se han hecho más intensas manifestaciones de un orden global en mutación que retarda los avances del multilateralismo ambiental, un esfuerzo colectivo que requiere de la cooperación decidida y persistente entre países para proteger bienes públicos globales (IDDRI, 2024). Y esta condición, en algún sentido disruptiva, incide con particular intensidad sobre la potencia del régimen climático multilateral y sobre los avatares de la emergencia climática.

En rigor, durante los últimos cuarenta años se ha asistido al progresivo despegue y ulterior auge de poderes emergentes del denominado Sur profundo (China, India, Brasil), que se consolidaría en un mundo crecientemente post-occidental, en un espacio geopolítico predominantemente de Asia, verificándose un desplazamiento paulatino del centro de gravedad del mundo (Tokatlian, 2010).

Por contraste, los finales del 2024 exhiben la resurgencia de una visión que se propone enfrentar los desafíos de largo plazo que crea esa prolongada mutación en desarrollo hacia un orden internacional no hegemónico, para lo cual algunos autores estadounidenses recomiendan que los Estados Unidos se concentren en restaurar su primacía, con base en el poder puro, y en pujar por liderar la definición del orden internacional futuro en todos los campos y en todos los órdenes en los que este se manifiesta (McConnell, M., 2024).

Es este contexto de pugna geopolítica cada vez más agudizada el que hace sumamente difícil sostener los necesarios esfuerzos para reforzar y ampliar los mecanismos de cooperación internacional que requiere imprescindiblemente el multilateralismo ambiental.

Una evidencia de esas dificultades progresivamente más agudas han sido los algo magros resultados obtenidos en las tres conferencias ambientales principales (cambio climático, biodiversidad, desertificación), realizadas a finales del 2024, así como también los obstáculos encontrados durante las negociaciones orientadas a llegar a un acuerdo para prohibir los plásticos, realizadas en Busan, Corea, en noviembre del año 2024.¹⁰

Adicionalmente, la irrupción vigorosa de una épica del retroceso¹¹, a manera de entusiasta restauración conservadora, en conjunción con la impronta de una renacida legitimidad política de los combustibles fósiles en la escena económica global (a la luz de las preferencias de los impulsores del crecimiento económico a cualquier costo), en conjunción con el posible papel protagónico de los países productores de hidrocarburos, que muy probablemente sea consolidado por la evolución del esquema de distribución del poder mundial, genera riesgos adicionales de muy distinto orden.

En efecto, estas circunstancias pueden promover y legitimar la inacción de otros países que hoy son parte, tanto de la Convención Marco como del Acuerdo de París, y limita aún más las posibilidades de alcanzar metas que, paradójicamente, por primera vez en estas tres décadas de esfuerzos de construcción de la gobernanza climática, parecían estar al alcance de la mano.

Es que las diversas soluciones tecnológicas que aceleradamente se están poniendo en valor y los modelos económicos que están esencialmente asociados a la reducción de los costos de las transiciones (básicamente debido a la evolución acelerada de avances tecnológicos vitales para que ello suceda), permiten anticipar que las transformaciones en curso, en especial, pero no solamente, las críticas transiciones energéticas, son hoy, en esencia, técnica y económicamente viables.

Lo que resta entonces, y no es poco, es la decisión política de impulsar esas transformaciones y construir la precisa definición del entramado institucional apropiado para canalizar el plexo de esfuerzos necesarios para lograr esos avances trascendentes.

Sin embargo, las políticas y las instituciones se erigen hoy con frecuencia como los obstáculos principales para desenvolver una acción climática que sea tan ambiciosa como urgente.

Precisamente, el 2024, un año de super-elecciones,¹² resultó en cambios políticos virtualmente sísmicos en algunas de las mayores democracias y economías del planeta; las

¹⁰ 5th Session of the Intergovernmental Negotiating Committee to Develop an International Legally Binding Instrument on Plastic Pollution, Including in the Marine Environment (INC-5) (24 de noviembre al 1 de diciembre 2024). En esas sesiones no hubo acuerdo para establecer un nuevo tratado para combatir la polución con plástico, y evitar la montaña de polución que crece a escala mundial a lo largo del entero ciclo de vida de este.

¹¹ Una verdadera lucha por el sentido, o dicho en otros términos una batalla ideológica, en relación con el completo rechazo de la dimensión ambiental.

¹² Ver por ejemplo en FTDT (ftdt.cc): 2024, un año de super-elecciones

consecuencias de esos procesos electorales tienden a intensificar las alteraciones geopolíticas preexistentes.

No solo eso, aunque sus efectos estratégicos y en la dinámica de poder se manifiesten con intensidad en los próximos tiempos, los cambios ocurridos en el paisaje político global provocan nuevos y más agudos desafíos en la negociación destinada a impulsar la acción colectiva internacional, en un mundo que es cada vez más marcadamente multipolar y que registra fluidos cambios en la dinámica del poder global.

Por esta razón, es preciso comprender esas tensiones dinámicas y procurar construir pacientemente coaliciones de países con posiciones transformadoras comunes y formular las estrategias más adecuadas para consolidar las condiciones políticas e institucionales para poder asegurar la acción climática.

Con ese fin, es útil identificar con la mayor claridad los beneficios que las transformaciones habrán de generar y destacar, por ejemplo, que las transiciones hacia la energía limpia son hoy casi inevitables.

Es preciso, además, complementariamente, elaborar unas narrativas positivas que destaquen con precisión los beneficios que de las transiciones sociotécnicas se derivan, así como identificar y cuantificar con similar detalle los costos crecientes, así como los riesgos, de no hacer.

Eventualmente, el nuevo paraguas ideológico para la inacción, provisto por la habitualmente burda narrativa de la negación, pese a todo, habrá de operar como un estímulo difícil de contrarrestar en el nuevo paisaje político internacional en el que se desenvuelve la construcción continua del régimen climático global; ese paisaje que pareciera va a singularizarse, entre otras cuestiones, por desprestigiar casi enteramente la acción cooperativa y privilegiar la confrontación.

Asimismo, la priorización de las políticas nacionales y la importancia de alcanzar sus objetivos en los países desarrollados, en tanto la acción climática produce impactos económicos (en particular efectos fiscales) expresados primordialmente en términos de la asignación de recursos disponibles, lo que reduce el espacio para que esos países negocien en el plano internacional acuerdos de gobernanza sobre la arquitectura del régimen climático.

Esas condiciones disminuyen los grados de libertad para nuevos compromisos de los países donantes especialmente en materia de provisión de recursos, con lo cual las decisiones de política interna, cuando se comprometen fondos para la cooperación internacional, se vuelven más contenciosas, a medida que las sociedades nacionales expresan su mayor descontento con su situación actual y proclaman sus demandas de bienestar, prosperidad y seguridad económica en lo inmediato, que no pueden ser satisfechas hoy sino solo muy parcialmente.

Esas demandas y los desacuerdos en torno a ellas se suscitan en un mundo que afronta fuertes tensiones en el comercio internacional, intensa competencia por materias primas y, en particular, por ciertos insumos críticos, y con una economía global que crece más lentamente, y cuyas tendencias son más volátiles que lo previamente anticipado, lo que tiende a acentuar las tensiones al interior de las sociedades nacionales y, consecuentemente, limita la flexibilidad de los decisores políticos para alcanzar acuerdos sustantivos en el campo internacional.

Tal vez, mucho más que en ocasiones anteriores, las circunstancias nacionales influyen entonces muy pesadamente en las salas donde se reúnen los grupos de contacto que llevan adelante el día a día de las negociaciones internacionales.

Así, los países desarrollados, que típicamente están poniendo en vigor reducciones presupuestarias e incrementos impositivos destinados a asegurar el muy consagrado (por su ortodoxia) equilibrio fiscal, que caracteriza hoy buena parte de las políticas nacionales de ese grupo de países, se muestran muy renuentes a comprometer nuevos fondos climáticos para evitar que se perciban con claridad unas inconsistencias considerables (de astringencia doméstica vs flexibilidad fiscal internacional), que darían lugar a fuertes presiones y eventualmente a conflictos políticos y sociales en su frente interno.

Por otra parte, las negociaciones en torno al régimen climático no quedan definidas por una única relación geopolítica que pueda considerarse prevaleciente. Las coaliciones en el ámbito de la negociación son, con frecuencia, relativamente inestables o efímeras, adquieren peso en una conferencia y, tal vez, hasta incluso en la siguiente, pueden variar radicalmente su composición, perdiendo el peso que tuvieron inicialmente, hasta irse desvaneciendo.

Con toda la gravitación que tienen en el paisaje global las relaciones geopolíticas, así como por el peso de los grupos tradicionales de países que participan de la negociación, esos vínculos en el plano de las relaciones internacionales no se manifiestan hoy con similar univocidad en el curso de los debates que debieran conducir a acuerdos en torno a los principales ítems de la agenda de las sesiones.

Una consideración adicional es que el multilateralismo, esto es, la construcción de acuerdos y mecanismos de cooperación entre países sobre asuntos y desafíos claves de la humanidad, típicamente en el marco del sistema de Naciones Unidas, se desenvuelve hoy en el contexto de un sistema de poder global policéntrico o, al menos, que avanza rápidamente en esta dirección, donde por añadidura el poder aparece estar además más distribuido o más contestado, al menos de manera implícita o no formal, entre estados nacionales y actores no estatales, poderosas corporaciones y las hoy muy influyentes redes sociales (social media) de comunicación, que exhiben un poder enorme en la construcción de sentidos que avalan y hasta elogian la inacción ambiental y reniegan del globalismo.

Frente a una realidad conflictivamente policéntrica, es bastante más difícil conciliar miradas e intereses y conjugar acciones ambiciosas, basadas primariamente en la cooperación multilateral, que algo inevitablemente tiende a ser deslegitimada debido a su relativa incapacidad para impulsar las transformaciones y la concertación de acciones y esfuerzos.

En consecuencia, las dificultades se extienden, casi inmediatamente a las negociaciones sobre una cuestión tan compleja, como lo es delinear y poner en vigencia un régimen de gobernanza climática suficientemente flexible, eficiente y justo, y, sobre todo, acelerar tanto como haga falta el ritmo de la acción.

Es este un régimen que debe poder adecuarse apropiadamente a los cambios en el paisaje global y a las variaciones en la economía que resultan del progreso tecnológico, así como impulsar urgentemente la acción a todas las escalas, para empezar a resolver el problema con toda la urgencia que este requiere.

Una conclusión más radical, pero que debiera ser inevitablemente sopesada para considerar el plexo amplio de circunstancias y senderos disponibles para enfrentar exitosamente el cambio climático y avanzar decididamente hacia la carbono-neutralidad, es reconocer con algún grado de decepción, que los esfuerzos de arriba hacia abajo, mayormente regulatorios

y de tenor burocrático, establecidos como un marco para la acción climática y para impulsar un crecimiento verde, como los hasta aquí estructurados en el régimen climático global, han sido relativamente ineficaces para impulsar y garantizar el desenvolvimiento de las transformaciones necesarias a la escala adecuada. Esto exige reflexionar sobre cuales podrían ser los nuevos motores de la transformación y elucidar con claridad donde residen hoy.

3 Las sesiones y los temas

La vigésimo novena Conferencia de las Partes (COP 29, por sus siglas en inglés) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), fue celebrada en Bakú, Azerbaiyán, y se extendió desde el 11 al 24 de noviembre de 2024 (estaba programada formalmente hasta el 22), bastante más allá del plazo inicialmente previsto en la agenda de las sesiones, debido a las dificultades para llegar a acuerdos sólidos, que atiendan las expectativas previas y respondan eficazmente a la emergencia climática.

La cumbre climática realizada en Bakú, en realidad, comprendió un plexo amplio de múltiples conferencias y sesiones que incluyeron la vigésima novena Conferencia de las Partes (COP 29), la décima novena sesión de la Conferencia de las Partes como encuentro de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP 19), la sexta Conferencia de las Partes como encuentro de las Partes del Acuerdo de París (CMA 6), la sexagésima primera sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA 61, por sus siglas en inglés, u OSACT) y la sexagésima primera sesión del Órgano Subsidiario de Ejecución 61 (SBI, por sus siglas en inglés, o OSE).

Después de dos semanas largas de negociaciones tan intensas como rípidas, la COP 29 efectivamente concluyó por fin el domingo 24 de noviembre de 2024 a las 5:31 am AZT.

Casi doscientos países y alrededor de noventa jefes de estado, de gobierno o líderes nacionales se congregaron en Azerbaiyán con el propósito principal de evaluar los progresos habidos para la implementación del Acuerdo de París, así como para acordar una nueva meta de financiamiento climático que haga posible asegurar en la práctica esa implementación, a la vez que con el propósito de tratar complementariamente una agenda extensa de asuntos a resolver para acelerar todas las dimensiones de la acción climática.

Entre los ítems de la agenda que se destacaban en la mesa de las negociaciones, además de las cuestiones relativas al financiamiento climático, se contaban los asuntos vinculados a la esperada finalización del libro de reglas del Artículo 6 -que implica principalmente la regulación de los mercados de carbono-, acelerar los compromisos asociados con dar una respuesta a los hallazgos del Balance Global - ya acordados en la COP 28 en Dubái-, incluyendo la transición más allá de los combustibles fósiles, impulsar los planes nacionales de adaptación (NAP, por sus siglas en inglés) y avanzar en todo lo concerniente a la meta global de adaptación (GGA, por sus siglas en inglés), inicialmente enunciada en el Artículo 2.1.c del Acuerdo de París.

Luego, en el transcurrir del día a día de las negociaciones, desde la misma apertura de las sesiones, se probó que avanzar hacia unos consensos respecto de las prioridades del proceso y resolver los ítems establecidos en la agenda no habría de ser una tarea sencilla - si bien en rigor, casi nunca lo es-, incluso se insinuaba ya desde el principio, como bastante más ardua que lo que sucediera en otras cumbres anteriores.

Las cuestiones vinculadas a los conflictos de interés y el deficiente liderazgo en las negociaciones, el resurgimiento de temas que ya habían quedado saldados en la COP 28, algunas ausencias de alto nivel en la cumbre, y el espectro que proyectaban los recientes resultados electorales durante el año 2024, hicieron de estas negociaciones un proceso espinoso que fue posible concluir solo con un retraso inédito, cuando ya había pasado largamente la última hora prevista para el cierre de las sesiones.

Es imprescindible destacar en este punto, que los países en desarrollo, incluyendo entre ellos los más pobres y endeudados, a la vez que los más vulnerables dentro de ese grupo, se vieron en algún sentido forzados a aceptar compromisos (con los que en principio disentían) en Bakú, supuestamente en aras de mantener vivo el proceso de negociación multilateral en curso.

Para asegurar la supervivencia del único sistema en el que pueden expresar sus posiciones y hacer oír su voz, colectiva e individualmente, esos países debieron aceptar una propuesta de soporte financiero muy inferior a lo que se estimaba necesario, e incluso muy inferior a lo mínimamente esperado, o, de lo contrario, aparentemente poner en riesgo la supervivencia a largo plazo del sistema multilateral de negociación en su propósito de enfrentar el cambio climático.

Con extrema renuencia, los países en desarrollo asumieron entonces que no había más remedio que consentir con una propuesta que algunos de esos mismos países durante las sesiones calificaron de hasta ofensiva, en medio de expresiones de frustración e incluso de ira contenida respecto de esa condición.

La continuidad de ese apoyo en el futuro próximo, empero, estará muy probablemente condicionada a lo que sea capaz de entregar la hoja de ruta de financiamiento en el camino que lleva ahora de Bakú a Belem de Pará, en Brasil, ya en el 2025.

En el desenvolvimiento de las sesiones pueden señalarse algunos ítems de la agenda de sesiones prevista para Bakú, que comprendían, entre otros temas relevantes, los siguientes:

- i. Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado sobre Financiación (NCQG);
- ii. Artículo 6 del Acuerdo de París sobre abordajes cooperativos;
- iii. El Programa de Trabajo de Mitigación;
- iv. El Programa de Trabajo para una Transición Justa (JTWP);
- v. El Plan de Acción de Género;
- vi. La Meta Global de Adaptación;
- vii. La implementación del Balance Global; y,
- viii. La nueva generación de NDC.

En lo que sigue, examinamos los resultados obtenidos en la COP 29 y en las otras negociaciones concurrentes, que se celebraron prácticamente en paralelo, en lo que concierne a estos asuntos, algunos de ellos ciertamente claves.

4 La meta de financiamiento: demasiado poco, demasiado tarde

4.1 Los antecedentes

La cuestión del financiamiento, sea climático, sea para la protección o recuperación de la biodiversidad, o aquel para procurar el desarrollo sostenible, ocupa hoy un lugar prominente en todos los foros ambientales internacionales claves: en las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en las reuniones del G20, naturalmente en el *'Forum on*

Financing for Development' (FfD Forum) de ECOSOC, establecido por la agenda de Addis, acordada oportunamente en Etiopia, así como en los encuentros de las instituciones financieras internacionales (IFI); lo mismo ocurre en el ámbito de la banca comercial, la industria del seguro, e inclusive en aquellos ámbitos con el liderazgo y la presencia sustantiva del sector privado -donde se suelen debatir estas cuestiones a escala global, como ha sucedido, por ejemplo, en el *World Economic Forum*.

Asimismo, los recursos de financiamiento a países en desarrollo ha sido también una cuestión central de debate en todas las principales convenciones ambientales, por ejemplo, en la reciente COP16 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), concluida en Cali, Colombia, a principios de noviembre de 2024.

El papel esencial de la financiación climática para posibilitar la acción ambiental no puede ser en modo alguno disminuido o su importancia siquiera relativizada. Según Mariana 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” (2024). Además, sostiene Mazzucato, las actuales estructuras financieras están fragmentadas, no son confiables, y no están suficientemente alineadas con las necesidades de los países en desarrollo, dejando así brechas de financiamiento críticas.¹³

En lo que concierne a los medios de implementación, y entre ellos a la financiación, el Balance Global “[r]esalta la brecha creciente entre las necesidades de las Partes que son países en desarrollo, en particular debido a los efectos cada vez mayores del cambio climático, complicados por circunstancias macroeconómicas difíciles, y el apoyo prestado y movilizado para sus esfuerzos por implementar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, resaltando que dichas necesidades se estiman actualmente en 5,8-5,9 billones de dólares de los Estados Unidos de aquí a 2030,”¹⁴ en línea con lo que había determinado el Comité Permanente de Financiación en su reporte sobre las necesidades de los países en desarrollo.¹⁵

El Balance Global, asimismo, “[r]esalta también que las necesidades de financiación para la adaptación de los países en desarrollo se estiman entre 215.000 y 387.000 millones de dólares anuales hasta 2030, y que es necesario invertir unos 4,3 billones de dólares anuales en energías limpias de aquí a 2030, aumentando luego a 5 billones de dólares anuales hasta 2050, para poder alcanzar en 2050 el cero neto en emisiones.”¹⁶

Esas necesidades de financiamiento determinadas surgen de las estimaciones realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en su informe *Adaptation Gap Report 2023*,¹⁷ así como de las estimaciones contenidas en el *World Energy Transitions*

¹³ Mazzucato, M. et al. 2024. *Unblocking Climate and Biodiversity Finance: Global Public Investment for Global Missions*. Página 5. Global Nation, IIPP-UCL, FCCP.

¹⁴ Naciones Unidas (2024). FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1. Párrafo 67.

¹⁵ CMNUCC: Comité Permanente de Financiación (2021). *First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement*. Bonn.

¹⁶ Naciones Unidas (2024). FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1. Párrafo 68.

¹⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2023). *Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared*. Nairobi.

Outlook 2023, de la Agencia Internacional de Energías Renovables,¹⁸ y, también, de aquellas consignadas en el *World Energy Investment 2023*, de la Agencia Internacional de Energía.¹⁹

De modo que las demandas de los países en desarrollo en materia de financiamiento estaban sólidamente respaldadas por un plexo de cálculos y valoraciones, que incluían las realizadas por las agencias especializadas de las Naciones Unidas (PNUMA), los cálculos del Comité Permanente de Financiación de la CMNUCC, los de otras agencias internacionales (IEA e IRENA), así como por las robustas estimaciones realizadas por diversos grupos de especialistas en cuestiones de financiamiento (por ejemplo, IHLEG). Y, además, debe notarse que el Balance Global que indica explícitamente los montos de financiamiento necesarios fue aprobado en su momento por las Partes del Acuerdo de París, de modo que no puede alegarse que el reclamo de esas necesidades financieras que realizaban los países en desarrollo en el camino a Bakú haya sido sea inapropiado ni exagerado.

4.2 De que se trataba la negociación

Cabe destacar luego que, en una carta a las Partes y a los diversos grupos de negociación, la Presidencia de la COP 29 había hecho hincapié en que su principal prioridad en la negociación era acordar un Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado sobre Financiación (NCQG) que fuera justo y ambicioso, y que tuviera en cuenta las necesidades y prioridades de las Partes que son países en desarrollo.

Como financiar la acción climática ha sido pues el tema central puesto sobre la mesa de las negociaciones en Bakú. Se trataba de negociar y definir los nuevos objetivos colectivos cuantificados, identificados como decíamos por la sigla NCQG en el lenguaje diplomático.

El esfuerzo consistía centralmente en encontrar el modo de expandir la escala del financiamiento y hacerlo disponible a un costo tan bajo como fuera posible como una precondition para lograr una transformación estructural en los sistemas energéticos de los países en desarrollo destinados a hacerlos verdes y carbono cero, en particular en el caso de las economías emergentes en desarrollo y evitar que repliquen los senderos de crecimiento que adoptaron en su momento los actuales países desarrollados que se beneficiaron de la disponibilidad de combustibles fósiles adquiridos a bajo precio para financiar su crecimiento económico, con independencia de los impactos ambientales que esas fuentes provocan (en exploración, producción, comercialización y uso de esa energía).

En otras palabras, el objetivo era determinar el nivel de las contribuciones de las naciones industrializadas para financiar la acción climática y la transición energética en los países en desarrollo, evitando que estos últimos repitieran la trayectoria de desarrollo de alta intensidad en emisiones de los propios países desarrollados.

Asimismo, el financiamiento a escala permitiría también apoyar la adaptación en los países en desarrollo para hacer frente a los estragos que causa el cambio climático, así como aportar al financiamiento de las pérdidas y daños, aquellas que no se pudieron evitar, ni

¹⁸ Agencia Internacional de Energías Renovables (2023). *World Energy Transitions Outlook 2023: 1.5°C Pathway*. Abu Dhabi.

¹⁹ Agencia Internacional de Energía (2023). *World Energy Investment 2023*. París.

mucho menos aún se podrán evitar en el futuro, si no se acelera e intensifica la acción climática.

El Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NOCC o NCQG, por sus siglas en inglés), según decidió la COP 21, la CMA debía establecer antes de 2025 un NOCC a partir de un mínimo de 100 mil millones de dólares estadounidenses (USD) por año, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo. Luego, en su momento la CMA 3 estableció los procedimientos para el trabajo de elaboración de ese objetivo, incluyendo el establecimiento de un programa especial de trabajo para el periodo 2022-2024, la convocatoria de sucesivos diálogos ministeriales de alto nivel, así como la evaluación de los avances alcanzados, y decidió dar mayores orientaciones sobre ese programa especial de trabajo, que debían producirse durante las CMAP 4, 5, y 6.

El NCQG debía en este punto reemplazar el compromiso de movilización conjunta de recursos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo que existía previamente, y que debía haber alcanzado a unos 100 mil millones de dólares anuales para 2020 y hasta 2025, y cuya idea había sido concebida originalmente en la COP15 de Copenhague en 2009.

Una de las decisiones claves era entonces establecer qué monto máximo expresado en dólares debería conseguirse que sumara la NCQG. Diferentes países y organizaciones habían sugerido acerca de esta cuestión objetivos anuales de financiación climática muy dispares, que iban desde los miles de millones de dólares a los billones.

Las negociaciones durante la CMA 6 se basaron pues en el informe del diálogo ministerial de alto nivel sostenido en 2024 (FCCC/PA/CMA/2024/12) como en el informe de los Co-Presidentes del programa especial de trabajo mencionado (FCCC/PA/CMA/2024/9 y Add.1), que incluía una propuesta de “marco sustantivo” para un borrador de texto de negociación.

En la primera fase de las conversaciones, parecía probable que el objetivo consistiera en establecer múltiples metas que reflejen diferentes tipos de flujos financieros, como el monto de los fondos públicos por contraste con los provenientes de recursos privados, aunque acordar siquiera un monto total se asemejaba ya a una tarea casi titánica.

Los países en desarrollo en el camino a Bakú compartían una demanda respecto de los fondos necesarios para inscribir en la NCQG que, según entendían en este grupo, debía ubicarse al menos en torno a 1,3 billones de dólares, de acuerdo con diferentes declaraciones realizadas en los meses precedentes a la Cumbre por distintos representantes de ese grupo de países y como consecuencia de diferentes estimaciones realizadas por esos mismos países y también por diversos grupos de investigación y *think tanks* especializados en las cuestiones de financiamiento.

Otras consideraciones también cruciales correspondían a la determinación de que países deberán proporcionar financiación, si se preferirán determinados instrumentos financieros (como subsidios o préstamos condicionales), y qué reportes e informaciones será necesario presentar para garantizar la transparencia de los procesos involucrados y conocer el propio destino de los recursos asignados.

Hasta ahora, los países industrializados, que hacían parte del Anexo I, como mencionáramos, movilizaron en torno de unos 100 mil millones de dólares anuales, tal como estipulaba su cumplimiento pleno entre 2020 y 2025.

Sin embargo, el cumplimiento de esta vieja promesa (que tiene ya casi una década y media) fue llegando con años de retraso, lo que contribuyó a socavar la confianza, casi siempre una

condición frágil, entre los países del Norte y aquellos del Sur global; su demora e incumplimiento se tradujo en controversias que se trasladaron a otras tantas cuestiones bajo negociación, incluso aunque no estuviera directamente vinculadas a la cuestión financiera, pero sobre las que esta incidía de diferentes maneras.

La pregunta clave a resolver era pues: ¿Cuánto debería ser el monto de este flujo de recursos para el periodo 2025-2030?

Desde la perspectiva técnica, una estimación robusta y confiable de las necesidades de inversión para el 2030, elaborada por un grupo independiente de expertos de alto nivel (IHLEG), indica que los requerimientos globales de inversión proyectados se ubican en alrededor de US\$ 6,3–6,7 billones de dólares anuales para el 2030, de los cuales unos \$2,7–2,8 billones corresponden a economías avanzadas (de los países ricos), \$1,3–\$1,4 billones de inversiones en China, y unos \$2,3–2,5 billones destinados a lo que se denomina países (economías) emergentes en desarrollo, excluyendo a China (Bhattacharya, A. et al., 2024).

En ese análisis actualizado, se estima también que de las necesidades de inversión proyectada de las economías en desarrollo, que se ubican en torno de los US\$ 2,4 billones anuales,²⁰ alrededor de unos \$1,6 billones deberían ser destinados a la transición energética limpia, aproximadamente \$0.25 billones para adaptación y fortalecimiento de la resiliencia, una suma similar destinada a pérdidas y daños, aproximadamente unos \$0.3 billones a utilizar para la protección del capital natural y la agricultura sostenible, y unos \$0.04 billones para impulsar una transición justa (Bhattacharya, A. et al., 2024).

Asimismo, otro reporte del mismo grupo de expertos (IHLEG) examina lo que denomina el estado de puesta a disposición (*‘state of delivery’*) del financiamiento climático global. Según este análisis, que pone el foco en lo que los investigadores consideraron seis temas principales (impulso de inversión generado por los países, deuda y espacio fiscal, financiamiento concesional, bancos multilaterales de desarrollo, movilización doméstica de recursos, financiamiento privado externo), es posible concluir que el progreso es insuficiente en cinco de esas seis dimensiones, precisamente porque es muy lento, y una dimensión (la movilización doméstica de recursos) está directamente fuera de línea.²¹

Es decir, que es necesario que los recursos de financiamiento futuros sean significativamente más elevados que lo que lo son ahora, a la vez que, asimismo, hay unas asimetrías considerables en la distribución de los flujos de recursos actuales (una proporción muy baja para adaptación, muy escasas donaciones e insuficientes préstamos concesionales), lo que agudiza los problemas de los países en desarrollo al momento de emprender acciones climáticas, pues en general estas requieren recursos adicionales a las previsiones presupuestarias elaboradas para financiar la actividad estatal y la obra pública que pudiera estar prevista en el espacio fiscal disponible.

Entonces, hay que poder pasar de un flujo actual de miles de millones, a los billones y esta no es una labor sencilla, ni siquiera si hubiera una decisión política de llevarla a adelante, aunque algunos análisis independientes revelan que el costo fiscal para los países desarrollados no es tan elevado como podría suponerse o declararse, o como se

²⁰ Los billones que aquí se consignan son equivalentes a trillones en idioma inglés.

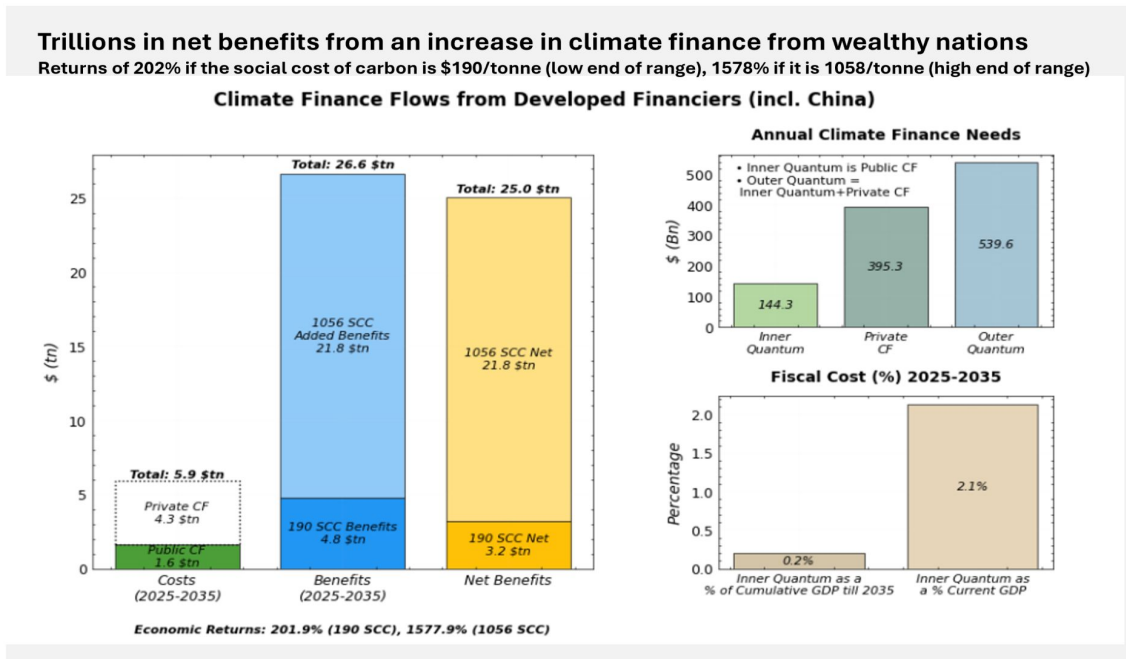
²¹ Bhattacharya, A., Songwe, V., Soubeyran, E. and Stern, N. (2024)

argumentaba en los grupos de contacto dedicados a esta cuestión, en el decurso de las negociaciones en Bakú.

En efecto, el costo fiscal del financiamiento para el periodo 2025-2035, correspondiente al financiamiento climático de fuentes públicas, ha sido estimado en el 0,2% del PIB de las naciones ricas, en el acumulado hasta el 2035 (incluyendo también a China en ese cálculo) (Bolton et al. 2024).

Según ese análisis, los países más ricos en el entero paisaje global deberían hacerse cargo de la transferencia de los recursos financieros necesarios, (Bolton et al. 2024) (Ver gráfico a continuación). No solo por las obligaciones que surgen de su contribución a las emisiones históricas de GEI, el legado de compromisos que asumieron en el ámbito de la Convención Marco de Cambio Climático, sino también por la más pura racionalidad económica asociada a las ventajas de la provisión de financiamiento en tiempo y forma para evitar otros costos locales y globales asociados a las consecuencias ineludibles del cambio climático (por ejemplo, migraciones forzadas y aumentos de conflictos bélicos de escala local o subregional).

Figura 1: Flujos de financiamiento climático de financiadores desarrollados



Fuente: Bolton et al. (2024)

Es preciso reconocer, no obstante, que los intentos de encontrar posiciones comunes para un acuerdo sobre financiamiento climático que recoja las perspectivas de los países en desarrollo y de los desarrollados, se desenvuelven con un trasfondo de asimetrías profundas en la economía global, donde una porción considerable de los países y de sus habitantes suelen quedar marginados de una parte significativa de los beneficios del crecimiento económico (cuando este ocurre), tienen participaciones también relativamente menores o marginales en las corrientes del comercio internacional y en los flujos de inversiones y

financiamiento, mientras, en numerosos casos, algunos de esos países están acosados por los impactos de un elevado endeudamiento externo y de los costos derivados de los intereses que ese endeudamiento implica.

En esas condiciones es casi inevitable esperar que un sentimiento de exasperación haga parte y resulte de las negociaciones cuanto se percibe el doble estándar que se aplica en cuestiones que están íntimamente entrelazadas, como son, por una parte, la exigencia de una acción de mitigación ambiciosa, que se pretende los países en desarrollo deban llevar a cabo, al tiempo que están obligados a llevarla adelante con la exigüidad y parsimonia del financiamiento climático, por la otra parte.

4.3 Las líneas de quiebre en la consecución de la NCQG

Se hizo luego evidente en el curso de las negociaciones que el principal punto de divergencia, en algún sentido el nodo de la confrontación entre países desarrollados y en desarrollo, era el tamaño -el quantum- de la meta de financiamiento climático global para los países en desarrollo, que debía ser acordada en estas sesiones.

Estaba claro que el monto anterior de 100 mil millones, que había sido puesto a disposición anteriormente, resultaba ya absolutamente inadecuado, si bien determinar el quantum viable -política, fiscal y técnicamente- seguía siendo la cuestión esencial. Y había, además, otras sutilezas añadidas al debate para transformar la negociación en torno a la suma a definir en un proceso con obstáculos formidables.

De un lado, los negociadores de la Unión Europea y de los Estados Unidos querían asegurar que el resultado final no solo comprendiera un acuerdo financiero; también pretendían lograr que, además, se reafirmara el compromiso oportunamente formulado por las Partes en Dubái, en la COP 28, para avanzar en una transición que vaya más allá de los combustibles fósiles, se procure triplicar las energías renovables y a la vez se avance en duplicar la eficiencia energética, un triple mandato apropiado pero de débil implementación.

Otro grupo de negociación, en el que se destacaba la presencia de Arabia Saudita, en tanto, insistía en que el foco de un posible acuerdo en torno de esta cuestión debería estar puesto exclusivamente en resolver el asunto central del financiamiento, sin necesidad de reafirmar nuevamente los compromisos ya intensamente debatidos, pero finalmente acordados, el último año en Dubái.

Como se observa, además, la distancia entre lo aportado por los países desarrollados hasta aquí y lo que debería aportarse de ahora en más es enorme, más aún sin la participación futura de los Estados Unidos, que ha cercenado todo el financiamiento climático internacional al que se había previamente comprometido.

En este último caso, la delegación de los Estados Unidos, integrada entonces por representantes del gobierno saliente de ese país, hizo esfuerzos, presuntamente, para intentar asegurar (con una perspectiva optimista) que se diseñara un esquema que pudiera ser eventualmente apoyado por un futuro gobierno post-Trump, si ese gobierno eventualmente volviera entonces a tener una posición internacional a favor de la acción climática.

La Unión Europea intentaba en las conversaciones que, como parte de una negociación más proactiva, China se comprometiera también a contribuir al financiamiento de la acción climática. Era políticamente necesario para la UE y los otros países donantes mostrar un acuerdo sobre recursos que incluyera a China y a algunos estados del Golfo, haciendo parte

de los países que proveyeran a una contribución conjunta destinada a financiar la meta global de financiamiento.

Aunque esos países ya hacen aportaciones a los flujos financieros para la acción climática por diversas vías, se han mostrado siempre renuentes a aceptar ser parte de una lista específica de donantes y que se cuantificara el compromiso que en este caso debían asumir.

Brasil, por su lado, rechazaba de plano la noción que los países en desarrollo deban contribuir a alcanzar la meta de financiamiento que se proponga. La primacía de las contribuciones históricas de los países desarrollados a la concentración en la atmósfera de gases de efecto invernadero es el fundamento para ese rechazo absoluto. Esta cuestión crucial, por lo demás, se trasladaba también a la reunión del G20 que se realizara casi paralelamente en Brasil.

Mientras esto ocurría en los grupos de contacto que negociaban el quantum de la meta, por su parte Arabia Saudita y otros países exportadores de combustibles fósiles intentaban en conjunto retrotraer indirectamente el progreso alcanzado el último año, que implicaba abandonar los combustibles fósiles, haciendo una transición más allá de esos combustibles, para lo cual se incluía una mención explícita en el texto de la decisión correspondiente.

Finalmente, según lo observado y reportado, el acuerdo fue negociado mayormente entre los principales donantes, especialmente los países de la Unión Europea y otros desarrollados, y los grupos de negociación que representan a los países más pobres, endeudados y vulnerables, aquellos que tenían más para perder si no hubiera acuerdo alguno.

Además de constituir lo que debía ser una de las principales fuentes de financiamiento para la acción climática de los países en desarrollo, el NCQG también estaba pensado como un potencial incentivo para que, conforme la disponibilidad de mayores recursos, los países aumentaran su ambición en la nueva generación de contribuciones determinadas a nivel nacional (NDCs, por sus siglas en inglés) que debían ser presentadas tempranamente en 2025.

Si bien puede observarse la asincronía entre el eventual compromiso respecto a estos recursos financieros (cuya disponibilidad temporal es aún indefinida o se despliega en el tiempo), y la elaboración inmediata de las NDC, se esperaba que al menos, en algunos casos, la promesa de estos recursos adicionales futuros actuara como un estímulo para promover la ambición climática en un número considerable de países en desarrollo.

Asimismo, es de destacar que si bien hay otras fuentes de financiamiento climático que están más allá de la autoridad de la Convención Marco, se pretendía que el NCQG constituyera el principal objetivo de financiamiento climático, y un instrumento que tal como se proponía, pudiera ser monitoreado en su ejecución y el que debería proveer requerir información fehaciente y transparente sobre los recursos recibidos y aplicados en ese marco en los próximos años.

4.4 El acuerdo en torno al financiamiento

En un contexto externo fuertemente adverso para poder desenvolver consensuadamente una negociación acerca de una cuestión tan crítica, las demandas contrastantes, las miradas diversas, así como los intereses contrapuestos, resultaron finalmente en un texto, dedicado al nuevo objetivo colectivo cuantificado, que comprende dos metas diferenciadas, que se consignan a continuación:

- i. Una meta de financiamiento de al menos 1,3 billones de dólares hacia 2035, para lo cual se invita a todos los actores a trabajar en conjunto para hacer posible aumentar la escala del financiamiento para los países en desarrollo, que provenga de todas las fuentes, tanto públicas como privadas, con destino a la acción climática. (Párrafo 7 de la decisión sobre Asuntos relacionados con las Finanzas, CMA 6 11a).²²
- ii. Se decide establecer asimismo una meta de al menos 300 mil millones de dólares anuales hacia 2035, para la cual los países desarrollados deben tomar el liderazgo, para facilitar la acción climática de los países en desarrollo (Párrafo 8 de la misma decisión sobre Asuntos relacionados con las Finanzas, CMA 6 11a):
 - a. proveniente de fuentes públicas, privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo fuentes alternativas;
 - b. en el contexto de acciones de adaptación y mitigación significativas;
 - c. reconociendo el propósito voluntario de las Partes para contabilizar todos los flujos de fondos y el financiamiento relacionado con el clima movilizadopor los bancos multilaterales de desarrollo hacia la consecución de la meta que se establece en este párrafo.

4.5 Análisis de las metas

Ambas metas se examinan a continuación con mayor detalle.

1) *Una meta de financiamiento de al menos 1,3 billones de dólares hacia 2035*

Esta meta puede caracterizarse en rigor como virtualmente aspiracional. En efecto, el texto de la decisión aprobado por la CMA 6 hace constar que “pide a todos los actores que colaboren para hacer posible que la financiación procedente de todas las fuentes públicas y privadas aumente hasta alcanzar, en 2035, los 1,3 billones de US\$ anuales como mínimo”.²³

Como se observa, el párrafo 7 del texto del acuerdo sobre una meta cuantificada, conocida por las siglas NCQG, llama a todos los actores a trabajar con el objeto de aumentar la escala del financiamiento climático a los países en desarrollo que sea proveniente de todas las fuentes -públicas y privadas- hasta alcanzar un mínimo de US\$ 1,3 billones por año hacia el 2035.

El lenguaje utilizado en ese párrafo 7 es, posiblemente, deliberadamente vago en cuanto utiliza la expresión “pide a todos los actores que colaboren”, sin definir como debería ser esa colaboración, ni especificar quienes son los actores alcanzados por el pedido, aunque el texto refiere a fuentes tanto públicas como privadas.

El monto consignado, es calificado como “*outer quantum*” en los análisis sobre financiamiento climático y en las discusiones técnicas sobre esta cuestión, y está precisamente en línea con la recomendación que contiene el Tercer Reporte del *Independent*

²² UN FCCC/PA/CMA/2024/L.22. Página 2.

²³ Naciones Unidas (2024). FCCC/PA/CMA/2024/L.22

High-Level Expert Group on Climate Finance (IHLEG) sobre financiamiento climático al 2023.²⁴

Sin embargo, los recursos financieros a los que se refiere el Párrafo 7 no estarán disponibles lo suficientemente temprano como para impulsar la acción climática tan pronto como sea posible, lo que es indispensable; en efecto las recomendaciones de los expertos indican que aproximadamente US\$ 1 billón debiera estar disponible ya en el 2030, o incluso antes, mientras lo que se solicita a las Partes que son países desarrollados tiene como horizonte el 2035.

Esta parsimonia en los desembolsos prometidos se manifiesta luego que los países desarrollados y las agencias internacionales hayan repetido casi hasta el cansancio en los foros internacionales que la década que corre es la década crítica para la acción climática.

Al mismo tiempo, no es razonable esperar que sea posible movilizar ese “*outer quantum*” sin que, simultáneamente, se haya acordado un compromiso firme de financiamiento público (que se debiera concretar primariamente mediante en donaciones (*grants* y fondos concesionales a bajo interés) que corresponda al denominado “*inner quantum*”, esto es, los recursos definidos por la meta consistente en proveer al menos 300 mil millones de dólares anuales, según establece a continuación el párrafo 8 del texto del acuerdo sobre una meta cuantificada.²⁵

Mas aun, es claramente incongruente permitir que ambos montos (*el inner y el outer quantum*) de la meta acordada sean provenientes tanto de fuentes públicas como privadas, así como de (otras) fuentes de financiamiento climático.²⁶

En efecto, la idea básica que se manejaba al comienzo de las negociaciones sobre esta cuestión era asegurar que el denominado *inner quantum* estuviera compuesto por fondos provenientes del financiamiento público, que son realmente claves para poder facilitar la acción climática en los países en desarrollo.

Ese financiamiento público debiera hacer posible luego movilizar recursos privados, mediante diversas formas: reforzar las capacidades prestables de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, aportando a sus hojas de balance nuevo capital para la implementación efectiva de la acción climática, e, incluso, compensar al menos parcialmente -bajo determinadas circunstancias- las pérdidas que se pudieran producir como consecuencia del cierre anticipado de las instalaciones de producción de combustibles fósiles.

El resto del financiamiento, hasta alcanzar US\$ 1,3 billones por año, debiera provenir de inversores privados y de un espectro de potenciales nuevas fuentes de fondos, tales como posibles tasas sobre los combustibles fósiles o los viajeros aéreos frecuentes, que aun debieran acordarse.

También integra esas potenciales fuentes de fondos un impuesto global a las transacciones financieras que durante varios años ha sido propuesto como una fuente posible de recursos,

²⁴ IHLEG, 2024

²⁵ Naciones Unidas (2024). FCCC/PA/CMA/2024/L.22

²⁶ El texto afirma que la materialización de la meta debe alcanzarse con recursos provenientes “From a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources”.

aunque parece improbable que en el contexto internacional actual esa opción tenga alguna chance de materializarse.

2) *La segunda meta*

Para esta segunda meta, en rigor la única de las dos metas acordadas explícitamente que tiene definiciones concretas, la decisión adoptada reafirma el artículo 9 del Acuerdo de París sobre recursos financieros²⁷ y decide ampliar el objetivo de \$a, -mediante recursos que deben ser provistos por los países desarrollados- a 300 mil millones de US\$ anuales.

Esta meta, que corresponde al denominado *inner quantum*, fue recibida con aparente beneplácito, principalmente por los líderes del Norte global que participaban de las sesiones y, para destacar su importancia, la narrativa utilizada por algunos voceros informales de este grupo era destacar que la nueva meta triplicaba el objetivo preexistente para el financiamiento climático internacional.

Es útil hacer mención del hecho que esta meta, como se ha mencionado, ha surgido en un contexto de tensiones financieras y de numerosos cambios en la configuración de las mayorías electorales en los países desarrollados, con una creciente incertidumbre política y dificultades para sostener en esos países coaliciones políticas estables.

Otro elemento positivo que resaltaba oficiosamente ese grupo de Partes es que la decisión adoptada estimulaba a los países en desarrollo a hacer contribuciones al financiamiento, incluso mediante la cooperación Sur – Sur, si bien estos aportes serían estrictamente voluntarios (Párrafo 9 de la decisión sobre Asuntos relacionados con las Finanzas, CMA 6 11a).

Es que durante las negociaciones se había discutido la posibilidad de cuantificar las contribuciones que hacen países como China por ejemplo a los bancos multilaterales de desarrollo. Cabe mencionar que los países desarrollados enfatizaron entonces que, con las contribuciones que pudiera hacer China, se podría comprometer un monto de financiamiento mayor, lo que finalmente no ocurrió.

Por el contrario, numerosos países en desarrollo estaban en desacuerdo no solo con la meta, sino con la manera en que se alcanzó el acuerdo mínimo que ella representa, y por eso dejaron la COP con un sentimiento de amargura.

Así, El G-77/China subrayó la obligación que tienen los países desarrollados de proporcionar financiamiento a los países en desarrollo.

En la sesión de clausura, la CMA aprobó la decisión sobre el NCQG y a continuación distintos países expresaron su rechazo a esa adopción.²⁸

²⁷ El Artículo 9 del Acuerdo de París establece que “Las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención.”

²⁸ Naciones Unidas (2024). FCCC/PA/CMA/2024/L.22.

La India, por ejemplo, objetó ásperamente la adopción de la decisión tanto por su forma como por sus contenidos sustantivos, calificándola de “incidente desafortunado”, en cuanto su delegación informó a la Presidencia y a la Secretaría que el país deseaba hacer una declaración antes de su adopción. Sostuvo, además, que el documento que se pretendía adoptar era una ilusión óptica y que la India se oponía a su adopción, pues

rompía el histórico principio de equidad de la Convención Marco de las Naciones Unidas, que desde su perspectiva doméstica es el punto central de los debates que allí se dirimen en torno a estas cuestiones.

Bolivia apoyó a la India y también rechazó la adopción de la decisión. Nigeria, a su vez, caracterizó la meta de 300 mil millones de dólares como un “insulto” que no representaba a los países desarrollados “aceptando el liderazgo”. Pakistán, declaró, que su país se retira de la sesión con “gran pesadumbre y sentimientos encontrados” pues identifica brechas críticas en el conjunto financiero acordado y expreso su preocupación pues la crisis climática agudiza la crisis de la deuda de los países en desarrollo que se ven obligados a tomar préstamos para implementar la acción climática.

Los Países Menos Adelantados, a su turno, lamentaron la falta de ambición de los países desarrollados frente a las necesidades de los países en desarrollo, haciendo notar que las necesidades de estos últimos suman billones, pero que sólo se llegó a establecer un objetivo que alcanza a miles de millones.

Varios factores contribuyen a explicar la notable frustración de los países en desarrollo. En primer lugar, el texto de la decisión no parece haber tomado adecuada nota de las dificultades que se generaron durante la experiencia habida con el acuerdo anterior de financiamiento, que en algunos casos hizo posible que se desplazaran fondos de otros objetivos de asistencia oficial al desarrollo, sin entregar fondos adicionales en la magnitud prometida.

En segundo término, la meta no alcanza a cubrir el objetivo de 390 mil millones provenientes solo de fuentes públicas, como había cuantificado el grupo de expertos independientes (IHLEG) en sus estimaciones previas, que era el umbral apropiado para esas necesidades.

Además, para ser congruente con la urgencia de poner en marcha la acción climática a escala global, esta meta debiera comenzar a ser efectivizada ya en el 2025 de modo de tener una posibilidad de que en los años que restan hasta el 2030 sea movilizado el total de los recursos comprometidos.

Finalmente, en este punto, la meta acordada se ubica muy por debajo de los 1,3 billones que los países en desarrollo, en particular, los más vulnerables reclamaban.

Sin embargo, según reporta el *Earth Negotiation Bulletin*, “la Conferencia de Bakú sobre Cambio Climático logró un acuerdo histórico que va a condicionar la acción climática durante los próximos años: las Partes establecieron un nuevo objetivo cuantificado colectivo (NOCC) de financiación climática”. Posiblemente, para esa ponderación da más peso al logro de un acuerdo sobre la cuestión que a su sustancia, y a la capacidad de lo convenido para impulsar la acción.²⁹

²⁹ Ver en: <https://enb.iisd.org/es/baku-un-climate-change-conference-cop29>

No obstante, si se analiza con mayor detalle la meta de 300 mil millones de dólares anuales hacia 2035 -tal como fuera adoptada- es posible demostrar incluso que ese monto puede ser alcanzado sin un esfuerzo presupuestario adicional de los países desarrollados, más allá de los incrementos ya comprometidos. En tal sentido, puede afirmarse que lo otorgado es virtualmente una suma que supera solo levemente el *business as usual* en el compromiso de financiamiento.

En efecto, en primer lugar, el punto de partida (la línea de base) para la meta de 300 mil millones es (debiera ser) el volumen de contribuciones reportadas por los países desarrollados en 2022, que sumaba entonces casi 116 mil millones, y debe tenerse en cuenta que esa meta previa no incluía provisiones para la inflación.

En consecuencia, si la meta original de 100 mil millones se hubiera establecido en términos reales y no nominales, hoy las obligaciones de los países más afluentes deberían ser de, aproximadamente, unos 150 mil millones de dólares.

De acuerdo con algunos modelos de cálculo utilizados para estimar en detalle el flujo de fondos, se concluye que, si la disposición actual sobre financiamiento creciera en línea con la inflación proyectada y con el aumento del producto global, llevaría a un monto de aproximadamente final de 220 mil millones de dólares, con lo cual solo restarían aportar unos 80 mil millones adicionales.

En segundo lugar, el volumen de financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo ya se ha incrementado para reflejar las contribuciones de los países desarrollados a esas instituciones. Con las reformas planeadas en el Banco Mundial y otras instituciones financieras, el financiamiento climático se encaminaría a alcanzar los 300 mil millones comprometidos en Bakú sin esfuerzos adicionales de los países más ricos y sin necesidad de aportes voluntarios de aquellos en desarrollo que son ya grandes economías en desarrollo.

En tercer lugar, los mecanismos para dar cuenta de los flujos de recursos proveídos son relativamente frágiles, utilizan definiciones que no son enteramente consistentes y el reporte que se hace de las contribuciones realizadas suele ser aperiódico, por lo que a veces se comunica con algunas demoras.

Asimismo, conforme el párrafo 16 de la decisión sobre Asuntos relacionados con las Finanzas, CMA 6 11a, las Partes resolvieron que un aumento significativo de los recursos públicos deben ser provistos por las entidades que operan el Mecanismo Financiero de la Convención, por lo que acordaron proseguir los esfuerzos para por lo menos triplicar los flujos de los fondos climáticos de la CMNUCC hacia el 2030; esos recursos en 2022 sumaban 1740 millones de dólares, con lo cual deberían alcanzar entonces un monto de 5,2 miles de millones de dólares hacia el 2030.

Esos fondos, creados a lo largo de dos décadas y media de negociaciones climáticas son: el Fondo Verde del Clima, el Fondo de Adaptación, el Fondo para dar Respuesta a las Pérdidas y Daños, el Fondo de los Países Menos Desarrollados y el Fondo Especial para el Cambio Climático, así como el Fondo Medioambiental Mundial.

Finalmente, entre otros párrafos complementarios dedicados a urgir a las Partes y a las instituciones financieras internacionales en cuestiones relativas al financiamiento y a la materialización del NCQG, el texto acordado por la CMA 6 contiene, en su párrafo 27, una estipulación adicional -casi de último momento-, por al cual decide poner en marcha una hoja de ruta denominada la “*Baku to Belém Roadmap to \$1.3T*”, con una meta algo ambigua

que propone aumentar la escala del financiamiento climático y elaborar un reporte para la próxima COP 30.

El texto acordado en ese mismo párrafo 27 sostiene que el propósito de esa hoja de ruta es ampliar la escala del financiamiento climático a los países en desarrollo para apoyar la adopción de senderos de desarrollo de bajas emisiones y resilientes al clima, e implementar las contribuciones determinadas a nivel nacional y los planes nacionales de adaptación, inclusive mediante donaciones e instrumentos concesionales y que no crean deuda, y medidas para crear espacio fiscal, tomando en cuenta las iniciativas multilaterales relevantes, según sea apropiado.

4.6 Un llamado a la revisión urgente de la meta

En cualquier caso, más allá de los cuasi burocráticos compromisos asumidos en materia de la meta cuantificada de financiamiento climático (NCQG) y su reflejo último en la decisión adoptada, tan solo un par de días después de concluida la COP 29, un grupo de expertos en finanzas, financiamiento climático y sostenibilidad, hicieron una declaración conjunta, que asumió la forma de una carta abierta a todos los estados que son Partes de la CMNUCC, al Secretario Ejecutivo del Secretariado, Simon Stiell, y a su Excelencia Antonio Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas.³⁰

En esa declaración los expertos solicitan, con base en la mejor ciencia disponible, la revisión urgente de la meta acordada para alinearla con el objetivo de limitar el calentamiento global a la meta de 1.5°C del Acuerdo de París.

La declaración explica detalladamente la necesidad de la revisión y la funda en razones de peso, en cuanto los expertos sostienen que el acuerdo logrado en Bakú es completamente inconsistente con el propósito del Acuerdo de París y con el límite de 1.5°C enunciado en ese acuerdo.

Según afirman los expertos en su declaración, la trayectoria actual de aumento de la temperatura se ubica hoy en 2.8°C, mientras que alcanzar la meta de 1.5°C es vital para el planeta y, especialmente para los pequeños estados insulares.³¹

Mientras esa meta fue definida en el Acuerdo de París como un propósito que se proponía alcanzar, hoy está claro que la meta misma constituye un límite que no debería excederse,

³⁰ Joint Statement on the New Common Quantified Goal (NCQG) of Climate Finance and Its Delivery on the 1.5°C Paris Agreement Goal. Ver en e-axes.forum.

³¹ En efecto, el calentamiento global, en vez de atenuarse, se ha acelerado desde el 2010 en más de un 50% respecto de la tasa de calentamiento del 0,18°C por década registrado en el período entre 1970 y 2010 (Hansen et al., 2025; Hansen et al., 2023). Mas aun, Hansen et al. (2025), sostienen asimismo que los impulsores del cambio climático (gases de efecto invernadero y aerosoles) que dan cuenta de la temperatura global observada, en conjunción con un aumento de la temperatura superficial del mar, han provocado que el crítico umbral de 1.5 °C haya sido, a todos los efectos prácticos, ya sobrepasado.

pues eso implicaría atravesar al menos cinco puntos de inflexión mayores,³² además de la inexorable agudización de los impactos actuales y de los eventos extremos.

Los expertos sostienen, en su fundamentación, que la sociedad global ha fracasado hasta aquí en torcer hacia abajo la curva global de emisiones, mientras el presupuesto global de carbono remanente (con una probabilidad del 50% de mantener el límite de 1.5°C) se ha reducido a 200 mil millones de toneladas de CO₂, lo que implica que al 2029 ese presupuesto se habría consumido enteramente, simplemente si se mantuviera la tasa actual de emisiones (aproximadamente unos 40 mil millones de toneladas/año). De modo que, para evitar ese riesgo, es necesario reducir las emisiones globales de GEI en al menos entre un 40 a un 50% al 2030, y llegar a cero emisiones netas en el 2050.

Para lograr ese propósito, el financiamiento climático para la mitigación es, pues, crucial. A menos que se aceleren grandemente los esfuerzos de mitigación en esta década los costos de la adaptación y las pérdidas y daños seguirán aumentando.

El financiamiento de la mitigación proveído por los países desarrollados a los en desarrollo, previene tanto el escalamiento de costos de la adaptación en los desarrollados, así como tiende a reducir las necesidades de financiamiento para la adaptación y las pérdidas y daños en los en desarrollo.

Para enfrentar esta situación, tal como la describe con precisión, la declaración mencionada hace además un conjunto de recomendaciones respecto del financiamiento climático que obedecen a la necesidad de dar respuesta inmediata a la emergencia, si bien parecen ser muy exigentes o incluso poco realistas a la luz de la evolución del contexto internacional actual.³³

Esas seis recomendaciones dirigidas a permitir maximizar la acción climática en los países en desarrollo consisten en:

- a. Proveer a partir de 2025 financiamiento climático hasta el límite pleno de al menos los 300 mil millones de dólares anuales comprometidos según el párrafo 8 (el denominado “*inner quantum*”).³⁴
- b. Asegurar que esos fondos provengan del financiamiento climático de fondos públicos, en forma de donaciones o su equivalente.
- c. Computar para ese fondeo proveniente de fondos públicos solo las contribuciones de los países desarrollados, aunque se tomen en cuenta los recursos con los que puedan contribuir otros países que aportan por distintas vías al NCQG.
- d. Computar, asimismo, para cubrir el monto máximo (“*outer quantum*”) de financiamiento climático para la adaptación y la mitigación tanto la provisión de recursos financieros directa (entre otros, financiamiento público proveniente de los países desarrollados como de otros aportantes a la NCQG), como los resultados de

³² Esos puntos de no retorno mayores son: el derretimiento de la capa de hielo de Groenlandia y de la capa de hielo de la Antártida Occidental, el derretimiento abrupto de la superficie con hielos permanentes (permafrost), el colapso de todos los sistemas de barreras de corales tropicales, y el colapso de la corriente marina de Labrador.

³³ Joint Statement on the New Common Quantified Goal (NCQG) of Climate Finance and Its Delivery on the 1.5°C Paris Agreement Goal.

³⁴ Párrafo 8 de la decisión sobre Asuntos relacionados con las Finanzas, CMA 6 11^a.

- la movilización del financiamiento climático (entre otros de recursos privados y de una amplia variedad de otras fuentes, incluyendo fuentes alternativas).
- e. Poner a disposición los fondos correspondientes a ambas metas de financiamiento climático cada año de los que corren entre 2025 y 2035, sin postergar esa disponibilidad al 2035.
 - f. El financiamiento de la mitigación debiera permitir cubrir los costos de inversión en las energías renovables, así como los costos de oportunidad y los costos de una transición justa más allá de los combustibles fósiles.

Como se mencionara, estas recomendaciones son ciertamente muy exigentes y además difieren sustantivamente de lo acordado en Bakú. Debe notarse que la declaración conjunta de la que hacen parte las recomendaciones fue formulada el 26 de noviembre de 2024, apenas finalizada la COP 29.

Desde entonces han transcurrido unos pocos meses, pero el escenario global ha estado sometido a cambios radicales cada vez más marcados. Esos cambios incluyen una muy manifiesta disminución de la importancia que se le asigna a la cuestión climática en la agenda política internacional, casi sin precedentes, que ocurre como consecuencia de la negación plena -acientífica- de la existencia del cambio climático, que se está dando en un número aun reducido, pero muy probablemente creciente de países.

También el retroceso o la postergación de la acción climática en otros países, por distintas razones, con frecuencia mayormente asociadas a cuestiones de política doméstica o incluso de políticas de seguridad.

Finalmente, se observa el abandono explícito o encubierto de los compromisos climáticos adoptados por empresas, instituciones financieras privadas, e inversores, que disminuye la viabilidad de las transiciones energéticas, que requieren vitalmente de la participación de esos actores claves.

En consecuencia, parece problemático que el llamado a revisar el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado, reclamado por este grupo prestigioso de científicos tenga la chance de ser atendido en los próximos meses y menos aún el seguir las recomendaciones formuladas.

Posiblemente esta cuestión pueda ser considerada nuevamente, con mayor empeño, durante la COP 30 en Brasil, hacia fines del 2025, en el marco del “*Baku to Belém Roadmap to \$1.3T*”. Sin embargo, en esta como en otras cuestiones, parecería que los países que aún mantienen la decisión política de enfrentar el cambio climático con todo el vigor posible se planteen unos esquemas de negociación que procuren lograr, al menos, resultados de mínima, esto es, mirar con atención las líneas rojas de su esquema negociador, antes que aspirar a alcanzar los máximos; aquellos que son congruentes con la gravedad y la urgencia de la crisis climática.

4.7 Fondo para Pérdidas y Daños

Este Fondo se estableció en 2022 para ayudar a los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a elaborar su respuesta a las pérdidas y daños.

El Fondo tiene el propósito de proporcionar asistencia en la respuesta a pérdidas y daños -tanto económicos como no económicos- asociados con el cambio climático, incluyendo la ocurrencia de eventos meteorológicos extremos, como el desenvolvimiento de eventos de evolución lenta.

En el 2023, el Fondo fue hecho operacional como una de las entidades encargadas de hacer funcionar el Mecanismo Financiero de la CMNUCC. En rigor, el Fondo para pérdidas y daños es la tercera entidad operativa de ese Mecanismo Financiero. En la misma reunión, las Partes también habían invitado al Banco Mundial a fungir como anfitrión de la Secretaría y actuar como fideicomisario del Fondo por un período interino de cuatro años.

Durante las negociaciones en Bakú, las Partes examinaron en un grupo de contacto -bajo la COP y la CMA- los proyectos de acuerdos elaborados por el Comité Permanente de Financiamiento y en las conversaciones mantenidas se destacó que, como entidad operativa del Mecanismo Financiero, el Fondo para Pérdidas y Daños se incluiría entonces en la revisión del Mecanismo Financiero.

En sus respectivas decisiones la COP 29 (FCCC/ CP/2024/L.2) y la CMA 6 (FCCC/CMA/2024/L.3) aprobaron los arreglos entre la COP, la CMA y la Junta del Fondo, dando así lugar a la entrada en vigor de los mismos, y en consecuencia solicitaron entonces a la Junta del Fondo que informe ulteriormente sobre su implementación en los informes anuales que remite a la COP y la CMA.

Respecto del Informe del Fondo de Pérdidas y Daños, y la provisión de las orientaciones a ese Fondo, las Partes revisaron ese informe,³⁵ y elogiaron el trabajo realizado por la Junta durante el primer periodo de operaciones del Fondo desde su entrada en funciones.

En las decisiones finales³⁶ adoptadas se insta a convertir los compromisos de aportes a realizar en contribuciones lo antes posible, a la vez que esas decisiones instan a la Junta a que entable un diálogo con las Partes que son países desarrollados para que sus promesas de contribución se conviertan en acuerdos o arreglos de contribución íntegramente ejecutados, con el fin de aumentar la previsibilidad de los recursos a disposición del Fondo.

Esa última es una condición clave para planear e implementar proyectos y acciones en aquellos países en desarrollo que están sometidos más agudamente a eventos meteorológicos extremos, así como al desenvolvimiento de los eventos de evolución lenta.

4.8 Otros ítems relativos al financiamiento

La agenda de las sesiones, además de la de la CMA, comprendía un número de ítems sobre financiamiento en el ámbito de la COP, y asuntos compartidos. Luego se trataron en esa materia, entre otros los siguientes ítems:

a. Financiación a largo plazo

El programa de trabajo sobre financiación a largo plazo había sido establecido en 2011 para analizar los mecanismos relativos al financiamiento previo a 2020. Su mandato se extendió luego para examinar la financiación posterior a 2020. En este ítem de la agenda, que se negocia bajo la COP, un punto clave era considerar el segundo informe sobre el progreso hacia el logro del objetivo de movilizar conjuntamente 100 mil millones de US\$ anuales y determinar, conforme ese informe, si los países desarrollados cumplieron con el objetivo de financiación comprometido -los US\$ 100 mil millones- en 2022.

³⁵ Ver en: FCCC/CP/2024/9– FCCC/PA/CMA/2024/13 y Add.1.

³⁶ De la COP (FCCC/ CP/2024/L.6) y la CMA (FCCC/PA/CMA/2024/L.12)

Como en otras instancias de la negociación, las posiciones en los grupos de contacto enfrentaron a los países desarrollados y en desarrollo. Los primeros aducían que eso había sucedido, con base a la información de la OCDE, mientras que los países en desarrollo, citando otras estimaciones, argumentaban que ese compromiso no había sido cubierto en plenitud. La divergencia de criterios persistió durante todas las negociaciones celebradas en los grupos de contacto.

Finalmente, la decisión de la COP en lo sustantivo solo se limitó - a fin de hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo- a recordar el compromiso de movilizar conjuntamente US\$ 100 mil millones anuales hacia el año 2020, así como de extender ese objetivo hasta 2025.³⁷ Este recordatorio resulta anacrónico a la luz del tiempo transcurrido, las circunstancias actuales y las cuestiones que están hoy sobre la mesa de negociación.

b. Asuntos relacionados con el Comité Permanente de Finanzas (CPF)

Desde 2010 este Comité desarrolla un número considerable de tareas relacionadas con las entidades que hacen parte de los mecanismos financieros de la Convención e, importantemente, en la preparación de un informe bienal de los flujos de financiamiento climático. Las negociaciones de los asuntos concernientes al Comité se desenvuelven bajo la COP y la CMA.

La decisión de la COP 29 insta a dedicar tiempo al examen de la labor del CPF, destaca la importancia de promover una acción climática con perspectiva de género -incluso en el contexto de la financiación para el clima- y considera el segundo informe sobre la determinación de las necesidades acerca priorizar a los países y regiones en desarrollo que están proporcionalmente subrepresentados.³⁸

La decisión de la CMA, en tanto, y en otros puntos, alienta a las Partes a que sigan manteniendo una colaboración constructiva con el fin de hacer que los flujos de financiamiento sean consistentes con una trayectoria de desarrollo bajo en emisiones de GEI y resiliente al clima. Esta decisión pone de relieve, una vez más, la inconsistencia entre la retórica del financiamiento y los esfuerzos reales destinados a materializar los flujos financieros a los que se obligaron los países desarrollados.³⁹

En el marco del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE), en lo referente a la Segunda Revisión de las Funciones del CPF solo se acordó continuar con esa revisión en la próxima OSE 63.

c. Informe del Fondo Verde para el Clima y orientaciones al mismo

El Fondo Verde para el Clima (FVC) es una entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención. En tal carácter, el FVC informa a la CP, a la vez que recibe orientación por parte de ella. El Fondo también está al servicio del Acuerdo de París. De modo que la COP y la CMA consideraron tanto el informe producido por el Fondo como las orientaciones a entregarle al mismo, aunque las decisiones de cada instituto se adoptaran por separado.

Las discrepancias entre los diversos grupos de países, que fueron expresadas en la negociación llevada a cabo en los grupos de contacto convocados, residieron en diferentes cuestiones, entre otras, en: evitar el micro-manejo del Fondo; mejorar el acceso a los recursos; hacer referencia a los Pueblos Indígenas; como referirse a los países en conflicto; robustecer la relación del FVC con el Mecanismo de Tecnología de la Convención para facilitar el acceso

³⁷ Naciones Unidas (2024). FCCC/CP/2024/L.14.

³⁸ Naciones Unidas (2024). FCCC/CP/2024/L.5.

³⁹ Naciones Unidas (2024). FCCC/PA/CMA/2024/L.11.

de los países en desarrollo a tecnologías innovadoras, definir la frecuencia de la provisión de orientación al Fondo (anual, bienal), entre otros temas que suscitaron discusiones entre países desarrollados y en desarrollo.

La COP 29 en su decisión final sobre esta cuestión incluye cuestiones relativas a los arreglos sobre la periodicidad de las orientaciones al FVC (para que la COP y la CMA provean orientaciones al FVC de manera anual hasta la COP 31 y la CMA 8 respectivamente, y de manera bienal a partir de entonces). También comprende orientaciones sustantivas referidas al funcionamiento del Fondo y su eficiencia, entre otras: continuar racionalizando y simplificando el acceso a los recursos del Fondo, al reducir la duración media de los trámites relacionados con el proceso ordinario de aprobación de propuestas de financiación; tener en cuenta el equilibrio geográfico, para prestar un mejor servicio a las distintas regiones; intensificar sus esfuerzos para mantener un equilibrio entre la financiación para mitigación y para adaptación; incorporar en la toma de decisiones, la consideración de las personas y comunidades que soportan en primera línea los impactos del cambio climático, incluyendo a los Pueblos Indígenas y las comunidades locales; e, incluir en su informe anual información sobre las medidas que adopte para implementar la orientación impartida en esta decisión.⁴⁰

Puede entenderse que esa decisión procura dar orientaciones vigorosas -si bien expresadas con un lenguaje político- que están dirigidas a aumentar la eficiencia y la celeridad en la gestión de los fondos que administra el FVC. Estas orientaciones tienen están relacionadas también con la declaración del director ejecutivo del FVC, contenida en el informe,⁴¹ afirmando que el Fondo esté capacitado a gestionar de manera eficiente USD 50 mil millones de capital para 2030. La COP había tomado nota de ese informe del FVC remitido antes de las sesiones.

Por su parte, la decisión adoptada por la CMA 6 en esta materia confirma que la orientación al Fondo Verde para el Clima puede proveerse cada dos años, para su transmisión por la misma COP, conforme las disposiciones modificadas contenidas en la decisión de la propia COP.⁴²

d. Informe del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y orientaciones al mismo

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) es una entidad operativa del así denominado Mecanismo Financiero de la CMNUCC.

Los asuntos relativos a las orientaciones a este Fondo se tratan tanto bajo la COP como bajo la CMA. Las Partes consideraron el informe del propio FMAM, a la vez que el borrador de orientación del Comité Permanente de Finanzas.

Una de las cuestiones que sobresalió en las conversaciones que se desarrollaron en el grupo de contacto, es la relativa al papel del FMAM en el apoyo a los países en desarrollo para la elaboración de sus Informes de Transparencia Bienales (BTR), respecto de lo cual algunos grupos de países expresaron, por una parte, su decepción que el FMAM no haya proporcionado información clara sobre sus actividades habilitadoras relacionadas con los BTR en su informe, y, por la otra, su interés en que el FMAM aporte su apoyo para desarrollar los sistemas de informes requeridos para cumplir con el Mecanismo de Transparencia Reforzado (MTR).

La decisión de la COP formula varios pedidos al FMAM, entre los que se destaca el que este contribuya a mejorar la coherencia y la coordinación de los arreglos de financiación para dar

⁴⁰ Naciones Unidas (2024). FCCC/CP/2024/L.10.

⁴¹ Naciones Unidas (2024). FCCC/CP/2024/3, Add.1.

⁴² Naciones Unidas (2024). FCCC/PA/CMA/2024/L.17.

respuesta a las pérdidas y los daños, así como el que pide que el FMAM procure evitar que los proyectos se concentren en unos pocos organismos de implementación y, además, reforzar las capacidades locales y la participación de los países en el apoyo prestado por el Fondo.⁴³

A su vez, la CMA, en su decisión, solicita al FMAM que, entre otros asuntos, incluya más información en su reporte anual de 2025 sobre cómo se utilizan los fondos para garantizar que las actividades capacitadoras apoyen la sostenibilidad de los sistemas nacionales de informes.⁴⁴

5 El Artículo 6 y su itinerario

El otro tema mayor de negociación en la COP 29, según había priorizado el país anfitrión, Azerbaiyán, y aquel que, claramente, era considerado trascendente, tanto en la agenda de un número considerable de países, cuanto en la de numerosos e influyentes actores no estatales -incluyendo empresas, inversores, certificadores, consultoras y otros emprendedores-, es el que corresponde a las definiciones y procedimientos que debían aprobarse finalmente en torno del Artículo 6 del Acuerdo de París.

Ese articulado se propone principalmente regular el mercado internacional de carbono, suficientemente asentado en unos marcos regulatorios que hacen parte del régimen climático internacional, de modo tal que se puedan desplegar transacciones de títulos de crédito así como contribuir a la reducción de emisiones, a la vez que, teóricamente, a disminuir el costo de esas reducciones, haciendo factible de ese modo intensificar la mitigación en un marco de transparencia e integridad.

Había una cierta urgencia en concretar un cierre para el texto del Artículo 6, pues se había venido demorando largamente la resolución final del texto sobre definiciones modalidades y procedimientos de ese artículo, ya que no había sido posible concluir la discusión de manera de poder cerrar los diversos puntos de divergencia entre las Partes hasta poco antes del inicio de las sesiones en Bakú.

El marco conceptual que estructura el Artículo 6 permite a los países y, en particular, a las empresas que desarrollan actividades con alta intensidad de emisiones de GEI, reducir esas emisiones (y luego eventualmente su intensidad) mediante la puesta en marcha de proyectos, que sean categorizados genéricamente como verdes (esto es, que al menos tiendan a reducir emisiones de gases de efecto invernadero) en los países del Sur global. Esos proyectos deben producir reducciones adicionales a las que de otro modo hubieran ocurrido, sin los recursos originarios resultantes de las transacciones de títulos de derechos de emisión, que están típicamente expresados en cantidades de dióxido de carbono equivalente.

Se esperaba, por ende, que los negociadores especializados en estas cuestiones pudieran, durante la COP 29, establecer reglas claras para el funcionamiento de ese tipo de mercados,

⁴³ Naciones Unidas (2024). FCCC/CP/2024/L.11.

⁴⁴ Naciones Unidas (2024). FCCC/PA/CMA/2024/L.18.

de modo de poder evitar lo que se suele calificar como "*greenwashing*"⁴⁵ y la doble contabilidad de los títulos de crédito y asegurar la integridad de los procesos.

Debe recordarse que el Artículo 6 del Acuerdo de París estableció principios para la operación de los mercados de carbono, las modalidades para las transacciones asociadas a los derechos de emisión y, además, otras formas en las que los países podrían cooperar para alcanzar las metas climáticas establecidas en el marco de ese acuerdo, en este último caso, mediante la adopción de procedimientos no basados en los mercados.

Aunque algunas de las normas para la implementación del Artículo 6 se fueron acordando en el extenso período transcurrido hasta el momento de las sesiones durante la cumbre de Bakú, en la COP 29, había sido necesario continuar a la vez que acelerar las negociaciones para establecer las orientaciones necesarias para que ese Artículo pudiera finalmente ponerse en funcionamiento.

Es que el Acuerdo de París originalmente solo disponía los lineamientos generales para el funcionamiento de esos mecanismos que debían ser elaborados ulteriormente con la mayor precisión y claridad.

Los mercados de carbono que operen bajo el marco del Artículo 6, en rigor, deben ser vistos y considerados como un complemento a las reducciones de emisiones que hacen parte de la acción climática a gran escala, que los países se comprometen a llevar adelante mediante las contribuciones determinadas a nivel nacional, antes que, como un sustituto de esa acción, si bien no todos los actores que participan o planean participar en los mercados de carbono, pues priorizan la dimensión económica de esa participación, suelen estar contestes respecto de esta prioridad.

Por otro lado, la aplicación del Artículo 6 del Acuerdo de París es considerada por muchos actores no estatales como una oportunidad para alcanzar los objetivos nacionales de reducción de emisiones, a priori, de manera más eficiente y costo efectiva mediante la ulterior transacción de los derechos de emisión, lo que resulta en la formación de precios de carbono en los mercados.

Esas transacciones deberían permitir a los países cooperar voluntariamente entre sí para alcanzar objetivos de reducción más ambiciosos y, a la vez, menos onerosos, por ejemplo, mediante el intercambio de créditos de carbono (Artículo 6.4), reduciendo teóricamente, en última instancia, el costo total de la mitigación, global, nacional y eventualmente sectorial y por firma.

5.1 Algunos antecedentes

En Glasgow, Escocia, durante las sesiones de la COP 26 celebradas en 2021, la CMA 3 adoptó decisiones referidas a tres sub-ítems correspondientes al Artículo 6. Por una parte,

⁴⁵ Una expresión que se utiliza para denominar prácticas que procuran aparentar que una empresa (y sus productos) está orientada a impulsar y asegurar la sostenibilidad o desarrollar acciones para enfrentar el cambio climático cuando en realidad en lo sustantivo no lo están haciendo.

mediante una decisión, la CMA adopta las orientaciones sobre abordajes cooperativos a los que se refiere el Artículo 6.2,⁴⁶ entre otros aspectos que integran esa decisión.⁴⁷

Luego, por otra decisión, la CMA 3 adopta las reglas, modalidades y procedimientos para el mecanismo que establece el Artículo 6.4 y también designa el órgano que supervisara ese mecanismo, entre otras cuestiones.⁴⁸

Finalmente, en lo que concierne al marco para los abordajes no basados en mercados, otra decisión de la misma CMA 3 adopta el programa de trabajo para esos abordajes, que incluye referencias a los principios, la gobernanza de esos abordajes, las modalidades, las actividades del programa y además su reporte.⁴⁹

Ya en la COP 27, en Sharm el-Sheikh, en 2022, se había abierto la posibilidad de la formulación y eventual concreción ulterior de los primeros acuerdos y proyectos para la transacción de Resultados de Mitigación Transferidos Internacionalmente (ITMO, por sus siglas en inglés) -mediante la transferencia de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero, en principio, desde un país a otro-, una posibilidad que estaba contemplada en virtud de lo estipulado en el texto del mismo Artículo 6.2 del Acuerdo de París.

Si hubiera consenso en torno de la interpretación definitiva del texto final del Artículo 6 se podrían luego establecer las bases para la constitución de unos mercados de carbono a gran escala potencialmente de la mayor transparencia e integridad y que permitiera la interrelación entre los distintos mercados ya existentes.

Ese objetivo se podía lograr tanto mediante la celebración de acuerdos bilaterales, los que se puedan luego revisar, como vía la operación de un mercado multilateral centralizado.

Para llegar a ese punto, los negociadores tenían que alcanzar acuerdos sobre la definición y el contenido de cada uno de los esquemas; la elegibilidad de los proyectos, y los procesos de revisión; así como en relación con la capacidad y el compromiso de hacer públicos unos determinados requerimientos de información.

Lograr entonces que las reglas que regulan el Artículo 6, en rigor aquellas que organizan la construcción y operación de los mercados de carbono -que de ellas resulten-, se completen, era extremadamente importante para asegurar que los mercados internacionales de carbono -los que se desenvuelvan estrictamente bajo ese marco- sean ambientalmente íntegros, robustos, y que no ocasionen riesgos de socavar, aunque sea por alguna vía indirecta, las imprescindibles acciones de mitigación que desarrollen los países en distintos ámbitos y que estén destinadas a generar reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero.

Dicho de otro modo, se esperaba que la posibilidad de la circulación amplia de títulos de carbono no funcione como un medio idóneo, pero indeseado, para permitir atenuar la ambición o evitar poner en marcha (o simplemente postergar) las transformaciones estructurales que son imprescindibles para enfrentar el cambio climático de manera decidida. Lo que hace falta, en rigor, es pasar de la mitigación incremental a la mitigación vía

⁴⁶ Esas orientaciones están contenidas en un anexo de la misma decisión.

⁴⁷ Naciones Unidas (2021). FCCC/PA/CMA/2021/L.18.

⁴⁸ Naciones Unidas (2021). FCCC/PA/CMA/2021/L.19.

⁴⁹ Naciones Unidas (2021). FCCC/PA/CMA/2021/L.20.

una transformación estructural y esto último requiere transformaciones de los sistemas energéticos, así como la estructura productiva que se desenvuelvan a gran escala.

Debe notarse en este punto, una vez más, que el cambio climático está 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 (y la deforestación representa, según las diversas estimaciones y los periodos analizados, hasta alrededor del 25% de las emisiones globales de carbono), y que esos sumideros dependen a la vez del mantenimiento 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 mientras tanto los impactos, a la vez que aumentando ulteriormente los costos de la transformación estructural que se requiere concretar.

Desde la perspectiva de al menos algunos de los países en desarrollo, el Artículo 6 podría eventualmente constituir 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, precisas y rigurosas, respecto de su operación, medición, control, reporte y registro, en lo que concierne estrictamente al comercio de emisiones.

Las cuestiones relativas a los enfoques no basados en mercados (reguladas en el Artículo 6.8), en tanto, deben tener un tratamiento diferenciado, que se adecue a sus objetivos y a las condiciones 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 categoría de proyectos de remoción de carbono de la atmósfera, y que los proyectos aprobados debieran ser implementados utilizando procedimientos de certificación y de verificación independiente.

Además, era necesario que el marco regulatorio que finalmente se acordara en Bakú fuera 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 para que el entero proceso sea costo eficiente.

También se planteaba a priori la importancia de poner en vigor un registro internacional que sea funcional a las necesidades de ambos mecanismos.

Es conveniente resaltar que los mercados de comercio de derechos de emisión que operen bajo el Artículo 6 son mercados de cumplimiento y, en ese contexto, deben estar supervisados por una autoridad centralizada, gobernados por estándares internacionales y por requerimientos de transparencia, con la obligación de reportar, y por lo tanto son esencialmente diferentes de aquellos créditos que resultan de las transacciones en los mercados voluntarios de carbono.⁵⁰

⁵⁰ Excluyendo lo concerniente a los enfoques no relacionados con el mercado que responden a otra lógica y deben funcionar con otras modalidades específicas.

Pese a que no había sido posible lograr un acuerdo pleno sobre el libro de reglas del Artículo 6 en la COP 28, en 2023, desde entonces las Partes parecieron haber realizado algunos progresos para encontrar un punto de equilibrio en algunos aspectos críticos en las conversaciones preparatorias y así disponer de una base común para concluir con casi la totalidad de las cuestiones pendientes.

En efecto, el Órgano de Supervisión (Supervisory Body, o SB) del actualmente 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, había logrado en octubre, en su más reciente reunión realizada en Bakú, con antelación a la COP 29, concluir los documentos sobre dos estándares luego remitidos a la CMA 6 (los de requerimientos metodológicos y los de actividades que comprenden la remoción de carbono), que contribuyen a dar soporte técnico a las transacciones de los créditos de carbono que se quieran negociar.

Asimismo, en esa sesión del Órgano de Supervisión del mecanismo que opera bajo el Artículo 6.4, se había determinado que todos los proyectos que propongan ser desarrollados bajo este mecanismo deberán cumplir con todas las salvaguardas ambientales y de derechos humanos que oportunamente se establezcan para su desenvolvimiento.

En este caso, como en otras cuestiones bajo negociación, es preciso distinguir que asuntos eran en principio puramente de naturaleza técnica y cuales requerían de una resolución de carácter eminentemente político, que usualmente se hace posible en la segunda semana de las sesiones, ya con la presencia de los representantes de alto nivel de las Partes del AP.

Así, quedaba por considerar en estas sesiones un plexo de cuestiones técnicas cuyo tratamiento era preciso elucidar en la CMA 6 en Bakú, a la luz de su importancia para dejar expedito el camino para la creación de un nuevo sistema de mercados internacionales de carbono.

Este concepto corresponde a una cuestión que ya tiene un largo proceso anterior de negociación internacional, por ejemplo, la ocurrida bajo las estructuras creadas por el Protocolo de Kioto.

Además, ha habido a lo largo del tiempo, una muy vigorosa postulación de los beneficios que resultan de esos mercados de derechos de emisión, expresados en dióxido de carbono equivalente.

En rigor la entera noción de aplicación de precios al carbono, propulsada por un conjunto de instituciones financieras y una diversidad de actores económicos, en línea con un amplio marco teórico que incluye un importante acervo de análisis y recomendaciones en el sentido de utilizar los mecanismos de precios para resolver las barreras que se plantean a la mitigación, parece sugerir que la fijación de precios del carbono podría contribuir a eliminar de plano esas barreras, o al menos a contribuir a removerlas.

Una pregunta de fondo en torno de esta cuestión es por qué razón, si el cambio climático global es, tal como se afirma, un enorme fallo de mercado (Stern, N. and Stiglitz, J., 2023; Stern, N. 2021, 2006; Bowen et al., 2010) -tal como sostienen los robustos análisis de un numeroso grupo de economistas-, los mecanismos de precios deberían estar en condiciones de proveer la solución a buena parte del problema. Es que según esos análisis ha sido precisamente la operación de los mercados, sus distorsiones cuasi estructurales, y las prioridades y criterios económicos aplicados persistentemente por los agentes económicos,

los que han provocado la disrupción climática casi desde sus inicios y en su acelerado desarrollo posterior.

Entonces, entre las cuestiones pendientes que llegaban a la apertura de la mesa de la negociación en Bakú, se incluían, entre otros, los siguientes temas, divididos según el artículo de que se trate (o sub-elementos):

Art.6.2

- Autorización. Se necesitaba definir 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.
- Registro internacional. 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 realicen.
- Reporte y revisión. Decidir si los créditos de carbono deben atravesar un proceso de revisión técnica antes de que puedan ser utilizados en una transacción
- Definición de abordajes cooperativos
- Inconsistencias.

Art.6.4.

- Proceso de autorización para las actividades bajo el Artículo 6.4.
- Registro
- Orientaciones ulteriores sobre estándares
- La transición de las actividades de proyecto bajo el Mecanismo para un Desarrollo Limpio al mercado que se cree vía el 6.4, su viabilidad, y condiciones

5.2 La negociación durante las sesiones de la COP 29

5.2.1 Introducción

La COP 29 finalmente alcanzó un acuerdo sobre las regulaciones para el comercio de títulos de carbono bajo el Artículo 6 del Acuerdo de París, llegando a su fin casi una década de negociaciones en esta materia. En rigor, en paralelo con la COP 29, es la CMA 6 la que sesionó, entre otras cuestiones, para finalizar las negociaciones y definir el marco de gobernanza integral que regulará los mercados internacionales de carbono bajo las disposiciones del Acuerdo de París

En efecto, las reglas que gobiernan las transacciones entre países, bajo el Artículo 6.2, así como las correspondientes a un nuevo mercado internacional de carbono, bajo el Artículo 6.4, están en consecuencia hoy más o menos completas.

Ahora es pues el momento de la implementación de los mecanismos cuya regulación se completara, y de la aplicación efectiva y rigurosa a la vez que consecuente de las reglas adoptadas.

La puesta en vigor implica, que por primera vez desde el año 2013, es posible esperar el establecimiento de unos mecanismos supervisados -directa o indirectamente- por las Naciones Unidas, que haga posible ampliar y a la vez vincular los distintos mercados de

carbono que ya operan en todo el mundo, así como también apoyar los procesos de desarrollo sostenible.

En algún sentido, puede entenderse que, específicamente, en el caso del nuevo Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París (el *Paris Agreement Crediting Mechanism* o, PACM, por sus siglas en inglés) del Artículo 6.4, se trata de un esquema significativamente diferente de lo que hubo existido hasta entonces, en cuanto puede argumentarse a priori que es el primer estándar de crédito alineado con los objetivos de ese Acuerdo.

La adopción de las decisiones que lo hacen posible puede considerarse entonces como un logro positivo en lo que entraña, demorado en su resolución hasta estas sesiones, y, por ello, sumamente esperado y hasta urgido por distintos actores.

No obstante, distintos grupos de observadores con distintas afiliaciones expresaron sus preocupaciones respecto del alineamiento efectivo con el AP, en lo que concierne específicamente a aspectos metodológicos, así como de los requerimientos formulados para el tratamiento de las remociones de carbono.

En esta materia pues, en Bakú, los países pudieron acordar las reglas generales para poner en marcha los mercados de comercio de reducción de emisiones de carbono, después de que estos mecanismos hubieran sido inicialmente propuestos en sus términos generales en París.

En lo que concierne al Artículo 6.4, luego de una aprobación temprana -y algo controvertida- de las reglas sobre remociones de carbono y requerimientos metodológicos -que se concretó durante el primer día de las sesiones en Bakú- y que habían sido enviadas por el Órgano de Supervisión del Artículo 6.4 (*Supervisory Body*) al CMA 6, las discusiones sobre este Artículo quedaron entonces en un relativo segundo plano (ver en lo que sigue más detalle en la subsección específica sobre estas cuestiones).

Los grupos de contacto, en tanto, intentaban avanzar en una negociación, que resultaba en sí misma más bien compleja, respecto de los asuntos pendientes para la puesta en operaciones formales del Artículo 6.2.

A continuación, dada su importancia, reseñamos con más detalle lo ocurrido durante las sesiones de la CMA 6, y luego examinamos algunas de las implicancias más significativas de las decisiones adoptadas en su transcurso.

5.2.2 Artículo 6.2.

Marco y alcances

El Artículo 6.2 instaura un marco de principios y orientaciones para aquellas Partes que se propongan implementar esquemas de cooperación bilateral de naturaleza voluntaria en la implementación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC), y, más específicamente, se propone hacerlo, entre otros esquemas, mediante el comercio de Resultados de Mitigación de Transferencia Internacional (ITMO, por sus siglas en inglés).

Las orientaciones correspondientes a esos abordajes cooperativos, a los que se refiere específicamente el Artículo 6.2, está incorporada en el anexo de la Decisión 2/CMA 3, que las Partes del Acuerdo de París habían adoptado en Glasgow, Escocia, en noviembre de 2021.

No obstante, esas orientaciones contribuían a definir que es lo que se debía considerar un abordaje cooperativo, aunque hay un entendimiento común respecto de que esos abordajes se refieren a una colaboración para la mitigación entre dos (o más) países; esa colaboración

comprende en su núcleo la transacción (el comercio) de resultados de mitigación de transferencia internacional.

Un ITMO, esto es un resultado de mitigación de transferencia internacional, se puede crear por dos vías:

- i. Mediante esquemas de generación de “créditos y línea de base” en los cuales la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que constituyen créditos de carbono, esto es llevar a la práctica las acciones de mitigación, se calcula sea respecto a una línea de base o sea mediante la consideración de un escenario de referencia; o,
- ii. Mediante transacciones transfronterizas de permisos de emisión, al vincular esquemas de “*cap and trade*”⁵¹ en distintas jurisdicciones que pueden abarcar a entidades públicas o privadas.

Los ITMO se pueden definir más precisamente como resultados de mitigación⁵² que deben ser reales y adicionales y, además, que ya han sido verificados. Los ITMO “[c]onsisten en reducciones y absorciones de las emisiones, incluidos los beneficios secundarios de mitigación derivados de la implementación de medidas de adaptación y/o planes de diversificación económica, o los medios para lograrlos, cuando se transfieren internacionalmente.”⁵³

La adicionalidad, en el marco del Artículo 6.2, refiere a aquellos ITMO generados por actividades que demuestren fehacientemente que no hubieran ocurrido en la ausencia de los incentivos provistos por el mecanismo en el cual se inscriben, considerando además todas las políticas nacionales y el marco legal relevantes.

Asimismo, las actividades que conducen a la generación de los ITMO deben poder demostrar que no son exigidas por el marco legal o regulatorio en vigor, y, además, que no implican niveles constantes de emisiones de gases de efecto invernadero, a la vez que no inducen a utilizar tecnologías o prácticas productivas que sean carbono intensivas.

El uso de esos ITMO debe estar autorizado por las Partes participantes, aunque cualquier organización, incluyendo las empresas, puede también utilizar dichos créditos.

Así, el Artículo 6.2 se centra en acuerdos bilaterales -de naturaleza voluntaria- entre países, o inclusive entre países y organizaciones, para intercambiar los así denominados resultados de mitigación.

Claro que, para poder participar de estas transacciones, en el marco de este abordaje cooperativo, cada Parte participante debe cumplir con un número de condiciones:

1. Ser Parte del Acuerdo de París;
2. Elaborar periódicamente, implementar y mantener una contribución nacionalmente determinada (NDC);
3. Haber establecido arreglos institucionales conducentes a autorizar los ITMO y luego a monitorearlos, lo que implica que un país deba establecer la autoridad nacional

⁵¹ En español, podría traducirse como esquema de límite máximo (cap) o tope, y comercio.

⁵² Exclusivamente aquellos generados a partir de 2021.

⁵³ Naciones Unidas (2021). FCCC/PA/CMA/2021/L.18.

competente para otorgar autorizaciones en el contexto de los abordajes cooperativos del Artículo 6.2 y, además, tener un registro para poder precisamente registrar información sobre las transacciones que se realicen;

4. Haber presentado el informe del inventario nacional más reciente exigido en virtud de la decisión 18/CMA 1;⁵⁴
5. Definir el alineamiento de los abordajes cooperativos con la Estrategia de Desarrollo a largo plazo con bajas emisiones, en el que caso que el país la hubiera ya establecido.

Según las orientaciones para los abordajes cooperativos, las Partes deben contabilizar las transferencias de ITMO mediante la realización de “ajustes correspondientes” a su balance de emisiones, que también se utilizan para hacer el seguimiento de los logros de las NDC.

En este sentido, el principio general es relativamente simple y directo. El país de acogida detrae de sus esfuerzos de mitigación, debiendo sumar las emisiones correspondientes que transfiere a su balance; el país que adquiere los créditos los contabiliza como reducción de emisiones, disminuyendo en consecuencia su balance de emisiones en esa misma cantidad.

Esta contabilidad de los ITMO en ambos balances (detracción y suma de créditos) debiera evitar la duplicación de emisiones. Por el contrario, si tanto el vendedor como el comprador de los ITMO utilizaran las mismas actividades de mitigación involucradas para lograr sus objetivos, según se enuncian en las NDC, en lugar de reducirse las emisiones, estas se incrementarían utilizando para ello, indebidamente, los mercados de carbono.

El ajuste correspondiente debe siempre relacionarse con el año en el que la reducción de emisiones (logradas mediante la implementación de una actividad de mitigación) fue generada.⁵⁵

Es necesario tener en cuenta que el país de acogida ajusta su balance de emisiones en el año en el que se lleva a cabo la actividad de mitigación y se produce la reducción de emisiones. El país adquirente (el comprador de los ITMO), en tanto, hace el ajuste de su balance en aquel año en el que el crédito es utilizado. Por ende, los ajustes correspondientes no se realizan necesariamente en el mismo año.

La contabilidad que hace el país de acogida mediante el ajuste correspondiente se pone en marcha al producirse la “primera transferencia” de los ITMO. Cuando los ITMO obtienen su autorización para hacer parte de la contribución nacionalmente determinada de otra Parte, esa autorización está relacionada con la primera transferencia entre registros.

Las orientaciones adoptadas en Glasgow regulan entonces una variedad de cuestiones claves relativas al Artículo 6.2. Estas cuestiones, en síntesis, contemplan entre otros los siguientes aspectos: i. definiciones sobre los abordajes cooperativos y de las condiciones para participar en ellos; ii. de qué modo deben la Partes dar cuenta de las transferencias de los ITMO y de su uso; iii. cómo se asegura la supervisión internacional de la operación del Artículo 6.2, mediante el ciclo de reporte y revisión, incluyendo la incorporación de la información en un registro nacional y en el Internacional, y la revisión por un grupo de

⁵⁴ Naciones Unidas (2018). FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2

⁵⁵ Naciones Unidas (2021). FCCC/PA/CMA/2021/L.18.

expertos técnicos; y, iv. como las Partes habrán de asegurar la integridad y la ambición en la acción.

Orientación de la CMA sobre los enfoques de cooperación a los que se refiere el artículo 6.2

Con el objeto de completar las orientaciones sobre estos enfoques de cooperación se llevaron a cabo debates y negociaciones en Bakú en una secuencia de consultas informales extendidas. Esa sucesión abarcó tanto las realizadas en los grupos de contacto en el ámbito del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBASTA, por sus siglas en inglés), cuanto las realizadas en el seno de las sesiones de la propia CMA.

Las principales divergencias entre las Partes se suscitaron especialmente en torno a las definiciones, las autorizaciones y las potenciales inconsistencias en la presentación de informes.

Otra cuestión relevante, en la que no fue posible alcanzar consensos en el decurso de la negociación, fue la referida al registro internacional, y a los registros nacionales y su operación, que pudiera hacerse en conjunto con el correspondiente al Artículo 6.4.

Asimismo, se plantearon distintas cuestiones referidas:

- al formato de las autorizaciones;
- a la distinción entre los ITMO que se utilicen para que otras Partes puedan cumplir con sus NDC y los que pudieran ser empleados para otros propósitos internacionales de mitigación;
- a la posibilidad de introducir cambios en las autorizaciones;
- a la de identificación y tratamiento de las inconsistencias en los informes: distinguiéndose diversas posiciones de las Partes respecto de lo que se debe entender como inconsistencias significativas o persistentes, o más generalmente, definiendo las inconsistencias como categorizadas, la necesidad de abordar tanto las inconsistencias en la información cuantitativa como en la cualitativa, a los procedimientos en el caso de inconsistencias identificadas por los expertos revisores y en lo que concierne a las consecuencias de las inconsistencias;
- al registro internacional, respecto del cual se manifestaron por una parte posiciones vinculadas a limitar el alcance de la funcionalidad de ese registro y otras, proponiendo permitir a los países que no tienen registros utilizar el registro internacional, así como las declaraciones de distintos grupos de países destacando la necesidad de apoyar el refuerzo de capacidades que permitan a las Partes desarrollar registros nacionales.

A partir de la consideración de las posiciones que sostuvieron las Partes durante las negociaciones, la CMA 6 produjo finalmente una decisión⁵⁶ que comprende, entre otras, las siguientes cuestiones principales en las que decide y establece respecto de:

- i. **La autorización.** Decide los elementos que cada Parte participante deberá incluir en la autorización de uso de los ITMO. Incluye observaciones y decisiones relativas a:
 - Proceso y cronología de la autorización. Elementos:

⁵⁶ Naciones Unidas (2024). FCCC/PA/CMA/2024/L.15.

- tres componentes (la autorización del enfoque cooperativo, la autorización de los resultados de mitigación de transferencia internacional y la autorización de las entidades)
 - único proceso de autorización consolidado en el que se trate la información, o en procesos secuenciales
 - Contenido de la autorización. Entre los principales elementos se destacan:
 - Un identificador único para el enfoque cooperativo;
 - El (los) nombre(s) de la(s) Parte(s) y/o las entidades participantes cubiertas por la autorización;
 - La fecha y duración de la autorización, incluida la fecha límite para que se expidan resultados de mitigación, o para que se utilicen o cancelen;
 - La especificación de la primera transferencia del resultado de mitigación;
 - Los usos cubiertos por la autorización;
 - Si fueran a introducirse cambios en la autorización, información sobre las circunstancias en que puedan producirse dichos cambios;
 - La cantidad de resultados de mitigación de transferencia internacional, si procede;
 - La identificación del registro del que disponga o al que tenga acceso la Parte participante.
 - Formato. Pide a la secretaria que elabore y publique una plantilla voluntaria normalizada fácil de usar.
 - Cambios. Decide que todo cambio en la autorización del uso de los resultados de mitigación de transferencia internacional de un enfoque cooperativo no se aplicará ni afectará a los resultados de mitigación que ya se hayan transferido en primer lugar
- ii. **Los informes.** Establece que la presentación de un informe inicial o un informe inicial actualizado por cada Parte participante es un requisito para presentar, en un formato electrónico acordado, información anual sobre los ITMO de ese enfoque cooperativo
- iii. **La consistencia.** Decide que las inconsistencias arrojadas por la verificación de consistencia serán corregidas por la Parte participante a quien le corresponde debiendo presentar nuevos informes hasta lograr su consistencia y solicita a las Partes que no utilicen para el logro de sus NDC los ITMO que se han identificado como inconsistentes en la verificación de consistencia.⁵⁷
- iv. **El registro.** En lo que concierne a las orientaciones adicionales sobre el seguimiento, el proyecto de decisión aclara que la conexión del registro del mecanismo del Artículo 6.4 y los registros de las Partes participantes al registro internacional permitirá la transferencia de reducciones de emisiones autorizadas del Artículo 6.4 como ITMO al registro internacional.

Esto debiera ocurrir conforme con los acuerdos de interoperabilidad aplicables a todos los registros, a la vez que solicita a la secretaria que provea, como un servicio adicional, servicios de registro a través de los cuales una Parte pueda expedir

⁵⁷ Establecido en la sección VII. Proceso de identificación, notificación y corrección de discrepancias, del proyecto de decisión FCCC/PA/CMA/2024/L.15, de la CMA 6.

resultados de mitigación como unidades, cuyo uso ha autorizado o tenga previsto autorizar, con el fin de apoyar la participación de dicha Parte en enfoques cooperativos.

Conclusiones sobre el Artículo 6.2

Bajo el Artículo 6.2, entonces, queda establecida una estructura para que los países que son Partes del Acuerdo de París puedan transferir bilateralmente reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero. En este esquema los países pueden transar créditos de carbono de sistemas domésticos de comercio de emisiones o mercados de carbono reconocidos por la CMNUCC, y hacer que esas transacciones se reflejen en sus compromisos climáticos expresados en las NDC.

La decisión alcanzada respecto del Artículo 6.2 da pues un sostén más firme a los procesos de implementación bajo estos abordajes cooperativos, entre ellos aquellos que ya estaban en marcha anticipadamente mediante acuerdos entre algunos países.⁵⁸ La decisión, a la vez deja un tiempo para resolver los asuntos restantes de negociación en esta materia hasta el 2028.⁵⁹

Entre estas cuestiones a resolver debe esperarse que se incluya entre otras, lo concerniente a la aplicación de los ajustes correspondientes para metas que se basan en un objetivo anual único (*single-year*), por contraste con aquellas que incluyen objetivos multianuales (*multi-year*), según hayan expresado oportunamente sus metas los países.

Entre los temas relevantes que han sido resueltos en Bakú, la decisión requiere que haya información adicional por adelantado cuando esta sea relevante, establece un esquema de registro de doble nivel, y determina que no podrán hacerse cambios en la autorización de las Partes, a menos que estos hayan sido estipulados de antemano en los términos y condiciones de la operación que se haya acordado.

Por otra parte, debe reconocerse que las consecuencias de las inconsistencias en la información referidas a los ITMO que establece la decisión adoptada son más bien débiles, pues el texto indica que “cuando en la verificación de la conformidad se hayan detectado discrepancias, cada Parte participante realizará **esfuerzos razonables por subsanarlas** y por dejar constancia de ello lo antes posible”,⁶⁰ a la vez que “[p]ide a las Partes que no utilicen para el cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional los resultados de mitigación de transferencia internacional en los que se detecten discrepancias durante la verificación”.⁶¹

Entonces, el lenguaje de la decisión es también débil en lo que concierne a las consecuencias de las inconsistencias, pues el texto, en vez de establecer que los ITMOS que contengan

⁵⁸ Por ejemplo, la cooperación entre Suiza y Tailandia en un proyecto de buses eléctricos, o los acuerdos entre Suiza y Perú, del 2020.

⁵⁹ La decisión sobre los enfoques cooperativos establece que “[d]ecide seguir examinando las cuestiones restantes [...] en el décimo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París”.

⁶⁰ UN FCCC/PA/CMA/2024/L.15, párrafo 39 (pag.8).

⁶¹ UN FCCC/PA/CMA/2024/L.15, párrafo 40 (pag.8).

discrepancias no serán transados ni tampoco usados para cumplir con las NDC, solo **le pide a los países que se abstengan de usar esos ITMO** en sus NDC.⁶²

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la Revisión Técnica Experta examinará si hubiera inconsistencias en el reporte, pero, según había sido decidido explícitamente por la CMA 4, esa revisión no deberá evaluar la validez de las métricas aplicadas.

En efecto, el párrafo 10, Anexo II de la Decisión 6 de la CMA 4 (COP 27) debilitó severamente la supervisión regulatoria del equipo revisor, al prohibirle⁶³ “revisar la suficiencia o lo apropiado de i) un abordaje cooperativo en el que una Parte esté participando y las descripciones asociadas [y] ii) las actividades bajo el abordaje cooperativo”.⁶⁴

De modo que la validez de la contabilidad realizada dependerá enteramente de las Partes que hayan acordado participar del abordaje cooperativo de que se trate, lo que deja abierta en principio la cuestión del potencial riesgo moral que pudiera amenazar los distintos intercambios que se lleven a cabo.

Ese riesgo pudiera estar vinculado a la insuficiente transparencia, a las imperfecciones en la contabilidad de las reducciones de gases de efecto invernadero que se computen - especialmente mediante la sobreestimación de la reducción de emisiones que se vayan a transar-, que las reducciones no sean reales, o que los mismos proyectos no sean adicionales.

Debe notarse que los observadores especializados de diferentes organizaciones de la sociedad civil y *think tanks* tienen diferentes perspectivas respecto de cuan apropiadas son las regulaciones finalmente adoptadas para gestionar este tipo de transacciones.

En efecto, mientras algunos observadores consideran que la decisión concerniente al Artículo 6.2 puede hacer una diferencia considerable en orden a asegurar una más consistente y transparente implementación de los abordajes cooperativos, hay otros que exponen sus reservas vinculadas, entre otras cuestiones, con la definición de inconsistencias (discrepancias) persistentes y significativas, lo que deja en cabeza del *Technical Expert Review* (TER, por sus siglas en inglés) el determinar cuándo las inconsistencias incurren en esa condición, lo que no pareciera contribuir a reforzar la transparencia.

Por contraste, es positivo que el texto aprobado establezca que las discrepancias significativas y persistentes que hayan sido identificadas serán hechas públicas, lo que contribuye a mejorar la transparencia, de modo que la información difundida contribuya en definitiva a asegurar la integridad de aquellos ITMO que eventualmente se transen en el sistema.

En definitiva, la implementación en la práctica de la transacción de los ITMO entre Partes en el futuro inmediato permitirá rastrear evidencias de la calidad de las reducciones de emisiones que se transfieran en un contexto en el que no se contempla la participación de un órgano de supervisión independiente que monitoree y fiscalice la evolución del mercado que se desenvuelve bajo el Artículo 6.2.

⁶² UN FCCC/PA/CMA/2024/L.15, párrafo 40 (pag.8).

⁶³ El texto usa la expresión “shall not”

⁶⁴ UN FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.2. Página 14.

Si bien hay establecido un proceso de Revisión Técnica Experta, como ya hemos mencionado, la revisión que deberá practicar el equipo de expertos de las Naciones Unidas tiene limitaciones para examinar la sustancia de las reducciones generadas.

Por ende, depende mayormente de las Partes definir las cuestiones relativas a la integridad ambiental, las salvaguardas sociales, el establecimiento de líneas de base, o la adicionalidad del proyecto que da origen a las reducciones de emisiones que se transan.

Si bien la CMNUCC no habrá de supervisar directamente la calidad de los resultados de mitigación sujetos a transacciones y las salvaguardas ambientales que se adopten para los proyectos que se pongan en marcha con el fin de participar de estos abordajes cooperativos, la decisión adoptada comprende algunas providencias destinadas a mejorar la transparencia, con el fin último de asegurar la integridad ambiental de las reducciones de emisiones que se transen.

En este sentido, el “Manual de Referencia para la contabilización, reporte y revisión de abordajes cooperativos” mediante el Artículo 6.2, indica que las verificaciones de consistencia a practicarse deberán asegurar que cada acción de ITMO es reportado solo una vez y conserva su consistencia en términos de sector, tipo de actividad, métricas, y estatus de autorización a través de reportes, tablas y Partes. Asimismo, se debe verificar que los bloques de unidades, los abordajes cooperativos y las entidades que los utilizan están alineadas con las autorizaciones designadas, preservando la transparencia y confiabilidad de las transacciones de los ITMO.⁶⁵

El Manual de Referencia también indica que, para cada abordaje cooperativo, la Parte participante deberá proveer una descripción acerca de cómo se asegurar la integridad ambiental. Visto que no hay una definición común de que es lo que la integridad ambiental sea, las Partes participantes deberán explicar en la descripción, entre otras cuestiones relevantes los abordajes metodológicos utilizados para cuantificar los resultados de mitigación que resultan de un abordaje cooperativo en particular.

Con el propósito de explicar, según sea relevante, como las Partes aseguran la integridad ambiental de las actividades que son objeto de transacción, las Partes tienen la potestad de utilizar diferentes métodos y abordajes para describir como se logra ese aseguramiento. Esos métodos y abordajes pueden incluir, por ejemplo, indica el Manual, metodologías de líneas de base y de monitoreo tales como las que serán empleadas por el *Paris Agreement Crediting Mechanism* establecido por el Artículo 6.4, una vez que esas metodologías estén disponibles.

En relación con el análisis de discrepancias que está previsto practicar pueden observarse dos rasgos principales: por una parte, el análisis es considerablemente exhaustivo, con un acentuado cariz burocrático, antes que esencialmente técnico; por la otra es casi puramente formal, lo que disminuye la calidad de los análisis que puedan realizarse.

A este respecto el Manual de Referencia hace notar que las cuestiones relativas a que un abordaje cooperativo sea adecuado o apropiado (o no lo sea) y las descripciones asociadas a ese abordaje, que deben ser remitidas para la revisión del mismo, no están sujetas a la Revisión Técnica Experta (TER), para justiciar lo cual refiere a la Decisión 6/CMA 4, anexo II, para. 10 (c)(i), que establece las limitaciones a esa revisión, que deberá aplicarse de manera

⁶⁵ UNFCCC (2025). Article 6.2 Reference manual for the accounting, reporting and review of cooperative approaches. Version 3, April 2025.

facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional, y evitará imponer una carga indebida a las Partes participantes.⁶⁶ Ese texto establece taxativamente que “Los equipos de expertos encargados del examen técnico sobre el artículo 6 no podrán [entre otras restricciones]: Examinar la adecuación o idoneidad de: i) Un enfoque cooperativo en el que participe una Parte, y las descripciones conexas”.

Es claro que, sin que exista una autoridad central para este esquema descentralizado de transacciones, el examen que pueda hacer la sociedad civil de los proyectos que se implementen se torna crítico, y la presión que aquella pueda ejercer sobre los gobiernos representa una herramienta clave para resguardar la calidad de las reducciones de emisiones que serán objeto de transacción. En estas circunstancias, dependerá entonces muy considerablemente de la capacidad y recursos de que dispongan las organizaciones de la sociedad civil el permitirles hacer un escrutinio cuidadoso de la calidad e integridad de los ITMO que se transfieran, a la vez que procurar exigirles a los gobiernos participantes que den cuenta de los medios por los cuales aseguran la más alta integridad de las reducciones que se utilizan para cumplir con los objetivos enunciados en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) de las Partes involucradas.

En ausencia de un Comité de Cumplimiento, como el que hacía parte de las reglas establecidas por el Protocolo de Kioto,⁶⁷ desde una perspectiva optimista -si bien tal vez poco realista- se argumenta que en el límite la sociedad global constituirá a partir de ahora en alguna medida el comité de cumplimiento de estas transacciones bilaterales, poniéndole presión a los gobiernos (se espera) para que aseguren la integridad de las transacciones que se proponen realizar. Debe notarse que esto no ha sucedido en el pasado con las actividades de proyecto registradas en el Mecanismo para un Desarrollo Limpio.

En esta compleja y difícil tarea de supervisar, aunque sea como aporte de un tercero independiente, el cumplimiento de los estándares y procedimientos que aseguren la integridad ambiental y social de las reducciones de emisiones que se transen bajo el Artículo 6.2, se argumenta que las organizaciones de la sociedad civil podrían a priori contar con los insumos de información que provienen del trabajo de las denominadas “*integrity initiatives*”, tales como la *Carbon Credit Quality Initiative (CCQI)*, que se propone proveer información transparente sobre la calidad de los créditos de carbono que se operan los mercados de carbono. O, también, la del *Integrity Council for the Voluntary Carbon Market (ICVCM)*, que procura habilitar operaciones en unos mercados voluntarios de carbono de alta integridad, lo que debiera contribuir en alguna medida a alcanzar las metas del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, al aprobar metodologías sólidas o, por contraste, abstenerse de aprobarlas cuando las metodologías sean problemáticas o no sean adecuadas.

Debe recordarse que hay un número de estándares voluntarios que están actualmente siendo utilizados y han logrado cierto reconocimiento y aceptación internacional. En

⁶⁶ UNFCCC (2022). FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.2

⁶⁷ Ese Comité de Cumplimiento del Protocolo tiene dos ramas: una rama facilitadora y una rama de aplicación (*enforcement Branch*). La rama facilitadora deberá proveer asesoramiento y asistencia a las Partes del Protocolo para promover el cumplimiento de los compromisos. La rama de aplicación tiene la responsabilidad de determinar las consecuencias para las Partes que no han cumplido con sus compromisos bajo el Protocolo (FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3).

consecuencia, un cierto volumen de ITMO emitidos bajo el Artículo 6.2, que, calculados utilizando esos estándares voluntarios, pueden también hacer parte de la oferta de créditos internacionales. Ese podría ser el caso de los créditos reconocidos por el mecanismo CORSIA.

Corresponde mencionar que, si bien se han puesto en vigor salvaguardas para asegurar la transparencia, la gobernanza de los proyectos y la robustez de las metodologías que se emplean y otros aspectos de procedimiento, la calidad de las reducciones depende en definitiva de la gobernanza bilateral y la arquitectura establecida para gobernar las transacciones puede no proveer suficiente aseguramiento para atenuar las preocupaciones sobre la calidad que puedan existir.

Un escenario global adverso, con una notoria disminución de la voluntad de cumplir con los compromisos ambientales, con frecuencia en aras de políticas de seguridad nacional, y la exacerbación de la competencia por los mercados de bienes, servicios e insumos, acompañada de una contracción del gasto público, y el aplazamiento de los esfuerzos para impulsar las transiciones sociotécnicas, no permite esperar que la sociedad civil -nacional o global- pueda asumir un papel crítico en el escrutinio de la integridad de los proyectos que concurren a generar ITMO susceptibles de transacciones bajo el Artículo 6.2. Los primeros pasos en esta materia durante 2025 permitirán corroborar o descartar esta hipótesis y harán necesario, en el primer caso, considerar nuevas opciones necesarias para corregir las deficiencias que pudieran haberse detectado.

5.2.3 Artículo 6.4

Algunas notas sobre la arquitectura y requerimientos del Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París

El Artículo 6.4 establece un mecanismo centralizado, bajo la autoridad y la orientación de la CMA, que es administrado por el así denominado Órgano de Supervisión del Artículo 6.4, para contribuir a la mitigación de las emisiones de GEI a la vez que con el objeto de apoyar el desarrollo sostenible.

Al establecerse esa estructura de gobernanza, sus normas y su funcionamiento, el Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París (el *Paris Agreement Crediting Mechanism* o PACM) difiere considerablemente del esquema de acuerdos voluntarios entre países, o entre países y organizaciones, que se comprometen a intercambiar resultados de mitigación, que caracteriza al Artículo 6.2.

En efecto, el Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París es un mecanismo internacional que opera a partir del establecimiento de una línea de base y la emisión de créditos correspondientes a las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero que se generan por encima de esa línea de base.

De manera similar que sus predecesores, el Mecanismo para un Desarrollo Limpio y la Implementación Conjunta del Protocolo de Kioto, el PACM registra actividades que reducen emisiones o mejoran las remociones de dióxido de carbono -que cumplen con las reglas,

modalidades y procedimientos que establece este mecanismo- y expide créditos por la reducción de emisiones que resultan de la puesta en valor de esas actividades.⁶⁸

Precisamente, esas reglas, modalidades y procedimientos para hacer operacional este mecanismo fueron inicialmente adoptados durante las sesiones de la Conferencia de las Partes realizada en Glasgow, Escocia, en 2021. Asimismo, allí se estableció un programa de trabajo bienal destinado a elaborar ulteriormente las reglas del Artículo 6.4, que por entonces comprendía 11 capítulos, los que en conjunto delineaban los requerimientos para las actividades que procuren ser registradas en el Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París y expedir créditos de emisiones registrados en ese mecanismo. También se indicaban aquellos aspectos que requerían mayor preparación para el PACM pudiera ser considerado plenamente operacional.

En lo que concierne a la gobernanza del Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París, el Órgano de Supervisión tiene una multiplicidad de funciones para las que deberá establecer los requisitos y procesos necesarios para el funcionamiento del mecanismo.

Entre esas funciones se cuentan:

- Asegurar la transparencia del proceso de toma de decisiones;
- Implementar los procedimientos y los requisitos para que el Mecanismo se haga operativo en sus distintos elementos, comprendiendo entre otros, los siguientes:
 - la acreditación de entidades operacionales como entidades operacionales designadas (DOE, por sus siglas en ingles), esto es los auditores independientes;
 - el diseño y/o la aprobación de metodologías y de bases de referencia normalizadas para las actividades;
 - la inscripción de actividades en el registro como actividades bajo el Artículo 6.4, la renovación de los períodos de acreditación de esas actividades y la expedición de reducciones de emisiones;
 - el registro del mecanismo;
 - la provisión de la parte de los fondos devengados destinada a ayudar a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático;
 - implementación de actividades de fortalecimiento de capacidades;
 - aplicación de salvaguardias sociales y ambientales sólidas;
- velar por que el mecanismo facilite el logro de los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París;
- informar anualmente a la CMA.⁶⁹

Adicionalmente, uno de los rasgos destacados del funcionamiento del Órgano de Supervisión es la posibilidad que los actores interesados, los participantes en actividades o las mismas Partes participantes puedan apelar una decisión del Órgano de Supervisión en

⁶⁸ Naciones Unidas (2021). Normas, modalidades y procedimientos del mecanismo establecido en virtud del artículo 6, párrafo 4, del Acuerdo de París. Decision 3/CMA 3, FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1.

⁶⁹ Naciones Unidas (2021). Normas, modalidades y procedimientos del mecanismo establecido en virtud del artículo 6, párrafo 4, del Acuerdo de París. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1. Anexo Párrafo 24 a).

cuanto ésta sea apelable,⁷⁰ o que puedan expresar sus motivos de queja acerca de las decisiones de ese Órgano mediante un procedimiento independiente para tratar esos agravios.

Las quejas pueden ser presentadas solo en relación con los efectos adversos sociales, económicos o ambientales que individuos, comunidades, o firmas pueden sufrir como consecuencia de la implementación de una actividad registrada en el mecanismo del Artículo 6.4.⁷¹

Cuando se considera qué actividades son elegibles en el PACM se incluyen aquellas que reducen emisiones o que acrecientan las remociones de carbono. También pueden incluirse los beneficios secundarios de mitigación derivados de las medidas de adaptación y/o de los planes de diversificación económica.⁷²

Por otra parte, la elegibilidad comprende también a las actividades de absorción o remoción de carbono; estas son entendidas como aquellas “actividades antropogénicas que remueven dióxido de carbono de la atmósfera y garantizan su almacenamiento a largo plazo en reservorios terrestres, geológicos u oceánicos o, en productos de larga vida”.⁷³

Esas actividades de remoción podrían incluir las de forestación, reforestación, revegetación, manejo sostenible de los bosques, restauración y expansión de manglares, captura directa del aire y almacenamiento de dióxido de carbono, agroforestería, y forestación urbana, entre otras. En relación con su escala, las actividades pueden consistir en proyectos individuales, programas y otras actividades, como estándares de eficiencia energética. Esas actividades están sujetas a la aprobación del Órgano de Supervisión.

La captura y almacenamiento de carbono y la captura y uso de carbono pueden hacer parte de los métodos de remoción de carbono (CDR), si el CO₂ ha sido capturado de la atmósfera, sea indirectamente bajo la forma de biomasa, o directamente del aire, y luego almacenado por tiempos prolongados en reservorios geológicos o en productos de larga vida.⁷⁴

La elegibilidad de las actividades ha sido definida en el apartado V. Ciclo de las actividades del artículo 6, párrafo 4, en principio por tipo de actividad, pero la condición esencial es cada actividad deberá estar concebida para lograr una mitigación de las emisiones de GEI que sea adicional, y evitar dar lugar a un aumento de las emisiones mundiales; asimismo, deberá

⁷⁰ Las bases para una apelación incluyen un exceso de autoridad o del mandato del Órgano de Supervisión, una aplicación incorrecta o irrazonable de los estándares y procedimientos, un error del SB en relación con un hecho material, o la información que sustenta la decisión del SB es errónea, imprecisa o falsa. A6.4-SB011-A03. Página 5.

⁷¹ Naciones Unidas (2024). Procedure Appeal and grievance processes under the Article 6.4 mechanism. A6.4-SB011-A03. Página 11.

⁷² Naciones Unidas (2021). Normas, modalidades y procedimientos del mecanismo establecido en virtud del artículo 6, párrafo 4, del Acuerdo de París. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1. Anexo Párrafo 31 a).

⁷³ Naciones Unidas (2022). Concept note Removal activities under the Article 6.4 Mechanism. Versión 01.0. A6.4-SB001-AA-A05

⁷⁴ Naciones Unidas (2022). Concept note Removal activities under the Article 6.4 Mechanism. Versión 01.0. A6.4-SB001-AA-A05. Página 4.

también generar beneficios reales, mensurables y a largo plazo en relación con el cambio climático.⁷⁵

Adicionalmente, una actividad para ser elegible debe minimizar el riesgo de no permanencia de las reducciones de emisiones a lo largo de varios períodos de implementación de las NDC, y en caso de que se produzcan reversiones, asegurar corregirlas en su totalidad, minimizar el riesgo de fugas (*leakage*) y tener en cuenta las que se produzcan para ajustar el cálculo de las reducciones de las emisiones o la absorción, y minimizar y, de ser posible, evitar impactos ambientales y sociales negativos.⁷⁶

En el diseño de la actividad, las entidades públicas o privadas que participen en una actividad -o participantes en la actividad- y que deseen registrarla como actividad en el PACM deberán tener en cuenta que la actividad deberá ser sometida a consulta con los interesados a nivel local y, cuando proceda, subnacional.⁷⁷

También es de destacar que, con antelación a participar en el Mecanismo, la Parte de acogida (*host Party*) debe cumplir con diversos requisitos de participación, entre los que se incluyen los siguientes:

- el país es Parte del Acuerdo de París;
- preparación, comunicación y mantenimiento de una CDN,
- la designación de una autoridad nacional para el Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París y establecer los arreglos institucionales para la gobernanza en el plano nacional de los elementos claves para hacer los mecanismos operativos;
- la provisión de información respecto de qué manera su participación contribuye al desarrollo sostenible y el tipo de actividades que podría considerar susceptibles de aprobación;
- elaboración de los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero;
- una demostración pública acerca del modo en que las actividades de proyecto y sus reducciones de emisiones asociadas podrían contribuir a la materialización de su contribución determinada a nivel nacional, a su estrategia de desarrollo a largo plazo de bajas emisiones, y al logro de las metas de largo plazo del Acuerdo de París;
- la aprobación de las actividades y de la renovación de sus periodos de crédito, lo que exige una cuidadosa consideración del impacto de las actividades en la NDC del país.

⁷⁸

Cabe concluir que queda claro que para participar de los mecanismos de mercado del Artículo 6, si así se lo propusieran los actores interesados (empresas y desarrolladores, y consultores, entre otros), los participantes en las actividades o incluso una Parte, es

⁷⁵ Naciones Unidas (2021). Normas, modalidades y procedimientos del mecanismo establecido en virtud del artículo 6, párrafo 4, del Acuerdo de París. Decisión 3/CMA.3. Anexo. Párrafo 31 d) i).

⁷⁶ Naciones Unidas (2021). Normas, modalidades y procedimientos del mecanismo establecido en virtud del artículo 6, párrafo 4, del Acuerdo de París. Decisión 3/CMA.3. Anexo. Párrafo 31 d) ii), iii), y iv).

⁷⁷ Naciones Unidas (2021). Normas, modalidades y procedimientos del mecanismo establecido en virtud del artículo 6, párrafo 4, del Acuerdo de París. Decisión 3/CMA.3. Anexo. Párrafo 31 e).

⁷⁸ UNFCCC (2021): Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement, Decision 3/CMA.3, FCCC/PA/ CMA/2021/10/Add.1. Párrafo 26.

imprescindible completar los requerimientos de participación enunciados. La omisión de estos requisitos haría inviable la participación deseada.

Complementariamente se entiende que, desde una perspectiva nacional, es necesario tener una estrategia y una política nacional de cambio climático y haber elaborado una estrategia de desarrollo a largo plazo de bajo carbono, y considerar apropiadamente la cuestión de las salvaguardas sociales y ambientales que deben aplicarse.

Es a la vez conveniente coordinar las políticas climáticas y ambientales con las otras políticas claves para los procesos de transformación, por ejemplo, las políticas energéticas, industriales, agrícolas, de infraestructura, de transporte y de salud, así como coordinar con las políticas macroeconómicas para asegurar la consistencia del conjunto de políticas que se pongan en vigor.

Las negociaciones en torno de las normas, modalidades y procedimientos del mecanismo establecido en virtud del Artículo 6.4

Las negociaciones sobre este Artículo se desplegaron por primera vez en la plenaria de apertura del OSACT, donde las Partes adoptaron una decisión tomando nota de la adopción de dos normas por parte del Órgano de Supervisión sin que hubiera habido negociaciones sustantivas al respecto.

Las discusiones continuaron luego en consultas informales bajo el OSACT, y luego en un grupo de contacto y consultas informales bajo la CMA 6.

Contexto de la negociaciones y discrepancias

Si bien no se planteaba como una cuestión estrictamente pendiente que implicara un retraso manifiesto, pues unos estándares habían sido muy recientemente aprobados (en octubre del 2024) por el Órgano de Supervisión del Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París (*Supervisory Body del Paris Agreement Crediting Mechanism*, o PACM), en el caso de este mecanismo, se entendía que era importante emitir una señal positiva, al mostrar que los estándares propuestos por el Órgano de Supervisión podían ser finalmente adoptados mediante una decisión del CMA 6 reunido en Bakú.

La decisión adoptada por el *Supervisory Body* (SB), antes de la COP 29, comprendía un sistema mediante el cual los proyectos que procuren generar créditos de carbono bajo el Artículo 6.4., deberán llevar adelante una evaluación de riesgo que será verificada por auditores independientes.

Asimismo, se acordó el desarrollo de metodologías, incluyendo para las actividades de remoción de carbono (*carbon-removal*), con el propósito de asegurar que las reducciones de emisiones reclamadas por los proyectos sean “creíbles”.

Este avance supone que el SB ha decidido asumir la tarea de especificar los detalles técnicos de modo tal de evitar que hayan quedado sujetos a decisiones de tenor diplomático de los negociadores durante la COP29.

Esas definiciones comprendieron también elaborar un marco cuyo fin es prevenir que los desarrolladores de proyectos dañen el ambiente o violen los derechos humanos en los lugares donde se habrán de localizar los proyectos que se presenten.

La remisión de los estándares por el Órgano de Supervisión al CMA 6 no invalidaba la potestad de los gobiernos para rechazar (o haber rechazado) enteramente esa propuesta o

de dar instrucciones para que se les introduzcan cambios ulteriores a los estándares remitidos, sean esos cambios sustantivos o que solo se refieran a lo que concierne a procedimientos, lo que debería haber ocurrido incluso durante las mismas sesiones.

De hecho, el inusual procedimiento utilizado para la adopción de los estándares para regular metodologías y actividades de remoción de carbono fue algo complicado porque se apartó de los carriles usuales.

La adopción de estándares y su remisión para ser convalidados por el SB en efecto supuso que se pudieron resolver algunas diferencias de criterio entre jurisdicciones.

Algunas de las principales discrepancias entre las Partes se suscitaron en torno de vínculo entre el mecanismo y los registros internacionales, respecto a un proceso de autorización simplificado (e idéntico con el que se utilice en las autorización de proyectos en el Artículo 6.2) y de la fecha de la autorización (y su límite), la consideración de la adicionalidad de los proyectos del MDL que solicitan la transición al Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París, así como relativas a la transición de los proyectos de forestación y reforestación del MDL a ese mecanismo.

Al mismo tiempo, un número considerable de observadores expresaron su preocupación sobre la capacidad de los estándares acordados de preservar la integridad ambiental, así como respecto de la decisión de acelerar el proceso de aprobación, poniéndolo virtualmente más allá de las negociaciones en curso.

Una de las principales cuestiones que suscitó diferencias entre las Partes respecto del Artículo 6.4. fue la referida al intento de que aquellas actividades de proyecto en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto, que persiguen el objetivo de lograr una transición hacia el Artículo 6.4., sean reevaluadas sobre la base de su condición de adicionalidad; esa iniciativa fue rechazada, pese a los múltiples esfuerzos para introducir ese proceso de valoración que un número de Partes consideraba imprescindible.

En efecto, esa reevaluación hacía sentido pues hay numerosas evidencias de deficiencias en el registro de proyectos en el MDL que justificaban esa revisión. Esto significa en la práctica que algunas actividades de proyectos en el MDL, que suman aproximadamente unas 2000 actividades en esas condiciones, disfruten de una vía inusualmente expedita para emitir créditos bajo el Artículo 6.4. para registrar presuntas reducciones de emisiones logradas entre 2021 y 2025, sin otra exigencia que una simbólica aprobación por el país de acogida.

La evaluación de los tramos iniciales de la implementación en el futuro inmediato de este procedimiento hará posible calibrar con más precisión si las preocupaciones expresadas por países y observadores calificados respecto de la adicionalidad de las reducciones y verificar que estas sean reales y mensurables, tenían fundamentos sólidos y si será posible corregir entonces, ex post, las deficiencias en materia de sobre acreditación que se hayan producido.

Además, a pesar de que el Órgano de Supervisión (SB) del Artículo 6.4. que regula los requerimientos metodológicos, consagra principios claves, tales como el ajuste hacia abajo en el establecimiento de las líneas de base para la generación de créditos (lo que reduciría el volumen de créditos emitidos) y se espera la probable exclusión de proyectos que están limitados por su dependencia de la infraestructura de combustibles fósiles, las reglas sobre remociones y permanencia a priori parecer ser insuficientes o carecen en otros casos de las precisiones necesaria para asegurar la plena integridad del sistema.

Finalmente, mediante una decisión⁷⁹ la CMA 6, entre otros asuntos, toma nota de la aprobación por el Órgano de Supervisión de dos documentos claves titulados:

- “Norma: aplicación de los requisitos previstos en el capítulo V.B (Metodologías) para el diseño y la evaluación de las metodologías del mecanismo del artículo 6.4”,⁸⁰ y,
- “Norma: requisitos para las actividades relacionadas con la absorción en el marco del mecanismo del artículo 6.4 de las metodologías del mecanismo del Artículo 6.4”.⁸¹

Asimismo, la CMA 6, en esa decisión, observa que el Órgano de Supervisión elaborará con prontitud las normas mencionadas en los puntos anteriores e informará sobre los progresos logrados en la aplicación de esas normas en su informe correspondiente a la CMA.

Además, en otra decisión,⁸² al proveer orientaciones adicionales sobre el mecanismo establecido en virtud del Artículo 6.4, la CMA 6, entre otras cuestiones:

- Pide al Órgano de Supervisión que, en consulta con los interesados, recurra en mayor medida a expertos científicos y técnicos independientes y a las comunidades locales, e incluya los conocimientos, las ciencias y las prácticas de los Pueblos Indígenas, según proceda;
- Insta al Órgano de Supervisión y a la secretaría a que agilicen el establecimiento del registro del mecanismo;
- Pide al Órgano de Supervisión que, al tiempo que asegura que se produzcan mejoras constantes para reflejar la mejor información científica disponible, se esfuerce por garantizar la estabilidad regulatoria evitando que sus normas, herramientas y procedimientos aprobados sean objeto de revisiones sustantivas frecuentes;
- Alienta al Órgano de Supervisión a que acelere su labor sobre las nuevas normas, herramientas y directrices relativas a las bases de referencia, los ajustes a la baja, las bases de referencia normalizadas, la demanda suprimida, la adicionalidad y las fugas, así como a la no permanencia y las reversiones;
- Decide que la Parte de acogida podrá autorizar que se utilicen para el cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional y/o para otros fines de mitigación internacional, reducciones de las emisiones del Artículo 6.4 contribuyentes a la mitigación ya expedidas;
- Pide al Órgano de Supervisión que considere y determine si, basándose en su experiencia, es necesario establecer un plazo entre la fecha de expedición y el momento en que la Parte de acogida deba transmitir una declaración de autorización;

⁷⁹ UN FCCC/PA/CMA/2024/L.1.

⁸⁰ UN FCCC (2024). ARTICLE 6.4 MECHANISM A6.4-SBM014-A05

⁸¹ UN FCCC (2024). ARTICLE 6.4 MECHANISM A6.4-SBM014-A06

⁸² UN FCCC (2024). Normas, modalidades y procedimientos del mecanismo establecido en virtud del artículo 6, párrafo 4, del Acuerdo de París y al que se hace referencia en la decisión 3/CMA.3. FCCC/PA/CMA/2024/L.16

- Decide que los registros de las Partes participantes (a los que se hace referencia en la decisión 2/CMA.3 anexo, párrafo 29), podrán conectarse voluntariamente al registro del mecanismo; y,
- Decide que las actividades de proyectos y los programas de actividades de forestación y reforestación registrados en el mecanismo para un desarrollo limpio podrán efectuar la transición al mecanismo establecido en virtud del Artículo 6. 4, siempre que, entre otras condiciones:
 - Que la solicitud de transición de la actividad de proyecto o el programa de actividades de forestación y reforestación del mecanismo para un desarrollo limpio sea presentada a la secretaría y a la autoridad nacional designada para este Mecanismo, por los participantes en el proyecto de una actividad de proyecto de forestación y reforestación del mecanismo para un desarrollo limpio registrada, o en su nombre, o por la entidad coordinadora/gestora de un programa de actividades de forestación y reforestación del mecanismo para un desarrollo limpio registrado, o en su nombre, a más tardar el 31 de diciembre de 2025, y que, además, cumplan los requisitos aplicables a las actividades relacionadas con la absorción, que se establecen en el documento “Standard: Requirements for activities involving removals under the Article 6.4 mechanism” (Norma: requisitos para las actividades relacionadas con la absorción en el marco del mecanismo del artículo 6.4), según se indica en el acápite VI. Transición de las actividades del mecanismo para un desarrollo limpio.

Este elemento de la decisión implicaría una concentración de la carga de trabajo del Órgano de Supervisión durante el 2025 para responder al mandato de la CMA 6 y, en otro plano para responder a las expectativas de los actores interesados, entre ellos a los tenedores de reducciones de emisiones certificadas del MDL, que pueden ser beneficiarios del proceso de transición que fuera adoptado.

Se asume que el SB trabajará además en los próximos meses de 2025, entre otras cuestiones, para aclarar y precisar las normas en cuanto al riesgo de no permanencia de los créditos que eventualmente se generen, actuando -se supone- sobre la base de la mejor ciencia disponible.

Si eso no sucediera, se corre el riesgo de que los créditos expedidos alcancen solo precios relativamente bajos en un mercado donde pueda haber dudas sobre la integridad de esos mismos créditos, y por ende, que exista relativamente poco interés en este mercado, a excepción de aquellos que tienen un stock de créditos en abundancia para colocar provenientes de la transición desde el MDL.

Conviene destacar que los mercados de carbono, tal como están concebidos, operan tanto bajo un régimen de cumplimiento como en el ámbito de distintos mercados voluntarios. Los mercados de cumplimiento están típicamente regulados por un actor central -un supervisor- a nivel nacional, regional (como el mercado de comercio de emisiones de la Unión Europea (EU ETS)), o internacional (bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas).

Por otro lado, los mercados voluntarios son supervisados por esquemas autónomos (en general auto-nominados) que establecen los estándares para las compensaciones que generan los proyectos que allí se transan, lo que permite que firmas, individuos u otras entidades sostengan que sus emisiones tienden a cero mediante la compra de créditos de carbono en el mercado voluntario.

La implementación plena del Artículo 6 podría, en alguna medida, tender a difuminar la frontera entre ambos mercados. En efecto, hay ya diferentes iniciativas de actores

interesados destinadas a impulsar la adaptación de las metodologías empleadas en los mercados voluntarios para asegurar su adecuación a los estándares a ser exigidos en el Artículo 6.

Esa adecuación incluye cuestiones referidas a la determinación de la adicionalidad, asegurar la utilización de líneas de base que sean suficientemente conservadoras, así como evitar la doble contabilidad.⁸³

Pese a estas limitaciones y deficiencias identificadas por algunos especialistas, según hace constar (y también celebra) la *International Emissions Trading Association* (IETA) en su reporte del evento, aquellos actores interesados que representaban en la COP a los actores interesados en el desarrollo de los mercados de carbono, “estaban jubilosos” con el resultado obtenido. Asimismo, la IETA destacaba que esta decisión deberá impulsar el trabajo inmediato del Órgano de Supervisión destinado (según se promueve) a registrar varios cientos de actividades de proyectos aprobadas en su momento por el Mecanismo para un Desarrollo Limpio, que están esperando hacer la transición hacia el PACM (IETA, 2024).⁸⁴

Hallazgos y conclusiones sobre el Artículo 6.4

Con las modalidades y procedimientos ya establecidos durante la COP 29 y, además, con la aprobación de metodologías y estándares para la remoción de carbono, el PACM, como mecanismo centralizado, se erige pues en el marco internacional para los mercados de títulos de carbono comúnmente denominados de cumplimiento, que los participantes en esos mercados pueden emplear.

Los países pueden optar por utilizar los créditos de carbono que se generen en el marco del Artículo 6.4 como unidades que contribuyan a la mitigación para esquemas o compromisos de cumplimiento doméstico, o también autorizar su transferencia internacional, de manera inmediata, o en el futuro, en función de la estrategia de mitigación que cada país adopte y, asimismo, de la evolución esperada de los precios de los créditos de carbono.

El Órgano de Supervisión del Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París (SBM, por sus siglas en inglés) deberá darle densidad y especificidad al establecimiento de varias cuestiones relativas a la adicionalidad, la determinación de líneas de base, las cuestiones relativas a la permanencia, o más exactamente a la no permanencia, las consultas a los actores involucrados y los criterios de integridad para asegurar el desarrollo sostenible relacionadas con los estándares ya aprobados, así como, se asume, actualizar durante el 2025 las metodologías elaboradas por el Mecanismo para un Desarrollo Limpio.

Mientras este complejo trabajo está en proceso, las Partes y los actores interesados ya dispondrían de los elementos esenciales para presentar metodologías para la revisión por el Panel de Expertos en Metodologías del Órgano de Supervisión, con el fin de que puedan ser

⁸³ Acceso en: <https://www.goldstandard.org/publications/a-practitioners-guide-aligning-the-voluntary-carbon>

⁸⁴ IETA (2024). COP29 Report Progress and Partnerships. COP 29. Pagina 21.

eventualmente aprobadas para su utilización en los proyectos que procuren generar créditos de carbono.

Debe notarse que el Órgano de Supervisión (SBM) había ya aprobado, en octubre de 2024, una herramienta obligatoria, la “herramienta de desarrollo sostenible” que contempla salvaguardas ambientales y de derechos humanos, cuyo propósito es evaluar y monitorear el impacto de los proyectos -que se presenten para ser registrados- a lo largo de su vida útil.⁸⁵

Esas salvaguardas requieren que, aquellos que participen en el Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París (PACM), deban identificar, evaluar, evitar, minimizar y mitigar los riesgos potenciales asociados con los proyectos que se presenten para su eventual registro.

La decisión completa los procedimientos relativos a las salvaguardas que incluyen un acuerdo previo, relativo a la preservación de los derechos humanos de personas afectadas por los proyectos dirigidos a participar de los mercados de carbono de la CMNUCC, que establece los procedimientos para el proceso de apelación ante decisiones del Órgano de Supervisión, lo que permite a esas personas apelar decisiones o iniciar recursos de queja.⁸⁶

Como parte de los estándares aprobados por el Órgano de Supervisión (SB) antes de la COP 29, se incluía el estándar de requerimientos metodológicos que establece los requisitos para que las Partes de acogida, el SB, y los participantes en actividades desarrollen y evalúen proyectos en el marco del Mecanismo de Crédito del Acuerdo de París.⁸⁷ Algunos de los elementos destacados de ese estándar comprenden: i. la alineación de las líneas de base con las metas del Acuerdo de París, mediante un ajuste hacia abajo de esas líneas de base respecto de las cuales se pueden emitir créditos de carbono, y, ii. un examen de adicionalidad que excluye aquellos proyectos que podrían conducir a un nivel fijo (lock-in)⁸⁸ e insostenible de emisiones, utilizando tecnologías o prácticas carbono intensivas.

En el caso de los ajustes a la baja de la línea de base el estándar establece que los factores o métodos cuantitativos para ese ajuste deberán estar incluidos en el documento de diseño del proyecto y tienen que ser actualizados en cada renovación del período de crédito.

El ajuste requerido debe practicarse de modo tal que contemple la viabilidad de las actividades de mitigación críticas, las transformaciones a escala, la disponibilidad de tecnologías de descarbonización y los abordajes de emisiones negativas, asegurando que las metodologías que se desarrollen y utilicen sean consistentes con la meta de temperatura a largo plazo que hace parte del Acuerdo de París.

El estándar aprobado también incluye una sección dedicada a la no permanencia y a la eventual reversión de las remociones y de la reducción de emisiones contabilizadas,

⁸⁵ UNFCCC Article 6.4 Mechanisms (2024). Article 6.4 sustainable development tool. A6.4-SBM014-A04

⁸⁶ UNFCCC Article 6.4 Mechanisms (2024). Appeal and grievance processes under the Article 6.4 mechanism. A6.4-SB011-A03.

⁸⁷ UNFCCC Article 6.4 Mechanisms (2024). Standard Application of the requirements of Chapter V.B (Methodologies) for the development and assessment of Article 6.4 mechanism methodologies. A6.4-SBM014-A05.

⁸⁸ Se entiende por “carbon lock-in” la condición en la cual sistemas intensivos en combustibles fósiles se perpetúan, postergan o previenen la transición hacia alternativas bajas en carbono, lo que puede hacer peligrar la acción climática.

estableciendo que las metodologías deben atender estas cuestiones, siempre que corresponda.

Algunas de las tareas que el Órgano de Supervisión tiene por delante incluyen el desarrollo de orientaciones adicionales. Un aspecto positivo de los acuerdos alcanzados es que estos no hagan mención de créditos de gran escala, una cuestión que preocupaba a un número de observadores, y que se conserve la referencia a la toma de decisiones basadas en la mejor ciencia disponible, esto es decisiones informadas. Por otro lado, no se establecieron procedimientos para la aplicación de tests de adicionalidad a las actividades de proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio que pretenden ahora ser considerados bajo el Artículo 6.4.

La COP 29 también entregó, con sus decisiones, algunas clarificaciones respecto de las actividades forestales que se desenvuelven en el marco de REDD+, al que el Artículo 5.2 del Acuerdo de París se refiere teniendo en cuenta las orientaciones y decisiones pertinentes ya adoptadas en el ámbito de la Convención con el propósito de reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques.⁸⁹

Esas actividades en el esquema de REDD+ pueden remitirse para la aprobación del Órgano de Supervisión en cuanto sigan las orientaciones del Artículo 6.4, lo que procura dar una señal clara de apoyo a los esfuerzos de conservación de los bosques, la gestión sostenible de los bosques, y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

Observaciones sobre los mecanismos de mercado en el Artículo 6

Para concluir con el análisis de ciertos aspectos críticos del Artículo 6 relativos a la operación de los mercados de carbono, dada su importancia, hacemos foco precisamente sobre la cuestión de la calidad de las reducciones de emisiones en la subsección siguiente.

Las experiencias habidas hasta aquí en materia de esquemas de comercio de emisiones y mercados de carbono justifican un análisis adicional de los elementos que conducen a garantizar que las reducciones de emisiones que se transan en los mercados como consecuencia de la puesta en marcha de proyectos o acciones de mitigación respondan adecuadamente a los requisitos necesarios para poder cumplir con las metas del Acuerdo de París.

Algunas consideraciones acerca de la integridad del sistema que se pone en vigor

Finalmente, para concluir con la consideración del Artículo 6 en este capítulo, podría entenderse que el resultado obtenido en Bakú con relación a ese artículo, en última instancia, crea un sistema que es tan complejo y que depende tanto de la participación de actores externos para identificar posibles lagunas o fisuras regulatorias, que hasta podría ser difícil utilizarlo como base para acciones climáticas de apropiada integridad, en particular si se trata de alcanzar una amplia escala de reducciones.

Asimismo, el Artículo 6 no establece en todos los casos los mecanismos adecuados para asegurar apropiadamente la transparencia y dar cuenta precisa de los proyectos que se podrían considerar, lo que ya se ha manifestado como un problema crucial algunos casos

⁸⁹ Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París. Página 7.

con proyectos desarrollados en los mercados voluntarios de carbono a los que se le han encontrado deficiencias.

Más aun, el mecanismo que se crea establece las bases para un sistema que confía en los actores externos para reportar fallas -sean potenciales o actuales- inconsistencias e imprecisiones. En esto repite la deficiencia que afectara considerablemente al MDL a lo largo de su desenvolvimiento, pues los actores externos que deberían hacer un seguimiento y el monitoreo de la integridad de los proyectos carecen en general de los recursos para una tarea de esa magnitud y extensión en el tiempo, como sucediera en buena parte del transcurso de la operación del MDL.

De modo similar a lo que sucede con el mercado voluntario, los actores interesados en el desarrollo de proyectos y en ampliar la posibilidad de generar *offsets*, tienen con suma frecuencia intereses creados en amplificar el monto del bien que van a comerciar, esto es los créditos de carbono. Así, según un estudio reciente, solo el 16% de los créditos de carbono emitidos en los proyectos examinados implica reducciones de emisiones que son reales. Si se examinan los proyectos por tipo se observa que el nivel de reducciones de emisiones reales generadas es del 11% para cocinas solares, del 16% para la destrucción de SF6, del 25% en el caso de la deforestación evitada y del 63% para el abatimiento de HFC-23. (Probst et al., 2024).

Las experiencias habidas en materia de la materialización de los mercados internacionales de carbono hacen conveniente destacar por qué razón se precisan estándares, procedimientos y metodologías rigurosas. Por ejemplo, en lo que concierne a una porción significativa de las unidades de reducción de emisiones (ERUs, por sus siglas en inglés) de gases de efecto invernadero generadas por actividades de proyecto a través del esquema de Implementación Conjunta del Protocolo de Kioto y que fueron utilizadas para el cumplimiento de obligaciones en el marco del Esquema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (EU ETS), se observó más tarde que carecían de integridad ambiental, creando una situación por la cual se debilitaba potencialmente el cumplimiento de las metas de emisión de la EU ETS en aproximadamente unos 400 millones de toneladas.⁹⁰ Eso ha sucedido en parte debido a que numerosos proyectos en la Implementación Conjunta pudieron aplicar abordajes propios para la demostración de adicionalidad y para el cálculo de reducciones de emisiones (utilizando supuestos no realistas y valores inapropiados para parámetros críticos) y a la adopción y aceptación de mecanismos de crédito retroactivos.⁹¹

De manera similar, un estudio de Cames et al. sobre la integridad del portafolio de proyectos registrado por el MDL, ha estimado que 85% de los proyectos y un 73% de la oferta potencial de CER para el periodo 2013-2020 tienen una baja probabilidad de asegurar la integridad ambiental (esto es, de efectivamente asegurar que las reducciones de emisiones son adicionales y que no están sobreestimadas). Solo el 2% de las actividades de proyecto y solo el 7% de la oferta potencial tienen una alta probabilidad de garantizar la integridad ambiental requerida por el MDL.⁹²

⁹⁰ Kollmuss et al. 2015.

⁹¹ Se hace notar que hasta marzo de 2015 el mecanismo de Implementación Conjunta bajo el Protocolo de Kioto había generado un total 872 millones de unidades de reducción de emisiones (ERU).

⁹² Cames, M. et al. (2016).

En efecto, algunos tipos de actividades de proyecto en MDL, tales como la destrucción de gases industriales -como los HFC-23- han generado créditos que pueden ser considerados por lo menos ni adicionales, ni reales, en cuanto los desarrolladores y operadores de las actividades de proyecto que están dedicadas a la captura y destrucción de HFC-23 han recibido beneficios extraordinarios por la eliminación de esos gases que no se habrían emitido en la ausencia de los incentivos resultantes de los créditos de carbono, generando en consecuencia incentivos perversos, y, además, con la posibilidad estimular la producción de HCFC-22, que estaba siendo progresivamente eliminada por el Protocolo de Montreal.⁹³

La reiteración de estas circunstancias representaría la oportunidad para generar incentivos perversos que pueden conducir luego a la aparición de títulos de crédito denominados “*junk credits*” que hacen posible e incluso estimular el aumento de la contaminación, postergar la mitigación y admiten, en ciertos casos, producir perjuicios ambientales y sociales.

En dirección de su aplicación, su eficiencia e integridad dependerá muy significativamente de aquellos que elijan involucrarse en el sistema de monitoreo y revisión para poder asegurar que, en la práctica, no opere como disuasorio de políticas y acciones climáticas más ambiciosas.

Es que, en ausencia de una mejor regulación de arriba hacia abajo, solo la integridad de los actores individuales y un escrupuloso escrutinio de terceros independientes evitará que se dañen algunas de las piezas de este sistema particularmente complejo.

En conclusión, las cuestiones referidas a la calidad intrínseca de los proyectos y a la cuantificación de los créditos que generan deben ser enfrentadas rigurosamente para lograr que los estándares y metodologías que se empleen en el marco del Artículo 6 sean apropiadas, consistentes y sólidas.

Se trata de asegurar que los mecanismos de crédito de carbono que se hayan puesto en vigor contribuyan efectivamente con emisiones reales, mensurables y a largo plazo a la mitigación del cambio climático.

Estas salvaguardas deben ser adoptadas especialmente si se espera que la demanda de créditos de carbono pueda crecer significativamente en los próximos años, incluyendo una demanda incremental que abarca tanto a los compradores en los mercados voluntarios, como en los mercados domésticos de cumplimiento, e incluso del mecanismo de CORSIA, así como de los países que puedan planear utilizar el Artículo 6 del Acuerdo de París.

No parecería que ese aseguramiento de la calidad de los proyectos pueda alcanzarse mediante el expediente práctico y expeditivo, pero ciertamente inadecuado, de transferir masivamente las metodologías aplicadas por el MDL para su utilización cuasi inmediata, por ejemplo, como está previsto bajo el Artículo 6.4.

Por otra parte, el abordaje actual de considerar remociones de más corto plazo, como sustituto de la reducción de emisiones provenientes de los combustibles fósiles y, por ende, la mitigación del cambio climático genera el riesgo de posponer la acción, en vez de enfrentar directamente la principal causa radical del cambio climático, que es la concentración de CO₂ y de calor en la atmósfera y en los cuerpos de agua.

⁹³ La Hoz Theuer, S. et al. (2023).

5.2.4 Artículo 6.8 y el Programa de trabajo en relación con el marco para los enfoques no relacionados con el mercado

Los enfoques no relacionados con el mercado tienen como objetivo apoyar a las Partes que así lo deseen en la implementación de sus NDC, así como promover la ambición en la mitigación y la adaptación, en un contexto explícitamente concebido para asegurar que esos esfuerzos se lleven a cabo procurando también el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

Las Partes del Acuerdo de París, en orden a concluir las negociaciones en torno del entero Artículo 6, asimismo, adoptaron orientaciones específicas para llevar adelante la segunda fase del programa de trabajo bajo el Artículo 6.8, con el objeto de mejorar la identificación y el desarrollo de iniciativas de cooperación que no involucren la transferencia de créditos de carbono; esto es, lo que se denomina en la terminología adoptada en el Acuerdo de París “abordajes no basados en los mercados”, haciéndolo mediante al aprendizaje y la práctica.

En efecto, una de las tareas que tenían por delante las Partes durante esta reunión era llevar a cabo una “evaluación acelerada y simplificada” de los avances y los resultados de la primera fase (2023-2024) del programa de trabajo sobre el marco para los enfoques no relacionados con el mercado (ENM) que ya se había ejecutado en ese bienio, con el fin de mejorar y recomendar un cronograma de implementación para su desenvolvimiento durante esa segunda fase (2025-2026).

Asimismo, una plataforma web dedicada⁹⁴ y su correspondiente manual de uso están disponibles para facilitar las vinculaciones entre Partes que buscan apoyo y aquellas Partes que lo ofrecen, por ejemplo, en lo que concierne al fortalecimiento de las capacidades, el financiamiento complementario para la adaptación, las actividades asociadas a la transferencia de tecnología, y, asimismo, en lo que corresponde a la colaboración para cumplir con las NDC presentadas por las Partes. En este sentido, la Secretaría informó que no había al momento de las sesiones ENM registrados en la plataforma web; y que ya se habían designado 78 puntos focales nacionales, un 50% más que los designados hasta la OSACT 60 previa.

Para poder concretar las tareas que la agenda contemplaba se convocaron reuniones en un grupo de contacto y se hicieron consultas informales bajo el OSACT durante la primera semana de las sesiones celebradas en Bakú. Esta actividad culminó con unas conclusiones que encomiaban la evaluación acelerada y sencilla de los progresos y resultados de la primera fase de ejecución de las actividades del programa de trabajo, y comprendían un proyecto de decisión a ser considerado durante la CMA.⁹⁵

La decisión adoptada por la CMA 6 respecto de los abordajes no relacionados con el mercado, finalmente, entre otros temas, señala que la segunda fase se centrará en la ejecución plena de las actividades de programa de trabajo, pide a la Secretaría que proporcione actualizaciones periódicas sobre el estado de desarrollo de la Plataforma de los ENM para cada reunión del Comité de Glasgow sobre los Enfoques no Relacionados con el

⁹⁴ Establecida conforme la Decisión 8/CMA 4 (2022).

⁹⁵ Naciones Unidas (2024). FCCC/ SBSTA/2024/L.15).

Mercado (ENM),⁹⁶ pide a las Partes interesadas que opinen sobre las dificultades que pudiera haber para la utilización de esa plataforma y sobre las soluciones que se puedan proponer para resolverlas, así como sobre las formas en que los ENM pueden ayudar a las Partes en la aplicación de sus NDC.⁹⁷

5.2.5 Colofón

Finalmente puede mencionarse que disponer de un Artículo 6 que sea plenamente operacional es clave para habilitar a los países de modo que amplíen sus esfuerzos de mitigación de una manera lo más costo efectiva que sea posible, con el fin de aumentar considerablemente la escala de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero.

Si fuera implementado apropiadamente el Artículo 6 puede permitir generar nuevos flujos de recursos financieros tanto de los gobiernos, de distintas instituciones financieras, como de eventuales inversores o desarrolladores privados. Un indicador claro de ese potencial es el número de países en desarrollo que están acelerando su preparación para participar de estos mecanismos.

En este sentido puede recordarse lo enunciado en los Principios para Mercados de Carbono de Alta Integridad del G7, que conciernen a las estrategias y los estándares que se refieren a la oferta, la demanda y a la infraestructura de mercado con el fin de mejorar la credibilidad, la transparencia y la confianza general en el funcionamiento de esos mercados.⁹⁸

Esos estándares debieran incluir en particular cuestiones como: la consistencia de los niveles de crédito con la meta de temperatura del Acuerdo de París, la adicionalidad, la permanencia, la prevención de fugas o escapes, la aplicación de métodos de cuantificación y monitoreo robustos y conservadores, la consideración de salvaguardas ambientales, sociales y de derechos humanos, e impedir la doble contabilidad de los créditos, entre otros.

Adicionalmente, puede notarse que el Artículo 6 debería permitir desbloquear recursos financieros para facilitar los esfuerzos de adaptación, incluyendo potenciales contribuciones al Fondo de Adaptación. Por una parte, esos recursos resultarían de establecerse una participación del 5% de lo recaudado en concepto del resultado de las ventas de créditos generados por los proyectos de reducción de emisiones bajo el Artículo 6.4. Por la otra, en el largo plazo podrían considerarse como una contribución voluntaria de la transacción de ITMO en el Artículo 6.2.

Para que eso suceda, sin embargo, es imprescindible asegurar la máxima integridad de los sistemas que se pongan en marcha para evitar que la puesta en vigor de mecanismos o metodologías imperfectos generen el descrédito de los sistemas que se pretende desarrollar y consolidar, que haya en consecuencia diferenciales de precios o alguna incertidumbre sobre la calidad de las reducciones que se transen.

⁹⁶ Creado durante la COP 26, mediante Decisión 4/CMA 3, con el fin de poder implementar el marco y el programa de trabajo al proveer a las Partes con oportunidades para la cooperación no basada en mercados.

⁹⁷ Naciones Unidas (2024). FCCC/SBSTA/2024/L.15/Add.1.

⁹⁸ G7 (2023). Principles of High Integrity Carbon Markets. Hiroshima Summit 2023. Sapporo.

6 Otros asuntos e ítems relevantes de la agenda

6.1 Otras cuestiones relacionadas con la Mitigación

6.1.1 *Programa de Trabajo sobre la Ambición y la aplicación de medidas en materia de Mitigación*

El Programa de Trabajo de Mitigación (en su denominación abreviada) fue establecido en la COP26, en Glasgow, con el fin de procurar elevar urgentemente la ambición en la mitigación, así como en la implementación de los esfuerzos en la acción que se realicen en una década considerada crítica.

Conforme su mandato, el Programa debía organizar al menos dos diálogos anuales, así como otros eventos enfocados a inducir la inversión. También debía proveer un espacio para que las partes puedan discutir tópicos relacionados con las varias dimensiones de la mitigación, a la vez que adoptar decisiones que orienten otras acciones de mitigación con alcance sectorial.

El programa se adoptó formalmente en la COP 27, en Sharm el Sheij, Egipto, en 2022, pero hasta ahora solo se habían observado progresos muy limitados, cuando se intentó lograr resultados que fueran más sustantivos que el solo proceso de organizar talleres y organizar intercambios de opinión.

Luego, en la COP 28, en Dubái, las discusiones virtualmente se estancaron durante días por las discrepancias entre las Partes respecto de las distintas alternativas contrapuestas, consistentes, por un lado, en que el programa enviara mensajes de alto nivel político de tenor sustantivo, o, por el contrario, como sostenían otras Partes, que el Programa simplemente se limitara a considerar cuestiones de procedimiento. Es que algunas de las Partes sostenían que una iniciativa política de ese tipo, como se postulaba en la primera alternativa, quedaba estrictamente fuera del mandato original de este Programa.

Esos desacuerdos se repitieron en el año 2024 en las sesiones preparatorias de los Órganos Subsidiarios (SB, por sus siglas en inglés), realizadas en Bonn en junio de ese año, donde no fue posible siquiera acordar conclusiones provisionales, a lo que se agregó entonces una disputa sobre si era conveniente, o incluso apropiado, vincular este Programa con las orientaciones del primer Balance Global, acordado en Dubái en el 2023.

Las negociaciones en Bakú sobre esta cuestión durante la primera semana de sesiones fueron materializadas mediante tres consultas informales en el ámbito de los Órganos Subsidiarios, y luego consideradas durante el plenario de cierre de esos mismos SB. Ya con el desarrollo de la Conferencia de las Partes como encuentro de las Partes del Acuerdo de París, en la segunda semana de la cumbre, asimismo, se realizaron otras consultas informales.

Si bien numerosos países en desarrollo y desarrollados solicitaban que se incluyeran en el texto referencias a la siguiente ronda de NDC, así como a los resultados del Balance Global, y la necesidad de enviar un mensaje de alto nivel vinculado a la mitigación; por contraste, los países del grupo de *Like Minded Developing Countries* (LMDC), el Grupo de Países Árabes así como el Grupo de Países Africanos, preferían enfocarse en las cuestiones de procedimiento que sostenían desde su perspectiva debían estar relacionadas solo con la

organización de los futuros diálogos, así como de aquellos eventos encomendados que estaban orientados a considerar las cuestiones de financiamiento.

En realidad, estas conversaciones reprodujeron las divergencias de las sesiones anteriores, respecto de la opción que propulsaba la inconveniencia de contener mensajes de alto nivel sobre mitigación, o la aceptación del vínculo con el Balance Global, incluyendo además ahora otra restricción adicional, al procurar evitar que se incluyera en el texto cualquier interacción del Programa con la elaboración de una nueva generación de NDC, que estaba establecido que los países deberían presentar en el 2025.

En definitiva, la diferencia en las posiciones nacía de la voluntad de algunas partes de mantener el Programa dentro de un mandato originario estricto que presuntamente debiera estar enfocado exclusivamente en ser solo un espacio de diálogo, o por el contrario, como postulaban otras numerosas partes, se proponía fortalecer las relaciones e interacciones con otros procesos, e incluir en el texto, por ejemplo, referencias a la necesidad de impulsar las acciones de mitigación, unas recomendaciones que, precisamente, constituían uno de los resultados más relevantes del Balance Global.

Mientras para los países desarrollados la inclusión de referencias a las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) y al Balance Global era clave, por su parte China, los países del grupo de los *Like Minded Developing Countries* (LMDC) y Arabia Saudita, en representación del Grupo de Países Árabes, y más tarde también el Grupo de Países de África, no coincidían en aceptarlas, porque entendían que se trataba de un intento para usar el Programa con el fin de establecer metas prescriptivas -de carácter de arriba hacia abajo- por esta vía.

Debe aclararse que, si bien las distinciones anteriores podrían interpretarse como excesivamente sutiles o, las diferencias entre las posiciones de las partes entenderse como una consideración relativamente fútil a la luz de todo lo que estaba en juego, en realidad las partes expresan en estas discusiones, como sucede con tantas otras cuestiones que se negocian en conjunto, su voluntad de lograr el resultado al que aspiran o, por el contrario, al menos evitar obligarse a asumir compromisos que no quieren formalizar, sea en la cuantía, sea en su secuencia en el tiempo, o inclusive debido a sus implicaciones.

Por ejemplo, puede entenderse que China se esfuerza por obviar asumir compromisos que le resulten prescriptivos en materia de acción para la mitigación, así como, en lo que concierne a su aporte al financiamiento, respecto del cual pareciera no querer dejar asentadas obligaciones, pese a que realiza contribuciones de recursos financieros a los países en desarrollo.

Por contraste, la Unión Europea, por ejemplo, postula que se debe establecer claramente el vínculo con la necesidad y urgencia de la acción de mitigación, sea en esta cuestión, como en lo que concierne a la NQCG, que ya examinamos en secciones anteriores.

Ese énfasis, por cierto, no es consistente con otras posiciones de la UE, pues en lo que respecta a las obligaciones correspondientes que está dispuesta a asumir para financiar a los países en desarrollo, como se observara, estos compromisos se ubican en torno a un monto de aportes que pueden entenderse como ciertamente insuficientes, a la vez que la secuencia de desembolsos propuesta y adoptada puede estimarse como excesivamente tardía.

Al final de la primera semana de negociaciones sobre el programa de trabajo de mitigación, la nota informal que los co-facilitadores habían elaborado no consiguió consenso⁹⁹ y en consecuencia los Órganos Subsidiarios no pudieron remitir un texto borrador para su consideración ulterior bajo la CMA 6.

Desde el punto de vista de los procedimientos, la cuestión debiera haber sido entonces enviada a las siguientes sesiones de los Órganos Subsidiarios, la sexagésima segunda, en el 2025.¹⁰⁰

No obstante, ese impedimento formal, la presidencia de la COP reabrió la cuestión y se realizaron consultas bajo la CMA 6 en las que las posiciones continuaron siendo divergentes.

Finalmente, mediante una decisión,¹⁰¹ la CMA 6 toma nota del intercambio de puntos de vista habidos durante los diálogos y los eventos organizados en 2024, destaca los hallazgos sintetizados en el reporte anual 2024 sobre esta cuestión, requiere al Secretariado que organice futuros diálogos y eventos, y además toma nota de las discusiones habidas sobre la creación de una plataforma digital, para facilitar la implementación de acciones de mitigación.

6.1.2 Otros ítems de la agenda de mitigación

Además de las cuestiones relacionados con el Artículo 6 del Acuerdo de París que, debido a su relevancia, hemos analizado por separado y con cierto detalle en la sección correspondiente, en materia de mitigación se consideraron también otros ítems de la agenda que incluyeron los siguientes asuntos:

- Orientaciones adicionales sobre las características de las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC). Las Partes no pudieron ponerse de acuerdo sobre qué es una característica de las NDC y, por lo tanto, sobre la necesidad de dar orientaciones adicionales acerca de dichas características, y tampoco coincidieron sobre si cerrar este punto, aplazarlo a otra fecha futura o continuar las discusiones para poder informar las NDC de 2025. En consecuencia, la CMA 6 decidió continuar las discusiones sobre este asunto en la CP/RA 8 (noviembre de 2026).
- Examen periódico del objetivo mundial a largo plazo en el marco de la Convención y de los progresos generales realizados en su consecución, acordado en 2010. En esta cuestión, conviene recordar que el resultado del primer examen periódico (2013-2015) contribuyó al objetivo del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C por encima de los niveles preindustriales. El segundo examen periódico, en tanto concluyó en 2022. Las Partes no consiguieron ponerse de

⁹⁹ Como ejemplo de la resurgencia de la oposición a hacer una transición más allá de los combustibles fósiles, que algunas partes impulsan, cabe consignar que uno de los párrafos más controvertidos de la nota informal presentada a la que hacemos referencia era el párrafo 32, que se refería precisamente a detener progresivamente el uso del carbón y los combustibles fósiles, a la vez que a impulsar la transición hacia las energías renovables.

¹⁰⁰ De acuerdo con la Regla 16 de las Reglas de Procedimiento borrador (draft) de la Conferencia de las Partes y sus Órganos Subsidiarios, en materia de organización adoptada en su segunda sesión (UN FCCC/CP/1996/2).

¹⁰¹ UN FCCC/PA/CMA/2024/L.23

acuerdo sobre si continuar con el examen periódico por lo que la COP 29 pospuso la consideración de este asunto hasta la CP 30.

- Emisiones resultantes del combustible utilizado en el transporte aéreo y marítimo internacional (los usualmente conocidos como *bunker fuels* en las negociaciones). En este asunto las Partes mantuvieron sus puntos de vista anteriores, que divergen en tres aspectos: el reconocimiento de la presencia de la OACI y de la OMI, que esas organizaciones evalúen los impactos de sus propuestas en el caso de los países en desarrollo y que se haga referencia al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas; esas discrepancias persistentes hicieron que las Partes no pudieron acordar un texto, por lo cual finalmente la OSACT resolvió seguir considerando esta cuestión en la próxima OSACT 62.
- Asuntos relacionados con el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL). En este ítem de la agenda se realizaron consultas informales bajo el OSACT, que no arribaron a acuerdo alguno, y también en un grupo de contacto y en consultas informales bajo la CMP 19. Este punto también figuraba en la agenda de la CMP 6, por lo que esta siguió considerándolo durante la segunda semana. Se discutieron dos asuntos principales: i. establecer plazos para la desactivación gradual de las operaciones, procesos e instituciones que hacen parte del MDL; y, ii. transferir los fondos restantes del Fondo Fiduciario del MDL hacia otras áreas (indicándose preferencias entre ellas por el Fondo de Adaptación, el refuerzo de capacidades en el marco del Artículo 6.4; o la infraestructura del Artículo 6). En la primera cuestión, la mayoría de las Partes o grupos de partes, incluyendo entre ellas la AOSIS, la UE, AILAC y otros, proponían fijar la fecha más temprana posible para el cese de actividades del MDL, mientras otros como Brasil, el Grupo Árabe y los LMDC se opusieron a adoptar una decisión sobre los plazos en esta sesión y expresaron su preferencia por posponer el examen de este asunto a la CMP 20, preservando de este modo la existencia del MDL al menos un año más. En cuanto al segundo punto, la mayoría de las Partes apoyaron la transferencia de los recursos al Fondo de Adaptación. La cuestión del cese de actividades del MDL tenía sus implicancias: así, los LMDC señalaron que las discusiones en el marco del artículo 6.4 sobre requisitos adicionales para los proyectos que se implementen bajo ese artículo podrían eventualmente impedir el paso de muchos proyectos del MDL al mecanismo del artículo 6.4, por lo que expresaron su negativa a «dejar varados» dichos proyectos, expresando de este modo el interés en una transición con despierta preocupaciones respecto de la integridad ambiental de los proyectos que la logren. La decisión finalmente adoptada es de tenor administrativo y permite mantener operativo un mecanismo que ha virtualmente agotado su ciclo de vida.¹⁰²
- Informe acerca de la mesa redonda ministerial de alto nivel sobre el aumento de la ambición de los compromisos del Protocolo de Kioto. Las consultas realizadas por la Presidencia no arrojaron un acuerdo.

¹⁰² Naciones Unidas (2024). Asuntos relacionados con el mecanismo para un desarrollo limpio. FCCC/KP/CMP/2024/L.3.

6.2 La Adaptación

6.2.1 Los asuntos concernientes a la adaptación

En la COP 29 había hasta cinco áreas vinculadas a la cuestión central de la adaptación, un pilar de la acción climática, que requerían su consideración durante las sesiones, entre las cuales el objetivo mundial relativo a la adaptación¹⁰³, también denominada meta global de adaptación (o GGA, por sus siglas en inglés), y lo concerniente a los planes naciones de adaptación (PNAD, o NAP, por sus siglas en inglés) ocupaban espacios centrales.

En rigor, una de las cuestiones relevantes que se planteaban de antemano, para intentar dirimir durante la COP 29, era dilucidar como cerrar la brecha de financiamiento para la adaptación, que se ubica corrientemente en alrededor de \$187-\$359 mil millones de dólares anuales y que crece continuamente.

Está claro que esta cuestión está inextricablemente relacionada con la del conjunto del financiamiento climático, pero su importancia operaba en este punto como un aspecto clave en la discusión detallada de los asuntos relacionados con la adaptación, en cada uno de los distintos ítems relacionados, que estaban contenidos en las agendas de las sesiones.

Considerando las significativas necesidades de los países en desarrollo, en 2021, el Pacto Climático de Glasgow, durante la COP 26, reconoció este imperativo, y constituyó un llamado a los países desarrollados para que “por lo menos duplicaran la provisión colectiva de financiamiento climático para la adaptación”, desde los niveles existentes en el 2019, que sumaban unos US\$ 18.8 mil millones en ese año, y que deberían algo más que duplicarse en el 2025, elevándose en este año hasta US\$ 40 mil millones.

Según el último reporte disponible que aporta precisiones sobre esta cuestión, “*Doubling Adaptation Finance: Efforts To Respond To The Call Of The Glasgow Climate Pact*”, los países desarrollados movilizaron un total de unos USD 32.4 mil millones de financiamiento para la adaptación, en el 2022, un 54% más elevado que los niveles de 2019 y que comprendía un total de USD 28.9 mil millones de financiamiento público internacional, canalizado como financiamiento bilateral o a través de los bancos multilaterales de desarrollo.¹⁰⁴ Sólo algo más del 10% de ese total correspondía a financiamiento privado para la adaptación.

Si bien el reporte mencionado indica que los países desarrollados estaban en el 2022 algo más allá de la mitad del camino para alcanzar la meta propuesta en Glasgow, lo que los ubicaba casi en línea con el sendero de cumplimiento de sus compromisos en esta materia, debe recordarse que ese aporte es solo una proporción muy pequeña del monto de los recursos necesarios para la adaptación.

En efecto, aunque hay distintas estimaciones sobre esta cuestión, los países en desarrollo requieren aproximadamente US\$ 212 mil millones anuales para financiar sus esfuerzos de adaptación hasta el 2030, si no se agravaran las demandas de fondos debido a la

¹⁰³ El objetivo mundial relativo a la adaptación fue establecido en el Artículo 7, párrafo 1 del Acuerdo de París. El texto del AP en su versión en inglés refiere al *global goal on adaptation*; por eso, el acrónimo en inglés.

¹⁰⁴ Country Groups (2024). *Doubling Adaptation Finance: Efforts To Respond To The Call Of The Glasgow Climate Pact*. Acceso en: <https://unfccc.int/documents/642145>

intensificación de la emergencia climática y acrecieran los estragos que causa el cambio climático.

Pese a ello, desafortunadamente, el financiamiento global de la adaptación por el contrario está disminuyendo su importancia, pues su participación en el financiamiento climático total ha pasado del 7% en el periodo 2019–2020, a solo un 5% en el 2021–2022 (GCA-CPI, 2024).

Esa tendencia decreciente se manifiesta cuando, *pari passu*, aumentan los impactos del cambio climático y sus costos, y, por ende, crecen en consecuencia las necesidades de inversiones en adaptación.

6.2.2 Los impactos, las víctimas, los daños y sus costos

De manera general, el IPCC explicado que han ocurrido rápidos y extendidos cambios en la atmósfera, los océanos, la criosfera y la biosfera. El cambio climático causado por las actividades humanas, como sostiene el IPCC, está afectando numerosos eventos meteorológicos y climáticos en todas las regiones del planeta. Estas circunstancias han conducido a generalizados impactos adversos y a pérdidas y daños en la naturaleza y en la sociedad. Además, una proporción elevada de las comunidades vulnerables, que históricamente han contribuido mínimamente al fenómeno del cambio climático, están desproporcionadamente afectadas por esos impactos.¹⁰⁵

Hay, además, distintos registros estadísticos y fuentes de datos sobre los impactos crecientes del cambio climático y por ende de las necesidades de recursos para la adaptación, dada su extensión espacial, su naturaleza diversa y, a veces, su solapamiento en la ocurrencia.

Esa diversidad dificulta las estimaciones sobre los recursos necesarios para prepararse para esos riesgos y para los impactos que efectivamente se produzcan, máxime cuando sus costos difieren regionalmente; estas circunstancias también hacen más compleja la tarea de elaborar los indicadores en proceso de elaboración para la meta global de adaptación.

Un nuevo informe de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) afirma que “[l]os datos de 2024 muestran que nuestros océanos siguieron calentándose y el nivel del mar siguió subiendo. La criosfera —es decir, las partes congeladas de la superficie terrestre— se está derritiendo a un ritmo alarmante: los glaciares no dejan de retroceder y el hielo marino de la Antártida alcanzó su segunda extensión más baja jamás registrada. Entretanto, las condiciones meteorológicas extremas siguen teniendo consecuencias devastadoras en todo el mundo”.

“Los estragos climáticos incluyendo “[c]iclones tropicales, crecidas, sequías y otros peligros [que] provocaron en 2024 el mayor número de nuevos desplazados de los últimos 16 años, contribuyeron a agravar las crisis alimentarias y ocasionaron cuantiosas pérdidas económicas”. En rigor, sostiene la OMM, los principales indicadores del cambio climático volvieron a alcanzar en 2024 niveles jamás registrados y hay una espiral de consecuencias de los eventos meteorológicos y climáticos.¹⁰⁶

¹⁰⁵ IPCC (2023).

¹⁰⁶ Organización Meteorológica Mundial (2025). State of the Global Climate 2024.

Adicionalmente, la organización *World Weather Attribution*¹⁰⁷ informa que los extremos climáticos alcanzaron nuevas cimas en 2024. Las temperaturas récord de 2024 alimentaron implacables olas de calor, sequías, incendios salvajes, tormentas e inundaciones que provocaron miles de muertes y expulsaron a millones de personas de sus hogares.¹⁰⁸

Asimismo, la *World Weather Attribution* señala que los bosques húmedos de la Amazonia y los humedales del Pantanal, en Sudamérica, fueron severamente afectados por el cambio climático en 2024, con sequías severas y enormes pérdidas de biodiversidad. Debe recordarse que la Amazonia es el mayor sumidero terrestre del planeta, lo que lo hace crucial para la estabilidad del sistema climático.

De cara al futuro, el *Institute and Faculty of Actuaries* (IFoA), del Reino Unido, ha calculado que la economía global podría enfrentarse a pérdidas de alrededor del 50% del producto doméstico bruto entre 2070 y 2090, debido a los shocks catastróficos que producirá el cambio climático.

Por su parte, según los registros estadísticos de la reaseguradora *Munich Re*, en el 2024, los desastres naturales (según las categorías que utiliza esa reaseguradora) a escala mundial causaron pérdidas por US\$ 320 mil millones. Las catástrofes climáticas fueron responsables del 93% de las pérdidas totales y del 97% de las pérdidas aseguradas.¹⁰⁹

En este sentido, los datos más recientes obtenidos a partir de la compilación de los desembolsos realizados en concepto de cobertura de seguros,¹¹⁰ indican que solo los diez desastres climáticos más onerosos del 2024 ocasionaron unos US\$ 229 mil millones en daños y provocaron no menos de 2000 víctimas fatales (Christian Aid, 2024).

Entre los eventos extremos y desastres ocurridos en 2024 se incluyen los huracanes Helene y Milton, en los Estados Unidos, el tifón Yagi en el sudeste asiático, la tormenta Boris en Europa, e inundaciones devastadoras tanto en el sur de China, en Baviera (Alemania), y Valencia (España), como en Río Grande do Sul, en el Brasil (Christian Aid, 2024).

A esto se deben añadir otros eventos climáticos extremos que, si bien no producen efectos financieros directos, ocasionan daños a las comunidades y a los ecosistemas, afectan la provisión de alimentos y tienen incluso cierta incidencia sobre la estabilidad política de las sociedades sometidas a esos impactos (deslizamientos de tierra en Filipinas, inundaciones en África Occidental, sequías en África del Sur, olas de calor en Bangladesh y en Gaza (Christian Aid, 2024).

Por su parte, los impactos en el este de la Antártida, aunque en un contexto jurisdiccional absolutamente diferente, han sido igualmente significativos pues comprendieron aumentos

¹⁰⁷ Integrada por el Imperial College London, el Royal Netherlands Meteorological Institute (KNMI) y la Red Cross Red Crescent Climate Centre.

¹⁰⁸ World Weather Attribution (2024). When Risks Become Reality: Extreme Weather In 2024.

¹⁰⁹ Munich Re (2025). Climate change is showing its claws: The world is getting hotter, resulting in severe hurricanes, thunderstorms and floods. 2/15/25.

¹¹⁰ Una estadística muy probablemente incompleta, pues recoge información a partir de los pagos por siniestros de regiones en donde los sistemas de seguros cubren este tipo de eventos, y, además donde existe esta cobertura. Hay regiones del planeta que no están cubiertos o solo lo están parcialmente, en particular en las regiones del Sur global.

de la temperatura de hasta 10 grados centígrados (hasta alcanzar los 28 grados centígrados en la mitad del invierno).

Según el reporte de Aviva, una aseguradora inglesa, los daños debidos a los extremos climáticos totalizaron USD 2 billones en la década que corre hasta el 2023.¹¹¹ Gallagher RE, en tanto, estima que el monto de daños solo en el 2024 se elevaba a USD 417 millones de millones, de los cuales las aseguradoras privadas y las entidades públicas de seguros cubrieron aproximadamente un 37% del total.¹¹²

En esta misma dirección, según las declaraciones de un funcionario de alto nivel de Allianz SE, una de las mayores compañías de seguros a escala global, G. Thallinger, el planeta se aproxima rápidamente a niveles de temperatura en los cuales los aseguradores no serán capaces de ofrecer coberturas para muchos de los riesgos climáticos. Así, regiones enteras se están tornando no asegurables.¹¹³

Asimismo, afirma Thallinger “las altas temperaturas y las inundaciones destruyen capital. Las casas inundadas pierden su valor. Las ciudades con elevadas temperaturas se vuelven inhabitables. Clases enteras de activos están siendo degradados en tiempo real”.¹¹⁴

El cambio climático representa, en esa interpretación, un riesgo sistémico que amenaza los cimientos del propio sistema financiero, pues sin seguros otros servicios financieros dejan de estar disponibles.

Esa amenaza comprende a un vasto espectro de activos claves para las economías nacionales y para la misma economía global, desde los bienes inmuebles, a la infraestructura productiva, los sistemas energéticos, el transporte, la industria e, incluso la agricultura.

6.2.3 La negociación en torno a las cuestiones de la adaptación

Debe recordarse que durante la COP 28, en Dubái, se adoptó en el contexto del Objetivo Mundial de Adaptación (GGA), mediante una decisión histórica, la Decisión 2/CMA 5, un marco que guiará los esfuerzos nacionales para proteger a las personas y a los ecosistemas del cambio climático. Ese marco, el “UAE Framework for Global Climate Resilience” (UAE Framework), incluye siete objetivos temáticos y cuatro objetivos denominados dimensionales para el ciclo de adaptación.

Los objetivos temáticos comprenden: agua, alimentos y agricultura, salud, ecosistemas y biodiversidad, infraestructura y asentamientos humanos, erradicación de la pobreza y medios de vida, y protección de la herencia cultural. Los objetivos dimensionales incluyen: impactos, vulnerabilidad y evaluación de riesgos, planeamiento, implementación y monitoreo.

Adicionalmente, la decisión de adoptada en Dubái estableció un programa de trabajo bienal, el programa de trabajo conocido como de los Emiratos Árabes Unidos (UAE)-Belém, que está enfocado en la consideración de indicadores para medir el progreso habido en materia

¹¹¹ Aviva (2025). Annual Report 2024.

¹¹² Gallagher Re (2025). Natural Catastrophe and Climate Report 2024.

¹¹³ Thallinger, G. (2025). Climate, Risk, Insurance: The Future of Capitalism. Allianz SE. Acceso en: <https://www.linkedin.com/pulse/climate-risk-insurance-future-capitalism-g%C3%BCnther-thallinger-smw5f/>

¹¹⁴ Traducción del autor.

de adaptación y desarrollar indicadores para los objetivos mencionados en el párrafo anterior.

De modo que, como la COP 29 estaba a medio camino en el desenvolvimiento de los plazos de ese programa de trabajo, las Partes entendían que una decisión en Bakú, en esta materia, era ciertamente crítica.

Además del tratamiento de las cuestiones relativas a la meta global de adaptación, en las sesiones en Bakú, destacaba el ítem relativo a los planes nacionales de adaptación (PNAD)

Los otros ítems que hacían parte de la agenda de negociación incluían la consideración del reporte del Comité de Adaptación y la revisión del progreso de ese comité, así como las cuestiones relativas al Fondo de Adaptación. A continuación, analizamos los aspectos más destacados de los asuntos relativos a la adaptación.

a) Asuntos relacionados con el Objetivo Mundial de Adaptación (GGA)

El Objetivo Mundial de Adaptación, también denominado meta global de adaptación (GGA, por su sigla en inglés), tiene como propósito mejorar la capacidad adaptativa, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático. Ha sido establecido en el Artículo 7 del Acuerdo de París. En la CMA 3, las Partes lanzaron un programa de trabajo que permitiera desarrollar el GGA con más detalle dada su complejidad. Mas adelante, en la CMA 5, establecieron el Marco del GGA, que establecía objetivos a ser cumplidos de cara al 2030, comprendiendo una serie de objetivos temáticos para la adaptación y la resiliencia climática, a la vez que pusieron en marcha un programa de trabajo para determinar cómo podrían mensurarse los esfuerzos de adaptación, introduciendo para ello la utilización sistemática de indicadores apropiados.

En lo que concierne a la negociación sobre la meta global de adaptación (GGA, por su sigla en inglés), el propósito en la COP 29 era hacer posible fortalecer las decisiones relativas a esa meta global, que en definitiva constituye un compromiso colectivo a escala planetaria destinado a acelerar los esfuerzos de adaptación de todos los países, per se, y en conjunto.

Por ende, en la COP 29 era entonces necesario que los negociadores pudieran alcanzar acuerdos sobre un conjunto de indicadores que pudieran hacerse operativos, para monitorear tanto los progresos logrados, como los flujos de recursos proveídos y aplicados, en los niveles nacionales y locales.

Las discusiones iniciales sobre este punto de la agenda ocurrieron por primera vez durante cuatro consultas informales de los Órganos Subsidiarios que permitieron examinar un informe sobre los progresos realizados en la definición de indicadores de adaptación, que incluyen diferentes áreas objetivo (agua, alimentos y agricultura, salud, ecosistemas y biodiversidad, infraestructura y asentamientos humanos, pobreza y medios de vida, herencia cultural y ciclo de adaptación).¹¹⁵

Si bien hubo coincidencia en la necesidad de dar mayores orientaciones al grupo de expertos que trabajan en su elaboración, para que profundicen el análisis que llevan a cabo, se manifestaron discrepancias en torno del número preciso y el contenido de los

¹¹⁵ UNFCCC (2024). Workshop under the United Arab Emirates–Belém work programme on indicators and refined mapping of indicators. Report by the secretariat. FCCC/SB/2024/6.

indicadores; cómo encontrar un equilibrio entre la posibilidad de agregar los indicadores a escala global y la necesidad de lograr especificidad respecto de los contextos y circunstancias regionales y nacionales; y si deberían definirse indicadores para monitorear los medios de implementación (Mdl), una posibilidad, esta última, que fue rechazada entre otros por Canadá, Japón, el Reino Unido, la UE y Australia.

En efecto, en las consultas informales realizadas sobre la cuestión de la adaptación, rápidamente emergieron divergencias, especialmente en torno de la elaboración de indicadores sobre medios de implementación (como se menciona más arriba) de las diferentes áreas objetivo, con el énfasis puesto en el financiamiento y como este se hace efectivamente tangible, a cuya inclusión se oponían los países desarrollados, y sobre la noción de adaptación transformacional, respecto de la cual varios grupos, incluidos los LMDCs, los Países menos Desarrollados (LDC), el Grupo Africano, y el Grupo Árabe, expresaban su renuencia a aceptarla.

En rigor, la cuestión de los medios de implementación, en el seno del Objetivo Mundial de Adaptación, ha sido percibido como uno de los temas más divisivos, pues es crucial para permitir la adaptación a gran escala e implementar las acciones para fortalecer la resiliencia que son imprescindibles para proteger las comunidades y los ecosistemas.

A esas disidencias se agregan las relativas a la necesidad de disponer de un punto permanente de la agenda dedicado al GGA; respecto de establecer una relación entre el GGA y el Balance Global (GST); y, además, si fuere oportuno considerar el documento técnico de la Secretaría sobre adaptación transformacional debido a su tardía publicación.

A pesar del intenso esfuerzo realizado en las consultas informales las Partes no pudieron concluir estas cuestiones. En consecuencia, los negociadores resolvieron enviar un texto borrador para que pudiera ser considerado en el nivel ministerial durante la segunda semana de las sesiones.

Así, y en vista de las discrepancias que se verificaban, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución acordaron remitir este asunto mediante un proyecto de decisión a la CMA 6 para que lo examine, sobre la base del proyecto de texto preparado por los co-facilitadores de este tema como resultado de las conversaciones en los grupos de contacto y consultas informales.¹¹⁶

Ese proyecto de decisión fue ulteriormente negociado en consultas informales de la CMA, y más tarde en consultas ministeriales y de la Presidencia.

En las consultas informales durante la segunda semana hubo algún acuerdo en diferir la revisión del Objetivo Mundial de Adaptación hasta después que concluya el segundo Balance Global en 2028. No obstante, subsistieron los otros desacuerdos mayores: medios de implementación y adaptación transformacional.

Finalmente, la decisión de la CMA 6¹¹⁷ comprende distintos asuntos:

¹¹⁶ UNFCCC (2024). Asuntos relacionados con el objetivo mundial relativo a la adaptación Proyecto de conclusiones propuesto por las Presidencias. FCCC/SB/2024/L.12.

¹¹⁷ UNFCCC (2024). Asuntos relacionados con la adaptación. Propuesta de la Presidencia. Proyecto de decisión -/CMA.6 FCCC/PA/CMA/2024/L.20.

- Respecto a los indicadores:
 - reconoce con aprecio los importantes progresos realizados por los expertos en su labor sobre indicadores en el marco del programa de trabajo de los Emiratos Árabes Unidos-Belém;
 - confirma que la CMA 7 decidirá la lista definitiva de indicadores en su séptimo período de sesiones en noviembre de 2025;
 - decide que, teniendo en cuenta la necesidad de evitar imponer a las Partes una carga adicional en lo que se refiere a la presentación de información, el resultado final del programa de trabajo de los Emiratos Árabes Unidos-Belém incluirá un conjunto manejable de no más de 100 indicadores;
 - decide también que los indicadores deben, entre otras cosas, capturar ecosistemas específicos, cuestiones referidas a la vulnerabilidad de la infancia, y rastrear los medios de implementación;
 - decide poner en marcha la Hoja de Ruta de Bakú para la Adaptación.
- Respecto al vínculo entre el GGA y el Balance Global:
 - Decide que el resultado final del programa de trabajo de los Emiratos Árabes Unidos-Belém debería constituir una fuente de aportaciones, entre otras cosas, mediante la presentación de información por las Partes, para la fase técnica del balance mundial;
 - Exhorta a las Partes a que actualicen sus comunicaciones sobre la adaptación y preparen sus informes bienales de transparencia (BTR) y pide a la secretaría que examine los progresos realizados en la consecución de objetivos de la GGA y que informe sobre sus conclusiones en el informe de síntesis que ha de elaborarse como parte del segundo balance mundial;
 - Decide llevar a cabo el examen del Marco del GGA después del segundo balance mundial.
- Respecto de otras cuestiones:
 - afirma que los asuntos relacionados con el objetivo mundial relativo a la adaptación constituyen un punto de agenda permanente;
 - decide poner en marcha la Hoja de Ruta de Bakú para la Adaptación con el objetivo de promover los avances en consonancia con el artículo 7.1, del Acuerdo de París;
 - establece el diálogo de alto nivel de Bakú sobre la adaptación, que se convocará paralelamente a cada período de sesiones de la CMA;
 - toma nota del documento técnico preparado por la Secretaría sobre la adaptación transformadora.¹¹⁸

¹¹⁸ UNFCCC (2024). Defining and understanding transformational adaptation at different spatial scales and sectors and assessing progress in planning and implementing transformational adaptation approaches at the global level. Technical paper by the secretariat. FCCC/TP/2024/8.

En síntesis, en el plenario de cierre, el texto propuesto fue adoptado sin intervenciones. Ese texto recoge una referencia débil a medios de implementación (rastrear los Mdl), así como reconoce la adaptación transformadora y decide lanzar la Hoja de Ruta de Adaptación de Bakú.

b) Planes nacionales de adaptación

La consideración de los Planes Nacionales de Adaptación (NAPs, por sus siglas en inglés) en los grupos de contacto permitieron hacer un progreso medianamente significativo durante la primera semana de negociaciones en Bakú.

Mientras la Presidencia había indicado inicialmente que no traspasaría la cuestión de tratamiento de los NAP a la segunda semana de sesiones, pues se trataba solo de discutir asuntos técnicos, debido al clima positivo que se verificara en el desenvolvimiento de los grupos de contacto, según destaca el ENB, este asunto fue remitido a la segunda semana para concretar consultas ulteriores sobre la adopción de una decisión en la materia.

Conviene recordar aquí que los PNAD se establecieron como parte del Marco de Adaptación de Cancún, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, mediante la construcción de capacidades y el fortalecimiento de la resiliencia para la adaptación.

Las Partes se reunieron en cuatro consultas informales del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE). Discutieron una nota informal enviada por la OS 60, con opiniones divergentes sobre cuestiones clave que comprendían las siguientes alternativas: hacer o no referencia a las obligaciones de los países desarrollados en materia de provisión de Medios de Implementación para la formulación e implementación de los Planes Nacionales de Adaptación; el papel del sector privado como proveedor de financiamiento para la adaptación; así como en lo concerniente al lenguaje sobre la integración de la adaptación.

Pese al progreso considerable realizado en esos diálogos, las Partes no pudieron llegar a un acuerdo antes de que finalizara las sesiones de los OS y decidieron, en disidencia con la intención expresada por la Presidencia, presentar un proyecto de decisión para proseguir con su examen en la segunda semana y realizar esas consultas bajo la COP. Las consultas informales de la COP se convocaron los días 19 y 20 de noviembre. Las Partes elaboraron un borrador de texto de decisión, pero en última instancia no se encontró consenso sobre el fondo de la cuestión.

Finalmente, en la sesión plenaria de clausura celebrada el 16 de noviembre, el OSE remitió el asunto para consideración adicional por la CP 29 sobre la base del borrador que había sido elaborado por la OSE 61. Luego, la COP 29 invita al OSE a proseguir con la consideración de este asunto, sobre la base del proyecto de decisión que había sido elaborado.¹¹⁹

c) Reporte del Comité de Adaptación y revisión de su progreso

En cuanto al Reporte del Comité de Adaptación, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución adoptaron conclusiones,

¹¹⁹ COP 29 agenda item 2(f). Draft decision -/CP.29. National adaptation plans. Version 19/11/2024.

recomendando que la CP 29 y la CMA 6 reciban con beneplácito los informes correspondientes a 2023 y 2024 del Comité de Adaptación.¹²⁰

En cuanto a lo que concierne al examen de los progresos, la eficacia y el desempeño del Comité de Adaptación, que es un dispositivo clave para respaldar las respuestas a los crecientes riesgos climáticos, se realizaron varias consultas informales para encontrar acuerdos entre las Partes. Las divergencias habidas se centraron sobre si la revisión debiera llevarse a cabo bajo la autoridad de la CP únicamente, o también bajo la CMA, sin que las soluciones de compromiso propuestas por alguna de las Partes consiguieran evitar el disenso.

En su plenaria de clausura del 16 de noviembre, los Órganos Subsidiarios resolvieron remitir este asunto a la OS 62 para seguir examinando este asunto en junio de 2025, como consecuencia de lo cual, por cuarto año consecutivo, las Partes no pudieron avanzar en ese examen. Las plenarios de clausura de la COP y la CMA lo confirmaron luego en sus propias sesiones.

d) Cuestiones relativas al Fondo de Adaptación

Si bien las cuestiones relativas al Fondo de Adaptación se tratan en la agenda como parte de la consideración de los asuntos referidos al financiamiento climático, los hemos incluido en el conjunto de las cuestiones vinculadas a la adaptación, dado el papel que juegan es esos procesos.

El Fondo de Adaptación fue establecido en el 2001 para financiar proyectos de adaptación en los países en desarrollo (que sean Partes en el Protocolo de Kioto) y que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.

Este Fondo se ha financiado, en parte, con una proporción de lo devengado por la participación en los ingresos de las actividades de proyecto del Mecanismo para un Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto. En 2016, las Partes decidieron que el Fondo de Adaptación también serviría como mecanismo financiero del Acuerdo de París.

Este punto de la agenda fue considerado en un grupo de contacto y además en cuatro consultas informales bajo la COP y la CMA.

Una de las cuestiones que suscitaron mayores discrepancias entre la Partes fue la transición al Fondo de Adaptación que sirva exclusivamente al Acuerdo de París y su relación con el trabajo de la Junta del Fondo de Adaptación (AFB, por sus siglas en ingles).

En efecto, en esa materia un número de Partes y grupos (EU, EIG, Estados Unidos, Reino Unido, y Canadá) afirmaban que los ingresos del Mecanismo del Artículo 6.4 pronto estarán disponibles y por ende correspondía pedir a la Junta que enmendara y adoptara los documentos institucionales relevantes. Otras Partes y grupos (LMDC, Grupo Árabe, el Grupo Africano), en tanto, sostenían que esa tarea no puede ser concluida hasta tanto la COP y la CMA confirmen que la fracción de los ingresos correspondientes estuvieran disponibles, y pidieron claridad sobre cómo se pondrían a disposición. Más generalmente, algunos grupos se opusieron taxativamente a incluir en el texto cualquier

¹²⁰ UNFCCC (2024). Informe del Comité de Adaptación. FCCC/SB/2024/L.9

referencia a la transición del Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto al Acuerdo de París, mientras otros grupos lo entendían como una prioridad.

También se produjeron, entre otras, discrepancias respecto de la inclusión o exclusión de referencias a la financiación climática con perspectiva de género.

En sus decisiones respectivas la COP 29¹²¹ y la CMA 6¹²², entre otros varios aspectos, destacan:

- la urgencia de que se incremente el suministro de recursos financieros, incluso en la modalidad de apoyo voluntario, y que estos sean adicionales a la parte de los fondos devengados de las reducciones certificadas de emisiones;
- la importancia de seguir tomando medidas para promover una financiación para la adaptación adecuada y previsible, entre otras cosas mediante contribuciones plurianuales;
- la necesidad de adaptar los proyectos a los contextos locales, entre otras cosas, mediante evaluaciones iniciales y consultas con diversos grupos, en consonancia con las directrices y políticas del Fondo de Adaptación;
- invitar a la AFB a que estudie los ámbitos susceptibles de mejora en el contexto de la receptividad a las cuestiones de género en la labor del Fondo de Adaptación, teniendo en cuenta la información relevante;
- la necesidad de mantener la continuidad en la ejecución de las actividades de la Junta del Fondo de Adaptación durante la transición del Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto al Acuerdo de París, y en particular de velar por que los países en desarrollo sigan teniendo acceso al apoyo para la adaptación;
- y, pide al Órgano Subsidiario de Ejecución que, en su sexagésimo sexto período de sesiones en junio de 2025, examine la cuestión de los arreglos del Fondo de Adaptación para que esté exclusivamente al servicio del Acuerdo de París, y que formule recomendaciones sobre este asunto para que la COP 20 las examine y apruebe.

La CMA 6 en su decisión, asimismo:

- Destaca la importancia de las contribuciones al Fondo de Adaptación, en particular en el contexto del llamamiento a las Partes que son países desarrollados para que, de aquí a 2025, dupliquen como mínimo su aporte colectivo de financiación climática para la adaptación, destinada a los países en desarrollo, con respecto a los niveles de 2019, en el contexto del logro de un equilibrio entre la mitigación y la adaptación en el suministro de un mayor nivel de recursos financieros.

¹²¹ UNFCCC (2024). Matters related to the Adaptation Fund. Draft decision -/CMP.1. Proposal by the President. FCCC/KP/CMP/2024/L.1.

¹²² UNFCCC (2024). Matters relating to the Adaptation Fund. Draft decision -/CMA.6. Proposal by the President FCCC/PA/CMA/2024/L.10.

6.3 El Programa de Trabajo para una Transición Justa (JTWP)

Debe recordarse que, en la COP28, en Dubái, fue posible acordar un texto en el que, por primera vez en los anales de la CMNUCC, se reconocían los derechos de los trabajadores,¹²³ si bien la negociación sobre esta cuestión fue entonces ardua, pues las posiciones de las Partes diferían en ese momento sobre el alcance que debía tener el programa, en cuanto se podía referir solo a la transición del trabajo o debía tener un foco más amplio y general.

No obstante, ya en las sesiones de los Órganos Subsidiarios, a mitad del año 2024 en Bonn, las conversaciones se estancaron en este asunto, debido a las discrepancias entre países en desarrollo y desarrollados, respecto de la posibilidad de definir un plan de trabajo, que estos últimos consideraban prematuro.

Mas adelante, ya en las sesiones en Bakú, durante la COP29, cuando se terminaba la primera semana de negociaciones sobre el JTWP, desde el grupo de contacto emergió un texto de decisión en borrador (difundido para seguir discutiendo) que parecía tener el apoyo de numerosos países, aún cuando persistían las divergencias sobre los elementos que contenía y los que, según otras Partes, todavía faltaba incorporar. En consecuencia, la primera semana de negociaciones cerró sin conclusiones sobre esta cuestión, pese a los esfuerzos realizados para lograr avances en esta materia por los países en desarrollo.

Ya en la segunda semana, recién en el penúltimo día oficial de la Conferencia, apareció un nuevo texto sobre este ítem con más opciones y corchetes que en las anteriores versiones en borrador sobre las que se había trabajado; este nuevo texto dejaba muchas cuestiones sin aclarar. Hubo dos intentos ulteriores de lograr algún acuerdo, que incluyeron un tardío grupo de contacto y una nueva versión del texto que no concitó el consenso suficiente para ser adoptado.

Algunos países en desarrollo y distintos grupos de la sociedad civil expresaron su disconformidad con la actitud de la Presidencia de la COP, que en esta cuestión se manifestó intransigente y se abstuvo de crear la posibilidad de tener más espacios para continuar las conversaciones antes del cierre de la conferencia.

Finalmente, la COP29 concluyó sin un texto sobre el Programa de Trabajo para una Transición Justa como consecuencia de la ausencia de acuerdos, pues el texto propuesto en última instancia no era suficiente para obtener un resultado de las conversaciones sobre el JTWP que, a su vez, permitiera crear de alguna manera un sendero para lograr un plan de acción factible de ser operacionalizado el año entrante, pese a la voluntad exhibida por las Partes por trabajar en los grupos de contacto para conseguir un producto positivo.

En este como en otros asuntos bajo negociación, se produjeron desacuerdos provocados por las diferentes posiciones de las partes, especialmente en lo que concierne a las interrelaciones entre el Programa de Trabajo y los otros carriles de la negociación, por ejemplo, en materia de sus vínculos con el Balance Global (que se proponía en el texto

¹²³ El Artículo 1.e de la Decisión 3/CMA.5 establece que “La reconversión justa de la fuerza laboral y la creación de trabajo decente y de empleos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional, entre otras cosas mediante el diálogo social, la protección social y el reconocimiento de los derechos laborales;”

difundido reemplazar por la mención a la necesidad de implementación de este programa bajo la Convención).

Numerosos observadores, especialmente representantes de los grupos de la sociedad civil expresaron su disconformidad con este resultado, pues se entendía que el impasse en esta materia dejaba fuera de la consideración las circunstancias que atravesaban los trabajadores, las comunidades, la juventud, así como a todos los otros grupos que podrían ser más afectados por los impactos de las transiciones hacia una economía carbono neto cero.

6.4 El Plan de Acción de Género

En la antesala de Bakú, en lo que corresponde a este ítem de la agenda, las Partes debían acordar una extensión al plan de acción de género, que en rigor ya era en sí mismo una ampliación del Programa de Lima sobre Género, que fuera acordado en la COP 20.

Este asunto fue atendido en distintas consultas informales, convocadas, entre otros, los días 12, 14 y 16 de noviembre bajo el OSE y más tarde las consultas de la CP y la Presidencia también convocadas, entre otros, el 18 de noviembre.

En relación con esta nueva extensión del plan, los países aparecieron divididos respecto de la opción de prolongar el plan por cinco o por diez años. Otras divergencias se relacionaron con el uso de lenguaje inclusivo, o directamente su ausencia, (interseccionalidad, diversidad, derechos humanos), las referencias a los medios de implementación, y sobre el futuro del programa de trabajo; además, otra cuestión que quedaba por dilucidar era donde debían anclarse las negociaciones sobre el plan, si en el marco de la COP, o si, en cambio, las negociaciones debían desenvolverse bajo el Acuerdo de París. Las Partes también conversaron sobre si reconocer la falta de progreso en la composición de género en el programa de trabajo, así como acerca del lenguaje a utilizar en la coordinación con las entidades relevantes de la ONU.

Luego de varias reuniones se logró consenso respecto del plazo de la extensión -llevándolo a 10 años-, así como a la remoción de las referencias al Acuerdo de París, si bien en un borrador que se difundió sobre el final de la Conferencia volvió a incluirse el vínculo con el AP, que luego fue eliminado otra vez, así como sucedió con otras menciones relativas al lenguaje inclusivo.

La remisión al plenario de borradores conteniendo textos no acordados (aunque estuvieran todavía entre corchetes) en este grupo de contacto, es un ejemplo más de cierta alteración poco usual de los principios básicos y de los procedimientos establecidos sobre los que habitualmente se desenvuelve la negociación y, como en otras instancias, estas condiciones contribuyeron a crear un estado de desconfianza, difícil de revertir en el curso de las mismas sesiones, en particular aquellas con relación a la calidad del liderazgo de la Conferencia.

Finalmente, la decisión de la COP 29 en esta materia comprende una cantidad de cuestiones.¹²⁴ Entre ellas se destacan las siguientes por las cuales la COP:

- toma nota del informe de síntesis sobre los progresos, dificultades, carencias
- y prioridades en la aplicación del plan de acción sobre el género;

¹²⁴ Naciones Unidas (2024). Género y cambio climático. Propuesta de la Presidencia. Proyecto de decisión -/CP.29FCCC/CP/2024/L.12.

- toma nota también de los informes sobre la composición por género en las delegaciones de las Partes, sosteniendo que los progresos en la consecución del objetivo del equilibrio de género en los órganos constituidos siguen siendo irregulares;
- reconoce que tanto la participación plena, genuina e igualitaria de las mujeres como su liderazgo son vitales para lograr los objetivos climáticos a largo plazo;
- reconoce que la coherencia con los procesos pertinentes de las Naciones Unidas, en particular la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, según proceda, y en la labor de aplicación realizada a nivel nacional, contribuirá a mejorar la eficiencia y la eficacia de los esfuerzos por integrar las consideraciones de género en la acción climática;
- anima a las entidades de Naciones Unidas a que cooperen con las Partes en la incorporación de datos desglosados por género y edad en sus políticas;
- invita a las Partes a que incluyan información sobre los esfuerzos y las medidas adoptadas para aplicar la versión mejorada del programa de trabajo de Lima sobre género;
- Observa que una labor de aplicación y unos medios de aplicación (MDI) con perspectiva de género para poner en práctica las políticas y medidas relacionadas con el clima podrían permitir a las Partes aumentar su ambición, así como mejorar la igualdad de género.

Adicionalmente, respecto de la ampliación del programa de trabajo de Lima sobre género, y otros asuntos, se destacan entre otros los siguientes:

- decide prorrogar por diez años la versión mejorada del programa de trabajo de Lima sobre género;
- pide a la OSE 62 que inicie la elaboración de un nuevo GAP con miras a recomendar un proyecto de decisión para su consideración en la CP 30;
- pide a la Presidencia del OSE que organice, con el apoyo de la Secretaría, un taller técnico, que se celebrará durante la OSE 62, para facilitar el diseño de las actividades de un nuevo GAP;
- alienta a las Partes a que designen a un punto focal dedicado a las cuestiones del género y el cambio climático para las negociaciones;
- alienta a las Partes y entidades públicas y privadas pertinentes a que incorporen con mayor fuerza la perspectiva de género en la financiación para el clima.

6.5 La nueva generación de NDC

El primer Balance Global (GST-1) reconoció que, si bien el Acuerdo de París ha impulsado un avance casi universal de la acción climática,¹²⁵ no obstante ese progreso, la comunidad de países no está desplazándose en un sendero que sea consistente con la meta de temperatura global de largo plazo del propio Acuerdo.

Al mismo tiempo se espera que la acción climática, asimismo, permita lograr niveles de resiliencia apropiados a las sociedades nacionales y en los ecosistemas de los que estas son responsables.

¹²⁵ La referencia es a la participación universal antes que a la intensidad, ambición y velocidad de la acción climática.

El Balance Global también sostiene que es preciso movilizar los recursos necesarios para hacer la acción climática viable, y procurar que también sea posible alinear los flujos de financiamiento con los requerimientos que nacen de esa acción en sus diferentes campos de desenvolvimiento e implementación.

Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) que se deben presentar en 2025, esto es, los planes de respuesta nacional a los que se conoce coloquialmente como NDCs 3.0, debían tener en cuenta los entendimientos e insumos que resultan del primer Balance Global elaborado antes de la COP 29.

El Acuerdo de París en su Artículo 4, párrafo 2 requiere que cada parte prepare, comunique, y mantenga las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que se propone efectuar.

En efecto, las NDC deben ser presentadas cada cinco años al Secretariado de la Convención. Para mejorar la ambición a lo largo del tiempo, el AP prevé que las sucesivas NDC significarán una progresión creciente al ser comparadas con las contribuciones previamente presentadas y reflejarán por ende la mayor ambición posible y una tendencia ascendente en la mitigación.

La segunda ronda de NDC debía ser presentada en el 2020 y de allí en adelante remitirse cada cinco años (por ejemplo, en 2020, 2025, 2030 y así sucesivamente), con independencia de sus respectivos marcos temporales de aplicación.

Más aun, según el Artículo 4, párrafo 11 del AP, las Partes pueden ajustar en cualquier momento sus contribuciones determinadas a nivel nacional con la perspectiva de mejorar su ambición.

Después de las NDC iniciales presentadas hasta el 1 de octubre de 2015, hubo una segunda ronda en el 2020/2021. La tercera iteración de NDC debiera presentarse en el 2025,¹²⁶ conforme la Decisión 1/CP.21, y el Artículo 4.9 del Acuerdo de París, y en ellas las Partes deberían poder detallar las acciones climáticas previstas o que se proponen alcanzar hasta el 2035.

En efecto, en marzo de 2024, el secretario ejecutivo de la CMNUCC había afirmado que las NDC y las metas para el 2030 que los países deben presentar en 2025 habrían de determinar si el mundo puede, crucialmente, retomar una trayectoria de emisiones que este en línea con la necesidad de limitar el aumento global de la temperatura a 1.5 C en este siglo, al tiempo que se construye la resiliencia necesaria para un escenario en esas condiciones.¹²⁷

En el caso de la Argentina, la contribución revisada, presentada en noviembre de 2016, reemplazó la Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional (iNDC) de acuerdo con el párrafo 22 de la Decisión 1/CP.21. Luego, en diciembre de 2020, se presentó la Segunda

¹²⁶ Según el Artículo 4.9 del Acuerdo de París, “Cada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tener en cuenta los resultados del balance mundial a que se refiere el artículo 14”.

¹²⁷ Stiell, S. (2024). From Vision to Reality: NDCs 3.0 – bending the curve. Message to Parties and Observer States. 14 de marzo de 2024.

NDC, que comprendía una meta absoluta, incondicional y aplicable a todos los sectores de la economía, de conformidad con el artículo 4.4 del Acuerdo de París. Más adelante, según el Artículo 4.9 del Acuerdo de París, el país debería presentar su tercera comunicación determinada a nivel nacional en 2025, y en todo caso hacerlo antes de la COP 30, si bien se hace frecuente referencia a los requerimientos para una presentación de la NDC a principios de 2025.

En el Registro de las NDC (*Nationally Determined Contributions Registry*) se puede observar que tanto los Estados Unidos como Brasil remitieron al Secretariado su segunda NDC en 2024.¹²⁸ La NDC de los Estados Unidos fue presentada previamente por la Administración Biden y el gobierno actual ha declarado su voluntad de denunciar ese Acuerdo

Luego, en 2025, los Partes del Acuerdo de París se habían comprometido a presentar nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero,¹²⁹ que debían ser consistentes con el objetivo de limitar a 1,5°C el calentamiento global. Para alcanzar dicha meta, se recuerda, es necesario reducir en un 43% las emisiones de gases de efecto invernadero en 2030, con relación al 2019.

No obstante, ese requerimiento concerniente a la fecha de presentación de las NDC, la mayor parte de los gobiernos iban en dirección de perderse la inminente fecha límite para remitir las contribuciones determinadas a nivel nacional, que habrán de determinar si el planeta podrá evitar sufrir los estragos que la emergencia climática produce y que claramente se incrementarán.

En efecto, casi el 95% de los países signatarios del Acuerdo de París no cumplieron con la fecha límite del 10 de febrero de 2025. Solo 13 de las 195 Partes del AP hicieron públicos sus contribuciones determinadas a nivel nacional antes de la fecha comprometida. Según un análisis de Carbon Brief, las Partes que no cumplieron con esa obligación de informar representan el 83% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero y suman casi el 80% de la economía mundial.

A pesar de la urgencia de la crisis, la secretaria ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático pareciera no estar excesivamente preocupada por la posibilidad de que ese plazo para la presentación de las NDC sea incumplido.

En cambio, los funcionarios de ese órgano están recomendando a los países que hagan mayores esfuerzos en la preparación de los planes en las NDC y en las metas que se propongan alcanzar para reducir las emisiones de GEI y se desprendan de los combustibles fósiles que utilizan en sus sistemas energéticos.

Alcanzar la meta de 1,5 C constituye por cierto un esfuerzo de mitigación de enorme envergadura que los países están todavía lejos de estar encaminados a cumplir: en efecto, según la ONU, el mundo rompió un récord de emisiones en 2024, y las trayectorias actuales solo llevarían a reducirlas en un 2,6% en 2030, bastante por encima de lo necesario.

¹²⁸ Ver en: <https://unfccc.int/NDCREG>. Acceso en diciembre de 2024.

¹²⁹ Los países también incluyen en sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) objetivos y planes para la adaptación al cambio climático y, en ciertos casos, referencias a la cuestión de las pérdidas y daños en sus territorios.

En lo que concierne a las orientaciones adicionales sobre las características de las NDC, en 2018 la CMA 2 acordó discutir en 2024 más orientaciones sobre esas características, antes de concretarse la próxima ronda de NDC en 2025.

Esas discusiones se efectuaron en un grupo de contacto que sesionó en tres oportunidades en el cual las Partes no pudieron ponerse de acuerdo sobre qué sea una característica de las NDC y, por ende, sobre la necesidad de proveer orientaciones adicionales acerca de esas características, como por ejemplo indicaban algunas Partes que debía incluirse el requerimiento de su alineación con el objetivo de 1.5°C contenido en el AP.

No solo eso, tampoco hubo acuerdo sobre las distintas opciones para seguir adelante con este ítem de la agenda, sea para cerrar este asunto, aplazarlo la decisión, o continuar las discusiones para informar apropiadamente las NDC que deben presentarse en 2025.

Como resultado final de esta situación de indefinición, tanto sobre los aspectos sustantivos de la cuestión, como respecto de los de procedimiento, la CMA 6 resolvió continuar las discusiones sobre este asunto en la CMA 8 que se prevé realizar en noviembre de 2026.

7 Hallazgos sobre la COP29 y nuevas líneas de deriva

En una síntesis inicial, debe observarse que la COP 29 concluyó con una meta de financiamiento muy por debajo de las expectativas, si bien puede reconocerse que esta meta fue alcanzada en una coyuntura particularmente delicada, cuya evolución tuvo una fuerte incidencia sobre el clima de la negociación, y cuya consecución última contribuyó a deteriorar la confianza de las partes, especialmente de los países en desarrollo, lo que generó hacia el final una atmósfera de decepción y acritud en numerosos países del Sur global.

Esa atmósfera, según algunos analistas, tenía casi un cierto aroma a fracaso, disimulado en parte por las declaraciones más optimistas que formularon distintos actores clave del proceso y observadores de diferentes instituciones y organizaciones.

Puede entenderse, en este sentido, que en su desenvolvimiento la COP 29 haya sido probablemente una de las más arduas en la historia de las negociaciones. Pese a ello, el texto final no refleja los esfuerzos realizados por los negociadores debido a la exigua capacidad para dar respuesta plena a las expectativas y demandas de las Partes.

Puede anotarse entonces que las delegaciones nacionales (las que se quedaron hasta el final) cuando concluyeron las sesiones se fueron de Azerbaiyán con sentimientos diferentes y en algún sentido bien encontrados.

Por un lado, en numerosas delegaciones había cierto alivio, ya que un acuerdo mínimo había sido alcanzado -tardío, insuficiente, incompleto, con procesos de aprobación por lo menos opacos-, y eso hacia posible que el Acuerdo de París, esté en condiciones de seguir adelante, al menos hasta la próxima instancia.

Al mismo tiempo, algunas de las Partes expresaron muy duramente un sentimiento de frustración, incluso de indignación, en el caso de un número de países del Sur Global, especialmente de los más pobres y vulnerables, respecto de los compromisos que se vieron forzados a aceptar para hacer posible que el proceso multilateral sobreviviera a unos desacuerdos tan profundos, y a manifestaciones tan ostensibles de las dinámicas de poder que en el curso de la negociación dejaban claramente visibles las considerables divisorias que existen entre las Partes.

La conflictividad en la aplicación de los procedimientos para el tratamiento y la aprobación de los ítems comprendidos en las agendas correspondientes hizo recordar a algunos observadores experimentados ciertas situaciones similares vividas en Copenhague, en la COP 15 realizada en Dinamarca en el 2009, que culminaron con un fracaso rotundo de las sesiones, que fueron levantadas, sin adoptar entonces decisiones sustantivas, mientras la confianza entre las Partes sufrió entonces laceraciones que llevó algún tiempo restañar. O, yendo incluso más atrás, cuando algo similar ocurrió en La Haya, en los Países Bajos, durante la COP 6 realizada en el año 2000.

En definitiva, en Bakú se aceptó una oferta de financiamiento relativamente exigua, presuntamente para evitar el colapso de unos de los escasos procesos internacionales en los que los países del Sur Global tienen la posibilidad de hacer oír su voz y ejercer su influencia, sea individualmente como en bloque, si bien de manera relativamente más restringida, en el caso de los bloques.

Es que la participación de esos países se hace notar con fuerza en coaliciones meramente temporarias que se crean durante las sesiones de la negociación y, a veces, virtualmente se agotan en ellas.

Además, el peso efectivo de la presencia de los países en desarrollo se reduce en cuanto las negociaciones no son conducidas con la máxima integridad y respeto por todas las Partes, y un escrupuloso ajuste a procedimientos.

Es posible que la perspectiva de un nuevo periodo de gobierno del Sr. Donald Trump haya influido para que a la última hora se aceptara una propuesta financiera magra, que permitía mantener vivo el sistema de negociación multilateral, pero caben algunas dudas sobre la posibilidad de la prolongación de este apoyo en el tiempo, si la hoja de ruta del financiamiento que debiera llevar desde Bakú a Belém, ya a fines del 2025, no es capaz de proveer algunos resultados algo más tangibles, a la vez que ofrecer nuevas oportunidades que se concreten en plazos de materialización relativamente más cercanos y permitan disponer de los recursos sin más dilaciones, en el contexto evidente de una emergencia climática.

7.1 Los hallazgos

1. Es posible coincidir con aquellos analistas que sostienen que durante 2024 ha estado mostrando sus rasgos más singulares un nuevo orden global cuya consolidación, aunque sea solo de manera indirecta, lesiona o retarda los avances del multilateralismo ambiental, que requiere de la cooperación decidida y sostenida entre países para proteger bienes públicos globales esenciales.
2. Los magros resultados obtenidos en las tres principales conferencias ambientales medulares en los últimos meses de 2024 (cambio climático, biodiversidad, desertificación), así como las divergencias durante las negociaciones orientadas a llegar a un acuerdo para prohibir los plásticos, realizadas en Busan, Corea, también en noviembre de 2024, dan cuenta de la complejidad de la situación y de las dificultades para construir acuerdos mínimos que hagan posible avanzar en la resolución de las diferencias y permitan enfrentar las severas disrupciones ambientales que se están produciendo en el mundo.
3. Entonces, en primer lugar, siguiendo las líneas del razonamiento expresado en los párrafos anteriores, es posible concluir que, en un contexto geopolítico progresivamente hostil y caracterizado por conflictos que se expresan bajo diversas modalidades, una mayoría de los países sigue siendo plenamente consciente del valor del multilateralismo y por esa razón lo ha privilegiado a la hora de adoptar decisiones, aun con la máxima renuencia.
4. No obstante, dadas las frecuentemente problemáticas circunstancias nacionales, resulta necesario preguntarse, cuanto puede extenderse esta aceptación puramente transaccional, si el sistema multilateral de negociación no fuera capaz de entregar al menos algunos beneficios, que puedan ser tangibles y percibidos en un plazo relativamente corto.
5. Hay, pues, algo de resultados ciertamente exiguos para exhibir hoy, si bien esta insuficiencia presente obliga a producir otros frutos concretos en un plazo relativamente más breve.

6. Al evaluar los resultados, es posible concluir también que se hizo algún progreso en lo que concierne a la continuidad en la construcción del régimen climático, pero que ese progreso se conquistó a un costo muy elevado en términos de confianza y ambición, con la posibilidad de poner en riesgo el arduo camino de construcción de consensos estables, casi siempre frágiles.
7. El acuerdo final compromete a los países desarrollados a procurar más financiamiento a los países en desarrollo, a pesar de que el monto máximo total que se pueda eventualmente alcanzar es aún incierto, porque depende también de las decisiones de múltiples agentes económicos de naturaleza, autonomía y prioridades diversas (inversores, fondos, empresas, inclusive entidades financieras comerciales).
8. El acuerdo sobre financiamiento firmado en Bakú en conjunto prevé la expansión del financiamiento a los países en desarrollo, de fuentes públicas y privadas, con el objetivo de alcanzar los 1,3 billones de dólares estadounidenses por año, hacia 2035, haciendo un llamado a los países desarrollados para que tomen el liderazgo para suministrar al menos 300 mil millones de dólares por año para el 2035.¹³⁰
9. Además de estos objetivos cuantitativos enunciados en el acuerdo -correspondientes a recursos financieros que son necesarios para reducir emisiones de gases de efecto invernadero y engendrar resiliencia en la países en desarrollo que sin esos recursos difícilmente lo podrían hacer-, el texto, que suscitara tantas controversias, deja abiertas un número de cuestiones respecto del papel de las fuentes públicas y privadas, los recursos concesionales que se pondrán a disposición, el destino de los fondos, e, incluso algunos otros aspectos cualitativos de la movilización de los recursos financieros que en él se comprometen.
10. El acuerdo en materia de financiamiento también permite en alguna medida conservar el espacio y el papel de la propia Convención como un foro internacional clave para impulsar y asimismo participar en el necesario proceso de reforma financiera global, que debe involucrar a instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que comprenden una parte del legado de Bretton Woods.
11. Es preciso reconocer, no obstante, que esta posibilidad está subordinada a que -para que esa reforma se ponga en marcha efectivamente- habrá de ser necesario conciliar en el futuro próximo las visiones de los actores más poderosos en el paisaje económico global y, en el contexto internacional actual esta no será una tarea sencilla.
12. El balance periódico y el monitoreo regular de la escala, tenor (del tipo concesional, preferencial, comercial, bonos, etc.), y distribución regional del financiamiento - público y privado- que se ponga a disposición, podría impulsar un nuevo momento de cambio estructural en los próximos años, coetáneo con el eventual proceso de reforma del sistema financiero internacional.

¹³⁰ Como hemos analizado exhaustivamente en el Capítulo 4 de esta nota de política.

13. No obstante, el paisaje geopolítico actual permite poner en dudas la posibilidad de una reforma de esa naturaleza con el consentimiento de todos los actores claves, o al menos sin la oposición rotunda de algunos de ellos.
14. El acuerdo sobre la meta cuantificada de financiamiento, aunque insatisfactorio, sin dudas, les permite a aquellos países en desarrollo que no hacen parte del G20 y tienen una presencia virtualmente marginal en la conducción de las instituciones financieras de desarrollo, mantener vigente cierta capacidad de presión para la consecución de sus intereses inmediatos en materia de financiamiento climático.
15. Sin embargo, es preciso subrayar una vez más la inconsistencia entre los plazos que se proponen para cumplir con las metas de financiamiento acordadas y el énfasis que se destaca en la urgencia de reforzar o poner en marcha las acciones de mitigación en los países en desarrollo que, sin recursos financieros adicionales, difícilmente puedan llevar a cabo.
16. En este sentido, se ha reiterado con énfasis antes de ahora en las declaraciones en el ámbito internacional que esta década era una década crítica para desplegar la mitigación y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero cuanto antes fuera posible, mientras, al mismo tiempo, en el curso de la negociación se ofrecen y acuerdan unos desembolsos claramente insuficientes para implementar esas acciones, cuya materialización se postergaría entonces largamente en el tiempo.
17. En otro orden, un resultado que puede considerarse positivo es que la COP 29 ha sido capaz de adoptar una decisión sobre dos de los componentes del Artículo 6, cuya definición restaba.
18. Subsisten, empero, ciertas dudas -teóricas, metodológicas, prácticas, de riesgo moral- sobre el futuro funcionamiento de los mecanismos que deberían ponerse en marcha a partir de la decisión adoptada en Bakú.
19. Quedan, entonces, en este asunto cuestiones de construcción institucional, supervisión y ciertos aspectos metodológicos que pueden dar lugar a visiones encontradas sobre la integridad del marco regulatorio puesto en vigor con el Artículo 6 a partir de Bakú, a medida que se avance con la elaboración de detalle del entero sistema sobre el tan reclamado comercio de emisiones en mercados de cumplimiento.
20. Por eso, los acuerdos alcanzados en torno al Artículo 6 también pueden ser objeto -al menos- de una doble lectura. Por una parte, se observa la satisfacción de haber podido concluir una muy prolongada y ardua negociación en torno a ese texto, que llevó aproximadamente más del doble del tiempo que lo que insumieron elaborar los

acuerdos que se construyeron para hacer operativo los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.¹³¹

21. En otro sentido, un número de Partes, así como diferentes expertos en los marcos regulatorios destinados a la construcción de mercados de títulos de crédito, manifestaron múltiples preocupaciones respecto a la capacidad del articulado dispuesto por el Artículo 6 para mantener plenamente la integridad ambiental y, por consiguiente, evitar que sea parte, aunque sea indirectamente, de algunas modalidades corrientes de *greenwashing*, antes que contribuir a impulsar reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero que sean reales, adicionales y mensurables.
22. También se han expresado preocupaciones por el potencial que puedan tener estos mecanismos para, aunque sea indirectamente, demorar unas transiciones más radicales, postergando en alguna medida la acción climática transformacional, mientras se avanza, y solo algo débilmente, con aquellos proyectos orientados a reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero que son meramente incrementales.
23. Como saldo negativo, debe mencionarse que la Conferencia de las Partes mostró, algo inesperadamente, una enorme incapacidad de la actual fase del proceso de negociación para retomar o siquiera mencionar con énfasis las cuestiones referidas a las transiciones hacia economías carbono neto cero.
24. En efecto, no fue posible conseguir que se proveyeran orientaciones ulteriores para la revisión de las contribuciones determinadas a nivel nacional que, conforme lo estipulado en el Acuerdo de París, los países debieran presentar, incluyendo especialmente metas más ambiciosas que las previas, en febrero de 2025.
25. Las cuestiones relacionadas con la mitigación, de modo general, se vieron postergadas o simplemente se paralizaron prácticamente casi en su estado previo, sin avances que puedan considerarse sustantivos en los ítems correspondientes.
26. Algunos otros asuntos que implicaban expectativas considerables de los países en desarrollo para estas sesiones, así como de numerosas organizaciones de la sociedad civil y de la representación de los sectores potencialmente más afectados por las transiciones -como entre otros, los trabajadores-, estaban además relacionadas con el reclamado Programa para una Transición Justa,¹³² así como con

¹³¹ La decisión 15/CP.7 titulada "Principios, carácter y objeto de los mecanismos previstos en los artículos 6, 12 y 17 del Protocolo de Kioto" fue aprobada en Marrakech, Marruecos, a fines del 2001, cuatro años después de haberse adoptado el Protocolo de Kioto, si bien el Protocolo de Kioto y los Acuerdos de Marrakech fueron adoptados por la Conferencia de las Partes como encuentro de las Partes del Protocolo (CMP 1) in Montreal, Canadá, en diciembre de 2005, una vez que el Protocolo hubiera entrado en vigor..

¹³² Al examinar las transiciones se hace referencia a ganadores y perdedores en esos procesos de cambio. Con frecuencia los perdedores incluyen a los grupos más vulnerables y a aquellos que tienen

la implementación del Balance Global. En ambos casos los resultados, más formales que sustantivos, estuvieron muy por debajo de las expectativas previas.

27. Por contraste, hay que destacar que en estas sesiones haya sido posible adoptar las disposiciones necesarias relacionadas con el Fondo de Pérdidas y Daños, y tornarlo operacional.
28. En la COP 29 había hasta cinco áreas vinculadas a la cuestión central de la adaptación, un pilar clave de la acción climática, que requerían su consideración durante las sesiones. Dos de ellas, el objetivo mundial relativo a la adaptación (o GGA, por sus siglas en inglés), y lo concerniente a los planes nacionales de adaptación ocupaban espacios centrales. También había en la agenda otras cuestiones como el tratamiento del reporte del Comité de Adaptación, así como la revisión de su progreso, los asuntos relativos al funcionamiento del Fondo de Adaptación y el proceso de transición para ponerse al servicio del Acuerdo de París, y los temas relacionados con el desenvolvimiento de los planes nacionales de adaptación en los Países menos Adelantados. En cuanto al Objetivo Mundial de Adaptación, el texto propuesto fue adoptado sin intervenciones. Ese texto recoge una referencia débil a medios de implementación (“rastrear los Mdl”), así como reconoce la adaptación transformadora y decide lanzar la Hoja de Ruta de Adaptación de Bakú. Los otros asuntos relativos a la adaptación fueron fuente de discrepancias y, mayormente solo se pudo diferir soluciones sustantivas para las futuras sesiones.
29. En definitiva, el 2024 ha vuelto a mostrar, tal vez con una evidencia bastante más robusta que en años anteriores, que los mayores obstáculos a la protección del sistema atmosférico y del clima del planeta no son tecnológicos, ni siquiera puramente económicos; por el contrario, son en cambio de una naturaleza casi exclusivamente política e institucional; estas dimensiones críticas constituyen paradójicamente hoy las principales barreras para enfrentar la crisis climática y ambiental.

7.2 Las líneas de deriva y el camino a Belém de Pará, Brasil

Al intentar reflexionar sobre los que debería suceder durante el 2025, aún a partir de unos cimientos en la construcción de bases comunes en la negociación que han sido debilitados por el áspero disenso habido sobre los resultados de Bakú, es posible identificar algunas cuestiones que se destacan en el panorama inmediato y algunas otras que se desenvuelven en el más largo plazo.

Se trata en principio de proseguir con denuedo una construcción institucional cuya estructura debe necesariamente reflejar los cambios que se perciben en el paisaje global a partir de la intensificación de la pugnacidad geopolítica en un sistema de relaciones internacionales policéntrico, que refleja hoy las dificultades de una posible transición hacia un orden global no hegemónico, después de una larga y compleja transición.

menos capacidad de soportar los impactos de esas transiciones de manera que la cuestión de una transición justa se relaciona con algunos aspectos cruciales de las políticas destinadas a atender la situación de los afectados por los procesos de cambio.

Esos cambios incluyen, entre otros, las repercusiones inmediatas de la elección presidencial en los Estados Unidos, los múltiples conflictos bélicos abiertos y larvados, la dinámica de las mutaciones en el poder global en ciclos cortos y largos, las generalizadas restricciones en los espacios fiscales nacionales, las fluctuaciones en la economía global y su lento crecimiento, la fragmentación y el declive de las sociedades democráticas, debido a un creciente desencanto con la democracia y un debilitamiento de la confianza en el conjunto de sus instituciones, lo que provoca la declinación de sus sistemas políticos, así como facilita la aparente multiplicación de los liderazgos autoritarios, montados sobre el descontento, la insatisfacción y en ciertos casos la hostilidad de grupos considerables de la sociedad, a lo que se agregan las nuevas incertidumbres asociadas con el avance cuasi endógeno de la tecnología y de la inteligencia artificial.

Las mutaciones mencionadas, incluso su agudización, provocaron y hoy provocan, casi inevitablemente, crisis recurrentes en las negociaciones climáticas (entre otras, en La Haya, Copenhague, ahora en Bakú), a la vez que en el proceso de la ardua elaboración de un régimen de gobernanza climática internacional que sea simultáneamente eficiente, confiable y justo.

Los obstáculos a un proceso desafiante de búsqueda de soluciones compartidas ocurren precisamente cuando se ha sostenido -casi hasta el cansancio- que el cambio climático es un problema global, y por ende requiere necesariamente una solución global, de lo cual se deriva la imprescindibilidad de asegurar la viabilidad de un régimen de gobernanza climática internacional basado esencialmente en la cooperación.

De cara al futuro próximo, entonces, la adopción a último minuto en la COP 29 de la “Hoja de Ruta de Bakú a Belém hacia los 1.3 billones”, que constituye un compromiso crítico para poder encontrar un verdadero sendero hacia adelante, debiera definir la agenda amplia de la COP 30.

Más específicamente, entre las cuestiones prominentes que se anotan en esta nueva etapa de la negociación climática tendrían al menos que figurar, en una lista no exhaustiva, los siguientes asuntos:

- Reforzar el proceso de expansión del financiamiento climático para los países en desarrollo, a pesar de los escollos que pueda suponer el tímido paso inicial dado en Azerbaiyán durante la COP 29. El financiamiento climático, a pesar de Bakú, sigue siendo inferior a las necesidades.
- Se recuerda que, si bien los países acordaron una nueva meta de financiamiento climático, que supone triplicar nominalmente el financiamiento preexistente, el monto de US\$ 300 mil millones anuales es demasiado bajo. Es por esa razón que los países en desarrollo fueron tan críticos de ese acuerdo.
- En este sentido, la COP 30 podría representar una oportunidad vital para subsanar esa deficiencia crítica en lo acordado y restaurar la confianza. El mandato, que debe ser ejecutado por la Presidencia saliente y el Presidente de la COP 30, obtenido casi al final del acuerdo logrado en Bakú, comprende la presentación en noviembre de 2025 de una hoja de ruta compuesta de diversas acciones de modo que el volumen de financiamiento pueda finalmente alcanzar los US\$ 1,3 billones anuales hasta el 2035, cuadruplicando el monto actual, lo que sin dudas constituye una aspiración ambiciosa pero necesaria.

- Es que la crisis climática, como hemos indicado, amenaza el desarrollo social y económico a escala mundial, por lo que urge emprender acciones colectivas, en la que participe toda la sociedad, y, en particular, los líderes nacionales y corporativos cuyas decisiones influyen sobre en el nivel y la trayectoria de las emisiones de gases de efecto invernadero en el planeta
- Más aun, numerosas opciones de adaptación y mitigación del cambio climático son ampliamente conocidas y están probadas en la práctica, y son a la vez escalables y replicables, no obstante lo cual la puesta en valor de esas soluciones se va desarrollando a un ritmo muy lento (mucho más lento de lo necesario). Una de las razones principales para esa tardanza, es la insuficiencia del financiamiento climático, que se manifiesta con singular agudeza en los países en desarrollo.
- Con el propósito de construir la hoja de ruta del financiamiento climático, la presidencia de la COP 30 ha invitado al Ministerio de Finanzas de Brasil a constituir un grupo de 30 ministros de finanzas de países de distinto nivel de desarrollo cuyo objetivo sea explorar y recomendar acciones para alcanzar la meta financiera propuesta. Esa tarea incluye examinar como los bancos multilaterales de desarrollo y los fondos climáticos multilaterales, así como los reguladores financieros, los inversores privados y el mismo sector privado, puedan canalizar más eficientemente los flujos de fondos a los países en desarrollo, de manera que puedan implementar acciones de mitigación y adaptación en sus territorios.
- También es necesario impulsar vigorosamente, y tanto como sea posible, la imprescindible reforma del sistema financiero internacional para reflejar más adecuadamente los nuevos equilibrios de poder y, sobre todo, las necesidades actuales a la luz de los impactos cada vez más pronunciados, en un mundo casi completamente diferente al de la segunda posguerra mundial ocurrida a mediados del siglo veinte, en el que se debatieron y delinearón las instituciones que debían impulsar la reconstrucción económica a escala mundial.
- Ese objetivo se presenta como bastante más difícil de lograr en un contexto internacional cuyo rasgo más acentuado parece ser hoy un nuevo ciclo de conflictos en el comercio internacional, vía la imposición cuasi aleatoria de tarifas, y la reacción de los afectados por esas medidas, y por otra parte unas declaraciones que expresan sin ambages voluntad para la aplicación del poder duro en todas las cuestiones relevantes (comercio internacional, tecnología, insumos estratégicos, equipamiento militar, entre otros).
- En ese clima de pugna geopolítica resulta hoy muy complicado esperar que esas reformas puedan empezar a considerarse, si la cooperación necesaria para poner en marcha ese proceso y alcanzar los resultados deseados, es reemplazada casi enteramente por las múltiples estrategias de confrontación.
- En este contexto, es muy relevante considerar lo que pueda suceder con la Cuarta Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo, a celebrarse en Sevilla, España, del 30 de junio al 3 de julio de 2025.

- En esa reunión, se ponderarán los progresos alcanzados en el cumplimiento de los mandatos de las reuniones previas (realizadas en Monterrey, Doha, y Addis Ababa).
- Asimismo, se habrán de considerar allí nuevas cuestiones emergentes claves, entre las cuales, se cuenta la necesidad de acelerar la implementación de la Agenda 2030, e, importantemente, consolidar el apoyo a la reforma de la arquitectura del sistema financiero internacional, además de un plexo de otros asuntos de gran importancia y de considerable alcance temático y temporal, tal como el financiamiento de la acción climática, la preservación de la biodiversidad y los ecosistemas y la cuestión de la sostenibilidad de la deuda externa y la prevención de crisis de la deuda en numerosos países, entre otros.¹³³
- En otro orden de cuestiones, sigue siendo clave propulsar el aumento de la ambición en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, que debieran presentarse en 2025.
- Es preciso, además, ratificar el objetivo de impulsar una transición más allá de los combustibles fósiles, a pesar de los renovados impulsos y trabas de aquellas partes que a ello se oponen, con enorme persistencia y constancia en la defensa de sus intereses económicos.
- Acelerar la descarbonización de las economías nacionales y de la economía global en línea con las posibilidades que se desprenden de los varios puntos de inflexión positivos, especialmente en materia tecnológica y de costos, es una estrategia conveniente por razones que exceden la cuestión ambiental y se entroncan con las ventajas derivadas de la mejora de la competitividad, la modernización de las estructuras productivas y el fortalecimiento de la resiliencia.
- Asimismo, será necesario intensificar la acción de mitigación en el plano sectorial a medida que los modelos de negocios reflejen los beneficios de las inversiones transformacionales.
- Apoyar la acción climática en el ámbito de la economía real, mediante la adopción de políticas y medidas apropiadas a los desafíos que presentan las diversas circunstancias nacionales, puede resultar beneficioso en medio de las turbulencias económicas y de los cambios que genera la irrupción de la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías.
- Es imprescindible reforzar los procesos para consolidar la acción de adaptación y afianzar las negociaciones en torno de la meta global de adaptación, pese a su inherente complejidad y a las considerables demandas de información que los diversos indicadores involucrados implican.

¹³³ Naciones Unidas (2023). Seguimiento y aplicación de los resultados de las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo. A/RES/78/231

- Impulsar los distintos mecanismos de cooperación internacional existentes para hacer posible expandir los esfuerzos dirigidos al aumento de la resiliencia a todos los niveles, en particular en las regiones y sectores más vulnerables a los impactos actuales y previstos del cambio climático global.
- Es a todas luces claro que los resultados de la COP 29 representan múltiples desafíos importantes para el Brasil, tanto en lo que concierne a la preparación para la presidencia de la COP 30, a realizarse a fines del 2025 en Belém (PA), así como para asegurar durante su desarrollo un liderazgo confiable, a la vez que políticamente hábil, para navegar las dificultades que puedan plantearse en un contexto global fuertemente desfavorable.
- En este sentido, respecto de la visión y las prioridades claves que Brasil enuncia para la próxima cumbre, que se realizará del 10 al 21 de noviembre próximo en Belém, Brasil, el Presidente designado de la COP 30, André Aranha Corrêa do Lago, puso énfasis en la defensa del multilateralismo y el respeto por la ciencia, elementos esenciales para la acción decidida e informada.
- Asimismo, la Presidencia hizo un llamado a la cooperación profunda, rápida y sostenida entre todos los países, poniendo de relieve el papel crucial de la CMNUCC al inaugurar hace ya más de tres décadas la gobernanza climática multilateral.
- Entre otras iniciativas que se propone poner en marcha Brasil para y durante la COP 30, la Presidencia entrante anuncia la creación de un “Círculo de Presidencias”, para asesoramiento sobre el proceso político y la implementación en el cambio climático; un “Círculo de Liderazgo Indígena”, con el fin de aumentar su representación y garantizar que los conocimientos y la sabiduría tradicionales estén integrados en la inteligencia colectiva global; y, asimismo, planea poner en marcha un Balance Ético Global, sobre compromisos y prácticas éticas para abordar el cambio climático en todos los niveles.
- Además, la Presidencia de la COP 30 manifestó su esperanza que la próxima cumbre en Brasil, en la Amazonia, pueda “proveer un impulso decisivo” en tres dimensiones centrales:
 - Proteger y expandir el legado institucional que “hemos construido juntos a lo largo de más de tres décadas”;
 - Conectar con la realidad la abstracción de las negociaciones y de las decisiones de las conferencias de las partes;
 - Acelerar la implementación del Acuerdo de París dedicado a enfrentar el cambio climático, mediante la puesta en valor de soluciones estructurales y apalancamientos que vayan más allá del régimen climático, incluyendo la gobernanza global y la arquitectura financiera.
- La Presidencia sostiene que “[e]l cambio climático representa uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo y su enfrentamiento debe liderarse mediante el progreso hacia el desarrollo sostenible y la movilización de todos los recursos de la humanidad para combatir las desigualdades estructurales tanto dentro de los países como entre ellos, abriendo camino hacia transiciones justas y sociedades con bajo carbono y

resilientes al clima. Aunque esto pueda sonar idealista, la realidad es que hay suficiente capital global para cerrar la brecha de la inversión global, aunque existan barreras que impiden asignarlo hacia la acción por el clima. Los gobiernos, mediante la financiación pública y señales claras para los inversores, son fundamentales para reducir estas barreras.”¹³⁴

- Como cierre del enunciado de la visión propuesta para la próxima cumbre, la Presidencia de la COP 30 afirma que “está decidida a servir como una plataforma de organización y movilización colectiva, un vehículo en un "mutirão" (un esfuerzo colectivo) global contra el cambio climático. Vamos a mover las palancas juntos. Vamos a mover el mundo.”¹³⁵
- La región de América Latina y el Caribe debería poder exhibir una posición común de cara a la crisis climática y aprovechar la realización de la COP 30 en Brasil, que claramente representa una oportunidad de liderazgo y reconocimiento internacional para el propio Brasil, para acompañar ese desafío que se le plantea a Brasil al organizar la COP 30.
- En un contexto global adverso, con una estrategia regional a largo plazo, es necesario reforzar la convicción de que la transición sociotécnica debe implicar un camino de justicia, inclusión y equidad, la proyección de programas de trabajo, acciones y proyectos conjuntos de los países de la región, la concepción de esquemas cooperación para la salvaguarda de los sistemas científicos y tecnológicos regionales amenazados a escala global, y la introducción de propuestas innovadoras para aprovechar los beneficios de la acción climática en una región a la vez rica en su diversidad, naturaleza, población y recursos y vulnerable a los estragos del cambio climático.
- Para enfrentar la emergencia climática y la desigualdad de hoy es necesaria una visión para animar la cooperación internacional que se sustente sobre tres pilares: cero pobreza, cero impactos, y cero carbono. Puede parecer difícilmente alcanzable, pero es imprescindible intentarlo.

¹³⁴ República Federativa de Brasil (2025). Primera Carta del Presidente de la COP30, Embajador André Corrêa do Lago, Presidente designado de la COP30. Página 7.

¹³⁵ República Federativa de Brasil (2025). Primera Carta del Presidente de la COP30, Embajador André Corrêa do Lago, Presidente designado de la COP30. Página 11.

Referencias bibliográficas

- Agencia Internacional de Energía (2023). World Energy Investment 2023. París.
- Agencia Internacional de Energías Renovables (2023). World Energy Transitions Outlook 2023: 1.5°C Pathway. Abu Dhabi.
- Aviva (2025). Annual Report 2024.
- Beynon, J., Mathiasen, K. and Mitchell, I. (2024). The \$300 Billion COP-Out: And Where We Go from Here. CGD.
- Bhattacharya, A. et al. (2024) The State of Delivery: Progress Report of the Global Climate Finance Agenda. Independent High-Level Expert Group on Climate Finance.
- Bhattacharya, A., Songwe, V., Soubeyran, E. and Stern, N. (2024) Raising Ambition and Accelerating Delivery of Climate Finance. Third report of the Independent High-Level Expert Group on Climate Finance. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science
- Bolton, P., Kleinnijenhuis, A.M. and Zettermeyer, J. (2024). 'The economic case for climate finance at scale', Policy Brief 09/2024, Bruegel.
- Games, M., Harthan, R.O., Füssler, J., Lazarus, M., Lee, C. M., Erickson, P. y Spalding-Fecher, R. ((2016). How additional is the Clean Development Mechanism? Oko-Institut eV. – Infrast -SEI.
- Calel, R., Colmer, J., Dechezleprêtre, A. y Glachant, M. (2021). Do carbon offsets offset carbon? SSRN Electronic Journal.
- Country Groups (2024). Doubling Adaptation Finance: Efforts To Respond To The Call Of The Glasgow Climate Pact. Acceso en: <https://unfccc.int/documents/642145>
- Flues, F., Michaelowa, A. and Michaelowa, K. (2010). What determines UN approval of greenhouse gas emission reduction projects in developing countries? An analysis of decision making on the CDM executive board, in: Public Choice 145 (1-2), pp. 1-24.
- G7 (2023). Principles of High Integrity Carbon Markets. Hiroshima Summit 2023. Sapporo.
- Gallagher Re (2025). Natural Catastrophe and Climate Report 2024.
- GCA – CPI (2024). State and Trends in Climate Adaptation Finance 2024. Global Center on Adaptation y Climate Policy Initiative.
- Gill-Wiehl, A., Kammen, D. M. y Haya, B. K. (2024). Pervasive over-crediting from cookstove offset methodologies. Nat. Sustain.
- Hansen, J.E., Pushker Kharecha, Makiko Sato, George Tselioudis, Joseph Kelly, Susanne E. Bauer, Reto Ruedy, Eunbi Jeong, Qinjian Jin, Eric Rignot, Isabella Velicogna, Mark R. Schoeberl, Karina von Schuckmann, Joshua Amponsem, Junji Cao, Anton Keskinen, Jing Li & Anni Pokela (2025). Global Warming Has Accelerated: Are the United Nations and the Public Well-Informed?, Environment: Science and Policy for Sustainable Development, 67:1, 6-44.
- Hansen, J. E. et al. (2023). "Global warming in the pipeline," Oxford Open Clim. Chan. 3 (1)
- IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34,

- King, B., Kolus, H. Gaffney, M., van Brummen, A. y Larsen, J. (2025). Trump 2.0: What's in Store, for US Energy and Climate. Rhodium Group.
- Kollmuss, A. Schneider, L. y V. Zhezherin (2015). Has Joint Implementaion reduced GHG emissions? Lessons learned for the design of carbon market mechanisms. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- La Hoz Theuer, S., Hall, M., Eden, A., Krause, E., Haug, C. y De Clara, S. (2023). Offset Use Across Emissions Trading Systems. Berlin: ICAP.
- Mac Connell, M. (2024). The Price of American Retreat: Why Washington Must Reject Isolationism and Embrace Primacy. Essay. Foreign Affairs. January/February 2025 Published on December 16, 2024
- Mazzucato, M. (2024). Policy with a purpose. Modern industrial policy should shape markets, not just fix their failures. Finance & Development Magazine, International Monetary Fund. September 2024.
- Mazzucato, M. et al. (2024). Unblocking Climate and Biodiversity Finance: Global Public Investment for Global Missions, Global Nation, IIPP-UCL, FCCP.
- Michaelowa, A. and Michaelowa, K. (2013). Bureaucratic influence when secretariats grow: The example of the UNFCCC. CIS orking Paper Nr. 80 2013. Center for Comparative and International Studies. ETH Zurich and University of Zurich.
- Morel, R. and Shishlov, I. (2014). Ex-Post Evaluation of the Kyoto Protocol: Four Key Lessons for the 2015 Paris Agreement. 44. CDC Climat Research.
- Naciones Unidas (2024). FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1.
- Naciones Unidas (2021). First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement. Bonn: CMNUCC.
- Obergassel, W.; Kreibich, N.; Wang-Helmreich, H.; Füssler, J.; Kohli, A.; Oberpriller, Q.; Weber, F.; Wunderlich, A.; Wachsmuth, J.; Denishchenkova, A.; Duscha, V.; Lehmann, S.; y Arens, M. (2020). Design options for the new international market mechanism under Article 6.4 of the Paris Agreement. Climate Change 39/2020, German Federal Environmental Office, Dessau
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2023). Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared. Nairobi.
- Probst, B. S., Toetzke, M., Kontoleon, A., Díaz Anadón, L., Minx, J. C., Haya, B. K., Schneider, L., Trotter, P. A., West, T. A. P., Gill-Wiehl, y V. H. Hoffmann (2024). Systematic assessment of the achieved emission reductions of carbon crediting projects. November 2024 Nature Communications 15(1).
- República Federativa de Brasil (2025). Primera Carta del Presidente de la COP30, Embajador André Corrêa do Lago, Presidente designado de la COP30. 10 de marzo de 2025.
- Schneider, L. and Kollmuss, A. (2015). Perverse effects of carbon markets on HFC-23 and SF6 abatement projects in Russia. Nature Climate Change
- Schneider, L. R. and Cames, M. (2014). Options for Continuing GHG Abatement from CDM and JI Industrial Gas Projects. Öko-Institut e.V. Institute for Applied Ecology.
- Schneider, L. R (2011). Perverse incentives under the CDM: an evaluation of HFC-23 destruction projects. Clim. Policy 11, 851–864.
- Schneider, L. R. (2009). Assessing the additionality of CDM projects: practical experiences and lessons learned. Clim. Policy 9, 242–254.
- Shishlov, I., Bellassen, V. and Benoît, L. (2012). Joint Implementation: A Frontier Mechanism within the Borders of an Emissions Cap. 33. CDC Climat Research.

- Thallinger, G. (2025). Climate, Risk, Insurance: The Future of Capitalism. Allianz SE.
- Tollefson, J. (2025). Drill, baby, drill? Trump policies Will hurt climate – but green transition is under way. Nature. 4 de febrero de 2025.
- Thwaites, J. (2024). How to Deliver the New Climate Finance Goal. NRDC.
- Tokatlian, J.G. (2010). El auge de poderes emergentes del sur. La Nación. Recuperado 12/19/24 vía Di Tella en los medios.
- UNEP Risoe (2014). JI Database April.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2025). Article 6.2 Reference manual for the accounting, reporting and review of cooperative approaches. Version 3, April 2025.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2014). Review of the joint implementation guidelines. Draft conclusions proposed by the Chair.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (1997). Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.