

60
DICIEMBRE
2024

COP29: El compromiso de las ciudades en un contexto de estancamiento multilateral

Ricardo Martínez, Investigador sénior, Programa Ciudades Globales, CIDOB

Más de 66.000 participantes asistieron a la COP29, que se celebró del 11 al 22 de noviembre en Bakú (Azerbaián). Representantes de gobiernos municipales, así como de sus redes y socios, viajaron a Azerbaián para llevar la voz urbana a las conversaciones oficiales, en un encuentro que convocó a menos participantes que la COP28 y con vistas a la COP30 de Belém (Brasil) del próximo año, que se espera sea un momento crucial para la agenda climática mundial.

Las ciudades dedican cada vez más esfuerzos a la adaptación al cambio climático, complementando su compromiso, tradicionalmente más amplio, con la mitigación. El principal objetivo de la COP29 se centró en aumentar la financiación climática, un requisito clave para hacer frente a la emergencia climática en la que las ciudades aún están lejos de ser reconocidas como interlocutoras esenciales.

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



1. Conversaciones sobre el clima en el contexto del rebasamiento de los límites del calentamiento global

Tal y como ocurrió en ediciones anteriores, las conversaciones mantenidas en la COP29 se enmarcaron en el cada vez más estrecho espacio existente entre la escalada de las tensiones geopolíticas y las críticas a la cooperación multilateral, por un lado, y las crecientes repercusiones del cambio climático, por otro. El año 2023 fue el más cálido jamás registrado y es posible que el 2024 sea **el primer año** en el que se supere temporalmente el umbral de seguridad de 1,5 °C de calentamiento global por encima de los niveles preindustriales. Esta situación es aún más preocupante si se tiene en cuenta que la superación temporal del límite de temperatura establecido en el Acuerdo de París puede tener consecuencias irreversibles, incluso si va seguida de un descenso de la temperatura (Schleussner *et al.*, 2024).

En este contexto, las ciudades están obligadas a desempeñar un papel sustancial, ya que son responsables de **entre el 67% y el 72%** de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) y se prevé que en 2050 alberguen **al 68%** de la población mundial. Al ser centros de productividad económica y zonas de alta concentración de po-

blación, infraestructuras y activos, las ciudades tienen un gran interés en hacer frente a la emergencia climática.

Sin embargo, el ámbito de las cuestiones climáticas a escala mundial se caracteriza por un panorama institucional que sigue firmemente arraigado en las prerrogativas de los estados-nación. En este contexto, los gobiernos municipales están aunando fuerzas para buscar sinergias con diversos actores y presionar a sus homólogos nacionales y a los foros intergubernamentales para que se produzca un cambio a nivel local, se muestre su compromiso y se amplíe su contribución a los objetivos políticos globales. En los debates de la COP29 –y en las discusiones sobre el clima en general, tanto en el ámbito político como en el académico– las acciones climáticas llevadas a cabo por los gobiernos municipales giraron principalmente en torno a tres áreas interrelacionadas de trabajo e incidencia conjuntas: mitigación, adaptación y financiación.

2. El papel de las ciudades en el aumento de los objetivos de mitigación

Según el último informe sobre emisiones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNU-

MA), los compromisos climáticos actuales pueden llevar a nuestro planeta a un calentamiento global de **entre 2,6 °C y 3,1 °C** a lo largo del siglo XXI. Dado que la próxima ronda de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN) –es decir, los objetivos de reducción de emisiones fijados por los países para alcanzar el objetivo del Acuerdo de París– debe presentarse a principios de 2025, el informe advierte de que las emisiones deberían reducirse un 42% antes de 2030 y un 57% antes de 2035 en relación con los niveles de 2019 para estar en camino de mantener el calentamiento global dentro del límite de 1,5 °C.

En un mundo cada vez más urbanizado en el que los gobiernos municipales tienen importantes responsabilidades en ámbitos políticos clave como la planificación urbana, la gestión de infraestructuras y la movilidad, las **CDN** deberían canalizar el compromiso y el potencial de las ciudades en la definición y ejecución de sus planes climáticos. A tal conclusión se llegó tras revisar las 194 CDN presentadas hasta finales de junio de 2023 y constatar que

La COP29 se enmarca en el cada vez más estrecho espacio existente entre la escalada de las tensiones geopolíticas y las críticas a la cooperación multilateral

en el 27% de ellas se incorporaba un alto nivel de contenido urbano, por lo que el sector urbano se consideraba prioritario en su política climática. Aún queda mucho para que se produzca una implicación sistemática de los gobiernos municipales en el diseño, la aplicación y la evaluación de las estrategias climáticas nacionales.

En este contexto, la Coalición para Asociaciones Multinivel de Alta Ambición para la Acción Climática (**CHAMP**, por sus siglas en inglés), lanzada en la COP28, pretende precisamente impulsar la contribución de los gobiernos subnacionales al desarrollo de la próxima ronda de CDN. Suscrita hasta ahora por más de 70 países de todo el mundo, CHAMP es una promesa realizada por los gobiernos nacionales por la que se comprometen a reforzar la gobernanza climática multinivel, que cuenta con el apoyo de Bloomberg Philanthropies y de una coalición de redes de ciudades entre las que se encuentran **C40**, el Pacto Mundial de las Alcaldías por el Clima y la Energía (GCoM, por sus siglas en inglés) y la organización **ICLEI** (por sus siglas en inglés)-Gobiernos Locales por la Sostenibilidad. Esta iniciativa se complementa con otras iniciativas similares, como la tercera reunión ministerial sobre urbanización y cambio climático coorganizada por **ONU-Hábitat** en la COP29 para promover diálogos multinivel y multisectoriales orientados a reforzar la acción climática local.

Sin embargo, a pesar del importante compromiso urbano para intensificar los esfuerzos de mitigación, las negociaciones oficiales de Bakú decepcionaron al no llevar adelan-

te el histórico llamamiento de la COP28 para abandonar los combustibles fósiles. Esto es un claro recordatorio de los intereses creados de los productores de combustibles fósiles y su defensa inquebrantable de las prerrogativas de la **soberanía nacional** en una era que requiere urgentemente esfuerzos de colaboración a escala mundial.

Aunque queda mucho por hacer con respecto al potencial de los gobiernos municipales en materia de objetivos de mitigación nacionales y mundiales, cabe hacer una última observación prudente. La afirmación de que los gobiernos municipales son más ambiciosos que sus homólogos nacionales a la hora de definir los objetivos de reducción de emisiones ocupa un lugar central en el discurso de las redes de ciudades y los socios activos en la mitigación del cambio climático (Amat y Martínez, 2023). Aunque **en términos generales** no cabe duda de que esto es cierto, un mayor número de evaluaciones científicas independientes podría contribuir a mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos municipales pertinentes y sus redes. Esto con-

tribuiría además a ampliar la comprensión de los puntos fuertes y débiles que están en juego. Song *et al.* (2024), por ejemplo, han identificado un aumento en el número de compromisos de mitigación por parte de las ciudades y regiones de los países del G-20. Sin embargo, menos del 40% de las más de 3.000 ciudades y 170 regiones incluidas en su estudio han comunicado datos adecuados, y más del 60% no están cumpliendo sus objetivos climáticos, lo que revela una brecha considerable entre las aspiraciones y su realización.

3. La adaptación urbana al cambio climático se globaliza

Desde las inundaciones, la subida del nivel del mar y las olas de calor hasta la sequía, los incendios forestales y las enfermedades transmitidas por el aire, las ciudades están especialmente expuestas a los crecientes efectos del calentamiento global. El aumento de la frecuencia, la gravedad y la duración de los fenómenos meteorológicos extremos, así como de los fenómenos de evolución lenta, está llevando a los gobiernos municipales a asumir el imperativo de la adaptación. Por ejemplo, las comunidades locales y los ecosistemas de las ciudades costeras de baja altitud estarán especialmente expuestos a las consecuencias de la subida del nivel del mar. En 2020, **896 millones de personas**, es decir, casi el 11% de la población mundial, vivían en zonas costeras de baja altitud y se prevé que esta cifra aumente por encima de los 1.000 millones de personas en 2050.

Sin embargo, durante décadas la acción climática urbana ha dado prioridad a los esfuerzos de mitigación frente a los de adaptación, sobre todo debido al dinamismo de las grandes ciudades del Norte Global. Ante la agudización de la emergencia climática, el llamamiento a la adaptación está adquiriendo una relevancia cada vez mayor a escala mundial, y no sólo entre las ciudades del Sur Global que tradicionalmente han defendido su centralidad en el ámbito más amplio de la acción climática urbana. Dado que la mayor parte de la actual ola de urbanización mundial se está produciendo en ciudades de África y Asia, su llamamiento a la adaptación climática urbana es imperativo. En particular, los asentamientos informales del Sur Global, que actualmente albergan a unos 1.000 millones de habitantes, son el lugar donde se concentran las personas más vulnerables a los efectos del cambio climático (Satterthwaite *et al.*, 2020).

El llamamiento a la adaptación está adquiriendo una relevancia cada vez mayor a escala mundial, y no sólo entre las ciudades del Sur Global que tradicionalmente han defendido su centralidad

En este contexto, la COP29 abordó cuestiones espinosas que tendrán que ser desentrañadas en la COP30 –en consonancia con el Programa de Trabajo EAU-Belém– en torno a la definición de objetivos cuantificables para medir el progreso hacia el Objetivo Global de Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés), un compromiso colectivo establecido en el marco del Acuerdo de París cuyo desarrollo ha resultado ser un reto desde el principio. Además de las consideraciones mencionadas sobre la dimensión urbana de los impactos del cambio climático, la agenda mundial sobre la adaptación es problemática para las ciudades debido a su propia naturaleza. Aunque sigue siendo insuficiente, el compromiso de las ciudades de todo el mundo en materia de mitigación del cambio climático se basa en la posibilidad de definir objetivos ambiciosos de reducción de las emisiones locales que contribuyan al objetivo general a escala mundial de mantenerse por debajo del umbral de 1,5 °C de calentamiento del planeta. Sin embargo, aunque **los gobiernos municipales son los que impulsan la adaptación local**, ya que se encuentran en primera línea cuando sufren los impactos del cambio climático, la naturaleza altamente contextual de los retos y las soluciones que se plantearán dificulta la posibilidad de identificar métricas sencillas para supervisar la adaptación a nivel mundial. A su vez, esto debilita la capacidad de los gobiernos municipales para exhibir y defender su contribución esencial a lo que, en última instancia, es un reto planetario.

Este punto muerto podría resolverse en los próximos años si se supera la arraigada dicotomía mitigación-adaptación y se adopta una comprensión más matizada de la forma en que las ciudades hacen frente a un clima cambiante. A este

respecto, el concepto de resiliencia climática (urbana) plantea que la adaptación a corto plazo y la mitigación como forma de adaptación a largo plazo son dos caras de la misma moneda (Chelleri, 2024).

4. Un nuevo objetivo financiero para la política climática mundial

A pesar de todos los obstáculos encontrados hasta ahora, la financiación es sin duda el elemento más crítico para liberar una acción climática mundial transformadora. En lo que respecta a la **adaptación**, el PNUMA calcula que el déficit financiero anual oscila entre 187.000 y 359.000 millones de dólares. En cuanto a la **mitigación**, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) estima que las inversiones actuales deberían multiplicarse por un factor de entre 3 y 6 para lograr

reducir de forma creciente las emisiones de GEI. El déficit financiero es igualmente grave en las ciudades. Según el informe **State of Cities Climate Finance** de 2024 elaborado por la Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades (CCFLA, por sus siglas en inglés), los flujos de financiación climática urbana ascendieron a una media mundial de 831.000 millones de dólares en el período entre 2021 y 2022. Aunque, según el informe, la financiación climática en las ciudades se duplicó con creces durante el período comprendido entre los años 2017-2018 y 2021-2022, las inversiones anuales deberían multiplicarse por más de cinco para mantenerse dentro del escenario de calentamiento global de 1,5 °C.

Como muestra el CCFLA, la financiación climática urbana es claramente insuficiente y se asigna de forma desigual. Los flujos financieros para la acción climática en las ciudades dan prioridad de forma desproporcionada a la mitigación frente a la adaptación; se concentran en China y en las economías avanzadas; y tienden a recaudarse y asignarse a nivel nacional. Especialmente en el caso de las medidas de adaptación, que dependen de forma importante de la movilización de recursos del sector público, este escenario es particularmente problemático en los países menos adelantados, que requieren ayuda internacional dada su mayor vulnerabilidad a los efectos adversos del calentamiento global. La responsabilidad de proteger a sus comunidades es un nudo gordiano para muchos gobiernos municipales del Sur Global. Sus mermados presupuestos se enfrentan a la abrumadora tarea de invertir ingentes recursos para adaptarse a un clima cambiante y, al mismo tiempo, subsanar sus carencias actuales y futu-

ras en materia de infraestructuras y servicios. Un factor clave para afrontar este reto es el incremento de la financiación por parte de los gobiernos nacionales y las instituciones financieras para el desarrollo, que son la primera y la segunda fuente de inversión pública en acción climática urbana, con un **36%** y un **30%** de la financiación pública, respectivamente.

Apodada la «COP de Finanzas», el principal resultado oficial de la COP29 giró precisamente en torno a la adopción del Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG, por sus siglas en inglés), el nuevo objetivo financiero para la política climática mundial que sustituye al anterior compromiso de los países desarrollados de aportar, para 2020, 100.000 millones de dólares anuales para apoyar la acción climática en los países en desarrollo. Este objetivo, alcanzado con dos años de retraso en 2022 y considerado insuficiente desde el principio, se volvió insignificante frente a las crecientes demandas de mitigación y adaptación al cambio climático.

El compromiso de las ciudades y regiones con la configuración de un marco de gobernanza multinivel eficiente para abordar el cambio climático ha ido creciendo con los años

En las negociaciones oficiales de Bakú se acordó aumentar todas las fuentes de financiación hasta 1,3 billones de dólares anuales para los países en desarrollo de aquí a 2035, coincidiendo con las estimaciones presentadas por el **Grupo Independiente de Expertos de Alto Nivel sobre Financiación Climática**. Sin embargo, los países desarrollados no estuvieron a la altura de las expectativas, comprometiéndose únicamente a liderar la movilización de 300.000 millones de dólares anuales para los países en desarrollo de aquí a 2035, aludiendo al papel que debería desempeñar el sector privado para colmar el déficit de financiación y acogiendo favorablemente las contribuciones voluntarias de los países emergentes ricos y generadores de grandes emisiones, además del grupo tradicional de donantes para el clima (por ejemplo, China). La propuesta del NCQG, además de resultar insuficiente en cuanto a los recursos económicos necesarios para una acción climática transformadora en los países en desarrollo y de no incluir subobjetivos específicos sobre adaptación y financiación de **pérdidas y daños**, no avanzó en la petición, largamente demorada, de garantizar el acceso directo de los gobiernos municipales a la financiación climática.

5. Las ciudades redoblan sus esfuerzos de Bakú a Belém

La COP29 tuvo lugar una semana después de la victoria electoral de Donald Trump en Estados Unidos, lo que supuso una señal peligrosa para la política climática internacional, ya que el futuro presidente estadounidense

anunció su decisión de retirarse una vez más del Acuerdo de París y ampliar la producción nacional de petróleo y gas, precisamente en un momento en el que los efectos adversos del calentamiento global son cada vez más tangibles (Morillas *et al.*, 2024). Al igual que ocurrió la primera vez que el presidente Trump anunció **esta misma decisión** en 2017, cabe esperar que los **gobiernos subnacionales estadounidenses** sigan manteniendo su compromiso con los asuntos mundiales, incluida la política climática, a pesar del posicionamiento de su gobierno federal. Al fin y al cabo, el compromiso de larga data de los gobiernos municipales con la acción climática mundial es uno de los motores de su llamamiento al reconocimiento formal de su contribución y su papel en la arquitectura institucional de la gobernanza climática (Acuto *et al.*, 2024).

Sin embargo, el compromiso de las ciudades con la acción climática depende en gran medida de las sinergias y el apoyo de múltiples actores clave. En un momento

en el que la COP29 inicia una fase decisiva de la agenda climática en 2025, con una nueva ronda en la que se presentarán CDN necesariamente mucho más ambiciosas y con el objetivo de Brasil de desempeñar un papel protagonista como anfitrión de la COP30, los resultados de Bakú no son tan convincentes como deberían. Los gobiernos municipales, sus redes y sus socios tendrán que redoblar sus esfuerzos para ampliar su contribución urbana a un escenario climático mundial que sigue firmemente arraigado en los estados-nación, sus intereses creados, las tensiones geopolíticas y los estancamientos multilaterales. Ante la agudización de la emergencia climática, la adaptación está adquiriendo relevancia dentro de la acción climática urbana, al tiempo que la mitigación sigue siendo el principal foco de atención. Sin embargo, y a pesar de la centralidad que se le ha otorgado en la agenda de la COP29, la financiación sigue siendo el elemento más crítico para desbloquear una mitigación y adaptación climática transformadora en las ciudades.

Teniendo en cuenta que **Brasil** representa la segunda delegación más numerosa en Bakú y que el presidente Lula da Silva (y presidente del G-20) reconoció el papel de las ciudades en la emergencia climática durante la **Cumbre U20** de Río de Janeiro, las expectativas en torno a la COP30 que se celebrará en la ciudad tropical de Belém son altas para la política climática mundial y el papel esencial de los gobiernos municipales en ella. Sin embargo, existen cuellos de botella muy arraigados

que trascienden la presidencia rotatoria de las COP. A través del Grupo de Gobiernos Locales y Autoridades Municipales (LGMA, por sus siglas en inglés), los gobiernos subnacionales han aportado su voz a los procesos políticos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) desde la primera COP sobre el clima en 1995. El compromiso de las ciudades y regiones con la configuración de un marco de gobernanza multinivel eficiente para abordar el cambio climático ha ido creciendo con los años, demostrando un compromiso globalista que está por encima de muchos de los estados-nación que se resisten a replantearse sus prerrogativas soberanas (Martínez, 2023a). Estas limitaciones estructurales deberían abordarse reformando el proceso de la COP y la arquitectura institucional de la gobernanza mundial en términos más generales.

Paralelamente a la política de gobernanza multinivel y al entorno propicio (o su ausencia) para una acción climática urbana transformadora, existen dimensiones específicas en las que convergen la política y la academia que merecerá la pena seguir de cerca a medida que adquieran relevancia en los próximos años. En primer lugar, a medida que se intensifiquen los efectos del cambio climático, aumentará considerablemente la demanda de financiación para la adaptación por parte de las ciudades de los países vulnerables, lo que, a su vez, encaja con la necesidad de incluir a los gobiernos subnacionales en la puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños, tal y como defiende la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). En segundo lugar, la riqueza de conocimientos sobre mitigación climática innovadora acumulada por las grandes ciudades pioneras del Norte Global no es fácilmente transferible a las ciudades de tamaño pequeño y mediano en expansión del Sur Global, que se encuentran en el centro tanto de la actual ola de urbanización global como de los crecientes impactos del cambio climático, lo que señala por tanto el enorme potencial de las redes transnacionales de ciudades para el intercambio de conocimientos y la puesta en común de recursos (Mokhles y Acuto, 2024). En tercer lugar, dado que en las conversaciones sobre medio ambiente se habla cada vez más de la contribución de la naturaleza a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, en los próximos años debería prestarse más atención a la intersección entre la acción por el clima y los objetivos de biodiversidad (Boran *et al.*, 2024). En cuarto lugar, a pesar de la percepción generalizada de una retroalimentación positiva entre las transiciones ecológica y digital, la digitalización genera crecientes emisiones de carbono e impactos ambientales que las ciudades, como centros de consumo cada vez mayor de servicios digitales que requieren un uso intensivo de energía, deben vigilar si quieren mantenerse fieles a sus objetivos de mitigación del cambio climático (Martínez, 2023b).

Referencias bibliográficas

Acuto, M., Pejic, D., Mokhles, S., Leffel, B., Gordon, D., Martínez, R., Cortes, S., Oke, C. «What three decades of city networks tell us about city diplomacy's potential for climate action». *Nature Cities*, 1(7), 2024, pp. 451-456.

Amat, D., Martínez, R. (2023). «Climate-diligent cities: setting the urban standard of mitigation». *CIDOB Briefings*, 50, pp. 1-6.

Boran, I., Pettoelli, N., Köberle, A. C., Borges, R. A., De Palma, A., Delgado, D., Chan, S. «Making Global Climate Action work for nature and people: Priorities for Race to Zero and Race to Resilience». *Environmental Science & Policy*, 159, 2024, 103803.

Chelleri, L. «The need for (which) adaptation to climate change in cities?». *Notes Internacionals CIDOB*, 308, 2024, pp. 1-6.

Martínez, R. «City Governments as Political Actors of Global Governance: The (Winding) Road of UCLG Toward Multilateral Recognition». *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 29(1), 2023a, pp. 37-60.

Martínez, R. «The environmental dark side of digitalisation: an urban perspective», *Notes Internacionals CIDOB*, 293, 2023b, pp. 1-6.

Mokhles, S., Acuto, M. «Expanding the urban climate imagination: A review of mitigation actions across 800 local governments». *Journal of Cleaner Production*, 442, 2024, 141055.

Morillas, P., Bargués, P., Arco, I., Borrás, J., García Duran, P., Colomina, C., Garcés, B., Ayuso, A., Martínez, R. «Presidential elections in the United States and the transatlantic agenda». *Notes Internacionals CIDOB*, 310, 2024, pp. 1-8.

Satterthwaite, D., Archer, D., Colenbrander, S., Dodman, D., Hardoy, J., Mitlin, D., Patel, S. «Building Resilience to Climate Change in Informal Settlements». *One Earth*, 2(2), 2020, pp. 143-156.

Schleussner, C. F., Ganti, G., Lejeune, Q., Zhu, B., Pfleiderer, P., Prütz, R., Rogelj, J. «Overconfidence in climate overshoot». *Nature*, 634(8033), 2024, pp. 366-373.

Song, K., Burley-Farr, K., Hsu, A. «Assessing Subnational Climate Action in G-20 Cities and Regions: Progress and Ambition». *One Earth*, 2024.