

Aporte de la Vicepresidencia de Desarrollo Urbano Sostenible y Cambio Climático de Mercociudades, al posicionamiento de Mercociudades ante la COP29

documento base

Consulta liderada por las ciudades de Rosario y Canelones, en el ejercicio compartido de la Vicepresidencia.

Los años 2024 y 2025 constituyen un espacio de gran oportunidad para América Latina como un todo y, específicamente, para las ciudades. La región tiene un potencial clave en la transición ecológica, incluyendo las soluciones basadas en la naturaleza y la transición energética, en la medida que cerca del 60% de la electricidad ya procede de energías renovables, lo que constituye el doble de la media mundial ([IEA, 2023](#)). Sin embargo, el potencial de explotación de recursos naturales involucra desafíos vinculados a la transición justa que no profundice las vulnerabilidades económicas y sociales preexistentes, especialmente como resultado de procesos extractivos. La potencialidad de la transición ecológica justa en la región tiene como contracara la vulnerabilidad climática de nuestras comunidades en contextos económicos regresivos, donde los riesgos e impactos climáticos se exacerban.

Cabe mencionar que la región de América Latina y el Caribe se encuentra ante una oportunidad histórica en la medida que Brasil presidirá la 30 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP30 CMNUCC) a realizarse en Belém en 2025 y preside el G20 en 2024. Asimismo, Colombia preside la COP16 de la Convención sobre Diversidad Biológica (COP16 CBD) a realizarse en Cali en 2024.

FINANCIAMIENTO

Este año se espera la adopción de una **Nueva Colectiva Cuantificable de Financiamiento Climático** (NCQG) en la 29 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP29 CMNUCC) que tiene como piso los 100.000 millones de dólares anuales de los países desarrollados a los países en desarrollo, meta adoptada en la COP26 celebrada en Cancún en 2010.

La nueva meta debe basarse en las necesidades de los países para poder cumplir con sus Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC) que ascienden que se estiman entre **5,8 y 5,9 billones de USD** para el periodo anterior a 2030 (SCF, 2021). Al mismo tiempo, la decisión debe considerar cuestiones asociadas al acceso a financiamiento climático de los países, las ciudades y las comunidades más afectadas por el cambio climático. En este sentido, es clave aumentar el financiamiento para adaptación, conforme a las metas nacionales y locales de los países de **ALC estimados en 90.000-110.000 millones de dólares anuales** ([Ivanova et.al, 2021](#)) y considerando que invertir en adaptación y resiliencia es más rentable que responder a los desastres, con una relación coste-beneficio

de cuatro a siete dólares por dólar invertido en prevención ([Mechler, 2016](#); [Hallegatte, Rentschler y Rozenberg 2019](#); [BID, 2023](#)).

En la COP28 realizada en Dubái y, concretamente en el marco del Balance Mundial ([Decisión 1/CMA.5](#)), se reconoció que el financiamiento para la adaptación tiene que incrementarse más allá de la duplicación comprometida en la COP26 de Glasgow con base 2019 y para 2025. Asimismo, las necesidades de financiamiento para la adaptación de los países en desarrollo se acercan a 387.000 millones de dólares anuales hasta 2030 ([PNUMA, 2023](#)). Actualmente las posibilidades de acceder a ciertas ventanillas y fondos se encuentran restringidas para las ciudades, a lo que se suman las dificultades en los procesos extensos e inadecuados conforme a la urgencia climática que experimentamos. El **acceso debe ser directo** por las ciudades en la medida que sus objetivos puedan adecuarse al cumplimiento de los compromisos nacionales en las NDC.

El debate de la NCQG también se relaciona con la **calidad del financiamiento**, en un contexto en el que muchos países en desarrollo y ciudades están empezando a aumentar su deuda externa al asumir créditos asociados a la transición ecológica, incluyendo las acciones de adaptación. Como reflejan los informes de OCDE ([2023](#)) y SCF ([2023](#)), la financiación de la lucha contra el cambio climático se realiza cada vez más mediante préstamos en detrimento de las subvenciones. Esto es inaceptable y las ciudades de ALC nos oponemos a continuar contrayendo deuda para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, un fenómeno que no hemos generado pero que sí sufrimos cada vez más.

Al mismo tiempo, los **criterios de elegibilidad** deben incluir a todos los países en desarrollo y sus ciudades, evitando la creación de categorías que no coincidan con los principios de la CMNUCC y con lo acordado, tanto como no se corresponden con las crecientes vulnerabilidades de nuestras ciudades que encuentran al financiamiento climático como principal obstáculo para la implementación de medidas para la transición ([IPCC, 2022](#)).

En el mismo tenor se encuentra la búsqueda de algunos países de discutir la **base de donantes**, en un contexto en el que los países desarrollados no cumplieron con sus compromisos asumidos en 2010 (OCDE, 2023).

En consecuencia, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- *El establecimiento de la Nueva Meta Colectiva de Financiamiento Climático (NCQG) en la CMNUCC debe adecuarse a las necesidades de los países en desarrollo en sus NDCs, siendo al menos de 5,8 y 5,9 billones de USD anuales previo a 2030 y debe considerar particularmente las necesidades de las ciudades en la transición ecológica justa.*
- *La meta debe garantizar el financiamiento de corto, mediano y largo plazo para las ciudades, en el contexto de las necesidades cambiantes e incluir submetas para mitigación, adaptación y pérdidas y daños.*
- *Las ciudades deben acceder de modo directo a través de los Fondos establecidos en la CMNUCC, otros fondos multilaterales, los Bancos Multilaterales de Desarrollo, el financiamiento bilateral y filantrópico.*

- *El financiamiento climático debe ser provisto para todas las ciudades de países en desarrollo sin generar nuevas categorías discriminatorias y por fuera de los principios de la CMNUCC y el Acuerdo de París.*
- *Las ciudades de países en desarrollo deben acceder a financiamiento nuevo, adicional y adecuado, conforme a sus necesidades y este financiamiento debe basarse en la provisión de subvenciones no reembolsables.*

ADAPTACIÓN

El 70% de las áreas urbanas ya están experimentando los efectos devastadores del cambio climático, incluyendo inundaciones, incendios, temperaturas extremas y aumento del nivel del mar, lo que requiere una mayor articulación entre los niveles nacional y local.

ALC es una región altamente vulnerable y está crecientemente expuesta al cambio climático. La región experimenta crecientes eventos extremos que son amplificados como producto de las vulnerabilidades preexistentes y los patrones de producción. De acuerdo al BID, ALC sufrirá **pérdidas económicas por un valor cercano a 100 mil millones de dólares anuales para 2050 debido al cambio climático**, ya experimentó más de 1600 eventos extremos de 2008 a 2021 y requerirá entre 7 y 19% de su PBI, el equivalente a 1.3 billones de dólares americanos anuales, para lograr sus metas conforme al Acuerdo de París ([BID, 2022](#)).

Una de las metas de largo plazo del Acuerdo de París es la **Meta Global de Adaptación** en su artículo 7.1, ligada al fortalecimiento de la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad en el marco de la meta global de temperatura de no traspasar el límite de incremento de temperatura de 2°C y hacer esfuerzos para no exceder el incremento de 1.5°C en comparación con los niveles pre-industriales y de contribuir al desarrollo sostenible.

La COP28 adoptó el Marco de EAU para la Resiliencia Climática Global que tiene como propósito lograr la Meta Global de Adaptación, revisar su progreso en la reducción de los impactos, riesgos y vulnerabilidades climáticas y mejorar la acción y el apoyo para la adaptación ([Decisión 2/CMA.5](#)). La Decisión también incluye principios y consideraciones transversales como parte del Marco de EAU, incluyendo la perspectiva de género, los saberes de los pueblos indígenas y las poblaciones locales, los derechos humanos, los distintos enfoques de la adaptación incluyendo la adaptación basada en ecosistemas, entre otros. El establecimiento de las 11 metas reconoce la relevancia de la acción de adaptación multinivel, haciendo mención al plano local y a los sistemas de conocimiento locales.

El Informe de la Brecha de Adaptación de PNUMA ([2023](#)) evidencia que el 85% de los países han desarrollado un Plan Nacional de Adaptación o un instrumento similar de planificación, y la mitad de aquellos países que no cuentan con el plan lo están elaborando. Sin embargo, los procesos y sistemas de monitoreo han evolucionado de modo más lento. Si bien cada vez más ciudades elaboran sus planes locales, se requiere apoyo continuo y construcciones de capacidades para cerrar las brechas de diagnóstico, planificación, implementación y monitoreo en ciudades.

En consecuencia, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- *Las ciudades deben acompañar el cumplimiento de la Meta Global de Adaptación presente en el Acuerdo de París, y la implementación del Marco de Emiratos Árabes Unidos incluyendo sus 4 submetas a 2030 conforme al ciclo iterativo de adaptación (contar con evaluaciones de riesgo, impacto y vulnerabilidades, avanzar sus procesos de planificación e implementación, así como elaborar sistemas de monitoreo, evaluación y aprendizaje) y las 11 submetas temáticas o sectoriales a 2030 (agua, alimentación y producción agrícola, salud, ecosistemas y biodiversidad, infraestructuras y asentamientos humanos, erradicación de la pobreza y patrimonio cultural).*
- *El desarrollo de los indicadores de la Meta Global de Adaptación en el contexto del Programa de Trabajo EAU-Belém, debe considerar los sistemas de monitoreo y los estados de avance de las ciudades del Sur Global y específica de ALC.*
- *Las ciudades de ALC deben acceder a financiamiento adecuado y en formato de subvenciones para poder cumplir con las submetas de adaptación a 2030 dado que son las que concentran el 80% de la población regional e implementar sus principales prioridades presentes en planes locales de adaptación y otros instrumentos de planificación.*
- *Las ciudades deben ser consideradas en los talleres y espacios de discusión del Programa de Trabajo EAU-Belém hacia la elaboración de indicadores.*
- *Las prioridades y necesidades de adaptación de las ciudades deben ser consideradas en todos los documentos de adaptación que se presentan a la CMNUCC, incluyendo NDC, informes Bienales de Transparencia (BTR), Comunicaciones Nacionales, Comunicaciones de Adaptación y Planes Nacionales de Adaptación.*
- *El avance de la adaptación incremental a la transformacional requiere de un apoyo técnico y financiero más profundo, incluyendo la construcción de capacidades en las ciudades de ALC.*

MITIGACIÓN

La Organización Meteorológica Mundial confirmó que 2023 fue el más cálido de la historia, y que la temperatura media anual del planeta se acerca rápidamente al umbral crítico de 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales¹. **Limitar el calentamiento global a 1,5 °C** en lugar de 2 °C por encima de los niveles preindustriales facilitaría la consecución de muchos aspectos del desarrollo sostenible, con un mayor potencial de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero ([IPCC, 2018](#)).

Al mismo tiempo, las emisiones globales de GEI y las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono (CO₂) también batieron récord en 2022. **Las emisiones mundiales de**

¹ Ver [https://news.un.org/en/story/2024/01/1145457#:~:text=on%20record%2C%20globally,-,WMO%20confirms%202023%20as%20warmest,record%20'by%20a%20huge%20margin'&text=With%20the%20annual%20average%20global,\(WMO\)%20confirmed%20on%20Friday](https://news.un.org/en/story/2024/01/1145457#:~:text=on%20record%2C%20globally,-,WMO%20confirms%202023%20as%20warmest,record%20'by%20a%20huge%20margin'&text=With%20the%20annual%20average%20global,(WMO)%20confirmed%20on%20Friday)

GEI aumentaron un 1,2% entre 2021 y 2022 hasta situarse en 57,4 giga toneladas de CO₂ equivalente (GtCO₂e), que constituye la mayor cantidad jamás registrada. Por su parte, todos los sectores, exceptuando el transporte, sufrieron un repunte desde la caída de las emisiones por el COVID-19 ([UNEP, 2023](#)).

La ventana de oportunidad para que aún sea posible limitar el calentamiento a 1,5 °C conforme al Acuerdo de París es pequeña, requiriendo reducir las emisiones mundiales un **50% hacia 2030** ([IPCC, 2018](#)). Si bien la acción en el marco del Acuerdo de París es sustantiva, no es suficiente. El efecto agregado de las NDC que presentaron los países, coloca al mundo cerca de un nivel de calentamiento de 3°C. La nueva ronda de NDC a presentar en 2025 y hacia 2035 tiene que corregir esta trayectoria.

A su vez, las desigualdades entre los países siguen su curso y en ocasiones se profundizan. A nivel mundial, el 10% de la población con la renta más alta produjo casi la mitad de las emisiones (48%). Dos tercios de estas personas residen en países desarrollados. Por el contrario, el 50% más pobre de los habitantes de la Tierra solo es responsable del 12% del total de emisiones ([UNEP, 2023](#)).

Un 40% de los países han incluido el rol de las ciudades y las comunidades en sus NDC en el entendido de que entre 60 y 80% de las emisiones globales se generan en ciudades ([UNFCCC, 2023](#)). Mantenerse por debajo del umbral de 1,5° C implica una **descarbonización masiva de las ciudades**, lo que requerirá inversiones en sistemas energéticos y de transporte con bajas emisiones de carbono, programas para reducir la expansión urbana y soluciones basadas en la naturaleza para la refrigeración urbana y la gestión del riesgo de catástrofes².

En consecuencia, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- *Los BTR que las Partes de la CMNUCC y el Acuerdo de París están presentando a partir de 2024 deberían reflejar las acciones que las ciudades están desarrollando y la revisión de las Modalidades, Procedimientos y Guías (MPGs) de los BTRs en 2028 debería incluir apartados específicos sobre las metas de mitigación de las ciudades, garantizando el respeto de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de progresividad y los distintos puntos de partida.*
- *La nueva ronda de NDC a partir de 2025 deberá estar informada por el progreso presentado en los BTRs, la mejor ciencia disponible y los resultados del Balance Mundial, resguardando la equidad y la justicia climática, al tiempo que incorporar las promesas de las ciudades en materia de mitigación bajo criterios de equidad.*
- *ALC tiene el potencial para alcanzar un 80% de generación de energía eléctrica de fuentes renovables para 2030 y 100% hacia 2040. Sin embargo, deben considerarse las situaciones de todos los países y ciudades, apoyando el escalamiento de los desarrollos con préstamos concesionales y subvenciones no reembolsables.*
- *Para sostener las trayectorias de 1.5°C, las NDC de los países desarrollados deben reflejar su liderazgo en materia de mitigación, incluyendo lo acordado en Dubai y*

² Ver <https://blogs.worldbank.org/en/sustainablecities/cutting-global-carbon-emissions-where-do-cities-stand>

poner de manifiesto el rol de las ciudades para alcanzarlo: triplicar la capacidad mundial de energía renovable y duplicar la tasa media anual mundial de mejora de la eficiencia energética para 2030; eliminar progresivamente la energía de carbón; acelerar los sistemas energéticos de emisión neta cero y el uso de combustibles de baja o nula emisión de carbono; abandonar los combustibles fósiles en los sistemas energéticos; acelerar las tecnologías de emisiones cero y bajas; reducir las emisiones del transporte por carretera incluyendo el desarrollo de infraestructuras y el despliegue de vehículos con emisiones nulas o bajas; y eliminar gradualmente las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles que no abordan la pobreza energética o las transiciones justas.

PÉRDIDAS Y DAÑOS

En la COP28 de Dubai se adoptó una decisión clave para operacionalizar el **fondo y los arreglos financieros para pérdidas y daños** ([Decisión 5/CMA.5](#)). Se trata de una decisión histórica si se tiene en cuenta que los fondos del Mecanismo Financiero de la CMNUCC no contaban con ventanas específicas para financiar pérdidas y daños y tradicionalmente los países desarrollados han solapado este financiamiento con otros no climáticos como la ayuda humanitaria y la Ayuda Oficial al Desarrollo.

En EAU, las promesas realizadas por los países para poner en marcha el fondo y los arreglos financieros ascendieron a 792 millones de dólares. Un estudio encargado por Oxfam y elaborado por Climate Analytics ([2015](#)) estimó el coste económico previsto de las pérdidas y daños en **400.000 millones de dólares anuales para 2030**, mientras que Mechler et. al ([2019](#)) estimaron **entre 290 000 y 580 000 millones USD para 2030**. Al mismo tiempo, la falta de ambición en mitigación y en adaptación redundaba en un incremento de las pérdidas y daños.

A su vez, la Red de Santiago sobre Pérdidas y Daños (SNLD) que se creó en la COP25 de Madrid tiene como propósito catalizar la asistencia técnica de las organizaciones, organismos, redes y expertos pertinentes, para la aplicación de enfoques pertinentes para evitar, minimizar y abordar las pérdidas y daños a nivel local, nacional y regional, en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Recientemente en la COP28 se seleccionó al consorcio del UNDRR y UNOPS como sede de la secretaría de la SNLD durante cinco años, con periodos de renovación de cinco años ([Decisión 6/CMA.5](#)).

Las ciudades son las primeras que deben dar respuesta tanto frente a eventos extremos como de inicio lento. Las COP29 y COP30 deberán avanzar decididamente en el pleno funcionamiento del fondo y de la Red de Santiago que deberían proveer apoyo no solo a los gobiernos nacionales sino a las ciudades afectadas³.

En consecuencia, se sugieren las siguientes recomendaciones:

³ Ver Pérdidas y Daños. Retos y oportunidades para el liderazgo municipal. Research Report. Diciembre 2023. https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Loss-and-damage-Challenges-and-opportunities-for-city-leadership?language=en_US

- *En las COP29 y COP30 se deberá garantizar una distribución equitativa de los fondos para pérdidas y daños entre las distintas regiones del mundo, y garantizando que las comunidades y las ciudades afectadas puedan tener acceso directo.*
- *Las ciudades deben ser incluidas en todos los procesos asociados con pérdidas y daños incluyendo la planificación, implementación y la asistencia técnica y financiera.*
- *Debe reforzarse el trabajo multinivel respecto a pérdidas y daños, favoreciendo que cada vez más países incluyan a las ciudades en sus comunicaciones y reportes sobre pérdidas y daños.*
- *Las COP deberían considerar aspectos críticos como los desplazamientos dentro y fuera de las fronteras como resultado de los eventos climáticos extremos y de propagación lenta, construyendo planes de contingencia que involucren a las ciudades.*
- *Es clave acelerar la ayuda humanitaria para aumentar la coordinación y promover el acceso directo de las ciudades al desembolso rápido de fondos para una respuesta inmediata, especialmente ante eventos extremos.*
- *Las conferencias en la región también constituyen una oportunidad única para promover el etiquetado asociado con las pérdidas y daños en los presupuestos locales.*
- *Dadas las vulnerabilidades preexistentes en nuestra región, se deberá invertir directamente en el gobierno de las ciudades para apoyar la reducción de riesgos, la prevención, la preparación y la resiliencia en las zonas urbanas, con especial atención a los asentamientos informales y vulnerables.*