

---

## COP28: la gran evaluación

Lara Lázaro Touza | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @usuario 

### Tema

El presente texto analiza tanto algunos de los elementos clave que se debatirán en la COP28 como los avances esperados.

### Resumen

Atendiendo a lo dispuesto en el [Acuerdo de París](#), y según reflejan las conclusiones del [Consejo de Medio Ambiente](#) de la Unión Europea (UE) del pasado 16 de octubre, algunos de los elementos clave de la COP28 incluyen: la conclusión del primer examen (balance global o *Global Stocktake*, GST) del Acuerdo de París, el debate sobre la financiación climática internacional –incluyendo la gobernanza del fondo para las pérdidas y los daños–, el posible acuerdo sobre el establecimiento de un objetivo global de adaptación, la esperada conclusión de las reglas para operativizar la cooperación voluntaria entre países<sup>1</sup> y el establecimiento de objetivos de aumento en el despliegue de renovables, de [eficiencia energética](#) y de [reducción o eliminación de los combustibles fósiles](#) y sus subsidios.

El reciente acercamiento de [Estados Unidos \(EEUU\)](#) y [China](#) previo a la COP, el [compromiso actualizado](#) de la UE, detallando el plan de implementación (*Fit for 55*) para la consecución de sus objetivos, la implementación plan climático de EEUU ([incluyendo la Inflation Reduction Act](#)) y que China vaya a alcanzar potencialmente el [máximo en sus emisiones](#) en 2025 –cinco años antes de lo comprometido–, además de sus avances en el despliegue de las energías renovables, son elementos positivos previos a la celebración de la COP. Los resultados obtenidos en Dubái pondrán de manifiesto en qué medida estas señales positivas serán capaces de contrarrestar una situación geopolítica y económica [contraria a la consecución de los objetivos climáticos del Acuerdo de París](#) continuará.

### Análisis

Entre el 30 de noviembre y el 12 de diciembre de 2023 se celebra en Dubái la vigésimo octava conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), más conocida como [COP28](#). Será una cumbre difícil, como todas sus predecesoras, especialmente a partir de 2019 con la [pandemia](#), la [invasión rusa de Ucrania](#), la [guerra entre Israel y Hamás](#) y sus repercusiones internacionales. También será una cumbre de resultados limitados. Todas lo son.

---

<sup>1</sup> El artículo 6 incluye tanto mecanismos de mercado (recogidos en los artículos 6.2 y 6.4) como enfoques no basados en el mercado (recogidos en los artículos 6.8 y 6.9), <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20414005.2023.2174718>.

Cambiar la estructura económica imperante desde la Revolución Industrial es un maratón socioeconómico y tecnológico global, no un *sprint* climático.

Sin embargo, las cumbres climáticas son una cita anual ineludible. Son el foro global de referencia en el que países desarrollados y en desarrollo acuerdan, atendiendo al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y en función de sus capacidades y circunstancias, avanzar en la provisión de uno de los bienes públicos globales por excelencia: un clima estable del que depende el desarrollo global. Estos acuerdos, apoyados por clubes negociadores (*bargaining clubs*), como el G7 o el G20, entre otros, impulsan cambios estructurales a nivel regional, nacional y local, aunque como reconoce el [informe de síntesis de la CMNUCC sobre los avances logrados](#), para cumplir con los objetivos establecidos en el Acuerdo de París queda un complejo camino por recorrer y poco tiempo para recorrerlo.

Así pues ¿qué podemos esperar de la COP28?

### 1. Primer examen del Acuerdo de París: el Global Stocktake

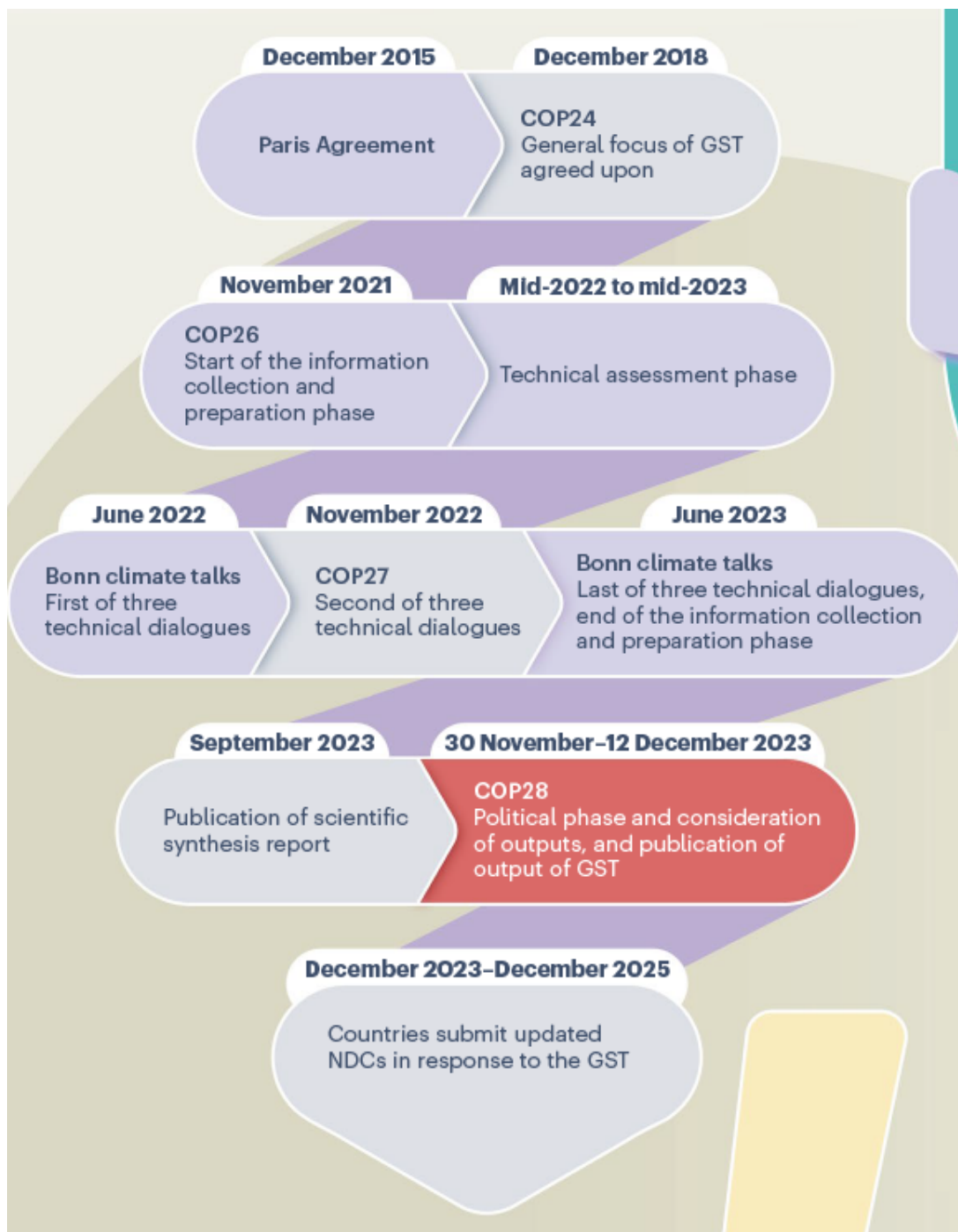
El primer entregable de la cumbre emiratí es la conclusión del primer balance (evaluación) del avance en la acción climática, más conocido como *Global Stocktake*, *GST*. Según el [artículo 14](#) del Acuerdo de París, y la decisión [19/CMA.1](#), las Partes del Acuerdo de París tienen la obligación de evaluar (inventariar) de manera periódica y agregada, comenzando en 2023 y cada cinco años después de dicha fecha, el avance conjunto hacia los objetivos establecidos en el artículo 2 del Acuerdo de París relativos a la reducción de emisiones para limitar el aumento medio de las temperaturas, la adaptación y alineación de los flujos financieros con un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y resiliente al clima.

Dicho balance (evaluación) se nutre de la información científica disponible, incluyendo, entre otros, los informes de las Naciones Unidas y la reciente publicación del Sexto Informe de Evaluación del IPCC ([AR6](#)). El GST consta de tres fases que comenzaron en 2021 y finalizarán previsiblemente en Dubái.

- a. La *fase técnica* con un proceso de recogida de información.
- b. La *fase de análisis* de la información recogida sobre la implementación del Acuerdo de París y las oportunidades para aumentar la ambición climática, actualmente insuficiente. De hecho, el último [informe de síntesis de los compromisos climáticos \(más conocidos como \*Nationally Determined Contributions\* o NDCs\)](#) indica que las emisiones se reducirían en un 2% en 2030 en comparación con los niveles de emisiones de 2019. Sin embargo, para tener una probabilidad mayor del 50% de limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C las emisiones de gases de efecto invernadero deben reducirse en un 43% en 2030 en comparación con los niveles de emisiones de 2019, en un 60% en 2035 y alcanzar las emisiones netas nulas de CO<sub>2</sub> a mediados de siglo.

- c. La *fase política*, que debe concluir en Dubái con una *decisión (y/o potencialmente una declaración política)* que será no punitiva y que previsiblemente subrayará tanto las buenas prácticas como las áreas de mejora en el cumplimiento de los objetivos climáticos. En la fase política los países aceptarán (en mayor o menor medida) los resultados de los análisis del ejercicio técnico de recogida de datos del GST y convendrán acciones para cerrar la brecha entre las acciones y compromisos actuales y los objetivos climáticos establecidos en el Acuerdo de París.

Figura 1. El balance global en la COP28



Fuente: Nature Climate Change (2023:1), <https://www.nature.com/articles/s41558-023-01832-z.pdf>.

A principios de noviembre no había un texto relativo al GST sobre el que negociar en la COP28. Algunos de los elementos que generan mayor desacuerdo entre las Partes son los relativos a la alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos y los medios de implementación y apoyo a la acción climática. De cara a la adopción de la decisión sobre el GST, se espera que en la COP28 haya negociaciones de otros elementos en discusión, como, por ejemplo, el programa de trabajo sobre mitigación. Así pues, la decisión y la declaración política sobre el GST podrían ser de los últimos elementos en acordarse en la COP28.

## 2. Financiación para las pérdidas y los daños

Desarrollando el artículo 8 del Acuerdo de París, en la COP27 de Sharm-el-Seikh se produjo un acuerdo histórico relativo al establecimiento de un fondo para compensar las pérdidas y daños derivados tanto de una acción climática insuficiente como de los límites de la adaptación. El convenio sobre el establecimiento del fondo de pérdidas y daños ha sido largamente esperado por los países más vulnerables que menos han contribuido al cambio climático. Para operativizar dicho fondo en 2023 se ha establecido un “comité transicional” que ha celebrado cinco reuniones. Las conversaciones se han centrado en la estructura, gobernanza, contribuciones, acceso a los fondos y la recogida de información y de experiencias.

Algunos de los elementos más controvertidos de las negociaciones para el establecimiento del fondo para las pérdidas y los daños son:

- (i) La *localización* del fondo, con los países desarrollados apoyando (y logrando un acuerdo para) su establecimiento en el seno del Banco Mundial, al menos inicialmente, y los países en desarrollo apoyando el establecimiento de un fondo separado, bajo el paraguas de la CMNUCC.
- (ii) Los *contribuyentes* del fondo, con los países desarrollados abogando por ampliar la base de contribuyentes a grandes emisores.
- (iii) Los *receptores* de la financiación para las pérdidas y los daños. Los países desarrollados proponen limitar dicha financiación a los países más vulnerables –con la propuesta actual asignando un porcentaje del fondo a los pequeños Estados insulares en desarrollo y a los países menos desarrollados. Los países en desarrollo por su parte demandan que la financiación para hacer frente a las pérdidas y los daños llegue a todos los países en desarrollo.
- (iv) La *cuantía y cobertura* del fondo para las pérdidas y los daños. Los países en desarrollo estiman que, como mínimo, el fondo debe estar dotado con 100.000 millones de dólares anuales mientras que países y regiones desarrolladas, como EEUU o la UE, se han opuesto a incluir una cifra concreta en la propuesta actual. En cuanto a la cobertura, es improbable que se compense la totalidad de las pérdidas para el restablecimiento del valor económico total del medio ambiente.

- (v) *Gobernanza e inclusión de la sociedad civil.* La [propuesta](#) surgida de la quinta reunión del comité transicional para operativizar el fondo de pérdidas y daños establece que la sociedad civil será consultada, aunque el impacto de dicha consulta es incierto.
- (vi) *Acceso al fondo por parte de las entidades locales e inserción del fondo en la arquitectura de la financiación climática internacional* para evitar problemas de coordinación y duplicidades con respecto a otros instrumentos de financiación. En este ámbito un elemento a considerar es si el nuevo objetivo colectivo cuantificado de financiación (NCQG) reconoce la financiación de las pérdidas y los daños.
- (vii) *Tipo de financiación.* Si bien los países en desarrollo abogan por transferencias a los países afectados por las pérdidas y daños, es posible que el fondo incluya también préstamos, que potencialmente incrementarían el endeudamiento de los países menos desarrollados y más vulnerables a los impactos derivados del cambio climático.
- (viii) *Las fuentes de financiación* siguen siendo objeto de debate. Se ha propuesto el uso de [fondos de adaptación, seguros e impuestos a los combustibles fósiles o al transporte marítimo](#), entre otros, sin que por el momento se haya llegado a un acuerdo.

### 3. El objetivo global de adaptación

Según el artículo 2.1.b del Acuerdo de París, es necesario aumentar la capacidad de adaptación y de resiliencia. El artículo 7.1 indica adicionalmente que las Partes establecerán un objetivo global de adaptación que reduzca la vulnerabilidad. En las reuniones del Programa de Trabajo de Glasgow Sharm-el-Sheikh sobre el objetivo global de adaptación (GlaSS) mantenidas en 2022 y 2023 se ha observado que los países en desarrollo tienen mayor interés en avanzar en una definición más concreta de los elementos del objetivo global de adaptación que los países desarrollados. Así, [a propuesta del G77 más China](#), se instaba a que GlaSS tuviera como resultado un *marco* para el objetivo global de adaptación, que podría adoptarse en la COP28. De adoptarse, no se espera que sea muy específico dados los debates y dificultades que ha habido entre las Partes para decidir qué grado de concreción y flexibilidad debe tener este marco. Durante la COP28 será interesante observar la información relativa a la adaptación que emerge del GST y si se pretende incluir en el marco del objetivo global de adaptación la financiación para la adaptación, que tiene que duplicarse en 2025 con respecto a los niveles de 2019. Un tema delicado que podría retrasar el avance en este ámbito.

### 4. Financiación climática internacional

La [OCDE espera](#) que el objetivo de movilizar 100.000 millones de dólares anuales para los países en desarrollo a partir de 2020 se haya alcanzado en 2022, con dos años de retraso. El cumplimiento del objetivo de financiación climática internacional será bienvenido, pero el retraso en el cumplimiento ha hecho mella en la confianza entre los

países desarrollados y los países en desarrollo. Este retraso dificulta las negociaciones para establecer un nuevo objetivo colectivo cuantificado (*New Collective Quantified Goal*, NCQG) de financiación en 2024 que entraría en vigor a partir de 2025. Si bien la conclusión de los debates sobre el establecimiento de un nuevo objetivo colectivo cuantificado no se producirá previsiblemente hasta 2024, es necesario avanzar en la COP28 en las negociaciones para establecer dicho objetivo. El aumento de la confianza entre las Partes dependerá también de que el NCQG atienda las **necesidades** de los países receptores. Esto supondría pasar de los 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 comprometidos ya en 2009 a una cantidad notablemente superior, potencialmente **multiplicando por seis** la cantidad actual. Una cifra que se antoja compleja de alcanzar dado el retraso en el cumplimiento del objetivo de los 100.000 millones de dólares. Finalmente, en Dubái continuarán los debates sobre la **reforma de las instituciones financieras internacionales**.

## 5. Cooperación voluntaria: mecanismos de mercado

Con el objetivo de incentivar la reducción de emisiones allí donde sea más eficiente, tanto el **Protocolo de Kioto** como el **Acuerdo de París** se apoyan en los mecanismos de mercado que incluyen los mercados de emisiones. En el Acuerdo de París, es el artículo 6 el que gobierna y establece las reglas del comercio internacional de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero. Dicho artículo contempla el uso de mecanismos de mercado (así como el uso de enfoques **no basados en el mercado**) para la consecución de los objetivos climáticos incluidos en los NDCs de los países.

En la COP28 quedan por resolver numerosos **elementos técnicos** esenciales para la integridad ambiental del Acuerdo de París que quedaron pendientes de reuniones anteriores. Dichos elementos incluyen: el registro de las transacciones; el contenido, el tipo y el momento en el que se conceden las autorizaciones para las transacciones; un acuerdo para el formato electrónico del registro de la Transferencia Internacional de Resultados de Mitigación (*Internationally Transferred Mitigation Outcomes*, ITMOs), el proceso de presentación y revisión de informes, entre otros.

Por ejemplo, con respecto al artículo 6.2, que contempla un mecanismo bilateral o multilateral para los ITMOs no hay supervisión internacional. Así, tanto los **procesos de autorización** como la **transparencia** en los informes relativos a los intercambios enmarcados en el artículo 6.2 son fundamentales para que se pueda evaluar la integridad ambiental y la ausencia de doble contabilidad (mediante los ajustes correspondientes).

En el artículo 6.4<sup>2</sup> también quedan por resolver cuestiones técnicas para asegurar la integridad ambiental de los intercambios. La adicionalidad en la reducción de emisiones para contribuir al objetivo global de reducciones de emisiones (*Overall Mitigation of Global Emissions*, OMGE), los puntos de referencia (**baselines**) para contabilizar las

---

<sup>2</sup> El artículo 6.4 propone la **creación de un nuevo mercado internacional de carbono que se asemeja al mecanismo de desarrollo limpio (MDL) del Protocolo de Kioto**. Las diferencias básicas entre el artículo 6.4 y el MDL son que el artículo 6.4 incluye requisitos de adicionalidad, salvaguardas sociales y ambientales, mecanismos de resolución de disputas y establece que el 5% de los fondos derivados de los intercambios bajo el artículo 6.4 se asignen al Fondo de Adaptación.

reducciones en las emisiones y la absorción de emisiones (*removals*) son elementos adicionales que siguen siendo objeto de debate. Hay cuestiones pendientes de resolver relativas a desarrollos tecnológicos, a la permanencia de los créditos, a la confidencialidad y a la posibilidad de revocar créditos en casos de fraude. Como indicaba recientemente [Axel Michaelowa](#), en la actualidad no está claro que el mecanismo de mercado vaya a ser robusto y vaya a asegurar la integridad ambiental del Acuerdo de París.

## 6. Otras iniciativas en la COP28

La Agencia Internacional de la Energía, la UE, el presidente designado de la COP28 y el G20, entre otros, proponen triplicar el despliegue de renovables en 2030 y duplicar la eficiencia energética. En cuanto al futuro de los combustibles fósiles, las posiciones de las Partes incluyen [eliminarlos](#) (*High Ambition Coalition*), [reducir los combustibles fósiles sin almacenamiento](#) (EEUU) o no apoyar (G77+China) la eliminación de los combustibles fósiles sin almacenamiento. En Dubái se volverá a debatir sobre la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles, la reducción de las emisiones de metano y sobre la protección la biodiversidad. Es decir, se refuerzan las llamadas al establecimiento de objetivos de cumbres anteriores en lo concerniente a las energías renovables y se reiteran las demandas y los debates relativos a los combustibles fósiles y sus subsidios. Además, se resalta la necesidad de aumentar las inversiones y la cooperación en materia tecnológica, incluyendo el desarrollo del hidrógeno. Los países en desarrollo continuarán demandando un aumento de los medios de implementación (financiación, tecnología y capacidades) para avanzar en la mitigación y en la adaptación.

En la COP28 también se presentarán multitud de iniciativas incluyendo [la Declaración de Dubái sobre los Océanos](#) o la llamada a la acción para la aceleración en el despliegue de las energías renovables de *Planning for Climate Coalition*. Además, se espera que cobren relevancia el [nexo salud-clima](#) con la [Declaración de la COP28 sobre clima y salud](#), la agenda sobre [agricultura y alimentación](#) por su contribución a las emisiones, su capacidad de mitigación y sus necesidades de adaptación. En Nueva York se anunció que habría, por primera vez, una [cumbre de acción climática local](#), dado el enorme potencial de las ciudades y los entornos urbanos para reducir sus emisiones y su posible vulnerabilidad ante fenómenos meteorológicos extremos. Finalmente, la presidencia de la COP quiere [aumentar la relevancia del agua](#) en la agenda climática, priorizando los sistemas alimentarios resilientes a la escasez de agua, la conservación y restauración de los ecosistemas de agua dulce y la mejora en las infraestructuras urbanas para hacer frente a los efectos climáticos relacionados con el agua.

## Conclusión: una COP28 que avanza...

Algunos elementos que contribuirían a acelerar la descarbonización a partir de la COP28 incluyen: en primer lugar, que se adopte una decisión de la COP sobre el balance global (GST) que incluya un plan para cerrar las brechas entre los objetivos y las acciones actuales en materia de mitigación, adaptación y financiación. Dicha decisión debería facilitar el uso de los [insumos](#) del GST para la revisión de los compromisos determinados a nivel nacional (NDCs) antes de 2025. La respuesta al balance global en la COP28

indicará la voluntad de los países de pivotar hacia la senda del 1,5°C. Una decisión que se ve reforzada por llamada a la adopción de los objetivos de triplicar las renovables, duplicar la eficiencia energética, reducir o eliminar los combustibles fósiles (sin almacenamiento) y sus [subsidios](#).

En segundo lugar, la COP28 tiene como objetivo operativizar el fondo de pérdidas y daños, resolviendo multitud de debates relativos a la localización, cuantía, fuentes de financiación, finalidad, beneficiarios, acceso, cobertura y gobernanza del fondo. Un fondo de pérdidas y daños que la comunidad académica espera esté dotado con una cuantía predecible y adicional a la financiación para la mitigación y la adaptación, además de estar alineada con las necesidades de los países más expuestos y con menos capacidad de hacer frente a las pérdidas y daños.

En tercer lugar, en cuanto al objetivo global de adaptación, sería deseable el desarrollo de un marco que defina y permita medir de manera precisa el progreso de dicho objetivo. En cuarto lugar, es importante que se certifique el cumplimiento del objetivo de movilizar anualmente 100.000 millones de dólares desde los países desarrollados a los países en desarrollo, contribuyendo así –aunque con dos años de retraso– a reforzar la confianza entre las Partes. El cumplimiento del objetivo de los 100.000 millones debe venir acompañado de un aumento en la financiación para la adaptación en aras de duplicarla entre 2019 y 2025. En quinto lugar, sería deseable terminar de desarrollar una metodología robusta para los mecanismos de mercado que asegure la integridad ambiental y evite la doble contabilidad.