

60  
DESEMBRE  
2024

## La COP29: El compromís de les ciutats en un escenari d'estancament multilateral

**Ricardo Martínez**, Investigador sènior, Programa de Ciutats Globals, CIDOB

*Més de 66.000 persones van assistir a la COP29, que va tenir lloc de l'11 al 22 de novembre de 2024 a Bakú (Azerbaidjan). Representants d'ajuntaments, com també de les seves xarxes i socis, es van reunir en aquest país perquè les ciutats tinguin veu a les converses oficials, en una trobada que va aplegar menys participants que la COP28, amb la mirada posada en la COP30 de Belém (Brasil) de 2025, que promet ser un moment clau per a l'agenda sobre el clima mundial.*

*Les ciutats dediquen cada vegada més esforços a l'adaptació al canvi climàtic, la qual cosa complementa el seu tradicional compromís més general amb la mitigació. L'objectiu principal de la COP29 va ser augmentar el finançament climàtic, un requisit clau per abordar l'emergència climàtica en la que les ciutats encara estan lluny de ser reconegudes com a interlocutores essencials.*



### 1. Les converses sobre el clima en el context de la superació dels límits de l'escalfament global

Com en edicions anteriors, les converses en el marc de la COP29 es van produir en l'espai cada vegada més estret entre, d'una banda, l'escalada de les tensions geopolítiques i les crítiques a la cooperació multilateral i, de l'altra, els creixents efectes del canvi climàtic. L'any 2023 va ser el més calorós d'ençà que hi ha registres i 2024 pot ser **el primer any** en què se superi temporalment el llindar de seguretat de 1,5 °C d'escalfament global per sobre dels nivells preindustrials. Aquesta circumstància és encara més preocupant, atès que superar el límit de temperatura establert a l'Acord de París podria tenir conseqüències irreversibles, tot i que anés acompanyat d'un descens de la temperatura (Schleussner et al., 2024).

En aquest context, les ciutats estan obligades a adoptar un paper significatiu, ja que són les responsables del **67%-72%** de les emissions de gasos d'efecte hivernacle (GEH) i les previsions estimen que el **68%** de la població mundial viurà en ciutats el 2050. Com a centres neuràlgics de la productivitat econòmica amb una gran concentració de població, infraestructura i recursos, les àrees urbanes mostren un gran interès a abordar l'emergència climàtica.

No obstant això, el panorama institucional en què s'emmarca la qüestió del clima global segueix fortament enquistat en les prerrogatives dels estats-nació. En aquest marc, els governs de les ciutats uneixen esforços, busquen sinergies amb diversos socis i pressionen els seus homòlegs nacionals i els fòrums intergovernamentals per aconseguir canvis a escala local, mostrar el seu compromís i ampliar la seva contribució als objectius polítics globals. En el context dels debats de la COP29 –i en les converses sobre el clima de manera més general, tant en l'àmbit polític com en l'acadèmic–, les accions pel clima portades a terme pels governs municipals van girar principalment entorn de tres àmbits interrelacionats de treball conjunt i suport: la mitigació, l'adaptació i el finançament.

### 2. El paper de les ciutats a l'hora d'ampliar l'objectiu de mitigació

Segons el darrer informe sobre la bretxa d'emissions publicat pel Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA), els compromisos climàtics actuals poden provocar un escalfament global del nostre planeta de **2,6 °C-3,1 °C** al llarg del segle XXI. Atès que les contribucions determinades nacionalment (CDN) –és a dir, els objectius

de reducció d'emissions fixats pels països per complir l'objectiu de l'Acord de París—s'han de presentar de nou a principis de 2025, l'informe adverteix que les emissions s'haurien de reduir un 42% d'aquí a 2030 i un 57% fins a 2035 en comparació amb els nivells de 2019 per encaminar-nos a l'objectiu de no superar l'escalfament global de 1,5 °C.

En un món cada cop més urbanitzat on els governs municipals tenen responsabilitats significatives en àmbits polítics clau com l'urbanisme, la gestió de les infraestructures i la mobilitat, les CDN haurien d'aprofitar el compromís i el potencial de les ciutats a l'hora de definir i posar en marxa els seus plans climàtics. Aquesta és la conclusió que s'extreu de l'anàlisi de les 194 CDN presentades fins a finals de juny de 2023, segons la qual el 27% d'elles inclouen una gran quantitat de continguts de caràcter urbà, cosa que indica que aquest sector és una prioritat de la seva política climàtica. Tanmateix, aquesta situació encara està lluny de desencadenar una implicació sistemàtica dels governs municipals en el disseny, la implementació i l'avaluació de les estratègies climàtiques nacionals.

## La COP29 va tenir lloc en l'espai cada vegada més estret entre l'escalada de les tensions geopolítiques i la crítica a la cooperació multilateral

En aquest context, la iniciativa Coalition for High Ambition Multilevel Partnerships (CHAMP) per a l'acció climàtica, que es va llançar en el marc de la COP28, té l'objectiu precisament de potenciar la contribució dels governs municipals al desenvolupament de les noves CDN. La iniciativa CHAMP, que fins ara han signat més de 70 països d'arreu del món, és un compromís que han adoptat governs nacionals per reforçar la governança climàtica a tots els nivells i que té el suport de l'organització Bloomberg Philanthropies i d'una coalició de xarxes de ciutats com C40, el Global Covenant of Mayors for Climate and Energy (GCoM) i ICLEI (Governs Locals per a la Sostenibilitat). Amb la CHAMP convergeixen esforços com ara la tercera Reunió de Ministres sobre Urbanització i Canvi Climàtic coorganitzada pel Programa de les Nacions Unides per als Assentaments Humans (ONU-Habitat), en el marc de la COP29, per fomentar diàlegs multisectorials a tots els nivells adreçats a donar suport a l'acció pel clima d'àmbit local.

Malauradament, malgrat l'important compromís de les ciutats per augmentar els seus esforços en matèria de mitigació, les negociacions oficials de Bakú van decebre al respecte, atès que no van tirar endavant la històrica crida de la COP28 d'abandonar progressivament els combustibles fòssils. Aquesta circumstància ens recorda clarament els interessos particulars dels productors d'aquesta font d'energia i la seva defensa aferrissada de les prerrogatives en termes de **sobirania nacional** en un moment que es requereixen esforços urgents de col·laboració internacional.

Tot i que els governs municipals tenen potencial per fer molt més en relació amb els objectius nacionals i mundials en matèria de mitigació, cal fer una darrera observació prudent al respecte. Un punt clau del discurs dels socis i xarxes de ciutats que tenen un paper actiu en matèria de mitigació climàtica és la reivindicació que els governs municipals són més ambiciosos que els seus homòlegs nacionals a l'hora de definir els objectius de reducció d'emissions (Amat i Martínez, 2023). Encara que això és cert a **grans trets**, disposar de més avaluacions científiques independents podria contribuir a millorar la rendició de comptes dels governs municipals pertinents i les seves xarxes, la qual cosa contribuiria encara més a conèixer millor quins són els pros i els contres. Per exemple, Song et al. (2024) han identificat un augment considerable dels compromisos en matèria de mitigació adoptats per ciutats i regions dels països del G-20. No obstant això, menys del 40% de les més de 3.000 ciutats i 170 regions incloses en l'estudi han aportat dades suficients, i més del 60% no compleixen els seus objectius climàtics, la qual cosa palesa una diferència considerable entre les expectatives i els resultats reals.

### 3. L'adaptació climàtica urbana es globalitza

Des d'inundacions, pujades del nivell del mar i onades de calor fins a sequeres, incendis forestals i malalties que es transmeten per l'aire, les ciutats estan especialment exposades als efectes cada vegada més evidents de l'escalfament global. L'augment de la freqüència, la gravetat i la durada dels fenòmens meteorològics extrems, així com dels fenòmens climàtics d'evolució lenta, fa que els governs municipals hagin d'assumir l'imperatiu de l'adaptació. Per exemple, els ecosistemes i les comunitats locals de les ciutats costaneres baixes estaran especialment exposats a les conseqüències de la pujada del nivell del mar. El 2020, **896 milions de persones** —és a dir, gairebé l'11% de la població mundial— vivien a zones costaneres poc elevades i s'espera que aquesta xifra augmenti fins a gairebé 1.000 milions de persones d'aquí a 2050.

Tanmateix, fa dècades que l'acció urbana pel clima prioritza la mitigació en detriment dels esforços en matèria d'adaptació, especialment a causa del dinamisme de les grans ciutats del Nord Global. Davant la perspectiva que l'emergència climàtica s'agreugi, la crida a l'adaptació adquireix cada cop més rellevància mundial, no només entre les ciutats del Sud Global que tradicionalment han defensat la seva importància cabdal en l'àmbit més general de l'acció urbana pel clima. Atès que la major part de l'actual onada d'urbanització mundial es produeix a ciutats d'Àfrica i Àsia, la crida d'aquests territoris a l'adaptació climàtica de les ciutats és imperativa. En concret, els assentaments informals del Sud Global, on actualment

viuen prop de 1.000 milions de persones, concentren la major proporció de la població més vulnerable als efectes del canvi climàtic (Satterthwaite et al., 2020).

En aquest escenari, la COP29 va abordar qüestions espinesques que cal desencallar a la COP30 –en consonància amb el Programa de Treball EAU-Belém– al voltant de la definició dels objectius quantificables per avaluar el progrés en relació amb l'Objectiu Global d'Adaptació (GGA, per les seves sigles en anglès), un compromís col·lectiu adoptat en el marc de l'Acord de París, el desenvolupament del qual s'ha demostrat que presenta problemes des del principi. A part de les consideracions esmentades sobre el caràcter urbà dels efectes del canvi climàtic, l'agenda mundial sobre adaptació és problemàtica per a les ciutats degut precisament a la seva naturalesa. Tot i que és insuficient, el compromís de les ciutats d'arreu del món quant a mitigació dels efectes del canvi climàtic es basa en la

mental d'Experts sobre el Canvi Climàtic (IPCC) calcula que les inversions actuals s'haurien de multiplicar per entre 3 i 6 per anar reduint cada cop més les emissions de GEH. El dèficit financer és igual d'acusat a les ciutats. Segons l'informe *State of Cities Climate Finance* de 2024, elaborat per Cities Climate Finance Leadership Alliance (CCFLA), els fluxos financers climàtics urbans van arribar a una mitjana mundial de 831.000 milions de dòlars el 2021-2022. Tot i que els fons climàtics a les ciutats es van multiplicar per més de dos entre 2017-2018 i 2021-2022, l'informe assenyala que les inversions anuals s'haurien de multiplicar per més de cinc perquè l'escalfament global no superi l'1,5 °C.

Segons la CCFLA, els fons d'àmbit urbà per al clima són clarament insuficients i alhora estan distribuïts de manera desigual: prioritzen de manera desproporcionada la mitigació en detriment de l'adaptació; es concentren a la

## La crida a l'adaptació adquireix cada cop més rellevància mundial, no només entre les ciutats del Sud Global que tradicionalment han defensat la seva importància cabdal

possibilitat de definir objectius ambiciosos de reducció de les emissions locals que contribueixin a l'objectiu general mundial de no superar el lílindar de l'1,5 °C d'escalfament global. Així i tot, encara que els **governos de les ciutats impulsen l'adaptació local**, perquè estan en primera línia quan es pateixen els efectes del canvi climàtic, el caràcter tan contextualitzat dels reptes i les solucions que hi ha per davant dificulta la possibilitat d'identificar indicadors simples per supervisar l'adaptació a escala global, cosa que alhora limita la capacitat dels governs municipals per mostrar i defensar la seva contribució fonamental al que constitueix, en definitiva, un repte planetari.

Aquest coll d'ampolla es podria resoldre en els propers anys deixant de banda la dicotomia tan arrelada entre mitigació i adaptació i adoptant un punt de vista més ponderat sobre com les ciutats s'enfronten al canvi climàtic. En aquest sentit, el concepte de resiliència climàtica (urbana) sosté que l'adaptació a curt termini i la mitigació com a forma d'adaptació a llarg termini són dues cares de la mateixa moneda (Chelleri, 2024).

### 4. Un nou objectiu financer per a la política climàtica mundial

Malgrat tots els obstacles que hi ha hagut fins a l'actualitat, sens dubte el finançament és l'element fonamental per desbloquejar una acció global climàtica transformadora. Per a l'**adaptació**, el PNUMA estima que la bretxa financera anual oscil·la entre 187.000 milions i 359.000 milions de dòlars. Pel que fa a la **mitigació**, el Grup Intergovernamental

Xina i a les economies més avançades, i solen ser recaptats i assignats a nivell domèstic. Especialment pel que fa a les mesures d'adaptació, que depenen força de la mobilització de recursos públics, la situació és particularment complicada per als països menys desenvolupats, ja que necessiten l'ajuda internacional per la seva major vulnerabilitat davant els efectes adversos de l'escalfament global. La responsabilitat de protegir les seves comunitats constitueix un nus gordià per a molts governs municipals del Sud Global. Amb els seus escassos pressupostos han de fer front a la ingent tasca d'invertir enormes quantitats de recursos per adaptar-se a un clima en procés de canvi i, alhora, resoldre les seves mancances actuals i futures quant a infraestructures i serveis. Per abordar aquest repte, és fonamental l'increment dels fons per part dels governs nacionals i les institucions financeres per al desenvolupament, que són la primera i la segona font més importants quant a inversió pública en acció climàtica a les ciutats i representen el **36%** i el **30%** del finançament públic, respectivament.

Nomenada la «la COP del finançament», el principal resultat oficial de la COP29 va girar al voltant de l'adopció del Nou Objectiu Col·lectiu Quantificat (**NCQG**, per les seves sigles en anglès), el nou objectiu financer per a la política climàtica global, que substitueix el compromís anterior que havien adoptat els països desenvolupats consistent a aportar, fins a 2020, 100.000 milions de dòlars anuals per donar suport a l'acció climàtica als països en desenvolupament. Aquest objectiu de 100.000 milions, que es va assolir amb dos anys de retard, el 2022, i que es va considerar insuficient des del començament, va resultar in-

significant en comparació amb les demandes creixents en matèria de mitigació i adaptació climàtiques.

En el marc de les negociacions oficials de Bakú es va acordar augmentar totes les fonts de finançament fins a 1,3 bilions de dòlars anuals per als països en desenvolupament fins a 2035, en consonància amb els càlculs presentats per l'**Independent High-Level Expert Group on Climate Finance**. No obstant això, els països desenvolupats no han complert les expectatives, en comprometre's a mobilitzar només 300.000 milions de dòlars l'any per als països en desenvolupament fins a 2035, cosa que deixa entreveure el paper que el sector privat haurà d'adoptar per resoldre el dèficit de finançament i suposa que caldrà acceptar aportacions voluntàries dels països emergents rics i principals emissors, més enllà del grup tradicional de donants en matèria de clima (per exemple, la Xina). A part de fer curt quant als recursos econòmics necessaris per a una acció climàtica transformadora als països en desenvolupament

port de diferents agents clau. Atès que la COP29 inicia una fase fonamental de l'agenda climàtica el 2025, a causa del lliurament de noves CDN –per força més ambicioses– i de l'aspiració del Brasil d'adoptar un paper destacat com a amfitrió de la COP30, els resultats de Bakú no són tan convincents com hauria estat desitjable. Els governs municipals, les seves xarxes i els seus socis hauran de redoblar esforços per ampliar la seva contribució urbana al panorama climàtic mundial que encara està fortament enquistat en els estats-nació, els seus interessos particulars, les tensions geopolítiques i els estancaments multilaterals. Davant la perspectiva de l'agreujament de l'emergència climàtica, l'adaptació va guanyant rellevància en el marc de l'acció climàtica urbana, tot i que la mitigació segueix sent el centre d'atenció principal. Tanmateix, i malgrat el paper central que s'hi ha atorgat en el marc de la COP29, el finançament encara és l'element crucial per desbloquejar la mitigació i l'adaptació climàtiques transformadores a les ciutats.

## El compromís de les ciutats i les regions a l'hora de configurar un marc de governança multinivell eficient per abordar el canvi climàtic ha anat augmentant amb els anys

i de no incloure-hi subobjectius sobre adaptació i finançament de **pèrdues i danys**, el NCQG no va fer cap progrés quant a la petició a llarg termini de garantir l'accés directe dels governs municipals al finançament climàtic.

### 5. Les ciutats redoblen esforços de Bakú a Belém

La COP29 va tenir lloc una setmana després de la victòria electoral de Donald Trump als Estats Units, cosa que va fer sonar totes les alarmes en relació amb la política climàtica internacional, atès que el futur president estatunidenc va anunciar que el seu país es retiraria de nou de l'Acord de París i que augmentaria la producció nacional de petroli i gas, precisament en un moment en què els efectes adversos de l'escalfament global són cada cop més tangibles (Morillas et al., 2024). Com va passar la primera vegada que el president Trump va anunciar **aquesta decisió**, l'any 2017, podem esperar que els **governos subnacionals dels Estats Units** segueixin mantenint el seu compromís amb els assumptes globals, com ara la política climàtica, malgrat la posició del Govern federal. Al cap i a la fi, el compromís tan arrelat dels governs municipals amb l'acció pel clima global és un dels aspectes que motiven les ciutats a reivindicar que se'ls reconegui formalment la seva contribució i el seu paper en l'arquitectura institucional de la governança climàtica (Acuto et al., 2024).

No obstant això, el compromís de les ciutats amb l'acció climàtica depèn en gran mesura de les sinergies i del su-

port de diferents agents clau. Atès que el **Brasil** és la segona delegació més gran de Bakú i que el president Lula da Silva (que actualment ocupa la presidència del G-20) va reconèixer el paper de les ciutats en l'emergència climàtica durant la **Cimera U20** de Rio de Janeiro, les expectatives sobre la COP30 que s'ha de dur a terme a la ciutat de Belém, porta d'entrada a la selva amazònica, són força altes pel que fa a la política climàtica global i al paper fonamental que hi han d'adoptar els governs municipals. No obstant això, cal tenir en compte els colls d'ampolla enquistats que van més enllà de la presidència rotativa de les COP. A través del grup de Governos Locals i Autoritats Municipals (**LGMA**), els governs subnacionals han tingut veu en els processos polítics a l'empara de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (UNFCCC) des de la primera COP pel clima de 1995. El compromís de les ciutats i les regions a l'hora de configurar un marc de governança multinivell eficient per abordar el canvi climàtic ha anat augmentant amb els anys, cosa que demostra un compromís globalista que està per sobre el de molts estats-nació que són reticents a reconsiderar les seves prerrogatives en matèria de sobirania (Martinez, 2023a). Aquestes limitacions estructurals s'haurien d'abordar **reformant** el procés de les COP i l'arquitectura institucional de la governança global de manera més general.

Paral·lelament a les polítiques de governança multinivell i l'entorn propici (o la seva manca) per a una acció climàtica urbana transformadora, hi ha dimensions específiques en la confluència entre la política i l'acadèmia que val la pena supervisar quan vagin guanyant rellevància en els propers anys. En primer lloc, a mesura que els efectes del

canvi climàtic s'agreugin, augmentarà la petició de fons per a l'adaptació per part de ciutats de països vulnerables, cosa que alhora està en consonància amb la necessitat d'incloure els governs subnacionals en la posada en funcionament del fons de danys i pèrdues, tal com defensa la xarxa Ciutats i Governos Locals Units (CGLU). En segon lloc, l'enorme quantitat de coneixement sobre mitigació climàtica innovadora adquirit per les grans ciutats precursors del Nord Global no és fàcil de transferir a les ciutats petites i mitjanes en expansió del Sud Global, que són l'epicentre de l'actual onada d'urbanització global i dels efectes cada vegada majors del canvi climàtic, cosa que palesa el gran potencial de les xarxes internacionals de ciutats per compartir coneixement i recursos (Mokhles i Acuto, 2024). En tercer lloc, atès que les converses sobre medi ambient cada cop se centren més en la contribució de la natura a l'adaptació i la mitigació climàtiques, caldrà posar més atenció en la intersecció entre l'acció climàtica i els objectius en matèria de biodiversitat en els propers anys (Boran et al., 2024). En darrer lloc, malgrat la percepció generalitzada que es produeix una retroacció positiva entre la transició verda i la digital, la digitalització provoca un augment de les emissions de carboni i té efectes negatius sobre el medi ambient, que les ciutats, com a centres neuràlgics del consum cada vegada major de serveis digitals que requereixen una gran quantitat d'energia, haurien de supervisar si volen mantenir-se fidels als seus objectius de mitigació climàtica (Martinez, 2023b).

## Referències bibliogràfiques

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

Amat, D., i Martinez, R. (2023). "Climate-diligent cities: setting the urban standard of mitigation". *CIDOB Briefings*, 50, p. 1-6.

Boran, I., Pettorelli, N., Köberle, A. C., Borges, R. A., De Palma, A., Delgado, D., ... i 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, p. 1-6.

Martinez, 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, p. 37-60.

Martinez, R. "The environmental dark side of digitalisation: an urban perspective", *Notes Internacionals CIDOB*, 293, 2023b, p. 1-6.

Mokhles, S., i 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., Garcia Duran, P., Colomina, C., Garcés, B., Ayuso, A., i Martinez, R. "Presidential elections in the United States and the transatlantic agenda". *Notes Internacionals CIDOB*, 310, 2024, p. 1-8.

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

Schleussner, C. F., Ganti, G., Lejeune, Q., Zhu, B., Pfliegerer, P., Prütz, R., ... i Rogelj, J. "Overconfidence in climate overshoot". *Nature*, 634(8033), 2024, p. 366-373.

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