

INFORME DE POLÍTICA N°20

VÍNCULOS DEL PROGRAMA DE TRABAJO DE TRANSICIÓN JUSTA Y EL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO

Autora:
Nicole Makowski



Introducción

La decisión adoptada en la 30° Conferencia de las Partes (COP30) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) acerca del Programa de Trabajo de Transición Justa de los Emiratos Árabes Unidos (JTWP, por sus siglas en inglés) establece una serie de disposiciones relevantes en relación con el rol del financiamiento climático en la implementación de las transiciones justas en los países en desarrollo.

Este informe de política analiza las referencias al financiamiento incluidas en la decisión del JTWP y examina su grado de alineamiento con los elementos correspondientes del Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG, por sus siglas en inglés) de financiamiento climático, acordado en 2024 en la COP29 de Bakú, Azerbaiyán. Asimismo, se evalúan algunas implicancias de estas coincidencias para las principales discusiones en curso sobre financiamiento climático, incluidas aquellas vinculadas a los artículos 2.1.c y 9.1 del Acuerdo de París, y presenta recomendaciones de política de cara a las negociaciones intersesiones de junio de 2026.


1. Resultados del Programa de Trabajo de Transición Justa en la COP30

La COP30 de la CMNUCC, celebrada en noviembre de 2025 en Belém, Brasil, tuvo lugar en un contexto de altas expectativas en torno a la implementación del NCQG y de persistentes tensiones respecto de las obligaciones de financiamiento de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, tensiones que también incidieron en las negociaciones sobre otros temas de financiamiento como el Artículo 2.1.c del Acuerdo de París, relativo al alineamiento de los flujos financieros con un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima.

En ese marco, se esperaba que la Conferencia avanzara principalmente en la profundización de los aspectos cualitativos del nuevo objetivo -en particular aquellos ligados a la calidad del financiamiento- a través de dos vías principales:

- La “Hoja de Ruta de Bakú a Belém hacia los 1,3 billones”, un informe elaborado por las presidencias de Azerbaiyán y Brasil, establecido en el marco del NCQG y presentado en la COP30, orientado a aumentar el financiamiento climático hacia los países en desarrollo.¹

¹Según su mandato, la Hoja de Ruta también busca apoyar la implementación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs, por sus siglas en inglés) y los Planes Nacionales de Adaptación (NAPs, por sus siglas en inglés) de los países en desarrollo mediante donaciones, financiamiento concesional, instrumentos no generadores de deuda y medidas para crear margen fiscal.

- 
- El Artículo 9.1 del Acuerdo de París, relativo a la obligación de los países desarrollados de proveer financiamiento público a los países en desarrollo, respecto del cual varios grupos de países en desarrollo buscaron obtener mayores precisiones ante su descontento con los resultados del NCQG.²

Asimismo, si bien el JTWP no figuraba inicialmente como el principal resultado esperado de la COP30, rápidamente se consolidó como uno de los más relevantes. Esto respondió en gran parte a la presión de organizaciones de la sociedad civil, que lograron posicionar la transición justa con mayor centralidad, incluso frente a otros temas como los indicadores del Marco de los Emiratos Árabes Unidos para la Resiliencia Climática Global para alcanzar y evaluar el progreso de la Meta Global de Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés).

Un elemento central de la decisión del JTWP es el establecimiento de un **mecanismo de transición justa**, cuyo propósito será mejorar la cooperación internacional, la asistencia técnica, el fortalecimiento de capacidades y el intercambio de conocimientos, con el objetivo de facilitar transiciones justas, equitativas e inclusivas. El texto establece que este mecanismo deberá implementarse de manera que aproveche y complemente los trabajos existentes bajo la CMNUCC y el Acuerdo de París, incluido el propio JTWP, establecido en 2023 en la COP27 de Sharm el-Sheij, Egipto.

Además, la decisión solicita a los Órganos Subsidiarios (SBs, por sus siglas en inglés) de la CMNUCC que recomienden en junio de 2026 -durante las negociaciones intersesionales-, un proyecto de decisión sobre el proceso de operacionalización del mecanismo, que será considerado durante la COP31, prevista para noviembre de 2026 en Antalya, Turquía. A su vez, invita a las Partes y los actores no estatales a presentar sus opiniones sobre dicho proceso hasta el 15 de marzo de este año.

En este marco, y como se verá a continuación, la decisión sobre el JTWP adquiere especial relevancia al vincular de manera explícita las transiciones justas con el financiamiento climático. Si bien no establece obligaciones financieras cuantificadas, aporta orientaciones que dialogan directamente con el NCQG y que podrían tener implicancias para diversas discusiones en curso sobre financiamiento climático.

²Para mayor información sobre los temas de financiamiento en discusión en la COP30, así como sus resultados, se recomienda consultar el siguiente informe del Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC):

https://a1f7a9c2-c300-4bce-a10a-f8410b8932f0.filesusr.com/ugd/32948d_5fc4021104cf49b08bf48a36a6d1b0d0.pdf

2. Alineamiento entre el Programa de Trabajo de Transición Justa y el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado

Un análisis comparado de las decisiones sobre el JTWP y el NCQG permite identificar coincidencias sustantivas en materia de financiamiento climático. Si bien ambos marcos responden a mandatos distintos, comparten diagnósticos y prioridades que refuerzan la coherencia del régimen climático multilateral.

En particular, el JTWP recoge y proyecta hacia el ámbito de la transición justa varios de los elementos centrales del NCQG, especialmente en lo concerniente al vínculo entre las transiciones justas y el financiamiento climático, a las barreras que enfrentan los países en desarrollo para financiar la acción climática y al tipo de instrumentos financieros necesarios para viabilizar dichas transiciones (véase Tabla 1).

Tabla 1. Principales coincidencias entre el JTWP y el NCQG en materia de financiamiento climático


| Dimensión | NCQG (COP29) | JTWP (COP30) | Grado de alineamiento | Observaciones |
|--|---|---|-----------------------|--|
| Vínculos entre transición justa y financiamiento | “... importancia de que se sigan adoptando medidas para apoyar una transición justa en todos los sectores y esferas temáticas...” (párr. 20) | “... los medios de aplicación... son esenciales para facilitar la búsqueda de trayectorias hacia una transición justa que promuevan el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza en las Partes que son países en desarrollo...” (párr. 21) | ● Medio | Mientras que el NCQG destaca la importancia de la transición justa, el JTWP subraya su dependencia de los medios de implementación, incluido el financiamiento |

| Dimensión | NCQG (COP29) | JTWP (COP30) | Grado de alineamiento | Observaciones |
|-----------------|---|--|-----------------------|--|
| Barreras | <p>“... necesidad de eliminar los obstáculos y contrarrestar los inhibidores a que se enfrentan las Partes que son países en desarrollo para financiar la acción climática, incluidos los elevados costos del capital, el limitado margen fiscal, los niveles de endeudamiento insostenibles, los elevados costos de las transacciones y las condiciones a que está supeditado el acceso...” (párr. 6)</p> | <p>“... importancia de que se sigan realizando esfuerzos para apoyar las transiciones justas a través de medidas que eviten agravar la carga de la deuda y creen espacio fiscal...” (párr. 12.v)</p> <p>“... una carga de la deuda elevada y un espacio fiscal limitado pueden obstaculizar dichos esfuerzos [de búsqueda de trayectorias hacia una transición justa]” (párr. 21)</p> | ✓ Alto | El JTWP adopta el diagnóstico del NCQG en materia de barreras, con énfasis en la deuda y el espacio fiscal, aunque sin referencias explícitas a los costos de capital y transacción, y el acceso al financiamiento |

| Dimensión | NCQG (COP29) | JTWP (COP30) | Grado de alineamiento | Observaciones |
|---------------------|--|---|-----------------------|---|
| Instrumentos | <p>“... importancia crucial de que, para 2030, se reduzca considerablemente el costo del capital y aumente la proporción de financiación movilizada procedente de fuentes públicas, así como de que se cree margen fiscal en las Partes que son países en desarrollo mediante el uso de instrumentos innovadores, como los instrumentos de cobertura de primera pérdida, las garantías, la financiación en moneda local y los instrumentos para hacer frente al riesgo de tipo de cambio, teniendo en</p> | <p>“... aumentar la financiación nueva y adicional, a base de donaciones, en condiciones muy favorables y mediante instrumentos que no acarreen deuda sigue siendo fundamental para apoyar a los países en desarrollo...” (párr. 22)</p> | <p>✓ Alto</p> | <p>Ambos textos destacan la importancia de las donaciones, el financiamiento concesional y los instrumentos no generadores de deuda; el NCQG incorpora además referencias a instrumentos innovadores para la creación de espacio fiscal</p> |

| Dimensión | NCQG (COP29) | JTWP (COP30) | Grado de alineamiento | Observaciones |
|--|---|-----------------|--------------------------|---------------|
| Instrumentos (continuación) | <p>cuenta las circunstancias nacionales, y alienta a que se exploren, utilicen y amplíen fuentes e instrumentos de financiación innovadores...” (párr. 15)</p> <p>“Invita a las instituciones financieras internacionales, incluidos los bancos multilaterales de desarrollo... a que sigan adaptando sus modelos operativos, cauces e instrumentos... entre otros medios: a) Desplegando una serie de instrumentos, en particular instrumentos que no generen endeudamiento ...” (párr. 23.a)</p> | | | |

Nota. Elaboración propia en base a las decisiones del NCQG y el JTWP.



En conjunto, las referencias textuales muestran un alto grado de alineamiento entre el JTWP y el NCQG en los aspectos cualitativos del financiamiento climático, en particular en lo relativo a la deuda, el espacio fiscal y el uso de instrumentos no generadores de deuda. Esta convergencia refuerza la centralidad de la provisión de recursos públicos y concesionales, así como la necesidad de abordar las condiciones macroeconómicas que enfrentan los países en desarrollo como parte integral de las transiciones justas.

3. Implicancias del Programa de Trabajo sobre la Transición Justa para otras discusiones de financiamiento

Las coincidencias entre el JTWP y el NCQG podrían incidir de manera significativa en una serie de discusiones de financiamiento que serán centrales en 2026. En particular, el inicio del denominado **“Diálogo Veredas” sobre el Artículo 2.1.c y su complementariedad con el Artículo 9 del Acuerdo de París** -un proceso de talleres³ con el objetivo de examinar los retos y las oportunidades en materia de alineamiento de los flujos financieros con los objetivos del Acuerdo, decidido en la COP30 como continuación del Diálogo de Sharm el-Sheij- plantea el desafío de evitar que la agenda de alineación derive en nuevas condicionalidades o en una transferencia implícita de responsabilidades hacia los países en desarrollo. En este sentido, las salvaguardas acordadas en la COP30⁴, junto con las referencias del JTWP a la deuda, al espacio fiscal y al uso de instrumentos no generadores de deuda, constituyen insumos clave para orientar las discusiones previstas para 2026.

Asimismo, el establecimiento de las modalidades del **programa de trabajo para analizar el financiamiento climático en el marco del Artículo 9, incluido el Artículo 9.1** -también adoptado en la COP30-, será fundamental para evaluar si se avanza hacia una mayor claridad, previsibilidad y suficiencia en la provisión de recursos públicos por parte de los países desarrollados. En este sentido, la persistencia de la brecha entre el financiamiento movilizado y provisto por los países desarrollados en relación con las necesidades de los países en desarrollo -sumada al actual contexto geopolítico-, podría continuar obstaculizando discusiones sustantivas no sólo sobre financiamiento, sino también sobre transiciones justas, en especial en materia del nuevo mecanismo creado.

³A diferencia del Diálogo de Sharm el-Sheij, el Diálogo Veredas establece una mesa redonda anual de alto nivel destinada a facilitar un intercambio político entre países y actores clave, conocida como las “Xingu Finance Talks”.

⁴Estas salvaguardas -incorporadas a pedido de los países en desarrollo- establecen, entre otras cuestiones, que el Artículo 2.1.c no sustituye la obligación de los países desarrollados de proveer financiamiento público bajo el Artículo 9 del Acuerdo de París.

Reflexiones finales y recomendaciones hacia las negociaciones intersesionales

La decisión adoptada en la COP30 sobre el JTWP consolida un marco que vincula de manera explícita la transición justa con el financiamiento climático y refuerza la centralidad de las condiciones estructurales en la implementación de la acción climática en los países en desarrollo. Al reconocer de forma directa las limitaciones asociadas a la deuda, el espacio fiscal y la calidad de los instrumentos financieros, el JTWP aporta una base sólida para integrar de manera más profunda la transición justa en las discusiones sobre financiamiento climático.

La convergencia entre el JTWP y el NCQG refuerza una lectura del financiamiento climático que prioriza la utilización de instrumentos no generadores de deuda y reconoce la creación de espacio fiscal como una condición necesaria para la viabilidad de las transiciones justas en los países en desarrollo.

De cara a 2026, estas definiciones ofrecen una base relevante para vincular de forma más concreta las discusiones sobre los artículos 2.1.c y 9.1 del Acuerdo de París. En este sentido, el JTWP podría contribuir a fortalecer una agenda de financiamiento climático consistente con transiciones justas, equitativas y alineadas con las necesidades y prioridades de los países en desarrollo.

Con vistas a las negociaciones intersesionales de junio, se sugiere que los SBs de la CMNUCC:

- Incorporen de manera explícita consideraciones de deuda y espacio fiscal en las recomendaciones sobre la operacionalización del mecanismo de transición justa, reconociendo que estas variables constituyen barreras estructurales para la implementación de las transiciones justas en los países en desarrollo.
- Prioricen orientaciones sobre la calidad del financiamiento climático en línea con el NCQG, promoviendo el uso de donaciones, financiamiento concesional y otros instrumentos no generadores de deuda como medios centrales para apoyar las transiciones justas.
- Aseguren la coherencia entre el trabajo sobre el JTWP, el Diálogo Veredas y el programa de trabajo sobre el Artículo 9, promoviendo enfoques consistentes que refuercen la provisión de financiamiento nuevo, adicional y predecible para los países en desarrollo.
- Faciliten la participación sustantiva de los países en desarrollo y de actores no estatales relevantes en el diseño de las modalidades del mecanismo de transición justa, en particular en lo relativo a sus dimensiones financieras, de manera de reflejar las diferentes necesidades, prioridades y contextos nacionales.

Bibliografía

CMNUCC. (2015). *Acuerdo de París*.
https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

CMNUCC. (2024). Nuevo objetivo colectivo cuantificado de financiación para el clima (Decisión 1/CMA.6, FCCC/PA/CMA/2024/L.22).
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_L22S.pdf

CMNUCC. (2025). Programa de trabajo de los Emiratos Árabes Unidos sobre la transición justa (Decisión -/CMA.7, FCCC/PA/CMA/2025/L.14).
https://www.unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2025_L14S.pdf

CMNUCC. (s. f.). *United Arab Emirates Just Transition Work Programme*.
<https://unfccc.int/topics/just-transition/united-arab-emirates-just-transition-work-programme#Dialogues-and-other-events>

GFLAC. 2025. *La 30ª Conferencia de las Partes (COP30) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC): informe de resultados en materia de financiamiento climático*. https://a1f7a9c2-c300-4bce-a10a-f8410b8932f0.filesusr.com/ugd/32948d_5fc4021104cf49b08bf48a36a6d1b0d0.pdf

International Institute for Sustainable Development (IISD). (2025). *Summary of the 2025 Belém Climate Change Conference: 10–22 November 2025*. (Earth Negotiations Bulletin, Vol. 12, No. 888).
<https://enb.iisd.org/sites/default/files/2025-11/enb12888e.pdf>



Licencia Creative Commons

Atribución/Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional

Cita sugerida: Makowski, N. (2026). *Vínculos del Programa de Trabajo de Transición Justa y el Financiamiento Climático*. Informe de Política nº 20, Rosario: Argentina 1.5.