

2023, un año singular para la acción climática

Serie:

La gobernanza climática internacional

CENTRO DE ESTUDIOS EN CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

2023

Un examen de la agenda climática 2023

Autores:

Hernan Carlino, Luciano Caratori, Micaela Carlino

Índice:

Nota	4
Resumen Ejecutivo	6
1 - Introducción	8
2 - Objetivos	8
3 - Las negociaciones a mitad de camino.....	9
A) Impulsando la Descarbonización.....	11
B) Aumentando la resiliencia.....	14
C) Reformando al sistema financiero.....	16
4 - El Balance Global en el marco del Acuerdo de París	18
Las dimensiones del balance global	21
Referencias bibliográficas.....	25

Nota:

Esta nota de política es la primera del 2023 correspondiente al análisis de los esfuerzos para enfrentar el cambio climático global a lo largo de este año singular. Esta publicación, en rigor, hace parte de una extensa serie de reportes elaborados por la Fundación Torcuato Di Tella (FTDT) -que ya se ha prolongado por más de una década larga- sobre el proceso de construcción de la gobernanza y el derrotero que fueron transitando las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuyas sesiones la FTDT comenzó a difundir a partir de la sesión celebrada entonces en Durban, República de Sudáfrica, en 2011.

Esos reportes han comprendido así la observación de lo sucedido en más de doce conferencias de las Partes de esa Convención y de un número considerable de sesiones de los órganos subsidiarios de la misma durante todo ese período.

También comprendieron además el examen más detallado de los procesos por los que atravesó la negociación internacional, que condujeron a acuerdos trascendentes o, por el contrario, en otras ocasiones, provocaron retrocesos considerables en el desenvolvimiento de los esfuerzos de cooperación que estuvieran orientados a impulsar la acción climática global.

El propósito de este esfuerzo sostenido en el tiempo por la FTDT y sus investigadores y, en particular, por el equipo de su Centro de Estudios en Cambio Climático Global, ha sido contribuir al análisis de un proceso complejo, dilatado en el tiempo, pleno de tensiones y, algunas veces, con derivas inesperadas, hace parte de un intento persistente por comprender una intrincada secuencia de construcción de gobernanza internacional en el ámbito del sistema multilateral de negociación del sistema de las Naciones Unidas, que se ha prolongado ya durante más de tres largas décadas.

El impulso de la negociación climática ha estado principalmente destinado a introducir una medida de racionalidad y justicia al desafío que supone la gestión de bienes públicos globales en un mundo en el que los valores son sometidos sin excepción al rasero poderoso de los intereses, sin demasiada preocupación por las consecuencias planetarias de las disrupciones que los modelos económicos prevalentes -casi inexorablemente- provocan, de lo que hay innumerables ejemplos, a la vez que evidencias de gravedad creciente.

En cualquier caso, la FTDT ha entendido que la sociedad debe estar en condiciones de comprender que es lo que está en juego en estas sesiones internacionales, a veces abstrusas, a veces frustrantes, que las más de las veces aparecen alejadas de las preocupaciones y los intereses de buena parte de los ciudadanos comunes del planeta, que las suelen con frecuencia entender (cuando tienen alguna noticia de lo que allí está ocurriendo)

como un puro ejercicio retórico, de alta intensidad y escasa vinculación concreta con su vida y sus las más de las veces exigentes problemas cotidianos.

También la FTDT entiende que es preciso difundir cuales son las eventuales consecuencias de lo que sucede en el proceso de construcción de un régimen climático internacional equilibrado, justo y eficiente, qué responsabilidades les cabe a los distintos países, según sus trayectorias y circunstancias, y a sus gobiernos, en relación con la habitual insuficiencia de las acciones gubernamentales dirigidas a enfrentar el cambio climático, y cuáles son las razones elementales por la cuales, en un número muy destacado de casos, se sostienen posiciones nacionales que, con frecuencia, están tan a contramano de las necesidades y prioridades de las mismas sociedades en las que se conciben, así como resultan tan desventajosas para el aseguramiento de las condiciones para la preservación de unos ecosistemas planetarios cada vez más gravemente amenazados.

De manera que la tarea realizada conjuntamente por el Instituto y la Fundación Torcuato Di Tella en materia de seguimiento del proceso de construcción del régimen climático internacional a lo largo del tiempo ha obedecido al mandato de examinar, elucidar y diseminar elementos de conocimiento especializado en cuestiones sólo aparentemente ambientales en un mundo en cambio profundo, transido casi sistemáticamente por la desigualdad, el conflicto entre países e ideologías, y la profunda y creciente disrupción ecosistémica.

El propósito expreso de esta labor institucional ha sido contribuir a crear en el ámbito de la comunidad condiciones de inteligibilidad mínimas necesarias para poder comprender y aportar a resolver los arduos dilemas que plantea el cambio climático, a la vez que entender las dificultades de construir un régimen de gobernanza adecuado para darles soluciones.

También se propone colaborar en los procesos de formulación de políticas nacionales y regionales, así como locales, para enfrentar los efectos desfavorables sobre la sociedad, los ecosistemas y la economía, de los estilos de desarrollo dominantes y de algunas de sus consecuencias más adversas, a la vez que para impulsar procesos de descarbonización profunda de los sistemas productivos y de los medios de vida, mediante la implementación de transiciones socio técnicas que permitan avanzar decididamente hacia una economía global carbono neto cero y unas sociedades resilientes al cambio climático, al tiempo que las transformaciones puestas en valor contribuyan a reducir la pobreza y la desigualdad.

Resumen Ejecutivo

En más de una dimensión relevante puede afirmarse que las negociaciones climáticas están hoy efectivamente a mitad de camino. Por una parte, han transcurrido ya siete años desde la trascendental firma del Acuerdo de París y faltan aproximadamente otros siete hasta el 2030, que se plantea como un momento crítico para consolidar un impulso sustantivo en materia tanto de mitigación como de adaptación. Por la otra parte, la humanidad esta casi a medio camino para alcanzar una instancia decisiva: llegar efectivamente a un presupuesto de carbono igual a cero y, a la vez, lograr la resiliencia climática y la sostenibilidad.

Por ello, el 2023 se presenta como un año singular para la consolidación del proceso de construcción del régimen climático internacional, pero, sobre todo, para vislumbrar con mayor claridad si la significativa corrección de rumbo -que hace falta introducir a escala global para enfrentar la actual emergencia climática- está algo más cerca de alcanzarse, incluso de definirse con mayor claridad, en medio de las graves tensiones geopolíticas internacionales y de las perturbaciones económico-financieras que sacuden recurrentemente a la economía mundial. De hecho, el Presidente de la COP28 ha hecho un llamado a esa “corrección de curso mayor” con la expectativa que en la Cumbre de Dubái sea posible obtener resultados que puedan empezar a limitar el calentamiento global. Habría de ese modo una oportunidad de aprovechar las oportunidades económicas que devienen de la transición climática, teniendo en cuenta, además, que las inversiones y el rumbo de las políticas darán forma a los procesos de crecimiento, la prosperidad y los modos de vida en el futuro en cada país.

Sin embargo, pese al llamamiento a modificar -a torcer- la curva de emisiones de gases de efecto invernadero, las emisiones globales todavía siguen creciendo. En vez de ubicarse en un sendero que conduzca a mantener el calentamiento global por debajo de 1.5°C, las actuales políticas climáticas mundiales colocan a la humanidad en una traza que lleva el aumento de la temperatura bien por encima de los 2°C.

Así, el reporte de síntesis del IPCC presentado en marzo de 2023, con sus serias preocupaciones y sus alertas, no obstante haber sido éstos reiteradamente velados por razones políticas en el proceso de aprobación por los gobiernos, daba suficientes motivos para entender que las correcciones de rumbo deberían ser significativas, y profundas, tanto como urgentes.

Entre los temas claves a considerar durante la COP28 pueden incluirse sin dudas la profundización de los procesos de descarbonización en todos los sectores relevantes, la reforma imprescindible del sistema

financiero internacional para adecuarlo a las necesidades del presente, y el fortalecimiento de la resiliencia para hacer posible soportar la vulnerabilidad agravada frente a los cada vez mas severos impactos del cambio climático.

Parar hacer estos procesos mas eficientes y viables, el primer Balance Global (GST, por sus siglas en inglés), que debe culminar durante la Conferencia de las Partes ya próxima en los Emiratos Árabes Unidos, debiera facilitar por una parte impulsar la colaboración entre múltiples actores de cara a la vigésimo octava Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP28). El principal objetivo de este proceso es alimentar una nueva ronda de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) a presentar por las Partes del Acuerdo de París, para el año 2035. Adicionalmente, el balance global se propone identificar oportunidades para fortalecer la cooperación internacional de modo de lograr las metas del Acuerdo de París.

Contribuir a moderar las desigualdades, reducir las asimetrías en las cargas que enfrentan los países, facilitar el acceso a recursos financieros y tecnológicos, a la vez que beneficiarse de mecanismos de fortalecimiento de capacidades e instaurar procesos de cooperación internacional sostenidos en el tiempo, es parte de un esfuerzo colectivo que depende esencialmente de la voluntad común de trabajar cooperativamente. La agenda climática de este año debiera conciliar la voluntad política, la racionalidad técnica y la solidaridad para poder corregir el rumbo de manera tan radical como la información científica indica.

Las señales que entrega el proceso de negociación internacional, empero, no son enteramente alentadoras. Si bien se trataron en las reuniones de los órganos subsidiarios de la Convención numerosos temas de importancia que estaban comprendidos en la agenda de las sesiones: agricultura, cuestiones relativas a la Meta Global de Adaptación, el Balance Global Mundial, el fondo para Pérdidas y Daños y el asunto de la meta de financiamiento así como el Programa de Trabajo de Transición Justa, ha quedado una lista extensa de temas pendientes que deberán ser negociados directamente durante la COP28 misma. Asimismo, por consenso de las Partes, no se incluyó el Programa de Trabajo de Mitigación ni el ítem de financiamiento, mientras la agenda de las sesiones se aprobó recién hacia el final de la reunión, que revela cierta incapacidad para alcanzar consensos con valor operativo.

1- Introducción

El 2023 se presenta como un año singular para la consolidación del proceso de construcción del régimen climático internacional, pero, sobre todo, para vislumbrar con mayor claridad si la significativa corrección de rumbo -que hace falta introducir a escala global para enfrentar la actual emergencia climática- está algo más cerca de alcanzarse, incluso de definirse con mayor claridad, en medio de las graves tensiones políticas internacionales y de las perturbaciones económico-financieras que sacuden recurrentemente a la economía mundial.

Es posible, empero, que en medio de enormes dificultades haya pese a todo algunas posibilidades de alcanzar acuerdos que permitan diseñar e implementar paulatinamente soluciones en ámbitos claves.

También, como indican los resultados de las sesiones de las reuniones preparatorias de la COP28, durante las sesiones de los Órganos Subsidiarios realizadas en Bonn durante junio, puede suceder que la falta de ambición de la propia Presidencia o las disputas entre las Partes, que trasladan al campo de la diplomacia climática conflictos que tienen indudablemente otra génesis, impidan efectivamente alcanzar los resultados imprescindibles para evitar la grave crisis climática.

En efecto, durante la quincuagésima octava sesión de los Órganos Subsidiarios, los gobiernos solo fueron capaces de acordar la agenda de las reuniones en el penúltimo día de la conferencia, bastante tardíamente para aprovechar a pleno el tiempo de las sesiones. Hubo resistencias a discutir acerca de la mitigación, aunque no cabe ninguna duda que es un tema fundamental, mientras las discusiones sobre la cuestión de pérdidas y daños se extendió hasta el último momento de las sesiones y las conversaciones sobre el balance global tropezaron con las sempiternas cuestiones del financiamiento en distintos de sus correspondientes planos.

A continuación, examinamos algunas de las cuestiones en juego en el camino a la COP28 y elementos de la agenda formal, así como asuntos de la agenda implícita de estos meses cruciales que restan.

2- Objetivos

Esta nota de política se propone examinar algunos de los posibles rasgos distintivos de una

etapa de negociaciones definida por la necesidad de introducir cambios sustantivos en el ritmo de marcha de la acción climática internacional y de adoptar correcciones de rumbo considerables, que permitan evitar los impactos dramáticamente perjudiciales que ocasiona el cambio climático global sobre las sociedades, los ecosistemas y las economías, y, en particular sobre los medios de vida de los grupos más vulnerables.

El análisis que se desarrolle debe poder recoger e interpretar no solo lo que indican las agendas de las sesiones previstas con prolija antelación, sino de alguna manera anticipar los posibles eventuales alineamientos de las Partes y de los distintos actores claves a la luz de sus declaraciones, sus propuestas y sus iniciativas en un año que se destaca por la elevada intensidad de las interacciones planeadas y por la cantidad de reuniones internacionales asociadas de diversos modos a la cuestión del cambio climático en sus diversas manifestaciones. También, adquiere más relieve por la magnitud de las emergencias que, una y otra vez, se despliegan en todas las regiones del planeta.

3- Las negociaciones a mitad de camino

En más de una dimensión relevante puede afirmarse que las negociaciones están hoy efectivamente a mitad de camino. Por una parte, han transcurrido ya siete años desde la trascendental firma del Acuerdo de París y faltan aproximadamente otros siete hasta el 2030, que se plantea como un momento crítico para consolidar un impulso sustantivo en materia tanto de mitigación como de adaptación.

Por la otra parte, la humanidad está casi a medio camino para alcanzar una instancia decisiva: llegar efectivamente a un presupuesto de carbono igual a cero y, a la vez, lograr la resiliencia climática.

En otra escala, casi micro, puede afirmarse, hemos recorrido un tramo de la trayectoria climática del 2023, pues las conversaciones climáticas de mitad de año en Bonn, realizadas entre el 5 y el 15 de junio, las reuniones anuales de los denominados “órganos subsidiarios”, genéricamente (aunque aludan a las sesiones de los respectivos Órganos Subsidiarios de Implementación y del de Asesoramiento Científico Tecnológico), representan un momento importante en el calendario anual de la diplomacia climática, y debían haber permitido establecer expectativas bien ambiciosas y preparar a los Partes para aquello que los gobiernos deberán acordar en la COP28.

En estas sesiones del 2023, como tantas otras veces, los negociadores esperaban poder hacer el mayor progreso posible y de ese modo aliviar la carga al máximo para cuando los políticos lleguen oportunamente a la COP28 en Dubái para tomar las principales decisiones, aquellas

claves, si hubiera entonces consenso para ello, para lo cual es preciso trabajar para ello en los meses que restan.

Estas sesiones también implicaban, de alguna manera, un momento para el cambio de gestión entre la Presidencia previa (la de la COP27) y la entrante, que debe en consecuencia poder fijar su punto de partida, establecer los principales objetivos de su propia gestión y empezar a construir la trama de coaliciones y acercamientos entre las Partes que le permitan a la Presidencia alcanzar el éxito en las metas propuestas para su respectivo programa de negociación. De hecho, las reuniones representaban una especie de test ácido para establecer si la presidencia de la COP28 por los EAU iba a ser capaz de proveer una prueba de su capacidad de liderazgo del proceso y de construir la confianza necesaria para poder adoptar las decisiones imprescindibles.

Este año, naturalmente, no habrá de ser en este sentido demasiado diferente, en medio de las condiciones particulares que lo configuran, pues los negociadores deberán buscar coincidencias que hagan posible salvar las diferencias en materia de ciertos tópicos particularmente difíciles: incluyendo la importancia de acelerar una transición energética que necesita ser tan intensa como veloz, empezar a resolver de una buena vez la cuestión del financiamiento climático y comenzar a sentar las bases para que el fondo destinado a pérdidas y daños se convierta en una realidad tangible mas allá de declaraciones que parecen bien intencionadas pero se manifiestan luego algo etéreas.

La nueva Presidencia, por eso, deberá poder liderar el proceso hacia esos propósitos ambiciosos que, a la vez, deben ser hechos efectivamente viables durante su propio periodo de gestión, una instancia importante pero limitada (como todas) en el tiempo.

Sobre estos asuntos es conveniente considerar cuales son las opciones y cuales los medios para avanzar en dirección de unas soluciones que sean a la vez apropiadas y justas.

En rigor, la ronda de negociaciones climáticas inició tempranamente en el 2023, pues ya en marzo, en Copenhague, se realizó una primera reunión de ministros de Ambiente, la así denominada *Copenhagen Climate Ministerial*, que se concretó en los márgenes de la presentación formal del nuevo reporte de Síntesis del IPCC (*AR6 Synthesis Report*), que se hizo el 20 de marzo, y hubo allí una primera oportunidad crítica para que esos ministros intentaran definir expectativas acerca de cómo habrá de concretarse una necesaria corrección de rumbo de la acción climática durante este año.

El reporte del IPCC con sus serias preocupaciones y sus alertas, aunque estos hubieran sido reiteradamente velados por razones políticas en el proceso de aprobación gubernamental, daba suficientes motivos para entender que las correcciones de rumbo deberían ser significativas, y profundas, tanto como urgentes.

Entre las cuestiones que los gobiernos tienen que acordar y hay que poder decidir, (especialmente, pero sin limitarse sólo a estas), en el ámbito de la próxima COP28, se cuentan por lo menos las siguientes:

- i. Cómo dar respuesta al primer balance global (BG) que se deberá concretar este año; y que representa una evaluación de los progresos habidos hacia el logro de las metas del Acuerdo de París y, sobre todo poder determinar que reacciones concretas pueden darse a los desafíos que se plantean actualmente, teniendo conciencia que la comunidad internacional está, en materia de acción climática, muy significativamente alejada de su rumbo; corregir ese rumbo implicaría, por cierto, adoptar un sendero de transformaciones sumamente distinto del actual, más exigente, radical y acelerado.
- ii. Establecer una visión ambiciosa para las diversas decisiones que los gobiernos deben adoptar durante la COP28, en especial para acelerar la acción climática y en materia de mitigación, en particular a la luz del sombrío panorama que el reciente reporte de síntesis del IPCC, al que ya hicimos referencia más arriba, ha expuesto con precisión y detalle suficiente; y que reclama respuestas concretas.
- iii. Fijar algunos hitos relevantes para que puedan ir concretando de aquí en el camino a la próxima Conferencia de las Partes, a fin de año, para impulsar la acción cuanto antes y además con la mayor ambición y prontitud posible.

De manera que es preciso enfocar los diálogos que se realicen en este periodo y buscar coincidencias especialmente en torno a tres brechas particularmente importantes, de modo que las intervenciones que se concreten den sentido y logren impulsar la corrección de rumbo tal como se pretende alcanzar en estas próximas sesiones de la Conferencia de las Partes.

Algunos de los asuntos particularmente importantes a los que habría que encontrar respuestas son:

A) Impulsar la Descarbonización

Si el énfasis habrá de estar puesto en los próximos meses y durante el desenvolvimiento de la misma COP28 en la resolución de algunos aspectos claves, no cabe duda de que una de esas cuestiones esenciales a resolver es lograr la aceleración del proceso de descarbonización, cuestión imprescindible, sin dudas, a esta altura, pues una cuestión crítica es si es posible confiar que los gobiernos habrán de cumplir con los compromisos que han realizado.¹

Para comenzar, ampliar o (en el caso de algunos países que más han reforzado sus políticas climáticas), simplemente profundizar los procesos de descarbonización que ya tienen en marcha, mediante transiciones muy profundas y enérgicas en las principales fuentes, es preciso contemplar de modo general, lograr un punto de inflexión descendente en la actual curva de emisiones, mediante un conjunto de acuerdos de reducción de emisiones que impulsen las emisiones globales hacia abajo al tiempo que se desata una oleada de modernización económica al amparo de la transición climática. En este sentido se espera que la COP28 pueda acordar un paquete de prioridades de mitigación que a la vez contribuya a la implementación de una nueva economía que promueva asimismo la eficiencia energética y estimule las energías renovables.

Sería posible aproximarse al logro de este esfuerzo mediante una posición ambiciosa dirigida al establecimiento de metas de reducción del 43% para el 2030 y un 60% para el 2035, como se requiere para mantenerse por debajo de los niveles del 2019. Un mecanismo idóneo para hacerlo consistiría en acordar mejorar las metas del 2035 antes de la COP30, incluyendo esas metas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional. Simultáneamente, podrían acordarse metas globales destinadas a acelerar la transición para dejar los combustibles fósiles y expandir los renovables como mencionamos, junto con otras iniciativas en un párrafo mas abajo.

Esas prioridades de mitigación deben comprender metas de reducción de emisiones sustantivamente mas ambiciosas a las vez que unas significativamente más robustas sistemas para que los actores relevantes (regiones, países, estados o provincias, ciudades, empresas públicas y privadas, corporaciones, empresas pequeñas y medianas, sociedades, etc.) puedan dar cuenta tanto de los compromisos que enuncian cuanto del grado con que cumplen con las promesas de mitigación que han formulado.

Asimismo y más específicamente podría considerarse:

¹ Joeri Rogelj, Taryn Fransen, Michel G. J. den Elzen, Robin D. Lamboll, Clea Schumer, Takeshi Kuramochi, Frederic Hans, Silke Mooldijk, and Joana Portugal-Pereira (2023). Credibility gap in net-zero climate targets leaves world at high risk Science, 380 (6649). DOI: 10.1126/science.adg6248. Insights, Policy Forum. Science.

- La COP28 podría intentar nuevamente acordar una declaración dirigida a proponer la eliminación gradual de los combustibles fósiles que sirva como abordaje general y opere creando un marco global para tratar la cuestión de los combustibles fósiles. Debe recordarse que, en 2022, en Egipto, alrededor de 80 países apoyaron una iniciativa en este sentido para lograrlo, que, desafortunadamente, a último momento, fracasó. Algunos bloques, entre ellos el de la Unión Europea, podrían insistir con una iniciativa de este tipo antes de la COP28, entendiendo que una declaración de este tenor en una Conferencia liderada por un país que es un gran exportador de petróleo y gas, enviaría una señal robusta del compromiso gubernamental considerando medidas más radicales, tales como las que se necesitan. Debe recordarse que, en este sentido, el mensaje del IPCC es más claro que nunca, pues destaca que las emisiones proyectadas que produciría la infraestructura actualmente existente de combustibles fósiles, exceden el presupuesto de carbono remanente para poder permanecer por debajo de un aumento de la temperatura global de 1.5°C, invalidando de ese modo la posibilidad de alcanzar la meta global del Acuerdo de París, subordinada, pero políticamente clave, para un numeroso grupo de países, especialmente los Estados Insulares en Desarrollo.
- Los gobiernos pueden, además, adoptar medidas que aceleren los senderos de transformación correspondientes a sus principales sectores emisores. Hay una brecha entre la reducción del 43%, necesaria a nivel global para no exceder el 1.5°C, y las metas nacionales para el 2030, por lo que una presión continuada para establecer nuevos objetivos para ese año es bien importante, si bien pareciera hoy difícil de lograr.
- Pero, además, las reducciones reales de emisiones y no solo el establecimiento de nuevas metas cuentan significativamente, lo que implica alterar los ratios de inversión mas decisivamente a favor de las energías renovables, en lugar de destinadas a los fósiles y darle contenido efectivo a metas sectoriales relativas a reducciones provenientes del cambio de uso de la tierra, de la generación de metano y de los propios combustibles fósiles, así como propender a contener decisivamente la deforestación y la degradación de los bosques, unos procesos de compleja materialización en numerosos países debido a la competencia por usos alternativos de la tierra y la presión por la agricultura industrializada que se desplaza dinámicamente de región en región y estimula los procesos de *leakage*, y por las elevadas pérdidas de alimentos y la generación de desechos alimentarios a escala global.
- Sería muy positivo, asimismo, que los gobiernos, las corporaciones e incluso las ciudades que se han pronunciado en el sentido de ampliar tanto como se pueda la acción climática, puedan establecer algunos mecanismos eficaces para dar cuenta

del cumplimiento de las promesas formuladas en el marco de un número de coaliciones e Iniciativas puestas en valor en el 2022, como por ejemplo la “*Global Methane Pledge*”, en particular, más recientemente, durante la COP27, una conferencia donde la palabra clave pareció ser la “implementación”. Algunas medidas, especialmente concebidas, podrían contribuir a que a esos colectivos -que declararon formalmente su compromiso- se les requiera ahora el cumplimiento de sus promesas.

- Asimismo, podría replicarse el modelo de nuevos mecanismos basados en plataformas regionales y nacionales sobre la base de las lecciones surgidas de la *Just Energy Transition Partnerships* promoviendo el desarrollo de Planes de Inversión NDC confiables.

Estas acciones y compromisos requieren ciertos desafiantes niveles de acuerdo, empero, que no son sencillos de lograr en una arena internacional muy tensionada por conflictos de distinta índole, por lo que su factibilidad depende más bien de la acción de algunos grupos más decididos y ambiciosos y que además exhiben cierto grado de evolución en su política climática internacional, de modo que les permita liderar estos procesos de búsqueda de consensos, que les haga posible construir unas coaliciones relativamente estables y hacer presión durante la negociación para alcanzar resultados favorables y efectivos aún en medio de los desacuerdos en ciertas cuestiones también relevantes.

Debe tenerse en cuenta que en el plano internacional no solo se desenvuelven conflictos de alta intensidad de naturaleza geopolítica; también se registran escenarios vinculados al comercio internacional, con enfrentamientos por el control de las cadenas de valor y la competencia por tecnologías; incluyendo una modalidad de competencia por tecnologías limpias que podría además representar en el futuro un riesgo de exclusión de las economías emergentes de futuros mercados de nuevos productos en desarrollo y una competencia excluyentemente entre países desarrollados.²

Asimismo, la puesta en marcha de políticas de mitigación, particularmente en los países en desarrollo encuentra un fuerte obstáculo en los elevados niveles de endeudamiento de un número grande de países y, asimismo, en el elevado costo del capital en algunos de esos países, lo que actúa como una barrera y disuade la puesta en marcha de planes, políticas y medidas dirigidas a mitigar el cambio climático a una escala adecuada.

² Como en el caso de la *Inflation Reduction Act* de los Estados Unidos, que parece haber desatado dificultades en los mercados mundiales por el subsidio al desarrollo de actividades industriales de producción verde a expensas por ejemplo de la producción de la Unión Europea y una incipiente respuesta para contrarrestar esos subsidios.

B) Aumentar la resiliencia

Es notorio que al tiempo que se desarrollan algunos tímidos esfuerzos por aumentar la mitigación, la crisis climática se ha profundizado más agudamente, a una tasa ciertamente alarmante.

En este último periodo ha habido evidencias casi diarias de las consecuencias crecientemente severas y en un punto irreversibles que se habrán de producir si es permitido que el planeta cruce el umbral de 1.5°C de calentamiento respecto de la época pre-industrial, entre ellos fenómenos como las inundaciones catastróficas en Pakistán y China, las olas de calor récord en Estados Unidos y Europa, las extremadamente severas sequías en África, y el derretimiento -también de carácter récord- de los Polos, en el año 2022, y los incendios en Canadá³, y las también severas y extendidas sequías en América Latina, entre otros eventos extremos que persisten en el 2023.

Millones de personas están ya expuestas a una aguda inseguridad, impulsada por el cambio climático, en materia de acceso y disponibilidad de alimentos y agua, al tiempo que el progreso en lo que concierne a la adaptación a los impactos del calentamiento global es desperejo, fragmentario, y ciertamente insuficiente, para prevenir el sufrimiento humano y la pérdida de vidas y de activos debido a la ocurrencia de impactos crecientes.

El progreso en la adaptación está fuertemente constreñido por la carencia de recursos financieros, de tecnologías apropiadas, pero también de capacidades humanas y organizacionales, lo que hace más difícil aún la labor de adaptarse a un contexto de conflictos desatados también, por añadidura, por los propios impactos, con su secuela de disrupciones sociales, e incluso políticas, en los casos de eventos extremos de características catastróficas, como algunos de los mencionados más arriba.

Agravan la situación de vulnerabilidad frente a los impactos, a la que casi ningún actor escapa, las condiciones de incertidumbre sobre los riesgos, la insuficiencia de datos o la fragmentariedad de la información disponible, así como la veloz evolución de las

³ La dramática temporada de incendios forestales salvajes de Canadá no solo ha enviado millones de toneladas de dióxido de carbono a la atmósfera; una parte de la vegetación quemada proviene de un proyecto de *offsets* de carbono, señalando la fragilidad de una herramienta en la que algunos promotores de los mercados de carbono confían muy entusiastamente para enfrentar el cambio climático (superficies pertenecientes al proyecto comercial *BigCoast Forest Climate Initiative*).

circunstancias, que incluye las cuestiones climáticas, pero también las fluctuaciones de los impactos y el deterioro progresivo e incesante de la biodiversidad a escala planetaria.

Una parte significativa del desafío que se plantea para lograr fortalecer la resiliencia ha sido la carencia de recursos suficientes para llevarlo a cabo en la medida en que el financiamiento disponible en esta materia es apenas un 10% de lo que se necesitaría y, especialmente, no suele llegar a aquellos actores que están en la primera línea frente a los efectos adversos, como los pequeños productores, cuyas condiciones de vida son enteramente dependientes de condiciones climáticas relativamente favorables.

Un ejemplo de la desconexión entre el proceso de negociación para la construcción de un régimen climático equilibrado y la realidad presente es que mientras las pérdidas diarias atribuidas a los impactos climáticos a escala global suman unos 200 millones de dólares diarios (según algunos cálculos), pese a ello en la COP27 no fue posible incluir el financiamiento para la adaptación simplemente siquiera en la agenda de las sesiones.⁴

De modo que el fortalecimiento de la resiliencia es un ítem crítico que deberá ser atendido imprescindiblemente para comenzar a aliviar la condición de los países y grupos más vulnerables y más expuestos a los impactos crecientes, frente a una emergencia climática cada vez más difícil de soportar siquiera en condiciones normales y sin que concurren al menos algunos mecanismos extraordinarios de alivio para hacer frente a los daños y prevenir los eventos extremos.

C) Reformar el sistema financiero

La cuestión del financiamiento emerge por cierto como un asunto esencial para hacer la acción climática viable a escala global, es crítica y ha sido largamente discutida y casi siempre postergada por muy distintas razones, de política, de poder, de intereses o hasta de abordajes de política fiscal. Pero hay un grado de consenso entre los investigadores en que al menos billones de dólares son en la práctica necesarios para desplazar la economía global hacia un futuro bajo en carbono y para permitir el desarrollo de unas sociedades resilientes y sostenibles.

Hay hoy, un alto grado de consenso y cierto grado de apetito político por la reforma, pero su efectiva materialización requiere una sofisticada ingeniería financiera, dada la

⁴ United Nation Foundation (2022).

complejidad de las cuestiones involucradas, y una elevada capacidad de construir consenso, por lo cual podría llevar un tiempo para poder concretarla.

En rigor puede afirmarse que la cuestión del financiamiento climático aparece como un punto muerto, un largo impasse que ya lleva demasiados años, si se tiene en cuenta su importancia crucial para hacer las necesarias soluciones factibles en un contexto que se percibe como muy desfavorable.

Dar cuenta de ese impasse exige, en cierto modo, ajustar ciertas reglas del capitalismo global, o al menos, reformular significativamente algunas de las condiciones bajo las que operan las instituciones que resultan del legado de la arquitectura financiera creada el siglo pasado en Bretton Woods, en un contexto internacional completamente diferente al actual.

Algunas de las cuestiones relativas a esas reformas, que pueden ponerse en marcha prontamente, y que han sido discutidas durante el mes de junio y más adelante a lo largo del año, incluyen, entre otros, aspectos técnicos claves, entre los que se destaca lo concerniente a creación de un canal para la provisión rápida de liquidez inmediata a países muy afectados por el endeudamiento; restaurar o hacer efectivos mecanismos para la sostenibilidad de la deuda; movilizar inversión privada en el entorno de 1,5 billones de dólares por año para transformaciones verdes y sostenibles; aumentar el financiamiento oficial para préstamos con destino a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de hasta 500 mil millones anuales; asegurar que el sistema multilateral de comercio apoye una transformación verde y justa, y, también, e importantemente, reformar la gobernanza y las operaciones de las instituciones financieras internacionales como un paso esencial para asegurar la transformación imprescindible.

También otras cuestiones financieras, además de las relativas a garantizar el financiamiento del fondo para las pérdidas y los daños, deberían ser resueltas en el 2023. Ese listado incluye de qué forma los países desarrollados pueden finalmente alcanzar el umbral correspondiente a la movilización de recursos por un monto de 100 mil millones de dólares de finanzas públicas, y también eventualmente privadas, para proveer a las economías en desarrollo, un umbral que, como es sabido, se habían comprometido a alcanzar empezando en 2020, pero que aún tienen que concretar.

Asimismo, es preciso acordar financiamiento para la adaptación a una escala conmensurable con las necesidades cuantificadas en distintos estudios, globales, regionales, y locales.

Por otra parte, en los últimos dos años, las economías desarrolladas han comenzado a co-diseñar paquetes financieros en conjunto con economías emergentes, con el fin de acelerar la transición para abandonar los combustibles fósiles y hacerlo de manera sostenible y justa; por ejemplo, se acordó concebir una iniciativa para Sudáfrica en 2022 y ahora otro para la India, en proceso en el 2023. Si bien se trata de un proceso ad hoc, que parece excesivamente lento a la vez que dirigido (aunque cuenta a favor que esté orientado a grandes emisores y debiera provocar reducciones significativas de emisiones), lo que disminuye el potencial transformacional al que los países desarrollados hacen tan frecuentemente mención.

El elevado costo del endeudamiento, por otra parte, representa una contundente barrera para decidir elevar la ambición en la mitigación, especialmente en países que están ya sometidos a un elevado costo del capital, pues restringe la voluntad política y disminuye la confianza para asumir deudas en proyectos transformacionales para la reducción de emisiones e invertir en políticas resilientes al clima.

Por estas razones, es claro que es preciso poner en marcha procesos de cambio de carácter estructural, y por ello es que las economías desarrolladas están expuestas a una presión creciente para reformar y capitalizar las instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (lo que mencionamos más arriba), de modo que puedan invertir más para hacer posibles esfuerzos climáticos sustantivos, crear mecanismos para facilitar la movilización del capital privado y ayudar a los países vulnerables a escapar de la mejor manera posible de un ciclo de catástrofes climáticas aunadas a la incidencia de una deuda externa en muchos casos insostenibles.

El 2023 es, precisamente, un año clave en este sentido, en cuanto se desarrollaba una cumbre de financiamiento en junio en París para considerar posibles soluciones, que fuera convocada por el presidente Macron de Francia y la primera ministro Mia Motley de Barbados.

También está previsto el desenvolvimiento de las sesiones de otoño del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, que se realizarán en Marruecos, y varios otros espacios de discusión y, potencialmente, de acercamiento de posiciones, que requieren un proceso que implica máxima dificultad política y extrema voluntad de acuerdo.⁵

4 - El Balance Global en el marco del Acuerdo de París

⁵ En otro documento de esta serie, independiente, desarrollamos un análisis específico, con mayor detalle, dedicado a la cuestión de la reforma financiera internacional en el contexto de la emergencia climática y la pugna geopolítica.

El primer balance global de las acciones climáticas en curso debe poder incluir entre sus resultados la posibilidad de impulsar la colaboración entre múltiples actores de cara a la vigésimo octava Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP28) y a redefinir objetivos y medios en un contexto de cambio global acelerado, competencia feroz por el control de las cadenas de valor, las tecnologías de punta y los recursos críticos.

Esa cooperación debiera ser esencialmente de naturaleza transformadora para potenciar al máximo el proceso de cambio imprescindible, mientras las condiciones dominantes son con frecuencia particularmente adversas a cualquier esfuerzo de colaboración entre países enfrentados en multiformes terrenos y espacios de conflicto.

El primer balance global mundial de aquellas acciones climáticas destinadas a eliminar progresivamente la producción y el uso de los combustibles fósiles y a establecer metas aún más ambiciosas en las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) muy probablemente dominen las discusiones que se desenvuelvan este año en la Conferencia de las Partes durante el desarrollo de la próxima Cumbre Climática a celebrarse en Dubái, en los Emiratos Árabes Unidos, del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2023.

Dos realidades contrastantes habrán de manifestarse con indudable claridad en el primer balance de los esfuerzos globales que se desarrollan para contener la crisis climática, que los países que hacen parte del Acuerdo de París deberán por vez primera culminar en el 2023: el denominado el balance climático global o *global stocktake 2023*.

Por una parte, hay evidencias contundentes que los países no están haciendo lo suficiente para evitar o al menos moderar los procesos que provocan los peores impactos del cambio climático; por la otra, es evidente que una corrección de rumbo, y, sobre todo, la intensificación de la acción climática requiere una sólida colaboración internacional en todos los ordenes para la transformación de la entera economía global.

A esta altura, ya es claro que los gobiernos nacionales, por poderosos que sean en ciertos casos, no pueden hacer la tarea en solitario. Tampoco lo puede hacer (si acaso alguno de ellos lo intentara exclusivamente por su cuenta), el sector privado, ni la sociedad civil, por mayor empeño que reúna; menos siquiera aún las propuestas de algunos filántropos.

Es que se hace necesaria, seguramente imprescindible, una transformación económica para acabar con la pérdida de los sistemas naturales en todo el planeta, alcanzar emisiones netas equivalentes a cero hacia el 2050 y generar resiliencia frente a los inevitables impactos del

cambio climático. Y esta tarea hercúlea debe realizarse al tiempo que se aumentan los empeños por erradicar la pobreza, especialmente en el sur global, y se consolida la sostenibilidad a escala planetaria y en los distintos sistemas afectados.

En los últimos años ha sido posible verificar compromisos acrecentados de países, ciudades, regiones, también de inversores e incluso de grandes corporaciones y hasta de pequeñas empresas en la medida de sus posibilidades, y el aumento de alianzas globales, regionales, o de alcances sectoriales, específicamente orientadas a estimular la cooperación en torno de ciertas metas climáticas globales y en ciertos casos con objetivos comunes encuadrados para cada una de las diversas alianzas que se han ido creando.

Hay pues un potencial para estimular las transformaciones por esta vía, pero eso ciertamente no alcanza, si nos guiamos por la velocidad con la que el proceso de deterioro se desenvuelve actualmente; es urgente convertir ese potencial transformacional a veces algo disperso en resultados concretos a gran escala y en la mayor parte de la economía y hacerlo lo antes posible.

Una óptima oportunidad para evaluar el avance de la acción climática y acelerarla

Este año se presenta pues una excelente oportunidad para evaluar en profundidad el avance de la acción climática y acelerarla tanto como sea posible mediante la concreción del balance climático global.

Creado bajo el Acuerdo de París, el balance global es un mecanismo de revisión quinquenal que debería permitir a las Partes de ese acuerdo ponderar el progreso hacia el logro de las metas climáticas globales del mismo, que incluye las posiciones respecto a esas cuestiones remitidas durante dos años por distintos actores institucionales.

Poco antes de que se inicie la COP28, en Dubái, en diciembre de este año, la CMNUCC difundirá los resultados de ese ejercicio bianual de evaluación realizado de manera que provea un insumo valioso para las negociaciones durante el transcurso de la propia COP28.

Las dimensiones del balance global



Es posible, empero, concebir a priori que los resultados finales del balance global que se alcancen reflejen una brecha considerable entre lo que debía lograrse, conforme las metas planeadas, y lo que efectivamente ha ocurrido en términos de progresos explícitos.

De hecho, como ya hemos mencionado, el mundo está sufriendo las consecuencias de la emergencia climática con manifestaciones cada vez más graves y deletéreas, a la vez que más extendidas geográficamente.

Según ha declarado el secretario ejecutivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Sr. Simon Stiell, “El balance global es un punto crítico en lo que

concierno a los esfuerzos para enfrentar el cambio climático, es un momento para observar con atención el estado del planeta y trazar un mejor curso para el futuro”. Y agregaba que “son necesarios actores regionales que identifiquen que resulta en su caso, y que presenten planes y estrategias en la COP28 en Dubái que sean aplicables regionalmente. “Este será”, añadía, “un papel clave de las Semanas Climáticas Regionales que se desarrollan este año”. Estas semanas se desarrollarán en setiembre en Kenia, África; en Medio Oriente y norte de África, en Riyadh, en Arabia Saudita, en octubre; en América Latina y el Caribe, en Panamá, también en octubre; y en conjunto con la Semana del Clima de Asia Pacifico, en la segunda mitad del año, en una fecha todavía a ser anunciada.

Estas semanas regionales se habrán de desenvolver antes de la COP28 y aunque no hacen parte de la agenda formal de negociación, tiene mandato gubernamental dirigido a involucrar a los principales actores en diálogos orientados a soluciones y a la colaboración para la acción climática.

Sin embargo, el balance global, aunque por un lado entregue un panorama alarmante de la situación actual, a la vez que, de la magnitud de los esfuerzos que hay que poner en marcha, tanto en materia de mitigación como en adaptación, y en otros campos de la acción climática, también permitirá identificar aquellas acciones que ya se ha comprobado que funcionan y que son eficaces, lo que permitirá ampliarlas y también replicarlas en otras regiones o países, a la vez que intentar acelerarlas.

La presidencia de la COP28, los Emiratos Árabes Unidos, han manifestado su voluntad política de trabajar para que el mundo responda al Balance Global con un plan de acción claro, y, para lograrlo, proceder de manera inclusiva, transparente, pragmática y orientada a resultados, involucrando a las Partes, a lo largo del año, en reuniones ministeriales, a nivel de jefes de delegación y técnicos, en el marco de las reuniones formales programadas y también en reuniones informales, según sea necesario.

El primer balance global comenzó en efecto en el 2022 a un nivel puramente técnico, y culminará, como mencionábamos, durante la COP28, si bien hay un cierto grado de incertidumbre acerca de lo que esta iniciativa habrá de entregar. Si el balance simplemente nos dice solo lo que ya sabemos con bastante precisión, esto es que estamos fuera del rumbo a la vez deseable y necesario, sería insuficiente para cumplir con su cometido.

Debe recordarse que los países, además, han establecido importantes fechas límites para establecer una meta global sobre adaptación para la COP28, así como lograr algunos progresos y producir resultados en un numero de cuestiones relativas al financiamiento

climático, especialmente a compromisos pendientes en esa materia, lo que incluye tanto el establecimiento del fondo para pérdidas y daños como cumplir con otros compromisos financieros que los países desarrollados han hasta aquí incumplido.

Entonces, en concreto, la cooperación es particularmente necesaria en tres áreas sobre manera críticas: el financiamiento, la adaptación y la resiliencia y también en materia de procedimientos para la conservación de los sistemas naturales, en todos los sistemas.

En materia de financiamiento, en particular, es necesario que éste se amplíe y, a la par, que sea más accesible, especialmente para aquellos países y regiones que son más vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, sobre todo teniendo en cuenta las condiciones actuales de elevado endeudamiento de algunas de las economías de ingresos más bajos, luego de la pandemia y de sus gravosas consecuencias económicas, financieras y fiscales.

Así, según el reporte *Finance for climate action, Scaling up investment for climate and development*, de noviembre de 2022 (Songwe, V., Stern, N. y Bhattacharya, A., 2022) los mercados emergentes y los países en desarrollo requerirán alrededor de un billón de dólares por año sólo en lo que corresponde al monto del financiamiento externo hacia 2030.

Sin embargo, por contraste, los países desarrollados aún deben cumplir con su compromiso histórico de aportar 100 mil millones de dólares hacia el 2020, y de allí en adelante.

Como adaptarse a unos impactos del cambio climático que se perciben como inevitables.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la adaptación y el fortalecimiento de la resiliencia son claves para asegurar que las comunidades puedan sobrevivir, e incluso progresar, a pesar de sequías, inundaciones, huracanes y de otros efectos igualmente adversos que se incluyen entre los principales impactos del cambio climático. Solo en el 2022, por ejemplo, se registraron inundaciones masivas en Pakistán, sequías en Europa y en China, temperaturas muy elevadas en la India e incendios feroces en distintas regiones del planeta, así como se expandió la incidencia de las plagas; todos estos eventos provocaron víctimas fatales, pérdidas materiales considerables, afectación de los ecosistemas y escasez en la provisión de alimentos y luego en los ingresos familiares debido al aumento de los precios de estos bienes.

Se asume que la Agenda de Adaptación de Sharm El-Sheikh adoptada en la COP27, el año anterior, habrá de habilitar la puesta en marcha de proyectos con el propósito de estimular la adaptación y fortalecer la resiliencia, al establecer 30 metas de adaptación en 5 áreas

consideradas de muy alto impacto; estas son: alimentos y agricultura, agua y sistemas naturales, zonas costeras y océanos, asentamientos humanos e infraestructura.

La recuperación y rehabilitación de los sistemas naturales constituye un aspecto esencial de los esfuerzos destinados en conjunto a reducir las emisiones y reforzar la resiliencia.

Para lograr materializar ambas vertientes de la acción climática resulta imprescindible poder aprovechar la capacidad de la naturaleza para almacenar carbono, producir alimentos y fibras, y proteger las zonas costeras de la elevación del nivel del mar, entre otros diversos y extremadamente valiosos servicios ecosistémicos.

En esta dirección los países se han comprometido a frenar y revertir la pérdida de biodiversidad hacia el 2030 y proteger por lo menos el 30% de las tierras y los océanos. Luego en marzo de 2023 los países acordaron también proteger la biodiversidad en aguas internacionales.

Referencias bibliográficas

- ENB (2023). <https://enb.iisd.org/bonn-climate-change-conference-sbi58-sbsta58>
- IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 36 pages. (in press).
- Joeri Rogelj, Taryn Fransen, Michel G. J. den Elzen, Robin D. Lamboll, Clea Schumer, Takeshi Kuramochi, Frederic Hans, Silke Mooldijk, and Joana Portugal-Pereira (2023). Credibility gap in net-zero climate targets leaves world at high risk. *Science*, 380 (6649). DOI: 10.1126/science.adg6248. Insights, Policy Forum.
- Songwe V., Stern N., Bhattacharya A. (2022). Finance for climate action: Scaling up investment for climate and development. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.
- United Nations Foundation (2022).