

MONITOR

SOSTENIBILIDAD NO. 04 / 2023

COP28: ¿Demasiado grande para fallar?

La Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático como prueba de fuego para el Acuerdo de París y orientador para la futura política climática

Veronika Ertl, Philipp Dienstbier, Karin Jancykova

- › La COP28 fue la Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático más grande realizada hasta la fecha. En las fases previas enfrentó críticas debido al país anfitrión elegido y aparentemente también fue la que generó las expectativas más altas desde que se firmó el Acuerdo de París.
- › Gracias a la hábil preparación, las negociaciones empezaron con fuerza y se alcanzaron rápidamente los primeros logros, como por ejemplo, un acuerdo sobre la puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños.
- › Sin embargo, el transcurso de la COP28 se caracterizó por negociaciones tediosas y duras, incluso estaba a punto de fracasar hasta que sorprendentemente se llegó a un acuerdo en ámbitos esenciales.
- › En la disputa sobre los combustibles fósiles se acordó una “transición hacia su abandono”, que si bien no cumple con la petición explícita de “su eliminación”, marca por primera vez el final de la era fósil. Un paso notable en comparación con conferencias anteriores sobre el clima.
- › A la sombra de esta gran controversia, no se han logrado grandes éxitos en otras cuestiones: las negociaciones sobre el comercio de derechos de emisión, así como sobre la adaptación y la financiación han tenido poco o ningún resultado.
- › Los compromisos financieros asumidos por los Emiratos Árabes Unidos en la COP28 son contribuciones al financiamiento climático internacional provenientes, por primera vez, de un país que no está clasificado como industrializado en el contexto de la CMNUCC, lo que podría ser una señal importante para el futuro.
- › Esta COP también muestra nuevas dinámicas y alianzas que han dado forma a las negociaciones sobre el cambio climático; mientras que los grupos tradicionales han estado menos presentes, hay una serie de nuevas agrupaciones que están a la vanguardia en ciertos temas, como el Club del Clima o la Alianza Nuclear, así como nuevas alianzas entre países industrializados y países vulnerables.
- › De aquí a la COP29 del año que viene en Azerbaiyán, es necesario preparar un consenso sobre los temas que hasta ahora no se han tratado suficientemente.

Tabla de Contenido

Grandes Expectativas	2
Prontos reconocimientos	3
Serias divergencias	4
El elefante fósil en la habitación	4
La lucha por alcanzar el nivel adecuado de ambición	4
¿Una cuestión de la tecnología?	5
Acuerdo a posteriori	5
¿La adaptación al cambio climático como un reto descuidado?	6
Falta de acuerdo sobre el comercio de derechos de emisión	7
Complejos retos de financiación	8
Alianzas antiguas y nuevas	9
Club del Clima	9
Los estados más vulnerables.....	9
Alianza nuclear	9
Acuerdo importante y próximos pasos	10
Impreso	12
Los Autores	12

Grandes Expectativas

La COP28 de este año en Dubái fue la Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático más grande realizada hasta la fecha, con más de 97,000 delegados y observadores acreditados¹ por las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, parece que fue también la conferencia que tuvo las expectativas más altas desde la firma del Acuerdo de París. Por un lado, en la COP28 se debía constatar mediante el balance mundial (*Global Stocktake, GST*) el avance realizado hasta ahora y, por otro lado, se quería establecer el marco de las futuras obligaciones que tendría la comunidad mundial, como por ejemplo, la de las contribuciones determinadas a nivel nacional (*Nationally Determined Contributions, NDCs*), las mismas que serán presentadas en el año 2025.

El balance sobre el avance en la implementación del Acuerdo de París arrojó resultados mixtos: actualmente se proyecta un calentamiento de hasta 2.9 grados Celsius, lo cual representa claramente una mejora en comparación con los 4 grados que aún se proyectaban en el 2015. Sin embargo, todavía se encuentra muy por encima de los 1.5 grados a los que se aspira – lo cual representa el punto crítico, que podrá impedir por lo menos las consecuencias más devastadoras.

Para poder alcanzar esa meta todavía es necesario reducir de forma significativa y rápida las emisiones de gases de efecto invernadero en todo el mundo – en un 43% comparado con el 2019 para el 2030 – una meta que es inalcanzable con las medidas hasta ahora implementadas o acordadas.²

Hubo una gran presión para la COP28 de este año y el país anfitrión, los Emiratos Árabes Unidos (EAU), por aumentar el nivel de ambición y llegar a acuerdos en campos temáticos conflictivos – especialmente en el uso de la energía fósil y el financiamiento climático – para justamente con ello demostrar la legitimidad de las Conferencias sobre el Cambio Climático.

Prontos reconocimientos

Consciente de las grandes expectativas el presidente de la Conferencia, Sultán Ahmed Al-Jaber, ministro de industria de los Emiratos y también presidente de Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC), quien de antemano había recibido muchas críticas, logró su primer éxito al inicio: un acuerdo sobre las modalidades de la puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños (*Loss and Damage Fund*). Este último fue aprobado en la COP27 del año pasado en Sharm el-Sheij, Egipto, para ayudar a países afectados a responder ante desastres causados por el cambio climático. Muchos se sorprendieron con un acuerdo tan rápido el primer día de la conferencia. En contra de las expectativas generales, los Emiratos Árabes Unidos, mostraron que pudieron lograr resultados con una buena preparación de las negociaciones – una habilidad, que se puso a prueba en el curso posterior de las negociaciones.

Los Emiratos y Alemania estuvieron entre los primeros en comprometerse cada uno con un financiamiento de 100 millones de dólares, solamente superados por Italia y Francia, quienes aportarán 100 millones de euros cada uno (unos 108 millones de dólares). Las partes negociadoras no pudieron acordar un aporte obligatorio al fondo para los países no industrializados, lo cual exigían algunos estados. La dotación general que presenta el nuevo fondo hasta ahora todavía no es suficiente. En total se prometieron aportaciones por alrededor de unos 700 millones de dólares – lo cual está muy por debajo de lo que los países en desarrollo demandan para afrontar daños y pérdidas causados por el cambio climático, sin embargo, es un buen punto de partida.

También hubo otras noticias positivas en los primeros días de la conferencia: Los Emiratos Árabes Unidos anunciaron un nuevo fondo de inversiones llamado Altérra, con un volumen de 30 millardos de dólares, el cual inyectará capital a proyectos para la transición energética, nuevas tecnologías para la protección del clima y la descarbonización de las industrias con énfasis en los países en desarrollo. Con el apalancamiento de capital privado se aspira llegar a 250 millardos de dólares para el 2030. El tema de salud en el contexto del cambio climático fue por primera vez un tema prioritario en la agenda COP. Además, recibió un importante impulso gracias a la *Declaration on Climate and Health* firmada por 128 países miembros y promesas de más de 1 millardo de dólares para programas que contemplen dicho ámbito. La seguridad alimentaria ocupó un lugar destacado en la inauguración de la conferencia además de recibir un impulso gracias a una iniciativa del país anfitrión junto con la fundación Gates. Se recibió muy bien el anuncio del canciller alemán Olaf Scholz acerca del Club del Clima, así como también muchas otras iniciativas en relación con la descarbonización de la economía.

Los anuncios e iniciativas, seguidos uno detrás del otro al comienzo de la conferencia, tuvieron un efecto positivo en el dinamismo de esta. Sin embargo, la clave de su eficacia a mediano plazo reside en su diseño, que debería ir más allá de las medidas adoptadas hasta la fecha, y en su posterior implementación. En el pasado, las iniciativas anunciadas en las conferencias sobre el cambio climático a menudo quedaron rezagados.

Serias divergencias

Los diferentes éxitos no pudieron ocultar el hecho de que las negociaciones sobre el clima tuvieron lugar en un contexto de frentes endurecidos, tanto climáticos como geopolíticos, y de amplias diferencias sobre muchas cuestiones clave.

El elefante fósil en la habitación

Esto se hace especialmente evidente en lo referente al tema del abandono de las energías fósiles. Aunque este ha sido objeto de acalorados debates en anteriores conferencias sobre el cambio climático, ha influido más que nunca en los debates de la COP28 de este año en un contexto de pronósticos cada vez más claros sobre la necesidad de reducir los gases de efecto invernadero y en el marco del *Global Stocktake*. Se están abriendo profundas diferencias entre los países de la *High Ambition Coalition*, que incluyen a Alemania, la UE, así como muchos países en vías de desarrollo; y los exportadores de energía fósil, como Arabia Saudita, Rusia e Irak. Antes y durante la COP28 se suscitaron debates acalorados, acerca del abandono de los combustibles fósiles, que marcaron fuertemente como esta fue percibida. De un lado se encontraban los representantes de la sociedad civil y activistas climáticos, del otro los representantes del sector de la energía fósil.

La lucha por alcanzar el nivel adecuado de ambición

La transición hacia el abandono o la eliminación total de los combustibles fósiles se negoció en la COP en forma de un paquete de tres medidas: además de la transición hacia el abandono de las energías fósiles, se pidió que se triplicaran las capacidades de las energías renovables y, que se redoblaran los esfuerzos en materia de eficiencia energética. Las demandas de energías renovables y eficiencia energética, conocidas como *double down, triple up*, son en gran medida indiscutibles. El punto decisivo fue el abandono de las energías fósiles y, por lo tanto, la cuestión de si la comunidad internacional puede llegar a un compromiso sobre este.

Mientras que, por una parte, la UE, muchos países europeos y los países en desarrollo especialmente afectados por el cambio climático exigen la eliminación total y obligatoria de los combustibles fósiles, junto con medidas de mitigación social y económica; los países que dependen de las exportaciones de energía fósil aspiran a su utilización continua con medidas para la reducción de las emisiones generadas.

Durante las negociaciones, estas posiciones se reflejaron en versiones de textos preliminares con diferentes formulaciones. Por ejemplo, varios países hablaron de una eliminación total ("phase out"), mientras que otros hablaron del final de los combustibles fósiles que no vayan de la mano con medidas para reducir las emisiones generadas ("unabated"). Incluso por momentos se tenía una opción "no text" para este apartado, lo que hubiera ocasionado que no se adopten objetivos para el desarrollo de las energías renovables y la mejora de la eficiencia energética. En las negociaciones, en particular, Arabia Saudita, China e Irak se opusieron enérgicamente a la eliminación de los combustibles fósiles y amenazaron con hacerlas fracasar.

¿Una cuestión de la tecnología?

Las tecnologías de captura y almacenamiento de emisiones de CO₂ (*carbon capture, utilisation and storage, CCUS*) y de extracción de dióxido de carbono (*carbon dioxide removal, CDR*) constituyen un tema de debate importante y controvertido en este contexto. Si bien es indiscutible que estas tecnologías son indispensables para alcanzar el objetivo de 1.5 grados, el papel que les asignan los diferentes actores varía considerablemente. Los exportadores de energías fósiles consideran que CCUS es una oportunidad para continuar con el uso de sus materias primas de forma respetuosa con el clima y por ello son muy optimistas en cuanto al desarrollo tecnológico y su amplia aplicación en todos los sectores del sistema económico, incluido el sector energético. Los Estados árabes del Golfo son especialmente activos a este respecto, así como también los Estados Unidos.

Por el contrario, Europa y muchos países en vías de desarrollo tienen opiniones más críticas al respecto: la posición de la UE consiste en aplicar estas tecnologías únicamente a sectores económicos de gran consumo de energía y difíciles de descarbonizar, como el acero y el cemento. También se cuestiona la viabilidad tecnológica y la rentabilidad de tecnologías hasta ahora muy caras: por ejemplo, un reciente informe de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) plantea interrogantes sobre la capacidad realista de captura, almacenamiento y utilización de CO₂ disponible en los próximos años.³ Más allá de estas dudas técnicas, en el debate sobre el uso de CCUS y otras tecnologías, muchos suponen que los partidarios de la captura y el almacenamiento de CO₂, los presentan como pretextos para seguir utilizando combustibles fósiles.

Acuerdo a posteriori

Frente a estas profundas divisiones y posiciones tan dispares, las negociaciones amenazaron incluso con fracasar el 12 de diciembre, el último día de la Conferencia sobre el Cambio Climático. En efecto, el texto provisional del Acuerdo presentado por la presidencia de la COP28 contenía, a diferencia de las versiones anteriores, una formulación mucho más moderada que solo ofrecía opciones de acción para “reducir el uso y la producción de combustibles fósiles de manera justa, ordenada y equitativa”, con el fin de alcanzar las emisiones netas de carbono antes o en torno al 2050. El texto fue criticado duramente por muchas partes y fue calificado de “decepcionante” e “inaceptable” por la ministra alemana de Asuntos Exteriores, Annalena Baerbock, y el negociador jefe de la UE, Wopke Hoekstra. Los representantes de los estados vulnerables incluso lo criticaron como una “sentencia de muerte”.⁴

Sin embargo, después de las discusiones nocturnas, la mañana del 13 de diciembre se produjo un gran avance: la presidencia de la COP28 presentó un nuevo texto sobre el *Global Stocktake*, que en muchos puntos contenciosos tenía poco en común con el borrador anterior. En consecuencia, en la sesión plenaria final las partes negociadoras no plantearon ningún veto, por lo que el texto se considera aprobado por consenso.

El texto final, bautizado como *UAE Consensus* (Consenso de los Emiratos Árabes Unidos), ahora llama a los estados a actuar para llevar a cabo la transición hacia el abandono (“transitioning away”) del carbón, el petróleo y el gas. Se tiene en cuenta la posición de las economías emergentes en lo referente a las diferentes condiciones nacionales y trayectorias de desarrollo. Es cierto que la formulación no responde a las exigencias de muchos países para una eliminación gradual de los combustibles fósiles (“phase out”). Sin embargo, en comparación con el borrador anterior y con todos los textos finales de la COP redactados hasta la fecha, la formulación es un paso notable. Por primera vez se habla concretamente del rol de los combustibles fósiles y de la transición hacia su abandono. También figuran en el texto los objetivos de triplicar la capacidad de producción de energías renovables y duplicar la eficiencia energética.

En lo que se refiere al fomento de las tecnologías de captura y almacenamiento de emisiones, se introdujo una frase acorde con la posición de la UE y de otros países, añadiendo “especialmente en sectores difíciles de reducir el uso de combustibles fósiles”. No obstante, el texto envía una señal importante para el desarrollo de estas tecnologías, que son parte necesaria de la solución para el éxito de un escenario de 1,5 grados. Sin embargo, muchos observadores critican el artículo 29, que hace hincapié en el papel de las energías correspondientes para la transición y la seguridad energéticas. Los países vulnerables temen que esto sea aprovechado por los países productores como una puerta falsa para seguir utilizando combustibles fósiles. El acuerdo sobre la fecha en que debe suscitarse el punto de inflexión para las emisiones, que según el IPCC es un factor clave para limitar el calentamiento global, también volvió a fracasar. Mientras que el borrador anterior preveía el año 2025 como la fecha para que se produzca el punto de inflexión para las emisiones, este objetivo ya no se menciona en el texto final.

En cambio, reconocer que hoy se sabe que existe la necesidad de reducir las emisiones para lograr alcanzar emisiones netas cero se puede considerar como señal positiva. El acuerdo prosigue con la evidencia científica al indicar la necesidad de reducir las emisiones en un 43% en comparación del 2019 para el 2030 y en un 60% para el 2035. El objetivo es alcanzar las emisiones netas cero de aquí al 2050.

¿La adaptación al cambio climático como un reto descuidado?

El Objetivo Mundial de Adaptación (*Global Goal on Adaptation, GGA*), establecido en el Acuerdo de París para promover políticas y financiamiento para ayudar a los países en desarrollo y emergentes a adaptarse al cambio climático no es el centro de los debates tan frecuentemente como lo es la energía fósil, pero no por ello es menos controvertido. Los países en desarrollo, incluidos muchos de los países más vulnerables, exigen avances significativos en este ámbito, con objetivos de adaptación claramente definidos, con plazos precisos y compromisos concretos de financiamiento adicional. El tema de la adaptación también debe incluirse en las agendas de las futuras conferencias sobre el cambio climático.

Muchos países en desarrollo critican que los compromisos contraídos hasta la fecha en materia de adaptación al cambio climático son insuficientes. Se esperaba que la COP de este año avanzara en ese sentido y se criticó la fuerte atención que se prestaba a los debates sobre la eliminación de los combustibles fósiles y la consiguiente falta de atención a otras cuestiones, como la adaptación, que, según los países en desarrollo, siempre ha sido un defecto en la posición de los países industrializados. Una de las razones mencionadas por los países industrializados es la dificultad de definir objetivos concretos, ya que es difícil evaluar los efectos de muchas medidas concretas de adaptación. A diferencia del financiamiento de proyectos para la mitigación del cambio climático, las medidas de adaptación a menudo no dejan ver un “business case”. Muchos citan especialmente a los Estados Unidos como una fuerza inhibidora en este contexto.

Mientras que Alemania, aunado a su compromiso de 60 millones de euros para el Fondo de Adaptación de las Naciones Unidas anunciado en la COP28, ya es el mayor donante en este ámbito, los fondos comprometidos totales equivalentes a 187.7 millones de dólares están muy por debajo de los 300 millones de dólares solicitados. Al mismo tiempo, según un informe reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el déficit de financiación para la adaptación es cada vez mayor y se estima que se encuentra entre 194 a 266 millardos de dólares, una cifra que también se menciona en el texto del *Global Stocktake*.⁵

A su vez, el financiamiento total para la adaptación proporcionada y prometida a través de diversos instrumentos financieros bilaterales, multilaterales y privados antes de la COP28 ascendió a solo 24.6 millardos de dólares. En consecuencia, estamos muy lejos de alcanzar el compromiso de los países desarrollados realizado en el 2021 acerca de duplicar el financiamiento para la adaptación al cambio climático hasta lograr unos 40 millardos de dólares anuales para el 2025.

En vista de este punto de partida poco prometedor y de un prolongado bloqueo en las conversaciones sobre la adaptación, que también amenazaba el éxito del *Global Stocktake*, el acuerdo alcanzado en las últimas etapas de la COP sobre el programa de trabajo para el Objetivo Global de Adaptación fue en parte sorprendente. El texto final hace un llamamiento a las partes para que aumenten su nivel de ambición e intensifiquen sus medidas y su apoyo a la adaptación al cambio climático, mencionando siete ámbitos en los que esto debe hacerse. Entre estos se encuentra el suministro de agua, los sistemas alimentarios resilientes al cambio climático, el impacto del cambio climático en la salud, la lucha contra la pobreza y la conservación de los ecosistemas. También establece objetivos para la elaboración, aplicación y seguimiento de los planes nacionales de adaptación, así como un llamamiento para aumentar el financiamiento para la adaptación.

Sin embargo, los observadores critican que el texto esté muy rezagado respecto de las demandas de los países en desarrollo. Por ejemplo, no se especifican fechas ni indicadores finales concretos para medir los progresos realizados para alcanzar los objetivos en los distintos ámbitos. En cuanto al financiamiento, sólo hay llamamientos generales, pero no hay un plan concreto sobre cómo se van a proporcionar los fondos necesarios. La elaboración de ese plan se ha pospuesto a un programa de trabajo de dos años, dado la falta de apoyo en las negociaciones de este año.

Falta de acuerdo sobre el comercio de derechos de emisión

Una vez más la COP de este año no pudo lograr un acuerdo en el tema de comercio de derechos de emisión a pesar de que se lograron algunos avances sorprendentes de última hora en otros temas controversiales. En el artículo 6.2 del Acuerdo sobre el Cambio Climático aún no se han especificado los detalles acerca de cómo los países pueden comercializar entre sí los derechos de emisión de CO₂. En particular, falta una definición de cómo se registrarán y certificarán los proyectos cuya reducción de CO₂ pueda venderse en forma de certificados de derechos de emisión, así como de la transparencia con que se negociarán. En particular, la UE y los EE.UU. tienen opiniones muy divergentes sobre la forma en que podría organizarse el futuro régimen de comercio de derechos de emisión.

Al igual que en su propio régimen de comercio de derechos de emisión, la UE desea que se cumplan estándares lo más estrictos posibles, en particular unas normas de certificación rigurosas y verificables y un registro ante una autoridad estatal que facilite información acerca de los proyectos de forma transparente. Por el contrario, los EE.UU. quieren que el sector privado pueda llevar a cabo sus propios registros y que se permita a las empresas clasificar cierta información como confidencial en lugar de hacerla pública.

En su posición a favor de un comercio de derechos de emisión más flexible, los EE.UU. contaron con el apoyo de la mayoría de los *Likeminded Developing Countries*, como China y Arabia Saudita. Los frentes se mantuvieron firmes a lo largo de las negociaciones, de modo que los negociadores de la UE, apoyados por México y los países latinoamericanos de la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC), finalmente rechazaron la propuesta estadounidense, alegando que ningún acuerdo era mejor que un mal acuerdo.

Sin embargo, debe haber jugado un rol especial el hecho que la UE no quería que su propio comercio de derechos de emisión se viera socavado por un sistema mundial laxo.

Complejos retos de financiación

Al igual que otros temas, la cuestión del financiamiento climático en la COP28 de este año quedó eclipsada por la gigantesca cuestión del manejo de las energías fósiles. Así que al final de la Conferencia sobre el Clima se critica no haber sido más ambiciosos y no haber logrado aumentar los compromisos financieros necesarios para alcanzar los objetivos acordados respecto de abandonar las energías fósiles e incrementar las energías renovables y la eficiencia energética; así como no haber cubierto el déficit de financiamiento para la adaptación al cambio que sigue en aumento.

Al evaluar el cumplimiento de los países industrializados respecto de los compromisos de financiamiento anteriores, el *Global Stocktake* señala que el objetivo de financiación de 100 millardos de dólares anuales a partir de 2020 tampoco se ha alcanzado en 2021. En consecuencia, el texto exhorta a los países industrializados a proseguir sus esfuerzos para alcanzar este objetivo de financiamiento de aquí al 2025. Sin embargo, según una estimación preliminar de la OCDE, el 2022 sería la primera vez que se alcanzaría la meta de financiamiento.⁶

En la COP29 del próximo año se acordará un nuevo objetivo común para el financiamiento climático a partir del 2025, (*New Collective Quantified Goal on Climate Finance, NCQG*). Las negociaciones de la COP de este año deberían servir de guía, pero las indicaciones del *Global Stocktake* sobre el NCQC siguen siendo muy vagas, incluso en lo que se refiere al financiamiento para la adaptación al cambio climático. Por lo tanto, qué tan ambicioso será este nuevo objetivo de financiamiento a largo plazo deberá demostrarse en las negociaciones previas y durante la COP29. Una de las cuestiones que se están debatiendo es la exigencia de que los países industriales dediquen el 1% de sus resultados económico a la financiación climática.

Con su compromiso de 100 millones de dólares para el nuevo Fondo para Pérdidas y Daños y el anuncio del Fondo Altrera de 30 millardos de dólares, los Emiratos Árabes Unidos han dado una señal contundente de su rol en el financiamiento climático, sin duda, en parte para demostrar su disposición a participar constructivamente como anfitriones de la COP28. Estos compromisos son especialmente dignos de mención, ya que constituyen la primera contribución de un país no clasificado como país industrializado, en el marco CMNUCC-Anexo 1 (*non-Annex 1 country*), en la financiación internacional para el cambio climático. Esto podría ser una señal importante en relación con la contribución de los países en desarrollo al financiamiento climático, contribución que sigue siendo objeto de acalorados debates. Sin embargo, ningún otro país de esta categoría ha seguido los pasos de los Emiratos Árabes Unidos.

Al mismo tiempo, todos los debates sobre el aumento del financiamiento no deben perder de vista la necesidad de garantizar que este se destine a los proyectos adecuados y que los gobiernos y otros actores los utilicen de manera responsable. En efecto, "también es necesario aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el gasto de los fondos".⁷ Con demasiada frecuencia la mala gobernanza o la corrupción minimizan o impiden el impacto de la financiación existente, y para ello su aumento constante tampoco es una solución.

Alianzas antiguas y nuevas

En un contexto de profundas divisiones en torno a los principales puntos de negociación, la COP de este año revela nuevas dinámicas de cooperación y, en parte, nuevas alianzas. En lugar de agrupaciones claras y previsibles, se está creando un panorama cada vez más complejo de estructuras de cooperación cambiantes y basadas en temas.

Club del Clima

Como una de las coaliciones de países ambiciosos, el Club del Clima fue creado oficialmente en la COP28 por el canciller alemán Olaf Scholz. El objetivo del club es contribuir a acelerar la descarbonización de la industria mediante la cooperación internacional. Hasta la fecha, 35 países, además de la Comisión Europea, se han adherido al club, entre ellos Japón, Canadá, Indonesia y Estados Unidos, entre otros. El Club del Clima cubre alrededor del 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero de los diez países que más emiten. India, China, Rusia, Brasil e Irán – que hasta ahora no son miembros del Club del Clima – representan el 70% que falta. Por lo tanto, si el Club del Clima quiere tener un impacto real más allá de los actuales miembros, se debería seguir tratando de integrar a estos países.

El Club del Clima quiere centrarse en la cooperación más no en la competencia y trabajar de acuerdo con los siguientes principios para hacer frente a los retos climáticos globales: los países pueden trabajar en los sectores que elijan y en los que puedan maximizar las reducciones de emisiones de acuerdo con sus capacidades y compromisos. Estos grupos de trabajo sectoriales permiten a los países que aspiran a la neutralidad climática en sus sectores clave, como el acero, el aluminio, el cemento, los fertilizantes y la industria automovilística, colaborar estrechamente, incluida la coordinación de vías de descarbonización. Para la implementación también será importante una cooperación más estrecha entre la política y la industria para la adopción de soluciones estandarizadas.

Los estados más vulnerables

Los países vulnerables, incluidos los pequeños Estados insulares, pero también muchos países africanos, son oficialmente miembros del G77+China, el grupo de países en desarrollo. Sin embargo, ya en la COP27 de Sharm el-Sheij se puso de manifiesto que los países más vulnerables recurren cada vez más a alianzas flexibles y temáticas para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, mientras que en el tema de la adaptación se mantienen en el contexto tradicional del G77+China, en lo que se refiere a su posición sobre la eliminación de los combustibles fósiles, algunos países del G77 han demostrado que buscan un mayor intercambio y asociación con los países de la High Ambitions Coalition en determinadas cuestiones. Esto refleja la gran diversidad del G77+China, que, junto a las grandes economías emergentes, como China, India y Brasil, se oponen a una rápida retirada de los combustibles fósiles debido a sus trayectorias económicas, pero también incluye a los países más vulnerables que aspiran a un mayor nivel de ambición en este ámbito.

Alianza nuclear

Otra nueva alianza acordada en el marco de la COP28 es la Alianza Nuclear de 22 países, que pide triplicar la capacidad mundial de energía nuclear para 2050 y movilizar las fuentes de financiamiento correspondientes. La Alianza destaca el papel de la energía nuclear en la consecución del objetivo de 1.5 grados, incluidas las nuevas formas como los reactores nucleares modulares, y demuestra el creciente interés de muchos actores por la energía nuclear en el contexto de la transición energética.

Además de los Estados Unidos, se han sumado a la Alianza numerosos países europeos, como Francia, el Reino Unido, los Países Bajos y Suecia, pero también Marruecos, los Emiratos Árabes Unidos y Ghana. Sin embargo, las grandes potencias nucleares, como China, India y Rusia, no se han unido hasta ahora a la Alianza.

Acuerdo importante y próximos pasos

Como ocurre con frecuencia, la evaluación de los resultados de las Conferencias sobre el Cambio Climático varía considerablemente: mientras que algunos hablan de un paso histórico, otros se lamentan de que se logró muy poco.⁸ Las críticas a la falta de ambición del acuerdo no sorprenden, más bien son lógicas tratándose de un acuerdo consensuado entre 198 Estados negociadores en un formato multilateral. Sin embargo, también está claro que incluir por primera vez el objetivo de poner fin al uso de la energía fósil es una señal importante, a pesar de que todavía queden preguntas y detalles sin resolver en muchos ámbitos. Esto es aún más cierto, dado que el acuerdo de este año completa con éxito el balance mundial (Global Stocktake) importante para el Acuerdo de París, y que todos los Estados parte deberán tenerlo en cuenta a la hora de elaborar sus nuevos planes de acción nacionales (NDC) de aquí al 2025. El acuerdo también demuestra que sigue existiendo la voluntad de cooperar a nivel multilateral a pesar de las crecientes desavenencias geopolíticas y en temas de políticas climáticas en todo el mundo, y que el foro de la COP, a menudo criticado, sigue siendo capaz de producir resultados para la comunidad mundial.

Ahora es necesario que los objetivos fijados se lleven a cabo de manera consecuente y que se refuercen con las medidas y el financiamiento correspondientes. Además, incluso después de la COP es necesario seguir trabajando para reducir las profundas diferencias en los debates a fin de centrar la atención en las negociaciones sobre medidas y acciones concretas en ámbitos clave de la política climática en lugar de que la atención se centre en enfrentamientos de principios. Las agrupaciones de países ambiciosos, como el Club del Clima, pueden contribuir a impulsar los esfuerzos en diferentes ámbitos de manera particularmente coherente y, por lo tanto, a motivar a los países menos ambiciosos. En este contexto, cabe esperar que los compromisos financieros del país anfitrión, los Emiratos Árabes Unidos, inviertan la tendencia y que otros países no industrializados con capacidad financiera también contribuyan a la financiación climática en el futuro.

Por lo tanto, queda mucho por hacer antes de la COP29 en Bakú el año que viene. Hay que preparar urgentemente las decisiones necesarias sobre cuestiones pendientes o insuficientemente resueltas, como el objetivo mundial de adaptación, el nuevo objetivo de financiamiento a largo plazo y el comercio de derechos de emisión. Los próximos doce meses previos a la próxima COP29 constituirán una etapa importante en la que los procesos de trabajo y negociación pertinentes deberán sentar las bases para alcanzar un acuerdo ambicioso y claramente definido el próximo año.

¹ McSweeney, Robert (2023), *Analysis: Which countries have sent the most delegates to COP28?*, Carbon Brief, 1. Dezember 2023. <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-have-sent-the-most-delegates-to-cop28/> (Visto por última vez: 17.12.2023).

² UNFCCC (2023), *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*, 14. November 2023, <https://unfccc.int/documents/632334> (Visto por última vez: 17.12.2023).

- ³ IEA (2023), *Tracking Clean Energy Progress 2023*, IEA, Paris, <https://www.iea.org/reports/tracking-clean-energy-progress-2023> (Visto por última vez: 17.12.2023).
- ⁴ Abnett, K., Dickie, G. & Stanway, D. (2023), *New COP28 draft deal stops short of fossil fuel 'phase out'*, Reuters, 12. Dezember 2023, <https://www.reuters.com/markets/commodities/new-cop28-draft-deal-stops-short-fossil-fuel-phase-out-2023-12-11/> (Visto por última vez: 17.12.2023).
- ⁵ United Nations Environment Programme (2023), *Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared. Inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed*. Nairobi, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2023> (Visto por última vez: 17.12.2023).
- ⁶ OECD (2023), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2021: Aggregate Trends and Opportunities for Scaling Up Adaptation and Mobilised Private Finance*, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e20d2bc7-en> (Visto por última vez: 17.12.2023).
- ⁷ Wölkner, S. (2023), *Klimafinanzierung – eine Frage der Gerechtigkeit!?*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Monitor Nachhaltigkeit Nr. 03/2023, <https://www.kas.de/documents/252038/22161843/Klimafinanzierung+-+eine+Frage+der+Gerechtigkeit.pdf/e493953d-cdb6-b56f-775a-10d3b79ca1e1?version=2.0&t=1702031236852> (Visto por última vez: 19.12.2023).
- ⁸ Mathiesen, K., Weise, Z., Colman, Z. & Schonhardt, S. (2023), *COP28 Climate Summit Deal Called 'Historic.' Now Countries Must Follow Through*, Scientific American, 13. Dezember 2023, <https://www.scientificamerican.com/article/cop28-climate-summit-deal-called-historic-now-countries-must-follow-through/> (Visto por última vez: 17.12.2023).

Impreso

Los Autores

Veronika Ertl dirige el Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático para Oriente Medio y Norte de África de la Fundación Konrad Adenauer.

Philipp Dienstbier dirige el Programa Regional de los Estados del Golfo de la Fundación Konrad Adenauer.

Karin Jancykova es coordinadora del programa sobre clima y energía del Diálogo Multinacional de Desarrollo de Bruselas de la Fundación Konrad Adenauer.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Coordinación de la serie de publicaciones:

Gisela Elsner

Asesora en materia de política de sostenibilidad

gisela.elsner@kas.de

T +49 30 / 26 996-3759

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. es únicamente para fines informativos. No puede ser utilizado por partidos políticos, candidatos o trabajadores electorales con el fin de hacer campaña electoral. Esto aplica a las elecciones federales, estatales y locales, así como a las elecciones al Parlamento Europeo.

Editor: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Diseño: yellow too, Pasiak Horntrich GbR

Realizado con el apoyo financiero de la República Federal de Alemania.



Esta publicación está autorizada bajo los términos de "Creative Commons Atribución-Compartir Igual 4.0 internacional", CC BY-SA 4.0 (disponible en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).