

## *LXXXII Los pilares del Acuerdo de París en entredicho*

JUAN CARLOS TELLECHEA

Las negociaciones intermedias de este año de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ([CMNUCC](#)) en Bonn dan pocos motivos para el optimismo. El endurecimiento de los frentes, especialmente entre algunas grandes economías emergentes y los países industrializados, ha caracterizado la reunión. Los desacuerdos sobre cómo interpretar las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" y el principio de justicia impidieron avances sustanciales.



CMNUCC  
© by ONU

Los preparativos para el primer Balance Global de la Ambición en el marco del Acuerdo de París sobre el Clima, que concluirá en la 28ª Conferencia de las Partes (COP28), que se celebrará en Dubai desde el 30 de noviembre al 12 de diciembre, fueron decepcionantes. Al mismo tiempo, algunos países emergentes, y China en particular, intentaron relativizar la importancia del Sexto Informe de Evaluación (IE6) del IPCC como base científica común. Si China se aferra a esta postura, existe la amenaza de consecuencias negativas para el proceso climático multilateral mucho más allá de la COP28.

Una ambigüedad destructiva frena los avances en el proceso climático de la ONU y en Bonn, los pilares centrales del Acuerdo de París quedaron en entredicho, afirma la Dra [Gerrit Hansen](#), científica especializada en la investigación sobre el cambio climático, así como en la mediación de conflictos, en un nuevo artículo publicado por la Fundación Ciencia y Política (SWP), laboratorio de ideas que asesora al gobierno y al parlamento federal de Alemania.

### Endurecimiento

Las negociaciones intermedias de este año de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en Bonn dan pocos motivos para el optimismo. El endurecimiento de los frentes, especialmente entre algunas grandes economías emergentes y los países industrializados, ha caracterizado la reunión. Los desacuerdos sobre cómo interpretar las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" y el principio de justicia impidieron avances sustanciales.

Los preparativos para el primer Balance Global de la Ambición en el marco del Acuerdo de París sobre el Clima, que concluirá en la 28ª Conferencia de las Partes (COP28), a celebrarse en Dubai, desde el 30 de noviembre al 12 de diciembre, fueron decepcionantes. Al mismo tiempo, algunos países emergentes, y China en particular, intentaron relativizar la importancia del Sexto Informe de Evaluación (IE6) del IPCC como base científica común. Si China se aferra a esta postura, existe la amenaza de consecuencias negativas para el proceso climático multilateral mucho más allá de la COP28.

Las negociaciones técnicas de dos semanas de duración de la 58ª Sesión de los Órganos Subsidiarios de la CMNUCC (SB58), celebrada en Bonn en junio, fueron un foro importante para preparar la COP28 de Dubai. La reunión que se celebrará en diciembre en los Emiratos Árabes Unidos servirá, entre otras cosas, para finalizar el primer Inventario Global (GST, por sus siglas en inglés) en el marco del Acuerdo de París sobre el Clima.

## **Mitigación**

Como mecanismo de ambición, el GST pretende garantizar que los países afinen sus contribuciones climáticas nacionales (NDC) en línea con los objetivos colectivos del Acuerdo de París (2015). Se considera una oportunidad para, al menos, reducir significativamente la brecha entre las emisiones, que siguen aumentando, el nivel de ambición de las NDC existentes y las vías de mitigación requeridas científicamente.

Según el actual informe de síntesis del IPCC, para 2030 serían necesarias reducciones mundiales de gases de efecto invernadero del 43% en comparación con los niveles de 2019 para un escenario en el que el rebasamiento temporal del límite de 1,5 °C siga siendo lo más pequeño posible. Para 2035, el año objetivo de la próxima ronda de NDC, la cifra es del 60%.

Para aumentar la ambición, sería concebible una especie de "programa de vía rápida", que podría lanzarse en el contexto del resultado político del GST o de las decisiones marco de la COP de Dubai, señala la Dra [Gerrit Hansen](#), quien dirige también una consultoría científica independiente que asesora sobre investigación del clima, las consecuencias sociales del cambio climático y la política. Concretamente Hansen investiga en la SWP en el área de energía, clima, medio ambiente, Naciones Unidas, gobernanza global y derecho internacional.

## **Análisis**

Las negociaciones intermedias de este año de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en Bonn dan pocos motivos para el optimismo. El endurecimiento de los frentes, especialmente entre algunas grandes economías emergentes y los países industrializados, ha caracterizado la reunión.

Los desacuerdos sobre cómo interpretar las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" y el principio de justicia impidieron avances sustanciales. Los preparativos para el primer Balance Global de la Ambición en el marco del Acuerdo de París sobre el

Clima, que concluirá en la 28ª Conferencia de las Partes (COP28), que se celebrará en Dubai en diciembre, fueron decepcionantes. Al mismo tiempo, algunos países emergentes, y China en particular, intentaron relativizar la importancia del Sexto Informe de Evaluación (IE6) del IPCC como base científica común. Si China se aferra a esta postura, existe la amenaza de consecuencias negativas para el proceso climático multilateral mucho más allá de la COP28.

Las negociaciones técnicas de dos semanas de duración de la 58ª Sesión de los Órganos Subsidiarios de la CMNUCC (SB58), celebrada en Bonn en junio, fueron un foro importante para preparar la COP28 de Dubai. La reunión que se celebrará en diciembre en los Emiratos Árabes Unidos servirá, entre otras cosas, para finalizar el primer Inventario Global (GST, por sus siglas en inglés) en el marco del [Acuerdo de París](#) sobre el Clima.

## **Ambición**

Como mecanismo de ambición, el GST pretende garantizar que los países afinen sus contribuciones climáticas nacionales (NDC) en línea con los objetivos colectivos del Acuerdo de París (2015). Se considera una oportunidad para, al menos, reducir significativamente la brecha entre las emisiones, que siguen aumentando, el nivel de ambición de las NDC existentes y las vías de mitigación requeridas científicamente.

Según el actual informe de síntesis del IPCC, para 2030 serían necesarias reducciones mundiales de gases de efecto invernadero del 43% en comparación con los niveles de 2019 para un escenario en el que el rebasamiento temporal del límite de 1,5 °C siga siendo lo más pequeño posible. Para 2035, el año objetivo de la próxima ronda de NDC, la cifra es del 60%. Para aumentar la ambición, sería concebible una especie de "programa de vía rápida", que podría lanzarse en el contexto del resultado político del GST o de las decisiones marco de la COP de Dubai.

Ya en el Diálogo sobre el Clima de Petersberg (cerca de Bonn), celebrado en mayo, el Gobierno alemán, junto con Estados aliados, lanzó, entre otras cosas, la idea de un objetivo de expansión mundial de las energías renovables. Sultan Al-Jaber, director general de la petrolera estatal emiratí Adnoc y designado presidente de la COP28, respaldó esta idea en una reunión con la Comisión Europea a principios de junio.

En cambio, la postura de los Emiratos sobre la eliminación progresiva de los combustibles fósiles sigue caracterizándose por acrobacias verbales y apelaciones a un enfoque pragmático de todas las soluciones. Qué se entiende exactamente por un sistema energético "libre de combustibles fósiles incombustibles" y qué condiciones se imponen a una transición será una de las cuestiones más importantes de la política climática no sólo este año.

## **Ambigüedad destructiva**

En Bonn, otra cuestión dominó de todos modos los debates: la pugna sobre la interpretación del Acuerdo de París respecto a cómo deben interpretarse los principios

clave, especialmente el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (y las capacidades respectivas, CBDR-RC). Sobre todo en lo que respecta a la provisión de recursos para los países en desarrollo y las futuras contribuciones de mitigación, chocaron las posturas irreconciliables de los países industrializados y el grupo de "países en desarrollo afines" (PMD). El grupo de los PMDB está formado principalmente por grandes economías emergentes y países en desarrollo ricos en recursos e ingresos, como Arabia Saudí, China e India.

La ambigüedad constructiva, es decir, el arte de dejar las formulaciones lo suficientemente vagas como para que cada parte pueda leer en ellas sus propias prioridades e interpretar el acuerdo en consecuencia en el contexto nacional, hizo posible que el Acuerdo de París sobre el Clima viera la luz en 2015. Ahora, sin embargo, la disputa en curso sobre conceptos, principios y responsabilidades esenciales amenaza con torpedear su aplicación. La dicotomía entre los llamados países en desarrollo y los países industrializados, que en su día se esperaba superar en favor de esfuerzos conjuntos, sigue marcando las disputas. Los PMA y los países industrializados se acusan mutuamente de no aceptar o reinterpretar el Acuerdo de París.

Muchos países en desarrollo se quejan, con razón, de la continua falta de compromiso de los países industrializados con la protección del clima y la ayuda financiera. Los PMDB, en particular, temen tener que soportar cada vez más una carga de la que los países industrializados son los principales responsables históricos. Esta actitud de los PMDB se pone especialmente de manifiesto en su rechazo al programa de trabajo de Sharm el-Sheikh sobre ambición de mitigación e implementación (MPW).

Aunque el mandato subyacente, a instancias suyas, excluye nuevos objetivos vinculantes como resultado, en él podrían debatirse opciones adicionales de protección climática a corto y medio plazo, como objetivos sectoriales o la eliminación progresiva de las energías fósiles. Sin embargo, sin un punto complementario en el orden del día sobre una mayor financiación por parte de los países industrializados, los PMDB no quisieron conceder tiempo de debate al MPW de Bonn. La Presidencia entrante perdió la oportunidad de mediar en el conflicto, que duró casi dos semanas, y reforzar así su propia credibilidad.

Como en reuniones anteriores, los debates de Bonn se vieron influidos por las consecuencias de las múltiples crisis geopolíticas (véase [SWP News 8/2023](#)) y las crecientes tensiones entre EEUU y China. Aunque no se tomen decisiones políticas clave a nivel de los negociadores técnicos, el SB58 reveló una vez más una profunda desconfianza y posiciones aparentemente irreconciliables que hacen que el necesario "cambio de paso" en el marco de la COP28 parezca cada vez más improbable.

## **Balance global**

El Acuerdo de París está concebido como un proceso dinámico de esfuerzo colectivo. Cada cinco años se revisa el nivel colectivo de ambición en el marco del GST, como punto de referencia para la siguiente ronda de contribuciones nacionales. En vista de que el presupuesto de CO2 restante es extremadamente pequeño, el primer GST debería suponer un incentivo tanto para afinar las NDC existentes como para presentar compromisos

correspondientemente ambiciosos para el periodo subsiguiente hasta 2035. También tiene una importancia considerable como precedente para el diseño del mecanismo de ambición y como piedra de toque para el funcionamiento del Acuerdo de París.

En Bonn, la fase técnica de dieciocho meses del GST concluyó con una tercera ronda de formatos deliberativos sobre los temas prioritarios de mitigación (incluidas las contramedidas), adaptación (incluidas las pérdidas y daños), y flujos financieros y medios de aplicación y apoyo. También se hicieron preparativos para la fase de evaluación y el resultado político.

Estos debates también estuvieron marcados por las tensiones entre los países desarrollados y los PMDB. Como resultado, hubo poco acuerdo sobre los mensajes centrales propuestos para formar la base del proceso en adelante. La propuesta del órgano de alto nivel competente para el diseño de la fase política de la COP28 también quedó por debajo de las expectativas de muchas delegaciones.

En las negociaciones formales no fue posible acordar una estructura para el texto de decisión sobre el GST. La cuestión principal era la jerarquía de los objetivos, especialmente en relación con los objetivos a largo plazo sobre temperatura, adaptación y financiación establecidos en el artículo 2 del Acuerdo de París, frente a otros contenidos. El tratamiento del artículo 2.1c, que pide que los flujos financieros mundiales se alineen con los objetivos climáticos, fue especialmente controvertido.

### **La financiación en el centro**

Se calcula que las necesidades financieras anuales de los países en desarrollo por sí solos para crear resiliencia e infraestructuras respetuosas con el clima y para hacer frente a pérdidas y daños serán del orden de billones de dólares estadounidenses de aquí a 2030. A pesar de toda la retórica, está claro que las inversiones necesarias no pueden realizarse únicamente mediante transferencias de los países desarrollados.

En este sentido, muchos países industrializados, pero también pequeños Estados insulares y otros Estados con ambiciones climáticas, apoyan el artículo 2.1c como un enfoque transformador de mayor alcance. Si se aplica de forma coherente, esto significaría un cambio de las inversiones privadas y públicas de instalaciones y actividades perjudiciales para el clima a alternativas de bajas emisiones y que promuevan la resiliencia, y, concomitantemente, una reestructuración de las subvenciones gubernamentales.

Muchos países en desarrollo y emergentes se muestran críticos al respecto e insisten en el deber de los países industrializados de apoyarles financieramente. Por un lado, temen que el artículo 2.1c se utilice para desplazar la responsabilidad hacia otros actores, incluidos los países en desarrollo financieramente fuertes. Por otro lado, las economías fuertemente basadas en los recursos podrían verse perjudicadas por una orientación respetuosa con el clima de los flujos financieros mundiales. Y los requisitos correspondientes, por ejemplo en la concesión de préstamos por parte de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), afectan a la soberanía nacional en las decisiones sobre infraestructuras.

Temas como el aumento de la financiación pública para el clima, las reformas para contener la crisis de la deuda, una mejor coordinación entre los BMD y otros donantes, y la movilización de la inversión privada figuraron en el orden del día de la "Cumbre para un Nuevo Pacto Mundial de Financiación", celebrada en París los días 22 y 23 de junio.

La reunión informal, a la que asistieron jefes de Estado y de instituciones financieras internacionales, avanzó, entre otras cosas, medidas de la [Agenda de Bridgetown](#) propuestas por la Primera Ministra de Barbados, [Mia Amor Mottley](#): Como la reasignación de los Derechos Especiales de Giro del Fondo Monetario Internacional (FMI) para la financiación de la lucha contra el cambio climático, una pausa en los reembolsos para los países endeudados afectados por catástrofes naturales, o incluso el establecimiento de una especie de fideicomiso para cubrir el riesgo cambiario de las inversiones en infraestructuras verdes en los países en desarrollo, reduciendo así el coste del capital para las energías renovables. También se habló de nuevas fuentes de financiación climática, como gravámenes mundiales sobre los combustibles marinos, por ejemplo, o un impuesto sobre las transacciones financieras.

En una hoja de ruta, el presidente francés Macron, como patrón, estableció muchas medidas concretas para los próximos dos años. En cuanto a una reforma más fundamental de la arquitectura financiera internacional, sigue siendo vaga. No obstante, su aplicación consecuente podría aportar una contribución material sustancial, reforzar la erosionada confianza entre los países donantes y receptores clásicos y permitir así el progreso en Dubái.

## **Seguir a la ciencia**

La Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París se basan en hallazgos científicos. Ambos hacen referencia a la "mejor ciencia disponible", especialmente en los procesos de fijación y revisión de objetivos como el GST; para ello, el IPCC y sus informes en el proceso de la CMNUCC son la norma autorizada. A menudo han desempeñado un papel importante a la hora de alcanzar el consenso y aumentar la ambición, como reflejan las disputas sobre la adopción de los resúmenes políticos de los informes (véase SWP News 28/2023).

También ha habido repetidas y duras negociaciones en el grupo de trabajo científico pertinente sobre el grado de reconocimiento formal del trabajo del IPCC. En la COP24 (2018), surgió una disputa sobre la redacción adecuada en relación con el informe especial sobre el calentamiento global de 1,5 °C (véase Actualidad SWP 15/2019). Desde entonces, los PMA han señalado enérgicamente que la responsabilidad histórica, así como las cuestiones de equidad, no se tuvieron suficientemente en cuenta en los escenarios y las vías de mitigación evaluados por el IPCC. India, en particular, había exigido en repetidas ocasiones que los resultados del IE6 se clasificaran en consecuencia para el proceso político.

En Bonn, las disputas alcanzaron una nueva calidad: a pesar de un número récord de horas de negociación, los delegados no pudieron ponerse de acuerdo sobre un proyecto de declaración política sobre el IE6 hasta el final. Los PMD insistieron en mencionar las

lagunas de conocimiento y los desequilibrios en cada párrafo, especialmente en lo relativo a las preocupaciones de los países en desarrollo.

Una presión posterior de China para incluir en el texto de decisión los supuestos desacuerdos y la falta de inclusividad en el IPCC y la solidez de los informes obligó a debilitar aún más el texto de compromiso. Ahora carece de cualquier referencia a la urgencia o a la importancia de la mejor ciencia disponible para la política. Esto podría debilitar la relevancia de afirmaciones clave del IE6 -como la reducción de emisiones globales para 2035 o el refuerzo de 1,5 °C como calentamiento máximo permitido- para el proceso político posterior, incluido el GST.

La acción de China es especialmente sorprendente, porque el país está fuertemente representado en el IPCC a nivel científico y de gobernanza y siempre ha respetado su posición en el proceso de la CMNUCC hasta ahora. Si efectivamente esto supusiera un reposicionamiento del mayor emisor de gases de efecto invernadero del mundo, el proceso climático perdería un pilar central con el consenso sobre la aceptación de la "mejor ciencia disponible".

Alemania y la Unión Europea deberían anticipar desde el principio las posibles consecuencias y buscar compromisos con China que preserven la integridad del proceso basado en la ciencia. Los formatos de cooperación bilaterales y plurilaterales, como el Diálogo sobre Clima y Transformación, podrían proporcionar plataformas pertinentes a este respecto.