

## *CXII Nuevo margen de maniobra en la política climática internacional*

JUAN CARLOS TELLECHEA

Los resultados de la [28ª Conferencia Mundial sobre el Clima](#), celebrada entre el 30 de noviembre y el 12 de diciembre de 2023 en Dubai, demuestran que la cooperación internacional es posible a pesar de la difícil situación geopolítica. En lugar del temido bloqueo, tres décadas después del inicio del proceso de la COP, los Estados acordaron por primera vez abandonar los combustibles fósiles en los sistemas energéticos.



Refinería de ExxonMobil en Baton Rouge, Louisiana  
© 2009 by Adbar / Creative Commons

En conjunto, los pasos acordados en Dubai son un compromiso cuyo efecto de señalización política se queda corto respecto a lo necesario desde una perspectiva científica. Por un lado, la cooperación internacional sobre el clima sigue caracterizándose por los conflictos tradicionales entre los países en desarrollo y las naciones industrializadas (cuestiones de justicia, compromisos financieros), pero también por nuevas tensiones de política comercial y el bloqueo, a veces masivo, de unos pocos países; por otro, se han formado coaliciones dinámicas Norte-Sur en las negociaciones sobre "pérdidas y daños" y la transición energética mundial. Estas deben reforzarse aún más como punto de partida de alianzas duraderas contra los intereses fósiles.

La política exterior climática alemana puede aportar una importante contribución a este respecto mediante una defensa diplomática consecuente de las reformas estructurales del sistema financiero internacional y con atractivas ofertas de asociación, afirman los politólogos [Jule Körneke](#) y [Ole Adolphsen](#) de la Fundación Ciencia y Política (Stiftung Wissenschaft und Politik, [SWP](#)) de Berlín, gabinete estratégico que asesora al parlamento y al gobierno federal de Alemania.

### **Polarización**

Jule Körneke integra el Grupo de Investigación sobre Cuestiones Globales y el proyecto *Diplomacia climática alemana en el contexto del Pacto Verde Europeo*. Ole Adolphsen es miembro también del Grupo de Investigación sobre Cuestiones Globales, así como del proyecto *Política exterior climática y gobernanza multinivel*. Ambos investigadores

expusieron su análisis en un estudio titulado *Conflictos tradicionales y coaliciones dinámicas en la Conferencia Mundial sobre el Clima - COP28: Nuevo margen de maniobra en la política climática internacional* publicado por la SWP.

La 28ª Conferencia sobre el Cambio Climático (COP28) se celebró en un contexto de múltiples crisis y creciente polarización geopolítica. La insatisfacción de muchos países del Sur global con la gestión de crisis de los países ricos tras la pandemia del coronavirus y la gestión de las consecuencias del ataque ruso a Ucrania está dificultando el proceso de negociación multilateral. La guerra entre Israel y Hamás no solo ensombreció la conferencia por su proximidad geográfica, sino que amenazó con endurecer aún más los frentes entre los países del Norte y del Sur globales.

Muchos gobiernos del Sur global ven la postura de Occidente en la guerra de Gaza como una prueba más de la aplicación selectiva de las normas liberales. Esto disminuye la confianza necesaria para la cooperación climática. Al mismo tiempo, 2023 fue el año más caluroso jamás registrado. Europa sufrió fenómenos meteorológicos extremos, casi todas las regiones y provincias de Canadá y Hawái se vieron afectadas por devastadores incendios forestales y las inundaciones costaron vidas y causaron inmensas pérdidas económicas en muchas partes del mundo.

## **Beneficios**

Mientras tanto, la industria del petróleo y el gas obtuvo beneficios sin precedentes con el telón de fondo de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y la creciente priorización de la seguridad energética. La organización de la conferencia en Emiratos Árabes Unidos (EAU) y la asunción de la presidencia de la COP por el director general de la petrolera estatal ADNOC, Sultan Al Jaber, fueron polémicas desde el principio. La credibilidad de Al Jaber también fue puesta en tela de juicio en repetidas ocasiones por los medios de comunicación internacionales y la sociedad civil durante las negociaciones.

En declaraciones exclusivas a **Mundoclasico.com**, el destacado ingeniero superior en exploración y producción de hidrocarburos [Nelson Bermejo](#), afincado en España y activo en Libia, se manifiesta muy escéptico al respecto:

Es difícil cumplir las premisas de ese tratado a 2050. Cada día veo instalaciones que ventean, esto hace casi imposible emisión cero y creo que hacer una inversión estará para muchos países productores en planes secundarios. Esto lo he visto en Venezuela, Ecuador, Qatar y Libia. En estos países el petróleo es primordial, es la única fuente de ingresos y dejar de producir tendría muchas consecuencias. ¿Cómo harían para obtener el PIB de cada país si se deja de producir hidrocarburos? A mi entender es dar largas a un bien que en muchos países se agota y que países de África y América Latina no dejarían de explotar. ¿Y qué hacer con toda la industria petrolera mundial?

## **Resistencia**

En vista de estas condiciones políticas de partida extremadamente difíciles, el proceso climático de la ONU y la cooperación climática mundial han demostrado su capacidad de resistencia. Ya en junio de 2023, las negociaciones intermedias se vieron bloqueadas por

los antiguos conflictos entre los países industrializados y los países en desarrollo sobre el reparto equitativo de la carga en cuestiones de financiación y esfuerzos de mitigación, con el resultado de que apenas pasaron de la aceptación de la agenda.

En Dubai, la Presidencia coreografió un comienzo exitoso, también con el apoyo del gobierno alemán: el establecimiento del Fondo para Pérdidas y Daños y la adopción inmediata de la agenda en la sesión de apertura crearon confianza y contribuyeron a que una amplia coalición de países industrializados y en desarrollo pidiera más tarde un compromiso claro para abandonar los combustibles fósiles.

Este impulso también se vio favorecido por la reanudación de las conversaciones entre Estados Unidos y China en vísperas de la COP. A pesar de las relaciones extremadamente tensas, los dos mayores emisores de gases de efecto invernadero lograron alcanzar un acuerdo bilateral sobre puntos en común en materia de política climática en la Declaración de Sunnylands. Entre otras cosas, acordaron acelerar la expansión de las energías renovables y fijar objetivos de reducción de todos los gases de efecto invernadero, incluido el metano. Con ello, también allanaron el camino para llegar a un acuerdo sobre cuestiones políticamente controvertidas como el futuro de los combustibles fósiles. Pero, sobre todo, evitaron que el creciente antagonismo entre las grandes potencias supusiera una carga adicional para la conferencia sobre el clima.

## Soñadores

Para [Nelson Bermejo](#), especializado desde hace décadas en ingeniería y gestión de yacimientos petrolíferos:

La visión de esta cumbre fue un paralelo con las Naciones Unidas (ONU). Solo son documentos que quedan y pueden ser leídos por soñadores. Lo ideal sería que estos países petroleros-no desarrollados obtuvieran una fuente diferente de vida, que permita mantener la prosperidad del país. La pregunta es: **¿cómo?** Una respuesta: los países desarrollados deben ayudar a corto tiempo (hoy mismo) a que eso ocurra, si no esa cumbre, como todas las demás, sería en vano. Un punto de partida es la educación de la gente en los países productores de petróleo -no desarrollados- mediante la cual se explique de forma sencilla y entendible que el cambio climático existe y cómo los afecta en términos económicos y de vida. A eso no se ha llegado aún y en verdad veo una cumbre en 2050, que pondrá 50 años más para cumplir esas metas, especialmente si países como China y Rusia no están comprometidos. Mi última interrogante a modo de comentario es: **¿cómo unirse para explicar a todo el mundo que el culpable de muchos desastres es el cambio climático, si hay políticos de peso que no creen en ello?**

## Primera evaluación mundial confirma la urgencia

El Global Stocktake (GST), que se realizó por primera vez, fue decisivo para el resultado de la COP28. El GST se realiza cada cinco años para revisar el nivel colectivo de ambición e implementación en la consecución de los objetivos de París en las áreas de mitigación, adaptación y financiación, y para incentivar compromisos más ambiciosos. Por lo tanto, se considera un mecanismo central para aumentar la ambición en el Acuerdo de París. En consecuencia, su propia funcionalidad también se puso a prueba en Dubai. Debido a su relevancia y amplitud temática, el texto del GST sustituyó a la declaración final habitual.

El proceso de balance comenzó con una fase técnica de dos años, que culminó con el informe de síntesis publicado en septiembre de 2023. En él se advierte de que existen enormes lagunas de ambición y aplicación en todos los ámbitos. Incluso si se aplican las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) existentes, la temperatura global aumentaría entre 2,4 y 2,6 °C, según el informe. La fase política posterior del balance, que pretendía, entre otras cosas, elaborar recomendaciones sobre cómo la próxima ronda de contribuciones determinadas a nivel nacional podría al menos reducir significativamente la brecha existente respecto a los objetivos de París, concluyó en Dubai.

La formulación concreta de las recomendaciones se convirtió en un punto central de controversia en los preparativos de la conferencia. El G77+China, un grupo de 134 países clasificados como países en vías de desarrollo, consideraba que la función principal del GST era responsabilizar a los países industrializados, que históricamente han sido los principales responsables del cambio climático, de sus insuficientes avances. Estos últimos, a su vez, pidieron un balance "con visión de futuro" que al menos inste a las economías emergentes de renta alta, que se cuentan entre los principales emisores actuales, a ser más ambiciosas.

## **Responsabilidades**

Como consecuencia, el debate de Dubai sobre las conclusiones que debían extraerse del informe de síntesis se convirtió en el escenario del tradicional conflicto entre países industrializados y en desarrollo sobre cuestiones de justicia y la interpretación del principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas" (CBDR-RC). Algunas de las disputas sobre el GST también se reprodujeron en otras vías de negociación, como el objetivo mundial de adaptación, donde impidieron alcanzar resultados ambiciosos.

En medio de estas tensiones, los Estados firmantes acordaron una amplia gama de recomendaciones. Sin embargo, las profundas desavenencias entre los distintos grupos de negociación son fácilmente reconocibles en el documento final. Por ejemplo, los llamamientos para la próxima ronda de NDC, prevista para 2025, siguen siendo vagos. Se reafirma la urgencia de acelerar la protección del clima en esta "década crítica" y de hacer compatibles los nuevos objetivos climáticos con el objetivo de 1,5 grados.

Al mismo tiempo, el compromiso del GST se limita a fomentar la inclusión de todos los gases de efecto invernadero y sectores económicos en las contribuciones nacionales para 2035 y 2040. Además, las negociaciones del GST se caracterizaron inesperadamente por las tensiones en materia de política comercial.

## **Meollo**

En el centro de las disputas se situó el Mecanismo de Ajuste Fronterizo del Carbono (CBAM) de la UE: algunos países en desarrollo y el grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) lo criticaron por considerarlo una "medida comercial unilateral" que pondría en peligro el desarrollo económico fuera de la UE sin apoyo financiero ni un diseño flexible. Aunque el documento final no condena en principio las medidas comerciales unilaterales, la

referencia a que éstas no deben ser un medio de "discriminación arbitraria o injustificada" refleja la enorme desconfianza de muchos países en desarrollo hacia la política climática europea.

## **El paquete energético sigue siendo una fórmula de compromiso con lagunas**

El documento final confirma que, según el IPCC, las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero tendrían que reducirse un 43% en 2030 y un 60% en 2035 respecto a 2019 para limitar el calentamiento global a 1,5 grados. Para lograrlo, los Estados firmantes acordaron un "paquete energético" global. En él se pide a los países que abandonen los combustibles fósiles en sus sistemas energéticos de forma "justa, ordenada y equilibrada".

Hasta ahora, la comunidad internacional solo ha acordado reducir la generación de electricidad a partir del carbón en las resoluciones de la COP. Para complementar el abandono del carbón, el petróleo y el gas, los Estados signatarios piden ahora que se triplique la capacidad mundial de energías renovables para 2030 y que se duplique la tasa anual de aumento de la eficiencia energética. El paquete energético es la primera decisión de la COP que refleja cómo debe aplicarse la transición energética mundial en los contextos nacionales para conseguir emisiones netas cero de CO<sub>2</sub> en 2050.

La formulación precisa del uso futuro de los combustibles fósiles fue el conflicto central de la COP28. Con el acuerdo sobre una "eliminación progresiva" de los combustibles fósiles en los sistemas energéticos, fue posible evitar el acalorado debate anterior, también dentro de la UE, sobre términos como "eliminación / reducción progresiva" y "reducido / no reducido", subrayan los politólogos de la Fundación Ciencia y Política ([SWP-Aktuell 57/2023](#)).

Sin embargo, la resolución negociada sigue siendo una fórmula de compromiso caracterizada por la ambigüedad, con el telón de fondo de las diferencias fundamentales de intereses respecto al futuro manejo de los combustibles fósiles. Sigue sin estar claro en qué se diferencia "alejarse de los combustibles fósiles" de una "eliminación progresiva" en detalle, qué sectores abarca el término "sistema energético" y si el acuerdo señala realmente el cambio de gran alcance que sería necesario para limitar el aumento de la temperatura global a 1,5 grados.

## **Drástica reducción**

Según los cálculos de la hoja de ruta Net Zero de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), la cuota de los combustibles fósiles en el consumo energético tendría que reducirse un 25% de aquí a 2030 para que la "transición" fuera compatible con el objetivo de 1,5 grados. En el documento final no se menciona el hecho de que, para lograrlo, habría que detener inmediatamente la autorización de nuevas centrales eléctricas de carbón "sin reducción". El uso de gas natural, cuyo consumo en realidad debería disminuir un 18% para 2030 según la AIE, se legitima en el TEG como "tecnología puente" en referencia al imperativo de la seguridad energética.

También es dudoso que la vagamente formulada "reducción sustancial" de las emisiones distintas del CO<sub>2</sub>, como el metano, se corresponda con el ahorro necesario del 75% para 2030 (Net Zero de la AIE) en el sector energético. También hay que criticar el papel destacado que se otorga en el documento a las tecnologías de almacenamiento y captura de CO<sub>2</sub>. Aunque también se prevén para el sector energético en los escenarios del IPCC, en la práctica distan mucho de poder contribuir a un ahorro significativo para 2030 debido a su escasa disponibilidad hasta la fecha y al ritmo de expansión y evolución de costes previstos. En general, esto deja lagunas que amenazan con desviar la atención de la necesidad de una eliminación rápida y profunda del carbón, el petróleo y el gas.

## **Crucial**

Además de aumentar la eficiencia energética, acelerar la expansión de las energías renovables es crucial para el declive de los combustibles fósiles. La AIE ya está modelizando que el imparable crecimiento de las renovables hará que la demanda de combustibles fósiles alcance su punto máximo antes de que acabe esta década. Los análisis preliminares sugieren que el objetivo de triplicarse para 2030 es totalmente realista.

Los países industrializados y China alcanzarían ya el 85% de su capacidad necesaria de energía renovable para 2030 si se aplicaran los programas existentes. Sin embargo, los países en desarrollo necesitan un amplio apoyo para ampliar sus capacidades, habida cuenta de las inmensas necesidades de inversión y del escaso margen de maniobra fiscal del que solo disponen debido a las múltiples crisis. Según la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), para cumplir el objetivo, las inversiones anuales deben pasar de los 486.000 millones de dólares actuales a 1.300.000 millones en 2030. La falta de apoyo a los países en desarrollo -en forma de recursos financieros, desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología- es uno de los puntos débiles del paquete energético del GST, criticado sobre todo por los países africanos.

En general, el llamamiento a abandonar los combustibles fósiles, contenido por primera vez en un documento de la CMNUCC, tiene una importancia principalmente simbólica. La eficacia de este llamamiento en la práctica se medirá por el grado de aplicación de las resoluciones en los contextos nacionales y por cómo se organicen las nuevas NDC tras el GST.

## **La coalición Norte-Sur logra el abandono de los combustibles fósiles**

A pesar de toda la ambigüedad, el resultado de la conferencia puede considerarse un éxito político. En respuesta a un proyecto de resolución presentado por la presidencia poco antes del final previsto de la COP, que no contenía ninguna medida concreta para la transformación del sector energético, se formó una alianza sin precedentes: casi 170 países en desarrollo y naciones industrializadas pidieron un compromiso más claro con el abandono progresivo de los combustibles fósiles.

Además de los miembros tradicionales de la High Ambition Coalition (HAC), asociación de los países más progresistas, el grupo incluía a numerosos países africanos y

latinoamericanos, así como a Estados Unidos y Australia. En particular, el apoyo de Colombia, que fue el primer exportador de combustibles fósiles en unirse a la Alianza Beyond Oil and Gas, y del peso pesado político Brasil fueron señales eficaces.

Además del grupo árabe, los "Países en Desarrollo Afines" (PMDA), que incluyen a China e India, la alianza, nominalmente muy superior, también contó con la oposición de varios Estados africanos. Los Estados del Golfo, en particular, ven su modelo económico amenazado existencialmente por la eliminación progresiva de los combustibles fósiles.

### **Arabia Saudita**

Una carta interna de la OPEP publicada durante la conferencia advertía de un "punto de inflexión" en las negociaciones. Arabia Saudí, en particular, trató de impedir cualquier mención a los combustibles fósiles en los documentos y bloqueó deliberadamente otros hilos de la negociación. Junto con los países africanos, los países del Golfo señalaron con vehemencia los planes de países occidentales como Estados Unidos y Australia de seguir aumentando la producción de combustibles fósiles.

La coalición temporal a favor de la eliminación progresiva de los combustibles fósiles no ha superado la dicotomía entre países en desarrollo y países industrializados que ha caracterizado las negociaciones sobre el clima durante treinta años. Sin embargo, la formación de esta alianza es especialmente relevante porque refleja la actual línea de conflicto en la transición energética mundial.

En lugar de la división entre países en desarrollo y países industrializados, cuyo significado se deriva de la lógica de la ONU, la contención del cambio climático es también un conflicto entre los intereses fósiles -Estados y empresas cuyo modelo económico se basa en la extracción de combustibles fósiles- y los intereses renovables, representados por aquellos Estados que quieren construir un sistema energético sostenible y verde.

### **Apoyo financiero**

Hasta qué punto las coaliciones de países en desarrollo e industrializados podrán imponerse en el futuro a los intereses fósiles depende en gran medida de que se les pueda proporcionar suficiente apoyo financiero. Las nuevas iniciativas, como la asociación lanzada por Kenia y Alemania para acelerar las energías renovables en África, solo pueden contribuir de forma limitada a superar un reto de esta magnitud.

Más bien se requiere una reforma fundamental de la arquitectura financiera internacional. Entre otras cosas, hay que equipar mejor a los bancos multilaterales de desarrollo, utilizar los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional para la financiación del clima y el desarrollo y cubrir los riesgos cambiarios de las inversiones en proyectos verdes. El éxito del proceso iniciado por [Mia Mottley](#), Primera Ministra de Barbados, será un factor decisivo para el éxito de la transición energética mundial.

### **La creación del Fondo de Pérdidas y Daños como catalizador del éxito**

Contrariamente a lo esperado, la gestión de las pérdidas y daños causados por las consecuencias del cambio climático no se convirtió en un tema polémico. La creación de un fondo de compensación para los grupos de población especialmente amenazados por la crisis climática, que había sido muy controvertida durante años, ya se decidió durante la sesión inaugural. Inmediatamente después de su creación, el fondo se elevó por encima del umbral mínimo gracias a las promesas financieras de EAU y Alemania, por un total de 100 millones de dólares cada una.

En los días siguientes, los países prometieron un total de 770,6 millones de dólares. También concluyeron con éxito en Dubai las negociaciones sobre la [Red de Santiago](#), encargada de prestar apoyo técnico en caso de daños y pérdidas. El establecimiento de su secretaría dentro de la estructura institucional de la ONU proporciona las condiciones para empezar a trabajar rápidamente.

## **Eficacia**

Aunque los EAU -en coordinación con Alemania- lograron un golpe diplomático con la pronta puesta en funcionamiento del fondo, su eficacia futura sigue siendo cuestionable. El fondo tiene un amplio enfoque temático, lo que significa que cubre desde los fenómenos extremos a corto plazo hasta las pérdidas de evolución lenta y no económicas. Sin embargo, los países industrializados no están obligados a contribuir al fondo y no se ha fijado ninguna cantidad objetivo. Se ha criticado la contribución relativamente pequeña de Estados Unidos, de 17,5 millones de dólares, que también depende de la aprobación del Congreso. En conjunto, se calcula que los fondos comprometidos, una gran parte de los cuales se destinará a la creación institucional del fondo, solo cubrirán el 0,2% de las necesidades anuales de los países en desarrollo.

Los países industrializados, sobre todo Estados Unidos, se han resistido durante mucho tiempo a las peticiones de ayuda financiera de los países en desarrollo, especialmente de los pequeños Estados insulares. Querían evitar un debate sobre su posible responsabilidad en los daños climáticos debido a su destacado papel en las emisiones históricas, algo que el Acuerdo de París excluye. El acuerdo inicial logró reforzar la confianza de los Estados especialmente vulnerables, muchos de los cuales también pertenecen a la Coalición de Gran Ambición (HAC), en el proceso multilateral. Evitó así que una controversia sobre la responsabilidad histórica entorpeciera otros hilos de la negociación.

Con los EAU, una economía emergente de renta alta participa también en la financiación climática. Los representantes alemanes, en particular, lo habían pedido repetidamente con antelación, en clara referencia a China y los países del Golfo. Como ningún otro país emergente siguió el ejemplo emiratí, el éxito sigue siendo simbólico por el momento. En el contexto de la fijación del nuevo objetivo mundial para la financiación de la lucha contra el cambio climático a partir de 2025 (Nuevo Objetivo Cuantificado Colectivo, NCQG), prevista para este año, el debate sobre la ampliación de la base tradicional de donantes podría cobrar impulso.

**El endurecimiento de los frentes impide un resultado ambicioso en materia de**



## **adaptación**

Además del fondo para pérdidas y daños, una preocupación clave, sobre todo para los grupos de población más amenazados por la crisis climática, fue la adopción de un marco para el Objetivo Global de Adaptación (GGA). Las formas y el alcance de la adaptación a los cambios medioambientales relacionados con el clima dependen en gran medida del contexto y los éxitos son difíciles de medir.

El marco pretende ayudar a evaluar los avances en el refuerzo de la resiliencia y apoyar a los países y comunidades más vulnerables. Enumera una serie de categorías de evaluación, como la salud, la agricultura o las infraestructuras, aunque los subobjetivos mencionados siguen siendo vagos y no están respaldados por indicadores cuantificables. Esto se rectificará en los próximos dos años.

A la luz del enorme endurecimiento de los frentes durante las negociaciones, el mero acuerdo sobre el marco debe valorarse positivamente; sin embargo, en su forma actual no proporciona orientación suficiente. En contra de las demandas de los países en desarrollo, no se ha elevado a punto permanente del orden del día. Otras líneas de negociación relacionadas con el tema de la adaptación no llegaron a buen puerto y fueron aplazadas.

Como prioridad para los países en desarrollo, la adaptación está tradicionalmente estrechamente vinculada a cuestiones de financiación y justicia global. El desfase entre la financiación prevista y la necesaria para la adaptación es enorme: la promesa de los países industrializados de duplicar los fondos destinados a este fin hasta 40.000 millones de dólares en 2025 con respecto a 2019 no se cumplirá, según las previsiones, ni en proporción a los fondos realmente necesarios, que según el Informe de la ONU sobre el desfase en la adaptación son entre cinco y diez veces superiores cada año. A diferencia de los proyectos de mitigación, que a menudo son rentables y atraen la inversión privada, los beneficios de la adaptación son solo indirectos. Por tanto, los proyectos correspondientes dependen casi totalmente del capital público.

A diferencia de otras vías de negociación, aún no se ha formado ninguna coalición viable entre países en desarrollo e industrializados en el ámbito de la adaptación, lo que significa que las viejas desavenencias han impedido alcanzar un resultado ambicioso. Las negociaciones, al igual que las intermedias de Bonn, se caracterizaron fuertemente por los conflictos en torno al CBRD-RC y la responsabilidad histórica de los países industrializados en el cambio climático. El principal punto de discordia fue la exigencia del G77+China de incluir un objetivo de financiación concreto en el marco.

Estados Unidos, la UE y otros países industrializados se negaron a hacerlo. Señalaron que ya existía un proceso para actualizar el objetivo con las negociaciones sobre el nuevo objetivo mundial para la financiación de la lucha contra el cambio climático (NCQG). Las declaraciones sobre el apoyo financiero internacional en el texto final seguían siendo vagas. Para frustración de los países vulnerables, las negociaciones sobre la adaptación también se instrumentalizaron para otras cuestiones. Los miembros de los PMDB y del Grupo Árabe bloquearon deliberadamente las conversaciones en algunos momentos para impedir el avance de las negociaciones sobre el paquete energético del GST. Las críticas a esta táctica

dilatoria, incluso por parte de algunos países en desarrollo, demuestran que también existen conflictos de intereses en el seno del Grupo G77 + China con respecto a la adaptación.

## **Desafíos para la política climática exterior alemana**

La diplomacia climática alemana y europea contribuyó significativamente a los resultados de la COP28. El objetivo de expansión de las energías renovables, que se presentó oficialmente por primera vez en el marco del Diálogo de Petersberg en mayo de 2023, obtuvo el apoyo de actores clave, especialmente de los EAU y Estados Unidos, incluso antes de la conferencia gracias a un hábil trabajo diplomático previo de Alemania y la UE.

La contribución de Alemania al Fondo de Pérdidas y Daños, estrechamente coordinada con los EAU, creó un impulso general positivo y allanó el camino para nuevos compromisos. El equipo negociador de la UE contribuyó a mantener la presión sobre quienes se oponen a la eliminación progresiva de los combustibles fósiles. En la fase final de la conferencia, la ministra alemana de Asuntos Exteriores, [Annalena Baerbock](#), negoció en nombre de la UE la reducción de emisiones.

A pesar de las críticas recibidas por Alemania por no haber suscrito una declaración HAC en vísperas de la conferencia, el equipo de la secretaria de Estado [Jennifer Morgan](#) desempeñó un papel crucial en el éxito de los esfuerzos por formar una coalición a favor del abandono de los combustibles fósiles tendiendo hábilmente puentes entre los grupos negociadores.

Durante la conferencia, el Gobierno alemán presentó su largamente esperada estrategia de política climática exterior. Su objetivo es agrupar las actividades de los ministerios relevantes para la política climática internacional y alinearlas con las prioridades comunes. La tarea central de la política climática exterior alemana tras la COP debe ser crear las condiciones para una alianza eficaz y a largo plazo contra los intereses fósiles. Para ello es esencial el compromiso en política climática fuera del proceso de la COP, en el marco de asociaciones bilaterales y plurilaterales. Una coordinación coherente entre la diplomacia del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores y las actividades de diversas asociaciones climáticas y energéticas del Ministerio Federal de Economía y Protección del Clima (BMWK) y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) puede reforzar aún más la confianza en la política climática exterior de Alemania, sugieren los politólogos de la Fundación Ciencia y Política (SWP).

En cuanto al contenido, deberían centrarse el año que viene en la cuestión de la financiación de las energías renovables en los países en desarrollo. Además de la reforma del sistema financiero internacional, que será una prioridad de la presidencia brasileña del G20, la conclusión con éxito de las negociaciones sobre el NCQG en la COP29 en Azerbaiyán es clave para ello.

Que la amplia alianza formada en Dubai para abandonar los combustibles fósiles y el consiguiente margen de maniobra puedan mantenerse dependerá también de que los países industrializados apliquen ambiciosas medidas nacionales de protección del clima. Las resoluciones del GST deben ser aplicadas rápidamente por los Estados firmantes a nivel

nacional, de forma que se reduzca significativamente la brecha de ambición y aplicación, sobre todo de aquí a 2030. La prueba de fuego para ello es la actualización de las NDC, que todos los Estados deben finalizar antes de 2025. La UE puede asumir un papel de liderazgo creíble y contribuir a animar a los principales emisores, como China o India, a redoblar sus esfuerzos presentando objetivos ambiciosos para 2035 y 2040 mucho antes de la COP30.

La tensa situación presupuestaria no tuvo un impacto inmediato en la diplomacia climática alemana en Dubai. Sin embargo, los debates nacionales sobre financiación, objetivos sectoriales y nuevos proyectos de extracción de gas natural en el extranjero están siendo objeto de escrutinio internacional. La introducción de la CBAM europea también debe ir acompañada de sensibilidad diplomática por parte de la UE en los próximos años.

Las preocupaciones de los países socios deben abordarse de forma constructiva. Las medidas de política climática como la CBAM pueden debatirse abiertamente en plataformas como el [Club del Clima](#), que inició oficialmente su andadura en la COP28, con el fin de minimizar las tensiones de política comercial. Una política climática exterior que integre de forma coherente la política de seguridad, energética, comercial y financiera, así como la cooperación al desarrollo, puede anticipar y gestionar estos retos. Para ello, es indispensable una estrecha integración de la política climática exterior alemana con la diplomacia del [Green Deal](#) (el Pacto verde europeo) de la UE, también fuera de las negociaciones multilaterales.