

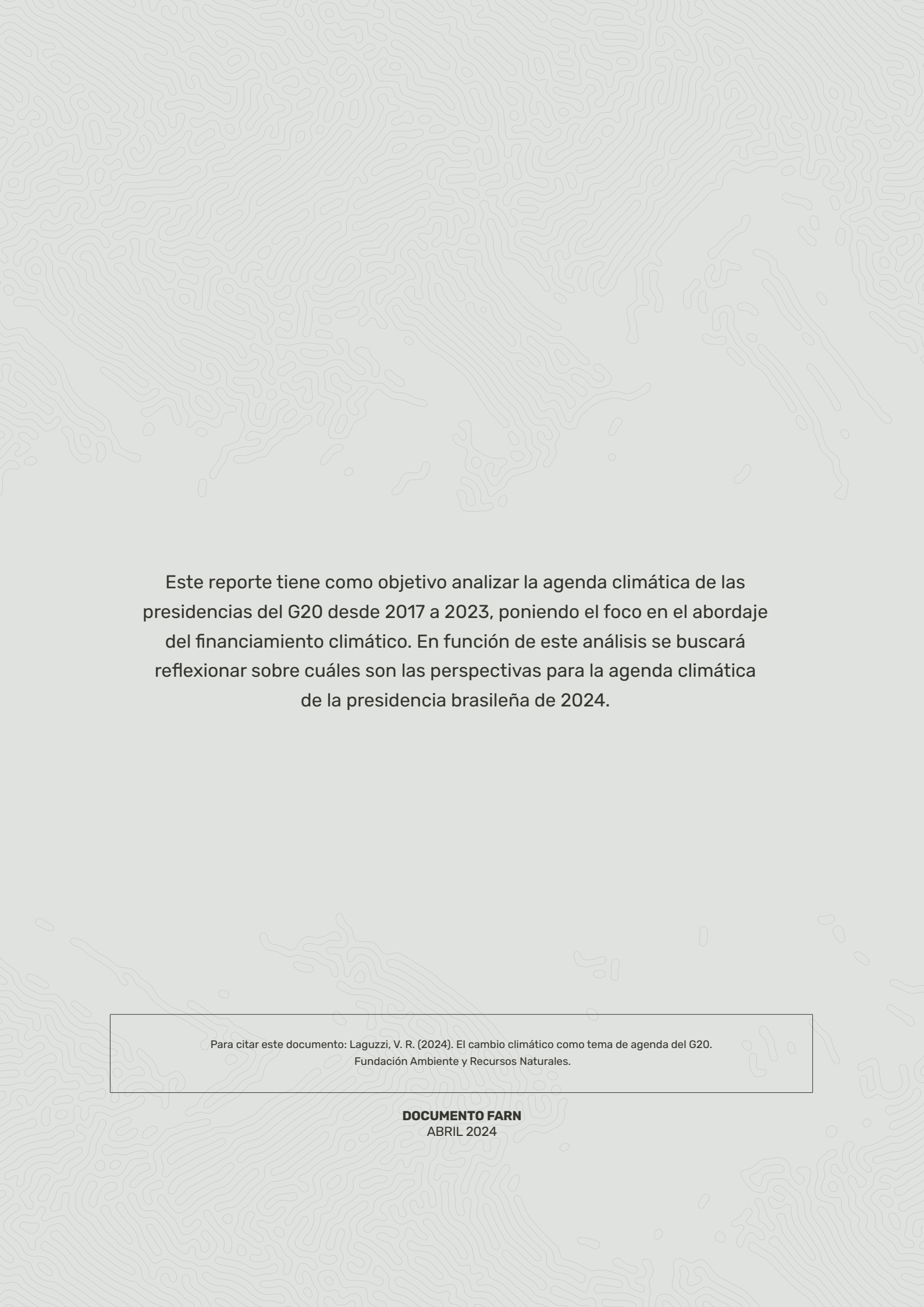
# **El cambio climático como tema de agenda del G20**

Análisis de las presidencias del G20 entre 2017 y 2023  
y perspectivas sobre el rol de Brasil en 2024

**Victoria Rocío Laguzzi**

ABRIL 2024



The background of the entire page is a light gray topographic map with intricate contour lines. The map is centered on the Americas, showing the outlines of North and South America with their respective topographic features.

Este reporte tiene como objetivo analizar la agenda climática de las presidencias del G20 desde 2017 a 2023, poniendo el foco en el abordaje del financiamiento climático. En función de este análisis se buscará reflexionar sobre cuáles son las perspectivas para la agenda climática de la presidencia brasileña de 2024.

Para citar este documento: Laguzzi, V. R. (2024). El cambio climático como tema de agenda del G20. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

**DOCUMENTO FARN**  
ABRIL 2024

## Introducción

La actual emergencia climática se enmarca en una crisis ecológica sin precedentes. Constituye la mayor amenaza a la supervivencia humana a la que nos hemos enfrentado hasta ahora, ya que pone en jaque no solo el equilibrio de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos, sino también el crecimiento económico y el bienestar de la población. Según el último reporte síntesis sobre el Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés) (2023), las actividades humanas, a través de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), han causado inequívocamente el calentamiento global. Como consecuencia, en la última década la temperatura media de la superficie global alcanzó 1,1 °C por encima de la temperatura correspondiente al período preindustrial. Si las políticas climáticas vigentes continúan siendo poco ambiciosas, se estima que el calentamiento global ascenderá a 3 °C (United Nations Environment Programme, 2023), dejando muy atrás los objetivos del Acuerdo de París.

En este contexto, como espacio de diálogo y articulación entre los principales tomadores de decisión del mundo, el G20 cobra una relevancia central dentro de la gobernanza global climática. En particular al considerar que los principales temas de discusión durante 2024, tanto dentro como fuera del espacio de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), girarán en torno al financiamiento climático, a través de las negociaciones sobre la Nueva Meta Colectiva Cuantificable de Financiamiento Climático (NCQG, por su sigla en inglés), y a la operacionalización del Fondo para Pérdidas y Daños mediante el Banco Mundial como fondo financiero intermediario.

La presidencia del G20 en 2024 está a cargo de Brasil. Bajo el lema “Construyendo un mundo justo y un planeta sostenible”, la presidencia brasileña busca fomentar el desarrollo económico, la reducción del hambre, la pobreza y la desigualdad en todo el mundo, así como un desarrollo socioambiental que incluya una transición ecológica justa e inclusiva.

Es importante destacar que tanto la presidencia de la India (2023) como la actual de Brasil y la futura de Sudáfrica (2025) (o la llamada troika<sup>1</sup>) representan una oportunidad para que el Sur Global presente su agenda, preocupaciones, problemáticas y necesidades que por años han sido dejadas de lado por las prioridades del Norte Global.

## ¿Qué rol tiene el G20 en el abordaje de la agenda climática internacional?

Si bien el G20 tiene un origen como foro económico y financiero, luego de su relanzamiento en 2008, impulsado por los desafíos presentados por la crisis financiera internacional, amplió su agenda y se comprometió a abordar otros desafíos globales como, por ejemplo, la crisis climática.

Sin dudas, y dadas las características del grupo, el G20 es un actor a considerar en la lucha contra el cambio climático: representa a dos tercios de la población mundial, aproximadamente el 85% del PBI global y el 75% del comercio internacional. Es responsable colectivamente de la emisión del 76% de GEI mundiales (G20, 2024: 4; UNEP, 2023:5) y reúne a las mayores economías emisoras de GEI a nivel mundial. A valores de 2023, Estados Unidos es responsable del 25% de las emisiones mundiales, seguido por la Unión Europea (22%), China (13%), Rusia (6%), Japón (4%) e India (3%) (Climate Transparency, 2023:1). A su vez, Brasil es el séptimo emisor mundial (3,09%) de acuerdo con las mediciones más recientes de Climate Watch<sup>2</sup>.

1. El G20 funciona con un sistema de troika, un trío de miembros formado por el último ocupante de la presidencia del grupo, el presidente actual y el próximo presidente. El gobierno que ocupa la presidencia coordina el grupo, con el apoyo de los otros dos (G20, 2024).

2. Perfil climático de Brasil por Climate Watch: [https://www.climatewatchdata.org/countries/BRA?end\\_year=2020&start\\_year=1990#ghg-emissions](https://www.climatewatchdata.org/countries/BRA?end_year=2020&start_year=1990#ghg-emissions). Consultado: 29/1/2024.

Por otra parte, la composición del G20<sup>3</sup> proporciona un relativo equilibrio entre países con economías avanzadas y emergentes, que lo dota de una eficacia potencial superior a la de otros foros y organismos internacionales para la generación de consensos. No obstante, en un contexto internacional marcado por la fragmentación y la falta voluntad política y de confianza en el multilateralismo para proveer soluciones globales, el G20 ha sido cuestionado en cuanto a su legitimidad para incidir y a su capacidad efectiva y representativa para tomar decisiones y medidas para enfrentar desafíos globales como el cambio climático. Siguiendo a Berger, Cooper y Grimm (2019:494), la legitimidad del G20 es cuestionada tanto desde dentro –por sus países miembros– como desde fuera –por los países que no pertenecen al G20– dados los posibles efectos de las decisiones políticas del grupo en todo el sistema. A esto se suma el hecho de que las decisiones adoptadas dentro del foro no son vinculantes para sus miembros, y que no funciona como un grupo negociador en el marco de las Conferencias de las Partes (COP) de la CMNUCC.

A pesar de lo anterior, el G20 merece un seguimiento de cerca, dado el rol que tiene en servir de foro de alto nivel para el diálogo político y para atraer la atención internacional sobre la agenda de cambio climático y de financiamiento climático.

## Liderazgos climáticos al interior del G20

El año 2015 marcó un hito clave en la lucha contra el cambio climático: se alcanzó el Acuerdo de París. Internacional, legalmente vinculante y en vigencia desde 2016, el Acuerdo señaló el comienzo de un cambio hacia un mundo con emisiones netas cero, y brindó un marco que guía las acciones de mitigación y adaptación de los Estados parte.

La decisión del gobierno del expresidente estadounidense Donald Trump, en 2017, de retirar a los Estados Unidos del Acuerdo de París, así como de no continuar cumpliendo con su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC, por su sigla en inglés) representó una encrucijada para el G20. Ese año, la presidencia del grupo estuvo a cargo de Alemania, y la cumbre de líderes celebrada en Hamburgo sirvió como plataforma internacional para ratificar el carácter irreversible del Acuerdo de París, al igual que el compromiso de las partes de implementarlo por completo, a pesar de la decisión de Estados Unidos (Solikova, 2020). De esta manera, y gracias al liderazgo alemán, el G20 logró sostener una posición conjunta y enviar una señal de continuidad y estabilidad al mundo, que fue fundamental para reforzar y sostener la vigencia de un acuerdo internacional clave.

En materia de financiamiento climático, ese año la posición estadounidense presentó dificultades para lograr compromisos concretos (Larionova, 2022). Sin embargo, se pudo plasmar en la Declaración de Hamburgo el llamado a operacionalizar el Fondo Verde del Clima y a cumplir con el compromiso de proveer los medios de implementación para acciones de mitigación y adaptación. También se destacó el rol de los bancos multilaterales de desarrollo en la provisión de financiamiento climático.

Cabe señalar que bajo la presidencia alemana se creó el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática, que incluyó el abordaje de temas climáticos y energéticos. En esta línea, la Declaración de Hamburgo fue la que más compromisos en materia energética registró en comparación con anteriores declaraciones de líderes del G20. Se reafirmó el compromiso hecho en Pittsburgh<sup>4</sup> para eliminar (*phase-out*) los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, y se mencionó la necesidad de mitigar las emisiones de GEI a través de energías limpias y de eficiencia energética. De esta manera quedó plasmada en la Declaración la promoción del desarrollo e implementación de estrategias energéticas para aumentar la proporción de energías renovables en la matriz energética de los Estados parte.

3. Países miembros del G20: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Reino Unido, Sudáfrica y Turquía. Además, cuenta con la participación de la Unión Europea y la Unión Africana (incorporada en 2023 en el marco de la Cumbre de Líderes de Nueva Delhi, India).

4. La Declaración de Líderes del G20 de 2009 en Pittsburgh (Estados Unidos) representa un hito muy importante. En dicha declaración, las partes se comprometieron a "eliminar progresivamente en el mediano plazo los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que limitan los esfuerzos contra el cambio climático". También, se fijó el compromiso de estimular la inversión en energías limpias y renovables y la eficiencia energética y proveer apoyo técnico y financiero para dichos programas. Por último, la declaración promovió la transparencia y estabilidad de los mercados energéticos.

Durante la presidencia inmediata de la Argentina, en 2018, se evidenció aún más la división entre los miembros, en especial por la posición estadounidense, debido al abordaje de la agenda climática (Solikova, 2020). Esta situación, agravada por la debilidad del multilateralismo y las tensiones comerciales y por las trabas en las negociaciones tanto al interior de la Organización Mundial del Comercio, como de la reunión ministerial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y dentro del G7, hizo que resultara sumamente difícil alcanzar un consenso al interior del G20. De hecho, “las negociaciones de los *sherpas* en Buenos Aires fueron las más largas y difíciles de la historia del G20” (Larionova, 2022:259).

Ante las dificultades presentadas, la presidencia argentina adoptó una postura pragmática con respecto al abordaje de la agenda climática al decidir dividir el tratamiento de energía (Grupo de Trabajo Sustentabilidad Energética) y cambio climático (Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática). Esta decisión generó fuertes críticas, en especial por parte de Alemania (integrante de la *troika* de aquel momento). Por otro lado, cabe mencionar que el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática centró su labor en temas vinculados a la adaptación al cambio climático. El hecho de que se lanzara el Programa de Trabajo sobre Adaptación “evidencia que por primera vez el tema adaptación alcanzó una paridad política con la mitigación en el G20 en términos de resultados (...)” (Bueno, 2021:4). No obstante, de acuerdo con Solikova (2020:33), las conclusiones finales sobre el clima “fueron muy vagas”.

En lo referido a las finanzas climáticas, la Declaración planteó el alineamiento de los flujos financieros a estrategias de bajas emisiones en función de lo establecido en el artículo 2.1.c del Acuerdo de París.

Por último, es menester señalar que, a pesar de las tensiones, la presidencia argentina logró que en la Declaración de Líderes se reiterara el apoyo al Acuerdo de París y su carácter de irreversible.

En 2019, la presidencia del G20 estuvo a cargo de Japón, que planteó como una de las prioridades de ese año centrarse en el cambio climático como un medio para el crecimiento económico y la protección del ambiente. Las principales discusiones se dieron en torno a la cooperación y acción en materia de adaptación y de reducción de riesgo de desastres. Por otro lado, hubo acuerdo entre las partes en torno al objetivo de mejorar la eficiencia energética y transicionar hacia sistemas energéticos más verdes y economías limpias. Ese camino incluye nuevas tecnologías energéticas como el hidrógeno, la energía renovable y los sistemas de captura y almacenamiento de carbono (Solikova, 2020:34). Asimismo, la Declaración de Osaka renovó el compromiso de Pittsburgh.

En materia de financiamiento climático, la Declaración de Osaka utilizó un lenguaje similar a la de Buenos Aires, es decir que se reforzó el llamado a los países desarrollados a proveer el financiamiento necesario para acciones de mitigación y adaptación en países en desarrollo. En líneas generales, la presidencia japonesa consiguió un progreso modesto en lo que respecta a la agenda climática (Larionova, 2022).

Los años 2020 y 2021 presentaron el desafío de la triple crisis sanitaria, económica y social a nivel global desatada por la pandemia de COVID-19.

La presidencia saudí del G20 en 2020 tuvo el reto de llevar adelante encuentros de emergencia en formato virtual en un contexto marcado por la incertidumbre. Con respecto a la agenda climática, la Cumbre de Riad no tuvo avances significativos. No obstante, en la Declaración de Líderes se reiteró el compromiso con la implementación del Acuerdo de París y el apoyo a las negociaciones climáticas en el marco de la CMNUCC. Con respecto al financiamiento climático, la Declaración recordó el compromiso de los países desarrollados de movilizar USD 100.000 millones por año para 2020 para hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo.

La aparición de la vacuna contra el COVID-19, en 2021, marcó el comienzo de la recuperación y salida de la pandemia. Ese año la presidencia del G20 estuvo a cargo de Italia, que hizo del cambio climático un eje transversal a todos los temas discutidos por el grupo. La presidencia italiana buscó, de acuerdo con Larionova (2022), reenergizar las dinámicas de la gobernanza climática, articulando el G20 con las distintas instituciones internacionales vinculadas con el cambio climático.

En materia de finanzas climáticas, la Declaración de Roma reafirmó el rol crucial de las instituciones financieras internacionales y de los bancos multilaterales de desarrollo para hacer frente al cambio climático y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, las partes ratificaron el compromiso de movilizar para 2020 y hasta 2025 USD 100.000 millones al año para apoyar a los países en desarrollo.

Luego de la pandemia de COVID-19 el escenario internacional enfrentó un nuevo acontecimiento de consecuencias globales: la invasión rusa a Ucrania y la crisis energética internacional desatada tras el conflicto bélico. En este contexto, Indonesia asumió la presidencia del G20 en 2022, iniciando un periodo de presidencias provenientes del Sur Global.

Siguiendo a Liu (2023), la guerra de Ucrania afectó directamente la dinámica del G20, ya que varios mandatarios se negaron a compartir el espacio con el presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin. Este hecho presentó un desafío para la presidencia de Indonesia. Finalmente, se invitó tanto a Rusia como a Ucrania (aunque no es miembro del grupo) a participar, y se logró plasmar en la Declaración de Bali el rechazo rotundo a la guerra y la demanda de retiro de las tropas rusas (Liu, 2023:130-131).

En cuanto a la agenda climática, se reiteró el compromiso con la meta de temperatura global del Acuerdo de París, manteniéndola por debajo de 1,5 °C. Asimismo, las partes renovaron su apoyo al proceso de negociación bajo la CMNUCC, y especialmente con referencia a la COP27 de Sharm-el Sheikh la Declaración alentó a las partes a aumentar la ambición en las acciones de mitigación, adaptación y provisión de medios de implementación, así como impulsó a generar progresos en materia de pérdidas y daños.

Con respecto al financiamiento climático, la Declaración de Bali presentó varios elementos importantes, tanto vinculados a ítems de negociación dentro de la COP como por fuera del esquema de la CMNUCC. En cuanto a los primeros, la Declaración instó a los países desarrollados a cumplir con el compromiso de Cancún de movilizar los USD 100.000 millones al año para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo en la lucha contra el cambio climático. Además, manifestó el apoyo a las negociaciones de la Nueva Meta Colectiva Cuantificable de Financiamiento Climático (NCQG, por su sigla en inglés) y recordó el compromiso de Glasgow de duplicar para 2025, como base, la provisión de financiamiento para los esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo. En lo que refiere a los esquemas de financiamiento por fuera de la Convención, la Declaración de Bali llamó a los bancos multilaterales de desarrollo a movilizar financiamiento adicional para apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y también las medidas para luchar contra el cambio climático.

En 2023, India sucedió a Indonesia en la presidencia del G20. El Gobierno indio aprovechó esta oportunidad para demostrar que el país se encuentra en vías de convertirse en líder del siglo XXI. Para ello, buscó maximizar las áreas de consenso entre los miembros del G20, y también presentarse como la voz del Sur Global (Liu, 2023:134-135).

En cuanto al cambio climático como tema de agenda, la presidencia india demostró un gran interés. Ello puede verse reflejado en las numerosas páginas de la Declaración de Nueva Delhi dedicadas a esa temática, en las que además se fijaron compromisos clave. Se destacó el apoyo a la CMNUCC y al Acuerdo de París, así como al proceso de negociación que tendría lugar en Dubái en la COP28. En ese marco, la Declaración llamó a las partes a comprometerse con un resultado exitoso en torno al Balance Mundial, a operacionalizar el Fondo para Pérdidas y Daños y lograr resultados positivos en lo relativo a la Nueva Meta Cuantificable de Financiamiento Climático, cuyo piso debería ser USD 100.000 millones al año.

En lo que respecta al financiamiento climático, en la Declaración se recordó y reafirmó el compromiso de los Estados desarrollados de proveer financiamiento de USD 100.000 millones por año hasta 2025 para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo, y se destacó la necesidad de aumentar las inversiones y financiamiento climático de billones a trillones de dólares. También se resaltó la necesidad de abastecer con recursos al Fondo Verde del Clima para su período de programas 2024-2027.

Uno de los logros de la presidencia india en pos de fortalecer la posición del Sur Global dentro del G20 fue la incorporación oficial de la Unión Africana.

## Perspectivas frente a la presidencia brasileña

Se desprende del análisis anterior que en los últimos años la agenda climática ganó espacio en las conversaciones del G20. Sin embargo, cumbre tras cumbre queda la incertidumbre sobre si los compromisos plasmados en las declaraciones de líderes se implementarán efectivamente o bien quedarán tan solo como una muestra de buena voluntad.

De acuerdo con el Emissions Gap Report 2023, ninguno de los países que conforman el G20 ha dado muestras de reducir sus emisiones de GEI a un ritmo consistente con sus compromisos climáticos. Tan es así que las emisiones de GEI de los países miembros han aumentado colectivamente un 1,2% en 2022 (UNEP, 2023:17).

La crisis climática requiere que los países, en particular los miembros del G20, pasen a la acción e implementen los acuerdos alcanzados, tomando como guía al Acuerdo de París y los resultados observados en el Balance Mundial adoptado en la COP28. Sin embargo, como ya se mencionó, el G20 no cuenta con la capacidad para comprometer legalmente a sus miembros a adoptar las medidas y conclusiones alcanzadas. Es por ello que se vuelve fundamental el rol del país que ejerce la presidencia del grupo para aprovechar el espacio de atención internacional que se genera en torno a las reuniones ministeriales y de líderes y así instalar los temas más importantes para la lucha contra el cambio climático.

En este sentido, Brasil tiene en sus manos una ventana de oportunidad, ya que no solo tendrá la presidencia del G20 y será el anfitrión de la Cumbre de Líderes de este año, sino que también presidirá la COP30 en 2025. Esto representa la posibilidad de que Brasil ponga sobre la mesa de debate los temas que más preocupan y aquejan a las sociedades del Sur Global, pero en especial de Latinoamérica, con las diversas y complejas realidades que atraviesan los países de la región, no solo en materia climática, sino también social y económica.

Temas como el problema de la deuda y las disparidades de desarrollo que impiden a muchos países en desarrollo hacer frente de manera adecuada a la crisis climática, el mejoramiento del acceso a financiamiento climático sin condicionamientos, la eliminación progresiva de la producción y consumo de combustibles fósiles, la necesidad de promover una transición energética justa que fomente la participación de las energías renovables y asegure el respeto de los derechos humanos, así como preservar la biodiversidad y reforzar las acciones de adaptación, ejemplifican las necesidades que preocupan a los países en desarrollo pero, en particular, a nuestra región. El desafío que enfrenta Brasil será lograr canalizar las prioridades del Sur Global y en particular de la región hacia soluciones inclusivas que tengan en cuenta las diferentes circunstancias y necesidades de los países en desarrollo y de los más vulnerables. En suma, la presidencia brasileña tiene la posibilidad de resignificar las conversaciones climáticas en el marco del G20, en pos de construir un nuevo consenso político, particularmente en lo que respecta a una transición energética justa y a la reforma de la arquitectura financiera internacional, para abordar los desafíos que presenta la triple crisis climática, social y económica.

## Bibliografía

Berger, A., Cooper, A. F. y Grimm, S. (2019). A decade of G20 summitry: Assessing the benefits, limitations and future of global club governance in turbulent times, *South African Journal of International Affairs*, 26:4, 493-504, DOI: 10.1080/10220461.2019.1705889

Bueno, M. del P., (2021). Cambio climático en el G20: comunicados de líderes y progreso bajo la Presidencia argentina (2008-2019); Informe de Política Nro. 2, Argentina 1.5. Disponible en: [https://unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/03/b6651\\_ARG-1.5oC-Informe-de-poli%CC%81tica-nro.-2.pdf](https://unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/03/b6651_ARG-1.5oC-Informe-de-poli%CC%81tica-nro.-2.pdf)

Climate Transparency (2023). G20 Acceleration Call - From Coal to Renewables. Disponible en: <https://www.climate-transparency.org/g20-climate-performance/g20-acceleration-call-2023-coal-to-renewables>

G20 (2024). Brasil en la presidencia del G20, E-Book, Presidencia de Brasil. Disponible en: <https://www.g20.org/es/acerca-del-g20/e-book-brasil-na-presidencia-do-g20>

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023). Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Summary for Policymakers.

Larionova M. (2022). A Brief History of the G20 Institutional Dynamics (2008-21), *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 250-274 (in English). DOI:10.17323/1996-7845-2022-02-11

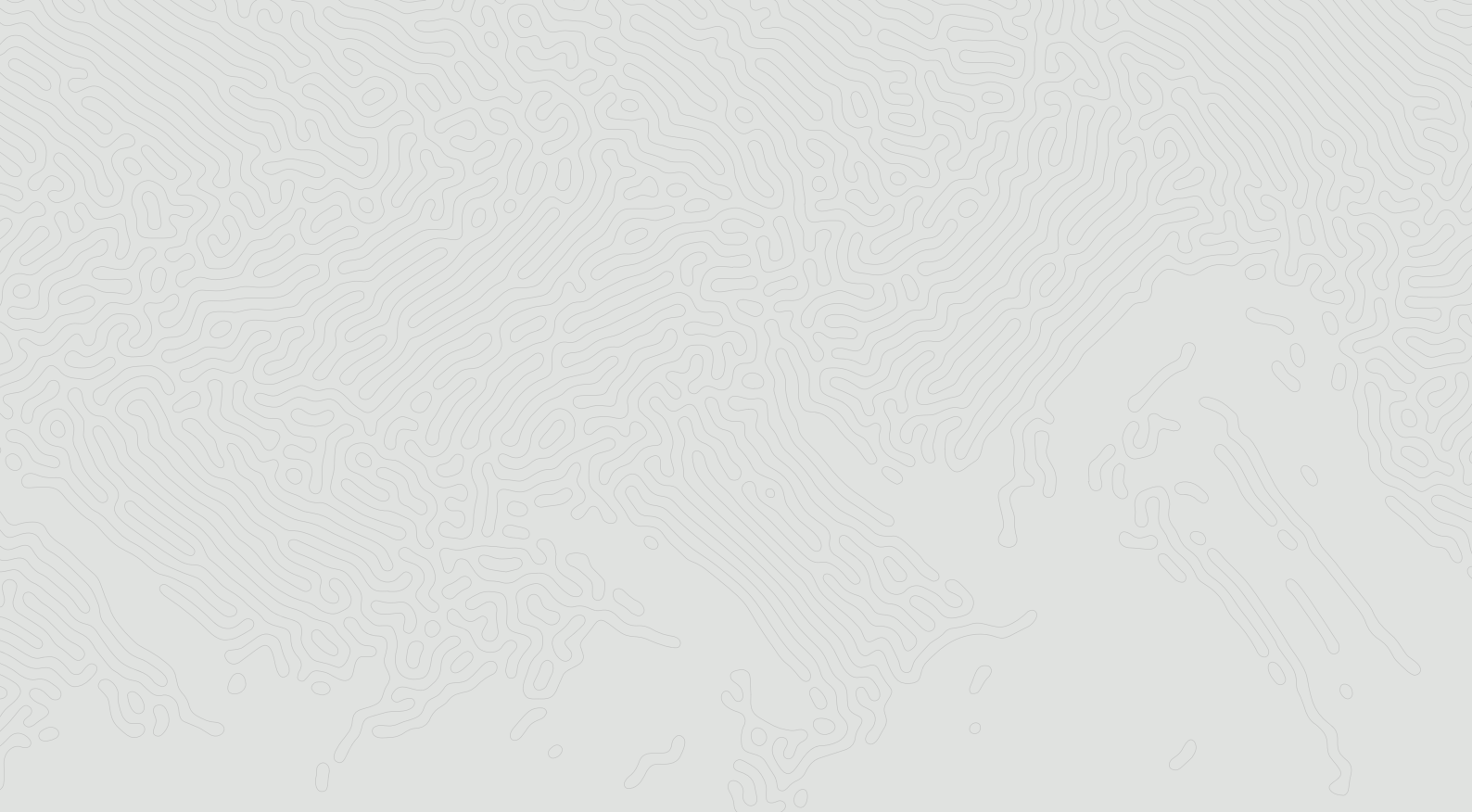
Liu, M. (2023). Rising Roles for Emerging Economies in G20, edited by Joshua Dominick, Senior Editor at the Center for China and Globalization; publicado en CEBRI Journal - Brazilian Journal of International Affairs, year 2 / N.º 8 / OCT-DEC 2023, pp. 126-141.

Maurtua Konstantinidis, E.; Rocco Predassi, J. y Schindler, H. (2018). Avance sobre las acciones climáticas bajo la Presidencia Argentina del G20, Documento Informativo, Abril 2018. FARN, Climate Transparency. Recuperado en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/Avances-sobre-las-acciones-climaticas-bajo-la-presidencia-argentina-del-G20.pdf>

Solikova, A. (2020). G20 and the ongoing fight to contain climate change, en *G20 Digest*, 1(5), 29-38.

United Nations Environment Programme (UNEP) (2023). Emissions Gap Report 2023: Broken Record -Temperatures hit new highs, yet the world fails to cut emissions (again), Executive summary. Nairobi. <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43922>





## Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Sánchez de Bustamante 27 - Piso 1° (C1173AAA) CABA - Argentina  
[www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar) | [prensa@farn.org.ar](mailto:prensa@farn.org.ar)      /farnargentina