

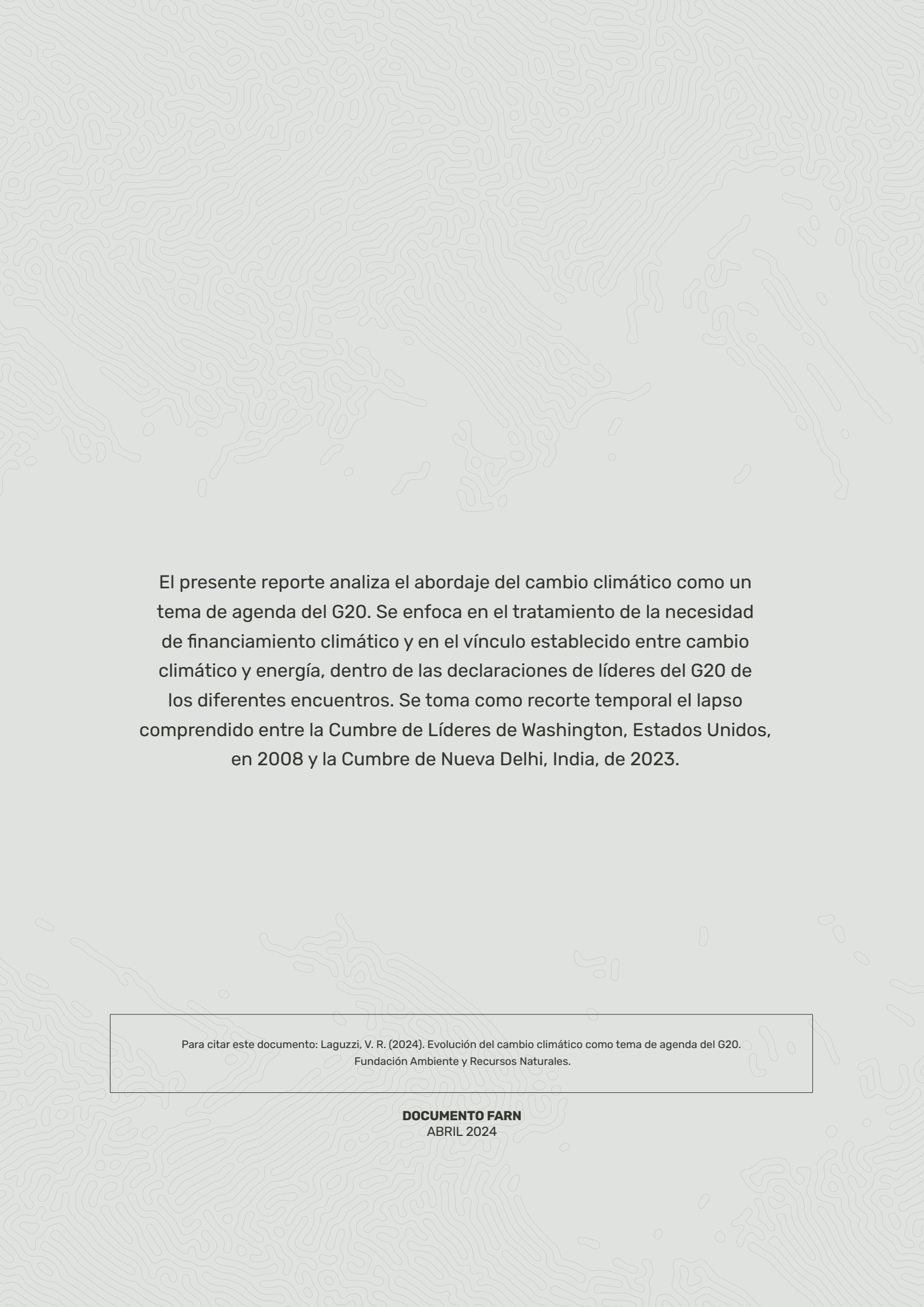
Evolución del cambio climático como tema de agenda del G20

Desde su relanzamiento en la Cumbre de Líderes de Washington
de 2008 hasta la Cumbre de Líderes de Nueva Delhi de 2023

Victoria Rocío Laguzzi

ABRIL 2024



The background of the entire page is a light gray topographic map, showing contour lines and geographical features of the Americas.

El presente reporte analiza el abordaje del cambio climático como un tema de agenda del G20. Se enfoca en el tratamiento de la necesidad de financiamiento climático y en el vínculo establecido entre cambio climático y energía, dentro de las declaraciones de líderes del G20 de los diferentes encuentros. Se toma como recorte temporal el lapso comprendido entre la Cumbre de Líderes de Washington, Estados Unidos, en 2008 y la Cumbre de Nueva Delhi, India, de 2023.

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

DOCUMENTO FARN
ABRIL 2024

Introducción

La actual emergencia climática es la mayor amenaza a la supervivencia humana a la que nos hemos enfrentado hasta ahora. De acuerdo con 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, en su mayoría a través de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), han causado inequívocamente el calentamiento global, con una temperatura media de la superficie global que alcanzó, durante el período 2011-2020, 1,1 °C por encima de la temperatura correspondiente al período 1850-1900.

En este contexto, marcado por la urgencia y la incertidumbre, el G20 como espacio de diálogo y articulación entre los principales tomadores de decisión del mundo cobra una relevancia central para la gobernanza global climática.

En el origen del G20 se advierten dos etapas. Surgió en 1999 como un grupo que reunía a autoridades económicas y financieras de segunda línea de los países miembros. Luego tuvo un relanzamiento en 2008 —como consecuencia de la crisis financiera mundial— que lo convirtió en un grupo de alto nivel al convocar a los jefes de Estado y ministros de los países que lo integran. A partir de esta nueva etapa, y una vez superada la crisis internacional, el grupo amplió cada vez más su agenda y se comprometió a enfrentar otros desafíos globales, como el cambio climático, por ejemplo.

Basándose en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y enmarcando sus acciones bajo el paraguas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el G20 ha abordado la problemática del cambio climático en las sucesivas presidencias y se han creado grupos de trabajo específicos, tanto dentro del Canal de Sherpas¹ como dentro del Canal de Finanzas², que demuestran que el interés por la lucha contra el cambio climático ha ido ganando fuerza e importancia a lo largo de los años.

En cuanto a la *performance* climática de los miembros del G20, durante 2023 sus Estados miembros fueron responsables colectivamente del 76% de las emisiones de GEI globales (UNEP, 2023:5). Entre los mayores emisores del grupo, se calcula que 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, que tiene a su cargo la presidencia del G20 durante 2024, es el séptimo emisor mundial (3,09%) de acuerdo con las mediciones más recientes de Climate Watch³. Asimismo, resulta importante destacar que los sectores energéticos de varios países miembros no están lo suficientemente descarbonizados, por lo que se evidencia que el desacople entre el crecimiento y las emisiones no es suficiente. Por otra parte, solo seis países del grupo (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Corea del Sur y Reino Unido) cuentan con una fecha establecida para la eliminación de combustibles a base de carbón, mientras que el resto representa el 88% de los planes vigentes de preconstrucción de nuevas capacidades de generación de energía a base de carbón (Climate Transparency, 2023:3).

A continuación se realiza un breve recorrido por el contenido de las declaraciones de líderes desde 2008 hasta la más reciente, publicada bajo la presidencia india en 2023, con el objetivo de identificar cómo se ha abordado la agenda climática, poniendo el foco en el financiamiento climático y en el vínculo entre energía y cambio climático.

1. El G20 funciona de forma diferente a los organismos internacionales tradicionales, siendo organizado en dos bandas paralelas de actuación, que conversan entre sí: el Canal de Sherpas y el Canal de Finanzas. El primero (*Sherpas Track*) está liderado por los representantes personales de los líderes del G20, responsables de supervisar las negociaciones, discutir los puntos que componen la agenda de la cumbre y coordinar la mayor parte del trabajo (G20, 2024:7).

2. El Canal de Finanzas (*Finance Track*) trata de asuntos macroeconómicos estratégicos y está dirigido por los ministros de Finanzas y los directores o presidentes de los bancos centrales de los países miembros (G20, 2024:7).

3. Perfil climático de Brasil por Climate Watch: https://www.climatewatchdata.org/countries/BRA?end_year=2020&start_year=1990#ghg-emissions. Consultado: 29/1/2024.

Primeros pasos en la incorporación del cambio climático en la agenda del G20

La Declaración de Washington de 2008 surge como resultado de la primera cumbre de líderes del G20, realizada en la ciudad de Washington, Estados Unidos, en el contexto de la crisis financiera internacional cuyo origen inmediato fue la llamada “burbuja” de las hipotecas *subprime* en los Estados Unidos.

En esas circunstancias, por primera vez los miembros del G20 manifestaron preocupación por el cambio climático, caracterizándolo en la Declaración de Washington como un “desafío crítico”. De acuerdo con Ángela Solikova (2020), esta incorporación temprana de temas vinculados al cambio climático en la agenda de discusión se debe a la conexión que vislumbraron los tomadores de decisión entre los efectos del fenómeno del cambio climático y la *performance* económica de los países miembros. Por tanto, manifestaron la necesidad de tomar acción al respecto (Solikova, 2020:30).

No obstante, no se observó mayor profundización sobre el tema ni tampoco ninguna referencia al proceso de negociaciones internacionales bajo la CMNUCC.

En cuanto a otros temas relacionados, como el financiamiento climático y la producción y consumo de energía y su vinculación con el cambio climático, tampoco se registraron referencias ni esbozos de medidas.

Durante 2009 se llevaron a cabo cumbres semestrales del G20. La primera fue en abril en Reino Unido, y la segunda, en septiembre, en los Estados Unidos. En las declaraciones de líderes de ambas cumbres se observó un claro avance en cuanto a la agenda climática del grupo, tomando en cuenta la declaración de 2008. En este sentido, se caracterizó al cambio climático como una “amenaza irreversible” y como un problema que requiere una acción global coordinada. Las partes brindaron su apoyo al proceso de negociación bajo la CMNUCC a través del impulso dirigido a alcanzar un acuerdo en la COP15 de Copenhague. También apareció por primera vez la referencia y el apoyo al principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” de la Convención.

Con respecto al financiamiento climático, se observa que las partes se refirieron al rol del Banco Mundial en la movilización de fondos para financiar la transición hacia modelos de economía verde, así como para impulsar la inversión en energía limpia y sostenible. En este sentido, se mencionó la posibilidad de acceder a nuevas fuentes de financiación climática.

En materia energética, la Declaración de Pittsburgh (Estados Unidos) representa un hito muy importante. En ella 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 en eficiencia energética mediante apoyo técnico y financiero para dichos programas. Por último, la Declaración promueve la transparencia y estabilidad de los mercados energéticos.

Al igual que el año anterior, con una dinámica semestral, en 2010 se realizaron las cumbres de líderes de Canadá y de Corea del Sur. En sintonía con la narrativa de las declaraciones anteriores, tanto en Toronto como en Seúl se caracterizó al cambio climático como un problema transnacional y como un desafío global. En cuanto a la CMNUCC, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas volvió a ser mencionado. Asimismo, las partes manifestaron su apoyo a la COP16 de Cancún, y reforzaron el acuerdo alcanzado en la COP de Copenhague y su implementación.

En materia de finanzas climáticas, se destacó el reconocimiento del rol de los bancos multilaterales de desarrollo en brindar los medios de financiamiento necesarios. En la Declaración de Seúl se impulsó a las partes a lograr un acuerdo sobre finanzas climáticas en la COP16⁴.

4. Ese año, en la COP de Cancún, se creó el Fondo Verde del Clima (FVC).

En lo que respecta a energía, en esta declaración se reafirmó el compromiso hecho en Pittsburgh de eliminar progresivamente los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, además de mitigar la excesiva volatilidad de sus precios. Además, se estableció que se tomarían medidas para crear los espacios que permitieran el desarrollo de tecnologías renovables y de eficiencia energética, incluyendo políticas y prácticas en los diferentes países, transferencia tecnológica y construcción/desarrollo de capacidades.

En 2011, la presidencia del G20 estuvo a cargo de Francia, y la cumbre de líderes tuvo lugar en la ciudad de Cannes⁵. En su documento final se observa el sostenido apoyo a la CMNUCC y a sus principios rectores, aunque solo se hizo mediante una mención general, a diferencia de las declaraciones anteriores. Las partes manifestaron su apoyo al proceso de negociaciones climáticas que tendría lugar en la COP17 de Durban y a la presidencia de Sudáfrica. Se reiteró el llamado a las partes a apoyar la implementación de los acuerdos alcanzados en Cancún.

En este sentido, y vinculado al financiamiento climático, se destacó el compromiso de las partes para operativizar el Fondo Verde del Clima y cumplir con la meta de finanzas climáticas de Cancún. La Declaración de Cannes refleja también la intención de las partes por fomentar nuevas fuentes de financiamiento y su relación con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En materia energética, la Declaración de Cannes reiteró el compromiso de Pittsburgh e instó a las partes a transicionar hacia sistemas energéticos y económicos limpios. En ese sentido, se introdujo la idea de “mercados energéticos” en el marco de la lucha contra el cambio climático y se alentó a la implementación de políticas efectivas para el desarrollo de tecnologías energéticas limpias y eficientes.

Acorde a la tradición rotativa entre los miembros del G20, en 2012 la presidencia del grupo estuvo a cargo de México. La Declaración de Los Cabos reiteró el apoyo al proceso de la CMNUCC, así como a sus principios rectores y, particularmente, al proceso negociador de la COP18 que se realizaría en Doha ese mismo año.

Un hito importante fue la creación del Grupo de Trabajo de Finanzas Climáticas. Además, se reiteró la necesidad de operacionalizar el Fondo Verde del Clima creado en la COP de Cancún, así como el cumplimiento de las metas de financiamiento climático acordadas. Se destacó el llamamiento, plasmado en la Declaración, a la transformación económica de modo respetuoso con el cambio climático.

En materia energética, si bien la Declaración de Los Cabos evidencia un apoyo a las energías limpias y a la eficiencia energética, también se enfoca en la evolución de los precios del petróleo y compromete a los Estados miembros a asegurar un nivel apropiado de suministro consistente con la demanda por parte de los países productores.

En 2013, bajo la presidencia rusa del G20, el cambio climático fue descrito como un problema global que requiere una solución global. Las partes reiteraron su apoyo a los acuerdos logrados en las COP de Cancún, Durban y Doha, y resaltaron la necesidad de implementar esos acuerdos. También se observa el apoyo a la presidencia polaca de la COP19 y el llamado a lograr un “protocolo, otro instrumento legal o resultado legalmente acordado bajo la Convención aplicable a todas las Partes para 2015”.

En lo que respecta a las finanzas climáticas, como hito se destaca la operacionalización del Grupo de Trabajo de Finanzas Climáticas. Las partes continuaron reiterando el llamado a operativizar el Fondo Verde del Clima, así como a dar cumplimiento a la meta de finanzas climáticas acordada en la COP de Cancún.

Sin mayores avances en materia energética, nuevamente se comprometieron a fortalecer la cooperación energética, mejorar los datos y tecnologías para apoyar el desarrollo más limpio y eficiente, así como a desarrollar mercados energéticos más confiables.

5. A partir de la presidencia francesa del G20, las cumbres de líderes comenzaron a celebrarse anualmente.

Al año siguiente, bajo la presidencia australiana, el cambio climático fue reconocido como un problema a enfrentar de forma ineludible y es por eso que en la Declaración de Brisbane se destacó la necesidad de tomar acciones fuertes y efectivas para enfrentarlo. En esta línea, al igual que en San Petersburgo, se llamó a lograr un acuerdo vinculante y aplicable a todas las partes para 2015 bajo el paraguas de la CMNUCC.

Con respecto al financiamiento climático, la Declaración incluyó un llamado a movilizar recursos en pos de financiar las acciones de mitigación y adaptación, así como a operacionalizar el Fondo Verde del Clima.

Al igual que en declaraciones anteriores, la referencia a la energía se vinculó con el logro de mercados energéticos resilientes y fuertes, así como con mejoras en la eficiencia energética. Sin embargo, el gas jugó un papel importante en esta declaración, que hizo referencia al mejoramiento de su mercado.

2015 fue un año bisagra para la gobernanza climática global, ya que el 12 de diciembre, en la COP21 de Francia, se logró el histórico Acuerdo de París. El camino para llegar a ese punto no fue sencillo, pero como se observó en las declaraciones anteriores del G20, el grupo no fue ajeno al proceso e instó a los países miembros a lograr un acuerdo vinculante sobre cambio climático.

Como evidencia de ello, el cambio climático fue caracterizado en la Declaración de Anatolia (Turquía) como “uno de los desafíos más grandes de nuestro tiempo” y las partes reconocieron el rol de la Convención manifestando que “la CMNUCC es el principal órgano intergubernamental para negociar cambio climático” bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, a la luz de las diversas circunstancias nacionales. En ese sentido, las partes hicieron hincapié en la necesidad de limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 °C, en comparación con los niveles preindustriales. Para ello resultaba fundamental lograr un acuerdo vinculante en la COP21.

Al enfocarse en el financiamiento climático, se reiteró el apoyo a todos los elementos acordados en Durban y, en materia energética, se hizo énfasis en el vínculo ineludible entre energía y cambio climático. En ese sentido, se expuso la urgencia de lograr la transformación de los mercados energéticos.

Agenda climática del G20 pos 2015 y el desafío norteamericano

Bajo la presidencia china del G20, en 2016, la narrativa sobre el cambio climático se reforzó y se la caracterizó como un desafío global. También se incorporó en la Declaración de Hangzhou el compromiso de las partes con el desarrollo sostenible vinculado con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Con respecto al proceso negociador bajo la CMNUCC, la Declaración presentó su apoyo al Acuerdo de París e instó a su completa implementación una vez que entrara en vigor, a fines de ese año (2016). Asimismo, la Declaración reiteró el compromiso con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, respectivas capacidades y a la luz de las diversas circunstancias nacionales.

En cuanto al financiamiento climático, se destacó por un lado el relanzamiento del Grupo de Trabajo de Finanzas Climáticas y, por el otro, se incluyó un pedido a los países desarrollados para que proveyeran los fondos comprometidos a los países en desarrollo para que estos pudieran llevar a cabo acciones de mitigación y adaptación. Asimismo, la Declaración enfatiza la necesidad de proveer de recursos al Fondo Verde del Clima. Esto marcó una diferencia con respecto a declaraciones anteriores.

Por otro lado, en materia energética, nuevamente apareció la vinculación entre energía y cambio climático. Como innovación, se incorporó el reconocimiento de la responsabilidad del mercado energético en el aumento de las emisiones de GEI y se mencionó la necesidad de proyectar un futuro bajo en emisiones. Sin embargo, se instó a la construcción de mercados energéticos que funcionen bien, sean abiertos y competitivos, incluyen-

do los mercados de gas. Por otro lado, se incorporó la visión de conservación de la energía a través de cambios apropiados en el estilo de vida.

En 2017 la cumbre se realizó en Hamburgo, Alemania. Fue un año marcado por una decisión del gobierno norteamericano que puso a prueba el compromiso del G20 con la agenda climática. El entonces presidente Donald Trump inició el retiro de los Estados Unidos del Acuerdo de París y suspendió el cumplimiento de su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC, por su sigla en inglés). Ante esta situación, el liderazgo alemán del G20 resultó clave al enviar señales de continuidad y de apoyo al proceso negociador bajo la Convención y el Acuerdo de París.

En cuanto al contenido de la Declaración de Hamburgo, el cambio climático estuvo nuevamente caracterizado como un desafío común global. Las partes renovaron, a pesar de la postura del gobierno de los Estados Unidos, su apoyo a la CMNUCC y al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, respectivas capacidades y a la luz de diferentes circunstancias nacionales. Afirmaron que el Acuerdo de París es irreversible y debe implementarse plenamente. Cabe destacar, además, la creación del Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática, que incluyó el abordaje de temas climáticos y energéticos.

En línea con lo mencionado, la Declaración de Hamburgo fue la que más compromisos en materia energética registró en comparación con las anteriores. Además de reafirmar el Compromiso de Pittsburgh, mencionó la mitigación de las emisiones de GEI a través de energías limpias y eficiencia energética. En este sentido, se promovió el desarrollo e implementación de estrategias energéticas para aumentar la proporción de energías renovables en la matriz energética de los Estados parte.

Acerca del financiamiento climático, la presidencia alemana reorientó el Grupo de Trabajo de Finanzas Climáticas a Finanzas Verdes.

Por otra parte, al igual que en la Declaración de Hangzhou del año anterior, las partes destacaron el rol de los bancos multilaterales de desarrollo en la provisión de financiamiento climático, se reiteró 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.

La Cumbre de Buenos Aires de 2018 se vio marcada por las tensiones entre las diferentes posturas de los Estados miembros sobre cómo abordar la agenda climática. Esto puede evidenciarse en que en la Declaración de Buenos Aires, Estados Unidos no acompañó el párrafo referido a la importancia de continuar con los esfuerzos en pos de la reducción de emisiones, e incluyó un párrafo aparte, en el que reafirmó su decisión de salir del Acuerdo de París (FARN, 2018). Sin embargo, el apoyo a la CMNUCC y a la irreversibilidad y plena implementación del Acuerdo de París fue apoyada por la mayoría de los miembros, así como al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Se destaca como hito de la presidencia argentina la creación del Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática, cuyo antecedente fue el Grupo de Sustentabilidad creado en la presidencia alemana. Resulta importante señalar el hecho de que la presidencia argentina decidió dividir el abordaje de energía (Grupo de Sustentabilidad Energética) y cambio climático (Grupo de Sustentabilidad Climática). Esta decisión generó fuertes críticas, en especial provenientes de Alemania. Por otra parte, un resultado importante del Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática fue el lanzamiento del Programa de Trabajo sobre Adaptación. Siguiendo a Bueno (2021:4), este programa “evidencia que por primera vez el tema adaptación alcanzó una paridad política con la mitigación en el G20 en términos de resultados”.

En lo que respecta a las menciones sobre energía, la Declaración de Buenos Aires destacó el rol de la energía para reducir las emisiones de GEI y la necesidad de llevar a cabo transiciones que reflejen los diferentes caminos para alcanzar sistemas energéticos más limpios y que, a su vez, se alineen con los ODS y la Agenda 2030.

En esta declaración se remarcó la variedad de fuentes energéticas para cumplir con los compromisos de mitigación asumidos, entre ellas, el gas. “Sin embargo, la sustentabilidad del gas resulta relativa cuando este es obtenido a través de técnicas no convencionales –como en el caso de Vaca Muerta–, con sus consecuentes impactos a nivel ambiental y social, además de su efecto económico, si se tiene en cuenta el peso que representan en el presupuesto nacional los subsidios para su explotación” (FARN, 2018).

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.

Durante la presidencia japonesa de 2019 se sostuvo la narrativa sobre el cambio climático como un desafío global y el apoyo al proceso negociador bajo la CMNUCC, así como a sus principios rectores, entre ellos el de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. En cuanto al Acuerdo de París, se reiteró el apoyo de las partes, con la excepción de los Estados Unidos, a su plena implementación y su carácter irreversible. Asimismo, la Declaración de Osaka instó a las partes a presentar actualizaciones de sus NDC en 2020. También se incluyó el apoyo del grupo a la COP24 y a la finalización del Diálogo de Talanoa.

En materia de financiamiento, la Declaración de Osaka hizo referencia al concepto de finanzas inclusivas para el desarrollo sostenible, enfatizando la necesidad de movilizar recursos necesarios para la lucha contra el cambio climático. En ese sentido, se reforzó el llamado a que los países desarrollados proveyeran el financiamiento necesario para acciones de mitigación y adaptación en los países en desarrollo.

En lo que respecta a energía, la Declaración de Osaka presentó la renovación del compromiso de Pittsburgh, vinculado con la eliminación de los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles.

Sostener la agenda climática en tiempos de COVID-19

La presidencia del G20 de Arabia Saudita en 2020 tuvo que enfrentar uno de los mayores desafíos que vivió la humanidad, la pandemia por COVID-19. La crisis sanitaria desatada por la pandemia tuvo consecuencias profundas que evidenciaron la necesidad de aumentar los esfuerzos en la lucha contra el cambio climático. Este último fue caracterizado en la Declaración de Riad como un desafío global, así como se destacó la necesidad de promover el desarrollo sostenible.

Con referencia a la CMNUCC, las partes reafirmaron su compromiso con el proceso negociador bajo la Convención, así como con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Además, se renovó el compromiso del grupo de implementar completamente el Acuerdo de París. Por último, se alentó a las partes a presentar sus NDC actualizadas y lo más ambiciosas posible, y también a diseñar sus estrategias de largo plazo (LTS, por su sigla en inglés) en 2020.

En cuanto al financiamiento climático, las partes se comprometieron a garantizar la provisión de medios de implementación, así como una variedad de recursos financieros, para asistir a los países en desarrollo en sus esfuerzos de mitigación y adaptación. Asimismo, la Declaración recordó el compromiso de los países desarrollados de aportar USD 100.000 millones por año para 2020 con el objetivo de hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo para enfrentar al cambio climático.

En materia de energía, y teniendo en cuenta el contexto de pandemia, la Declaración destacó la determinación de los miembros de garantizar un suministro estable e ininterrumpido de energía con el objetivo de lograr el crecimiento económico. Además, las partes reafirmaron su compromiso con eliminar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, tal como se acordó en Pittsburgh en 2009.

En 2021, la presidencia italiana se vio también ante dos desafíos: la crisis sanitaria y la reconstrucción económica internacional. En este contexto, el cambio climático fue caracterizado como un desafío global en la Declaración de Roma. Se reafirmó el compromiso con el desarrollo sostenible y la Agenda 2030, así como con la meta de temperatura del Acuerdo de París de limitar el calentamiento global muy por debajo de los 2 °C y sin sobrepasar los 1,5 °C con respecto a la era preindustrial.

En cuanto al proceso de negociación climática bajo la CMNUCC, las partes plasmaron su apoyo a la COP26 de Glasgow y reafirmaron el compromiso de implementar plenamente el Acuerdo de París, tomando acción en materia de mitigación, adaptación y financiamiento climático, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. También se reforzó el llamado a las partes a formular, implementar, actualizar y reforzar sus NDC a 2030 y a elaborar y presentar sus LTS.

Con respecto a las finanzas climáticas, la Declaración de Roma reafirmó el rol crucial de las instituciones financieras internacionales y de los bancos multilaterales de desarrollo en el apoyo a largo plazo para hacer frente al cambio climático y lograr los objetivos de desarrollo sostenible.

Por su parte, los países desarrollados del grupo reafirmaron el compromiso de movilizar USD 100.000 millones al año entre 2020 y 2025 para apoyar a los países en desarrollo. Incluso, las partes se comprometieron a aumentar el financiamiento para la adaptación, buscando balancear con la provisión de financiamiento para la mitigación, de acuerdo con las necesidades de los países en desarrollo. En la Declaración se plasmaron dos compromisos: movilizar financiamiento internacional —tanto público como privado— para el desarrollo de energía verde, inclusiva y sustentable, y cortar el financiamiento público internacional para la generación de *new unabated coal power* para fines de 2021.

Por último, se destaca que bajo la presidencia italiana se restableció el Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles y se trazó la Hoja de Ruta de Financiamiento Sostenible⁶.

En lo referido a energía, la Declaración reafirmó el estrecho vínculo entre cambio climático y energía, basado en los aportes del IPCC y, en función de ello, las partes se comprometieron a reducir significativamente el volumen de emisiones de GEI del grupo como parte de los esfuerzos de mitigación en el sector energético, en línea con la meta de temperatura del Acuerdo de París, así como con las metas establecidas dentro de los ODS, en particular del número 7.

En la Declaración también se reconocieron los efectos nocivos de la emisión de metano y la necesidad y urgencia de reducirlos. Las partes además renovaron el compromiso realizado en la Cumbre de Pittsburgh sobre la racionalización y eliminación de subsidios ineficientes a los combustibles fósiles. Asimismo, las partes se comprometieron a la promoción de las energías renovables y bajas en emisiones para lograr la transición hacia sistemas energéticos bajos en carbono. Por último, se estableció el compromiso de colaborar con el Foro Internacional de Energía (IEF, por su sigla en inglés) para facilitar el diálogo entre productores y consumidores con el propósito de reforzar la eficiencia, transparencia y estabilidad del mercado energético.

6. Véase: <https://g20sfwg.org/wp-content/uploads/2021/10/G20-Sustainable-Finance-Roadmap.pdf>

Inicio del ciclo de presidencias del Sur Global en un contexto de múltiples crisis globales

En un contexto marcado por la invasión rusa a Ucrania y la crisis energética desatada como consecuencia, la Declaración de Bali de 2022 caracterizó al cambio climático como una crisis sin precedentes.

Las partes reafirmaron su apoyo a la CMNUCC y al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y a las respectivas capacidades a la luz de las diferentes circunstancias nacionales, así como a la plena implementación del Acuerdo de París. También se destacó el compromiso con el Pacto Climático de Glasgow⁷, así como con las decisiones adoptadas en COP anteriores.

Con respecto a la COP27, la Declaración alentó a las partes a aumentar la ambición en las acciones de mitigación, adaptación y en la provisión de medios de implementación, y a generar progresos en materia de pérdidas y daños.

La Declaración plasmó, también, el compromiso de revisar y reforzar los compromisos a 2030 dentro de las respectivas NDC.

En cuanto al financiamiento climático, la Declaración de Bali incluyó varios elementos importantes. En primer lugar, se observa el pedido a los bancos multilaterales de desarrollo de movilizar financiamiento adicional para apoyar el logro de los ODS. En segundo lugar, se 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.

Asimismo, en la Declaración se manifestó el apoyo a las negociaciones de la Nueva Meta Cuantificable de Financiamiento Climático (NCQG, por su sigla en inglés), la cual busca establecer un nuevo compromiso de financiamiento climático, utilizando como base los USD 100.000 millones por año para apoyar a los países en desarrollo a cumplir con los objetivos de la CMNUCC y del Acuerdo de París. En tercer lugar, se 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 línea con el artículo 9, en particular con el párrafo número 4⁸, del Acuerdo de París.

En materia energética, y teniendo en cuenta el contexto marcado por la guerra, la Declaración de Bali hizo referencia al tiempo de crisis climática y energética y a la urgencia de transformar y diversificar rápidamente los sistemas energéticos, con el objetivo de asegurar transiciones justas, limpias, sustentables, accesibles e inclusivas. En este sentido, se llamó a apoyar a los países en desarrollo y a los países vulnerables en sus esfuerzos de mitigación del cambio climático a través del acceso a nuevas tecnologías y la construcción de capacidades. Por otro lado, la Declaración mencionó el compromiso con la promoción de inversión en infraestructura e industria sostenible, tecnologías innovadoras y mecanismos fiscales, de mercado y regulatorios para apoyar transiciones energéticas limpias.

Por otro lado, se reiteró el compromiso realizado en Pittsburgh en 2009, así como el logro de la carbono neutralidad para mediados de siglo. Por último, en la Declaración se anunció la creación de la Hoja de Ruta de Bali para la transición energética (Bali Energy Transitions Roadmap) hacia 2030, basándose en las prioridades establecidas por el Grupo de Trabajo de Transición Energética, las cuales son: asegurar la accesibilidad a la energía, avanzar hacia tecnologías energéticas limpias e inteligentes, y reforzar el financiamiento para la generación de energía limpia.

7. El paquete de decisiones del Pacto Climático de Glasgow incluye esfuerzos para crear resiliencia al cambio climático, frenar las emisiones de GEI y proporcionar la financiación necesaria para la acción climática. En este sentido, las naciones desarrolladas reafirmaron su compromiso de movilizar USD 100.000 millones anuales a los países en desarrollo. Y acordaron colectivamente trabajar para reducir la brecha entre los planes de reducción de emisiones existentes y las acciones concretas que se requieren para reducir las emisiones, de modo que el aumento de la temperatura promedio global pueda limitarse a 1,5 grados. Por primera vez, se les pidió a las naciones que eliminen gradualmente la energía a base de carbón y los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles (UNFCCC, 13 de diciembre de 2021).

8. "En el suministro de un mayor nivel de recursos financieros se debería buscar un equilibrio entre la adaptación y la mitigación, teniendo en cuenta las estrategias que determinen los países y las prioridades y necesidades de las Partes que son países en desarrollo, en especial de las que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y tienen limitaciones importantes de capacidad, como los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y tomando en consideración la necesidad de recursos públicos y a título de donación para la labor de adaptación" (Artículo 9.4 del Acuerdo de París).

Bajo el lema “Un planeta, una familia, un futuro”, la presidencia india del G20, en 2023, demostró un alto interés en la agenda climática. Esto se evidenció en la promoción de modelos de desarrollo ambientalmente sostenibles, climático-resilientes y bajos en emisiones de GEI, plasmada en la declaración de líderes. Asimismo, se reforzó el compromiso con el proceso negociador bajo la CMNUCC, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades a la luz de las diferentes circunstancias nacionales, así como el llamado a las partes a aumentar los esfuerzos para cumplir con el Acuerdo de París, en especial con la meta de temperatura. También se observó el reconocimiento a la ciencia climática, particularmente a la labor del IPCC.

Con referencia a la COP28 de Dubái, las partes se comprometieron a trabajar para alcanzar una exitosa conclusión del Balance Mundial.

En lo que respecta a las NDC, la Declaración de Nueva Delhi instó a los países a alinearse con los objetivos de temperatura del Acuerdo de París, así como a reforzar los objetivos a 2030 para fines de 2023. Se recordó la naturaleza nacionalmente determinada de las NDC y se remarcó la responsabilidad principal de los países desarrollados de llevar el liderazgo en la reducción de emisiones. En cuanto a los países en desarrollo, se urgió a que también reforzaran sus esfuerzos de mitigación a la luz de las circunstancias nacionales.

En cuanto a las finanzas climáticas, al igual que en la Declaración de Bali, se pueden encontrar numerosos elementos clave. En primer lugar, se recordó y reafirmó el compromiso de los Estados desarrollados de proveer financiamiento de USD 100.000 millones hasta 2025 para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo. Además, se destacó la necesidad de aumentar las inversiones y el financiamiento climático de billones a trillones de dólares provenientes de todas las fuentes, ya que los países en desarrollo necesitarán entre 5,8 y 5,9 billones en el período anterior a 2030 para llevar adelante la implementación de sus NDC (Declaración de Nueva Delhi, 2023:16). En este sentido, se reconoció la necesidad de otorgar financiamiento a bajo costo para que los países en desarrollo lleven adelante acciones de mitigación y adaptación, así como la transición energética⁹.

En segundo lugar, en la Declaración se mencionó el rol de los bancos multilaterales de desarrollo en la movilización de financiamiento climático. En este sentido, se destacó la importancia de los recursos concesionales especialmente provenientes de fondos climáticos multilaterales. Además, las partes resaltaron la necesidad de abastecer con recursos al Fondo Verde del Clima para su período de programas 2024–2027, y se comprometieron a facilitar el acceso a fondos climáticos multilaterales y a reforzar su habilidad e influencia para movilizar capitales privados.

En tercer lugar, la Declaración mencionó el compromiso con el Fondo para Pérdida y Daños creado en la COP27, y expresó su apoyo al comité técnico que trabajará para operacionalizarlo en la COP28. Al igual que en Bali, se reiteró el llamado a acordar una Nueva Meta Colectiva Cuantificable de Financiamiento Climático ambiciosa para 2024, con un piso de USD 100.000 millones por año. Y se instó a los países desarrollados a duplicar el fondo para adaptación para 2025.

Por último, la Declaración incluyó el llamado a aumentar el financiamiento para alcanzar el logro de los ODS y la Agenda 2030.

En relación con la energía, se estableció el compromiso de lograr la carbono neutralidad para 2050, acelerando transiciones energéticas limpias, sostenibles, justas, asequibles e inclusivas, de acuerdo con las distintas capacidades de los Estados. En este sentido, las partes enfatizaron la importancia de mantener flujos ininterrumpidos de energía provenientes de diversas fuentes, proveedores y rutas, y además reconocieron la necesidad de los países en desarrollo de transicionar hacia sistemas bajos en emisiones, para lo cual se comprometieron a facilitar financiamiento a bajo costo.

9. De acuerdo con una estimación de la presidencia india del G20, el mundo necesita inversiones anuales de USD 4000 millones para llevar a cabo la transición energética (Declaración de Nueva Delhi, 2023, p.14).

La Declaración mencionó el compromiso de triplicar la capacidad global de energías renovables y duplicar el ratio de eficiencia energética, en línea con las capacidades nacionales para 2030. Además, se hizo referencia a la iniciativa de la presidencia sobre el hidrógeno verde y se refirió a la importancia de los biocombustibles, los minerales críticos y la energía nuclear. Por último, se renovó el compromiso de Pittsburgh de eliminar progresivamente los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles.

Reflexiones finales

A partir del repaso de las cumbres de líderes realizadas durante los últimos 15 años a través del análisis de las declaraciones de líderes, hemos podido constatar que el cambio climático ha sido un tema presente en todas las declaraciones desde 2008 hasta la actualidad. También se observa que, desde 2009, todas las declaraciones brindaron apoyo al proceso negociador en la COP bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Incluso, en la Declaración de Anatolia de 2015 (Turquía) se reforzó explícitamente el reconocimiento a la CMNUCC como el principal órgano negociador vinculado al cambio climático.

En cuanto a la narrativa identificada alrededor del cambio climático, se lo caracteriza como un desafío global que debe ser enfrentado mediante la cooperación. En años más recientes, esta caracterización ha incluido la referencia a la crisis climática, demostrando estar alineada tanto con los planteos de la ciencia climática como con los de las Naciones Unidas. Sin embargo, la narrativa no se condice con la realidad, ya que de acuerdo con el último reporte de Climate Transparency (2023a) ninguna de las NDC de los países miembros es compatible con la meta de temperatura del Acuerdo de París de no superar los 1,5 °C de calentamiento global con respecto a la era preindustrial.

En relación con el vínculo establecido entre el cambio climático y la producción y consumo de energía, se pudieron identificar elementos interesantes en las declaraciones de líderes. En este sentido, la Declaración Pittsburgh de 2009 representa un ejemplo importante, ya que establece el compromiso de los miembros del G20 de eliminar progresivamente los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles. Este compromiso fue reforzado en las posteriores declaraciones de líderes, y desde 2011 se sumó la referencia a la transformación de los mercados energéticos y su relación con las emisiones de GEI y el compromiso realizado en Nueva Delhi de triplicar la capacidad global de energías renovables.

No obstante estos compromisos y declaraciones, los miembros del G20 consumen casi las tres cuartas partes del petróleo total del mundo. Solo Estados Unidos utiliza el 21% del petróleo mundial y China otro 15%. Al mismo tiempo, los miembros del G20 generan casi dos tercios de la producción mundial de petróleo (Climate Transparency, 2023a). Estas tasas de producción y consumo no son sostenibles ni compatibles, nuevamente, con los objetivos del Acuerdo de París.

Por último, en lo que respecta a financiamiento climático, en las declaraciones hay elementos orientados al aumento de la ambición de los Estados en materia de financiamiento. Muestra de ello es la inclusión dentro de la Declaración de Seúl (2010) del objetivo de alcanzar un acuerdo sobre una meta financiera en COP16 de Cancún. Otro ejemplo es la reiteración del llamado a cumplir con el compromiso asumido por los países desarrollados a proveer USD 100.000 millones por año para apoyar a los países en desarrollo en la lucha contra el cambio climático. Asimismo, en las dos últimas declaraciones se llamó a los países a aumentar su ambición y alcanzar un acuerdo sobre la Nueva Meta Cuantificable de Financiamiento Climático, y a operacionalizar el Fondo para Pérdidas y Daños.

Por otro lado, como también menciona Bueno (2021:2) las declaraciones incluyeron referencias a aspectos vinculados a la arquitectura financiera internacional por fuera del esquema de la CMNUCC como, por ejemplo, el rol del Banco Mundial en el financiamiento climático (Pittsburgh, 2009), así como el de los bancos multilaterales de desarrollo (Toronto, 2010 y Hamburgo, 2017).

A pesar de estas declaraciones, al momento no se ha cumplido satisfactoriamente con los compromisos vigentes de financiamiento alcanzados en el espacio de la CMNUCC. Se suma a esta situación el hecho de que el acceso al financiamiento, en muchos casos, está ligado a condicionamientos que favorecen a los países del Norte Global. En este mismo sentido, gran parte del financiamiento ha sido otorgado en forma de préstamos, debilitando aún más las economías del Sur Global. Esta situación resulta particularmente preocupante teniendo en cuenta que la mitad de los países que integran el G20 son los que deberían cumplir con estos compromisos.

En suma, si bien se pudo rastrear a lo largo de los años preocupación por el cambio climático entre los líderes de G20, lo cual se ha visto traducido tanto en el discurso como en los compromisos que figuran en las diversas declaraciones de líderes, se identifica una brecha entre la ambición demostrada en las declaraciones y la concreta acción climática.

En un contexto internacional complejo, marcado por la incertidumbre y por procesos de revisión y reforma de distintos espacios de gobernanza, provocado en parte por la falta de confianza en el multilateralismo, resta preguntarse si el G20 podrá trascender la incertidumbre y brindar soluciones a desafíos globales como la crisis climática, como otrora lo hizo en el contexto de la crisis financiera de 2008.

Bibliografía

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

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>

Climate Transparency (2023a). G20 Acceleration Call - Time is running out for oil and gas. Disponible en: <https://www.climate-transparency.org/g20-climate-performance/acceleration-calls/g20-acceleration-call-2023-oil-and-gas>

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) (2018). La Declaración de Buenos Aires: ¿más de lo mismo? Disponible en: <https://farn.org.ar/la-declaracion-de-buenos-aires-mas-de-lo-mismo/>

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. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>

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>

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2021). The Glasgow Climate Pact – Key Outcomes from COP26. Disponible en: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact-key-outcomes-from-cop26>



Fundación Ambiente y Recursos Naturales

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