

Gobernanza climática tras la COP27 de Sharm el-Sheikh

Lara Lázaro Touza | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @lazarotouza 

Tema¹

El presente análisis repasa algunos de los principales resultados de la COP27 celebrada en Egipto en noviembre de 2022, el posicionamiento de los mayores emisores y los elementos clave de los procesos de gobernanza climática de EEUU, la UE y España en 2023.

Resumen

Las múltiples crisis que interaccionan entre sí, las advertencias de la ciencia, los impactos derivados del cambio climático y las tensiones intermitentes en el ámbito climático entre China y EEUU ayudan a explicar los resultados de la última cumbre del clima. La COP27 de Sharm el-Sheikh (Egipto) será recordada por haber logrado un acuerdo histórico para establecer un fondo para hacer frente a las pérdidas y los daños derivados del cambio climático. Dicho acuerdo fue posible por la presión del G77 más China, el cambio de posición de la UE (previamente opuesta a la creación de este instrumento) y por la aceptación, renuente, de EEUU, que se vio aislada en la oposición al fondo de pérdidas y daños. También se avanzó en la operacionalización de la Red de Santiago de Pérdidas y Daños. Se insertó en el texto omnibus (conocido como *cover decision*²) de la COP, el Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh, la llamada a la integración del cambio climático en las decisiones de las instituciones financieras internacionales, bancos centrales, banca comercial e inversores institucionales. Se avanzó en los partenariados para una transición energética justa como ejemplo de mecanismo cooperativo para la acción climática. La COP27 mantuvo, a duras penas, el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C y replicó en el texto omnibus el lenguaje de la COP26 de Glasgow relativo a las referencias al fin de la era de los combustibles fósiles (carbón por el momento) y a sus subsidios “ineficientes”, lo cual significa un paso atrás en términos políticos. Por otro lado, se sentaron las bases para avanzar en la integridad de los compromisos relativos a alcanzar las emisiones netas nulas de los actores que no son Parte del Acuerdo de París. También se observó un aumento de la relevancia de las agendas de biodiversidad y bosques. En la COP27 se pidió además que los compromisos climáticos incluyan objetivos relativos a los océanos, se resaltó la importancia de la transición hacia estilos de vida sostenibles, apoyados en la educación, y se mencionaron los puntos de no retorno (*tipping points*) por primera vez.

¹ Este análisis se basa y amplía el componente climático del análisis de Escribano, G., Lázaro Touza, L. y Urbasos, I. (2022), “Desacoplarse de Rusia conciliando seguridad energética y ambición climática”, ARI.

² El texto omnibus o *cover decision* incluye los resultados principales de las negociaciones de los temas agendados en la COP.

En cuanto a la geopolítica de la acción climática, los grandes emisores facilitaron el avance de las negociaciones en Sharm el-Sheikh gracias a varios elementos. China y EEUU reestablecieron el diálogo en materia de clima, proporcionando un impulso a dichas negociaciones en Egipto. EEUU llega a la COP27 habiendo aprobado el mayor paquete climático de su historia. El *Inflation Reduction Act* (IRA) por un lado ayudará a avanzar en sus objetivos de reducción de emisiones –sin asegurar su pleno cumplimiento– pero preocupa a la UE por el potencial sesgo hacia los productos estadounidenses en detrimento de los productos y empresas europeas. La UE anuncia en la COP27 el aumento de la ambición climática gracias al avance en las negociaciones del paquete de implementación del Pacto Verde Europeo (*el Fit for 55*). Europa ayuda además a que no se reduzca la ambición en Egipto con respecto al Pacto Climático de Glasgow; y, tras flexibilizar su postura sobre la creación del fondo de pérdidas y daños, aísla a EEUU en su negativa a la creación del fondo, precipitando el acuerdo sobre su creación. El G77 más China mantienen un frente unido para llegar al acuerdo de creación del fondo para las pérdidas y los daños, logrando en las últimas horas de la COP un cambio de postura por parte de la UE y EEUU, inesperado tan solo un año antes. La India presenta su estrategia de descarbonización a largo plazo que proporciona la hoja de ruta para alcanzar la neutralidad climática, propone la ampliación del llamamiento a la reducción de todos los combustibles fósiles en el texto de la COP e impulsa la agenda del cambio de estilos de vida que se espera cobre fuerza en el futuro. Los países en desarrollo, especialmente en África, logran un reconocimiento implícito a su derecho a desarrollarse al incluir en la decisión ómnibus de la COP27 la energía “de bajas emisiones”, además de las referencias a las renovables, subrayando la necesidad de una transición justa.

En 2023 se espera que finalice la evaluación global del avance hacia los objetivos climáticos globales, que aumenten la ambición a través de actualizaciones de los compromisos determinados a nivel nacional (NDC), que se avance en el establecimiento del marco global para determinar el objetivo global de adaptación, que por fin se cierre la brecha entre los 100.000 millones de dólares comprometidos para la mitigación y la adaptación de los países en desarrollo y los fondos transferidos, entre otras acciones. La UE concluirá las negociaciones del paquete de implementación del Pacto Verde Europeo (*el Fit for 55*); un pacto que tendrá que ser reeditado y aceptado por la sociedad e implementado para mediados de siglo. España revisará sus objetivos climáticos, desarrollará instituciones para proponer y evaluar el cumplimiento de éstos y ostentará una presidencia rotatoria del Consejo de la UE marcada, entre otros aspectos, por la seguridad energética y la alineación de ésta con los objetivos climáticos.

Análisis

Viento de proa rumbo a la COP27

Tras la COP26 de Glasgow, el régimen climático internacional disponía del libro de Reglas del Acuerdo de París. En Glasgow se había acordado también el aumento de la ambición para limitar el aumento medio de la temperatura global a 1,5°C con respecto a la era preindustrial. Además, por primera vez, se incluyó en la decisión ómnibus de la COP26 –el *Pacto Climático de Glasgow*– la reducción en el uso del carbón (sin captura) y la eliminación de los subsidios “ineficientes” a los combustibles fósiles. A pesar de las dificultades en el avance de la agenda climática, las estructuras de gobernanza para

pasar de las negociaciones a la implementación parecían sentar las bases de un aumento de la acción y la ambición en 2022.

La crisis energética, alimentaria, de inflación, de deuda, la invasión rusa de Ucrania, el empeoramiento de las perspectivas económicas y las tensiones geopolíticas entre los dos mayores emisores de gases de efecto invernadero (China y EEUU) redujeron el capital político dedicado a la acción climática en 2022. Por otro lado, la publicación de los informes de los grupos de trabajo II (sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad) y III (sobre mitigación) del sexto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), unidos a un año de eventos meteorológicos extremos muy extendidos, abrieron una ventana de oportunidad para avanzar –esperemos que de manera significativa– en la configuración de un instrumento financiero (dotado de fondos suficientes y accesibles) que dé respuesta a la demanda histórica de los países más vulnerables para hacer frente a las pérdidas y los daños derivados del cambio climático.

Tras la invasión rusa de Ucrania, con la presidencia egipcia de la COP27 en modo escucha –y no tanto en modo negociador– hasta avanzado el 2022 y dadas las tensiones entre China y EEUU, todo indicaba que los principales elementos que se debatirían en la COP27 no tenían visos de avanzar de manera sustantiva, a pesar de las advertencias de la ciencia. De hecho, menos de una treintena de países presentaron compromisos climáticos actualizados y más ambiciosos en 2022, como se pidió en Glasgow.

El IPCC indicaba que las emisiones de gases de efecto invernadero debían reducirse en un 43% en 2030 con respecto a 2019. El análisis de los últimos NDC mostraba, sin embargo, que, de implementarse los compromisos existentes, las emisiones totales serían un 0,3% menores en 2030 en comparación con los niveles de emisiones de 2019. Según el informe sobre la brecha de las emisiones del *UNEP Emissions Gap Report* (PNUMA), las *políticas actuales* nos llevarían a un aumento medio de las temperaturas de ~2,8°C. Los *NDC actualizados* moderaban dicho aumento a entre 2,4°C y 2,6°C. Una moderación en el aumento de la temperatura media global que podía llegar incluso a 1,8°C en el caso de *cumplirse los compromisos de neutralidad climática* a largo plazo y dependiendo de la condicionalidad de los compromisos.³ Los menores aumentos de temperatura derivados del cumplimiento de los NDC multiplicarían, no obstante, por más de dos el aumento de temperatura actual de 1,1°C con respecto a la temperatura media global preindustrial, con los efectos esperados que ello conllevaría.

La cumbre del clima de Sharm el-Sheikh estaba llamada a ser una reunión de transición antes de la cumbre de 2023 en la que concluirá la primera evaluación global del cumplimiento de los objetivos climáticos (el *Global Stocktake*, GST) tras el diálogo de Talanoa. Si bien la COP27 se recordará por haber logrado alcanzar un acuerdo para el establecimiento de un fondo para hacer frente a las pérdidas y los daños derivados del cambio climático, los avances en los cuatro pilares de la ambición –mitigación,

³ Las cifras se refieren a la mediana de las estimaciones de aumento de las temperaturas a finales de siglo para una probabilidad del 66%. United Nations Environment Programme (2022: 36) *Emissions Gap Report*. Nairobi.

adaptación, financiación y pérdidas y daños– fueron dispares e insuficientes para limitar los impactos más severos del cambio climático.

COP27: Un encuentro necesario con avances insuficientes

Mitigación y reflexiones sobre algunos grandes emisores

En la COP27 no se aumentó *la ambición climática en lo relativo a la mitigación*. Tras lo que fue calificado como una “batalla” por parte del presidente saliente de la COP26, Alok Sharma, se logró mantener la ambición que reflejaba el Pacto Climático de Glasgow, manteniendo vivo (pero en estado crítico) el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C a finales de siglo con respecto a la era preindustrial. Así pues, se reiteró la petición a los países para que aumentaran su ambición en 2023. Se avanzó en el programa de trabajo de mitigación (*Mitigation Work Programme*) lo cual posibilita los acuerdos futuros sobre el aumento de la ambición y la consecuente reducción de emisiones en distintos sectores económicos. El lenguaje usado en la decisión ómnibus sobre la reducción del carbón sin captura (*unabated*) y sobre la eliminación de los subsidios “ineficientes” a los combustibles fósiles, replicaba el de la COP26, desoyendo la propuesta de la India y otros 80 países de ampliar el llamamiento a la reducción de todos los combustibles fósiles. En la decisión ómnibus de la COP27 (*Sharm el-Sheikh Implementation Plan*) se toma nota de la importancia de la transición hacia estilos de vida sostenibles, resaltando el papel de la educación en dicha transición. No se incluyó sin embargo en el texto ómnibus la referencia a la necesidad de alcanzar el máximo en las emisiones globales en 2025 que habían impulsado el Reino Unido y la UE, entre otros, y cuyo cumplimiento depende de cuándo alcance China el máximo en sus emisiones.

La UE llegó a la COP27 teniendo que explicar su vuelta al carbón, el apoyo a los combustibles fósiles y a sus infraestructuras en el marco de su respuesta a la invasión rusa de Ucrania (REPowerEU) y la inclusión en el *acto delegado complementario de la taxonomía sobre finanzas sostenibles el gas y la energía nuclear*, en determinadas circunstancias. Como contrapartida, la UE ha desarrollado instrumentos de implementación y de aumento de la ambición relevantes. Los avances en las negociaciones del paquete de implementación del Pacto Verde Europeo (el Objetivo 55, más conocido por *Fit for 55*) posibilitaba un aumento de la ambición de la UE con respecto a su NDC actualizada. La UE pasaría así de un objetivo de reducción de emisiones del 55% al 57% en 2030 con respecto a las emisiones de 1990. Este anuncio del aumento de la ambición de la UE se producía tras los acuerdos políticos preliminares alcanzados entre el Consejo y el Parlamento relativos a:

- a) la actualización del Reglamento de Reparto del Esfuerzo (*Effort Sharing Regulation, ESR*) que establece reducciones de emisiones para los sectores difusos como la edificación o el transporte (no incluidos en el mercado europeo de emisiones en la actualidad) del 40% en 2030 en comparación con las emisiones de 2005;

- b) la actualización del Reglamento sobre Uso de la Tierra, Cambio en el Uso de la Tierra y Silvicultura (*Land Use, Land Use Change and Forestry, LULUCF*) que, entre otros, establece un objetivo conjunto de absorción de emisiones del sector de 310MtCO₂e en 2030;
- c) el establecimiento del objetivo de que todos los coches y furgonetas que se vendan a partir de 2035 sean de emisiones nulas.

EEUU, por su parte, llegaba a la COP27 habiendo aprobado lo que se ha calificado como el mayor paquete climático de su historia: el *Inflation Reduction Act* (IRA) que prevé movilizar 369.000 millones de dólares en seguridad energética y en descarbonizar la economía estadounidense, si bien será necesario que aumente su acción climática más allá del IRA para cumplir con su NDC actualizada. El problema reside en que el IRA podría tensionar la cooperación en el ámbito comercial y de la descarbonización entre la UE y EEUU por el componente proteccionista que incluye al otorgar subsidios y desgravaciones a bienes fabricados en EEUU y por los posibles impactos en la industria europea que se enfrenta además a unos elevados precios de la energía. La reacción de la UE, según von der Leyen, podría incluir un IRA europeo, con cambios en las reglas para otorgar ayudas de Estado con el fin de facilitar las inversiones públicas en la transición, acelerándola. Por otro lado, EEUU sigue además incumpliendo sus compromisos de financiación climática internacional, minando así la confianza de los países en desarrollo y dificultando los avances en mitigación. Un elemento más positivo fue la reunión del G20 en Indonesia en la que EEUU y China retomaron las conversaciones sobre cambio climático, dando un impulso a las negociaciones en Sharm el-Sheikh que habían sido calificadas por los negociadores como inusualmente lentas.

Los avances en la COP27 también fueron limitados en lo que a la puesta en marcha de los mecanismos de mercado se refiere. En la COP26 se cerraron las reglas generales que gobiernan el artículo 6 que detalla los mecanismos por los cuales las Partes pueden autorizar e intercambiar reducciones de emisiones por dinero para, teóricamente, ayudar a reducir las emisiones donde sea más eficiente. El artículo 6.2 hace referencia a la cooperación voluntaria a través de la transferencia de *Internationally Transferred Mitigation Outcomes* (ITMO). La cooperación en el marco del artículo 6.2 se materializa en acuerdos bilaterales. Si bien los avances en cuanto a la mayor especificación del artículo 6 en la COP27 fueron bienvenidos por países pioneros en este ámbito como Suiza, quedan elementos pendientes para una operacionalización plena del artículo 6.2, como por ejemplo determinar el proceso de autorización, la información (*reporting*), el uso de registros voluntarios o la vinculación (*linking*) de mercados o la flexibilidad sobre el uso de los ITMO. En el artículo 6.4, sucesor del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto, se crea un sistema multilateral de intercambio (contable) de reducción de emisiones bajo la supervisión de la institución designada a tal efecto por parte de Conferencia de las Partes (COP) para el intercambio de reducción de emisiones. En la COP27 las preocupaciones de los observadores con respecto al artículo 6 incluyeron: la posible confidencialidad de los acuerdos entre las partes, con la consiguiente falta de transparencia y limitaciones en cuanto a la rendición de cuentas, la disponibilidad de información centralizada y comparable y la posibilidad de incurrir en

doble contabilidad de la reducción de emisiones, poniendo en peligro la integridad ambiental del artículo 6.

Adaptación a los impactos del cambio climático

El IPCC indicaba en 2022 que la *adaptación* está siendo asimétrica entre países y no transformacional, además de haber entre 3.300 y 3.600 millones de personas viviendo en entornos altamente vulnerables a los impactos del cambio climático. Como recoge el artículo 7 del Acuerdo de París, se ha de establecer un Objetivo Global de Adaptación al cambio climático. En Glasgow se había acordado duplicar la financiación para la adaptación en 2025 con respecto a los niveles de financiación de 2019 hasta llegar a los 40.000 millones de dólares. Las negociaciones sobre adaptación en la COP27, facilitadas por quinta vez por España, con Teresa Ribera al frente, fueron tensas. Algunos de los progresos en este ámbito fueron el compromiso de disponer de un informe sobre el progreso hacia el objetivo de duplicar la financiación para la adaptación que verá la luz en 2023 y el compromiso para explorar un marco de adaptación que se podría acordar en 2023 dentro del programa de trabajo sobre el Objetivo Global de Adaptación.

Financiación

Los resultados en cuanto a la *financiación* han sido, una vez más, claramente insuficientes. La propuesta para la reforma de las instituciones financieras internacionales y el futuro trabajo sobre la alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos son no obstante esperanzadores. Ya en 2009 los países desarrollados se comprometieron a transferir 100.000 millones de dólares al año a los países en desarrollo a partir de 2020 para que estos últimos redujesen sus emisiones y se adaptasen a los impactos del cambio climático. En 2022 la OCDE estimaba que durante 2020 la financiación climática internacional ascendió a 83.300 millones de dólares. Ni la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ni la UE esperan que se cierre hasta 2023 la brecha entre los compromisos de financiación climática internacional y la financiación efectivamente transferida a los países en desarrollo, lo cual mina la confianza entre los países desarrollados y los países en desarrollo, limitando la ambición de los segundos. La presidencia saliente de la COP26 valoraba de manera positiva los avances en la COP27 en lo relativo a la financiación y al diálogo para el establecimiento de un nuevo objetivo colectivo cuantificado de financiación climática (*new collective quantified goal on climate finance*, NCQG) que se hará efectivo a partir de 2025. Los *países africanos* sostenían antes de la COP27 que la financiación climática internacional *negociada* en el seno de las Naciones Unidas debería multiplicarse al menos por 10 en 2030, sobrepasando el billón de dólares. Una cifra cercana a la esgrimida por Vera Songwe, Nicholas Stern y Amar Bhattacharya (2022) sobre las *necesidades de inversión (externa)* para países en desarrollo y recogidas en el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Financiación Climática.

En la decisión ómnibus de la COP27 se reconoce que la financiación climática global – que asciende a algo más de 800.000 millones de dólares– es menos de un tercio de la necesaria para cumplir con los objetivos de descarbonización. Con el objetivo de pasar de los miles de millones a los billones de financiación climática, se puso en marcha el

diálogo de Sharm el-Sheikh para la alineación de los flujos financieros con un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima (artículo 2.1.c del Acuerdo de París). Adicionalmente, la decisión ómnibus de la COP27 indica que la provisión de la financiación necesaria para cumplir con los objetivos climáticos⁴ requerirá la reforma de la estructura y procesos del sistema financiero y la acción de “gobiernos, bancos centrales, bancos comerciales, inversores institucionales y otros actores financieros”. Cabe resaltar la propuesta de la primera ministra de Barbados, Mia Mottley, para la reforma de las instituciones financieras internacionales a través de su *Bridgetown Initiative*.

Cuadro 1. La iniciativa de Bridgetown

El contexto

- 1.- Crisis energética, la inflación y la deuda de los países tras la pandemia, la invasión rusa de Ucrania y la crisis climática.
- 2.- Política monetaria más restrictiva y un dólar más fuerte

El objetivo

Dar respuesta a las necesidades financieras a corto plazo y transformar el sistema financiero para la acción climática y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de un aumento de las inversiones en la transición energética, en el transporte y en el sector agrícola.

Las propuestas

- 1.- La provisión de *liquidez inmediata*, instando al Fondo Monetario Internacional (FMI) a reestablecer sus créditos rápidos y mecanismos de financiación a niveles pre-pandémicos, a suspender los recargos de intereses y a asignar $\geq$ \$100.000 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) no utilizados a países que los necesiten. También se pedía poner en funcionamiento el Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad antes de octubre de 2022.
- 2.- Que el G20 promueva una *iniciativa* para que los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) suspendan el servicio de deuda para los préstamos de los países más vulnerables, así como para los préstamos COVID para los países de rentas medias.
- 3.- Aumentar los préstamos a gobiernos hasta un billón de dólares para invertir en la consecución de los ODS.
4. – Una nueva emisión de 500.000 millones en DEG (650.000 millones de dólares) u otros instrumentos con tipos de interés bajos para apoyar a una agencia que ayude a acelerar las inversiones necesarias para la transición.

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior de Barbados

Los desarrollos en materia de financiación climática subrayan el hecho de que la integración de la política climática en otras áreas será una pieza esencial en el avance hacia los objetivos de neutralidad climática. Una muestra de ello es la asistencia de los ministros de finanzas a la COP27, que triplicó la de la COP25 de Madrid.

⁴ Estimada en cuatro billones de dólares anuales hasta 2030 en energías renovables y entre cuatro y seis billones de dólares para la transición hacia una economía hipocarbónica.

Pérdidas y daños en la COP27: la promesa de la justicia climática en busca de instituciones y fondos

En cuanto a las pérdidas, los daños y su financiación –una reivindicación de los países más vulnerables a los impactos del cambio climático desde hace 30 años– la COP27 supuso un claro avance en materia de justicia climática, e inesperado tan solo un año antes cuando la “facilidad” de (dotación para) pérdidas y daños que demandaron los países en desarrollo en la COP26 no se incluyó en el Pacto Climático de Glasgow. En la COP27 se acordó el establecimiento de un fondo para responder a las pérdidas y daños dentro de un “mosaico” de iniciativas para responder a aquellos impactos a los que no nos podremos adaptar. Esta es una victoria política clara de la COP27 para los países más vulnerables, aunque es necesario operacionalizar el fondo, determinar la base de contribuyentes y de receptores, especificar las condiciones en las que se recibirán estos fondos y dotarlo de manera adecuada; una tarea para el comité transicional del fondo de pérdidas y daños. La pelea para acordar la creación de este fondo sin embargo fue ardua. A nivel político, la clave fue la unidad del G77 con el apoyo de China, los movimientos en las posiciones de Nueva Zelanda y Canadá y, hacia el final de la COP, el cambio en la posición de la UE. Todo ello aisló a EEUU, que finalmente aceptó la creación del fondo de pérdidas y daños al que se había opuesto históricamente. Finalmente, en la COP27 se sientan las bases para la operacionalización de la Red de Santiago de Pérdidas y Daños para prestar apoyo técnico a los países que lo necesiten. Así, un consejo asesor y una plataforma para el intercambio de información prestarán ayuda a los países a dar respuesta a las pérdidas y los daños.

Cooperación y acción más allá de las negociaciones

Como ejemplo de enfoques cooperativos recogidos en la decisión ómnibus de la COP27 es importante destacar el papel de los partenariados para una transición energética justa (*Just Energy Transition Partnerships*, JETP) que se lanzaron en la COP26 para movilizar fondos para la descarbonización en [Sudáfrica](#) (con un plan de inversión de 84.000 millones de dólares de los que 8.500 millones de dólares provendrán de préstamos y transferencias del Reino Unido, Francia, Alemania, EEUU y la UE). Una iniciativa que en 2022 se extendió a Indonesia con una cuantía de 20.000 millones de dólares (la mitad de los cuales serán públicos) y más tarde a [Vietnam](#), cuyo JETP tiene como objetivo [movilizar 15.500 millones de dólares](#). El objetivo de estos partenariados es ayudar a estos países a acelerar su transición, adelantar el momento en el que alcancen el máximo en sus emisiones y favorecer el cumplimiento de sus objetivos climáticos, sin dejar a nadie atrás.

En la COP27 se avanzó en compromisos fuera del ámbito de las negociaciones formales dentro de la Agenda de la Acción Global. Destacan los desarrollos en el marco del *Breakthrough Agenda*, se lanzó además la iniciativa sobre bosques y clima (*Forest and Climate Leaders Partnership*) y se avanzó en los compromisos de *Race to Zero* y *Race to Resilience*. Como cada año desde 2017, se presentaron los avances de la Agenda de la Acción Global en el anuario del *Partenariado de Marrakech*, que recoge las más de 30.000 acciones de los actores que no son Parte del Acuerdo de París. Por último, y para evitar el blanqueo (*greenwashing*) de los compromisos de los actores que no son Partes del Acuerdo de París, se presentó el *informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel*

sobre los Compromisos de Emisiones Netas Nulas en el que se detallan recomendaciones para estandarizar y dotar de credibilidad a los compromisos de neutralidad climática. Por su parte, las empresas volvieron a resaltar en Sharm el-Sheikh que para descarbonizar la economía es esencial poder contar con estabilidad regulatoria, acelerar los procesos administrativos tanto para desplegar energías renovables –respetando el entorno y a los ciudadanos–, como para acceder a fondos, y reforzar la colaboración público-privada.

Gobernanza climática en 2023

Uno de los principales hitos de la agenda climática global en el seno de la COP28 en 2023 será concluir la primera evaluación global del avance hacia los objetivos climáticos GST tras el diálogo de Talanoa de 2018, tal y como se recogía en el Acuerdo de París. El papel de la presidencia de la COP será importante en las negociaciones. Emiratos Árabes Unidos, que comenzó a preparar la COP28 de Dubái ya en 2022, posiblemente haya tomado nota de las críticas a la presidencia egipcia de la COP27 debido a la gestión del proceso de negociaciones, entre otros.

Además de la evaluación del GST, la COP28 tratará de cerrar las brechas entre compromisos y objetivos en la acción climática derivadas de los avances insuficientes hasta 2022. Así, algunos de los retos pendientes para la COP28 incluyen:

- el aumento de la ambición por parte de los mayores emisores en una nueva ronda de presentación de NDC;
- el desarrollo del marco para especificar el Objetivo Global de Adaptación;
- el aumento de la financiación climática internacional para llegar a los 100.000 millones de dólares anuales comprometidos;
- los debates sobre el artículo 2.1.c del Acuerdo de París para la alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos;
- la mejora en el acceso a la financiación;
- el diálogo para el establecimiento de un objetivo de financiación climática internacional post 2025;
- las recomendaciones del comité de transición para el establecimiento del fondo para las pérdidas y los daños. Un fondo que hay que operacionalizar y encajar en la arquitectura de la financiación climática internacional. La base de contribuyentes al fondo de pérdidas y daños creará previsiblemente tensiones ya que EEUU y la UE esperan poder contar con una amplia base de contribuyentes en el futuro, visión que no es compartida por todos los países.

En cuanto al frustrado llamamiento a incluir en el texto ómnibus de la COP la reducción de todos los combustibles (más allá del carbón), al menos dos elementos serán importantes en 2023. Por un lado, la presidencia del G20 de 2023 (India) podría tratar de apoyar la inclusión de una referencia a la reducción de todos los combustibles fósiles en el comunicado del G20, influyendo así en los resultados de la COP28. Por otro, Emiratos, con las séptimas reservas de gas y petróleo del mundo y un 30% de su actividad económica dependiente de los combustibles fósiles, puede ser menos proclive a la inclusión de este llamamiento en la decisión ómnibus de la COP28.

En la UE, 2023 será previsiblemente un año de conclusión de las negociaciones del paquete de implementación *Fit for 55*, con la esperada adopción de la directiva de renovables actualizada y de la directiva de eficiencia energética actualizada, entre otras. Se espera que la conclusión de dichas negociaciones del *Fit for 55* resulte en un aumento del objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, potencialmente más allá del 57% anunciado en 2022 por Frans Timmermans en la COP27. Por tanto, la UE podría llegar a la COP28 con compromisos de acción climática (recogidos en su NDC) más ambiciosos. También avanzarán las decisiones para responder al IRA.

En el terreno nacional, una de las prioridades de la presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023 será la revisión de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia. Unos planes que tenían que dedicar (al menos) un 37% de las inversiones a apoyar objetivos climáticos. España también trabajará en la “agenda verde”, que incluye el *Fit for 55*, así como en los ámbitos de biodiversidad y la movilidad sostenible. La ambición de España en materia de transición energética y la *evaluación positiva* por parte de la Comisión Europea de los avances del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)⁵ son indicativas de la importancia que dará España a la agenda verde durante la presidencia rotatoria del Consejo, si bien la situación económica y la agenda energética serán prioritarias en un año electoral. En cuanto al papel global de la UE, la presidencia española prestará especial atención a América Latina y a la vecindad sur. Ello constituye una oportunidad para poner en valor, ampliar a otras geografías y dotar de mayor peso institucional a iniciativas de cooperación técnica en materia de cambio climático, meteorología y agua como la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC), la Conferencia de Directores de los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Iberoamericanos (Cimhet) y la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua (Codia).

En lo relativo a la gobernanza climática en España, 2023 supondrá la continuación de la implementación del Marco Estratégico de Energía y Clima. Se actualizará el PNIEC y se pondrán en marcha o avanzarán distintos elementos de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, iniciándose la revisión de los objetivos de descarbonización de la ley. Entre otras medidas, se adoptarán planes de movilidad urbana sostenible en poblaciones de más de 50.000 habitantes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Dichos planes de movilidad incluirán, entre otros: el establecimiento de Zonas de Bajas Emisiones (ZBE), el fomento de los medios de transporte activos (a pie, en bicicleta, etc.), medidas para aumentar el uso del transporte público y medidas para fomentar la movilidad eléctrica. Además, se establecerá el Comité de Personas Expertas sobre Cambio Climático y Transición Energética. Para que dicho comité sea efectivo será clave dotarlo de: independencia institucional y financiera; capacidad de evaluación, de seguimiento y propositiva; capacidad para asegurar que se produzca la rendición de cuentas de la evolución hacia los objetivos climáticos y dotación de fondos suficientes. Dependiendo de la gobernanza, medios e independencia de este comité, éste podría ayudar a alinear las decisiones de política climática con el mejor conocimiento científico, con independencia de los vaivenes políticos.

⁵ El PRTR de España indica que un 40% de las inversiones del plan contribuirá al cumplimiento de sus objetivos climáticos.

Conclusiones

La COP27 finalizó con un acuerdo histórico para establecer un fondo para hacer frente a las pérdidas y los daños derivados del cambio climático. En Egipto se presentó también un importante informe para asegurar la integridad de los compromisos relativos a alcanzar las emisiones netas nulas por parte de actores que no son parte del Acuerdo de París. Además, en Sharm el-Sheikh se planteó, gracias a la Iniciativa de Bridgetown, la reforma de las instituciones financieras internacionales, imprescindibles para pasar de los miles de millones a los billones de financiación que requiere la transición hipocarbónica. Los compromisos de actores no estatales siguen creciendo con fuerza y la integración de la agenda climática en la financiera se afianza, con tres veces más ministros de finanzas en la COP27 que en la COP25. El trabajo pendiente para la COP28 sigue siendo ingente. Los compromisos de reducción de emisiones son claramente insuficientes para limitar los peores impactos del cambio climático y no está claro que las Partes del Acuerdo de París vayan a llegar a Dubái con compromisos de mitigación significativamente más ambiciosos. Es urgente trabajar de manera constructiva en el marco para establecer un objetivo global de adaptación. El incumplimiento reiterado del compromiso de transferir 100.000 millones de dólares a los países en desarrollo para apoyar su acción climática no hace sino subrayar el largo camino que queda por recorrer para alinear los flujos financieros con un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima. Se espera además que la COP de Dubái ayude a avanzar en la integridad ambiental de las transacciones derivadas de los mecanismos de mercado.

La UE y EEUU llegaban a la COP27 aumentando su ambición (en el caso de la UE) y adoptando medidas legislativas y ejecutivas, el *Fit for 55* y el IRA respectivamente. Unos paquetes climáticos que, si bien están hermanados en su objetivo de avanzar en la descarbonización del segundo y tercer emisor a nivel global, están planteando retos comerciales y de política industrial con implicaciones para la agenda climática en 2023. Además, tanto la UE como EEUU han sido acusados en Egipto de cinismo climático. La UE por su vuelta al carbón, apoyo (limitado y teóricamente con consecuencias limitadas para sus emisiones) a los combustibles fósiles en el *REPowerEU* y la inclusión del gas y la energía nuclear en su taxonomía de finanzas sostenibles. EEUU también ha sido criticado por su incumplimiento en los compromisos de financiación climática, la insuficiencia del IRA para el cumplimiento de sus compromisos determinados a nivel nacional y su reticencia inicial a aceptar la creación del fondo de pérdidas y daños. A pesar de lo anterior, el restablecimiento de las conversaciones entre China y EEUU tras la reunión de Joe Biden y Xi Jinping en la reunión del G20 en Indonesia, dio un impulso significativo a las lentas negociaciones en Egipto. La India, con la presentación de su [estrategia de descarbonización a largo plazo](#), su llamada a reducir todos los combustibles fósiles durante la COP y a abrazar [cambios en los estilos de vida](#), avanza en su agenda de acción climática.

En 2023 es previsible que la UE responda al llamamiento para aumentar la ambición de la COP27, cuando cierre el paquete *Fit for 55*, superando el 57% de reducción de emisiones anticipado en Sharm el-Sheikh. España contribuirá a este objetivo de la UE, y global, al esperarse una revisión al alza de los objetivos de descarbonización con la revisión del PNIEC y un desarrollo de instituciones para la evaluación y la formulación de objetivos de descarbonización alineados con la ciencia. En cuanto a la presidencia

española del Consejo de la UE, la autonomía y la seguridad energética serán clave, si bien la agenda climática figura entre las prioridades del gobierno de forma clara.