

Nota de Política

COP 27: La Paradoja del cambio climático

Un espacio de consenso en un mundo en pugna y la reforma estructural del sistema financiero global

Resumen ejecutivo

La complejidad del régimen climático internacional exige analizar en detalle las diferentes dimensiones de la negociación para valorar avances, demoras y estancamientos de las sucesivas Conferencias de las Partes.

Analizamos aquí uno de los aspectos decisivos de la COP27, celebrada en Sharm-el-Sheij: la propuesta por una reforma estructural del sistema financiero internacional y la movilización de los recursos necesarios para la implementación.

COP27

LA PARADOJA DEL CAMBIO CLIMÁTICO: UN ESPACIO DE CONSENSO EN UN MUNDO EN PUGNA Y LA REFORMA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA FINANCIERO GLOBAL

Hernan Carlino (FTDT)

Luciano Caratori (FTDT)

Micaela Carlino (FTDT)

Al hacer una recorrida amplia pero -casi inevitablemente- no exhaustiva de las valoraciones que mereciera la COP27, se reconoce un número considerable de opiniones desfavorables de algunos miembros de las delegaciones nacionales y participantes en las sesiones, organizaciones de la sociedad civil, académicos y científicos, agentes económicos, instituciones, medios de comunicación, e incluso de otros actores de variada afiliación y dispar conocimiento de los temas en debate, que quedaron, además, en ciertos casos con cierta perplejidad respecto de los resultados alcanzados, de su carácter e inclusive respecto de sus mismas implicaciones hacia el futuro.

La idea prevalente en esas opiniones adversas que han trascendido inicialmente, es la de un resultado de la COP 27 insuficiente, incompleto, con 'sabor a poco', que dejaría una vez más 'un gusto amargo', y pareciera volver a arrojar ciertas dudas respecto de la capacidad de la diplomacia formal que hace parte sustantiva de la negociación multilateral para resolver el problema apremiante que plantea el cambio climático.

Esas apreciaciones a las que hacemos referencia se vinculan en parte con las expectativas previas respecto de esta cumbre y de los temas críticos que debía y se proponía a priori resolver, pero también difieren según sean los alcances respecto de los cuales se formula la evaluación: si esta se restringe a los resultados de la negociación formal o si se ponderan además todos los otros procesos que se desenvuelven en torno de esa misma negociación formal, en el complejo entramado de cooperación productiva, acción en la práctica, formulación de alianzas y búsqueda de coincidencias entre países y grupos, involucrando con



frecuencia a actores no estatales (NSA, o non-state actors, por sus siglas en inglés) y que ocurre mayormente más allá de las salas de negociación, pero claramente también en el ámbito informal, en las redes de gobernanza que Margot Hill considera categorías constitutivas claves en los sistemas de gobernanza y en la misma gobernanza climática.

Es que, a medida que la construcción del régimen climático internacional evoluciona, y que crece y se acentúa la necesidad de la acción, el énfasis mayor se va trasladando de los procesos dirigidos primariamente a forjar consensos acerca de la necesidad de actuar y de acordar en torno a las cuestiones donde la urgencia es precisamente más crítica, hacia una instancia centrada en avanzar efectivamente en la acción y empezar a concretar el despliegue de transiciones tan imprescindibles como inexorables.

En este sentido, debe recordarse que el IPCC en su reporte más reciente ha señalado que la meta de 1,5°C estaría virtualmente fuera del alcance, si las emisiones globales de gases de efecto invernadero no alcanzan un pico, y llegan a un máximo al 2025.

Según las estimaciones del *Global Carbon Project*, las emisiones globales de CO₂ han crecido sostenidamente a lo largo de las últimas décadas y se estiman que habrán vuelto a crecer en el 2022.

Debe notarse, asimismo, que hay áreas donde la necesidad de la acción es harto evidente, tanto en el plano del conocimiento y la evidencia científica, cuanto por las múltiples constancias acerca de la magnitud, extensión, severidad y frecuencia de los impactos climáticos a escala global. Así, se sucedieron este año intensas sequías en China, el Cuerno de África y los Estados Unidos, inundaciones dramáticas en Pakistán, y olas de calor en Europa, que se dan sobre el alarmante telón de fondo de la advertencia del Sexto Reporte de Evaluación del IPCC, que sostiene que hoy unas 3,6 mil millones de personas viven ya en *hotspots* de vulnerabilidad climática.

Existe, por lo tanto, un conjunto de brechas que prevalecen, tanto entre la ambición de los compromisos asumidos por las partes y lo que resulta necesario hacer para dar respuesta al cambio climático global en línea con el Acuerdo de París para preservar la sostenibilidad de la vida en el planeta, como entre aquellos compromisos y su efectiva implementación, incluyendo su financiamiento y la provisión de otros medios de implementación, que presentan a su vez desequilibrios entre las diferentes dimensiones de esta respuesta: mitigación, adaptación y el abordaje de las pérdidas y los daños.



| La conceptualización | El consenso | Los compromisos | Los cumplimientos |
|------------------------|------------------------|--------------------------------------|-------------------|
| Qué es necesario hacer | | | |
| | Quién debe hacerlo | | |
| | | En qué medida se está implementando | |
| | | | |
| | Brechas en la ambición | | |
| | | Brechas en la acción | |
| | | Desequilibrios entre las dimensiones | |

Elaboración propia

La incapacidad o la renuencia para actuar han agravado mucho la situación al punto que nuevas demoras en la mitigación pueden ser intolerables y poner en riesgo la gobernabilidad en un número de países. Por ende, el énfasis en la implementación surgía, antes de esta cumbre, como un punto central a tener en cuenta donde se esperaba que hubiera resultados concretos y significativos.

1. La complejidad y la evolución del régimen climático internacional

El régimen climático es de una complejidad tal y de un alcance tan extendido, que subsisten cuestiones de extrema importancia en las que la concepción del consenso aún es, desafortunadamente, un desafío pendiente y representa una instancia clave.

La siguiente tabla ilustra de manera no taxativa los hitos clave, los avances y asuntos pendientes en algunas de las dimensiones de dicho régimen, en las diferentes fases de respuesta al cambio climático por parte del régimen internacional, desde la producción de conocimiento e información científico-técnica hasta la implementación.

| Fases de la respuesta | Alcance | Mitigación | Adaptación | Pérdidas y Daños | Financiamiento (medios de implementación) | |
|---|---|--|--|--|---|--|
| Conocimiento e información científico-técnica | | 1990 (IPCC AR1/FAR) 2011 (UNEP EGR) 2018 (IPCC 1,5°) | | IPCC AR 1-6, 1990-2022 | BA and overview of climate finance flows, 2011-2022 | |
| Forja de consensos en el régimen climático | Sobre qué hacer | | COP21, 2015 (Acuerdo de París) | | COP27, 2022 (Sharm El-Sheij) | |
| | Sobre quién paga | | CMNUCC, 1992: Financiamiento climático Acuerdo de París, 2015: varias fuentes | | COP27, 2022 (PD y otros) En negociación (países más vulnerables) | En negociación |
| | Sobre quién es el beneficiario | | CMNUCC, 1992 | | En negociación (países más vulnerables) | En negociación |
| Promesas y compromisos | En el ámbito de la negociación formal | | COP21, 2015 (Acuerdo de París) | | COP27, 2022 (Sharm El-Sheij) | |
| | En los compromisos nacionales | | Brecha de compromisos | Brecha de financiamiento y brecha de inversión | En negociación | En búsqueda de acuerdos básicos |
| | En las redes de gobernanza (MP, alianzas, sector privado) | | COP22, 2016 (MPGCA, HLC) | Esfuerzos bilaterales aislados | N/A | COP 26, 2021 (Glasgow, GFANZ) |
| Implementación | Desarrollo de políticas, medidas e instrumentos | | Protocolo de Kioto, 1997-2005 Acuerdo de París, 2014 | Planes Nacionales de Adaptación | COP19, 2013 (WIM) COP25, 2019 (RS) —Aun difuso— | Sólo mandatos |
| | Acción cooperativa internacional | | CMNUCC, 1992 Vigor PK, 2005 AP, 2015 Sharm, 2022 | COP11, 2005 (Nairobi WP) | Pendiente | Diversas reformas pendientes |
| | Acción a escala bilateral y regional | | Iniciativas ad hoc | Iniciativas ad hoc | Esfuerzos bilaterales aislados (AOSIS y Caribe) | Apoyo técnico y de capacitación |
| | Acción nacional | | Brecha de implementación | Brecha de financiamiento | N/A | Financiamiento insuficiente y presencia de BMD |

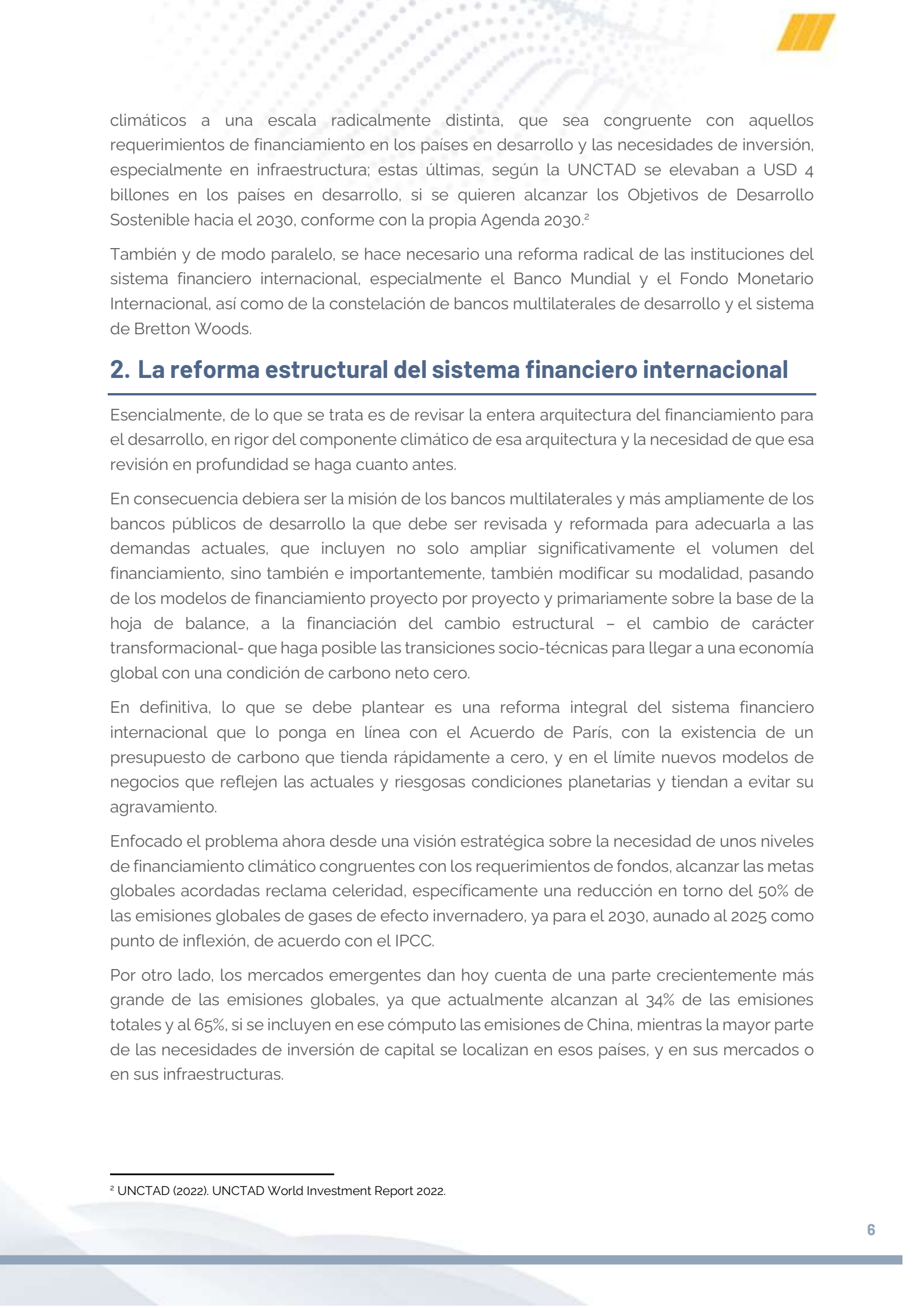
Elaboración propia¹

Una de estas cuestiones es precisamente la del financiamiento. Este es un pilar de la transformación, la hace posible, sea en dirección de la mitigación, cuanto para reducir la vulnerabilidad a los impactos y fortalecer la capacidad adaptativa de las sociedades, de los sistemas naturales e incluso de los activos productivos.

No obstante, luego de tres décadas de debates los progresos en materia de financiamiento climático en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático han sido ciertamente escasos en lo sustantivo, pese a la proliferación de instituciones (de diversos fondos con distinta designación, arreglos institucionales y anclaje) creados para administrar recursos de financiamiento que luego no se materializan en la magnitud, la oportunidad, la previsibilidad y las condiciones necesarias.

La única vía, es preciso decirlo, para asegurar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero -a la velocidad y en el volumen que reclama el IPCC-, y que se haga realidad en todo el planeta y particularmente en los países en desarrollo, es hoy el suministro de fondos

¹ Notas a la tabla: **AOSIS**: Alianza de Pequeños Estados Insulares | **AR**: Informe de evaluación del IPCC | **AR1/FAR**: Primer informe de evaluación del IPCC | **A6**: Artículo 6 del Acuerdo de París | **BA and Overview of Climate Finance Flows**: Evaluación bienal y reseña de los flujos de financiamiento climático | **BMD**: Bancos Multilaterales de Desarrollo | **GFANZ**: Alianza Financiera de Glasgow para Net-Zero | **HLC**: High Level Climate Action Champions | **MPGCA**: Marrakech Partnership for Global Climate Action | **Nairobi WP**: Plan de Trabajo de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático | **PD**: Países desarrollados | **RS**: Red de Santiago para Pérdidas y Daños | **WIM**: Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños.



climáticos a una escala radicalmente distinta, que sea congruente con aquellos requerimientos de financiamiento en los países en desarrollo y las necesidades de inversión, especialmente en infraestructura; estas últimas, según la UNCTAD se elevaban a USD 4 billones en los países en desarrollo, si se quieren alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia el 2030, conforme con la propia Agenda 2030.²

También y de modo paralelo, se hace necesario una reforma radical de las instituciones del sistema financiero internacional, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como de la constelación de bancos multilaterales de desarrollo y el sistema de Bretton Woods.

2. La reforma estructural del sistema financiero internacional

Esencialmente, de lo que se trata es de revisar la entera arquitectura del financiamiento para el desarrollo, en rigor del componente climático de esa arquitectura y la necesidad de que esa revisión en profundidad se haga cuanto antes.

En consecuencia debiera ser la misión de los bancos multilaterales y más ampliamente de los bancos públicos de desarrollo la que debe ser revisada y reformada para adecuarla a las demandas actuales, que incluyen no solo ampliar significativamente el volumen del financiamiento, sino también e importantemente, también modificar su modalidad, pasando de los modelos de financiamiento proyecto por proyecto y primariamente sobre la base de la hoja de balance, a la financiación del cambio estructural – el cambio de carácter transformacional- que haga posible las transiciones socio-técnicas para llegar a una economía global con una condición de carbono neto cero.

En definitiva, lo que se debe plantear es una reforma integral del sistema financiero internacional que lo ponga en línea con el Acuerdo de París, con la existencia de un presupuesto de carbono que tienda rápidamente a cero, y en el límite nuevos modelos de negocios que reflejen las actuales y riesgosas condiciones planetarias y tiendan a evitar su agravamiento.

Enfocado el problema ahora desde una visión estratégica sobre la necesidad de unos niveles de financiamiento climático congruentes con los requerimientos de fondos, alcanzar las metas globales acordadas reclama celeridad, específicamente una reducción en torno del 50% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, ya para el 2030, aunado al 2025 como punto de inflexión, de acuerdo con el IPCC.

Por otro lado, los mercados emergentes dan hoy cuenta de una parte crecientemente más grande de las emisiones globales, ya que actualmente alcanzan al 34% de las emisiones totales y al 65%, si se incluyen en ese cómputo las emisiones de China, mientras la mayor parte de las necesidades de inversión de capital se localizan en esos países, y en sus mercados o en sus infraestructuras.

² UNCTAD (2022). UNCTAD World Investment Report 2022.



Las decisiones futuras de los países en desarrollo, pues, en materia de infraestructura (su expansión o renovación) y de transformación productiva tendrán una influencia significativa sobre el riesgo climático esperado a escala global.

No obstante, los países en desarrollo no están en condiciones de cubrir sus necesidades de inversión por su cuenta y los flujos de fondos internacionales -públicos y privados- son hoy insuficientes para estrechar la brecha. Por eso, hay una necesidad imprescindible de cubrir el déficit masivo de financiamiento climático en esos países. Es que, en definitiva, los países en desarrollo en su mayoría carecen del capital de inversión necesario para una transición verde y sostenible dirigida hacia la neutralidad de carbono y una sociedad resiliente, y, ciertamente, se trata de una crisis global que demanda una respuesta global y no soluciones ad hoc.

Además, según sostienen algunos administradores globales de fondos de gran escala, el actual involucramiento de los inversores privados en el financiamiento climático en mercados emergentes es limitado.

Pese a que en teoría el capital privado es abundante, debido a las pobres condiciones para la inversión en buena parte de los mercados emergentes, la realidad es que los fondos privados no habrán de fluir en la magnitud suficiente hacia los países en desarrollo (tal vez con algunas excepciones de algunos mercados en particular), a menos que haya más mecanismos para compartir riesgos y mayor exposición del sector público para absorber las pérdidas.

Debe admitirse, asimismo, que las instituciones multilaterales globales han tenido unos resultados positivos muy limitados en atraer capital privado hacia los países en desarrollo en una escala relevante, movilizándolo escasamente un dólar de capital privado por cada dólar público desembolsado.

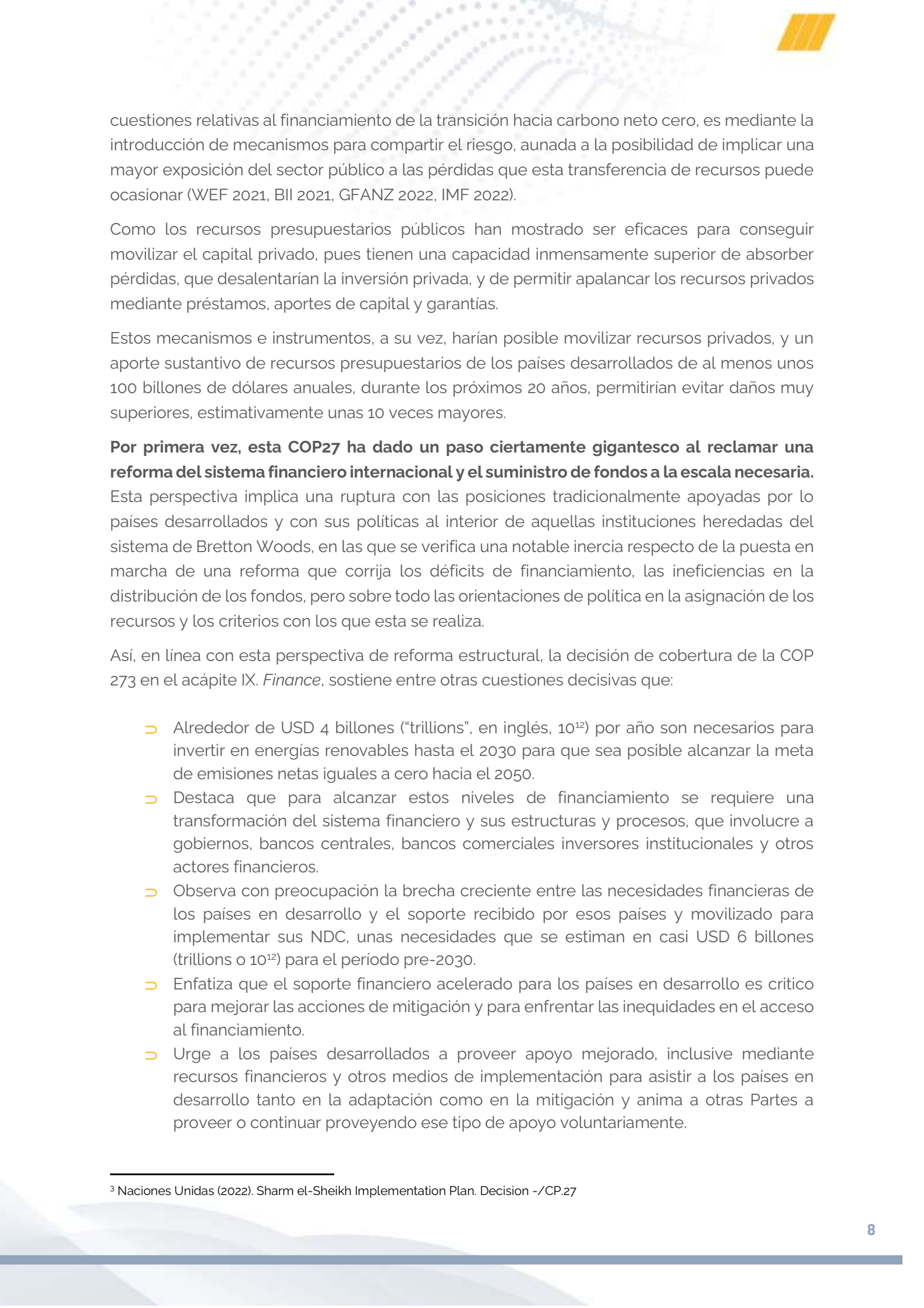
Se suele afirmar que la principal barrera a la inversión privada en los países en desarrollo es el alto nivel de riesgo país, incluyendo un número de riesgos políticos, legales, regulatorios, macroeconómicos y financieros, y de reputación.

Por otra parte, las políticas y medidas habitualmente recomendadas o puestas en vigor para mitigar ese riesgo no han sido efectivas, de modo general, en atraer el capital privado a los mercados emergentes a la escala que se necesita.

Las reformas estructurales, institucionales y del marco regulatorio y de políticas que se requieren para enfrentar de raíz las causas profundas, radicales, del riesgo país, en muchos casos están en marcha, pero no serán capaces de entregar el nivel de reducción de riesgos (de-risking) necesario lo suficientemente rápido, dada la urgencia de la emergencia climática y lo indispensable que resulta aumentar la ambición en la implementación de la acción climática cuanto antes.

El proceso de fortalecimiento de capacidades para mitigar el riesgo no permitiría enfrentar estos riesgos estructurales de inmediato ni existen las estructuras financieras, los mecanismos, o instrumentos de ingeniería financiera del sector privado que permitan diversificar el riesgo a la escala adecuada y con la urgencia necesaria.

Según sostienen distintos estudios, la principal manera de movilizar el capital privado a la velocidad y a la escala necesaria, tal como se propone insistentemente al examinar las



cuestiones relativas al financiamiento de la transición hacia carbono neto cero, es mediante la introducción de mecanismos para compartir el riesgo, aunada a la posibilidad de implicar una mayor exposición del sector público a las pérdidas que esta transferencia de recursos puede ocasionar (WEF 2021, BII 2021, GFANZ 2022, IMF 2022).

Como los recursos presupuestarios públicos han mostrado ser eficaces para conseguir movilizar el capital privado, pues tienen una capacidad inmensamente superior de absorber pérdidas, que desalentarían la inversión privada, y de permitir apalancar los recursos privados mediante préstamos, aportes de capital y garantías.

Estos mecanismos e instrumentos, a su vez, harían posible movilizar recursos privados, y un aporte sustantivo de recursos presupuestarios de los países desarrollados de al menos unos 100 billones de dólares anuales, durante los próximos 20 años, permitirían evitar daños muy superiores, estimativamente unas 10 veces mayores.



Por primera vez, esta COP27 ha dado un paso ciertamente gigantesco al reclamar una reforma del sistema financiero internacional y el suministro de fondos a la escala necesaria.

Esta perspectiva implica una ruptura con las posiciones tradicionalmente apoyadas por los países desarrollados y con sus políticas al interior de aquellas instituciones heredadas del sistema de Bretton Woods, en las que se verifica una notable inercia respecto de la puesta en marcha de una reforma que corrija los déficits de financiamiento, las ineficiencias en la distribución de los fondos, pero sobre todo las orientaciones de política en la asignación de los recursos y los criterios con los que esta se realiza.

Así, en línea con esta perspectiva de reforma estructural, la decisión de cobertura de la COP 273 en el acápite IX. *Finance*, sostiene entre otras cuestiones decisivas que:

- Alrededor de USD 4 billones ("trillions", en inglés, 10^{12}) por año son necesarios para invertir en energías renovables hasta el 2030 para que sea posible alcanzar la meta de emisiones netas iguales a cero hacia el 2050.
- Destaca que para alcanzar estos niveles de financiamiento se requiere una transformación del sistema financiero y sus estructuras y procesos, que involucre a gobiernos, bancos centrales, bancos comerciales inversores institucionales y otros actores financieros.
- Observa con preocupación la brecha creciente entre las necesidades financieras de los países en desarrollo y el soporte recibido por esos países y movilizado para implementar sus NDC, unas necesidades que se estiman en casi USD 6 billones (trillions o 10^{12}) para el período pre-2030.
- Enfatiza que el soporte financiero acelerado para los países en desarrollo es crítico para mejorar las acciones de mitigación y para enfrentar las inequidades en el acceso al financiamiento.
- Urge a los países desarrollados a proveer apoyo mejorado, inclusive mediante recursos financieros y otros medios de implementación para asistir a los países en desarrollo tanto en la adaptación como en la mitigación y anima a otras Partes a proveer o continuar proveyendo ese tipo de apoyo voluntariamente.

³ Naciones Unidas (2022). Sharm el-Sheikh Implementation Plan. Decision -/CP.27

- 
- 
- ▷ Hace un llamado a los accionistas de los bancos multilaterales de desarrollo y a las instituciones financieras internacionales a reformar las prácticas y prioridades de los bancos multilaterales de desarrollo, alinear y ampliar la escala del financiamiento, asegurar el acceso simplificado y movilizar recursos financieros de distintas fuentes y fomentar que los bancos multilaterales de desarrollo definan una nueva visión y modelos operacionales, canales e instrumentos acordes para el propósito de enfrentar adecuadamente la emergencia climática, incluyendo el despliegue de instrumentos, desde donaciones a garantías, y otros instrumentos que no son de deuda, teniendo en consideración el peso del endeudamiento y atender el apetito de riesgo, con el propósito de aumentar sustantivamente el financiamiento climático.
 - ▷ Hace también un llamado a los bancos multilaterales de desarrollo para que contribuyan de manera significativa a aumentar la ambición climática utilizando para ello el amplio espectro de sus instrumentos de política y financieros, para alcanzar mejores resultados, incluyendo respecto de la movilización del capital privado, y para asegurar la mas alta eficiencia financiera, y maximizar el uso de vehículos existentes de capital de riesgo y concesional para propulsar la innovación y acelerar el impacto.

Como se observa, se trata de un ambicioso programa de trabajo, innovador, preciso en sus alcances, y que representa un avance sustantivo, radical, al enunciar la propuesta de una reforma estructural profunda en un sistema caracterizado por la inercia al cambio y la renuencia a introducir reformas que alteren siquiera mínimamente el statu quo.

Dada la complejidad y escollos para lo que se propone, es que aun resta definir algunas cuestiones estratégicas que se habrán de dirimir en la medida en que esta decisión se pueda profundizar en tanto persista la decisión política de los países de avanzar. Las conversaciones entre los presidentes de Estados Unidos y China en los márgenes de la cumbre del G20 en Bali abrieron la puerta para retomar las instancias de cooperación entre esos países en la misma COP27, un acercamiento vital para avizorar el avance de una reforma tan profunda como la que se requiere en materia financiera.

Esta evolución indica que, paradójicamente, las vías para enfrentar el cambio climático podrían convertirse en un espacio de posible cooperación entre países que se disputan la hegemonía global, pues las transformaciones necesarias tal vez entregan áreas económicas y tecnológicas de convergencia y atenuación de las disputas en medio de las turbulencias globales.

Este probablemente sea el punto de inflexión más trascendente en materia de financiamiento climático, un pilar de la acción, de modo que la valoración de lo alcanzado en la COP27, pese a las dificultades logísticas y de organización, y a las limitaciones en los resultados en materia de implementación, refleja el entendimiento de esta cuestión crucial.

Teniendo en cuenta la importancia del mensaje que emana de la COP, tal vez sería necesario clarificar respecto de lo logrado en materia de financiamiento y de acción efectiva en el campo, para moderar la prevalencia de opiniones no siempre basadas en una comprensión plena respecto de lo que está sucediendo.