



Marzo 2021

## Informe de Política N°2

### Resumen

En este breve informe de políticas, se analiza la evolución del cambio climático como tema de agenda en el G20, considerando su inclusión en las Declaraciones y Comunicados de Líderes, así como el tratamiento particular de la temática en el marco de la Presidencia argentina en 2018. El G20 ha sido un espacio de refuerzo de las negociaciones en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), motivo por el cual, el tema figura en todos los comunicados y declaraciones de líderes desde 2008. En dichos documentos también pueden rastrearse aspectos claves de discusión como los principios de la CMNUCC, la adaptación, el financiamiento y la energía, entre otros. Sin embargo, ese refuerzo del tema solo redundó en una labor cooperativa y no de compromiso de los países. La Presidencia argentina, con sus propios desafíos, no modificó tales tendencias.

Palabras claves: Cambio Climático - Grupo de los 20 - Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático - Mitigación - Adaptación - Financiamiento

## Cambio climático en el G20: comunicados de líderes y progreso bajo la Presidencia argentina (2008-2019)

María del Pilar Bueno

### Introducción

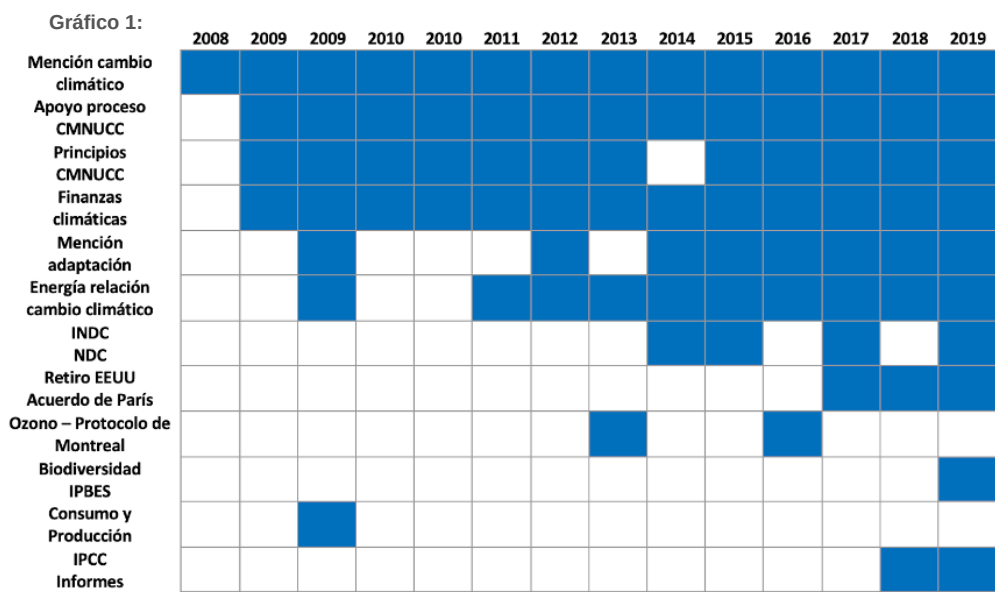
El Grupo de los 20 (G20) es uno de los principales foros de deliberación política y económica a nivel global. Este dato surge de su peso, hecho manifiesto en que reúne al 66% de la población mundial, al 85 % del producto bruto global, así como al 80% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Con lo cual, si este fuera el ámbito para la toma de decisiones en materia de multilateralismo climático, su poder para alcanzar el propósito del Acuerdo de París sería muy significativo. Climate Transparency (2019) ha calculado que en los países del G20, alrededor del 70% de los impactos climáticos podría evitarse limitando el calentamiento global a 1,5°C en lugar de 3°C.

Sin embargo, desde las negociaciones de Copenhague, pasando por el mencionado Acuerdo, el G20 ha sostenido en sus Comunicados y Declaraciones de Líderes el apoyo a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y al proceso negociador como ámbito para la deliberación y decisión en esta materia. Uno de los motivos por el que algunos países en desarrollo han sostenido tal posición radica en que es la Convención donde existe un marco de principios y un espacio de negociación de 25 años, entre los cuales se encuentra el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (PCRC). Extrapolar las discusiones climáticas al G20 podría llevar a una duplicación de las conversaciones, en cuyo seno se desvanescan las responsabilidades diferenciadas a la luz de las capacidades actuales. De este modo, recién en el año 2017, bajo la Presidencia alemana, se conformó por primera vez un grupo de cambio climático y energía que se ha sostenido hasta la Presidencia saudita aunque con algunas variaciones. Ahora bien, el hecho de contar con un grupo específico sobre el tema no ha significado un cambio en la naturaleza de lo acordado en el G20 en materia climática que es eminentemente cooperativo y no propone compromisos puntuales.

En este breve informe de políticas, se analiza la evolución del cambio climático como tema de agenda en el G20, considerando su inclusión en las Declaraciones y Comunicados de Líderes, así como el tratamiento particular de la temática en el marco de la Presidencia argentina en 2018.

### 1. Las menciones al cambio climático en los Comunicados y Declaraciones de Líderes de 2008 a 2019

Es notable que el cambio climático figura en todos los comunicados y declaraciones de líderes del G20 desde 2008 a 2019. Su evolución varía desde una mención acerca del compromiso de enfrentar el cambio climático en la Declaración de Washington de 2008 sobre Mercados Financieros y Economía Mundial, pasando por una serie de temáticas asociadas que se reflejan en el Gráfico 1.



También puede observarse que todos los comunicados y declaraciones de los líderes del G20 han manifestado apoyo al proceso negociador en la CMNUCC y sus momentos, especialmente desde la COP15 a la COP25. Incluso en el marco de la negociación del Acuerdo de París en 2015, la Declaración de Líderes de Anatolia reafirma dicho mensaje asumiendo que es la Convención el órgano intergubernamental para llevar adelante la negociación de cambio climático.

Asimismo, gran parte de los comunicados y declaraciones aluden a los **principios de la Convención**, aspecto en el cual se puede trazar una trayectoria de tres momentos con estrecha relación con la evolución del tema en la CMNUCC. Durante los primeros años, en 2009 y 2010, se hace expresa mención al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (PRCD), luego, de 2011 a 2013 sólo se habla de los principios de la Convención en general y, finalmente, desde 2015 se alude a los tres componentes o triple fórmula del principio de responsabilidades que incluye la referencia a las respectivas capacidades a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Esto se debe a que, desde que comenzó el proceso de negociación de un nuevo documento en la Convención con el Mandato de Durban de 2011 hasta la adopción del AP en 2015, la posición de los países en desarrollo de incluir el PRCD chocó fuertemente con la de los países desarrollados de no hacerlo hasta comprender su interpretación a la luz de este nuevo instrumento. Esto sucedió recién en la COP20 de Lima y luego se repitió en París con la triple fórmula. Además, hay que reconocer que esta nueva forma de referir al principio tuvo como antecedente el Comunicado Presidencial de Barack Obama y Xi Jinping del 25 de septiembre de 2014.

Otro aspecto que cabe destacar en cuanto a los comunicados es la presencia de menciones expresas a las **finanzas climáticas**. En tal sentido, todos los documentos desde 2009 han incluido alguna mención, ya sea de aspectos ligados al financiamiento en la CMNUCC, como por fuera. Algunos ejemplos de menciones por fuera de la arquitectura financiera climática de la Convención son la referencia al rol del Banco Mundial en este tipo de financiamiento (Pittsburgh, 2009), así como de los Bancos de Desarrollo (Toronto, 2010 y Hamburgo, 2017). Otros ejemplos sobre el andamiaje financiero climático en la CMNUCC son la necesidad de lograr resultados en materia climática previo a la COP16 en Durban y, luego, el fuerte énfasis en la implementación de dichos resultados y la operatividad del Fondo Verde del Clima (FVC) (Cannes, 2011; Los Cabos, 2012; San Petersburgo, 2013; Brisbane, 2014; Hangzhou, 2016; Hamburgo, 2017). En este mismo tenor, se aludió al alineamiento de los flujos financieros a estrategias de bajas emisiones, tal como como establece el AP (Buenos Aires 2018). En este punto, no puede dejar de ponerse en evidencia la creación del Grupo de Trabajo sobre Finanzas Climáticas en Los Cabos (2012) que se volvió operativo bajo la Presidencia de Rusia en 2013 y se relanzó en 2016 con la Presidencia china, aunque luego de 2017 se reorientó hacia las Finanzas Verdes.

La cuestión de la **adaptación** al cambio climático se incluyó por primera vez en Pittsburgh (2009) en el contexto de referir a los elementos que el Acuerdo de Copenhague debía incluir y que conformaban la Hoja de Ruta de Bali en la CMNUCC.

Luego, se incluyó a la adaptación en la Declaración de Los Cabos (2012) en el contexto de la agricultura. A pesar de lo errático de su inclusión al principio, a partir de 2014 figura en todos los comunicados y cada vez con mayor peso. En general se asoció al financiamiento climático, así como a los elementos del Mandato de Durban, posteriormente incluidos en el Acuerdo de París. Cabe resaltar que fue uno de los focos principales de la Presidencia Argentina del G20, y así como se menciona la necesidad de desarrollar estrategias comprensivas de adaptación al cambio climático, se produce por primera vez un documento del Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática (CSWG) denominado Programa de Trabajo de Adaptación, que la Presidencia de Japón continuó. De hecho, la Declaración de Osaka de 2019 aborda enfoques diversos de adaptación como el basado en ecosistemas y le otorga un peso significativo en el documento.

La relación **cambio climático - energía**, que ha aparecido consistentemente desde 2011 a 2019, es uno de los mensajes políticos más claros de los comunicados. Más allá de tal secuencia, en Pittsburgh (2009) se aludió por primera vez a la necesaria eliminación de los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, la eficiencia energética y su relación con el cambio climático. Esta correlación figuró en casi todos los comunicados desde 2011 junto con la fuerte mención a la transformación de los mercados energéticos y su relación con las emisiones de GEI.

Dado que las **contribuciones determinadas a nivel nacional** (NDC, por sus siglas en inglés) son un instrumento clave del AP para comprender la acción climática universal pero respetando los principios de la Convención, se destaca que en Brisbane (2014) se alentó a las Partes a que comunicaran sus contribuciones pretendidas o INDC, repitiendo la invitación acordada en la COP19 de Varsovia (2013), así como se dio la bienvenida a las INDC comunicadas un año más tarde en Anatolia (2014). Hubo dos menciones más a las NDC a destacar. En primer lugar, en Osaka (2019) se reitera que las Partes deben presentar sus contribuciones en 2020 conforme lo acordado en la CMNUCC. En segundo lugar, en Hamburgo (2017), junto con la incorporación de un párrafo relativo a la decisión de Estados Unidos de retirarse del AP hecha pública en junio de 2017, se planteó que este retiro incluía su NDC presentada. En cuanto al párrafo sobre el retiro de Estados Unidos, se ha repetido en las últimas 3 declaraciones y comunicados de 2017 a 2019.

Finalmente, es posible mencionar que los comunicados y declaraciones han vinculado al cambio climático con otros temas como los Hidrofluorocarbonos (HFC) y el Protocolo de Montreal (San Petersburgo, 2013; Hangzhou, 2016), la diversidad biológica y el rol clave de la Plataforma de Expertos Internacionales sobre Biodiversidad (IPBES) (Osaka, 2019), el rol destacado de la ciencia climática y en particular del Panel de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) desde Buenos Aires hasta Osaka y el consumo y producción sostenibles en Pittsburgh (2009).

## 2. Cambio Climático en la Presidencia Argentina del G20

En 2018, Argentina ejerció la presidencia del G20 y creó el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20 (CSWG, por sus siglas en inglés), que tuvo como antecedente primario el Grupo de Sustentabilidad que incluía clima y energía durante la Presidencia alemana de 2017. Cabe notar que la decisión de dividir el Grupo de Sustentabilidad Climática del de Sustentabilidad Energética conllevó fuertes cuestionamientos de Alemania.

En términos de organización interburocrática, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable ofició como Presidencia del Grupo e identificó tres temas de interés, en base a las consultas bilaterales realizadas, en particular, durante la COP 23 con la Troika conformada por Alemania y Japón. Al mismo tiempo, los grupos y sus agendas involucran procesos de validación interministerial, con los Sherpas y todos los miembros del G20. Estas rondas de consultas incluyen las apreciaciones de los miembros acerca de los posibles resultados a esperar.

El CSWG se reunió dos veces en 2018, en abril en Buenos Aires y en agosto en Puerto Iguazú. Participaron de las reuniones, representantes de los gobiernos de los países del G20, otros países invitados, organizaciones y agencias internacionales invitadas. Las reuniones fueron antecedidas por talleres abiertos, donde el primero estuvo enfocado en el cambio climático y el segundo sobre eficiencia de los recursos. En los talleres participaron -entre otros- los países miembros del G20, los países invitados por Argentina (Chile y Países Bajos), agencias internacionales, prensa internacional y los grupos de afinidad (B20, C20, L20, S20, T20, W20 y Y20).

Los temas de la agenda del CSWG propuestos por la Presidencia Argentina fueron:

- Infraestructura resiliente para la adaptación al cambio climático y su impacto en el empleo;
- Estrategias de desarrollo de bajas emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo; y
- Alineamiento del financiamiento climático para la implementación efectiva de las contribuciones determinadas a nivel nacional y las estrategias a largo plazo.

Cabe notar que estas propuestas se enlazan con las prioridades generales de la Presidencia que incluyeron: el futuro del trabajo, la educación, la infraestructura para el desarrollo y la alimentación sostenible. En cuanto a la dinámica de trabajo, durante las reuniones se pusieron a consideración cuatro documentos de discusión, cuyo desarrollo Argentina solicitó a distintas organizaciones como insumo para el debate.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) elaboró el documento “Infraestructura resiliente para un clima cambiante”; la Organización Mundial del Trabajo (OIT) desarrolló el documento “Adaptación al cambio climático y su impacto sobre el empleo”; World Resources Institute (WRI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizaron el documento “Estrategias de desarrollo con bajas emisiones de GEI a largo plazo: criterios y metodologías para su diseño” y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) elaboró el documento “Alineando el financiamiento climático a la implementación efectiva de las NDC y las estrategias a largo plazo”.

Dado el carácter eminentemente cooperativo del G20 en materia climática, evitando tomar el lugar que los miembros entienden corresponde a la CMNUCC, el denominado legado de la Presidencia argentina del G20 estuvo concentrado en dos productos de distinta naturaleza. El Programa de Trabajo de Adaptación evidencia que por primera vez el tema adaptación alcanzó una paridad política con la mitigación en el G20 en términos de resultados, y fue continuado durante la Presidencia de Japón. El segundo documento fue una recopilación de experiencias de países del G20 sobre clima y energía. Si bien no hay compromisos en los documentos, ambos fueron adoptados por consenso por todos los países del G20.

Tal como había sucedido durante la Presidencia alemana y se repitió en el caso japonés, uno de los mayores desafíos del grupo fue la posición de Estados Unidos en virtud de su decisión de abandonar el Acuerdo de París. Con lo cual, lograr una Declaración de Líderes que incluyera el tema, tanto como documentos del grupo que fueran consensuados significó un reto.

## Reflexiones finales

Es notable que el cambio climático ha tenido una fuerte evolución en el G20, evidenciado en las declaraciones de los líderes y en los grupos de trabajo y sus agendas. De cualquier modo, las correlaciones principales no se alejan de las negociaciones en la CMNUCC, en la medida que esta evolución se mide a través del fuerte apoyo al proceso de la Convención que celosamente no se sustituye.

Coincidimos con Falkner (2015) en que las propuestas “minilaterales climáticas”, como el G20, pueden oficiar como espacios para una negociación más directa entre las potencias climáticas, así como favorecer las negociaciones en el régimen climático global -CMNUCC- que ha tenido fuertes altibajos. Sin embargo, no pueden apalancar la falta de ambición climática (mitigación y adaptación) así como financiera de los países desarrollados, ni evitar el dilema del *freerider* o del polizón.

El G20 no tiene por qué sustituir otros foros ni borrar las responsabilidades diferenciadas, pero sí puede resignificar su rol tras un nuevo hito como el que proporcionó 2008 y hoy constituye 2020. Ese rol es el de liderar la transición hipocarbónica en vez de sostener el *status quo*.

## IDEAS CLAVE

- Se reconoce que el cambio climático ha tenido un rol creciente en los resultados, incluyendo las declaraciones y comunicados finales de Líderes del G20. Sin embargo, su carácter eminentemente declarativo y cooperativo no coincide con la emergencia climática ni con la gravitación del grupo en el Sistema Internacional.
- El G20 debe constituirse en un espacio de ambición climática en materia de mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología, construcción de capacidades, sobre la base de un Acuerdo de París y sus principios en proceso de implementación.
- El G20 puede complementar el proceso en la CMNUCC y sostenerlo políticamente como lo hizo hasta ahora. Esto no quita el liderazgo que está llamado a tener en la transición hacia economías y sociedades de bajas emisiones.
- La posición argentina debe resguardar su rol de país en desarrollo en la CMNUCC y en el Acuerdo de París, a la vez que promover una acción decisiva hacia la transición, fundamentada en las estrategias de largo plazo y las NDC, y a sabiendas de los costos que supone integrar este grupo.

## Bibliografía

Climate Transparency (2019). Brown to Green Report. Disponible en <https://www.climate-transparency.org/g20-climate-performance/g20report2019>

Falkner, Robert (2015). A unilateral solution for global climate change? On bargaining efficiency, club benefits and international legitimacy. Centre for Climate Change Economics and Policy, Working Paper No. 222. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Working Paper No. 197.

US-China Joint Presidential Statement on Climate Change (2014). 25 de septiembre de 2014.

## Páginas de consulta

<https://g20.org/>  
<https://www.argentina.gob.ar/g20>  
<http://www.g20.utoronto.ca/>  
<http://g20.org.tr/>  
<https://www.g20germany.de/>  
<https://www.seoulsummit.kr/>  
<http://en.g20russia.ru/>  
<http://www.g20chn.org>  
<https://www.japan.go.jp/g20japan/>

## SOBRE LA AUTORA

**María del Pilar Bueno** es Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Investigadora de CONICET. Docente e investigadora en la Universidad Nacional de Rosario. Dirige el proyecto Argentina 1.5°C.

## SOBRE ARGENTINA 1.5°

Somos un equipo de investigadores e investigadoras, especialistas y activistas que promueve la elaboración de herramientas para la transparencia y el monitoreo de los esfuerzos argentinos frente al cambio climático en distintos espacios; a la luz de nuestras responsabilidades, de la solidaridad intergeneracional y guiados por la proyección de los esfuerzos.

Construimos y desarrollamos contenidos con análisis cualitativos y cuantitativos sobre la acción climática de Argentina en las negociaciones internacionales en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y en el G20, así como en lo relativo al régimen jurídico y a las políticas nacionales y subnacionales del país.