



Conferencia de las Partes

26° período de sesiones

Glasgow, 1 a 12 de noviembre de 2021

**Mesa redonda de 2020 sobre la aplicación y la ambición
en el período anterior a 2020**

Informe resumido presentado por la secretaria

Resumen

El presente documento contiene el informe resumido de la mesa redonda sobre la aplicación y la ambición en el período anterior a 2020, que tuvo lugar en formato virtual durante los Diálogos sobre el Clima 2020, celebrados en el marco de la Convención. Tomando como base los ejercicios de balance de la aplicación y la ambición en el período anterior a 2020 realizados en 2018 y 2019, la mesa redonda constituyó una oportunidad para que las Partes y los interesados que no son Partes dieran a conocer los progresos realizados en relación con la aplicación y la ambición en el período anterior a 2020, así como las lecciones aprendidas sobre el fomento de la aplicación y la ambición. El presente informe resumido servirá de aporte al segundo examen periódico del objetivo mundial a largo plazo en el marco de la Convención y de los progresos generales realizados en su consecución.



Abreviaciones

AR	Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
BMD	banco multilateral de desarrollo
CDN	contribución determinada a nivel nacional
CO ₂	dióxido de carbono
CO ₂ eq	dióxido de carbono equivalente
COVID-19	enfermedad por coronavirus de 2019
CP	Conferencia de las Partes
Federación Internacional	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FVC	Fondo Verde para el Clima
G20	Grupo de los 20
GEI	gas de efecto invernadero
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IRENA	Agencia Internacional de Energías Renovables
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
Parte del anexo I	Parte incluida en el anexo I de la Convención
PNAD	plan nacional de adaptación
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SR1.5	Informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático relativo al calentamiento global de 1,5 °C
UE	Unión Europea

I. Introducción

A. Mandato

1. La CP decidió celebrar, en su 26º período de sesiones, una mesa redonda entre las Partes y los interesados que no son Partes sobre la aplicación y la ambición en el período anterior a 2020, e invitó a las Partes y a los interesados que no son Partes a que presentaran sus aportaciones a través del portal destinado a las comunicaciones a más tardar en septiembre de 2020 para que fueran de utilidad en la mesa redonda¹.

2. La CP pidió a la secretaría que preparase un informe resumido para septiembre de 2021 a partir de los resultados de la mesa redonda, el cual sirviera de aportación al segundo examen periódico del objetivo mundial a largo plazo en el marco de la Convención y de los progresos generales realizados en su consecución².

B. Desarrollo de la mesa redonda

3. La mesa redonda sobre la aplicación y la ambición en el período anterior a 2020 tuvo lugar en formato virtual³ los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2020 durante los Diálogos sobre el Clima 2020, celebrados en el marco de la Convención. Se transmitió en directo por Internet y atrajo a más de 200 participantes⁴.

4. El primer día, los copresidentes, Julio Cordano (Chile), en representación de la Presidencia de la CP 25, y Archie Young (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), en representación de la Presidencia entrante de la CP 26, declararon abierta la mesa redonda con unas palabras de bienvenida. A continuación, los representantes del Instituto Global para el Crecimiento Verde, la Federación Internacional, la IRENA, el IPCC, la secretaría, el PNUMA y el Banco Mundial, así como los paladines de alto nivel para la acción climática mundial, realizaron exposiciones centradas en los progresos realizados con respecto a la aplicación y la ambición en los ámbitos de la mitigación, la adaptación y los medios de aplicación. También hubo dos sesiones de preguntas y respuestas.

5. El segundo día, que se centró en el intercambio de lecciones aprendidas sobre el fomento de la aplicación y la ambición, consistió en exposiciones introductorias breves a cargo de cuatro ponentes, seguidas de un debate general para todos los participantes.

6. En respuesta a la invitación mencionada en el párrafo 1, se recibieron cuatro comunicaciones de Alemania y la Comisión Europea, en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, China, el Gabón, en nombre del Grupo Africano, y Suiza⁵.

II. Resumen de las deliberaciones

7. En este capítulo se resumen de las opiniones sobre la aplicación y la ambición en el período anterior a 2020 en lo referente a la mitigación, la adaptación y los medios de aplicación, extraídas de las exposiciones e intervenciones que tuvieron lugar en la mesa redonda y de las aportaciones realizadas en las comunicaciones recibidas. Su objetivo es destacar los elementos clave de las deliberaciones de forma temática, más que cronológica, y no constituye una relación exhaustiva de lo dicho en la mesa redonda⁶.

¹ Decisión 1/CP.25, párrs. 19 y 20.

² Decisión 1/CP.25, párr. 21.

³ Debido al aplazamiento de la CP 26 a causa de la COVID-19 y en cumplimiento de la instrucción de la Mesa de la CP de que los eventos previstos para 2020 se celebraran en 2020.

⁴ Toda la información relativa a la mesa redonda, incluido el programa, las exposiciones, las comunicaciones y el *webcast*, puede obtenerse en <https://unfccc.int/event/roundtable-on-pre-2020-implementation-and-ambition>.

⁵ Pueden consultarse en <https://unfccc.int/event/roundtable-on-pre-2020-implementation-and-ambition>.

⁶ La numeración de los epígrafes de este documento no implica jerarquía alguna entre los elementos tratados.

A. Aplicación y ambición en lo referente a la mitigación

1. Evolución de las conclusiones de los informes de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

8. Publicado en 2007, el AR4 afirmó que el calentamiento del sistema climático era inequívoco. El IPCC aplicó los escenarios desarrollados previamente en su informe especial sobre los escenarios de emisiones⁷, con el fin de esbozar las posibilidades de que las emisiones alcanzaran su máximo y luego se redujeran.

9. Gracias a una mejor comprensión del cambio climático, el AR5, publicado en 2014, identificó la influencia humana como la causa predominante del calentamiento global. Destacó la relación aproximadamente lineal que existía entre las emisiones acumuladas de CO₂ y el calentamiento global, e introdujo el concepto de una disparidad entre el resultado agregado de las promesas formuladas en virtud del Acuerdo de Cancún⁸ y las trayectorias de las emisiones que serían compatibles con el entonces objetivo a largo plazo de la Convención de mantener el aumento de la temperatura por debajo de los 2 °C. El AR5 sirvió de aportación al diálogo de expertos estructurado celebrado en el marco del primer examen periódico (2013-2015) del objetivo mundial a largo plazo en el marco de la Convención, que precedió a la aprobación del Acuerdo de París.

10. El SR1.5⁹ fue elaborado por invitación de la Convención Marco y publicado en 2018. Basándose en el contenido del AR5, el SR1.5 abordó en mayor detalle los conceptos de presupuesto de carbono¹⁰ para un nivel de calentamiento dado, el del período de emisiones netas de CO₂ de valor cero¹¹ (no las emisiones agregadas de GEI) necesario para limitar el calentamiento a ese nivel, y el de rebasamiento de la temperatura¹². En el informe, los escenarios de emisiones publicados se clasificaron por nivel de calentamiento en lugar de por concentración de GEI, y se introdujo el concepto de las trayectorias de emisión ilustrativas, demostrando así la existencia de opciones para diseñar estrategias de mitigación capaces de limitar el calentamiento a un nivel determinado.

⁷ IPCC. 2000. *IPCC Special Report on Emissions Scenarios*. N. Nakicenovic y R. Swart (eds.). Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press. Puede consultarse en <https://www.ipcc.ch/report/emissions-scenarios/>.

⁸ Metas cuantificadas sobre las emisiones para 2020 para el conjunto de la economía comunicadas por las Partes del anexo I con arreglo al párrafo 4 del Acuerdo de Copenhague.

⁹ IPCC. 2018. *IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5 °C above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H-O. Pörtner y otros. (eds.). Ginebra: Organización Meteorológica Mundial. Puede consultarse en <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

¹⁰ El SR1.5 define el presupuesto de carbono restante como la estimación de las emisiones antropógenas netas de CO₂ mundiales acumuladas, desde una fecha de inicio determinada hasta el momento en que las emisiones antropógenas de CO₂ alcancen el nivel cero neto, que darían como resultado, con cierto grado de probabilidad, la limitación del calentamiento mundial a un nivel determinado, teniendo en cuenta el impacto de otras emisiones antropógenas. El presupuesto de carbono total se calcula sumando al presupuesto de carbono restante las emisiones históricas a niveles preindustriales.

¹¹ En el SR1.5 se establece que las emisiones netas de CO₂ de valor cero se logran cuando las emisiones antropógenas de CO₂ quedan compensadas a nivel mundial por las absorciones antropógenas de CO₂ durante un período determinado.

¹² En el SR1.5 se define el rebasamiento de la temperatura como la superación temporal de un nivel específico de calentamiento global. El rebasamiento implica un pico seguido de una disminución del calentamiento global, gracias a la absorción antropogénica de las emisiones de CO₂ a nivel mundial. Según el SR1.5, las trayectorias de las emisiones presentadas en el informe (trayectorias modelizadas de las emisiones antropógenas mundiales a lo largo del siglo XXI) están clasificadas atendiendo a la curva de temperaturas que generan a lo largo del siglo XXI: las trayectorias que, atendiendo a los conocimientos actuales, arrojan al menos un 50 % de probabilidad de mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 °C están clasificadas como trayectorias sin rebasamiento; las que mantienen el calentamiento por debajo de 1,6 °C y vuelven a 1,5 °C para el año 2100 están clasificadas como trayectorias de 1,5 °C con rebasamiento limitado; mientras que las que superan los 1,6 °C pero siguen volviendo a los 1,5 °C para el año 2100 están clasificadas como trayectorias de rebasamiento mayor.

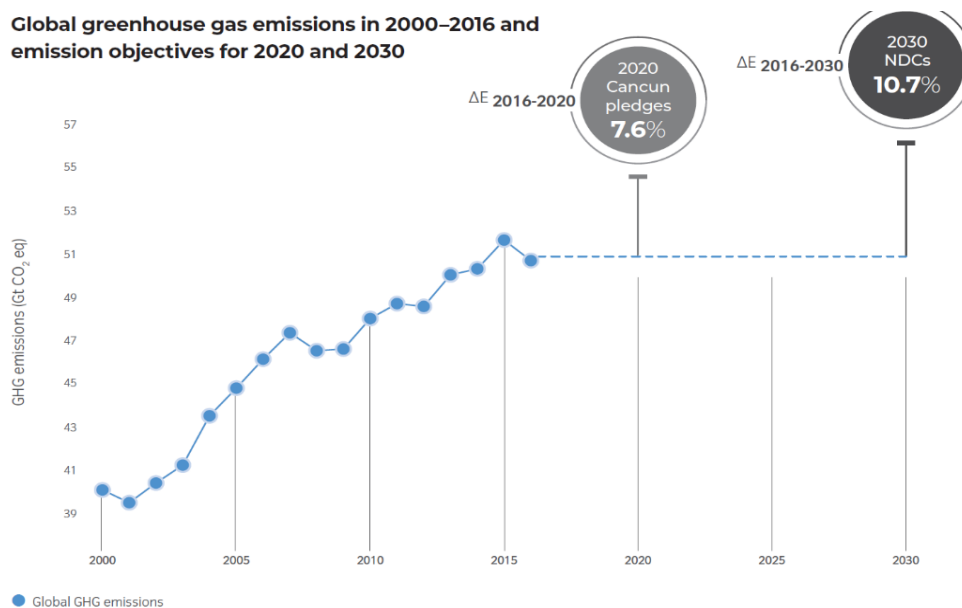
2. Tendencias de las emisiones mundiales

11. Para elaborar el informe de 2019 de la Convención Marco dedicado a las tendencias en materia de acción climática y apoyo¹³, las emisiones globales agregadas de GEI se estimaron principalmente sobre la base de la información recogida en los inventarios nacionales de GEI presentados a la secretaría por las Partes en los informes nacionales sobre los inventarios, en las comunicaciones nacionales y en los informes bienales de actualización. Las lagunas en las series temporales de los inventarios nacionales de GEI se rellenaron con datos de otras fuentes (como la Agencia Internacional de Energía, en el caso de las emisiones de CO₂ procedentes de la quema de combustibles, y la FAOSTAT, la base de datos estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en el caso de las emisiones procedentes del uso de la tierra) o recurriendo a la interpolación o la extrapolación. La figura 1 muestra que las emisiones agregadas de GEI a nivel mundial en 2016 ascendieron a 50,81 Gt de CO₂ eq, incluidas las emisiones y absorciones atribuibles a los bosques y el uso de la tierra, lo que supone un 31,2 % más que en 1990, e ilustra los tres períodos siguientes:

- 2000-2007: rápido crecimiento de las emisiones;
- 2008-2009: estabilización de las emisiones, con un crecimiento casi nulo;
- 2010-2016: se reanuda el crecimiento de las emisiones, pero a un ritmo más lento que antes de 2007, con una desaceleración gradual desde 2010.

Figura 1

Emisiones agregadas mundiales de gases de efecto invernadero



Fuente: Convención Marco. 2019. *Climate action and support trends*. Bonn: secretaría de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Pueden consultarse en <https://unfccc.int/news/new-un-report-shines-light-on-trends-in-climate-action>.

Nota: Los porcentajes indican que, según las proyecciones, el cumplimiento de las promesas de Cancún daría lugar a que las emisiones en 2020 fueran un 7,6 % superiores al nivel de 2016, y el cumplimiento de los compromisos consignados en las CDN daría lugar a que las emisiones en 2030 fueran un 10,7 % superiores al nivel de 2016.

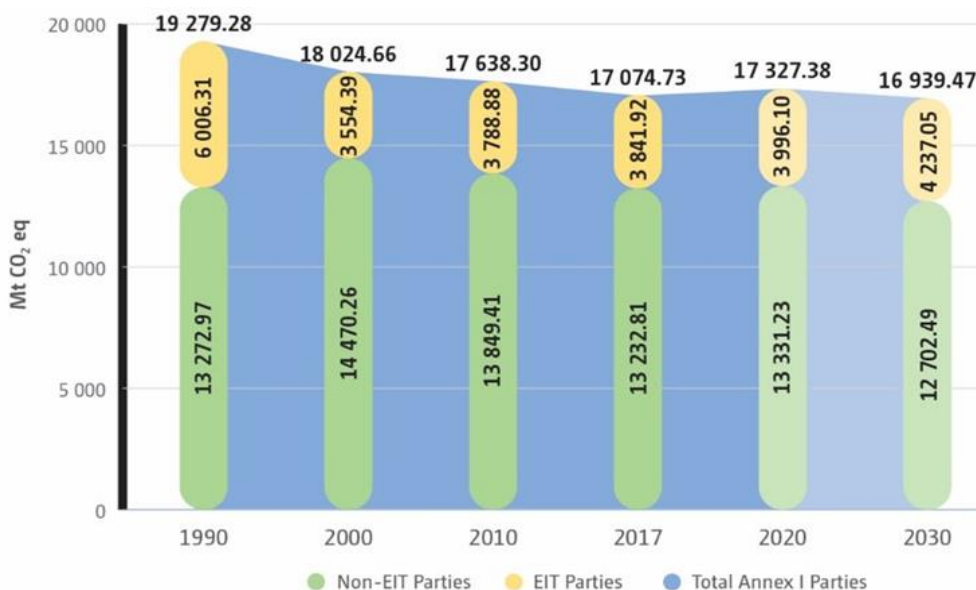
¹³ Convención Marco. 2019. *Climate action and support trends*. Bonn: secretaría de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Pueden consultarse en <https://unfccc.int/news/new-un-report-shines-light-on-trends-in-climate-action>.

3. Progresos realizados en relación con el cumplimiento de las promesas de Cancún y las metas de las contribuciones determinadas a nivel nacional¹⁴

12. La recopilación y síntesis, publicada en 2020, de 41 cuartos informes bienales de las Partes del anexo I¹⁵ muestra los progresos realizados hacia el logro de sus metas de reducción de emisiones de 2020. La figura 2 muestra la tendencia decreciente de sus emisiones, que disminuyeron un 13 % en 1990-2018 y un 3,4 % en 2010-2018. Se prevé que sus emisiones aumenten ligeramente en 2017-2020 y luego disminuyan un 2,2 % en 2020-2030, lo que representa una disminución del 10 % para 2020 y del 12,1 % para 2030 con respecto al nivel de 1990 (una reducción del 3,9 % entre 2010 y 2030).

Figura 2

Emisiones históricas y proyectadas de gases de efecto invernadero de las Partes del anexo I



Fuente: FCCC/SBI/2020/INF.10/Add.1 y Add.1/Corr.1, figura 14.

13. El informe sobre la disparidad en las emisiones publicado en 2019 por el PNUMA¹⁶ se centró en los progresos logrados por los países del G20, que representan alrededor del 78 % de las emisiones mundiales, hacia el cumplimiento de sus promesas de Cancún. Colectivamente, llevaban camino de cumplirlas y de sobrepasarlas en aproximadamente 1 Gt de CO₂ eq por año. Sin embargo, individualmente, las proyecciones indicaban que siete de ellos cumplirían sus compromisos, mientras que seis no los alcanzarían o mostraban perspectivas de cumplimiento no demasiado seguras. Uno de los ponentes afirmó que las promesas no presentaban ambición suficiente para establecer una trayectoria hacia el logro en 2030 de unos niveles de emisiones mundiales que fueran compatibles con los objetivos de mantener el calentamiento en los 1,5 °C o muy por debajo de 2 °C.

14. Además, en el AR5 se preveía que el cumplimiento de las promesas de Cancún daría lugar a unas emisiones agregadas mundiales de GEI de 54,69 Gt de CO₂ eq en 2020, lo que suponía un 7,6 % más que en 2016 (véase la figura 1); y si la tendencia de las emisiones de 2010-2016 se mantuviera, esta sería compatible con el cumplimiento de las promesas de Cancún. En cuanto a los progresos logrados por los países del G20 hacia la consecución de las metas consignadas en sus CDN, según el informe del PNUMA las perspectivas son dispares (véase la figura 3). Pese a la dificultad de evaluar el nivel de ambición de las CDN,

¹⁴ Estas evaluaciones no tienen en cuenta las CDN actualizadas o nuevas que las Partes presentaron en el marco de la Convención en 2020.

¹⁵ FCCC/SBI/2020/INF.10 y Corr.1 y Add.1 y Add.1/Corr.1.

¹⁶ PNUMA. 2019. *Emissions Gap Report 2019*. Nairobi: PNUMA. Puede consultarse en <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>.

se intentó agrupar a los países en función de si las proyecciones anunciaban que cumplirían las metas de sus CDN únicamente con las políticas vigentes en la actualidad o si necesitarían políticas adicionales. Según el PNUMA, en su conjunto no llevan rumbo de cumplir las metas de sus CDN para 2030.

Figura 3

Evaluación de los progresos realizados por los países del Grupo de los 20 hacia la consecución de las metas incondicionales consignadas en sus contribuciones determinadas a nivel nacional con las políticas actuales, según estudios independientes

Projected to meet the unconditional NDC target with currently implemented policies		Expected to meet the unconditional NDC target with additional policy measures and/or stricter enforcement of existing policies		Uncertain or insufficient information
Overachievement of the target by more than 15 per cent, suggesting a weak target	Overachievement of the target by less than 15 per cent	Projected emissions 0–15 per cent above the NDC target	Projected emissions 15 per cent or more above the NDC target	
<ul style="list-style-type: none"> • India (6 of 6 studies) • Russia (3 of 3 studies) ¹⁾ • Turkey (3 of 3 studies) 	<ul style="list-style-type: none"> • China (3 of 5 studies, one uncertain) ²⁾ • EU28 (1 of 3 studies, one uncertain) ^{1),2),3)} • Mexico (2 of 3 studies) 	<ul style="list-style-type: none"> • Australia (3 of 4 studies) ¹⁾ • Japan (2 of 3 studies) • South Africa (3 of 3 studies) ^{1),4)} 	<ul style="list-style-type: none"> • Brazil (4 of 4 studies) • Canada (3 of 3 studies) ¹⁾ • Republic of Korea (3 of 3 studies) • United States of America (2025) (5 of 5 studies) ¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> • Argentina (1 of 3 studies projected to meet the unconditional NDC; updated NDC in 2016) • Indonesia (3 studies disagree) • Saudi Arabia (2 studies disagree)

Fuente: PNUMA. 2019. *Emissions Gap Report 2019*. Nairobi: PNUMA. Puede consultarse en <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>.

Notas: 1) La evaluación de los progresos fue realizada por el PNUMA y no tuvo en cuenta las CDN actualizadas o nuevas presentadas a la secretaría en 2020 por Partes como la Argentina, Australia, el Brasil, la Federación de Rusia, el Japón, México, la República de Corea y la Unión Europea; 2) Turquía no es Parte en el Acuerdo de París.

4. Disparidad en las emisiones mundiales

15. Como se muestra en la figura 4, con el escenario de “las políticas actuales”, el aumento de las emisiones para 2030 será menor que con el escenario según el cual todo sigue igual (o escenario “Políticas de 2005”). Sin embargo, existe una disparidad significativa entre esos escenarios y los que serían compatibles con las trayectorias de los 1,5 °C y 2 °C.

16. Según el PNUMA, si las Partes aplican los elementos incondicionales de sus CDN, las emisiones mundiales totales se reducirán ligeramente, en unas 4 Gt de CO₂ eq, en 2030 con respecto al nivel de emisiones que se producirían con el escenario de “las políticas actuales”. Si, además, las Partes ponen en práctica los elementos condicionales de sus CDN, se estima que las emisiones mundiales totales se reducirán en otras 2 Gt de CO₂ eq. No obstante, seguiría existiendo una importante disparidad de emisiones entre este último “escenario de las CDN condicionales” y la trayectoria de los 2 °C proyectada para 2030, que se cifraría en 12 a 15 Gt de CO₂ eq (véase la figura 4), y las Partes aún no llevarían rumbo de alcanzar colectivamente los objetivos de temperatura del Acuerdo de París. Por lo tanto, es necesario reducir las emisiones, con respecto al nivel del escenario de “las políticas actuales”, en aproximadamente un 25 % para 2030 a fin de eliminar las disparidades con respecto al objetivo de los 2 °C y en más del 50 % para 2030 para eliminar las relativas al objetivo de los 1,5 °C.

17. Se destacó la necesidad de realizar esfuerzos sin precedentes y de actuar a corto plazo para subsanar esta disparidad en las emisiones. Algunas Partes también destacaron que era necesario identificar y reforzar aquellas metas fijadas para 2030 que resultaran insuficientes,

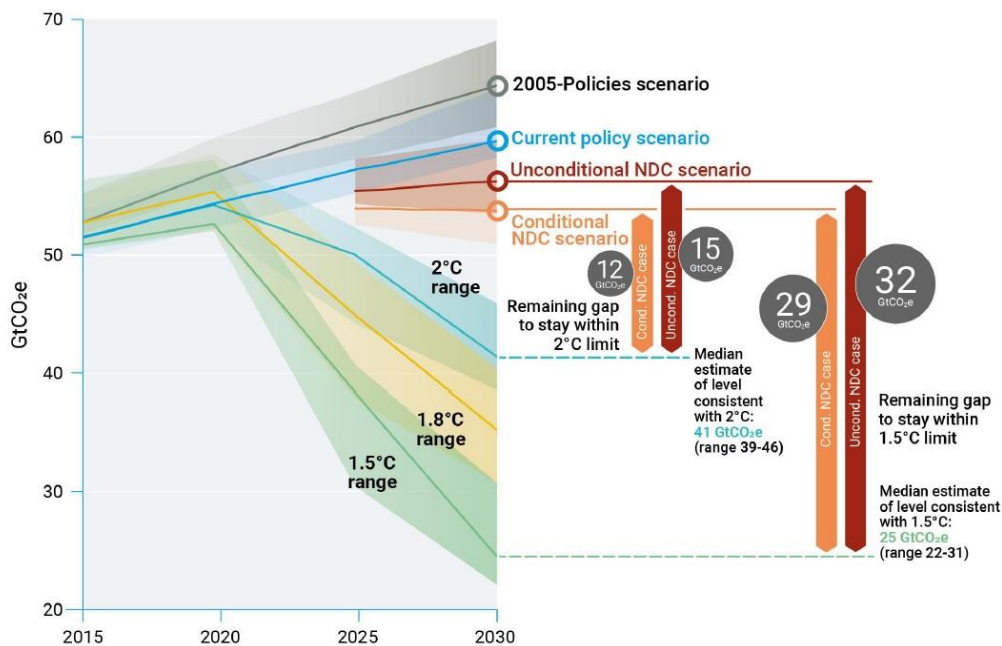
y que las políticas que habían tenido mayor impacto en el período anterior a 2020 debían reforzarse para 2030.

18. Para asegurar el logro de los objetivos del Acuerdo de París, algunas Partes mencionaron la necesidad de establecer metas a más largo plazo y estrategias a largo plazo hacia la neutralidad en carbono, y de utilizar ese horizonte como base para establecer metas a medio plazo que pudieran recogerse en las CDN, destacando que las políticas y las medidas debían tener fundamento científico.

19. Uno de los ponentes destacó la lentitud con la que las Partes estaban presentando sus CDN nuevas o actualizadas en 2020. Una de las Partes afirmó que la cooperación internacional en el período anterior a 2020 había propiciado un incremento de los compromisos de mitigación.

20. De cara al futuro, algunos participantes destacaron la necesidad de abordar conjuntamente el cambio climático y la recuperación de la pandemia de COVID-19, de modo que las tendencias resultantes de la recuperación favorecieran a los sectores de bajas emisiones. Se observó que cada vez más interesados que no son Partes asumían compromisos de lograr unas emisiones netas de valor cero a pesar de las repercusiones de la COVID-19.

Figura 4
Emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en diferentes escenarios y disparidad de las emisiones de aquí a 2030



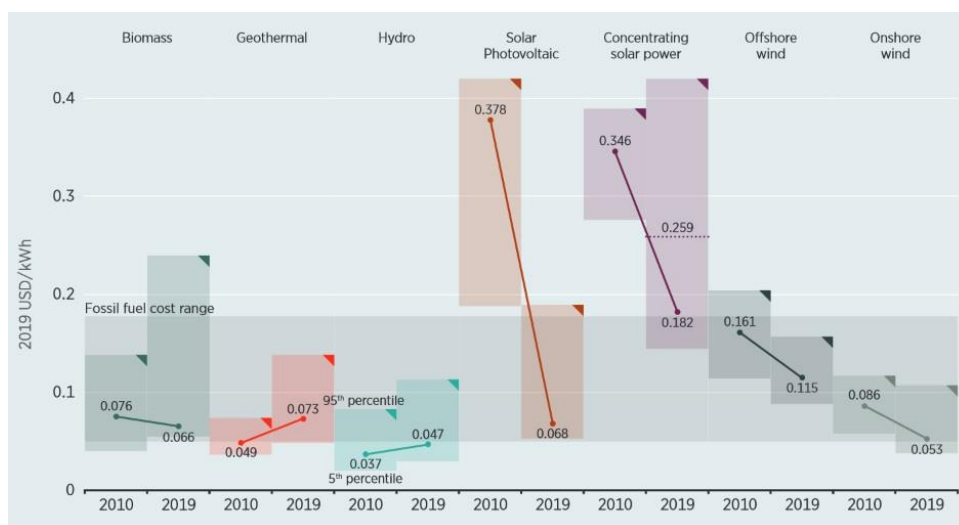
Fuente: PNUMA. 2019. *Emissions Gap Report 2019*. Nairobi: PNUMA. Puede consultarse en <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>.

5. Factores que propician la reducción de emisiones

21. Dos ejemplos destacados de factores que propician la reducción de las emisiones son el coste decreciente de las energías renovables y los esfuerzos de los interesados que no son Partes para fomentar la ambición y la acción climática. Uno de los ponentes destacó la importancia de que los Gobiernos establecieran metas claras y ambiciosas para acelerar la innovación y el despliegue de tecnologías por los interesados que no son Partes.

22. Según la IRENA, el costo de las energías renovables está bajando y estas se han convertido en un elemento habitual de la transición energética. En 2018, se añadieron a la matriz energética mundial unos 180 GW de capacidad procedentes de las energías renovables (véase la figura 5).

Figura 5
Caída del costo de las energías renovables



Fuente: IRENA. 2020. *Renewable Power Generation Costs in 2019*. Abu Dabi: IRENA. Puede consultarse en <https://www.irena.org/publications/2020/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2019>.

23. Además, hay una tendencia al alza del empleo en el sector mundial de las energías renovables, que generó 11,5 millones de puestos de trabajo en todo el mundo en 2019. Del total de entre 50 y 58 millones de puestos de trabajo del sector energético, la proporción de empleos en las energías renovables está creciendo de forma espectacular, unas tres veces más rápido que la proporción de los empleos asociados a las formas tradicionales de energía.

24. De las Partes que tienen políticas referidas a la energía renovable, 160 se han fijado metas sobre este sector en sus políticas y planes nacionales, pero solo 106 incluyeron metas cuantificables para la energía renovable en sus CDN (el 66 % de las CDN presentadas hasta noviembre de 2020).

25. Además, como observaron los paladines de alto nivel, los interesados que no son Partes han estado fomentando la ambición y la acción a través de un amplio abanico de iniciativas voluntarias. Por ejemplo, a fecha de noviembre de 2020:

a) El portal de la Acción Climática Mundial tenía registradas 27.174 medidas de acción climática a cargo de 18.279 actores de todo el mundo, con la participación de más de 10.000 ciudades, alrededor de 4.000 empresas y más de 1.000 inversores, lo que representa un aumento significativo, equivalente aproximadamente al triple de medidas y actores reconocidos desde la CP 21, celebrada en 2015;

b) En los años precedentes se había observado un crecimiento importante de la divulgación del impacto ambiental, pues eran más de 9.000 empresas las que declaraban públicamente el suyo en 2020, un aumento del 64 % con respecto a 2016;

c) Desde la puesta en marcha de la iniciativa Science Based Targets¹⁷, más de 1.000 empresas de 60 países y casi 50 sectores, con una capitalización bursátil combinada de más de 15,4 billones de dólares, habían trabajado en el marco de la iniciativa para reducir sus emisiones;

d) Numerosos actores participaban en la campaña “Race to Zero”¹⁸, en la que participaban 22 regiones, 452 ciudades, 1.101 empresas, 549 universidades y 45 de los mayores inversores que aspiraban a lograr las emisiones netas de valor cero;

e) Las alcaldías de varias ciudades habían empezado a anunciar metas referidas a la prohibición de los motores de combustión interna. Por ejemplo, en el Reino Unido y Francia los coches diésel estarán prohibidos a partir de 2040 y 2050, respectivamente; y en

¹⁷ Véase <https://sciencebasedtargets.org>.

¹⁸ Véase <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign>.

California se prohibirá la venta de vehículos con motor de combustión interna a partir de 2035.

B. Aplicación y ambición en lo referente a la adaptación

1. Evolución de las conclusiones de los informes de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

26. En el AR4 se destacaron el papel que desempeñaba la adaptación en la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático y los vínculos entre las medidas de respuesta frente al clima y el desarrollo sostenible. El informe especial de 2012 del IPCC sobre la gestión de los riesgos de fenómenos extremos y desastres¹⁹ contenía aportaciones de climatólogos físicos, especialistas en los efectos climáticos y especialistas en la gestión de desastres. En él se describía el riesgo como una función de los peligros climáticos, la exposición a dichos peligros y la vulnerabilidad de los sistemas subyacentes, y se señalaba que atajar las causas subyacentes de la vulnerabilidad, entre ellas las desigualdades estructurales, podría facilitar la respuesta al cambio climático.

27. En el AR5 se introdujeron tanto límites a la adaptación como la complementariedad entre la adaptación y la mitigación, impulsada por factores propicios comunes, como las instituciones, la innovación y los distintos comportamientos y estilos de vida.

28. En el SR1.5 se determinó que las repercusiones del cambio climático y, por lo tanto, la necesidad de adaptarse sería considerablemente menor con un calentamiento global de 1,5 °C en lugar de 2 °C. Se destacó la necesidad de efectuar transiciones rápidas y de gran alcance en todos los sistemas (sector energético, tierras, zonas urbanas e infraestructuras y sector industrial). Además, en lo referente al desarrollo sostenible, fue el primer informe en que se puntuaban sistemáticamente las distintas medidas de respuesta posibles tomando como referencia los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

29. En el informe especial del IPCC sobre el cambio climático y la tierra, publicado en 2019²⁰, se destacaba que, en todas las trayectorias modelizadas compatibles con el objetivo de mantener el calentamiento en los 1,5 °C o muy por debajo de los 2 °C, era necesario recurrir a medidas de mitigación basada en la tierra y cambios en el uso de la tierra. En el informe se destacaba que las medidas de respuesta debían adoptarse sobre la base de los conocimientos existentes y con la participación de los interesados locales, dada la complejidad de las disposiciones existentes en materia de tenencia de la tierra. Por último, en el informe especial del IPCC sobre el océano y la criosfera²¹, publicado también en 2019, se documentaron las repercusiones efectivas y proyectadas del cambio climático en el aumento del nivel del mar y las del calentamiento global en la reducción de la criosfera, y se afirmaba que la reducción de la criosfera del Ártico y las zonas de alta montaña había generado consecuencias predominantemente negativas para la seguridad alimentaria, los recursos hídricos, la calidad del agua, los medios de vida, la salud y el bienestar, la infraestructura, el transporte, el turismo y el ocio, así como para la cultura de las sociedades humanas, especialmente en el caso de los pueblos indígenas.

¹⁹ IPCC. 2012. *IPCC Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. C. Field, V. Barros, T. Stocker y otros (eds.). Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press. Puede consultarse en <https://www.ipcc.ch/report/managing-the-risks-of-extreme-events-and-disasters-to-advance-climate-change-adaptation/>.

²⁰ IPCC. 2019. *IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems*. PR. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia y otros (eds.). Puede consultarse en <https://www.ipcc.ch/report/srcl/>.

²¹ IPCC. 2019. *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*. H-O. Pörtner, D.C. Roberts, V. Masson-Delmotte y otros (eds.). Puede consultarse en <https://www.ipcc.ch/srocc/home/>.

2. Repercusiones del cambio climático, en particular los fenómenos meteorológicos extremos

30. Según la Federación Internacional, el número de desastres relacionados con los fenómenos meteorológicos y climáticos ha aumentado desde el decenio de 1960 y creció en casi un 35 % desde el decenio de 1990. En los últimos diez años, el 83 % de los desastres naturales han sido causados por fenómenos extremos de origen meteorológico o climático, como inundaciones, tormentas y olas de calor, que han afectado a 1.700 millones de personas en todo el mundo y se han cobrado la vida de más de 410.000, la gran mayoría de ellas en países de ingreso bajo o medio-bajo.

31. Un grupo de Partes destacó la creciente presión a la que estaban sometidos los países debido a los fenómenos extremos relacionados con el clima: en el norte y el oeste de África, las inundaciones repentinas y las fuertes lluvias provocaban muertes, el desplazamiento de miles de personas y daños en las infraestructuras; en África Meridional, los ciclones provocaban la muerte de miles de personas y la destrucción de bienes; en África Oriental, la sequía extrema afectaba a la ganadería, los cultivos, la fauna y el sector energético; y en África Central, el cambio climático provocaba una importante degradación medioambiental y la pérdida de biodiversidad en la cuenca del lago Chad.

32. En 2020, los fenómenos climáticos extremos incluyeron los incendios forestales de Australia y la ola de calor de Europa que batió máximos históricos y causó más de 2.500 muertes en el Reino Unido, más de 1.900 en Francia y más de 650 en los Países Bajos.

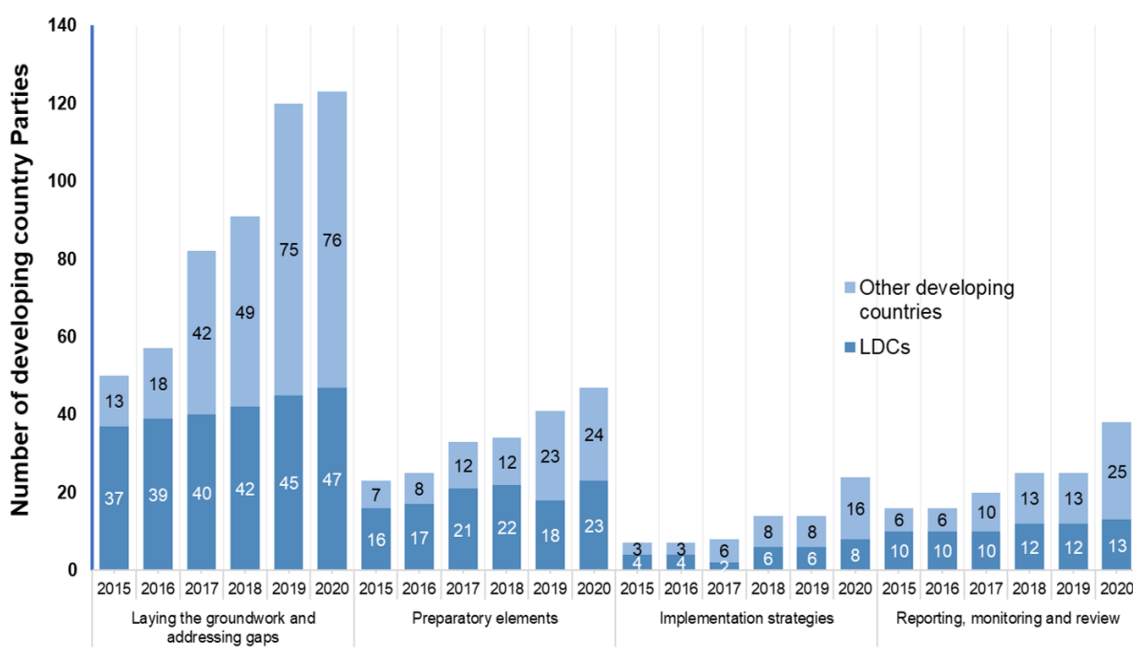
33. Sin embargo, las estadísticas de mortalidad mundial por desastres indican que ahora se salvan más vidas que en el pasado. Por ejemplo, en 2020, se evacuó con éxito a millones de personas en Bangladesh y la India antes de la llegada del ciclón Amphan en medio de las difíciles circunstancias causadas por la crisis de la COVID-19, mientras que la concurrencia de circunstancias similares en el decenio de 1970 podía haberse saldado con la pérdida de cientos de miles de vidas. No obstante, uno de los ponentes expresó su profunda preocupación, desde el punto de vista de la respuesta humanitaria, por el hecho de que la respuesta a los desastres de esta envergadura sobrepasaba la capacidad y la preparación actuales de los trabajadores humanitarios.

3. Progresos en materia de ejecución

34. Los progresos logrados por los países en desarrollo en el proceso de formulación y ejecución de los PNAD han sido graduales desde que dicho proceso se estableció en 2010. Sin embargo, los avances se han acelerado desde 2015, con un ritmo constante en la elaboración de PNAD por parte de los países, y se espera que el número de países que emprenden este proceso aumente rápidamente en 2021. En la figura 6 se ilustran los progresos logrados con respecto al proceso durante el período de 2015 a 2020 en lo que respecta a las etapas de preparación y presentación de los PNAD y de presentación de informes.

35. En noviembre de 2020, 125 países en desarrollo se encontraban en la fase de formulación o de ejecución de sus PNAD. La prestación de apoyo financiero a través del Programa de Apoyo a la Preparación del FVC ha ido en aumento constante en todas las regiones: hasta noviembre de 2020, 85 países habían presentado propuestas al FVC para acceder al apoyo para la preparación en relación con los PNAD (siendo 56 las propuestas que habían recibido apoyo) y 11 países habían presentado 23 propuestas de proyectos al FVC para acceder a la financiación de medidas relacionadas con sus PNAD.

Figura 6
Progresos realizados por los países en desarrollo en el proceso de formulación y ejecución de los planes nacionales de adaptación



Fuente: Se tomaron como base los datos del documento FCCC/SBI/2020/INF.13, cuadro 1.

36. En cuanto a los progresos realizados por los países desarrollados en materia de adaptación, una de las Partes mencionó que había legislado para promover la adaptación al cambio climático, y que trabajaba activamente en el diseño de medidas de adaptación al cambio climático más eficaces que promovieran la coordinación entre los ministerios pertinentes y entre el Gobierno y las comunidades locales, y que enriquecieran y fomentaran los conocimientos científicos sobre los efectos del cambio climático. La cooperación internacional para la crucial adaptación al cambio climático en los países en desarrollo incluye el intercambio de información y competencias a través de, por ejemplo, la Plataforma de Información sobre la Adaptación al Cambio Climático de Asia y el Pacífico, la prestación de asistencia para el desarrollo de recursos humanos y la prestación de apoyo financiero.

37. La estrategia de adaptación de la Unión Europea se aprobó en 2013 con el objetivo de que los Estados miembros estuviesen preparados frente a las repercusiones presentes y futuras del cambio climático. Todos los Estados miembros cuentan con una estrategia y/o un plan nacional de adaptación. La evaluación de la estrategia de la Unión Europea en 2018 mostró que unas 3.000 ciudades y pueblos de la Unión Europea se habían comprometido a través del Pacto de las Alcaldías a aumentar su resiliencia frente al clima. Los países firmantes del Pacto que declaran presentar un elevado riesgo de sufrir olas de calor y sequías tienen una población combinada de 124 y 127 millones de personas, respectivamente.

38. Desde la adopción de la estrategia de adaptación de la Unión Europea, las políticas de la Unión Europea, en gran medida, han incorporado la adaptación al clima y se han ocupado de los problemas relacionados con la resiliencia. Un instrumento clave para la creación de infraestructuras resistentes al clima en la Unión Europea es la política regional. Se destinan grandes cantidades de financiación (por ejemplo, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión) a inversiones en infraestructuras, principalmente en los nuevos Estados miembros. En el marco del Pacto Verde Europeo, la Unión Europea ha intensificado sus esfuerzos para aprovechar las sinergias entre la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de desastres, las políticas ambientales y la resiliencia, tanto a nivel nacional como internacional, respaldando para ello la acción climática en los países socios.

4. Dificultades

39. Determinar el grado de ambición de las medidas de adaptación adoptadas hasta la fecha resulta complicado. Se observó que, a medida que se experimentan más efectos del cambio climático, es probable que las medidas de adaptación y las correspondientes inversiones para atenuar las repercusiones del cambio climático y la variabilidad del clima se conviertan en una condición previa para la paz y la estabilidad, pese a lo cual no existe un criterio único para medir los progresos en materia de adaptación. En cuanto a la cuantificación, el déficit de financiación para la adaptación, que, según explicó el PNUMA en la mesa redonda, consiste en la diferencia entre las necesidades de adaptación, expresadas en costos, y la financiación disponible para atenderlas, podría constituir un componente cuantificable y tangible de la adaptación en el período anterior a 2020.

40. Otra de las dificultades señaladas es la de integrar la adaptación en los planes de desarrollo, dado que la adaptación y el desarrollo sostenible comparten objetivos comunes y están estrechamente vinculados en todos los países, pero especialmente en los países en desarrollo.

41. Se ha producido un aumento de los enfoques de gestión integrada de los riesgos, pero los correspondientes mecanismos institucionales y financieros se encuentran en silos. Entre las posibles medidas para resolver este aislamiento figuran el fortalecimiento de la capacidad de planificación holística en todos los departamentos gubernamentales y la inclusión vertical de los gobiernos locales, el sector privado y los actores de la sociedad civil.

42. En la bibliografía científica se observa una preocupación creciente ante el carácter acumulativo y en cascada de los riesgos y efectos del cambio climático. Los efectos combinados de fenómenos conectados entre sí, en combinación con la vulnerabilidad de las infraestructuras, comunidades y sociedades afectan a la capacidad de adaptación de las personas, las comunidades y los gobiernos. Además, otra fuente de preocupación es la necesidad de ocuparse de la adaptación y de las pérdidas y los daños de forma equitativa para todos.

5. Oportunidades

43. Es necesario un cambio de mentalidad para que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la labor de adaptación y la gestión de los riesgos para la salud queden, en el seno de los diferentes departamentos gubernamentales y organizaciones internacionales, bajo el paraguas de un desarrollo que tenga en cuenta los riesgos, a fin de generar una resiliencia integral y duradera en todas las sociedades. Una mejor coordinación genera beneficios múltiples y mejora la relación costo-eficacia de las medidas transversales.

44. Es preciso disponer de conjuntos de datos comunes para tener en cuenta todos los factores causales relacionados con los desastres y para medir los progresos en la respuesta a los casos de emergencia. Un único conjunto de datos, que integre los datos referidos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los objetivos del Marco de Sendái y los objetivos del Acuerdo de París, podría ser la solución más eficaz y eficiente dada la escasez de recursos.

45. Es necesario actuar con determinación y urgencia, sobre la base de la cooperación y la solidaridad, para transformar las economías y los sistemas de producción y consumo con el fin de evitar un cambio climático catastrófico y adaptarse a los efectos inevitables que el cambio climático tendrá en el largo plazo.

46. En los últimos años han aumentado las capacidades de los agentes no estatales, en particular las ciudades y las empresas, para llegar directamente a un público de masas en todo el mundo con el fin de conectar los compromisos individuales con una acción climática más ambiciosa. Además, la educación, mediante la participación de universidades y escuelas, presenta grandes posibilidades de convertirse en una herramienta para aumentar el ritmo y la ambición de la acción climática en las comunidades locales. Asimismo, existen algunas iniciativas prometedoras que vinculan a los Gobiernos y a los agentes no estatales (por ejemplo, la Alianza para una Acción Temprana que Tenga en Cuenta los Riesgos, InsuResilience o Partners for Resilience), pero se necesitan más.

47. Según un reciente documento técnico del Comité de Adaptación²², la disponibilidad y la accesibilidad de los datos sobre la adaptación aumenta cada vez más, pero siguen faltando datos en algunos ámbitos fundamentales. Es necesario reforzar la cooperación, la coordinación y el apoyo internacionales para gestionar la creciente cantidad de datos y productos de datos, asegurar su calidad y adecuar la producción de datos a las necesidades específicas de adaptación nacionales y locales.

48. Se sugirió aumentar la financiación pública para la adaptación, entre otras cosas recurriendo a recursos nuevos e innovadores. Un grupo de Partes propuso que una parte de los ingresos de los mecanismos de mercado creados en virtud del artículo 6, párrafos 2 y 4, del Acuerdo de París se destinara a apoyar la adaptación, principalmente al Fondo de Adaptación, que ahora también está al servicio del Acuerdo de París.

49. Otra propuesta fue la de reforzar la estructura institucional de la Convención Marco dedicada a la adaptación, entre otras cosas aumentando el apoyo financiero a los organismos y mecanismos constituidos que se ocupan de la adaptación y las pérdidas y los daños.

C. Aplicación y ambición en lo referente a los medios de aplicación

1. Financiación para el clima

50. A través de los Acuerdos de Cancún de 2010, las Partes que son países desarrollados se comprometieron, en el contexto de una labor significativa de mitigación y de una aplicación transparente, a movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales para el año 2020 procedentes de una amplia variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas, a fin de hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo (véase el recuadro que figura a continuación). En lo que respecta al apoyo bilateral prestado, como se indica en la figura 7, las cifras declaradas de financiación pública para el clima han ido en constante aumento, con un promedio de 48.700 millones de dólares al año en 2017-2018, lo que supone un incremento del 9,9 % desde 2015-2016. En 2017-2018, el apoyo específico para el clima constituyó la mayor parte del apoyo financiero prestado (36.200 millones de dólares), mientras que la parte correspondiente al apoyo básico o general (es decir, el apoyo prestado a las instituciones multilaterales y bilaterales que no se considera específico para el clima) ha ido disminuyendo con el tiempo. Las dos terceras partes de la financiación pública para el clima declarada en 2017-2018 circularon por cauces bilaterales, regionales y de otro tipo, mientras que el resto se canalizó a través de instituciones y fondos multilaterales, como el FVC.

Compromisos de los países desarrollados en el contexto de su objetivo a largo plazo con respecto a la financiación para el clima

Los Estados miembros de la Unión Europea están comprometidos con el objetivo de los 100.000 millones de dólares. La Unión Europea ha ido aumentando sistemáticamente su financiación para el clima y es quien más financiación pública aporta a los países en desarrollo, habiendo contribuido con alrededor de 22.000 millones de euros en 2018, más del doble de la cantidad aportada en 2013. La Unión Europea es también el principal contribuyente a los fondos y mecanismos multilaterales. En el período inicial de movilización de recursos del FVC, aproximadamente la mitad de los recursos prometidos procedían de la Unión Europea y sus Estados miembros. La Unión Europea presta un fuerte apoyo al Fondo para el Medio Ambiente Mundial y al Fondo de Adaptación, aportando alrededor del 95 % de toda la financiación voluntaria que recibe este último. La Unión Europea desempeña un papel destacado en el ámbito de las finanzas sostenibles y promueve la adopción de normas internacionales ambiciosas y fiables por medio de su plan de acción para las finanzas sostenibles, adoptando medidas para alinear las corrientes financieras con el desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de carbono.

²² Comité de Adaptación. 2020. *Data for adaptation at different spatial and temporal scales*. Bonn: secretaría de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Puede consultarse en <https://unfccc.int/documents/267555>.

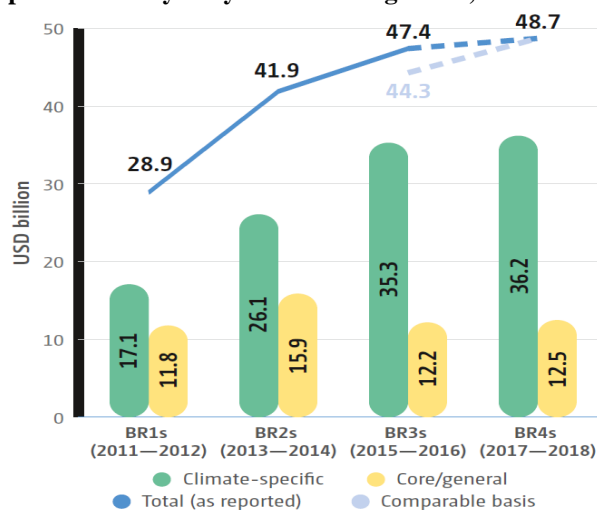
Suiza lleva aumentando de forma constante el apoyo a la acción climática que presta a las Partes que son países en desarrollo desde 2009 y, en los últimos años, la financiación pública que destina al clima. El Consejo Federal estimó que la parte que correspondía a Suiza en el objetivo de los 100.000 millones de dólares se situaba entre los 450 y 600 millones de dólares anuales, teniendo en cuenta la capacidad económica nacional y las emisiones causadas directamente por el país. El importe aportado por Suiza pasó de 175 millones de dólares en 2012 a casi 554 millones en 2018. Suiza está decidida a aportar una financiación para el clima predecible a través de sus contribuciones a los fondos multilaterales, como el FVC y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

El Japón se ha comprometido a proporcionar financiación pública y privada para el clima por importe de 1,3 billones de yenes (unos 12.000 millones de dólares) en 2020. En 2018, movilizó unos 1,39 billones de yenes (unos 13 000 millones de dólares). Para la primera reposición del FVC, el Japón prometió hasta 1.500 millones de dólares, aproximadamente el 15 % del total de las promesas. De la financiación para el clima aportada por el Japón en 2018, unos 150.000 millones de yenes (unos 1.360 millones de dólares) iban destinados a la adaptación. Dada la experiencia del país en materia de desastres, el Japón promueve la gestión del riesgo de desastres, el establecimiento de sistemas de alerta temprana y el desarrollo de los recursos humanos pertinentes en los países en desarrollo, como las islas del Pacífico. Además, el Japón se está centrando en la movilización de financiación privada para la adaptación, incluida la financiación frente a los riesgos climáticos, y sigue trabajando para lograr un mayor apoyo a la adaptación.

Australia colabora con otros países en el apoyo a la acción climática mundial y se ha comprometido con el objetivo de los 100.000 millones de dólares. En 2016-2020, Australia invirtió más de 400 millones de dólares en las islas del Pacífico, superando su compromiso de invertir 300 millones de dólares. Sus inversiones en el Pacífico se han centrado en responder a los efectos del cambio climático y en reducirlos, por ejemplo invirtiendo en energías renovables e infraestructuras resilientes.

51. En términos más generales, en el contexto del objetivo de los 100.000 millones de dólares, el informe de la OCDE de 2019 sobre la financiación aportada por los países desarrollados para la acción climática en los países en desarrollo en 2013-2017²³ mostró avances: la financiación para el clima proporcionada a los países en desarrollo alcanzó los 71.200 millones de dólares en 2017, frente a los 58.600 millones de dólares en 2016.

Figura 7
Contribuciones totales a la financiación para el clima, incluida la ayuda específica para el clima y la ayuda básica o general, en 2011-2018, según los informes bienales



Fuente: FCCC/SBI/2020/INF.10/Add.1 y Add.1/Corr.1, figura 26.

²³ OCDE. 2019. *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-17*. París: OECD Publishing. Puede consultarse en <https://doi.org/10.1787/39faf4a7-en>.

52. Además, en 2011-2012 y 2013-2014 se produjo un aumento en la financiación pública específica para el clima proporcionada a través de cauces multilaterales, que comprende la financiación pública específica para el clima aportada a través de fondos dedicados al clima en el marco de la Convención y por otros cauces, así como las contribuciones financieras clasificadas como básicas o generales, a lo cual siguió, en 2015-2016, una disminución hasta niveles próximos a los anteriores. Una gran parte de esos recursos circuló por cauces financieros ajenos a la Convención. La financiación pública para el clima proporcionada a través de cauces bilaterales, regionales y de otro tipo aumentó un 65 % en 2011-2012 y 2013-2014 y siguió aumentando un 35 % más hasta 2016. Desde 2010, alrededor de dos tercios de la financiación pública declarada se ha destinado a la mitigación, alrededor de una quinta parte a la adaptación y el resto a las actividades transversales y de otro tipo.

53. Según el PNUMA, en 2014 se aportaron 22.500 millones de dólares de financiación pública internacional para la adaptación y la cuantía ha ido en constante aumento desde entonces. Se destacó el creciente interés en las inversiones hidrometeorológicas, entre otros fines para los sistemas de alerta temprana, y en la incorporación de la gestión de riesgos, incluida la financiación basada en las previsiones, a la arquitectura de la planificación para el clima, como los PNAD y las CDN.

2. Los avances de los bancos multilaterales de desarrollo en la financiación para el clima, con especial atención al Banco Mundial²⁴

54. En lo relativo a estrategias, planes y objetivos, los BMD dieron a conocer su enfoque para armonizar sus actividades con los objetivos del Acuerdo de París en 2016. El enfoque se basa en seis elementos que se consideran fundamentales para lograr dicha armonización, que incluye la armonización con los objetivos de mitigación y con la labor de adaptación y las operaciones resilientes al clima. El Banco Mundial se ha asegurado de que sus acuerdos de asociación con los países incorporen consideraciones sobre el clima y el riesgo de desastres y reflejen las prioridades señaladas en las CDN u otras políticas climáticas pertinentes. Esta armonización es un proceso de aprendizaje con dificultades aún por resolver. Una de ellas tiene que ver con los proyectos para los que no resulta claro establecer si están en sintonía con los objetivos del Acuerdo de París, como los proyectos relacionados con el transporte o con el gas natural, cuyas características dependen mucho de cada contexto, a diferencia de los proyectos relacionados con el carbón, respecto de los cuales hay consenso en que tal sintonía no existe. Otra dificultad reside en la necesidad de contar con estrategias a largo plazo que ayuden a establecer si un determinado tipo de proyecto encaja en una transición tecnológica o de combustibles, o si un proyecto claramente no encaja porque va en contra de lo que un país ha articulado en su estrategia.

55. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial colaboran con los Gobiernos desde hace tiempo en la evaluación de riesgos con el fin de mantener la estabilidad presupuestaria y económica. En 2017, empezaron a ampliar sus marcos para evaluar la idoneidad de las políticas gubernamentales para preservar la estabilidad macrofiscal frente a los riesgos de desastre y los riesgos climáticos, entre otras cosas mediante la realización de varios proyectos piloto en pequeños Estados insulares en desarrollo, y ahora están estudiando la forma de hacer extensiva esta labor a otros contextos geográficos y económicos.

56. En octubre de 2015, el Banco Mundial anunció sus primeros objetivos de financiación relacionada con el clima para sus operaciones, y cumplió con tres años de adelanto el objetivo fijado para 2020 de que al menos el 28 % de su apoyo a la financiación del desarrollo contribuyera también a obtener beneficios secundarios para el clima. El Banco Mundial espera publicar en 2021 un plan de acción actualizado sobre el cambio climático que abarcará el período 2021-2025 y que incluirá metas y estrategias de financiación más ambiciosas con el fin de ampliar sus operaciones centradas en el clima a sectores no tradicionales, como la salud y la protección social adaptativa.

²⁴ La puesta al día ofrecida por el representante del Banco Mundial en la mesa redonda estuvo basada en consideraciones previas a la COVID-19.

57. En cuanto a las tendencias a macroescala relacionadas con la aplicación de la acción climática, existe un interés creciente en las leyes marco sobre el clima que establecen obligaciones jurídicas para los ministerios y posiblemente incluso para los gobiernos subnacionales. Estas leyes de carácter amplio fomentarían la confianza de los inversores al proporcionar cierta claridad sobre el calado o la envergadura de la implicación de los Gobiernos con la acción climática, y el Banco Mundial está elaborando, con miras a concluir las antes del final de 2021, orientaciones sobre qué pueden incluir esas leyes.

58. De manera similar, se está prestando cada vez más atención a la labor destinada a implementar las CDN, empleando un enfoque pangubernamental. El apoyo que el Banco Mundial prestó en 2016-2017 a menudo tenía como destinatario específico un ministerio o un sector, atendiendo a lo solicitado por los clientes; pero el Banco trabaja ahora con sus clientes para dar prioridad a la implicación de los niveles de gobierno más altos y a lograr una amplia participación que incluya al sector privado y a la sociedad civil.

59. Los ministerios de finanzas a veces participan menos que otras instituciones en las deliberaciones sobre la ejecución de la acción climática. Dado que el cambio climático pone en peligro el crecimiento económico y la prosperidad en el futuro, la Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática, actualmente liderada por Chile y Finlandia, hizo hincapié en las medidas que los ministerios de finanzas pueden adoptar para influir en la acción climática, por ejemplo con impuestos y subvenciones relacionados con el clima, prácticas de gestión de las finanzas públicas y la integración del riesgo climático en los modelos de previsión económica.

60. Además, los inversores privados están mostrando un interés creciente en la divulgación de los riesgos climáticos y en la comunicación de más información financiera relacionada con el clima.

61. En cuanto a las inversiones (y su impacto), desde 2016 el Banco Mundial ha destinado 83.000 millones de dólares a la financiación para el clima, lo que lo convierte en la entidad multilateral que financia más inversión para el clima en los países en desarrollo. Además, el Banco ha logrado la paridad en su apoyo a la adaptación y a la mitigación. Por ejemplo, en el ejercicio económico de 2019 la Corporación Financiera Internacional, la rama del Grupo del Banco Mundial dedicada al sector privado, invirtió 2.600 millones de dólares en proyectos inteligentes desde el punto de vista del clima y recabó 3.200 millones de dólares en financiación privada para edificios ecológicos, agricultura climáticamente inteligente, ciudades inteligentes y energía limpia.

62. El Banco Mundial ha establecido nuevos mecanismos de donación específicos para sufragar el fomento de capacidades relacionadas con el clima, la labor de análisis y la preparación de proyectos, lo que ha permitido aumentar drásticamente la formación del personal en cuestiones climáticas y poner a disposición de todos los equipos nuevas herramientas y conjuntos de datos. Además, los equipos regionales establecieron sus propias prioridades y estrategias, acordes con su singular interacción con los clientes sobre el terreno.

63. El Banco Mundial lleva trabajando varios años con otros BMD para evaluar mejor no solo la cantidad sino también el impacto de las inversiones, es decir, en qué medida los proyectos individuales encajan con los compromisos asumidos por los clientes en virtud del Acuerdo de París.

3. Dificultades y preocupaciones relacionadas con las finanzas

64. Las principales preocupaciones de los países en desarrollo en relación con la financiación para el clima incluyen la disparidad entre la financiación proporcionada y la necesaria, la falta de claridad sobre los avances hacia el logro del objetivo de los 100.000 millones de dólares, la concesión de más préstamos que donaciones, el nivel de financiación para la mitigación frente a la dedicada a la adaptación, la medición del éxito atendiendo al desembolso de fondos en lugar de al impacto que tienen a largo plazo, y que los fondos no lleguen a quienes más los necesitan.

65. Aunque reconocen los esfuerzos de los países desarrollados por cumplir sus compromisos de financiación para el clima, los países en desarrollo manifestaron preocupación ante la diferencia entre la escala de los compromisos de financiación de los

países desarrollados y el objetivo de los 100.000 millones de dólares. Un grupo de Partes presentó las conclusiones del Comité Permanente de Financiación a partir de los informes sobre su evaluación y reseña general bienal de las corrientes de financiación para el clima²⁵, según las cuales las corrientes totales de financiación para el clima movilizadas por los países desarrollados habían sido de 28.755 millones de dólares en 2011, 28.863 millones de dólares en 2012, 25.400 millones de dólares en 2013, 26.600 millones de dólares en 2014, 33.000 millones de dólares en 2015 y 38.000 millones de dólares en 2016. Otro grupo de Partes, al tiempo que se hacía eco de esta preocupación, instó a los países desarrollados a establecer una hoja de ruta específica para subsanar el déficit de financiación.

66. Se subrayó que la falta de evaluación sistemática del compromiso de los países desarrollados con el objetivo de los 100.000 millones de dólares generaba una falta de claridad sobre el progreso general hacia su consecución.

67. Dado que la mayor parte del apoyo financiero prestado por los países desarrollados procede de la asistencia oficial para el desarrollo, una proporción importante de la cual son préstamos, esto provocará un mayor endeudamiento de los países en desarrollo. Según una de las Partes, solo el 37 % de lo que la OCDE califica de financiación para el clima proporcionada por los países desarrollados puede considerarse financiación en forma de donaciones, siendo el resto en forma de préstamos.

68. Aunque la financiación pública internacional ha aumentado de forma constante en la última década, existe una importante disparidad entre las necesidades de adaptación expresadas en costos y la financiación disponible para la adaptación. Según el informe de 2020 sobre la brecha de adaptación publicado por el PNUMA²⁶, el coste probable de satisfacer las necesidades de adaptación de los países en desarrollo podría ascender a 300.000 millones de dólares en 2030 y a 500.000 millones en 2050. En relación con la financiación para la adaptación:

a) Una de las Partes mencionó que, dado que la distribución de recursos se había centrado en la mitigación, la financiación para la adaptación estaba muy por detrás de la financiación para la mitigación. Un grupo de Partes destacó que no era fácil conseguir préstamos para la adaptación. Otro grupo de Partes estimó que existía un déficit de financiación de 3 billones de dólares para aplicar en toda su envergadura las CDN de los países de África, y afirmaron que estos sufragaban alrededor del 20 % del costo anual de la adaptación con cargo a sus presupuestos nacionales para satisfacer sus necesidades de adaptación;

b) Un grupo de Partes indicó que el sector privado estaba menos implicado en la labor de adaptación: si bien participaba en el aumento de la resiliencia de sus infraestructuras para sus propios fines, no solía participar directamente en la ejecución de medidas de adaptación;

c) Una de las Partes mencionó que la falta de un objetivo mundial claro y de mecanismos eficaces para la adaptación había dado lugar a una falta de regularidad en el apoyo a los países en desarrollo.

69. La mayoría de los proveedores de financiación miden el éxito en función de la cantidad de financiación desembolsada, en lugar del impacto a largo plazo que esos fondos tienen sobre el terreno, lo que significa que el impacto real sobre el terreno no es sostenible. Los estudios han demostrado que no más del 15 % de la financiación para el clima proporcionada llega realmente a las comunidades locales debido al número de intermediarios.

70. En el contexto de la reducción del riesgo de desastres, se destacó que los esfuerzos actuales se centran en gran medida en la planificación; y a pesar de los avances que han permitido salvar vidas, se ha hecho menos para salvar los medios de vida. Se proporciona mucha financiación para la planificación a largo plazo, pero esta no llega a quienes más riesgo corren, o no lo hace a tiempo. Especialmente las comunidades más vulnerables no suelen

²⁵ Puede consultarse en <https://unfccc.int/topics/climate-finance/resources/biennial-assessment-of-climate-finance>.

²⁶ PNUMA. 2021. *Adaptation Gap Report 2020*. Nairobi: PNUMA. Puede consultarse en <http://www.unenvironment.org/resources/adaptation-gap-report-2020>.

beneficiarse de la escasa financiación que se destina a la adaptación y a la gestión de riesgos, y los países que corren mayores riesgos, como el Afganistán, Myanmar, Somalia o Sudán del Sur, reciben menos de 3 francos suizos por persona.

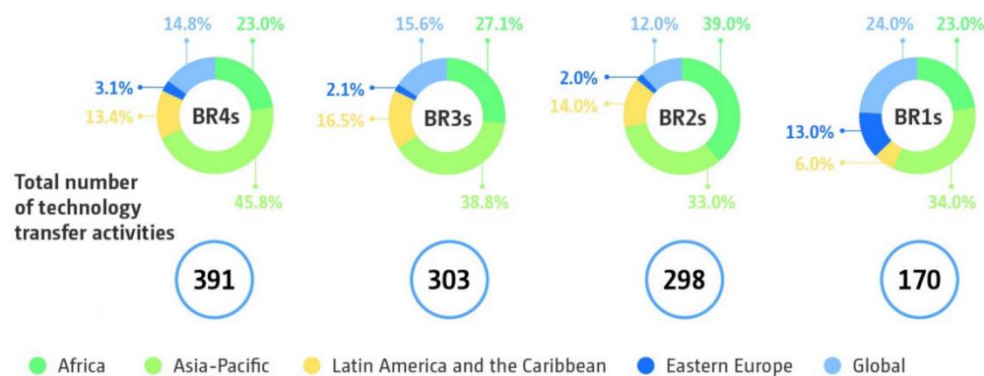
4. Apoyo al desarrollo y la transferencia de tecnología y al fomento de la capacidad

71. Según los informes bienales, el apoyo al desarrollo y la transferencia de tecnología y al fomento de la capacidad ha aumentado considerablemente en los últimos años. En 2017-2018, los países en desarrollo recibieron asistencia principalmente para el establecimiento de marcos institucionales, jurídicos y de políticas para la ejecución de medidas de acción climática que contribuyeran a sus CDN, y para el establecimiento y el fortalecimiento del dispositivo para la evaluación y la presentación de informes sobre esas medidas atendiendo al marco de transparencia reforzado previsto en el Acuerdo de París. Aunque la mayor parte del apoyo al desarrollo y la transferencia de tecnología se ha dirigido a la mitigación, el apoyo a la adaptación ha mostrado una tendencia al alza en los últimos años. El sector de la mitigación que ha recibido más atención ha sido el sector energético, mientras que la agricultura y el agua han sido los sectores prioritarios para la adaptación. La mayoría de los proyectos referidos a la energía se han centrado en promover la eficiencia energética y la energía renovable.

72. En la figura 8 se observa que, desde los terceros informes bienales, la región de Asia y el Pacífico ha recibido la mayor parte del apoyo declarado en materia de tecnología, y que el nivel de apoyo proporcionado en esta esfera a África y a América Latina y el Caribe no ha evolucionado significativamente.

Figura 8

Distribución por regiones de las actividades de transferencia de tecnología declaradas por las Partes incluidas en el anexo II de la Convención en sus informes bienales



Fuente: FCCC/SBI/2020/INF.10/Add.1 y Add.1/Corr.1, figura 36.

73. La adaptación ha seguido siendo una prioridad para las actividades de fomento de la capacidad, con muchos proyectos destinados a mejorar la resiliencia al clima de las infraestructuras nuevas existentes y a promover una transformación ecológica en la agricultura y la silvicultura. El centro de atención del fomento de la capacidad para la mitigación ha sido mejorar el seguimiento y la evaluación de las medidas de mitigación. Las regiones de África y de Asia y el Pacífico han recibido la mayor parte del apoyo al fomento de la capacidad para la adaptación, mientras que el apoyo al fomento de la capacidad para la mitigación ha sido principalmente multirregional o mundial.

5. Dificultades relacionadas con el desarrollo y la transferencia de tecnología y con el fomento de la capacidad

74. Aludiendo a los resultados de un examen sobre este tema, una de las Partes indicó que la mayor parte de la transferencia de tecnología y del fomento de la capacidad se refería específicamente a un sector o entorno y tenía una duración limitada. Otra Parte indicó que los cauces existentes para el apoyo al fomento de la capacidad no tenían dimensión suficiente.

75. En cuanto a la disponibilidad y el coste reducido de las tecnologías verdes, una de las Partes mencionó la dificultad de diseñar políticas y medidas para acelerar la adopción de las tecnologías a través de medios adecuados de transferencia de tecnología para que todos los países pudieran sacarles partido.

76. Un grupo de Partes afirmó que los países africanos afectados por fenómenos climáticos extremos carecían de apoyo en forma de financiación para el clima, de acceso a las tecnologías para el clima y de las capacidades humana e institucional necesarias para hacer frente de forma eficaz a sus consecuencias, unidas al resto de las dificultades existentes en materia de desarrollo.

D. Observaciones generales

77. Según el PNUMA, las Partes del anexo I llevan rumbo de cumplir sus promesas de Cancún, lo cual encaja con las proyecciones del AR5. Individualmente, no todos los países del G20 van por buen camino, y las emisiones de algunas Partes del anexo I aumentaron hasta 2020. En cuanto a las metas de las CDN, el panorama es mixto, según el PNUMA: las proyecciones indican que no todos los países cumplirán sus objetivos de CDN para 2030 si se limitan a mantener las políticas actuales, de modo que es necesario hacer más²⁷.

78. Se observó que ni las promesas de Cancún ni las metas de las CDN eran lo bastante ambiciosas para establecer una trayectoria que permitiese limitar el calentamiento a 1,5 o 2 °C, de conformidad con los objetivos del Acuerdo de París, lo que ponía en duda la viabilidad de limitar el calentamiento de manera acorde con esos objetivos si se mantenía ese nivel de ambición. De ahí que también se señalara la necesidad de formular compromisos nuevos y ambiciosos que tuvieran base científica.

79. Entre los factores que propician la reducción de las emisiones se encuentran el aumento de la eficiencia y el logro de una mejor relación costo-eficacia de las tecnologías de energía renovable, el fomento de la energía renovable a través de políticas y planes, y el aumento del apoyo a las medidas de mitigación.

80. El considerable aumento de la ambición y la acción climática de los interesados que no son Partes contribuye a acelerar la reducción de las emisiones y permite albergar la esperanza de que se pueda producir un cambio de ritmo en lo que respecta a la ambición y la labor de aplicación.

81. La adaptación ha progresado en aspectos específicos, pero la evaluación de los avances en materia de adaptación en su conjunto sigue resultando complicada debido a que no hay un enfoque holístico consensuado:

a) La ciencia de la adaptación ha evolucionado en la última década hacia una mejor comprensión de los sistemas interconectados, lo cual abarca los peligros climáticos, la exposición a los riesgos, las desigualdades estructurales, los cambios de comportamiento y de estilo de vida, y la participación de los interesados, por nombrar solo algunos;

b) A pesar del aumento de los fenómenos meteorológicos extremos y de los efectos del cambio climático, en la actualidad se salvan más vidas de las que se habrían salvado en el pasado en circunstancias similares. Sin embargo, el carácter acumulativo y en cascada de los riesgos y efectos del cambio climático dificulta la respuesta a dichos efectos, pues se va agotando la capacidad de absorberlos;

c) El progreso en la formulación y ejecución de los PNAD ha sido gradual, pero se espera un rápido aumento del número de países que emprenden el proceso en un futuro próximo;

d) Dados sus objetivos comunes, la integración de la adaptación y el desarrollo sostenible contribuirá a crear una resiliencia integral y duradera en todas las sociedades.

²⁷ El 26 de febrero de 2021 se publicó una primera versión del informe de síntesis sobre las CDN, publicada con las firmas FCCC/PA/CMA/2021/2 y Add.1 a 3.

82. La cooperación internacional en materia de adaptación ha aumentado, al reconocer todos los países la necesidad de adaptarse al cambio climático, pero se necesitan más medidas y apoyo.

83. Según la recopilación y síntesis de los cuartos informes bienales, el aporte de financiación para el clima ha aumentado. Sin embargo, aunque reconocieron el compromiso de los países desarrollados con el objetivo de los 100.000 millones de dólares (por ejemplo, en 2018 la Unión Europea contribuyó con unos 22.000 millones de euros y el Japón movilizó unos 13.000 millones de dólares), los países en desarrollo expresaron su preocupación, por ejemplo, ante el déficit de financiación para la adaptación y ante el hecho de que la mayor parte del apoyo financiero se asignase en forma de préstamos. Se subrayó la importancia de una acción más ambiciosa en el contexto del objetivo de los 100.000 millones de dólares.

84. La trayectoria de los BMD en cuanto al aporte de financiación para el clima ofrece motivos para el optimismo: los BMD dieron a conocer el enfoque que utilizarían para armonizar sus actividades con los objetivos del Acuerdo de París en 2016; y el Banco Mundial ha destinado 83.000 millones de dólares a la financiación para el clima desde 2016 y ha logrado la paridad en su apoyo a la adaptación y a la mitigación durante los tres últimos años, y se espera que su próximo plan de acción sobre el cambio climático contenga metas más ambiciosas. Sin embargo, está claro que se necesita más financiación de la que se aporta, y siguen existiendo dudas sobre la disponibilidad, la transparencia, la composición, el desembolso y la orientación de la financiación.

85. Los copresidentes concluyeron la mesa redonda agradeciendo a todos su participación y recordando las pruebas científicas presentadas. Por último, destacaron un mensaje clave surgido durante los debates: la importancia de que todos los actores aumenten la ambición de sus compromisos en relación con la reducción de emisiones, la adaptación y los medios de aplicación.
