

Revista Difusiones, ISSN 2314-1662, Num. 20, 2(1) enero-julio 2021, pp.119-139
Fecha de recepción: 18-04-2021. Fecha de aceptación: 02-06-2021

Desafíos de la orquestación de la gobernanza climática multilateral 2015-2021

Challenges of the orchestration of the multilateral environmental governance 2015-2021

María del Pilar Bueno¹

pilarbuenorubial@gmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET)
Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Santa Fe, Argentina

Resumen

La arquitectura policéntrica del Acuerdo de París de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático constituye un esfuerzo de abajo hacia arriba donde coexisten múltiples centros de autoridad y de toma de decisiones con distintos niveles de coordinación. Kenneth Abbott apela al concepto de orquestación como un modo indirecto

¹ Es Investigadora de CONICET. Ha sido negociadora de cambio climático por Argentina en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Miembro del Comité de Adaptación de la CMNUCC de 2017 a 2021 y co Presidenta del mismo en 2018 y 2019. Ex Secretaria de Cambio Climático de la Nación. Coordinadora del Observatorio de Política Exterior Argentina de la UNR, Co-Directora del CEPAS de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR; Coordinadora del Departamento de Ambiente y Desarrollo del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP). Dirige el proyecto Argentina 1.5°C en el marco de la UNR. Profesora de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Rosario y en otras Universidades del país.



de gobernanza basado en incentivos suaves y controles no obligatorios. Se analiza el comportamiento de la CMNUCC como orquestador de la gobernanza climática teniendo en cuenta un doble rol estratégico y en qué medida ha podido ser efectivo en cada una de estas posiciones. Por un lado, movilizándolo los esfuerzos estatales hacia un mayor compromiso y acción conforme a la particular naturaleza del Acuerdo de París. Por otro lado, si ha buscado -y si lo ha logrado- constituirse en orquestador de otros actores y esfuerzos no estatales y subestatales en tres campos concretos que hacen a las metas colectivas de la arquitectura climática actual: la meta de temperatura y el uso de la transparencia como herramienta de acción indirecta; la meta global de adaptación y el Balance Mundial y la meta de largo plazo de financiamiento en sus dimensiones individual y colectiva. El artículo asume un diseño descriptivo-analítico y para ello emplea técnicas cualitativas de recolección y análisis de la información incluyendo el fichaje y análisis de documentos a partir de fuentes primarias y secundarias. El recorte temporal involucra el período 2015 a 2021.

Palabras clave

gobernanza climática policéntrica, orquestación, cambio climático, negociaciones, actores estatales y no estatales

Abstract

The polycentric architecture of the Paris Agreement of the United Nations Framework Convention on Climate Change constitutes a bottom-up effort where multiple centers of authority and decision-making coexist with different levels of coordination. Kenneth Abbott appeals to the concept of orchestration as an indirect mode of governance based on soft incentives and non-mandatory controls. The behavior of the UNFCCC as an orchestrator of climate governance is analyzed, taking into account a double strategic role and to what extent it has been effective in each of these positions. On the one hand, mobilizing state efforts towards greater commitment and action in accordance with the particular nature of the Paris Agreement. On the other hand, if it has sought -and if it has succeeded- to become an orchestrator of other non-state and sub-state actors and efforts in three specific fields that make up the collective goals of the current climate architecture: the temperature goal and the use of transparency as a tool for indirect action; the Global Goal on Adaptation and the Global Stocktake, and the long-term goal of finance considering both the national and collective dimensions. The article assumes a descriptive-analytical design and it uses qualitative techniques for the collection and analysis of information, including the analysis of documents from primary and secondary sources. The article comprises the period 2015 to 2021.

Key Words

polycentric climate governance, orchestration, climate change, negotiations, state and non-state actors

Introducción

Estamos en un momento sin comparación ni precedentes por diversos motivos. La encrucijada que ha generado la pandemia de la COVID-19 ha modelado las agendas globales y nacionales hacia la recuperación socio-económica y la política de negociación de las vacunas. En ambos casos, el multilateralismo parece no haber podido atravesar exitosamente los obstáculos.

En el caso del multilateralismo económico, el G20 no fue el espacio esperado para la coordinación macroeconómica en 2020 ante hechos contundentes como que todas las mayores economías del mundo, con la excepción de China, se encuentren en recesión (Fondo Monetario Internacional, 2020). A su vez, el multilateralismo de las vacunas, a través del Programa COVAX y de la iniciativa de la Organización Mundial de la Salud (OMS), exhibe una evidente muestra de las asimetrías en las negociaciones con los laboratorios y las farmacéuticas. La información filtrada a la prensa en distintos casos sobre las cláusulas leoninas que algunos laboratorios impusieron sobre los Estados parece retrotraer el debate de la articulación público-privada a sus momentos más ríspidos. En ambos casos, los impactos mayores se experimentan en las comunidades más vulnerables y con mayores niveles de inequidad.

Estas no son las únicas encrucijadas a resolver. De hecho, la más estructural y motora deviene del modelo de producción y acumulación que lleva a la devastación de la naturaleza, a la degradación ecosistémica, la consecuente propagación de virus con origen zoonótico y al cambio climático (PNUD, 2020). La falta de voluntad política, socio-económica y cultural para transicionar hacia sociedades post-carbónicas se seguirá cobrando muertes y pérdidas económicas incrementales.

El multilateralismo manifiesto en los esfuerzos del G20 y de la OMS han estado orientados en 2020 a resolver las amenazas más inmediatas, los efectos de los efectos y no las causas motoras. Por este motivo, ha sido más declarativo que transformador su labor. Lo que es aún menos transformador son los 9 mil millones de dólares americanos invertidos en estímulos fiscales y paquetes de salvataje (Battersby et.al, 2020; Barbier, 2020) al modelo bussiness as usual, sosteniendo una economía marrón y carbónica en necesario declive.

En estas tensiones colindan diversos actores, en la medida que el nuevo multilateralismo es formalmente estatal, pero en la práctica es multi-actoral. Las negociaciones multilaterales de cambio climático constituyen un espacio donde esta afirmación toma forma. Si bien el Acuerdo de París es un acuerdo signado entre Estados-Parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el esfuerzo climático global se sostiene como producto una creciente cantidad de actores públicos y privados de distintos niveles que han reconocido su propio rol en la transición y desarrollan iniciativas de advocacy internacional bajo distintos formatos (Van Asselt, 2016; Ayling, Gunningham,

2017, Michaelowa, Michaelowa, 2017). Detrás del Acuerdo de París hay un consenso del poder económico y político respecto a un nuevo modelo de hacer negocios en base a las energías renovables (Bueno, 2017; Bueno, Calcagno, 2018).

Es así que el desafío que supuso la presencia de Donald Trump y su negacionismo climático al frente de una de las principales economías del mundo por cuatro años tuvo un importante esfuerzo ralentizador, pero no fue paralizante como había sucedido con George W. Bush tras la defeción del Protocolo de Kyoto. Como afirmaron Zhang et. al (2017), la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París no revirtió el desarrollo de tecnologías bajas en carbono y la tendencia de transformación de la gobernanza climática global. Sin embargo, afectó los objetivos de largo plazo y la cooperación internacional como producto de la falta de voluntad política y los recortes presupuestarios tanto a nivel nacional en la investigación norteamericana en la materia, como en los desembolsos a fondos multilaterales y la cooperación financiera bilateral.

Cabe brindar algunos datos sobre la continuidad de la transición, pero también su ralentización a la luz de las múltiples encrucijadas mencionadas, que incluye: el avance de las energías renovables; la inclusión de consideraciones climáticas en los flujos comerciales y financieros; la moratoria al financiamiento de los combustibles fósiles; la conformación de coaliciones multi-actorales para sostener la acción climática y los compromisos internacionales y su derrame al proceso de la CMNUCC.

En cuanto al progreso de las energías renovables, la demanda total de energía ha seguido incrementándose anualmente a nivel global, lo que evidencia el rol estratégico del avance de la generación de energía eléctrica renovable (1.4% anual de 2013 a 2018). Asimismo, sólo en 2018 el sector de energías renovables empleó a 11 millones de personas en el mundo. Sin embargo, la proporción de energías renovables en la demanda total de energía final ha aumentado muy levemente de 2013 a 2018 (9.6 a 11%), y de ningún modo acorde con la emergencia climática en el contexto de la ciencia del clima (REN21, 2020; IPCC, 2018). El financiamiento climático se ha venido incrementando, pero no es suficiente para cubrir la demanda de la transición. Quizás, este es uno de los aspectos más ralentizados, aunque la transformación sea definitiva. En 2017 y 2018 el financiamiento climático anual superó los 500 mil millones de dólares. Sin embargo, el contraste con las necesidades de los países en desarrollo sigue siendo significativo en la medida que si todo el financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo se dedicara a la descarbonización cubriría menos del 4% de las necesidades para la transición, en base al informe la Nueva Economía Climática (NCE) de 2016 (BM, 2020). De hecho, la brecha de financiamiento para la adaptación ha seguido incrementándose en la medida en que, tal como asume el Acuerdo de París, la menor ambición en mitigación incrementará los costos en adaptación. Si bien el financiamiento público internacional de adaptación se ha incrementado entre 2013 y 2017 14.6%, el financiamiento bilateral aumentó sólo del 4,6% al 6,1% (OCDE, 2019; PNUD, 2021).

El Banco Mundial (2020) estimó que el financiamiento climático público internacional en 2017 fue de alrededor de 58 mil millones de dólares, con una tendencia creciente; de los cuales el 95% estuvo dado por financiamiento para el desarrollo y a través de fondos multilaterales como el Fondo Verde del Clima (GCF, por sus siglas en inglés) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GCF, por sus siglas en inglés). No obstante, la estructura de dicho financiamiento ha seguido teniendo una relación asimétrica entre mitigación (dos tercios) y adaptación (un tercio), a pesar de que la tendencia es hacia el 50:50 promovido en el instrumento de gobierno del GCF y a través de las decisiones en el marco de las Conferencias de las Partes de la CMNUCC y del Acuerdo de París.

Como afirma Stanley (2020), se requiere un modelo financiero alternativo para alcanzar las metas de París y para ello hay que redefinir los incentivos, las reglas y las prácticas. Si bien está comprobado que la no transformación de los inversores generará grandes pérdidas, el autor da cuenta de los riesgos que entraña una transición rápida.

Los desafíos de las marchas y contramarchas de las finanzas también se evidencian en la moratoria a los combustibles fósiles a nivel multilateral y en diversos países. La eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles se insertó como tema de agenda del G20 desde la Cumbre de Pittsburgh, donde los países del grupo se comprometieron a generar una moratoria a mediano plazo (Asmelash, 2017; Bueno, 2021). Si bien en 2019 hubo una reducción significativa de dichos subsidios, conllevaron 320 mil millones de dólares el mismo año².

Al mismo tiempo, algunas de las principales economías del mundo se han comprometido a la carbono-neutralidad, conforme al Acuerdo de París, y promueven acciones concretas que conllevan moratorias a los fósiles. China ha anunciado que será carbono neutral en 2060, a pesar de que aún no está clara la hoja de ruta, más allá de la posibilidad de acceder a mecanismos de mercado y utilizar tecnología de captura de carbono. Asimismo, la Unión Europea presentó en 2019 el Green New Deal y en 2020 la actualización de su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) a la CMNUCC³. La UE anunció la neutralidad carbónica para 2050⁴ y una reducción de emisiones en 55% a niveles de 1990 para 2030 como meta actualizada. Por su parte, Japón estableció en su Estrategia de Largo Plazo la meta de reducir sus emisiones 80% a 2050⁵, entre otros casos.

Otro aspecto sustantivo de las transformaciones con distintos ritmos y las ralentizaciones tiene que ver con el rol trascendental de las coaliciones de actores, incluso frente al

² <https://www.iea.org/topics/energy-subsidies>

³ NDC 2020 EU

https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf

⁴ Estrategia de Largo Plazo EU <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HR-03-06-2020%20EU%20Submission%20on%20Long%20term%20strategy.pdf>

⁵ LTS Japón <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/The%20Long-term%20Strategy%20under%20the%20Paris%20Agreement.pdf>

negacionismo de la administración federal de Estados Unidos de 2016 a 2020. “We are still in” y “America’s Pledge” fueron iniciativas que, desde 2017, reunieron a líderes de ciudades y Estados, así como Universidades, centros de investigaciones, empresas y organizaciones diversas con vías a sostener los compromisos internacionales del país. Más allá de la voluntad política de sostener el esfuerzo internacional, America’s Pledge evidenció que la alianza representaba el 68% del producto bruto interno de Estados Unidos, 51% de la población y mismo valor de emisiones. Con lo cual, su compromiso con la transición podría promover una reducción de emisiones de Estados Unidos del 37% a niveles de 2005 para 2030 (America’s Pledge, 2019).

Esta tendencia excede a los Estados Unidos. 1926 jurisdicciones en 34 países han declarado la emergencia climática cubriendo 826 millones de habitantes⁶. El rol de los jóvenes y su liderazgo en las consignas de la emergencia y la acción a través de las huelgas climáticas alrededor del mundo tuvo un poder aglutinador que no debe menoscabarse. Se trató de un movimiento sin precedentes, de escala global y que alcanzó saliencia mediática y política rápidamente. No sólo se trató de protestas sino de acciones concretas como la denuncia a países ante la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño por considerar que la inacción climática violaba dicho instrumento y las obligaciones de los signatarios y las presiones al Parlamento de la Unión Europea para que asigne prioridad a la emergencia climática y sus consecuentes acciones (Han, Ahn, 2020).

Ahora bien, ¿cómo estas mixturas y policromías en los tiempos de la transición interactúan e impregnan el proceso multilateral en la CMNUCC, específicamente entorno al cumplimiento de las metas del Acuerdo de París y su progreso en vistas a la Conferencia de las Partes que tendría lugar en 2021 en Glasgow?

La arquitectura climática multilateral no puede ser vista como sucedió con el Protocolo de Kyoto en los primeros años del 2000, lo que Abbott (2017) denominó una estructura y una era monocéntrica. El Acuerdo de París de la CMNUCC constituye una arquitectura y un esfuerzo de abajo hacia arriba o bottom up (Bueno, 2017) consistente con lo que la ciencia afirma en términos de que la emergencia climática requiere de todos los esfuerzos (IPCC, 2018) y de todos los actores. Esto ha incrementado el policentrismo de la gobernanza climática que puede leerse de múltiples modos. Además de la existencia de múltiples centros de autoridad y de toma de decisiones (Ostrom, 2010; Cole, 2011), se debate el nivel de coordinación entre dichos centros, donde algunos autores plantean que los menores niveles son más efectivos (Betsill et. al, 2015). Abbott (2015, 2017) apela al concepto de orquestación como un modo indirecto de gobernanza basado en incentivos suaves y controles no obligatorios. Para el autor, en la gobernanza climática y a diferencia de otras, diversas organizaciones ajustan sus acciones mutuamente. Sin embargo, los Estados y las

⁶ <https://climateemergencydeclaration.org/climate-emergency-declarations-cover-15-million-citizens/>

Organizaciones Internacionales han orquestado la estructura de esta gobernanza, a pesar de no contar con un comportamiento organizacional coordinado.

Abbott (2017) caracteriza al orquestador, a los intermediarios y a las metas, donde el orquestador, mediante la persuasión y otras herramientas materiales e inmateriales como la reputación, coordina las relaciones entre los intermediarios dado que el ajuste mutuo es insuficiente. Esto implica que reduce solapamientos, cubre brechas, promueve colaboraciones específicas y maneja conflictos. De ese modo, el orquestador puede alinear las metas de los intermediarios con las propias y los intermediarios acuerdan con esta orquestación en la medida que su propia legitimidad y efectividad se incrementan.

A tono con Abbott (2015), buscamos analizar el comportamiento de la CMNUCC como orquestador de la gobernanza climática teniendo en cuenta un doble rol estratégico y en qué medida ha podido ser efectivo en cada una de estas posiciones. Por un lado, movilizándolo los esfuerzos estatales hacia un mayor compromiso y acción conforme a la particular naturaleza del Acuerdo de París. Por otro lado, si ha buscado -y si lo ha logrado- constituirse en orquestador de otros actores y esfuerzos no estatales y subestatales en tres campos concretos que hacen a las metas colectivas de la arquitectura climática actual.

Sostenemos que la CMNUCC ha propiciado una orquestación como gobernanza indirecta en momentos claves como la adopción del Acuerdo de París, las negociaciones de Marrakech a Katowice (2016-2018) y en la actualidad hacia la COP26 (2020-2021) teniendo en cuenta las metas de largo plazo, la arquitectura del Acuerdo de París y el contexto internacional, especialmente en la triangulación entre Estados Unidos, la Unión Europea y China. La UE ha sido el actor relativamente más estable de dicho triángulo, siendo que Estados Unidos osciló entre el rol de promotor del Acuerdo de París durante la Presidencia de Barack Obama, el negacionismo climático de Donald Trump y el nuevo impulso de la gestión de Joseph Biden. China ha sostenido su compromiso, ha incrementado sus niveles de transparencia y de cooperación, pero se mantiene invariable en su carácter de país en desarrollo lo que implica la voluntariedad en el apoyo provisto a otros países en desarrollo como cooperación sur-sur y una mayor flexibilidad para alcanzar la neutralidad carbónica que ha anunciado para 2060, en vez de 2050.

De modo de evidenciar la orquestación, nos interesa estudiar tres dimensiones: la meta de temperatura y el uso de la transparencia como herramienta de acción indirecta; la meta global de adaptación y el Balance Mundial y la meta de largo plazo de financiamiento en sus dimensiones individual y colectiva.

El artículo asume un diseño descriptivo-analítico y para ello emplea técnicas cualitativas de recolección y análisis de la información incluyendo el fichaje y análisis de documentos a partir de fuentes primarias (Decisiones y documentos oficiales en el marco de la CMNUCC y de otras organizaciones internacionales; documentos oficiales de Estados) y fuentes secundarias (bibliografía especializada que sintetiza investigaciones sistemáticas en

revistas con referato internacional y capítulos de libros). El recorte temporal involucra el período 2015 a 2021 desde que se adoptó y negoció el Acuerdo de París de la CMNUCC.

Resultados

La meta de temperatura y la transparencia como herramienta de la orquestación

El Acuerdo de París, en su artículo 2 afirma que, para mejorar la implementación de la Convención, se buscará mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales. Esta meta de temperatura, al igual que los otros componentes del artículo 2 (adaptación, producción de alimentos y flujos financieros) deben reflejar la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas (CBDR-RC, por sus siglas en inglés), a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Las NDC, establecidas en el artículo 3 del Acuerdo, fueron el vehículo a través del cual, sin modificar los compromisos diferenciados del artículo 4 de la CMNUCC (Bueno et. al, 2021) se generalizó la acción climática con especial énfasis en la mitigación y en la meta de temperatura. Al mismo tiempo, el artículo 4, que tuvo como subtítulo “mitigación” hasta avanzadas versiones del borrador del Acuerdo, otorga algunas características adicionales sobre cómo se interpreta el principio de CBDR-RC. De hecho, fue posición de algunos grupos negociadores de 2016 a 2018 que estos aspectos constituían las “características” a las que refiere el párrafo 26 de la Decisión 1/CP.21 que acompañó el Acuerdo y esta perspectiva triunfó en Katowice en la Decisión 4/CMA.1, párrafos 19 y 20. Las características incluyen al pico de emisiones que cuenta con flexibilidad para los países en desarrollo; la progresividad y ambición de los esfuerzos en la NDC; la continuidad del liderazgo de los países desarrollados al adoptar metas absolutas de reducción de emisiones para toda la economía mientras que los países en desarrollo deberán seguir aumentando sus esfuerzos; el apoyo a los países en desarrollo y la mayor flexibilidad para los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, entre otras.

Tal como ha trabajado González (2019) las negociaciones de Marrakech a Katowice en lo que algunos llamaron el Libro de Reglas, promovía una elaboración adicional sobre el componente de mitigación de las NDC: las características, a las cuales hicimos referencia previamente; la información para facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de las NDC y su contabilización o rendición de cuentas de las NDC. A este respecto, cabe mencionar que como resultado de este trabajo se elaboró lo que da en llamarse un ICTU que es una especie de plantilla o grilla que las Partes deben completar para promover la claridad, transparencia y comprensión de sus esfuerzos, incluyendo: información cuantificable sobre puntos de referencia, alcance y cobertura, período de aplicación, procesos de planificación,

supuestos metodológicos, en qué sentido se trata de una contribución justa y ambiciosas y su vinculación con el propósito del Acuerdo en el artículo 2.

Existe un lazo intrínseco entre este trabajo y el de la sección de transparencia del Acuerdo en el artículo 13 donde se crea un marco reforzado aplicable a la acción (mitigación y adaptación) y al apoyo (financiamiento, tecnología y construcción de capacidades). El Marco de Transparencia busca generalizar el reporte especialmente ex post, lo que en Katowice asumió el formato de los Informes Bienales de Transparencia (BTR, por sus siglas en inglés) y un examen técnico de expertos para los elementos obligatorios como la mitigación, a través de los inventarios, y del apoyo de los países desarrollados. El artículo 13 del Acuerdo y la Decisión 18/CMA.1 de Katowice incorporaron flexibilidades especiales para los países en desarrollo en vistas a la aplicación de CBDR-RC.

A pesar del lenguaje técnico y la dificultad de seguir las idas y vueltas del proceso negociador, es interesante pensar en qué medida el marco de transparencia se volvió la verdadera garantía de la ambición y la progresividad de todas las Partes, incluso respetando los distintos puntos de partida a la luz de las responsabilidades diferenciadas. Este fue uno de los aspectos más álgidos de las negociaciones antes y después de París entre el triángulo de actores estatales descrito, en la medida que se afirmaba que China podría operar como un free rider de los esfuerzos si no se contaba con parámetros de comparabilidad en el reporte de los esfuerzos. Esto es notable si se tiene en cuenta que fue EEUU el que finalmente ofició como free rider -al menos a nivel del Estado federal-, como ya lo había hecho con el Protocolo de Kyoto.

Dadas las limitaciones de la Convención en una arquitectura bottom up del Acuerdo donde cada Estado asume qué es lo que puede hacer, lo que está caracterizado por la “naturaleza determinada a nivel nacional” de las NDC como vehículo, la transparencia fue la herramienta clave para definir colectivamente el cómo y así, condicionar indirectamente el qué. Esto fue acordado en París como una piedra angular de la arquitectura por el triángulo de actores estatales que conforman la UE, EEUU y China y cabe mencionar que el Departamento de Estado de Estados Unidos, a pesar de la notificación del retiro del Acuerdo en 2017, que recién se efectivizó en diciembre de 2020, fue un actor significativo en las negociaciones de mitigación y de transparencia de 2016 a 2018. De hecho, representantes de China y Estados Unidos facilitaron de modo conjunto las negociaciones en materia de transparencia para lograr las decisiones de Katowice. No es que la meta en sí misma o el qué pierda sentido o relevancia, sino que, en ausencia de instrumentos formales para ejercer cumplimiento por la propia naturaleza del Acuerdo, y a diferencia de su antecesor -Protocolo de Kyoto- el cómo fue sobredimensionado. Este sobredimensionamiento se evidencia en el énfasis puesto sobre los documentos o reportes en el plano de la CMNUCC, cobrando una vida propia incluso por encima de la implementación que, al final, es la verdadera necesidad. Esto se releva en el financiamiento

que se ve reducido para acciones transformadoras y de implementación más costosas y se obtiene para hacer reportes a partir de los fondos multilaterales como el GCF o el GEF. Es cierto que en algunos casos el límite es más difuso, como es el caso de los Planes Nacionales de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés), que más allá de ser un documento que cuenta con un financiamiento de Readiness del GCF, habilita un proceso de planificación, implementación y monitoreo a partir de guías internacionales elaboradas en el contexto de la CMNUCC.

Asimismo, es de reconocer que si bien el financiamiento de una Comunicación Nacional (NATCOM, por sus siglas en inglés) está financiado por el GEF y las acciones que devienen de la misma no lo están, la información que se construye para una NATCOM es costosa y necesaria en el proceso de diagnóstico y planificación, siendo que muchos países en desarrollo no están en condiciones de costearla. La idea general de este hilo de pensamiento radica en plantear que los informes movilizan voluntades, en algunos casos permiten la capacitación de los recursos humanos nacionales, habilitan el ejercicio de la planificación y en algunos casos el monitoreo, pero cada Estado debe desarrollar las finanzas públicas y privadas climáticas para la implementación y seguimiento, lo cual es una parte sustantiva de la transición. No sólo esto, es importante que cada Estado genere paulatinamente mayor cobertura de la acción climática nacional, incluyendo la estabilidad y fortalecimiento de las carteras climáticas.

A su vez, a través de la estrategia de orquestación, la CMNUCC apalancó el trabajo en transparencia de diversas organizaciones con distintos fines, incluyendo el monitoreo y seguimiento (Climate Transparency, Climate Action Tracker, German Watch, entre muchos otros) la provisión de apoyo técnico y financiamiento para la transparencia (Initiative for Climate Action Transparency o ICAT; NDC Partnership) y la ambición política (High Ambition Coalition).

La estrategia mitigación-transparencia (qué y cómo) funcionó adecuadamente en la medida que el Informe de Efecto Agregado de las NDC de la Secretaría de la CMNUCC, publicado en febrero de 2021, revela que de las 48 NDC presentadas en 2020 que representan el 40% de las Partes del Acuerdo (75 Partes) y 30% de las emisiones globales, se evidencia una mejora sustantiva en la claridad, transparencia e información de los esfuerzos. Es decir, a todas luces el informe revela que las mejoras son metodológicas siendo que la ambición de las metas de mitigación no se ha movido de acuerdo a los escenarios evidenciados por la ciencia. De este modo, los cambios en las emisiones totales de los países en 2030 en comparación con 2010 serían de -1% siendo que el IPCC ha indicado que las reducciones deben ser de -45% para lograr la meta de no traspasar el incremento de 1.5°C.

La orquestación para el logro de la ambición conforme a los hallazgos de la ciencia climática no ha sido lo suficientemente eficiente a través de ningún actor como orquestador.

Desafortunadamente, el negacionismo de EEUU tuvo fuertes consecuencias en los negocios y en la política, a lo que se suma la pandemia que ha sumido al mundo en una situación de urgencia que no es la climática. A pesar de que los lazos entre una pandemia de origen zoonótico y el cambio climático están bien documentados, la construcción social, mediática y política no la releva. Con lo cual, se podría afirmar que la estrategia de orquestación mitigación-transparencia se valió de intermediarios diversos entre los que se encuentran actores gubernamentales y no gubernamentales que favorecen y promueven seguimiento, monitoreo y comparación de los esfuerzos, pero tuvo como principal estrategia la reafirmación de la transparencia como camino para alcanzar una mayor ambición en mitigación.

Meta Global de Adaptación y el Balance Mundial

Hay un debate persistente en la CMNUCC respecto al rol secundario de la adaptación en relación con la mitigación, resistido por los países en desarrollo y promovido en gran parte por los países desarrollados. Estos últimos planteaban que la adaptación era un tema más local (Preston et. al, 2014; Atteridge y Remling, 2018) que internacional y que las consecuencias directas de su introducción y fortalecimiento en la Convención radicaban en descuidar la mitigación – como si se tratara de un proceso de suma cero- y proveer financiamiento. Ha tomado más de 20 años desarrollar un andamiaje institucional permanente de adaptación y debatir en cada momento clave del proceso la paridad (Bueno, Siegele, 2020). De hecho, y como hemos evidenciado con números en la introducción, la paridad financiera no se ha alcanzado a pesar del instrumento de gobierno del GCF. El reciente informe sobre la brecha de financiamiento en adaptación del PNUMA (2021) explicita que los proyectos de adaptación lograron alcanzar el 40% de los proyectos totales financiados por el GCF.

Es de reconocer que algunos de los grandes hitos de la adaptación en la CMNUCC incluyen la creación del Fondo de Adaptación (2001), el establecimiento del Programa de Trabajo de Nairobi (2005), el Marco de Adaptación de Cancún (CAF) con la creación de Comité de Adaptación y la institucionalización de los Planes Nacionales de Adaptación, en el mismo año la instauración del Fondo Verde del Clima (2010) y el Acuerdo de París. El Acuerdo legitima los avances del CAF (art. 7.7), en particular el proceso de planificación e implementación (art. 7.9) y da un paso más en la medida que establece la Meta Global de Adaptación (art. 7.1), crea las Comunicaciones de Adaptación (art. 10 y 7.11), favorece el apoyo (art. 7.6, 7.8, 7.13) y la transparencia en la materia (13.5), instauro principios específicos (art. 7.5) y establece con claridad la vinculación con el ciclo de ambición global que supone el Balance Mundial (art. 7.14). Con lo cual, al igual que sucede con la mitigación y la meta de temperatura, el Acuerdo asume para adaptación, tanto una dimensión de tipo individual o nacional (art. 4 y 7) con su reflejo de reporte

(art. 13) y de cumplimiento (art. 15), como una colectiva que incluye las metas de largo plazo y el Balance Global.

En cuanto a la Meta Global de Adaptación, el Acuerdo establece que se trata de una Meta que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el artículo 2.

Ahora bien, la Meta genera diversos dilemas conceptuales, metodológicos, de proceso y de arquitectura del Acuerdo, entre muchos otros. En términos conceptuales, uno de los primeros problemas es diferenciar entre los tres componentes, donde el IPCC (2018) define a la capacidad adaptativa como "la capacidad de los sistemas, instituciones, seres humanos y otros organismos para adaptarse al daño potencial, aprovechar las oportunidades o responder a las consecuencias". La capacidad de adaptación se relaciona tanto con los recursos disponibles como con la capacidad de desplegarlos efectivamente para la adaptación (Brooks y Adger, 2004). No sólo es problemático lo conceptual referido a la capacidad adaptativa, sino la incidencia y limitaciones de los indicadores cualitativos y cuantitativos para medir el progreso y la evolución que constituyen aspectos claves para construir la Meta Global (Schneiderbauer et al., 2011; Beauchamp et. al, 2019). En cuanto a la resiliencia, el IPCC (2018) la define como "la capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales para hacer frente a un evento, tendencia o perturbación peligrosa, respondiendo o reorganizándose de manera que mantengan su función, identidad y estructura esenciales, al tiempo que mantienen la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación" y a la vulnerabilidad como la "propensión o predisposición a ser afectado negativamente. La vulnerabilidad comprende una variedad de conceptos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación". La literatura reconoce la familiaridad entre los tres conceptos, a la vez que discute las raíces diferenciadas y los modos de medir cada uno de modo distinto y en conjunto, dependiendo del caso (Schneiderbauer et al., 2011; Schipper y Langston, 2015; Beauchamp et. al, 2019; Beauchamp et. al, 2021).

Los dilemas son conceptuales, así como metodológicos en términos de medir el progreso y evolución de aspectos que para algunos analistas no son necesariamente comparables ni agregables. Al mismo tiempo, medir el progreso enfrenta desafíos ligados al concepto de efectividad de las políticas y acciones de adaptación, puesto que no hay una sola adaptación exitosa y las percepciones sociales, económicas, culturales y políticas tienen un fuerte peso (Berrang-Ford et. al, 2017; Leiter y Pringle, 2018; Dilling et.al, 2019).

Estos aspectos son intrínsecos al lugar de la adaptación en el Balance Mundial, donde se espera evaluar el avance colectivo en el cumplimiento de las metas de largo plazo cada cinco años, lo que incluye mitigación, adaptación y apoyo, a la luz de la equidad y de los

conocimientos provistos por la ciencia (art. 14)⁷. Al mismo tiempo, en cuanto a la relación adaptación-Balance Mundial, el Acuerdo enumera cuatro componentes claves: el reconocimiento de los esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo; la mejora en la implementación a través de las Comunicaciones de Adaptación; el examen sobre la idoneidad/efectividad y eficacia de la adaptación y el apoyo prestado para ella; y finalmente el examen de los progresos globales para el cumplimiento de la Meta Global de Adaptación. Esto también fue reconocido en Katowice a través de la Decisión 19/CMA.1 en la cual se establece que el Balance Mundial es un proceso de tres años, cuyo primer ciclo es de 2021 a 2023 con tres etapas: la recopilación y preparación de información; la evaluación técnica con vistas al cumplimiento de las metas de largo plazo y el examen de los productos que devienen del proceso técnico. De este modo, de la dimensión colectiva se derramarán recomendaciones para la ambición colectiva hacia el cumplimiento de las metas.

Todavía se discute la arquitectura del Balance Mundial y en términos de su relación con la adaptación, los cuatro aspectos del artículo 7.14 no parecen estar conectados formalmente aún, más allá del rol del Comité de Adaptación como principal órgano técnico de adaptación, foco de la orquestación y que tiene a su cargo la elaboración de productos técnicos para todos estos componentes⁸. Esto significa que, si bien las Comunicaciones de Adaptación son una fuente del Balance Mundial y los esfuerzos constituyen uno de los elementos del anexo de la Decisión 9/CMA.1, no está claro cómo estos aspectos se unen en cada etapa del proceso, al igual que la efectividad y eficacia de la adaptación⁹ y del apoyo y la evaluación del progreso de la Meta Global.

La adaptación ha tenido un notable progreso con la orquestación de la CMNUCC y un sinfín de actores intermediarios especialmente no gubernamentales técnicos y redes (Global Adaptation Network como interfase entre el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la CMNUCC; Lima Adaptation Knowledge Initiative o LAKI, Comisión Global de Adaptación, We Adapt, Red del Programa de Trabajo de Nairobi y muchos otros), así como del Grupo de los 77 más China en el contexto de las negociaciones (Bueno y Siegele, 2020). Este progreso se evidencia en que el 72% de los países han adoptado algún tipo de instrumento de planificación de adaptación y 9% adicional está en vías a hacerlo. Al mismo tiempo, la mayoría de países en desarrollo han elaborado sus Planes Nacionales de Adaptación, hay una cantidad creciente de leyes y proyectos específicos de

⁷ Respecto al Balance Mundial y las negociaciones de este punto de 2016 a 2018, ver Zazzarini, 2019.

⁸ El Comité de Adaptación tiene los mandatos de elaborar un borrador sobre guías adicionales de uso voluntario sobre las Comunicaciones de Adaptación en base a los elementos de la Decisión 9/CMA.1; elaborar informes bienales temáticos de síntesis vinculados al reconocimiento de esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo; elaborar recomendaciones que incluyan la consideración de enfoques para evaluar el progreso de la Meta Global de Adaptación y compilar metodologías sobre la efectividad y eficiencia de la adaptación y del apoyo, entre otros. El progreso del AC en su reunión 19 de marzo de 2021 se puede relevar en <https://unfccc.int/event/nineteenth-meeting-of-the-adaptation-committee-ac19>

⁹ El PNUMA (2021) reconoce que actualmente no es posible evaluar la adecuación y efectividad de la planificación de adaptación en la medida que no hay consenso en definiciones.

implementación (PNUMA, 2021). Sin embargo, la brecha de financiamiento sigue creciendo. El PNUMA calcula que los costos anuales de adaptación en países en desarrollo oscilan los 70 mil millones con una expectativa de crecimiento de 140 a 300 mil millones a 2030 y 280 a 500 mil millones a 2050. La Comisión Global de Adaptación (2019) estimó que la inversión de 1.8 mil millones de dólares americanos en áreas específicas podrían evitar cerca de 7.1 mil millones de dólares en costos. No sólo esto, todavía se cuenta con escasos sistema de monitoreo y evaluación de resultados, una planificación limitada en el plano subnacional y las perspectivas de transversalización – por ej. en género- están mejorando pero no lo suficiente.

En el marco de los resultados positivos de la orquestación en adaptación, la CMNUCC siempre se encuentra en la disyuntiva de si sigue, o no, siendo el orquestador o se ha transformado en un intermediario. La capacidad del Comité de Adaptación (AC)-principalmente-, pero también del Programa de Trabajo de Nairobi y del Grupo de Expertos de los Países Menos Desarrollados para avanzar esta agenda conjuntamente con el gran conjunto de intermediarios en adaptación sugiere constantemente que la CMNUCC se amolde y no se refugie sólo atrás de los mandatos de la COP y de la CMA (Conferencias de las Partes de la CMNUCC y del Acuerdo). Es claro que como órganos de la CMNUCC y sirviendo al Acuerdo de París, deban cumplir con los mandatos, pero existe un margen de innovación de los y las expertos/as del Comité que cada plan de trabajo puede construir de la mano de los intermediarios. Ese es nuevamente el desafío de 2021, donde se negocia el nuevo Plan de Trabajo del AC 2022-2024, al tiempo que se está construyendo insumos técnicos para todas las piezas del artículo 7.14 del Acuerdo sin buscar una sinergia o cuestionar su vinculación, lo que puede redundar en una oportunidad perdida.

La Meta Global no se movió por años porque fue una herramienta de intercambio de los países desarrollados, lo que en el contexto de las negociaciones de 2016 a 2018 se denominó “temas rehenes”. Sin embargo, a las puertas del Balance Mundial, el proceso no puede afrontar no tener un progreso en esta materia y el trabajo técnico que pueda hacer el AC mediante sus recomendaciones será significativo, con importantes consecuencias en su prestigio, pero no suficiente a la luz de las características de la arquitectura bottom up y de la inmadurez del tema en las negociaciones. Si bien la CMNUCC buscó la oportunidad de construir indicadores de adaptación propios, al estilo de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible o del Marco de Sendai, chocaron con la resistencia de las Partes que una y otra vez reivindicaron la naturaleza de abajo hacia arriba del Acuerdo.

Con lo cual, hay una orquestación Adaptación -Meta Global-Balance Mundial que está en proceso y es una potencialidad de la CMNUCC como orquestador, especialmente de 2021 a 2023 y tiene al AC como actor clave.

Meta de largo Plazo de financiamiento: dimensiones individual y colectiva

El Acuerdo de París no alcanzó una meta de financiamiento, a pesar de que era un tema central para los países en desarrollo. A la hora de negociar las líneas rojas y los mínimos que cada grupo de países buscaba en el documento, la meta quedó relegada en favor de otros asuntos. Sin embargo, se retomó en la Decisión 1/CP.21 que acompaña al Acuerdo, lo adoptado en la COP16 de Cancún de 2010, extendiendo el plazo que era para 2020. El párrafo 53 de la mencionada decisión establece que los países desarrollados tienen la intención de mantener su objetivo colectivo de movilización hasta 2025 y que antes de este año, la CMA establecería un nuevo objetivo colectivo cuantificado que sería como mínimo de 100.000 millones de dólares anuales.

Tal como afirma Gheri (2019), al igual que con otros temas bajo la CMNUCC, el proceso de negociación alcanza cierta bifurcación con las fechas límites. Esto es, que es difícil sostener la discusión en ambos frentes, tanto el de la ambición a 2025 y que se cumpla lo acordado, como el debate de la nueva meta. No sólo esto, la autora da cuenta de algunos de los aspectos del lenguaje de las negociaciones más resistido por los países desarrollados y más buscados por el G77 más China, incluyendo: las referencias a las necesidades y prioridades de los países en desarrollo en la movilización de los fondos; la relevancia de las fuentes públicas de financiamiento; las referencias a la provisión de recursos financieros para la adaptación; así como la previsibilidad, adecuación y adicionalidad de los fondos que resulta acordado desde el texto de la CMNUCC pero no se ha cumplido.

Nuevamente la posición de Estados Unidos de 2017 a 2020 dificultó esta negociación, más allá de que no es el único país con reticencia a cumplir con lo acordado desde 1992. Como resalta Gheri (2019) la delegación de Estados Unidos realizó al final de la COP23 de Fiji una declaración relativa al objetivo colectivo de movilización de 100 mil millones de dólares, calificándolo como “de naturaleza aspiracional” y en línea con lo asumido por la administración Obama y no la gestión Trump.

En Katowice, las Partes, mediante la Decisión 14/CMA.1 decidieron que en 2020 iniciarían las deliberaciones para establecer un nuevo objetivo colectivo y cuantificado de movilización de recursos, teniendo como base la meta de 100 mil millones de dólares americanos. Sin embargo, es sabido que en 2020 no tuvo lugar la COP26 de Glasgow como resultado de la pandemia de la COVID-19 y se ha pospuesto a 2021 con dudosas posibilidades de realización hasta el momento en el que se escribe este artículo. De cualquier modo, en el marco de los Diálogos Climáticos virtuales de noviembre de 2020 auspiciados por la Presidencia saliente (Chile) y entrante (Reino Unido) de la COP, la Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC, Patricia Espinosa, dio cuenta de la relevancia de la meta de largo plazo de financiamiento para el cumplimiento de todos los ejes del Acuerdo de París y de cómo los 100 mil millones que cubrían ni una parte pequeña de los costos de

mitigación y de adaptación, según lo evidenciado por diversos organismos internacionales, especialmente de Naciones Unidas.

Un reporte de expertos independientes en finanzas climáticas explicita algunos de los ángulos más complejos de este debate, teniendo en cuenta que ciertos temas han sido recogidos por el Comité Permanente de Financiamiento (SCF, por sus siglas en inglés) de la CMNUCC. En primer lugar, cabe mencionar que todos los hitos que mencionamos sobre financiamiento de largo plazo desde 2010 no ha implicado una restricción respecto al tipo de fuentes que pueden ser públicas o privadas. Lo segundo es que tampoco ha habido restricciones respecto a los instrumentos, que pueden ser préstamos, donaciones u otros. Esto no significa que el G77 más China no haya reclamado en sus posiciones que el financiamiento provenga de fuentes públicas y que esté orientado a donaciones, especialmente para adaptación. Pero lamentablemente, esto no ha sido acordado. Esta falta de acuerdo coincide con las disparidades entre quienes han dado cuenta del progreso de las metas colectivas, es decir, el SCF, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), Oxfam e India. Esas disparidades comienzan en las distintas metodologías que atraviesan los tipos de fuentes y los tipos de instrumento financiero. Con lo cual, a pesar de que se estableció una metodología en la CMNUCC y bajo la OCDE para medir el progreso de las finanzas, persisten problemas metodológicos vinculados con los rubros elegibles como finanzas climáticas, así como respecto a la diferencia entre el financiamiento bilateral y multilateral, entre otros. De este modo, el financiamiento bilateral se sobredimensiona. Otro problema metodológico es la diferente contabilización de la movilización de fuentes privadas por los Bancos de Desarrollo y por las agencias bilaterales. Todo esto redundando en confusiones metodológicas, incertezas a la hora de la toma de decisiones, menor financiamiento para la adaptación y problemas para lograr financiamiento expedito, entre otras (The Independent Expert Group on Climate Finance, 2020).

El impacto de la COVID-19, en vez de retraer las discusiones y metas financieras, debe acelerarlas hacia el futuro post-carbónico. Las finanzas deben acompañar la transición, tal como reza el propósito del Acuerdo en su artículo 2, caso contrario, ninguna meta colectiva podrá alcanzarse. Y este no es un problema normativo ni de apoyo en términos de asistencia, sino que se trata de una obligación cuantificada bajo la CMNUCC y el Acuerdo de París. Es importante no confundir los relatos a este respecto. Esto se vincula con el financiamiento para la implementación de acciones transformadoras al que nos referimos previamente en el artículo. En muchos casos, la cooperación climática está sosteniendo a las oficinas climáticas de los países y apoyando la elaboración de informes y diagnósticos. Todo esto es positivo, por un lado, pero tiene serias consecuencias por otro. En el corto plazo, y para dar impulso de inicio a los equipos y los planes fue y es clave, pero a largo plazo se corre el riesgo de que los países no asuman que sus presupuestos nacionales deben incluir a las carteras climáticas y absorber los sistemas de diagnóstico, buscando catalizar

financiamiento climático externo que realmente constituya implementación transformadora, acorde con las NDC.

Ahora bien, la meta colectiva recae nuevamente en el espacio de evaluación quinquenal del proceso que es el Balance Mundial. Sin embargo, más allá de los Informes Bienales nacionales, no hay un mecanismo de análisis colectivo sobre el progreso de la meta de financiamiento.

La orquestación de la CMNUCC en este tema ha sido la más débil del proceso. En gran parte, la CMNUCC ha relegado su rol, dejando a las Partes debatir de modo multilateral y bilateral pero casi sin intermediaciones. Además, las organizaciones que han bregado por este tema asumen posiciones por una u otra postura en un debate sumamente polarizado donde los criterios de justicia y equidad afloran. Quizás más difícil de contrastar, lo que más emerge es que en este tema se juega la verdadera efectividad del régimen, en la medida que sin que los flujos financieros sean protagonistas de la transición, no hay transformación posible, dado que los incentivos continuarán siendo perniciosos, como sucedió con el Protocolo de Kyoto.

Conclusiones

Tal como ha sido afirmado por Abbott para otros casos, la orquestación climática se ha quedado corta en ciertas materias o áreas. Respecto a la meta global de temperatura, se selló en París un matrimonio entre la mitigación y la transparencia de la acción que ha tenido frutos de orquestación patentes en la reciente serie de NDC presentadas por las Partes en 2020 a la CMNUCC, donde la mejora metodológica y de empleo del ICTU elaborado en Katowice es evidente. El énfasis en el cómo, sobre el qué -ambición- fue una estrategia de EU-EEUU-CMNUCC para garantizar que China no jugara como free rider como producto de las eventuales polivalencias metodológicas. Sin embargo, eso no sólo no sucedió, sino que EEUU ofició como free rider con el arribo de Donald Trump a la Presidencia, y las principales divergencias metodológicas siguen abundando en la transparencia del apoyo donde los países desarrollados no han cumplido con la meta de financiamiento de largo plazo desde 2010 con y sin atajos metodológicos.

La orquestación ha facilitado el progreso de la adaptación dentro y fuera de la CMNUCC, teniendo al Comité de Adaptación y a otros actores claves de la Convención (NWP y LEG) como focos de trabajo. Su habilidad para retener mandatos claves en Katowice (Comunicaciones de Adaptación, Balance Mundial, Meta Global de Adaptación, Metodologías para Evaluar las Necesidades de Adaptación de los Países en Desarrollo; Informes temáticos bienales sobre el reconocimiento de esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo; Metodologías para evaluar la efectividad y eficacia de la adaptación y del apoyo, etc) y, a la vez, cooperar con otros actores no gubernamentales que trabajan en la materia, le ha permitido jugar como orquestador. Sin embargo, dichos mandatos obtenidos y el fuerte trabajo técnico realizado hasta el momento tiene la dificultad de obrar

como una constelación de partes hacia el Balance Mundial, con poca articulación entre sí. Es clave que el Comité y la CMNUCC se pregunte cómo cada una de esas piezas permite el progreso decisivo de la adaptación al nivel nacional y colectivo en el marco de la Meta Global de Adaptación hacia el Balance Mundial.

Las principales dificultades de la orquestación radican en el financiamiento climático por el que se debate hace 25 años en la CMNUCC con condiciones de adicionalidad, previsibilidad y adecuación a las necesidades de los países en desarrollo. Nada de esto se ha cumplido y las brechas de financiamiento siguen incrementándose en la medida que los paquetes de recuperación post-pandémicos -si corresponde- no asumen criterios de transición post-carbónica y que la brecha de adaptación sigue creciendo en función de una mitigación poco ambiciosa.

La cualidad de la CMNUCC en este marco de gobernanza climática policéntrica no es el monocentrismo de otrora, tampoco jugar como un actor en solitario que, no sólo no es posible, sino que no representa adecuadamente la arquitectura de París. Hacia la COP26 se requiere conectar los puntos sueltos y un mayor involucramiento de las organizaciones que no representan los intereses de Estados y del sector privado, para lograr el compromiso de mitigación, adaptación y financiamiento que corresponde con el propósito del Acuerdo y los hallazgos de la ciencia. Menos que eso es conformarse con modos de supervivencia que, sin dudas, azotarán con mayor fuerza a los más vulnerables.

Bibliografía

Abbott, K., Keohane, R., Moravcsik, A., Slaughter, A. M., Snidal, D. (eds.) (2015). *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge: Cambridge University Press.

Abbott, K. (2017). *Orchestration: Strategic Ordering in Polycentric Climate Governance*. Disponible en SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2983512> [Consultado 15 de abril de 2021]

America's Pledge (2019). *Accelerating America's Pledge. Going all-in to build a prosperous low-carbon economy for the US*. Disponible en <https://assets.bbhub.io/dotorg/sites/28/2019/12/Accelerating-Americas-Pledge-Executive-Summary-.pdf> [Consultado 15 de abril de 2021]

Asmelash, H. B. (2017). *Phasing out fossil fuel subsidies in the G20: Progress, challenges, and ways forward*. Think Piece. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

Atteridge A, Remling E (2018). Is adaptation reducing vulnerability of redistributing it? *WIRES Clim Chang* 9(1),1–16. <https://doi.org/10.1002/wcc.500>

Ayling, J., Gunningham, N. (2017). Non-state governance and climate policy: The fossil fuel divestment movement. *Climate Policy*, 17 (2), 131-149.

- Banco Mundial (2020). Transformative Climate Finance: A new approach for climate finance to achieve low-carbon resilient development in developing countries. Disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33917/149752.pdf?sequence=2&isAllowed=y>> [Consultado el 15 de abril de 2021]
- Barbier, E. B. (2020). Greening the post-pandemic recovery in the G20. *Environmental and Resource Economics*, 76. (4), 685-703.
- Battersby B, Lam WR, Ture E (2020). Tracking the \$9 trillion global fiscal support to fight COVID-19, *IMFBlog*, International Monetary Fund, 20 May 2020. Disponible en <<https://blogs.imf.org/2020/05/20/tracking-the-9-trillion-global-fiscal-support-to-fight-covid-19/>> [Consultado 15 de abril de 2021]
- Beauchamp, E., da Silva Bernardo, C., Bueno, M. (2021). Progressing the Global Goal on Adaptation — key issues. IIED, London. Disponible en <<https://pubs.iied.org/17773IIED>> [Consultado 15 de abril de 2021]
- Beauchamp E, Moskeland A, Milner-Gulland EJ, Hirons, M., Ruli, B., Byg A., Dougill, A.J., Jew, E., Keane, A., Malhi, Y., McNicol, I., Morel, A.C., Whitfield S., y Morris, R. (2019). The role of quantitative cross-case analysis in understanding tropical smallholder farmers' adaptive capacity to climate shocks. *Environmental Research Letters* (14): 1-10.
- Berrang-Ford L, Wang F.M., Lesnikowski A., Ford, J. (2017). Towards the assessment of adaptation progress at the global level, en Olhoff, A., Neufeldt, H., Naswa, P. et al. (eds). *The Adaptation Gap Report: Towards Global Assessment*. Nairobi: United Nations Environment Programme, 35-48.
- Betsill M., Dubash, N., Paterson, M., van Asselt, H., Vihma, A., Winkler, H. (2015). Building Productive Links between the UNFCCC and the Broader Global Climate Governance Landscape. *Global Environmental Politics* 15(2), 1-10.
- Brooks N. y Adger W.N. (2004). Assessing and Enhancing Adaptive Capacity, en: Lim B (ed.). *Adaptation Policy Frameworks for Climate Change: Developing Strategies, Policies and Measures*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid: UNDP and Cambridge University Pres, 165-181.
- Bueno, M.P. (2017). El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?. *Revista Relaciones Internacionales*, 33, 75-95.
- Bueno, M.P.; Calcagno, D. (2018). Cambio Climático y Energía: antecedentes y debates en torno a la adopción e implementación del Acuerdo de París (UNFCCC). *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 127, 75-96. <https://doi.org/10.35305/cc.vi127.37>
- Bueno, M.P (ed), Almag, M., Elías, G., González, J.; Ghersi, A., Iezzi, L, Zazzarini, S. (2019). El Acuerdo de París y su implementación. De Francia a Marruecos 2016-2018 . Documento de Trabajo del IRI nro. 18. Disponible en <<https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/doctrab18-fin.pdf>> [Consultado el 15 de abril de 2021]
- Bueno Rubial, M.P. Siegele, L. (2020). *Negotiating Climate Change Adaptation*. Springer

International Publishing.

Bueno, M. P. (2021). Cambio climático en el G20: comunicados de líderes y progreso bajo la Presidencia argentina (2008-2019), Informe de Política nro. 2 del proyecto Argentina 1.5°C. Disponible en <<https://unr.edu.ar/noticia/14373/arg-15-informe-de-politica-nro-2>>. [Consultado el 15 de abril de 2021]

Bueno, M.P. (ed) (2021). La acción climática multilateral 2020 a través de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC). Documento de Trabajo nro. 23, Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en <<https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2021/02/doctrab23.pdf>> [Consultado el 15 de abril de 2021]

CMNUCC (2021). NDC Synthesis Report by the Secretariat. Disponible en <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/nationally-determined-contributions-ndcs/ndc-synthesis-report#eq-5>> [Consultado el 15 de abril de 2021]

Cole, D. (2011). From Global to Polycentric Climate Governance. *Climate Law* 2(3), 395-413.

Dilling L., Prakash A., Zommers Z., Ahmad, A., Singh N., Wit, S., Nalau, J., Daly, M., Browman, K. (2019). Is adaptation success a flawed concept? *Nature Climate Change* (9): 570-574.

Global Commission on Adaptation (GCA) (2019). Adapt Now: a global call for leadership on climate resilience. Disponible en <https://cdn.gca.org/assets/2019-09/GlobalCommission_Report_FINAL.pdf> [Consultado el 15 de abril de 2021]

Han, H., Ahn, S. (2020). Youth mobilization to stop global climate change: Narratives and impact. *Sustainability*, 12 (10), 4127. doi:10.3390/su12104127

IPCC (2018). Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. Disponible en <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf> [Consultado el 15 de abril de 2021]

Leiter T., Pringle P. (2018). Pitfalls and potential of measuring climate change adaptation through adaptation metrics. Christiansen, Martinez G, and P Naswa (eds.). *Adaptation metrics: Perspectives on measuring, aggregating and comparing adaptation results*. Copenhagen: UNEP DTU Partnership, 29-48.

Michaelowa, K.; Michaelowa, A. (2017). Transnational climate governance initiatives: designed for effective climate change mitigation? *International Interactions*, 43(1), 129-155.

OCDE (2019). Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-17. Disponible en <<https://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and>>

[mobilised-by-developed-countries-in-2013-17-39faf4a7-en.htm](#)> [Consultado el 15 de abril de 2021]

Ostrom, E. (2010). Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change* 20, 550–557.

PNUD (2020). Seis datos sobre la conexión entre la naturaleza y el coronavirus. Disponible en <<https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/seis-datos-sobre-la-conexion-entre-la-naturaleza-y-el-coronavirus>> [Consultado el 15 de abril de 2021]

PNUD (2021). *Adaptation Gap Report 2020*. Nairobi.

Preston B, Mustelin J, Maloney M (2014) Climate adaptation heuristics and the science/policy divide. *Mitig Adapt Starteg Glob Chang* 20(3):467–497. <https://doi.org/10.1007/s11027-013-9503-x>

REN21 (2020). *Renewables 2020. Global Status Report*. Disponible en <https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/gsr_2020_full_report_en.pdf> [Consultado el 15 de abril de 2021]

Schipper, F., and Langston L. (2015). A comparative overview of resilience measurement frameworks: analyzing indicators and approaches, Working paper 422. Overseas Development Institute (ODI). Disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9754.pdf> [Consultado el 15 de abril de 2021]

Schneiderbauer, S., Pedoth, L., Zhang, D., Zebisch, M. (2011). Assessing adaptive capacity within regional climate change vulnerability studies—an Alpine example. *Nat Hazards* 2013(67): 1059-1073.

Stanley, L. (2020). *Latin America Global Insertion, Energy Transition, and Sustainable Development. Elements in the Economics of Emerging Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.

The Independent Expert Group on Climate Finance (2020). *Delivering on the \$100 billion climate finance commitment and transforming climate finance*. Disponible en <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100_billion_climate_finance_report.pdf> [Consultado el 15 de abril de 2021]

Van Asselt, H. (2016). The role of non-state actors in reviewing ambition, implementation, and compliance under the Paris agreement. *Climate Law*, 6 (1-2), 91-108.

Zhang, Y. X., Chao, Q. C., Zheng, Q. H., Huang, L. (2017). The withdrawal of the US from the Paris Agreement and its impact on global climate change governance. *Advances in Climate Change Research*, 8(4), 213-219.