



# COP28: Dubái 2023

*Sus principales compromisos y el rol de Asia Pacífico*

## Autores

---

Pablo Morales Estay  
Programa Asia Pacífico  
Departamento de Estudios  
Email: [pmoralesestay@bcn.cl](mailto:pmoralesestay@bcn.cl)

## Resumen

---

La 28° Conferencia de la Partes (COP) se llevó a cabo entre el 30 de noviembre y el 13 de diciembre de 2023 en Dubái. Los representantes de 198 países, adoptaron al cierre del encuentro –un día después de lo previsto– un documento final que fue catalogado como el llamado “principio del fin” de los combustibles fósiles. No obstante, las afirmaciones parecen ser más ambiciosas que los reales compromisos acordados.

## Contexto

---

Conferencia de las Partes 28 –  
COP28 – Dubái 2023

Dentro de los principales avances, destaca la operacionalización del fondo por pérdidas y daños, que articulará la asistencia técnica a los países en desarrollo; la eliminación “gradual de los combustibles fósiles”; junto con el establecimiento de un marco de acción para la adaptación, el que quedará en borrador al 2024 a la espera de la próxima COP.

N° SUP: 140487

## Introducción

---

En la ciudad de Dubái, Emiratos Árabes Unidos, se celebró entre el 30 de noviembre y el 13 de diciembre de 2023, la 28° Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático (CMNUCC), también llamada COP28. Los representantes de 198 países, adoptaron al cierre del encuentro –un día después de lo previsto– un documento final que fue catalogado como el llamado “principio del fin” de los combustibles fósiles.

Así lo definió el Secretario Ejecutivo de ONU Cambio Climático, Simon Stiell, en su discurso de clausura. “Aunque no pasamos página de la era de los combustibles fósiles en Dubái, este resultado es el principio

del fin. Ahora todos los gobiernos y empresas deben convertir estos compromisos en resultados de economía real, sin demora", expresó Stiell (UNFCCC, 2023).

No obstante, las afirmaciones parecen ser más ambiciosas que los reales compromisos acordados. Ello porque en rigor, lo alcanzado en Dubái no es más que el titular de una necesidad que sigue sin contar con mecanismos concretos para su reducción.

Situación que se hace comprensible, no solo por en el lugar donde fue sostenida la cumbre climática –uno de los mayores Estados petrolíferos del mundo- sino también por la nutrida e histórica participación de lobistas, un total de 2.456 registrados. Un aumento de casi cinco veces en relación a los 503 lobistas de la COP26 y los 636 de la COP27.

## I. Dubái 2023 – COP28

---

La Conferencia de las Partes 2023, a pesar de la falta de ambición climática, permitió avanzar en relación a los compromisos de la edición anterior. Dentro de los 196 puntos del documento final de la COP28 (UNFCCC, 2023a), los más destacados fueron:

1. **Fondo por pérdidas y daños (Capítulo II - párrafo D):** El que fue uno de los mayores compromisos de la COP27, el llamado fondo de pérdidas y daños, fue también el primer acuerdo adoptado por el pleno durante el primer día de sesión. Los detalles de la operacionalización del fondo fueron desarrollados por un Comité Transicional, estableciéndose que la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, albergará la Secretaría de la Red de Santiago para Pérdidas y Daños (Punto 130). Dicha plataforma articulará la asistencia técnica a los países en desarrollo, que son precisamente los más vulnerables ante los efectos adversos de la emergencia climática. Sin embargo, dentro de las materias que quedaron pendiente, fue reafirmar el “principio de equidad y de responsabilidades comunes, pero diferenciadas” establecido originalmente en la CMNUCC de Rio (1992) y que reconoce que no todos los países tienen las mismas obligaciones ni responsabilidades respecto a los desafíos climáticos. Si bien fue mencionado en general, este no fue reafirmado en particular al Fondo.
2. **Adaptación (Capítulo II – párrafo B):** en cuanto a este ámbito, se adoptó una decisión establecer un marco de acción para la adaptación. Este marco considera su aplicación a través de ámbitos como la gestión del uso de la tierra, la agricultura sostenible, sistemas alimentarios resilientes, protección de los ecosistemas, restauración de la naturaleza y los ecosistemas, incluidos los bosques, montañas y otros ecosistemas terrestres, marinos y costeros. Asimismo, se hace un llamado a priorizar soluciones basadas en la naturaleza, así como el establecimiento de evaluación de impactos, planificación de respuestas, implementación y monitoreo (Punto 64) No obstante, dentro de la falta de progreso y avance se visualizan dos puntos. Por una parte, se mantuvo el 2030 como fecha de *target*, quitándole urgencia a la implementación de políticas de adaptación. Y segundo, el reemplazo de la palabra exigir por “requerir” a los países desarrollados el financiamiento necesario para implementar medidas de adaptación, hecho que debilita la capacidad de contar con medios de implementación de estas medidas para países de bajo ingreso. Con respecto a ello, se decidió elaborar un borrador para el 2024, quedando lo sustantivo para la COP29, siendo quizás el punto más relevante de las próximas negociaciones.

3. **Mitigación (Capítulo II – Párrafo A):** Se reafirmó el compromiso por el objetivo mundial de cero emisiones netas para el 2050, y fue la primera vez que se abordó los combustibles fósiles en las negociaciones climáticas. *“Hacer una transición que abandone los combustibles fósiles en los sistemas energéticos, de manera justa, ordenada y equitativa, acelerando la acción en esta década crítica, a fin de lograr cero emisiones netas para 2050, de acuerdo con la ciencia”* (Punto 28 – d). El hecho, que pareciera histórico dada la mención a dichos combustibles y por realizarse en un país productor, queda sujeto al poco claro compromiso de *“eliminar gradualmente, lo antes posible, los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles”* (Punto 28 – h), junto con la importancia y reconocimiento de los llamados combustibles de transición (Punto 29). No quedando claro, por una parte cuales son específicamente los combustibles de transición, y por otro si son o no contaminante. Donde hubo más consenso, fue referente al rol de las energías renovables, en donde se comprometió triplicar la capacidad global al 2030 (Punto 28 –a), y en menor medida reforzar los esfuerzos por acelerar la reducción progresiva de energía basada en carbón (Punto 28 –b), en sintonía con lo ya acordado en Glasgow 2021 (COP26).

## II. Asia Pacífico y sus compromisos

---

Dadas las proporciones de países como China, Estados Unidos, India, Indonesia y Japón, sus decisiones y compromisos pueden tener un significativo impacto en la carrera por descarbonizar el planeta. A pesar de lo adoptado en general durante la COP28, principalmente los relacionados a la eliminación gradual de los combustibles fósiles, el aumento de las energías renovables y la reducción en el uso del carbón, no existe consenso del todo en la región.

Mientras el primer ministro japonés, Fumio Kishida, comprometió poner fin a las nuevas centrales eléctricas a carbón sin captura de CO<sup>2</sup>, también comunicó sus esfuerzos por reducir un 20% sus emisiones de GEI y su meta de reducir las en un 46% al 2030. Indonesia –junto al Banco Asiático de Desarrollo (BAD)- anunciaron un acuerdo para anticipar siete años el cierre de la principal central eléctrica de carbón del país. La decisión se enmarca dentro del acuerdo alcanzado durante la COP27 por la nación asiática, en la denominada Transición Energética Justa (JETP), que busca acelerar la transición del cuarto país más poblado del mundo.

Por su parte, China e India, a pesar de estar en camino de cumplir el objetivo acordado en la COP28, de triplicar el uso de energías renovables al 2030, ninguno de los dos respaldaron la iniciativa en la cumbre climática. La decisión fue observada como reflejo de su falta de capacidad por adoptar objetivos globales más ambiciosos.

Beijing se mostró reacio a firmar el compromiso porque ya ha tenido una importante expansión en el sector de las energías renovables en los últimos años; mientras que para Nueva Delhi las emisiones de carbono per cápita ya son más bajas que en la mayoría de los países desarrollados, considerando injusto que su país deba cumplir con los mismos estándares.

Finalmente, cabe mencionar que a diferencia de lo ocurrido en la COP26 (Glasgow), donde China y Estados Unidos establecieron una declaración conjunta en la que se comprometieron a impulsar una cooperación en temas climáticos para la próxima década –la que pese a ser retomada en la edición 2022

(COP27)- finalmente esto no ocurrió en la COP28. Los presidentes de los dos mayores emisores de GEI no se dieron cita en Dubái, quedando en manos de los negociadores de alto nivel, el avance de los compromisos, que fueron considerados poco sustanciales.

En la cita, Estados Unidos reafirmó su compromiso por reducir las emisiones de metano generados por la industria de petróleo y gas, en línea con el objetivo adoptado junto con 150 países –en la COP26 (Glasgow)- de reducir para 2030 las emisiones de metano en un 30% con respecto a los niveles de 2020. No obstante, no se anunciaron nuevos compromisos en la materia.

Estados Unidos se ha fijado el objetivo de alcanzar una electricidad libre de contaminantes de carbono al 2035 y las cero emisiones al 2050, mientras China se comprometió a reducir gradualmente el consumo de carbón durante el XV Plan Quinquenal (2026-2030) y las cero emisiones al 2060; al igual que Indonesia, mientras India ha acordado el 2070 como horizonte.

### **III. Otros acuerdos**

---

Impulsada por factores como el aumento de las temperaturas, el crecimiento demográfico y el aumento de los ingresos, se estima que se dupliquen las emisiones de gases de efecto invernadero generada por la refrigeración. Es por ello que en marco de la COP28, 63 países –entre ellos Estados Unidos, Canadá, Japón, Emiratos Árabes Unidos y Chile- firmaron el llamado Global Cooling Pledge o "compromiso de refrigeración" para por una parte, reducir el impacto climático del sector en un 68% al 2050 en relación al 2022; y por otro, poder garantizar el acceso universal a la refrigeración a 3.500 millones de personas.

Cabe señalar, que de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se calculan que más de 1.000 millones de personas corren un alto riesgo de sufrir calor extremo debido a la falta de acceso a la refrigeración, la gran mayoría en África y Asia. Además, casi un tercio de la población mundial está expuesta a olas de calor mortales más de 20 días al año (Noticias ONU, 2023).

Por otro lado, la iniciativa liderada por los gobiernos de Francia y Marruecos, junto con PNUMA, oficializaron en marco de la COP28 el proyecto Buildings Breakthrough, que busca aunar fuerzas para acelerar la transformación del sector de la construcción, que representa el 21% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, con miras a reducir las emisiones y el cambio climático a niveles casi nulos.

Los 27 países comprometidos con la iniciativa Buildings Breakthrough fueron: Armenia, Austria, Canadá, China, Costa de Marfil, Egipto, Alemania, Etiopía, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Guinea-Bissau, Japón, Jordania, Kenia, Liberia, Mauritania, Marruecos, Mongolia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Senegal, Suecia, Túnez, Turquía y Zambia. Juntos representan el rededor del 34% de la población mundial y el 51% del PIB (UNEP, 2023).

Por su parte, también se anunció la llamada Coalition for High Ambition Multilevel Partnerships (CHAMP), una iniciativa compuesta por 64 países que se comprometen a establecer asociaciones con gobiernos subnacionales con el objetivo de mejorar la próxima ronda de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC en inglés) y otros planes climáticos (Grant Thornton, 2023).

En cuanto al transporte, se anunció el Green Shipping Challenge, una serie de corredores de transporte ecológicos entre EE.UU, Reino Unido, Canadá y Corea del Sur. A ello, se sumó el compromiso de 30 líderes de la industria, quienes firmaron un acuerdo conjunto que permitirá el uso de hidrógeno verde como combustible marítimo. Mientras que Noruega anunció que invertirá US\$20 millones para ayudar a los mercados emergentes a descarbonizar el transporte marítimo (Grant Thornton, 2023).

## Referencias

---

- Grant Thornton (2023), Keep up with COP28: Including the Energy and Industry Day. Disponible en: <https://www.grantthornton.global/en/insights/articles/cop/keep-up-with-cop28-energy-and-industry-day-and-multilevel-action-day/>
- France 24 (2023), Tercer día de la COP28: Estados Unidos anuncia su plan para reducir las emisiones de metano. Disponible en: <https://www.france24.com/es/medio-ambiente/20231202-tercer-d%C3%ADa-de-la-cop28-estados-unidos-anuncia-su-plan-para-reducir-las-emisiones-de-metano>
- UNFCCC (2023), COP28 Agreement Signals “Beginning of the End” of the Fossil Fuel Era. Disponible en: <https://unfccc.int/news/cop28-agreement-signals-beginning-of-the-end-of-the-fossil-fuel-era>
- UNFCCC (2023a). Revised Advance Versión: First global stocktake. Disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_L17\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf)
- UNEP (2023), The Buildings Breakthrough: Global push for near-zero emission and resilient buildings by 2030 unveiled at COP28. Disponible en: <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/buildings-breakthrough-global-push-near-zero-emission-and-resilient>
- Noticias ONU (2023), COP28: Más de 60 países se comprometen a reducir las emisiones de una refrigeración que nos salva y nos mata al mismo tiempo. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/12/1526202>
- South China Post (2023), Cop28: Indonesia, ADB, owners agree to shut coal-fired power station early under climate change plan. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3243672/cop28-indonesia-adb-owners-agree-shut-coal-fired-power-station-early-under-climate-change-plan>
- Swiss Info (2023), Japón dejará de construir centrales de carbón sin captura de CO2, afirma el primer ministro. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/jap%C3%B3n-dejar%C3%A1-de-construir-centrales-de-carb%C3%B3n-sin-captura-de-co2--afirma-el-primer-ministro/49025676>

---

### Nota aclaratoria

Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional de Chile, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)