

## COP 28: WAITING ON THE WORLD TO CHANGE

COP 28: UMA PERSPETIVA RENOVADA SOBRE AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS À LUZ DA SEGURANÇA GLOBAL  
Sofia Gomes

AGENDA FINANCEIRA DA COP28: INOVAÇÕES E PROPOSTAS EM DESTAQUE  
Clara Dahlkvist Mendonça

COP 28: UMA CONFERÊNCIA NUM TEMPO DE CRISE GLOBAL COMPLEXA  
Carlos Coutinho Rodrigues

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

António Baranita e Luísa Nunes

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel +351 211 544 700

idn.publicacoes@defesa.pt

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

# COP 28: WAITING ON THE WORLD TO CHANGE

## COP 28: Uma Perspetiva Renovada sobre as Alterações Climáticas à Luz da Segurança Global

**Sofia Gomes**

Estagiária do Instituto da Defesa Nacional

A COP 28 - 28ª Conferência Anual das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, terá início a 30 de novembro e estender-se-á até 12 de dezembro. O país anfitrião, Emirados Árabes Unidos (EAU), antecipa a participação de mais de setenta mil pessoas no evento. Entre os participantes, destacam-se funcionários governamentais, líderes empresariais e financeiros, defensores da juventude, delegações de comunidades indígenas, bem como “lobistas” e representantes de empresas de combustíveis fósseis, que têm vindo a ganhar uma presença cada vez mais notória nestas reuniões.

A relevância da COP 28 é multifacetada, destacando-se, sobretudo, por assinalar a conclusão da primeira Global Stocktake (GST) - Balanço Global -, o principal mecanismo para a avaliação do progresso no âmbito do Acordo de Paris. No Dubai, os negociadores enfrentarão tarefas críticas, incluindo a operacionalização do fundo de “Loss and Damage” - Perdas e Danos - (instituído na COP 27) e a definição de um quadro para o objetivo global de adaptação do Acordo de Paris (GGA). Conforme é prática comum, antecipa-se que as conversações e negociações acerca do financiamento climático ocupem uma posição proeminente, para além de negociações que abordarão a

transição energética e a transformação dos sistemas alimentares.

Adicionalmente a estes tópicos relevantes, a COP 28 apresentará, pela primeira vez, um dia dedicado à temática da paz a 3 de dezembro, intitulado “Health / Relief, Recovery and Peace”. Este enfoque emergente parece estar associado à crescente preocupação com as populações vulneráveis e à necessidade premente de abordar a segurança climática sob uma ótica de segurança humana. Este cenário pode catalisar uma atenção mais aguçada para soluções equitativas e estratégias inclusivas.

As interligações entre clima, paz e segurança acentuaram-se em 2023, à medida que países confrontados com desafios de segurança, como a Rússia, a Ucrânia e o Iémen, bem como nações vulneráveis como a Somália e países do leste africano, mantêm uma proeminência global. Adicionalmente, crises humanitárias na Bacia do Lago Chade, Darfur e noutras regiões evidenciaram o papel crescente das mudanças climáticas na intensificação de conflitos, quer de forma direta ou indireta. O futuro apresenta-se igualmente desafiante, prevendo-se que, até 2050, cerca de 25% da população africana, estimada em cerca de dois mil milhões, possa

ser deslocada como consequência direta das mudanças climáticas. Esta deslocação em massa acarreta desafios significativos e pode culminar em insegurança.

Estes exemplos evidenciam que os riscos climáticos podem ser agravados pela interação com conflitos, e, inversamente, conflitos podem ser desencadeados pelos impactos das mudanças climáticas. Esta intrincada ligação entre mudanças climáticas e conflitos já foi reconhecida como um multiplicador de ameaças, com comunidades em todo o mundo a enfrentar adversidades resultantes de eventos climáticos extremos e a lidar com riscos de segurança induzidos pelo clima, que variam desde a destruição de meios de subsistência até à interrupção do fornecimento de alimentos, culminando em instabilidade e conflito. À medida que as tensões geopolíticas crescentes continuam a afetar a colaboração climática, urge a implementação de abordagens globais e abrangentes para fazer face a estes desafios monumentais.

A COP28 proporciona uma oportunidade ímpar para os intervenientes realçarem a relevância da segurança climática nos esforços de construção da paz, contribuindo para a mitigação de conflitos decorrentes e futuros. Este ímpeto poderá ser capitalizado pela COP, que já estabeleceu diversas parcerias no domínio específico da segurança, incluindo a colaboração com a Conferência de Segurança de Munique. Através desta parceria, os intervenientes almejam aproveitar o seu poder de convocação para congregar decisores e peritos proeminentes, visando abordar desafios contidos na agenda da segurança climática.

De entre os desafios climáticos estão incluídos a coordenação eficiente em situações de desastre e investimentos generalizados em infraestrutura de segurança, que exigirão recursos adicionais da comunidade internacional. Um elemento-chave consiste no apoio por parte de países de elevado rendimento àqueles que enfrentam os desafios das mudanças climáticas, alinhando-se, assim, com o princípio de compensação subjacente ao fundo de “Loss and Damage” estabelecido na anterior COP. Neste contexto, é prevista a formulação da Declaração Climática de “Health / Relief, Recovery and Peace” da COP 28, com a finalidade de intensificar e aprimorar a ação climática e a alocar recursos suplementares a países ameaçados ou afetados por fragilidades, conflitos ou que confrontam necessidades humanitárias substanciais. Esta declaração será pautada pelo princípio da equidade e pelo compromisso de não negligência, contando com o respaldo de governos, organizações e instituições financeiras. Além disso, antecipa-se a elaboração de mais dois instrumentos: o Mecanismo de Coordenação de Segurança Climática Regional e o Centro de Clima, Paz e Segurança da ONU para o Corno de África. Ambos representam as primeiras estruturas do género, destinadas a gerir riscos interseccionais de clima e conflito, promovendo ativamente a adaptação climática e a paz.

Em síntese, a abordagem delineada pela COP 28 revela-se de importância crucial face aos desafios interligados relacionados com as mudanças climáticas, segurança e paz. O evento destaca de maneira proeminente a necessidade de soluções equitativas

e estratégias inclusivas, sublinhando a urgência em mitigar conflitos decorrentes da escassez de recursos. Ademais, a introdução de estruturas inovadoras, exemplificadas pelo Mecanismo de Coordenação de Segurança Climática Regional e pelo Centro de Clima, Paz e Segurança para o Corno de África, reflete um pioneirismo na gestão de riscos interseccionais entre as esferas climática e de segurança.

No fundo, a COP 28 emerge como uma oportunidade singular para catalisar ações globais e colaborativas, visando a construção de um futuro mais resiliente e pacífico. Não obstante, ressalta-se a importância de ponderar questões prementes. Em primeiro lugar, a materialização efetiva dessa oportunidade, considerando que os resultados da conferência não possuem carácter vinculativo. Aprofundando a análise, surge a interrogação acerca da viabilidade prática e a longo prazo das propostas. À medida que as mudanças climáticas desencadeiam conflitos globais e migrações climáticas e intensificam a competição por recursos escassos, a questão que se apresenta é se a trajetória a ser percorrida será marcada pela cooperação ou pelo confronto.

## Agenda Financeira da COP 28: Inovações e Propostas em Destaque

**Clara Dahikvist Mendonça**

Estagiária do IDN

A Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (COP) é um evento mundial fundamental, em que as nações, os delegados de quase 200 países, os líderes empresariais

e financeiros e os representantes da sociedade civil, se reúnem para abordar a questão premente das alterações climáticas. Este ano, a conferência realiza-se no Dubai, de 30 de novembro a 12 de dezembro, com o objetivo principal de avançar em direção às atuais metas do Acordo de Paris.

A COP 28 concentrará esforços em certos tópicos, de modo a acelerar a transição para fontes de energia sustentáveis, visando a redução das emissões de gases de efeito estufa, antes de 2030, e no empenho em direcionar fundos das nações mais ricas, para as ações climáticas de países menos desenvolvidos. Também procurará estabelecer um novo acordo para as nações em desenvolvimento, com ênfase na preservação da natureza e no bem-estar das pessoas, tornando a COP28 a mais inclusiva até o momento. Além disso, estão programados dias temáticos dedicados a questões como saúde, finanças, alimentação e natureza.

A temática relativamente ao assunto do financiamento está programada para ocorrer, segunda-feira, dia 4 de dezembro, estando previsto desenvolverem-se diferentes painéis, com vista a alertar para um esforço conjunto dos dirigentes políticos, das instituições financeiras e dos atores do sector privado.

O financiamento desempenha um papel fundamental na promoção da ação climática. Um financiamento adequado é indispensável para auxiliar os países em desenvolvimento nos seus esforços de transição para economias sustentáveis e com baixas emissões de carbono. Os compromissos financeiros, assumidos pelos países desenvolvidos,

são decisivos para garantir que os países em desenvolvimento disponham dos recursos necessários para aplicar medidas de mitigação e de adaptação às alterações climáticas.

A COP 27 assinalou um importante impulso nesse aspeto. Pela primeira vez, foi estabelecido um compromisso global para a criação de um fundo histórico para perdas e danos. Um fundo que visa estar preparado para assistir e responder aos impactos crescentes das alterações climáticas, proporcionando um mecanismo necessário para os Estados que enfrentam as consequências das catástrofes climáticas. Paralelamente, desencadeou apelos a reformas globais nas instituições financeiras internacionais. Os resultados sublinharam o papel essencial dos bancos multilaterais de desenvolvimento e das cláusulas de suspensão do serviço da dívida, salientando simultaneamente o facto de que negociações mais aprofundadas seriam necessárias nos próximos anos.

A comunidade mundial reconheceu a urgência de transformar o sistema financeiro, com especial destaque para a participação e a responsabilização do sector privado. Sendo o incentivo ao alargamento do financiamento do setor privado uma das prioridades para o próprio presidente, Sultan Al Jaber, para a COP 28.

Na COP 28, os debates sobre financiamento devem centrar-se no aumento da transparência e da disponibilidade do financiamento climático, bem como na exploração de novos mecanismos de financiamento para ultrapassar o défice financeiro. Existem 8 diferentes painéis no

programa da COP 28, que incidem e procuram trabalhar sobre este tema.

O primeiro painel, Transparência e Integridade da Classificação ESG, procura abordar as desigualdades do mercado e as falhas regulamentares no mercado financeiro da UE, centrando-se especificamente nas atividades de notação ESG. Tem como pontos de discussão apresentar a proposta da Comissão com base nas recomendações internacionais, especificando os objetivos e enquadrando-a na agenda mais vasta das finanças sustentáveis.

O segundo painel, Adoção da Taxonomia da UE, procura explorar a evolução e os desafios relacionados com a taxonomia da UE e a sua adoção pelos intervenientes no mercado e as obrigações de comunicação. Ou seja, concentra-se na orientação dos principais desenvolvimentos da fiscalidade da UE, na recolha de opiniões dos intervenientes no mercado e na apresentação do trabalho da Plataforma da UE para o Financiamento Sustentável.

Na sequência deste tema é apresentado o terceiro painel, a Monitorização dos Fluxos Financeiros Ecológicos. Esta sessão centra-se na monitorização dos fluxos de capitais para investimentos sustentáveis. A Plataforma para o Financiamento Sustentável, no âmbito do seu novo mandato, está ativamente empenhada no desenvolvimento de metodologias de monitorização dos fluxos de capitais. A discussão abrangerá a metodologia, a medição dos progressos, a análise das tendências e os desafios e oportunidades associados a esses esforços de monitorização. Além disso, a Comissão Europeia mostrará o seu

apoio aos Estados-membros da UE no reforço dos quadros de combate ao *greenwashing* e na facilitação do investimento em atividades sustentáveis.

A quarta sessão foca-se na Avaliação dos Riscos Financeiros Relacionados com o Clima. A Comissão Europeia apresentará uma panorâmica do seu trabalho sobre os riscos financeiros relacionados com o clima, introduzindo o exercício de teste de resistência Fit-For-55. Um painel de discussão, possivelmente envolvendo instituições europeias de supervisão e académicos, explorará os desafios na medição dos riscos climáticos físicos e de transição. O apoio da Comissão, facilitado através do Instrumento de Assistência Técnica (IAT), será discutido, com destaque para o reforço da capacidade das autoridades de supervisão para analisar o impacto dos riscos climáticos em várias instituições financeiras e segmentos de mercado.

A sessão seguinte, tem a finalidade de mobilizar o financiamento clima-natureza, na arquitetura de financiamento internacional. Esta sessão, convocada pelo Instituto de Liderança para a Sustentabilidade da Universidade de Cambridge (CISL), tem como objetivo mobilizar o financiamento privado para iniciativas relacionadas com o clima e a natureza. A discussão enfatiza a importância da colaboração entre os decisores políticos, as instituições financeiras e o sector privado. Serão discutidas as principais ações a identificar na COP28, incluindo o papel dos quadros políticos e dos incentivos regulamentares na UE e noutras regiões. O evento reúne as principais partes interessadas para instigar uma mudança significativa

no panorama do financiamento internacional.

Por fim, mas não mesmo importante, uma conferência dedicada a proporcionar uma plataforma para empresas financeiras e não financeiras, bancos multilaterais de desenvolvimento e organizações internacionais, incentivando estes a trocarem experiências no planeamento, no apoio e no financiamento de esforços de transição para a sustentabilidade. Os debates incidirão sobre a forma como os vários instrumentos do quadro financeiro sustentável da UE, podem ser utilizados para canalizar os investimentos para a transição. O evento tem como objetivo mostrar as oportunidades e os desafios enfrentados pelas partes interessadas na obtenção de financiamento de transição, destacando a importância de se alinhar com a Recomendação da UE sobre financiamento de transição e contribuir para o contexto global de descarbonização da economia real.

Como nota final, e indo ao encontro do programa e com os pontos defendidos na anterior COP27, é de esperar que o financiamento seja um tema desafiante para a COP28. Tendo em conta aos conflitos geopolíticos do momento, e ao atual clima de desconfiança nas dinâmicas internacionais, existem alguns desafios que têm de ser ultrapassados para que possa realmente existir progresso e agirmos de acordo com o compromisso feito, de modo que os Estados consigam atingir os objetivos previstos até 2025.

## COP 28: Uma Conferência num Tempo de Crise Global Complexa

**Carlos Coutinho Rodrigues**

Assessor de Estudos do Instituto da Defesa Nacional

Temos vindo a sustentar em estudos sobre a Crise a necessidade de debater e rever os conceitos e termos associados à mesma e à complexidade sistémica das diferentes abordagens, com múltiplos atores e instrumentos. Para essa análise é determinante o fator tempo – passado, presente e futuro – sendo que vivemos num tempo marcado por uma Crise complexa assente em linhas de força percebidas desde o século passado e onde podemos incluir, a título de exemplo, a globalização multifacetada, o final da Guerra Fria com a implosão da União Soviética e a emergência de uma nova matriz difusa da conflitualidade no sistema unipolar que se seguiu.

A COP 28 decorre sob os múltiplos fatores de uma Crise complexa, de longo prazo, que afeta o atual ambiente estratégico internacional, numa tempestade perfeita que abre fraturas geopolíticas, geoeconómicas, (geo)tecnológicas; verifica-se uma luta dos poderes por uma nova liderança mundial num “novo equilíbrio” dos grandes e pequenos poderes, campo deixado à prospectiva de longo prazo.

Em pouco mais de duas décadas, o século XXI assistiu a eventos disruptivos com efeitos globais, regionais e locais, afetando sobretudo as populações em situação de fragilidade e conflito; se evocarmos apenas os eventos mais marcantes e disruptivos teremos que salientar a crise económica e financeira do final da primeira década, agravando

as desigualdades sociais e a pobreza extrema, as “crises subsidiárias”, os conflitos recorrentes, a criminalidade organizada e os diferentes tráficos, o terrorismo, que foram exponenciando a importância do aprofundamento do conceito de segurança humana (mais de 100 milhões de deslocados e refugiados, número global da UNHCR, *The UN Refugee Agency*, atingidos com a invasão da Ucrânia, as guerras do Médio Oriente, as crises alimentares e os eventos extremos da natureza e do clima); referem-se depois, pelo seu impacto nos Estados e nas Sociedades, a crise sanitária pandémica global, que desenhou uma Crise global onde se inclui uma guerra em solo europeu provocada pela invasão da Ucrânia pela Rússia e que acentuou anteriores linhas de fratura de carácter geopolítico, geoeconómico e, também, na geografia global da tecnologia, dos recursos e das matérias primas, incrementando as ameaças e os riscos de segurança.

Acrescem os domínios das especialidades ligadas à biologia e à ecologia (global) que, baseados na evidência científica (relatórios apresentados pelo IPCC), foram estabelecendo um consenso sobre a existência de variações parametrizadas de uma evolução da Terra para lá do espectro da variabilidade natural do Holoceno, o que aumentou a aceitação do termo Antropoceno como ferramenta prática interdisciplinar para enquadrar as mudanças induzidas pela humanidade e conduziu à proposta de considerar o Antropoceno como uma nova época geológica.

A conferência global COP 28 tem também como pano de fundo a questão central dos interesses diferenciados em matéria de segurança e autonomia

energética integrada num tempo de transição em domínios chave como o ecológico e o digital, impondo novos domínios informacionais, cibernéticos e do espaço, e obrigando ao debate e ao estudo em torno de um conceito alargado, complexo e sistémico de Crise, posicionado ao nível da política e da estratégia, estas também “em revisão” nos conceitos e nos processos; a simultaneidade atual das relações estratégicas ambíguas de competição, conflito e de cooperação, entre os atores, acentua os particularismos e os desequilíbrios na entropia de um sistema internacional complexo.

A COP 28 trás também à colação o Estado de direito democrático e os princípios e valores dos espaços e alianças que enformam as abordagens da Crise aos mesmos subordinadas, que se confrontam há muito com desafios que o tempo presente acentua profundamente. O último relatório do V-Dem Institute, *Democracy Report 2023 Defiance in the Face of Autocratization*, refere que 72% da população mundial (5,7 mil milhões de pessoas) vivia numa autocracia no ano passado, dos quais 2,2 mil milhões (28%) em autocracias fechadas (sem processo eleitoral). Apenas mil milhões de pessoas (13%) vivem em democracias liberais. Desinformação, polarização e autocratização reforçam-se mutuamente e ameaçam os processos democráticos representativos e de legitimação.

### **A sustentabilidade ambiental e a segurança energética**

Os estudos de segurança energética contemporâneos diferenciam-se dos “clássicos”, das décadas de 1970 e 1980, em que segurança energética significava fornecimento estável de

petróleo barato sob ameaças de embargos e manipulação de preços por parte dos exportadores; os desafios contemporâneos de segurança energética abrangem uma gama mais ampla de questões: a segurança energética está intimamente ligada a outros problemas complexos de política energética, como o acesso equitativo e em segurança à energia moderna e a mitigação das alterações climáticas. O conceito está em profunda revisão e, ao ser alargado, deverá considerar três perspetivas: soberania e governação (ciência política), robustez (ciências naturais e engenharia) e resiliência (economia), integrando o objeto de análise da segurança energética e a necessidade de considerar a relação entre economia e política; tenderá a contemplar novas abordagens na concetualização de segurança e defesa, e de estratégia, como disciplina, e no nexos entre energia e mudanças (alterações) climáticas para a concetualização e definição de segurança alargada e de autonomia energética.

A segurança energética visa, deste modo, alcançar o equilíbrio dos sistemas energéticos nacionais e internacionais, garantindo o funcionamento e a sustentabilidade no curto e longo prazo da economia, assegurar a continuidade física das infraestruturas e dos recursos em face de eventos políticos, escassez e disrupções críticas, mantendo em permanência a resiliência, capacidade de absorver impactos e de adaptação, cumprindo as metas e os objetivos de mitigação das mudanças climáticas.

### **Transição ecológica e digital**

Associar a tecnologia e a ciência como fatores de inovação decisivos para a transição ecológica e digital

também comporta, através do seu potencial disruptivo, enormes desafios, oportunidades, riscos e ameaças. Historicamente, as transições energéticas partilharam uma série de características comuns: foram espontâneas, graduais, provocadas pelo desenvolvimento económico e tecnológico, melhoraram o bem-estar das populações e conduziram a uma menor dependência de fenómenos naturais como o clima.

A preconizada transição energética ecológica representa uma rutura nesta tendência, uma vez que é liderada pela política (soberania e governação), promove uma forma de energia menos eficiente e tecnologicamente imatura (renováveis), torna os países mais dependentes do clima e da ecologia, aumenta a imprevisibilidade no posicionamento dos mercados e dos preços dos combustíveis e da energia elétrica, acentua as desigualdades no acesso a bens ainda de elevado custo e pode resultar numa diminuição a curto prazo do bem-estar económico de largas faixas da população, designadamente num espaço temporal em que se sucederam ou sobrepuseram crises económicas, sociais e financeiras o que obriga a um cuidadoso exercício estratégico de prospetiva pelos Estados e organizações públicas e privadas, civis e militares.

As alterações climáticas representam, no entanto, um enorme desafio para a humanidade, obrigando a soluções do âmbito político global e a políticas públicas fortemente intervencionistas dos Estados (opções por *mix* energéticos) e proactivas nos mercados da energia, numa Crise de longa duração.

A transição ecológica e digital em tempo de Crise coloca sob tensão a ação política e a ação estratégica, onde o processo de decisão política e o planeamento estratégico prospetivo serão determinantes, pelo que crescentemente resilientes e informacionais, sendo fator determinante em democracia a informação pública e a confiança dos cidadãos.

As tecnologias serão determinantes no reforço da sustentabilidade e prosperidade e na capacitação dos Estados e das Sociedades e a digitalização disponibiliza as funções que constituem o catalisador da transição ecológica, designadamente através da monitorização, simulação e previsão, virtualização através do online, aumento de eficiência energética e redução do impacto ambiental dos resíduos. As tecnologias digitais permitem a gestão e otimização de sistemas com complexidade crescente, caso da gestão das cidades; a informação digital e as tecnologias de comunicação abrem novos níveis de interação e serão o vetor principal das transições ecológica e digital pela sua capacidade de reunir e analisar dados. A implementação da transição ecológica e digital tem um impacto crítico decorrente de fatores económicos, sociais e político-estratégicos, e cuja gestão será feita em ambiente de uma Crise de longo prazo, como procuramos expor, obrigando a soluções políticas cooperativas e a estratégias integradas. O compromisso e a legitimação da sociedade são fundamentais para o seu sucesso.

### **Solução política improvável na COP 28?**

A crise em sentido forte e clássico liga o presente ao futuro, projetando os povos, as comunidades e as unidades políticas para um novo futuro, alterando ordenamentos sociais, vivências, estados de segurança e bem-estar, construindo novas realidades, que absorvem as anteriores. Terá sido através dessas Crises maiores que a Humanidade perdurou como civilização ao longo de milénios até aos nossos dias.

Um desafio importante decorre da necessidade de desenvolver e operacionalizar novos conhecimentos para resposta à Crise complexa, capazes de contemplar novas abordagens aos fatores decorrentes da atividade humana e dos fenómenos naturais extremos. Surpreende a lentidão do debate (estratégico) e a debilidade das reações políticas e das sociedades à mudança climática, quando uma solução de longo prazo começa na política e em acordos não só entre as potências, mas inclusivos dos Estados e das Sociedades, para as questões globais. Começar a ser decisiva no sentido clássico do termo *krisis* poderá ser o maior desafio da COP 28.