

Balance de la COP26

DECARBOOST
Catalizando Inversiones para Descarbonizar LAC
Argentina

Autores:
Micaela Carlino. Luciano Caratori.

Contenido



Metodología para la evaluación

Señales

Algunas reflexiones

Nota

De modo general hacemos referencia en este texto a la COP y más específicamente a la COP 26 para simplificar la presentación.

No obstante, se recuerda que en Glasgow se desarrollaron sesiones de:

- la vigésimo sexta sesión de la Conferencia de las Partes (COP 26),
- la décimo sexta sesión de la Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP 16), y,
- en lo que concierne al Acuerdo de París, la tercera sesión de la Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Acuerdo de París (CMA 3), además de las sesiones de los órganos subsidiarios correspondientes.

Acrónimos y abreviaciones

- **AP:** Acuerdo de París.
- **A6.4ers:** Certificados de Reducción de Emisiones del Art. 6, párrafo 4 del AP.
- **CERs:** Certificados de Reducción de Emisiones del MDL.
- **CMA:** Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Acuerdo de París.
- **CMP:** Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Protocolo de Kioto.
- **COP:** Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
- **ITMO:** Resultados de mitigación de transferencia internacional, según el Art. 6, párrafo 2 del AP.
- **LTS:** Estrategias de Largo Plazo de Desarrollo Bajo en Emisiones.
- **MDL:** Mecanismo para el Desarrollo Limpio.
- **NDC:** Contribuciones Determinadas a nivel Nacional.
- **PD:** Países desarrollados.
- **PeD:** Países en desarrollo.
- **P&D:** Pérdidas y Daños.

Definimos 6 dimensiones para la evaluación de los resultados (éxito) de la COP26: el Pacto Climático de Glasgow (de la agenda y fuera de agenda)

Dimensiones de evaluación: ¿Qué pasó en cada una de estas dimensiones?

- 1 Mantener viva la meta global de 1,5 grados** (Ambición en la mitigación)
- 2 Financiamiento climático**
- 3 Adaptación**
- 4 Pérdidas y daños**
- 5 Completar el Libro de reglas del Acuerdo de París**
- 6 Economía real**

Fuente: Elaboración propia

Las principales decisiones que se deberían haber adoptado en esta COP para cada una de las dimensiones están vinculadas con:

Ambición en Mitigación	Financiamiento	Adaptación	Pérdidas y daños	Libro de reglas AP	Economía real
 ■ Mantener viva la meta de 1.5^o C ■ Mayor ambición en las NDC y LTS ■ Posible revisión anticipada de las NDC	 ■ Cumplir con la promesa de 2009 y de Cancún ■ Régimen de financiamiento 2020-2025 ■ Decidir el compromiso post-2025 (o antes) de más de 100 mil millones	 ■ Hacer operacional la meta global de adaptación ■ Reforzar el financiamiento específico para la adaptación	 ■ Establecer objetivos específicos de financiamiento para pérdidas y daños ■ Hacer operativa la Red de Santiago sobre P&D	 ■ Definiciones en al menos tres cuestiones: – a) Artículo 6 – b) Marco de Transparencia Reforzado – c) Plazos comunes	 ■ Objetivos de la UK Presidency – Carbón (coal) – Transporte (cars) – Fondos (cash) – Forestación (forests) ■ Propuestas de otras alianzas: – Metano – Transición energética justa

Fuente: Elaboración propia

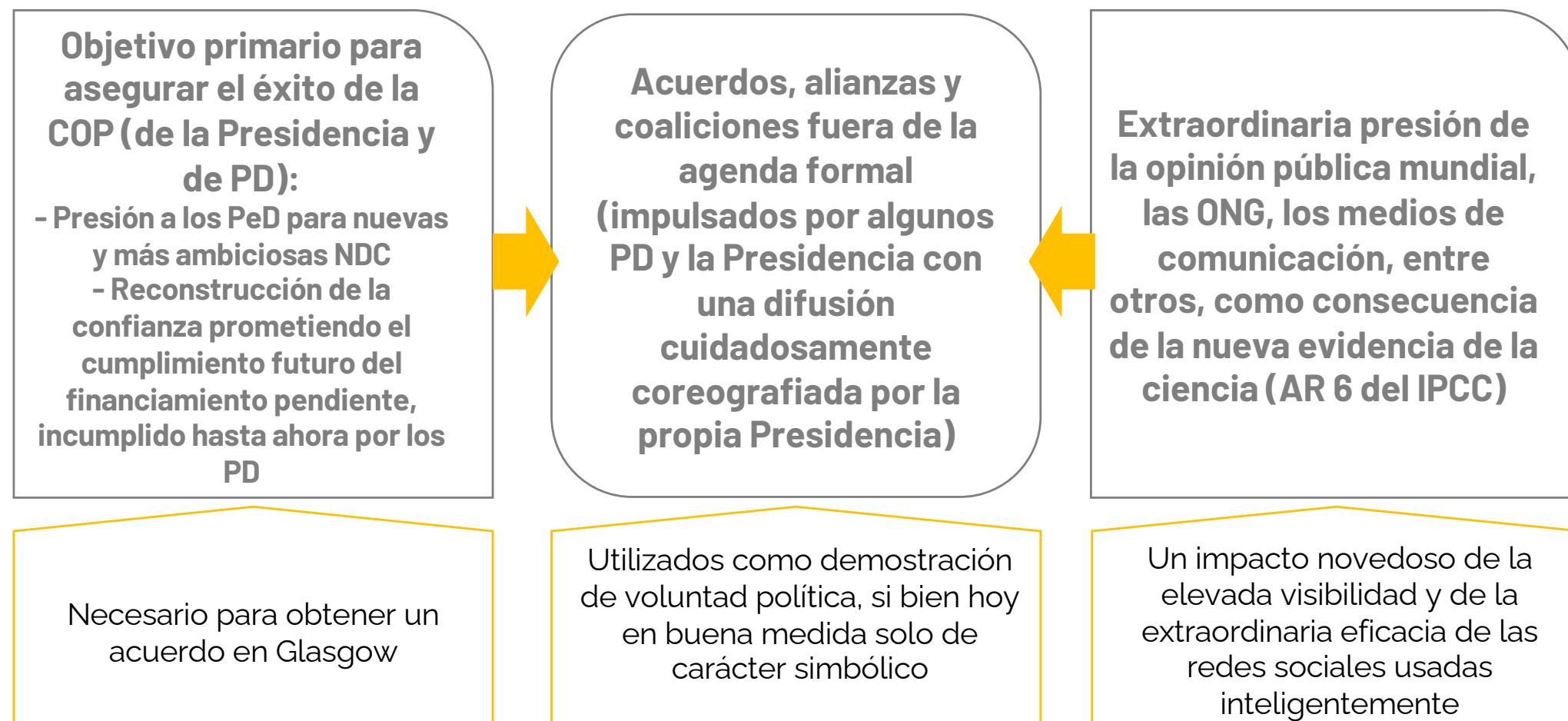


Establecimos ciertos criterios para la evaluación de las 6 dimensiones definidas

- La evaluación de los resultados de la COP26 se realiza entonces en términos de 3 criterios:
 1. Las obligaciones e implicancias que genera para las partes
 2. El grado de consistencia/coherencia en términos de los compromisos que se asumen y de la materialización de los ya asumidos previamente
 3. El sentido de la variación (incremento o reducción en el tiempo) en términos de:
 - a. los compromisos que se asumen
 - b. de la materialización de los asumidos previamente

▶ **A los fines de esta evaluación el alcance es el período que va desde la COP previa (Madrid 2019) hasta la conclusión de la presente (Glasgow 2021)**

Elementos estratégicos y factores políticos que influyeron sobre el proceso de negociación y los resultados de la COP 26 (1/2)



Elementos estratégicos y factores políticos que influyeron sobre el proceso de negociación y los resultados de la COP 26 (2/2)

**Consolidación del cambio climático
como factor habilitante para la
cooperación internacional y el
cambio de los sistemas
involucrados en los procesos de
transformación**

Ejemplo paradigmático:
U.S.-China Joint Glasgow Declaration on
Enhancing Climate Action in the 2020s



Los aspectos vinculados con mantener viva la meta de 1.5º C y la ambición en la mitigación son los que entregan las señales más nítidas y potentes...

Ambición en la Mitigación

Resultados y nuevas obligaciones

Resultado clave de la COP:

- Se les requiere a los países a **revisitar y fortalecer sus metas 2030 para fines de 2022** (Párrafo 29, CMA 3).
- **Convocar mesas ministeriales** para considerar la ambición pre-2030 a partir de la CMA 4 en 2022 (Párrafo 31, CMA 3).

Masiva opción hacia carbono neto cero

- 81 países con casi $\frac{3}{4}$ de las emisiones globales se comprometen hacia 2050. Algunos clave que se agregaron: India (2070), Arabia Saudita (2060), Nigeria (2060), EAU (2050)

Consistencia/ Coherencia

- **Importancia de la Declaración Conjunta de Glasgow USA-China**
- ¿Qué sucederá con la NDC de China (*peaking* en 2025 y no en 2030) luego de la Declaración Conjunta de Glasgow USA-China?
- Las actualizaciones de las NDC siguen siendo irregulares
- De 193 partes del AP, hasta el momento sólo 46 presentaron sus estrategias de Largo Plazo (LTS) de desarrollo bajo en emisiones

Sentido de la variación: Compromisos y objetivos ex ante

- Las sucesivas NDC presentadas por los países muestran incrementos progresivos en la ambición...
- ... en particular en términos de mitigación, aunque no sean todavía suficientes

Sentido de la variación: Acción

- La señal de la COP da fuerte impulso a la acción en distintos espacios (públicos, no estatales, de las finanzas, de la sociedad civil), pero...
- ...persiste la brecha de emisiones de corto plazo
- En cuanto a los mercados de carbono ¿cómo se organizan, favorecerán el incremento de la ambición?



... mientras que en el financiamiento se confirma la evidencia de inconsistencias considerables entre discurso, compromisos y acción

Financiamiento



Resultados y nuevas obligaciones

- Se confirma la información disponible sobre el incumplimiento de los PD en completar el aporte de 100 mil millones de dólares (desde Copenhague y Cancún)
- Se hace más evidente la demanda para la creación de fondos de financiamiento específicos (adaptación y pérdidas y daños, entre los más importantes)

Consistencia/ Coherencia

- Persisten los desbalances entre los fondos destinados a financiar acciones de mitigación y a la adaptación.
- Insuficiente financiamiento concesional y mediante donaciones que parece difícil de revertir
- No hay determinaciones (sub-metas) sobre metas específicas para adaptación o porcentajes de donaciones y fondos concesionales

Sentido de la variación: Compromisos

- En un texto muy elegante, la COP lamenta que los PD no han podido aun cumplir con esa meta y acoge con beneplácito el *Climate Finance Delivery Plan: Meeting the US\$100 Billion Goal*.
- Ese Plan de Provisión de Finanzas Climáticas promete entregar (otra vez) US\$100 mil millones en el 2023 y excederlo post 2025
- Meta post 2025 de finanzas climáticas: decisión de concluir esa negociación para el 2024
- Se urge a los PD a que aumenten el financiamiento para adaptación y consideren duplicarlo
- El reporte de finanzas deberá incluir información específica sobre el financiamiento público

Sentido de la variación: Acción

- No se evidencian avances concretos para aumentar la magnitud de los desembolsos hasta el 2023, aunque hay nuevos anuncios y promesas.
- Fuerte decepción de los países en desarrollo, especialmente de África, con este magro resultado manifestado en el plenario de cierre (p.e., la declaración de la República de Kenia, entre otras)



Si bien hay avances en la jerarquización de la adaptación en el Glasgow Climate Pack, en la práctica no se registran concreciones sustantivas...

Adaptación



Resultados y nuevas obligaciones

- **Establecimiento de un Programa de Trabajo Glasgow – Sharm el-Sheik que permita la plena y sostenida implementación de la Meta Global de Adaptación** (Párrafo 11, CMA.3)
- **Un compromiso para al menos duplicar el financiamiento para la adaptación para el 2025**, respecto de los niveles de 2019 (Párrafo 18, CMA.3)
- Facilitar la ponderación del progreso en lo que concierne a la Meta Global de Adaptación de cara al balance global en 2023
- Reforzar los medios de implementación para la adaptación

Consistencia/ Coherencia

- Desequilibrio entre los esfuerzos para viabilizar en esta Conferencia la mitigación y la adaptación
- Persisten intenciones en ciertos círculos de circunscribir la elegibilidad del acceso a recursos al subconjunto de los países más vulnerables

Sentido de la variación: Compromisos y objetivos ex ante

- Se evidencia un incremento en las declaraciones sobre la necesidad de atender las dificultades y las complejidades en las acciones de adaptación
- Hacer operativa la meta global de adaptación (MGA)

Sentido de la variación: Acción

- Son escasos los avances concretos que faciliten y hagan viable la materialización de los esfuerzos de adaptación
- La COP27 en Sharm el-Sheik, Egipto, y por ende en África, se concentrará inexorablemente en la adaptación

... los acuerdos sobre los abordajes destinados al tratamiento de las pérdidas y daños continúan con escasos avances

Pérdidas y daños



Resultados y nuevas obligaciones

- Hacer operativa la Red de Santiago sobre P&D
- Movilizar financiamiento para hacer posible ese proceso
- Definir el papel de P&D en las NDC

Consistencia/ Coherencia

- A pesar de las múltiples menciones a la equidad en las discusiones y sesiones previas no se han concretado otras definiciones sustantivas sobre P&D en los acuerdos

Sentido de la variación: Compromisos ex ante

- Acuerdo en proveer a la Red de Santiago sobre P&D con fondos para apoyar la asistencia técnica para evitar, minimizar y enfrentar las P&D
 - Se urge a los PD a proveer estos fondos.
- Establecimiento de un diálogo para discutir arreglos sobre financiamiento sobre pérdidas y daños

Sentido de la variación: Acción

- Son muy escasos los avances en financiamiento para P&D, una cuestión crítica para un número elevado de países
- Pérdidas y daños y recursos financieros, ¿el elefante en el bazar del régimen climático?
- La solidaridad queda disminuida en la renuencia de los PD a enfrentar esta cuestión

Concluidas las MPD para los mecanismos de mercado, un avance menor en mecanismos no relacionados con éste y trabajo pendiente de cómo integrar los mercados voluntarios

Libro de reglas del AP – Art. 6



Resultados y nuevas obligaciones

Se completaron definiciones pendientes del libro de reglas:

- Orientaciones sobre Enfoques cooperativos (ITMO) [Artículo 6, párrafo 2 AP]
- Mecanismo de Desarrollo Sostenible: normas, modalidades y procedimientos (A6.4ers) [Artículo 6, párrafo 4 AP]
- Enfoques no relacionados con el mercado: programa de trabajo [Artículo 6, párrafo 8 AP]

Sentido de la variación: Compromisos ex ante

Las partes deben adecuar arreglos institucionales y definiciones de orden doméstico vinculadas con:

- Puntos focales y procesos domésticos de evaluación y definiciones sobre ITMO y de A6.4ers
- Regímenes de información principalmente de Art. 6.2 y 6.4
- Adecuaciones de las NDC vinculadas con los “ajustes correspondientes” a las transacciones (para evitar doble contabilidad), y mecanismos de eliminación de ITMO
- Cargos sobre los fondos devengados para financiar la adaptación (y gastos de administración).

Consistencia/ Coherencia

- No se produjeron definiciones sobre los mercados voluntarios, que a la fecha representan el principal flujo de transacciones (atractivas para el sector privado, aunque relativamente irrelevantes para la mitigación) de actividades de mitigación por fuera de los ETS, ni sobre cómo interactuarán con los ITMO y A6.4ers
- Permite, bajo ciertas condiciones, la utilización de CERs (del MDL) emitidos desde 2013 para el cumplimiento de NDC

Sentido de la variación: Acción

- No aplica pues las definiciones acaban de producirse
- Quedan **por identificar y enfrentar los vacíos regulatorios que podrían menoscabar la integridad ambiental** de los esquemas y mecanismos de mercado establecidos



El marco de transparencia reforzado reduce efectivamente la discrecionalidad en la presentación de NDC y otros aspectos, manteniendo flexibilidad para los PeD

Libro de reglas del AP – Marco de transparencia



Resultados y nuevas obligaciones

- Establece las orientaciones para hacer operacionales las modalidades, procedimientos y directrices para el marco de transparencia reforzado, atendiendo cuestiones metodológicas
- Establece formatos comunes para la presentación de inventarios, de nuevas NDC y del progreso en la implementación de NDC
- Define el Esquema del Informe Bienal de Transparencia, incluyendo aspectos vinculados con los enfoques cooperativos

Consistencia/ Coherencia

- (+) Establece formatos tabulares comunes con un nivel de detalle incremental respecto de los regímenes anteriores, consistente con la necesidad de incrementar la transparencia en los inventarios y las NDC
- (-) Los lineamientos vinculados con la aplicación de las opciones de flexibilidad pueden resultar laxos
- (+) Define la asistencia financiera, desarrollo y transferencia tecnológica y asistencia para el fortalecimiento de capacidades para adoptar el MTR, y el Programa de capacitación para expertos técnicos

Sentido de la variación: Compromisos ex ante

- Se reduce la discrecionalidad y los grados de libertad de las partes, que deben adoptar (si no median mecanismos de flexibilidad) formatos y criterios comunes de presentación ausentes en las NDC presentadas hasta la fecha
- **Representa un esfuerzo adicional de los PeD en términos de capacidad técnica, humana y presupuestaria instalada** que debiera financiarse para poder cumplir con el régimen de información

Sentido de la variación: Acción

- No aplica pues las definiciones acaban de producirse

La discusión sobre los plazos comunes para la presentación de las NDC se saldó con una “invitación”

Libro de reglas del AP – Plazos comunes

Resultados y nuevas obligaciones

- Además de la invitación a revisar y fortalecer sus metas 2030 para fines de 2022 (ver acápite “mitigación”), se invita a los países a comunicar sus NDC en 2025 con plazo hasta 2035 y cada 5 años (e.g. 2030-2040)
- Este criterio homogeniza los plazos

Consistencia/ Coherencia

- Reafirma la naturaleza de la “capacidad nacional de decisión” en relación con la elaboración de las NDC

Sentido de la variación: Compromisos ex ante

- No aplica pues las definiciones acaban de producirse

Sentido de la variación: Acción

- No aplica pues las definiciones acaban de producirse



Fuertes señales a sectores de la economía real que dan lugar a acciones para reducir emisiones e impulsar transformaciones en actividades clave

Economía real



Resultados y nuevas obligaciones

Anuncios de países y actores no estatales (durante la COP fuera [en paralelo] de la agenda formal) dan señales (políticas) de mayor ambición

■ Objetivos de la presidencia de UK

- Eliminación (reducción paulatina) de la producción/uso de carbón ("Coal to Green Power")
- Transporte (33 gobiernos se comprometen a una transición a 100% de automóviles y vehículos livianos con emisiones cero)
- Deforestación ("Leaders' Declaration on Forests and Land Use", abarca el 90% de los bosques globales)

■ Otras coaliciones y asociaciones

- Metas de reducción de metano (circa 100 países, "Global Methane Pledge" para reducir el 50% de las emisiones de metano)
- Transición energética justa (ejemplo destacado, proyecto Sud África)
- BOGA ("Beyond Oil & Gas Alliance")
- Celebración de alianzas (i.e. Mercosur, China-EEUU)

Sentido de la variación: Compromisos ex ante

- Nuevas iniciativas, en algunos casos sin anuncios previos, calculadas para producir un impacto significativo durante el proceso de la negociación en Glasgow

Consistencia/ Coherencia

- Se trata de coaliciones y alianzas de países que deberán articular los medios para cumplir con sus objetivos enunciados (intenciones) aunque los compromisos son individuales, mayormente de cada país signatario...

Sentido de la variación: Acción

- Constituyen compromisos cuya eficacia y velocidad de implementación deberán verificarse y cuyos objetivos deberán materializarse primariamente en esta década

¿Ha resultado exitosa la COP26? Una matriz de señales...

		Resultados y nuevas obligaciones	Consistencia/ Coherencia	Sentido de la variación	
				Compromisos	Acción
Mitigación		●	●	●	●
Financiamiento		●	●	●	●
Adaptación		●	●	●	●
Pérdidas y daños		●	●	●	●
Libro de reglas del AP	Artículo 6	●	●	●	●
	Marco de Transparencia Reforzado	●	●	●	●
	Plazos comunes	●	●	●	●
Economía real		●	●	●	●

● Avances

● Demoras

● Estancamientos

● No aplica

Reducir las emisiones y descarbonizar las economías es urgente; para abordarlos se registran avances especialmente en la mitigación...

- En esta COP se ha terminado de consolidar un compromiso firme hacia la meta global de mitigación más ambiciosa de las enunciadas en el AP: 1,5º C
- Ha quedado abierto el camino para que, en contraste con el ciclo quinquenal de elevación de la ambición, **las NDC sean revisadas y reforzadas por los países tanto como sea necesario, en esta instancia en el 2022. Este es un avance sustantivo de la COP**
- Las mesas ministeriales a partir de la COP27 contribuirán en propulsar ya en esta década NDC que estén plenamente alineadas con el Acuerdo de París. **Ha sido, en ese sentido, una COP centrada en la mitigación**
- Es preciso reforzar a partir de ahora la decisión colectiva de implementar las NDC. Para ello se hacen **necesarios los medios de implementación** (fondos, tecnologías, capacidades) que demoran en proveerse. Los PD no han estado a la altura en esta materia, aunque prometen mejorar
- **Algunas de las iniciativas de países y actores no estatales lanzadas durante la COP no tienen demasiados precedentes en términos de alcance, ambición y relevancia.** Resta saber como se concretarán

... aunque aún insuficientes para alcanzar las tres metas globales del AP

- El financiamiento para alcanzar objetivos más ambiciosos, en términos de mitigación y los necesarios para la adaptación, sigue siendo insuficiente tanto en términos de compromisos formulados como de efectivo desembolso de esas promesas... **subsiste, en rigor, una enorme brecha de financiamiento**
- Los acuerdos en Glasgow en esta materia han sido inadecuados, aunque lucieran algo más prometedores
- Los países desarrollados parecen tener dificultades en coordinar un proceso para la distribución del esfuerzo de financiamiento (su propio *burden sharing*), un esfuerzo que ha sido hasta aquí desparejo
- La brecha entre el compromiso actual de financiamiento climático de 100 mil millones, los recursos movilizados para el financiamiento climático de no mas de 632 mil millones de dólares, según las estimaciones existentes (de distinta fuente), y **las necesidades de financiamiento para la inversión en acción climática requerirán la puesta en vigor de distintos mecanismos y de reformas en los sistemas financieros para la expansión de los recursos disponibles para los países en desarrollo**

El proceso puede haber ganado impulso con independencia de las distancias entre los resultados logrados y las expectativas generalizadas a escala global previas a la Conferencia

- La COP27 en Sharm el-Sheik, Egipto, en 2023, **será una conferencia enfocada a la adaptación y a su financiamiento**, pues África ha venido reclamando insistentemente recursos financieros sustantivos para adaptarse y contribuir a la mitigación en la medida de sus posibilidades.
- Casi en medida equivalente, **P&D ocupará un lugar central**
- Los asuntos relativos al financiamiento, asociado sin duda a la solidaridad, seguirán siendo claves, aunque no ocupen entonces un lugar destacado en la agenda formal
- **La cuestión referida a P&D también mantendrá un carácter contencioso y creará tensiones nuevamente en el proceso de negociación.** La cautela para evitar que el tratamiento de la cuestión de las responsabilidades le dé una condición de pasivo contingente, provoca una absoluta renuencia de los PD a involucrar recursos financieros en este ítem, casi siquiera para financiar y hacer operativa la Red de Santiago de P&D

Un segundo progreso significativo es la finalización del Libro de Reglas del AP

- Entre los avances registrados, **un segundo progreso claramente significativo es la finalización del Libro de Reglas del Acuerdo de París**, que entrega un marco común para la implementación, entre otros temas, en lo que concierne a la cooperación internacional en la acción climática, vía mercados o mediante enfoques no basados en los mercados
- Si bien en esta COP se completaron cuestiones de modalidades y procedimientos esenciales, la tarea (como siempre) recién empieza
- La responsabilidad, en la dimensión de la acción, ahora se traslada a la implementación y a la construcción regulatoria de detalle
- Como parte del Libro de Reglas se acordó en Glasgow respecto de un Marco de Transparencia Reforzado, un avance imprescindible para asegurar la integridad ambiental del AP, si bien queda seguir el trabajo técnico en esta materia.
- Hay alrededor de 50 páginas de formatos tabulares de reporte, lo que significa un acervo valioso que permitirá medir los progresos vis a vis las NDC. Esto es, poder dar cuenta de una manera confiable y evitar dobles contabilidades

Se adoptó una decisión relativa a los plazos comunes, otra de las cuestiones críticas en el Libro de Reglas del AP

- La decisión adoptada asegura que los países presenten cada dos años a partir de 2024 un inventario de emisiones y el progreso hecho en la implementación de sus NDC
- Asimismo, se adoptó una decisión relativa a los plazos comunes, otra de las cuestiones críticas en el Libro de Reglas, que implica que, conforme la decisión, en la práctica hay un plazo de 5 años, que resulta del establecimiento de fechas finales comunes para las NDC
- La adecuación a este marco representa, por una parte, un esfuerzo para los países en desarrollo. Por la otra, es un progreso enorme para reflejar los avances que realiza cada país, de modo que desarrollar las capacidades para cumplir con esta exigencia de reporte debería ser una prioridad para los países, en distintas dimensiones relevantes
- El Pacto Climático de Glasgow, además, ha extendido la invitación para que los países presenten sus Estrategias a Largo Plazo de Desarrollo Bajo en Carbono —que originalmente debían presentarse en 2020—, más allá de ese año

La referencia explícita a los combustibles fósiles es otro avance, si bien simbólico, considerable de esta COP

- La referencia explícita a los combustibles fósiles, que representan aproximadamente un 75% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero **es otro avance, si bien simbólico, considerable de esta COP**, ya que la Convención hacía mención a esos combustibles solo para reconocer las dificultades especiales de los países, especialmente de aquellos en desarrollo
- La cuestión que suscitara tanta consternación relacionada con el cambio de texto final (**phase down** por *phase out*) en algún sentido debiera preocupar más desde el punto de vista de la aceptación de un procedimiento irregular que del impacto efectivo

Muchas gracias

Equipo Decarboost – Argentina

mc@itdt.edu