

***Nota de Política***

# La COP 26

**Acerca de la ambición, el compromiso y los recursos cuando  
subsisten las brechas**

Hernan Carlino

Octubre 2021



## La COP 26

### Ambición, compromiso y recursos, cuando el tiempo se agota y subsisten las brechas

En apenas unos días, el 31 de octubre, comienza en Glasgow la vigésima sexta Conferencia de las Partes (COP 26) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, coincidiendo con el sexto aniversario de la adopción del Acuerdo de París.

Las expectativas sobre los resultados de esas sesiones van desde las miradas esperanzadas de algunos a un angustiado escepticismo de otros muchos.

Es que un elevado número de habitantes del planeta concentra hoy primariamente sus preocupaciones en los efectos implacables de la pandemia, está agobiado por la dificultades económicas por las que atraviesa o se enfoca más bien en como soportar la dureza de las condiciones materiales en las que vive.

Por eso, con frecuencia la cuestión del cambio climático y cómo enfrentarlo no hace parte sustantiva del imaginario colectivo o de las preocupaciones de vastas poblaciones sometidas al impacto inclemente de las desigualdades actuales, de la pobreza, el desempleo y la enfermedad, lo que puede limitar la capacidad de ocuparse en reflexionar acerca de soluciones para un problema global cuyas complejidades no contribuyen ciertamente a una consideración colectiva fructífera. Ni siquiera, tal vez, aquella estimulada por unos medios de comunicación masivos frecuentemente inconstantes, sino superficiales, en el tratamiento de temas sustantivos. A menos que un desastre traiga las amenazas al primer plano y exhiba la

vulnerabilidad extrema de las sociedades a los impactos provocados por el cambio climático.

Sin embargo, lo que suceda en Glasgow afectará a todos, muy posiblemente impactará más severamente a aquellos más vulnerables, a los que menos capacidad de respuesta tienen frente a los efectos adversos del cambio climático, y, sobre todo, incidirá sobre la vida de los que hoy no pueden hacerse oír, ni votar, ni consumir, las generaciones futuras.

Es por eso que lo que se decida en esta nueva cumbre del clima habrá de contribuir a impulsar la acción climática o una vez más permitirá que lo que allí suceda signifique demorar otra vez la puesta en marcha de procesos de transición a la carbono neutralidad imprescindibles.

Esa demora está asociada a que las transiciones

***Las transiciones puedan resultar traumáticas para aquellos que resultan afectados por los cambios radicales que se introduzcan; y algunos de esos actores tienen la capacidad de paralizar o posponer esos cambios***

puedan resultar traumáticas para aquellos que resultan afectados por los cambios radicales que se introduzcan; y algunos de esos actores tienen, por cierto, la capacidad de paralizar o posponer esos cambios.

Es en este sentido, especialmente, que la inminente vigésima sexta Conferencia de las Partes

no representa solo una instancia importante de la ya extendida y frecuentemente infructuosa secuencia de la laboriosa construcción del régimen climático internacional.

Glasgow constituye también -y sobre todo- una prueba decisiva de la capacidad del Acuerdo de París de afianzar en el tiempo la dinámica de la



ambición colectiva creciente que la arquitectura de ese Acuerdo ha establecido.

Las preguntas de cara a Glasgow son entonces: Puede demostrarse tangiblemente que la estructura creada es eficaz? Hay ya indicios que ha empezado a funcionar adecuadamente? Y, más radicalmente, ¿la coalición que dio lugar al Acuerdo de París puede en lo esencial reconstruirse hoy -incluso con nuevos actores- para garantizar en el largo plazo las transformaciones que las metas globales requieren?

La urgencia de la crisis climática y las líneas de tiempo del Acuerdo hacen que la COP 26 sea

***Glasgow constituye una prueba decisiva de la capacidad del Acuerdo de París de afianzar en el tiempo la dinámica de la ambición colectiva creciente que la arquitectura de ese Acuerdo ha establecido***

entonces una de las cumbres internacionales más importantes de estos tiempos, tal vez crucial: al menos desde la firma del Acuerdo de París.

La COP estará pues atravesada por urgencias, resistencias, y conflictos que a veces nacen en la arena internacional y se

trasladan rápidamente a las deliberaciones climáticas.

La reunión también es importante en buena medida por lo que los países han prometido hacer a esta altura en materia de acción climática. Por lo pronto era de esperar, según lo declarado en los distintos eventos internacionales que todos los países habrían de anunciar nuevas y exigentes metas de reducción de emisiones.

Para examinar los principales elementos en discusión, a continuación, se analizan sus cuestiones centrales.

## 1. Los obstáculos

En principio, puede notarse que en el camino a Glasgow crecen algunos obstáculos políticos, de procedimientos y logísticos para poder asegurar el éxito de la negociación y cumplir con los objetivos planteados por la Presidencia de la COP.

Entre esos escollos de distinto origen y jerarquía se anotan lo siguientes:

- la ausencia de jefes de estado de países que son grandes emisores y, por ende, claves en la consecución de acuerdos significativos;
- un escenario de promesas incumplidas, especialmente en materia de financiamiento climático, que afecta a los países en desarrollo y crea un ambiente a priori algo hostil para las deliberaciones. Debe tenerse en cuenta que hay una crisis de la deuda externa de los países de ingresos bajos y de algunos de ingresos medios y, asimismo, recordar el limitado espacio fiscal que deja la pandemia en un elevado número de esos países, lo que destaca la necesidad de donaciones y del financiamiento concesional para impulsar allí la acción climática;
- la inequidad en el acceso a las vacunas para la COVID-19 a escala global, que actúa como un efecto negativo de demostración;
- el contexto actual de alta volatilidad de precios de la energía que exhibe algunas de las complejidades que puedan estar asociadas con las transiciones energéticas;
- el hecho que la COP 26 sea en efecto una constelación de cinco diferentes



sesiones de deliberaciones<sup>1</sup>, con una agenda combinada muy amplia;

- las limitaciones que los protocolos sanitarios imponen a las negociaciones presenciales, que prolongan las habidas en la larga etapa preparatoria, debida al hiato por la pandemia, que fueron realizadas de manera virtual, se probaron ineficaces, y afectaron el proceso de construcción de acuerdos;
- las restricciones de viaje que amenazan la participación de los países que son más vulnerables al cambio climático, lo que podría provocar un desequilibrio en posibilidad de la manifestación de los puntos de vista de los países en desarrollo en las sesiones;
- las serias dificultades logísticas para asistir a la conferencia planteadas por la pandemia y los límites al número de delegados que pueden participar;
- los elevados costos de la participación para los delegados de los países en desarrollo, entendidos por algunos países y organizaciones como casi discriminatorios; y,
- cierto grado de desorganización en la etapa preparatoria, asociado a las condiciones de contexto.

De hecho, la Presidencia designada de la Conferencia ya ha hecho saber que, en su opinión, anticipa que las negociaciones serán extremadamente duras y, sobre el punto particularmente contencioso de las finanzas climáticas, ha dejado trascender que estima la chance que los países desarrollados cumplan con sus compromisos de asistencia climática en estas sesiones sólo en 6 en 10.

No obstante estas dificultades, la próxima cumbre climática es un momento apropiado para poder juzgar si los gobiernos que son Partes del Acuerdo

de París (AP) están realmente dispuestos a hacer todos los esfuerzos necesarios para alcanzar las metas establecidas en el propio Acuerdo o si otros intereses nacionales o supranacionales tienden a desvirtuar o postergar el incipiente avance por los senderos de la transición que es dable observar.

Más aún, la insuficiencia de progresos sustantivos

***Es un momento apropiado para poder juzgar si los gobiernos que son Partes del AP están realmente dispuestos a hacer todos los esfuerzos necesarios para alcanzar las metas establecidas en el propio Acuerdo o si otros intereses nacionales o supranacionales tienden a desvirtuar o postergar el incipiente avance.***

en la COP 26 revelaría, además, las implicancias de la limitada voluntad política o, en algunos casos, la impericia de una parte de los múltiples actores involucrados en las transformaciones que hace falta impulsar para enfrentar el cambio climático.

La posible parsimonia en la decisión de actuar incluso reforzaría la percepción indirecta, la constatación de la importancia de la capacidad de obstaculizar el progreso colectivo que

poseen los grupos corporativos que más se favorecen hoy por la inacción y, por contraste, están amenazados por la intensificación de la acción climática. La distancia entre la retórica de impulso decidido a la acción y su efectiva materialización es, en ocasiones, muy pronunciada en estos actores.

Es que la naturaleza sistemática de las transiciones socio-técnicas que hay que llevar a cabo para enfrentar el extraordinario desafío que representa el cambio climático para la civilización actual requiere la participación colectiva de las sociedades, no solo de los gobiernos, a la vez que

<sup>1</sup> La Conferencia de las Partes de la Convención Marco (COP 26), la Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP 16), la Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA 3), las sesiones

del Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI 52-55), y las sesiones del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA 52-55).



una cooperación internacional tan robusta como generosa, condiciones estas últimas que el contexto internacional actual ciertamente no exhibe en demasía.

## 2. Los temas de Agenda

Además de constituir una instancia decisiva para poder evaluar la robustez de la voluntad para la acción común y tomar nota de los casos manifiestos de renuencia a hacer -que puedan exhibir algunas Partes del Acuerdo más allá de sus posiciones discursivas-, será posible apreciar los resultados de la Cumbre Climática en diferentes asuntos incluidos en la agenda de las sesiones, en los cuales deben lograrse necesariamente progresos sustantivos, entre ellos en los siguientes temas:

**Mitigación.** La realización de la COP es el

*La agenda actual de Glasgow retoma los asuntos que también habían quedado pendientes en la COP 25 en Madrid en diciembre de 2019. Sin embargo, desde una perspectiva política, la COP 26 debe lograr bastante más que sólo concluir con la agenda de la negociación propuesta para estas sesiones y abordar los temas pendientes.*

horizonte establecido para que los países presenten compromisos nuevos y adicionales en materia de reducción de emisiones contenidos en sus contribuciones determinadas nacionalmente (NDC) así como sus estrategias de desarrollo a largo plazo (LTS) bajas en emisiones que típicamente se extienden hasta el 2050.

Eso implica elevar la ambición de los planes climáticos nacionales. Las sesiones marcan pues el primer paso en el esquema de ambición progresiva concebido en el Acuerdo

de París y una prueba de su viabilidad; al inicio contrastando las reducciones agregadas

prometidas para el 2030 con la necesidad de lograr una reducción de emisiones globales no menor al 45% hacia esa fecha.

**El financiamiento climático.** Hay una promesa de los países desarrollados de entregar 100 mil millones de dólares anuales hacia el 2020, que no se ha cumplido, pese al consenso en que ese monto es claramente insuficiente. Cómo se cumplirá finalmente esa promesa, si habrá un incremento del monto para el periodo 2021-2025 y cuál será el nivel post 2025 de esa provisión de recursos constituyen cuestiones cruciales a resolver en estas sesiones.

**La adaptación.** Apoyar a los países en desarrollo más vulnerables, sea en materia de adaptación como en las cuestiones relativas a pérdidas y daños, sigue siendo políticamente vital aunque deberá encontrar su lugar en una agenda extraordinariamente densa.

**Cooperación voluntaria.** Hay un limitado número de cuestiones que quedaron sin resolver en esta materia cuando concluyó la COP 25, celebrada en Madrid en diciembre de 2019 - que debía haberse realizado en Chile - y que razones de seguridad hicieron necesario que se trasladara la sede definitiva de las sesiones a España. Pero éstas son importantes para un número de Partes y a la vez contenciosas. En esta materia entonces hay que concluir con el texto de este artículo, asegurando la integridad ambiental, la ambición en la mitigación, y el rigor técnico que permita evitar la doble contabilidad, incluyendo asuntos tales como si aplicar y, en ese caso como, unidades de emisión generadas antes de 2020 para cumplir con las NDC, acordar acerca de la determinación de la adicionalidad, y establecer como generar recursos para la adaptación mediante ingresos generados por los mecanismos, entre otros.

**Modalidades, procedimientos y directrices.** Completar las directrices para la implementación del Acuerdo de París, incluidas en el conjunto de decisiones que resultaron del Programa de





Trabajo bajo el Acuerdo de París (PAWP, por sus siglas en inglés), conocidas coloquialmente como el “libro de reglas de París, que permita definir un marco transparente, eficaz y costo-eficiente para la acción.

Concluir con estas cuestiones permitiría completar entonces el “libro de reglas de París”, que fuera mayormente resuelto hace tres años en Katowice, Polonia. En efecto, ya en esa conferencia, los países consiguieron acordar casi todo los elementos de un marco comprensivo para hacer operacional el Acuerdo de París, aunque quedaron algunos temas sensibles, como el Artículo 6, que no pudieron ser resueltos por entonces.

La agenda actual de Glasgow retoma, en realidad, los asuntos que ya habían quedado pendientes en la COP 25 realizada en Madrid en diciembre de 2019. Luego la pandemia hizo necesario postergar la COP 26, que debía haberse realizado a fines de 2020.

Debe notarse que si bien las mencionadas son cuestiones fundamentales para poder asegurar la integridad ambiental del Acuerdo y a la vez permitir su más plena implementación, es claro que desde una dimensión política la COP 26 debe lograr bastante más que sólo concluir con la agenda formal de la negociación propuesta para estas sesiones en Glasgow.

Esencialmente lo que se requiere es volver a generar confianza en un proceso de construcción de gobernanza a veces frágil, a veces volátil, y sobre todo demostrar su eficacia, para lo cual es prioritario asegurar la viabilidad de las metas globales adoptadas, porque no hay dudas, desde el punto de vista científico, acerca de la necesidad de alcanzarlas.

Lo que esta en juego es la capacidad política, técnica y financiera de lograr las metas globales del AP, y para ello es también imprescindible asegurar la participación de la sociedad en los procesos de transformación, de los ciudadanos en

tanto tales y a la vez como consumidores y tomadores de decisiones de inversión, eligiendo unos u otros patrones de consumo y estilos de vida, con mayor o menor intensidad de carbono. Esto requiere, a su vez, un sustantivo esfuerzo de información, educación y explicación acerca de la racionalidad de las medidas que se deban adoptar.

También hace falta disponer de un diseño de unas políticas que permitan ocuparse de la situación de aquellos actores afectados por los efectos de las transiciones, de modo de limitar la posibilidad de que intenten obstaculizar o impidan esos cambios, especialmente en el caso que esos procesos de transformación deban desarrollarse en el ámbito de sociedades democráticas, con las tensiones usuales entre el corto y el largo plazo.

### 3. Los asuntos claves

---

Aunque no ha habido hasta aquí consenso acerca de como resolver el conjunto de las cuestiones indicadas más arriba relacionadas con los temas propios de la agenda, parece haber en cambio cierto grado de coincidencia respecto de cuales son los asuntos claves que es necesario atender y a los cuales hay que tratar de dar respuesta en estas sesiones.

En esta instancia tan cercana a las sesiones, el análisis se plantea aquí primariamente desde una perspectiva estratégica, la que está dirigida a poder consolidar el régimen climático en sus dimensiones y elementos centrales, reforzar la gobernanza y, a la vez, entregar señales claras y unívocas a las sociedades y a los sistemas económicos.

Se identifican a continuación las cuestiones consideradas vitales y se hacen algunas propuestas sobre cuales habrán de ser los resultados que, de alcanzarse, podrían contribuir a valorar positivamente el progreso logrado en esta cumbre del clima.



### 3.1. Mantener vivo el objetivo global de 1.5°C

Desde una perspectiva eminentemente política, y por encima de la consideración de algunos de los ítems de la compleja agenda prevista, en la COP 26 en primer lugar es preciso, más bien imprescindible, potenciar el esfuerzo por no sobrepasar el límite de 1.5°C. Es prioritario lograr entonces mantener vivo ese objetivo global que implica reconocer la ineludible restricción del presupuesto global de carbono.

Para ello hace falta que los países den muestras evidentes, tangibles, de su decisión de actuar y comunicar que harán todos los esfuerzos necesarios para evitar que ese límite sea traspasado, lo que implica impedir que el ascenso de la temperatura media mundial exceda ese incremento, como es el caso de otras fronteras planetarias que ya han sido o están siendo rebasadas rápidamente.

Según la formulación del Acuerdo de París, consignada en el Art. 2.1.a), el objeto de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático debe ser “[m]antener 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”. Estos niveles permitirían reducir considerablemente los riesgos y los impactos del cambio climático.

Por contraste, no lograr ese objetivo implicaría enfrentar impactos muy probablemente de proporciones catastróficas a escala global y cambios irreversibles en los sistemas naturales, de

algunos de los cuales ya se empieza a tener registros.

El panorama de cara a las inminentes sesiones no parece ser a priori, sin embargo, demasiado favorable en esta materia.

El Informe de Síntesis de las NDC (UN, septiembre

*El panorama de cara a las inminentes sesiones no parece ser a priori, sin embargo, demasiado favorable en potenciar el esfuerzo por no sobrepasar el límite de 1.5°C.*

de 2021) da cuenta que las Contribuciones Determinadas Nacionalmente que fueran presentadas por los países hasta el 30 de julio de 2021 podrían resultar hacia 2030 en un aumento proyectado de las emisiones del 15,9% respecto de los niveles del 2010 (en el supuesto que haya una plena

implementación de las NDC, incluso en su componente condicional).<sup>2</sup>

Mientras en rigor según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) se requiere en cambio una reducción del 45% hacia el 2030 para lograr mantener las temperaturas por debajo del incremento de 1.5 °C propuesto.

Más aún, la versión actualizada de ese Informe de Síntesis, el *Updated NDC Synthesis Report*, revisado por el Secretariado y difundido el 25 de octubre del corriente, confirma lo que la propia información viene a denominar **tendencias preocupantes**.<sup>3</sup> Esta última valoración resulta de constatar que las reducciones prometidas en las 165 NDC<sup>4</sup> de 192 Partes tomadas en conjunto comunicadas antes de la COP 26, permiten anticipar un incremento considerable -en torno del 16%, como se indica más arriba- en las

<sup>2</sup> Naciones Unidas (2021). Nationally determined contributions under the Paris Agreement.

<sup>3</sup> Naciones Unidas (2021). Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Revised note by the secretariat. 25/10/21.

<sup>4</sup> Incluyendo 116 nuevas o actualizadas remitidas por 143 Partes.



emisiones globales para 2030 respecto del año 2010.

Si este resultado se compara con los últimos hallazgos del IPCC, un aumento de esa magnitud, a menos que fuera revertido rápidamente, podría conducir a una elevación de la temperatura de alrededor de 2.7°C para fines de siglo, un incremento que diverge largamente de la meta global que en materia de mitigación estableció el AP.

Debe notarse además que, según la estimación contenida en el *Emissions Gap Report* del Programa para el Medio Ambiente de Naciones

**La trayectoria de emisiones, aún incluyendo las NDC más recientes comunicadas en el camino a la COP 26, lejos está de ser congruente con el límite de 1.5°C.**

Unidas, la brecha de emisiones (que debiera eliminarse) para mantenerse bajo el límite de 1.5 °C es de aproximadamente 28 mil millones de toneladas de CO<sub>2</sub>e,<sup>5</sup> mientras la ambición acumulada en las nuevas 165 NDC

remitidas -disponibles hasta hoy- permite reducir las emisiones proyectadas hacia el 2030 (respecto de los niveles de 2010) en solo 2.92 Gt CO<sub>2</sub> eq expresada en valores absolutos, lo que equivale a un 9,0%.<sup>6</sup>

De modo que la trayectoria de emisiones, aún incluyendo las NDC más recientes comunicadas en el camino a la COP 26, lejos está de ser congruente con el límite de 1.5°C.

Si bien 147 países presentaron sus NDC nuevas o ajustadas, éstas representan aproximadamente la mitad de las emisiones totales, en cuanto están pendientes las actualizaciones (o no han sido incluidas en la contabilidad última de las NDC,

actualizada por el Secretariado estos días) de las NDC de dos grandes emisores, China (27% de las emisiones totales) y la India (7% de las emisiones totales).<sup>7</sup>

En tanto, algunos países habrían presentado incluso nuevas NDC con niveles de reducciones iguales a las anteriores o inclusive menos ambiciosas, que las que comunicaran anteriormente, lo que contraviene la regla de progresividad en la ambición en la mitigación -en el ciclo quinquenal de presentación de las contribuciones- que establece el AP.

Pese al esfuerzo minucioso por monitorear las promesas de aumentar la ambición en la mitigación que se llevan a cabo en el plano internacional,<sup>8</sup> para intensificar la reducción de emisiones de GEI que cada país se propone concretar, es claro que en la práctica la implementación de la acción climática dependerá considerablemente de que los países estén dispuestos y sean capaces de diseñar estrategias de bajas emisiones a largo plazo, concebir planes de mitigación y de adaptación, diseñar políticas y medidas para iniciar, acelerar y hacer políticamente viables las transiciones, en particular la energética, preparar proyectos y portafolios de inversión para implementar la acción climática a escala y establecer procedimientos de monitoreo, reporte y verificación, y de evaluación de los programas y acciones para dar cuenta y reportar el destino de los recursos recibidos.

Pero la mitigación, cuanto también la adaptación, requiere, especialmente en los países en desarrollo, vastos recursos financieros, tecnológicos y de capacidades científico-técnicas, y, en parte, en esta materia los países

<sup>5</sup> United Nations Environment Programme (2020). Emissions Gap Report 2020.

<sup>6</sup> Naciones Unidas (2021). Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Revised note by the secretariat. 25/10/21.

<sup>7</sup> La primera NDC de China fue presentada en 2016 y la INDC de la India se registra como presentada en febrero de 2016, si bien el plazo para las presentaciones de las INDC vencía el 1 de octubre de 2015.

<sup>8</sup> Ver por ejemplo en: <https://www.climatewatchdata.org/> o <https://ndcpartnership.org/toolbox/climate-action-tracker>





desarrollados tienen cuentas pendientes asociadas directamente con la promesa consagrada en la Conferencia de las Partes realizada en Cancún en el 2010 de proveer 100 mil millones de dólares anuales hacia el 2020 para apoyar la mitigación y la adaptación.

De modo que hay un vínculo causal entre la disponibilidad de esos recursos financieros y la factibilidad de la acción que, por otra parte, se les reclama insistentemente a los países en desarrollo.

### **Resultado esperado: Ambición en la acción climática**

Luego de observar la brecha de emisiones a la luz de los datos actualizados, hay cierto consenso en la necesidad de acelerar la ambición en la mitigación en esta década crítica para permitir que el objetivo de 1,5 °C siga estando al alcance, pese a las dificultades que entraña. Esto no significa que ese consenso se traslade necesariamente a un acuerdo sobre cómo aumentar la ambición en este contexto, quiénes serían los principales responsables de lograrlo y cuáles los medios y tener en cuenta que este proceso debe estar basado en la mejor ciencia disponible. Esta última cuestión es particularmente crucial teniendo en cuenta la importancia de que se concrete el aumento de la ambición en los mayores emisores.

Una posibilidad para aumentar urgente y efectivamente la ambición sería acordar llamar a las Partes a visitar sus Contribuciones Determinadas Nacionalmente cuando estas no estén alineadas con la meta global, así como presentar Estrategias de bajo carbono a Largo Plazo (LT-LEDS, por su acrónimo en inglés)<sup>9</sup> actualizadas, de modo que incluyan el compromiso de carbono neto cero y carbono neutralidad hacia mediados de siglo, teniendo en cuenta las responsabilidades comunes pero

diferenciadas y las respectivas capacidades; esas revisiones deberían haberse completado antes de que se lleven a cabo las sesiones en torno al Balance Global (tal como ya está convenido en el AP), previsto para el 2023.

***Hay cierto consenso en la necesidad de acelerar la ambición en la mitigación en esta década crítica para permitir que el objetivo de 1,5 °C siga estando al alcance, pese a las dificultades que entraña.***

Esas revisiones anticipadas deberían fungir como una demostración clara de la voluntad política de hacer, de modo que los actores involucrados claves, especialmente los no estatales -que tendrán una participación clave en la implementación y el cumplimiento de las

Contribuciones Determinadas

Nacionalmente-, registren la irreversibilidad del proceso de transformación que se ha puesto en marcha.

Debe notarse que acelerar la ambición en la mitigación requerirá acción y progresos en cada uno de los pilares del Acuerdo de París, a la vez que asegurar que todos los resultados de las sesiones estén estrictamente alineados con el objetivo de 1,5 °C. También es necesario, finalmente, por razones de consistencia y operatividad que se concluya con las cuestiones incluidas en el "libro de reglas de París, en particular, en lo concerniente al Art. 6.

## **3.2. Financiamiento**

Es claro que las cuestiones relativas al financiamiento habrán de ser determinantes para el logro de resultados positivos en la COP 26.

En cualquier caso, es necesario volver a destacar que "para reforzar la respuesta mundial a la

<sup>9</sup> Según el Secretariado hasta el 12 de octubre de 2021, 33 Partes habían comunicado sus LT-LEDS, 32 de las cuales habían comunicado una NDC nueva o actualizada.



amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza," el texto del Artículo 2.1.c) del AP incluye la meta global de "[s]ituar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero" (UN, 2015).

Asimismo, el Art. 4.5 del AP sostiene que "Se prestará apoyo a las Partes que son países en desarrollo" para que puedan seguir aumentando

**Un aumento del apoyo prestado permitirá a los países en desarrollo acrecentar la ambición de sus medidas**

sus esfuerzos de mitigación, incluyendo un texto que revela la relación causal entre apoyo vía financiamiento y ambición al afirmar "teniendo presente que un aumento del apoyo prestado permitirá a esas

Partes acrecentar la ambición de sus medidas". Queda claro que el incumplimiento del compromiso de soporte financiero tiene como consecuencia una merma en la ambición, si bien ese punto no es suficientemente destacado en las deliberaciones sobre finanzas climáticas.

Asimismo, en esta misma dirección, pese a la importancia decisiva del Art. 2.1.c), su carácter innovador, y a que significa en alguna medida una ruptura con el tratamiento anterior de la cuestión del financiamiento, su gravitación ha sido en los hechos menor a la que correspondería según su trascendencia, en cuanto supone que el aporte financiero debe ser conmensurable con el objetivo de mitigación como soporte central de la acción.

Por lo tanto, sería necesario tanto impulsar los esfuerzos para incrementar las oportunidades para su consideración en las deliberaciones, cuanto asegurar que se contabilicen, registren y reporten apropiadamente los avances que se produzcan en esta materia.

En una interpretación amplia, el cumplimiento de las metas globales de mitigación y adaptación debería estar acompañado indispensablemente del cumplimiento de la meta sobre financiamiento.

Desde otra perspectiva, la de los resultados, sin alinear la disponibilidad de financiamiento con las necesidades financieras de la mitigación y la adaptación, las metas en materia de adaptación y mitigación serán difíciles o muy difíciles de alcanzar, teniendo en cuenta que una parte considerable de los mayores emisores son, si bien en algunos casos grandes economías emergentes, también países en desarrollo, que pueden encontrar ciertas dificultades para adoptar senderos de transformación.

Hay aquí subyacente una cuestión geopolítica que puede influir sobre las decisiones que se adopten en esta materia. Unos pocos países concentrarán el grueso de las emisiones globales de GEI al 2030: China (34%, hoy 26,1%), Estados Unidos (14%, hoy 12,7%), India (9%, hoy 7,0), y los países de la Unión Europea (7%, hoy 7,5%). Los otros países que integran el G20 sumarían un 21%, mientras el resto de los países alcanzarían al 15% del total (FMI, 2021 y WRI, 2018).

Como se observa, en un contexto de enfrentamiento geopolítico puede resultar políticamente inconveniente para los países desarrollados proveer financiamiento a las grandes economías emergentes, a la vez que competir con ellas en los mercados mundiales, en particular en lo que concierne a la puja en las cadenas globales de valor estratégicas y el comercio de materiales críticos.

Por esa razón, algunos proponen que hasta tanto haya penetrado suficientemente la noción de la inexorabilidad de la acción, el proceso debiera estar liderado por aquellos países decididamente dispuestos a hacer, de modo que otras Partes más renuentes no puedan obstruir el proceso.



Es claro, ha sido reiterado en la negociación climática (aunque con resultados relativamente insuficientes hasta aquí), que el financiamiento climático es esencial y un componente insustituible para lograr la necesaria transformación en los países en desarrollo y avanzar hacia la carbono neutralidad, el desarrollo sostenible y lograr unas sociedades justas y resilientes.

No obstante, en esta instancia clave, es necesario llevar la cuestión nuevamente al más alto nivel de la negociación que de algún modo abre en la práctica esta década crítica para decidir acerca de lo que pueden entenderse en algún sentido como las reglas pendientes del Acuerdo de París.

En especial, es necesario hacerlo teniendo en cuenta, el contexto particular de la economía global y la volatilidad financiera mundial, a lo que se agregan, en el corto plazo, los efectos de la pandemia, que entre otras dificultades macroeconómicas provocan el aumento del costo del servicio de la deuda pública, en medio de una caída en la recaudación fiscal por la disminución del nivel de actividad económica en la mayoría de los países.

A ello deben añadirse las incertidumbres que introduce en la valorización de los activos financieros la profundización de los impactos del cambio climático y la caída en el valor de los activos varados por el efecto de las medidas de respuesta, y la introducción de nuevas regulaciones, lo que tiende a limitar la capacidad de los sistemas financieros nacionales.

Estas circunstancias podrían disminuir la capacidad de las instituciones financieras de movilizar recursos para financiar la transición. Ello obedece a que el proceso de develar el riesgo climático implícito en la cartera de préstamos de las entidades, podría eventualmente hacer decrecer el valor de los activos, el patrimonio y, consecuentemente, la capacidad prestable de los bancos, dada las mayores exigencias derivadas de

las regulaciones sobre riesgo bancario, emanadas de los estándares de Basilea.

Hay que señalar, además, en relación a esto último, que las dificultades de financiamiento en los países en desarrollo no solo se relacionan con la magnitud de los recursos disponibles, debido a que en general se trata de sistemas financieros poco profundos, si no también a que en ellos se verifica un diferencial en el costo del financiamiento.

Desde la perspectiva pública, además, una elevada deuda externa soberana, potencialmente conduce a una forzada reducción del gasto público que alternativamente se hubiera podido destinar a la recuperación verde o a la financiación de la inversión en la acción climática, lo que disminuye los recursos que están disponibles domésticamente para ser movilizados o para apalancar inversiones verdes en el sendero de la transformación. En este sentido la predica de movilizar los recursos nacionales choca contra la astringencia de estos en las condiciones actuales.

Es necesario entonces examinar y eventualmente

***Es necesario entonces examinar y eventualmente proponer acciones más ambiciosas, también en materia de financiamiento, como parte de un programa para la efectiva implementación***

proponer acciones más ambiciosas, también en esta materia, como parte de un programa para la efectiva implementación del Art. 2.1.c) para atender, entre otras, al menos las siguientes cuestiones como se indica a continuación.

Hay diversos asuntos relacionados con las finanzas -incluidos en la agenda- que tendrán influencia sobre los resultados generales que puedan alcanzarse, entre ellos:

- Como asegurar finalmente el cumplimiento de la meta de los 100 mil millones. Un Delivery Plan, elaborado por



Canadá y Alemania por encargo del Presidente designado de la COP, y presentado este 25 de octubre, delinea como los países desarrollados habrán de cumplir con su obligación conjunta de proveer 100 mil millones de dólares anuales para el periodo 2021-2025, y confirma que no han cumplido con su compromiso en el 2020. Este Plan debería haber podido permitir aliviar la tensión sobre esta cuestión, dar claridad y contribuir a construir confianza. No obstante, el Plan solo sugiere confiadamente que los donantes habrán de cumplir con el compromiso de los 100 mil millones anuales recién en 2023 y excederlo 2024/5, y estarían en condiciones de entregar 500 mil millones en el periodo que se extiende entre 2021 y 25.

- ▷ Debe entenderse que los 100 mil millones deben ser vistos como un piso para el financiamiento climático y la nueva meta debería empezar a regir para el 2023, en vez de hacia el 2025.
- ▷ Resolver acerca del programa de financiamiento a largo plazo (LTF), que debía culminar a fines de 2020 y la configuración de ese programa durante la transición 2020-25.
- ▷ Las negociaciones sobre una nueva meta de financiamiento climático post-2025

Respecto de estas cuestiones, además, el Presidente designado, en su nota de reflexiones del 28 de octubre,<sup>10</sup> comunica que es desalentador que los países desarrollados no hayan estado a la altura del compromiso que asumieron inicialmente en 2009, pese a lo cual confía que espera que volverá a estar en línea con ese compromiso, conforme el *Delivery Plan* acordado estos días. Los países desarrollados deberían aumentar el financiamiento para la adaptación, afirma. Aunque no queda claro como,

en esa nota indica que ha hecho un llamamiento a los socios del sector privado a aumentar sus actividades para apoyar la inversión en los países en desarrollo, en línea con el enfoque de asignar un papel central al financiamiento privado que parece predominar en las orientaciones de algunos países desarrollados sobre esta cuestión.

### Resultado esperado

Asegurar que se cumpla finalmente con la meta previa de los 100 mil millones y establecer un procedimiento ambicioso para negociar la nueva meta sobre financiamiento prevista para el post 2025.

Para ello es preciso acordar acerca de:

- ▷ Mandato para iniciar negociaciones
- ▷ El piso de la nueva meta es (otra vez) 100 mil millones de dólares, que podría revisarse a la suba dado la brecha de financiamiento existente. Es preciso tener en cuenta no solo el cumplimiento de los montos comprometidos sino incluir condiciones relativas a la calidad del financiamiento, el adecuado balance entre adaptación y mitigación, y el tipo de fondeo (fondos concesionales, donaciones) y los plazos.
- ▷ Acordar respecto de un abordaje para determinar como las Partes establecerán la nueva meta de financiamiento post-2025, antes del 2025
- ▷ Tomar en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, conforme establece el Art. 9.3 del AP.
- ▷ Determinar como hacer consistentes los flujos financieros de más corto plazo con el Art. 2.1.c del AP. Para ello es necesario proponer el inicio de un programa de trabajo.
- ▷ Extender el Programa de Financiamiento a Largo Plazo de 2020 a 2025.

<sup>10</sup> COP26 President Designate Reflections Note. 28 de octubre de 2021.



- ▷ Mejorar la predictibilidad del financiamiento climático y facilitar el acceso a ese financiamiento, en particular para la adaptación.
- ▷ Considerar los procedimientos para incluir apropiadamente las cuestiones del financiamiento en las discusiones del Balance Global en 2025.
- ▷ Acordar el inicio de las negociaciones sobre una nueva meta de financiamiento climático post-2025
- ▷ Aumentar el monto de financiamiento vía donaciones.
- ▷ Encomendar el tratamiento en el marco del Programa de Financiamiento a Largo Plazo de un proceso de elaboración de propuestas para reformar el sistema financiero que permita asegurar la consistencia de los flujos financieros con los objetivos del PA y en particular con el Art. 2.1.c).
- ▷ Garantizar el acceso a financiamiento concesional para los Países menos Desarrollados y otros países en condiciones de emergencia debido a la crisis de la deuda externa, especialmente aquellos involucrados en los programas para proveer alivio a esas condiciones críticas, entre ellos del FMI y el Banco Mundial, por ejemplo, el *G-20 Debt Service Suspension Initiative (DSSI)* o el *Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI*.

Más allá de estos tópicos, convendría considerar la posibilidad de la introducción de reformas estructurales en el sistema financiero global que no pueden concretarse en el marco de una COP pero debieran ser al menos motivo de discusión.

***Debería considerarse el imperativo de concretar transiciones financieras que se ordenen bajo el nuevo paradigma de sostenibilidad, reconozcan la restricción de carbono, e introduzcan en plenitud el riesgo climático y ambiental en la valoración de las carteras de las entidades y en los criterios para asignar recursos***

Del mismo modo que se plantea la necesidad de desplegar transiciones socio-técnicas a largo plazo, tal como se propone que pongan en marcha los sectores energéticos en cada país, debería considerarse, en este caso, el imperativo de concretar transiciones financieras que se ordenen bajo el nuevo paradigma de sostenibilidad, reconozcan la restricción de carbono, e introduzcan en plenitud el riesgo climático y ambiental en la valoración de las carteras de las entidades y en los criterios para asignar recursos.

### 3.3. Adaptación

Es preciso recordar, como antecedente al considerar la cuestión de la adaptación, que el cambio climático afecta crecientemente el bienestar de los habitantes del planeta y las perspectivas de desarrollo, amenaza revertir los progresos logrados en materia de estándares de vida en los últimos cincuenta años en algunas regiones del planeta, y afecta desproporcionadamente a las poblaciones más pobres y vulnerables. Estos efectos son, por cierto, parte de una de las mayores asimetrías que definen esta cuestión.





El cambio climático afecta, y afectará más aun, los precios de los alimentos y la seguridad alimentaria, la salud y la productividad física, mientras habrá de crear más frecuentes y severas inundaciones, sequías, tormentas severas e incendios forestales.

Pese a la conveniencia económica de invertir en mejorar la resiliencia de la infraestructura, desde la perspectiva del análisis costo-beneficio, la inversión en adaptación y en reforzar la resiliencia son inadecuadas. Estas circunstancias no son de extrañar visto el insuficiente espacio fiscal para la inversión pública en adaptación en los países en desarrollo, en particular en las condiciones resultantes de la pandemia, cuando además hay demandas sociales insatisfechas en un número elevado de países en desarrollo.

Por otra parte, tanto el sector público como el privado deben hacer esfuerzos por adaptarse frente a las amenazas del riesgo climático para sus activos físicos, sus infraestructuras y sus instalaciones productivas y de servicios.

La inversión en adaptación y resiliencia debe extenderse a la capacidad y a la preparación para enfrentar riesgos climáticos y reducirlos.

Sin embargo, el financiamiento para la adaptación es insuficiente, frecuentemente de difícil acceso, y los condiciones de los recursos disponibles pueden no coincidir con las necesidades.

### **Resultado esperado**

Hay cierto consenso en que es necesario desplegar una acción urgente y abarcadora en materia de adaptación y que esta requiere soporte para el financiamiento y el acceso a la tecnología.

***Es preciso consolidar definitivamente el tratamiento de la adaptación, en línea con la meta global inscrita en el Acuerdo de París que establece que para reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático es necesario "b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia.***

Para ello es preciso consolidar definitivamente el tratamiento de la adaptación, en línea con la meta global inscrita en el Acuerdo de París que establece que para reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático es necesario "b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos."<sup>11</sup>

Para eso hace falta considerar como:

- Implementar la meta global de adaptación conforme el Artículo 7 del Acuerdo de París.
- Desarrollar abordajes para supervisar el progresos en el logro de la meta en el marco del Balance Global con el soporte del trabajo del Comité de Adaptación.
- Evitar que la información sobre los progresos logrados no implique una carga en demasía para los países en desarrollo.
- Asegurar financiamiento para la adaptación en línea con la meta global y las necesidades de los países en desarrollo, en particular aquellos más afectados por los impactos del cambio climático.

<sup>11</sup> Naciones Unidas (2015). Art. 2.1.b)

- Los acuerdos en materia de adaptación deben hacer parte del núcleo de los resultados de Glasgow.

### 3.4. Pérdidas y daños

Por otra parte, hay algún grado de consenso en que la cuestión de pérdidas y daños requiere

**Corresponde jerarquizar el tratamiento de los asuntos relativos a la cuestión de pérdidas y daños en sus múltiples dimensiones**

atención urgente y renovada.

Corresponde pues jerarquizar el tratamiento de los asuntos relativos a la cuestión de pérdidas y daños en sus múltiples dimensiones.

Eso significa entre otras cuestiones:

- Hacer los arreglos necesarios para la Santiago Network,<sup>12</sup> establecido bajo el Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños, con el propósito de evitar, minimizar y enfrentar las pérdidas y daños asociados con los impactos adversos del cambio climático, mediante construcción de capacidades, facilitación y asistencia técnica, sea hecha operacional y funcional tan pronto como sea posible.
- Un número mayoritario de Partes recomiendan que la Red de Santiago tenga el apoyo de un secretariado para lo cual la COP26/CMA3 debiera adoptar una decisión estableciendo los parámetros para la Red y el proceso para su desarrollo ulterior
- Aquí también el financiamiento ocupa un lugar preponderante no solo en términos de su magnitud cuanto de su alineamiento con las necesidades de los países en desarrollo.
- Se contempla que las discusiones en esta materia se iniciaran en el ítem de la agenda correspondiente al Reporte del Comité

Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños, bajo los Órganos Subsidiarios.

### 3.5. La cooperación voluntaria y el Artículo 6

El Artículo 6 es uno de los más complejos y conceptualmente menos accesibles de los marcos operacionales del acuerdo global alcanzado en París.

Seguramente esta complejidad, y las significativas implicaciones que se derivan de su puesta en operaciones, explican en parte que su texto no se haya acordado sino casi hasta el último día de las sesiones en París, se haya avanzado muy poco sobre las modalidades para hacerlo operacional en Katowice y en Madrid, en las conferencias subsiguientes, y aún hoy haya controversias entre las Partes sobre cuestiones sustantivas.

Este artículo hace posible que las Partes tomen parte en actividades de cooperación voluntaria

**El art. 6 hace posible que las Partes tomen parte en actividades de cooperación voluntaria como parte de los esfuerzos mediante los cuales implementan sus NDC**

como parte de los esfuerzos mediante los cuales implementan sus Contribuciones Determinadas Nacionalmente.

Como referencia, esa cooperación se puede concretar específicamente por tres vías que establece el propio Art. 6 para la

cooperación voluntaria:

- Abordajes cooperativos mediante el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional (ITMOs, por sus siglas en inglés) en el Art. 6.2;

<sup>12</sup> El mandato de la Red de Santiago ha sido establecido en 2/CMA.2 párrafos 42- 45.



- Un nuevo mecanismo de apoyo al desarrollo sostenible establecido en el Art. 6.4; y
- Un marco para abordajes no relacionados con los mercados, en el Art. 6.8

Si bien hay discrepancias, en algunos casos, profundas entre las Partes, respecto de la legitimidad, eficacia y conveniencia de la creación de lo que genéricamente se denominan mercados de carbono, el hecho es que el Acuerdo de París ha consagrado esa posibilidad con el objeto declarado de facilitar la efectiva implementación de las contribuciones determinadas a nivel nacional y, consecuentemente, el logro de las metas globales del Acuerdo y es parte integral de

***El AP ha consagrado la posibilidad de la creación de mercados de carbono con el objeto declarado de facilitar la efectiva implementación de las NDC y, consecuentemente, el logro de las metas globales del Acuerdo y es parte integral de este***

este. Sin embargo, corresponde aclarar que en el Art. 6 la única referencia a los mercados se hace en relación con la importancia de disponer de enfoques no relacionados con el mercado.

No obstante, para contemplar y satisfacer otras visiones alternativas sobre esta cuestión, como se menciona más arriba, en el mismo Art. 6 se incluye un abordaje para la acción cooperativa no

basado en mercados de carácter innovador.

La cuestión es que la posibilidad del comercio de derechos de emisión está ya instituida y el modo en que se organice, bajo el Art. 6, se ha constituido en un punto crítico de la negociación, pues del consenso en esta materia depende poder concluir satisfactoriamente la entera negociación.

**Resultado esperado**

Avanzar en la cooperación internacional bajo el Acuerdo de París. Para lo cual el Art. 6 regula la cooperación voluntaria entre las Partes, si bien hay un limitado número de cuestiones que quedaron sin resolver cuando concluyó la COP 25 en Madrid.

En esta materia entonces es necesario:

Concluir con el texto de este artículo, asegurando la integridad ambiental, la ambición en la mitigación, y el rigor técnico, que permita garantizar también la integridad de los procesos que constituyen la arquitectura institucional de los mecanismos creados.

Entre los ítems que mas controversias suscitan se cuentan los siguientes:

- La contabilidad de las reducciones de emisiones del Art 6.4 generadas fuera del alcance de las Contribuciones nacionalmente determinadas de la Parte de acogida.
- Generar recursos financieros provenientes del mecanismo bajo el Art. 6.2
- Determinar cómo y si hacer la transición de unidades de emisiones generadas antes del 2020 y no utilizadas para cumplir con los compromisos contenidos en las NDC;
- Asegurar una mitigación global de las emisiones mundiales (OMGE) bajo el Art. 6.4; y
- Establecer líneas de base y procedimientos para la determinación de la adicionalidad bajo el Art. 6.4.

Entre otros aspectos sustantivos, la apropiada resolución de estos ítems debería permitir evitar la doble contabilidad y limitar o impedir la transferencia de un stock de créditos que solo contribuiría a licuar el valor de los títulos que resulten de nuevas y adicionales acciones de mitigación.

### **3.6. Otras cuestiones**

---



Hay, asimismo, otras cuestiones a resolver también relevantes para hacer operacional el AP, de modo que sea eficiente, transparente y garantice la equidad.

Entre ellas se puede mencionar las referidas a:

- ⇒ tratamiento de los plazos comunes (CTF) para las Contribuciones Determinadas Nacionalmente

- ⇒ lo concerniente al Balance Global (GST) que se deberá llevar a cabo en el 2023
- ⇒ Lo concerniente al Marco de Transparencia Reforzado (ETF) también se presenta como una cuestión clave.



## Referencias Bibliográficas

---

- Banco Mundial (2021). [COP26 Climate Brief Adaptation and Resilience: A Priority for Development and Poverty Reduction](#). 26 de octubre de 2021.
- Estrada Oyuela, R. A. (2021). **Entendimientos, malentendidos, aspiraciones, perspectivas y posibilidades para la COP 26**. Conferencia en la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente. 20 de Octubre de 2021.
- Naciones Unidas (2015). **Acuerdo de París**.
- Naciones Unidas (2021). **Pre-COP26 Chairs' Summary**. UN Climate Change Pre-Conference. Italy 2021.
- Naciones Unidas (2021). **Nationally determined contributions under the Paris Agreement**. Synthesis report by the secretariat. UN FCCC/PA/CMA/2021/8. 17 September 2021
- Naciones Unidas (2021). **Nationally determined contributions under the Paris Agreement**. Synthesis report by the secretariat. UN FCCC/PA/CMA/2021/8. Rev. 1. 25 October 2021
- United Nations Environment Programme (2020). **Emissions Gap Report 2020**. Nairobi.