

# La COP27 de Sharm-el-Sheij

Por Luciano Caratori<sup>1</sup>, Hernán Carlino<sup>2</sup> y Micaela Carlino<sup>3</sup>

Entre el 6 y el 20 de noviembre de 2022 se desarrolló en Sharm-el-Sheij, Egipto, la cumbre anual del clima: las sesiones de la COP27, la vigésimo séptima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), comprendieron, además, la décimo séptima reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP 17) y la cuarta reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA 4), así como las respectivas sesiones de los órganos subsidiarios de ejecución (SBI) y de asesoramiento científico y tecnológico (SBSTA).

La COP debiera producir resultados relacionados específicamente con el tratamiento de los ítems incluidos en la agenda prevista de las sesiones. Pero también debe recordarse que las Conferencias de las Partes son instancias del proceso de construcción del régimen climático internacional y lo que en ellas sucede contribuye a impulsar o retrasa esa construcción, al deteriorar la confianza entre las Partes o contribuir a reforzarla. Por tanto, lo que sucede en el ámbito de ese proceso institucional es también relevante pues hace posible alcanzar nuevos acuerdos, ampliar los existentes o impedir su implementación.

La cumbre de Sharm-el-Sheij transcurrió un año después de la COP26 realizada en Glasgow, Escocia, una reunión que fue exitosa en diferentes ámbitos y dimensiones, aunque la heterogeneidad en los resultados profundizó algunas de las asimetrías preexistentes, preservando muchas de las inequidades que venían suscitando reclamos, sobre todo de los países en desarrollo, con el factor transversal a la mayor parte de las negociaciones: el financiamiento climático y la persistencia de las brechas entre la acción imprescindible y los compromisos, entre los compromisos y los desembolsos, y el desbalance entre aquellas corrientes de fondos vinculadas con la adaptación respecto de la mitigación.

La COP27, por su parte, se desarrolló en un contexto de cuestiones estratégicas y políticas que influyeron sobre el entero proceso de negociación y sobre sus resultados: por un lado, se celebró en un escenario de recuperación post-COVID19 en gran parte del planeta, con la consecuente reactivación de la demanda global; por otra parte la pugna geopolítica y la invasión de Rusia a Ucrania, imprimen una fuerte volatilidad y provocan un alza generalizada de los precios de los *commodities*, lo que resultó en intervenciones al mercado y en el relajamiento transitorio de restricciones a las emisiones de gases de efecto invernadero en ciertos mercados, sectores y regiones.

Por otra parte, el *Bali compact* fue ratificado en la cumbre de líderes de G20, que se realizó el 15 y el 16 de noviembre de 2022, mientras la COP27 se acercaba a su recta final, y que también incluyó referencias a la simultaneidad de la crisis climática y la crisis energética, así como menciones a la necesidad de fortalecer la seguridad de abastecimiento, de alinear los planes de acción y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) con el Acuerdo de París (AP), para poder *mantener viva* la meta de 1,5°C<sup>4</sup>, y la necesidad de implementar en su totalidad el *Glasgow Climate Pact*<sup>5</sup> surgido de la COP26, así como de reducir las brechas de financiamiento que ya mencionamos.

Por lo demás, la COP27 fue precedida por la publicación de diversos informes que dan cuenta de la magnitud de la emergencia climática, de la urgencia imperiosa de la acción, a la vez que de la brecha que existe tanto entre los esfuerzos requeridos para el cumplimiento del AP y las contribuciones actuales que comprometen los países, como la disparidad en la implementación, esto es, entre aquellos compromisos formulados por las Partes y el grado de avance de esa implementación: en particular, se destacan el Sexto Informe de Evaluación (AR6) del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio

---

<sup>1</sup> Investigador, Centro de Estudios en Cambio Climático Global, Fundación Torcuato Di Tella. Ex subsecretario de Planeamiento Energético de Argentina.

<sup>2</sup> Miembro de la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente. Director, Centro de Estudios en Cambio Climático Global, Fundación Torcuato Di Tella.

<sup>3</sup> Investigadora, Centro de Estudios en Cambio Climático Global, Fundación Torcuato Di Tella.

<sup>4</sup> En el lenguaje del AP: "mantener el incremento de la temperatura media global muy por debajo de los 2°C sobre la era preindustrial y hacer los mayores esfuerzos posibles para no superar los 1,5°C".

<sup>5</sup> Disponible en <https://unfccc.int/documents/310475>

Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y la nueva edición del Informe sobre la Brecha de Emisiones (Emissions Gap Report 2022), difundido por el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA).

Por último, respecto de la caracterización del contexto, la COP27 se celebró en un ambiente de creciente involucramiento y compromiso del sector privado en la acción climática, que a contramano de la morosidad de los avances en las negociaciones para la construcción del régimen climático internacional, exhibe una mayor determinación y acrecentada ambición; esto ocurre, particularmente, en relación con la mitigación, de manera consistente con el aumento del entendimiento sobre los riesgos de la transición resultantes de la introducción de regulaciones domésticas e internacionales y los cambios tecnológicos, sociales y de mercado que surjan en el marco de la acción global contra el cambio climático.<sup>6</sup> En efecto, los riesgos de la transición pueden ser tanto físicos, como relativos a la aparición de pasivos contingentes, como regulatorios. Además, en particular, se magnifican con los nuevos requerimientos de divulgación sobre la exposición de las cartera de las entidades financieras y de las firmas a esos riesgos y la inminente obligatoriedad de develarlos<sup>7</sup>.

A continuación se presenta una síntesis de las principales decisiones y resultados de la COP27, preparados en base al documento de análisis del Balance de la COP27 (Carlino, M. y Caratori, 2022) que se elaborara ya concluida la reunión de Sharm-el-Sheij, según la metodología desarrollada por la Fundación Torcuato Di Tella en el marco del proyecto DECARBOOST<sup>8</sup>-, que se expresan en seis dimensiones y cuatro criterios de ponderación, y que se sintetizan en la siguiente figura:

### ¿Ha resultado exitosa la COP27? Una matriz de señales...



En lo que concierne a la **ambición en la mitigación**, en la COP27 las Partes deberían haber consensuado los detalles de un “programa de trabajo para escalar urgentemente la ambición en la mitigación y en la implementación en esta década crítica”, pieza clave de la estructura de gobernanza global para poder cerrar la brecha de emisiones antes de 2030 para que la meta de 1.5°C pueda ser efectivamente alcanzable. No obstante, de los resultados de la COP27 obtenidos puede concluirse que se ha ralentizado en 2022 la concreción del aumento de la ambición en la mitigación por parte de los actores estatales, tanto en términos de compromisos asumidos, como de su implementación concreta.

En efecto, por una parte se estableció que el Plan de Implementación de Sharm el-Sheij, el programa de trabajo para escalar urgentemente la ambición en la mitigación y en la implementación en esta **década crítica**, tendrá como objetivo incrementar la ambición en la mitigación y en la implementación

<sup>6</sup> TCFD. (2017). Final Report. Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures.

<sup>7</sup> Securities Exchange Commission (2022). SEC Proposes Rules to Enhance and Standardize Climate-Related Disclosures for Investors. Disponible en <https://www.sec.gov/news/press-release/2022-46>

<sup>8</sup> Dicho análisis se encuentra disponible en <https://descarboniz.ar/>

de manera consistente y complementaria con el balance global que se llevará a cabo en 2023 a la vez que se estableció un **programa de trabajo sobre transición justa** para discutir los senderos para el cumplimiento de las metas del AP.

Asimismo, se resolvió incrementar los esfuerzos para limitar el incremento de la temperatura media global a 1,5° C, respecto de la era preindustrial, pero desafortunadamente se mantuvo la fórmula “*phase down*” (reducir) en lo que concierne al uso del carbón, en contraposición con la más ambiciosa expresión “*phase out*” (eliminar), con pocos avances al respecto y sin mención a los otros hidrocarburos excepto en cuanto a la eliminación de los “Subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo desmedido”, pendiente desde 2009. Por otra parte, se incluyeron explícitamente las fuentes renovables de generación eléctrica renovables como “destino” de las transiciones energéticas.

En términos de compromisos asumidos por las partes, se destaca que 57 partes habían presentado sus estrategias de largo plazo de desarrollo bajas en emisiones (LT-LEDS, por sus siglas en inglés) al cierre de la COP27.

A su vez, de 194 partes que presentaron sus NDC, solo 34 partes presentaron actualizaciones entre el cierre de la COP26 y el cierre de la COP27, tal como había urgido la Conferencia pasada. Estas actualizaciones presentadas por los países muestran incrementos progresivos en la ambición. Sin embargo, el informe de síntesis de las NDC de 2022 muestra que sobre esa base las emisiones se encontrarían solo 0,3% por debajo del 2019, reducción inconsistente con el AP, que hace necesaria una disminución del 43% hacia el fin de esta década, una reducción a todas luces insuficiente.

Asimismo, resulta notoria la manera en la que se ha agravado la brecha de emisiones de corto plazo en el marco de la turbulencia energética global actual, al tiempo que los actores no estatales, por su lado, proclaman avances notables en términos de ambición y de acción, si bien resta verificar esos avances en la acción de manera precisa.

Por su parte, la noción del impulso a las transiciones justas es complementada por segunda vez desde 2021 con una nueva JETP (*Just Energy Transition Partnerships, o alianza para la transición energética justa*), esta vez con Indonesia; una alianza liderada ahora por EEUU y Japón, que apunta a un monto de 20 mil MMUSD, de fuentes públicas y privadas, así como por la *Africa Just and Affordable Energy Transition Initiative (AJAETI)*, lanzada por la presidencia de la COP27, y por la posterior JETP celebrada en diciembre con Vietnam.

Por otro lado, para que la COP 27 fuera considerada exitosa era imprescindible que las necesidades de África, el continente más vulnerable, hubieran sido incluidas. Pese a las expectativas precedentes cifradas en que esta COP27 iba a estar centrada en la adaptación, puesto que la región percibe la cuestión de la adaptación como un objetivo central de su política climática a escala regional, debe señalarse que esto no ocurrió así en la práctica. Más bien se evidenció una atenuación de la **gravitación de la cuestión de la adaptación** con algunos escasos avances efectivos y más bien centrados en el acceso a recursos para hacer viable la acción y otros progresos menores en torno a tomar nota del AR6 del IPCC sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad y la determinación de criterios relacionados con la meta global de adaptación.

Sin embargo, el avance más destacado de la COP27, en términos de restauración de la confianza necesaria para la consecución de acuerdos en el marco del régimen multilateral de negociación, han sido las coincidencias logradas sobre los abordajes destinados al **tratamiento de las pérdidas y daños** y en particular sobre los asuntos correspondientes a los arreglos financieros para comenzar a constituir un fondo que permita concretar acciones para atenuar los impactos del cambio climático. En efecto, después de treinta años, por primera vez se logró establecer un fondo específico para abordar las pérdidas y daños, un compromiso internacional sin precedentes para consagrar la justicia como criterio ordenador de la respuesta al cambio climático, si bien no se estableció aún cual será el origen de esos fondos y cuales los criterios para asignar los recursos. En la decisión acerca de estas últimas cuestiones podría afirmarse que no hay ambición sin solidaridad para financiar la transición y sin justicia para hacerla políticamente viable.

En esta línea, en la Conferencia se estableció también un "comité de transición" para hacer recomendaciones sobre cómo deberían ponerse en marcha los nuevos acuerdos de financiamiento y los fondos, en la próxima COP28, a celebrarse en Emiratos Árabes Unidos en 2023.

Otros avances en este mismo sentido incluyeron la definición de los términos de referencia para hacer operativa la Red de Santiago para evitar, minimizar y abordar las pérdidas y daños asociados con los efectos adversos del cambio climático, incluyendo definiciones sobre su objetivo, funciones, estructura, arreglos institucionales y criterios de selección y de funcionamiento del Secretariado, a ser seleccionado en 2023.

El **financiamiento climático** se ha convertido en un indicador liminar del nivel de la solidaridad internacional, pero también -necesariamente- de la racionalidad estratégica de los países que tienen las mayores capacidades para aportar al financiamiento y mayores recursos técnicos y científicos, así como, importantemente, poder para decidir acerca de las reformas al sistema financiero global que deberían introducirse.

En esta materia la demanda de los países en desarrollo, sin excepción, es mejorar el acceso al financiamiento climático para todos los países en desarrollo y hacerlo de una manera tal, que como propusiera en la Agenda de Bridgetown para la Reforma de la Arquitectura Financiera Global, la primera ministra de Barbados Mia Motley, en su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2022, sea posible acordar la revisión estratégica profunda de las instituciones financieras internacionales heredadas del sistema de Bretton Woods, incluyendo el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la constelación de bancos multilaterales de desarrollo. Es preciso, se sostiene allí, que estas instituciones atraviesen un proceso de reforma estructural que permita crear las condiciones para que esas instituciones sean capaces de suministrar las capacidades masivas para facilitar la inversión en los países más vulnerables, a la vez que, en particular, hagan frente, con la urgencia y a la escala requeridas, a la acción que es imperativo llevar adelante para atender la cada vez más severa crisis climática.

Esta propuesta implica llevar adelante una revisión y reforma estructural antes que plantearse directamente un proceso de reemplazo de las instituciones arriba mencionadas y representa una solución de compromiso que evite la confrontación, pero avance en dirección de una reforma que se considera imprescindible para implementar procesos de financiamiento a escala y con un fuerte tenor concesional que priorice el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todas partes a la vez que permitir construir la resiliencia climática en los países vulnerables al cambio climático.

Esencialmente, de lo que se trata es de revisar la entera arquitectura del financiamiento para el desarrollo, en rigor del componente climático de esa arquitectura y de la necesidad de que esa revisión en profundidad se haga cuanto antes. En consecuencia, se entiende que debiera ser la misión de los bancos multilaterales y más ampliamente de los bancos públicos de desarrollo la que debe ser revisada y reformada para adecuarla a las demandas actuales, que incluyen no solo ampliar significativamente el volumen del financiamiento, sino también e importantemente, también modificar su modalidad, pasando de los modelos de financiamiento proyecto por proyecto y sobre la base de la hoja de balance del prestatario, a la financiación del cambio estructural – el cambio transformacional- que haga posible las transiciones socio-técnicas para llegar a carbono neto cero. En definitiva, lo que se debe plantear es una reforma integral del sistema financiero internacional en línea con el AP, la existencia de un presupuesto de carbono que tiende a cero, y en el límite nuevos modelos de negocios que reflejen las actuales condiciones planetarias.

En una similar dirección, y por cuerda separada, un número de centros de investigación y *think-tanks* han propuesto que unos recursos presupuestarios de por lo menos un billón de dólares anuales sean comprometidos por los países desarrollados (básicamente por los países del G7) con el objeto de facilitar los imprescindibles procesos de de-risking e impulsar la asignación masiva de recursos para reducir la elevada brecha de inversiones que deben destinarse a la acción climática en los países en desarrollo.

No debe olvidarse que estos últimos países, son hoy en conjunto los mayores emisores y las posibilidades que se creen las condiciones habilitantes para facilitar la masiva inversión necesaria en esas economías no son sencillas de lograr en el corto término, en esta década, de manera tal que se alcance el punto

de inflexión de las emisiones que es imprescindible lograr en un plazo relativamente corto, en unos pocos años.

Más específicamente los instrumentos a los que se hacía referencia en las negociaciones en esta materia incluyeron cuestiones como la puesta a disposición de diversos mecanismos e instrumentos para facilitar la reducción del riesgo climático, de modo que pudiera hacerse frente al déficit de inversión, así como la introducción de mecanismos de canje de deuda por clima (debt-for-climate swaps) que consiguieran aumentar vastamente la cantidad de fondos disponibles para canalizar recursos para ir hacia el financiamiento neto cero.

En lo que concierne a los **instrumentos de fijación de precios al carbono y a los mecanismos de comercio de emisiones**, en particular a una parte del Artículo 6 del AP, y los abordajes cooperativos para reducir emisiones, vía el comercio de carbono, es preciso destacar que, dado la importancia de hacer plenamente operativo ese artículo, debe notarse que un número de decisiones técnicas referidas al mecanismo regulado específicamente por el Artículo 6.2 han quedado diferidas para la COP 28, a celebrarse en los Emiratos Árabes Unidos.

Algunos observadores coinciden en afirmar que el comercio bajo el Artículo 6 difícilmente se pueda concretar antes del 2024, mientras pareciera que los mercados voluntarios de carbono, en ese interregno, podrían despegar y crecer incluso con mayor robustez.

En este punto algunos especialistas sugieren que ese diferimiento, pese a todo, es un buen resultado, pues las interpretaciones respecto del Libro de Reglas correspondientes al Artículo 6, tal como fuera completado en la COP26, no son siempre promisorias y tampoco lo son las interpretaciones que algunos gobiernos de distintas regiones parecen tener sobre algunas de las cuestiones más controvertidas en esa materia.

El Artículo 6.2 define los ‘resultados de mitigación transados internacionalmente, los ‘internationally traded mitigation outcomes o ITMOs,’ que los países pueden intercambiarse, comprar o vender, con el objeto de cumplir con sus metas bajo el AP.

Entre las decisiones claves adoptadas en la COP 27 se incluye la determinación acerca de que información los países necesitarían reportar cuando transaran ITMO y si esa notificación podría conservarse como confidencial. El texto acordado permite que los países que así lo decidan conserven esa información como secreta; solo deben explicar porque proceden así, lo que despierta preocupaciones respecto a la integridad de los procesos utilizados.

Otras cuestiones importantes en esta materia incluyen la revocación de créditos y la plataforma centralizada de contabilidad y reporte, que deberán ser resueltas mas adelante de manera de completar las reglas de procedimientos en su totalidad.

Tanto el Artículo 6.4, referido al mecanismo para el comercio de emisiones, como el Artículo 6.8, referido a los abordajes no basados en mercados, también exhibieron algunos puntos contenciosos durante las negociaciones en Egipto, por ejemplo la cuestión de las remociones en el Artículo 6.4, que seguramente deberán ser resueltos en el periodo próximo, de manera de lograr que los mecanismos puedan entonces funcionar eficazmente, asegurar la integridad de los procedimientos que se apliquen y especialmente evitar el greenwashing.

Por último, respecto de la dimensión con mayor impacto en el sector energético, que es la que concierne a la **economía real**, las iniciativas de la economía real ganan escala, comienzan a enfrentar restricciones técnicas, burocráticas y políticas, y requieren “sintonizar” aspectos metodológicos para facilitar el seguimiento de estos procesos y evitar o al menos limitar al maximo el riesgo de *greenwashing*.

En particular, resultan de particular interés para el sector el fortalecimiento de iniciativas, coaliciones y asociaciones de actores diversos, que establecen Metas de reducción de las emisiones de metano, que ganan impulso, entre otras a través de la “Global Methane Pledge” (que incluye a más de 100 países) para reducir el 50% de las emisiones de metano, la incorporación de Estados (en muchos casos no productores de hidrocarburos a BOGA (“Beyond Oil & Gas Alliance”) y GOWA (global offshore wind

alliance) y el desarrollo de iniciativas sectoriales de apoyo a países en desarrollo y de hojas de ruta globales y regionales orientadas al desarrollo del hidrógeno, el fortalecimiento y la mejora de los procedimientos para la captura, uso y el almacenamiento de carbono (CCUS, por sus siglas en inglés) y de la descarbonización del transporte, tanto terrestre como marítimo y aéreo.

Asimismo, entre la COP26 y la fecha de esta publicación surgió un conjunto relevante de nuevas iniciativas sectoriales y regionales estableciendo objetivos de descarbonización y de mejora de la resiliencia a nivel de firma, región y sector.

Una muestra de este tipo de esfuerzos la da el hecho de que 550 instituciones financieras se han incorporado a la campaña Race to Zero. Esas empresas manejan activos por unos 150 Billones (10<sup>12</sup>) de dólares y han establecido 300 objetivos de emisiones netas nulas en el marco de la iniciativa, que ya alcanza los 11.000 miembros, duplicándose en número desde 2021.

Sin embargo, a pesar de estas cifras alentadoras, en algunos sectores comienzan a observarse dificultades vinculadas a la proliferación de estándares —pese a que paulatinamente estos comienzan a presentar cierta convergencia metodológica— y la ausencia de metodologías sectoriales apropiadas, en particular para aquellos segmentos que presentan un alto riesgo de *greenwashing*.

Precisamente en estos sectores, el riesgo reputacional de los propios estándares se intenta contrarrestar con mayores exigencias, lo que si bien procura proteger su integridad, puede resultar a su vez en la creación de barreras de entrada para aquellas compañías que quieran alinearse con los esfuerzos globales, pero que necesitan todavía empezar por fortalecer sus capacidades para establecer objetivos de descarbonización y diseñar planes adecuados para su implementación, monitoreo y verificación.

Un avance destacable en esta última línea de desarrollo, por fin, es la primera publicación de Directrices de la agencia ISO para emisiones netas nulas (*net zero guidelines IWA 42:2022*<sup>9</sup>), que proporciona principios rectores y recomendaciones para permitir un enfoque común y global para alcanzar emisiones netas nulas de GEI mediante el alineamiento de las iniciativas voluntarias y adopciones de normas, políticas y regulaciones nacionales e internacionales, incluyendo la elaboración de un lenguaje común sobre lo que las organizaciones pueden hacer para contribuir efectivamente a los esfuerzos globales de mitigación.

A modo de epílogo, la segunda semana de diciembre del 2022 la Unión Europea (UE) anunció que había alcanzado un acuerdo provisional y condicional sobre el Mecanismo de Ajuste en la Frontera por Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés). El mecanismo, que establece aranceles para la importación hacia el territorio de la UE de productos intensivos en emisiones de GEI y lo hace, argumenta, a los fines de evitar la fuga de carbono —en última instancia estableciendo barreras casi paraarancelarias<sup>10</sup>— abarcará inicialmente productos específicos, incluyendo hierro y acero, cemento, fertilizantes, aluminio, electricidad e hidrógeno, así como algunos insumos y algunos productos derivados o manufacturados y comenzará a funcionar gradualmente en algo menos de un año, a partir de octubre de 2023.

La dinámica de la definición y adopción de metas y del diseño de planes de descarbonización para ser materializados por las compañías y por otras organizaciones pareciera ser ya irreversible y se encuentra, como mencionamos, en franca aceleración, tanto en términos de la intensidad de emisiones, como respecto de la eficiencia de los procesos, los equipos y las instalaciones; en este sentido el sector energético ocupa un rol medular para la mayor parte de las actividades económicas afectadas por estas tendencias, al representar en mayor o menor medida, según el producto y sector, una porción sustancial de las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes de su ciclo de vida.

Es de esperar, por lo tanto, que las exigencias crecientes que enfrentan los diversos sectores y cadenas de valor, en particular aquellas que hacen parte de cadenas de valor globales, se propaguen al resto de la propia cadena de valor.

---

<sup>9</sup> Disponible en <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:iwa:42:ed-1:v1:es>

<sup>10</sup> Sobre este punto, ver: Carlino, H. y Caratori, L. (2021). Las transiciones globales y la competitividad climática de Argentina. Fundación Torcuato Di Tella.

En este sentido, la transformación —no sólo física, sino también la transformación de los modelos de negocio— parece inexorable y está en marcha, impulsada por la demanda.

Coexisten aun hoy muchas definiciones diferentes sobre las transiciones, que varían según las condiciones y las circunstancias propias de las diferentes partes. Pero hay una cosa que, por definición, estas transiciones ciertamente no son, y eso es precisamente mantener el *statu quo*.