

¿Cómo evaluar la COP27? Perspectivas y Resultados

DECARBOOST
Catalizando Inversiones para Descarbonizar LAC
Argentina

Autores:
Micaela Carlino. Luciano Caratori.

Diciembre de 2022

Contenido



Metodología para la evaluación

Dimensiones y criterios

Elementos estratégicos y factores políticos

Nota:

De modo general hacemos referencia en este texto a la COP y más específicamente a la COP 27 para simplificar la presentación.

No obstante, se recuerda que en Sharm el-Sheij se desarrollaron sesiones de la vigesimoséptima sesión de la Conferencia de las Partes (COP 27), la decimoséptima sesión de la Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP 17), y, en lo que concierne al Acuerdo de París, la cuarta sesión de la Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Acuerdo de París (CMA 4), además de las correspondientes sesiones de los órganos subsidiarios.

Nota complementaria:

La COP produce resultados relacionados con el tratamiento de los ítems de la agenda 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 avanzar o deteriora esa construcción, al dañar 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.

Definimos 6 dimensiones para la evaluación de los resultados de la COP27 (de la agenda y fuera de agenda):

Dimensiones de evaluación:

- 1 **Ambición en la mitigación**
- 2 **Financiamiento climático**
- 3 **Adaptación**
- 4 **Pérdidas y daños**
- 5 **Reglas del Acuerdo de París**
- 6 **Economía real**

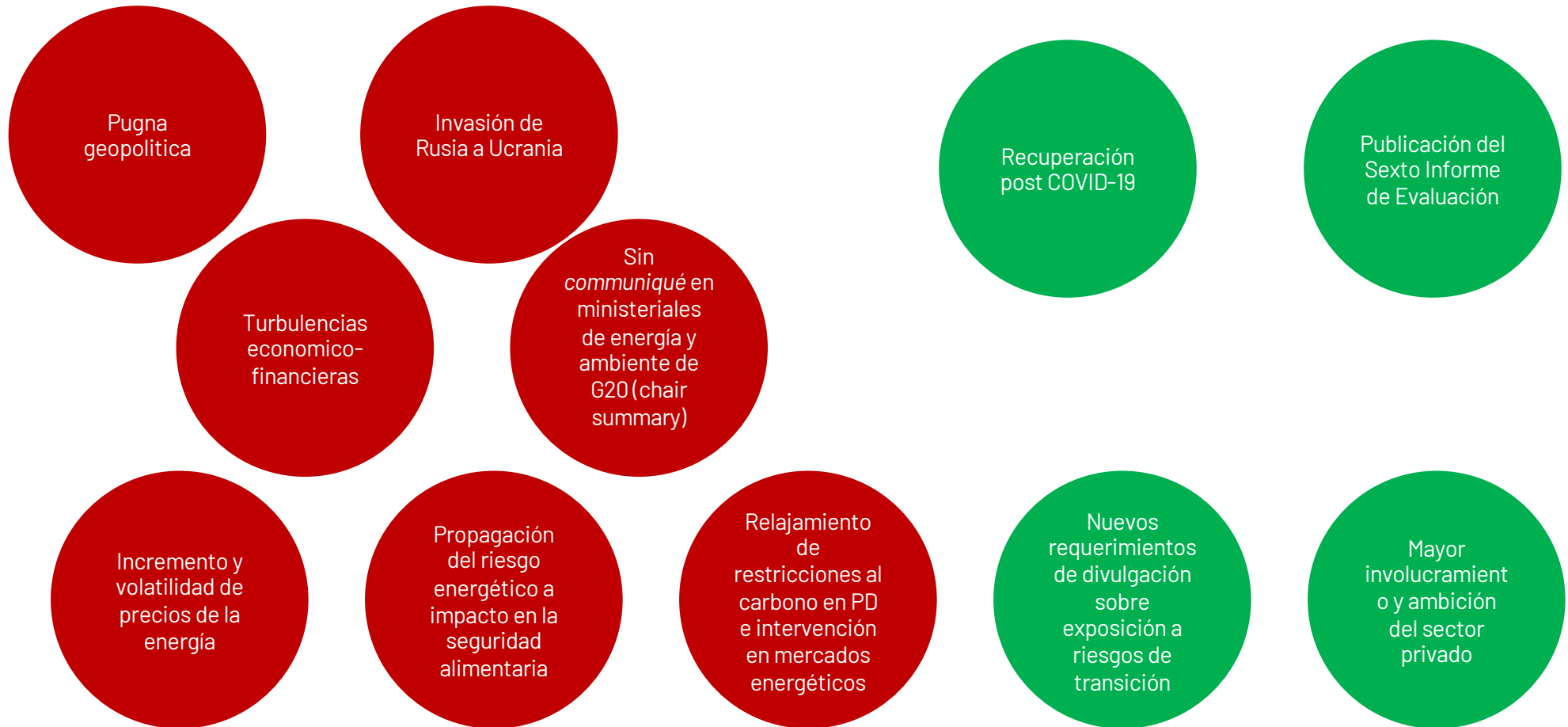
Fuente: Elaboración propia

Para esta metodología establecimos ciertos criterios para la evaluación de las 6 dimensiones definidas como relevantes

- La evaluación de los resultados de la COP27 se realiza en términos de 3 criterios:
 1. Los compromisos, obligaciones e implicancias que genera para las partes
 2. El grado de consistencia/coherencia en términos de los compromisos que se asumen y de avance hacia 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 (nuevos) que se asumen
 - b. la materialización de los ya asumidos previamente

A los fines de esta evaluación el alcance es el período que va desde la COP previa (COP26, Glasgow 2021) hasta la conclusión de la presente (Sharm el-Sheij 2022)

Elementos estratégicos y factores políticos que han influido sobre el proceso de negociación y los resultados de la COP27



Las principales decisiones que se podrían adoptar en la COP27 para cada una de las dimensiones están vinculadas con:

Ambición en Mitigación	Financiamiento	Adaptación	Pérdidas y daños	Reglas AP	Economía real
 <ul style="list-style-type: none"> ■ Mayor ambición en las NDC y LTS ■ Revisión y actualización de las NDC de los países ■ Creación del programa de trabajo para la ambición en mitigación ■ Foco en la implementación 	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Cumplir con promesa 2009 y de Cancún ■ Régimen de financiamiento 2020-2025 ■ Compromiso post-2025 (o antes) de más de 100 mil millones ■ Fondos de financiamiento específicos ■ Duplicar el financiamiento para la adaptación 	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Hacer operacional la meta global de adaptación ■ Reforzar el financiamiento específico para la adaptación ■ Desarrollo de un marco temático y político para la meta global de adaptación 	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Lograr que se incluya en la agenda de la COP27 ■ Establecer objetivos específicos de financiamiento para pérdidas y daños ■ Hacer operativa la Red de Santiago sobre P&D 	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Definiciones en al menos tres cuestiones: <ul style="list-style-type: none"> – a) A6.4ERs e ITMOs – b) Mercados voluntarios 	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Compromisos corporativos ■ Comunicación del riesgo de transición climática (TCFD) para el sector financiero ■ Africa Carbon Markets Initiative ■ Avances en las alianzas: <ul style="list-style-type: none"> – Metano – Transición energética justa

Fuente: Elaboración propia

Octubre 2022: ¿Qué debiera entregar la COP27?

Ambición en Mitigación



- Mayor ambición en las NDC y LTS
- Revisión y actualización de las NDC de los países
- Creación del programa de trabajo para la ambición en mitigación
- Foco en la implementación

Fuente: Elaboración propia

Un programa de trabajo para elevar la ambición en la mitigación

- El diseño de un programa de trabajo para elevar la ambición en la mitigación y en la implementación para estar en línea con la meta de 1.5° antes del 2030
- En la COP 27, las Partes deberán acordar los detalles de un “programa de trabajo para escalar urgentemente la ambición en la mitigación y en la implementación en esta década crítica”.
- Se trata de un 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 sea alcanzable

Octubre 2022: ¿Qué debiera entregar la COP27?

Ambición en Mitigación



- Mayor ambición en las NDC y LTS
- Revisión y actualización de las NDC de los países
- Creación del programa de trabajo para la ambición en mitigación
- Foco en la implementación

Fuente: Elaboración propia

Proyecto de Decisión CMA.4: Programa de Trabajo de Sharm el-Sheij sobre Ambición en la Mitigación e Implementación pre-2030

- Componentes potenciales de la decisión sobre el programa de trabajo:
 - Definir taxativamente que el programa es cerrar la brecha de emisiones antes del 2030 para hacer viable la meta de 1.5
 - Establecer el alcance y el marco de referencia: enfatizar la necesidad de alcanzar la reducción del 45% en las emisiones hasta el 2030
 - Crear las condiciones para expandir el financiamiento, apoyar el desarrollo de NDC financiados y revisar y enfrentar brechas financieras
 - Definir los propósitos de las mesas redondas ministeriales anuales
 - Adoptar abordajes sectoriales
 - Incorporar actores no estatales
 - Apoyar el diseño de NDC mejoradas

Octubre 2022: ¿Qué debiera entregar la COP27?

Ambición en Mitigación



- Mayor ambición en las NDC y LTS
- Revisión y actualización de las NDC de los países
- Creación del programa de trabajo para la ambición en mitigación
- Foco en la implementación

Fuente: Elaboración propia

El programa de trabajo debiera considerar los otros espacios en la arquitectura existentes para impulsar la ambición y dar consistencia a los esfuerzos:

- Mesa redonda ministerial COP 27:
 - Explorar el progreso logrado en relación con el Glasgow Climate Pact y los compromisos sectoriales (carbón, subsidios a los combustibles fósiles, metano, eficiencia energética, restauración de ecosistemas, bosques)
- Espacio para:
 - evaluar las NDC reforzadas y el aumento en la ambición
 - los compromisos sectoriales
 - Constatación de implementación de políticas

Octubre 2022: ¿Qué debiera entregar la COP27?

Ambición en Mitigación



- Mayor ambición en las NDC y LTS
- Revisión y actualización de las NDC de los países
- Creación del programa de trabajo para la ambición en mitigación
- Foco en la implementación

Fuente: Elaboración propia

El programa de trabajo debiera considerar los otros espacios en la arquitectura existentes para impulsar la ambición y dar consistencia a los esfuerzos:

- Reporte de síntesis de las LTS (ECLP) :
 - Evaluar la consistencia de los planes de corto y mediano plazo y los compromisos sectoriales con la meta de carbono neutralidad de largo plazo, a la vez que el grado de implementación
 - Introducir un mandato a la Secretaria Ejecutiva para que prepare reporte de síntesis anuales de las LTS presentadas para evaluar esos elementos
- Reporte de síntesis de las NDC :
 - Evaluar la congruencia de los compromisos sectoriales en las NDC, definir formato de los reportes, determinar como se integran otros reportes de importancia (Emissions Gap Report)

Octubre 2022: ¿Qué debiera entregar la COP27?

Financiamiento



- Cumplir con promesa 2009 y de Cancún
- Régimen de financiamiento 2020-2025
- Compromiso post-2025 (o antes) de más de 100 mil millones
- Fondos de financiamiento específicos

- Corregir el inadecuado desempeño de los PD en materia de compromiso financiero
- Asegurar que el financiamiento para la adaptación sea la primera prioridad de esta COP.
- El efectivo desembolso de PD a PeD de los niveles de fondos aun pendientes y examinar el compromiso (mayor) de financiamiento post 2025 y la posibilidad de acelerar ese proceso
- El aumento de la ambición de los PeD debe ir acompañado de recursos en la magnitud necesaria y de flujos que sean previsibles para elaborar programas de inversión confiables y NDC bancables
- Explorar como hacer viable una masiva disponibilidad de financiamiento internacional público si se quiere alcanzar las metas propuestas
- Iniciar un proceso de negociación sobre la reforma del sistema financiero global en relación con la transformación de la economía mundial

Fuente: Elaboración propia

Octubre 2022: ¿Qué debiera entregar la COP27?

Adaptación



- Hacer operacional la meta global de adaptación
- Reforzar el financiamiento específico para la adaptación

- Para que la COP 27 sea exitosa es imprescindible que las necesidades de África, el continente más vulnerable sean incluidas.
- Debe haber progreso y transparencia en el acuerdo de la COP de duplicar el financiamiento para la adaptación al 2025
- Asegurar los recursos para el African Adaptation Acceleration Program (AAAP), via capitalización plena del African Development Fund y de la AAAP Upstream Facility
- Definir un mandato y un programa de trabajo para hacer operacional la meta global de adaptación
- Establecer procedimientos para verificar que los PD efectivamente duplican los fondos disponibles para adaptación

Fuente: Elaboración propia

Octubre 2022: ¿Qué debiera entregar la COP27?

- La cuestión de P&D es también esencial para asegurar el éxito de la Conferencia pues se vincula con la justicia climática y atiende las preocupaciones de los países más vulnerables.
- Un acuerdo sobre financiamiento para P&D es en consecuencia crucial para un número significativo de países.
- Financiamiento para P&D adicional y separado del que corresponde a mitigación y adaptación: recursos nuevos, adicionales, accesibles y adecuados
- La cuestión de P&D, reclaman los PeD debe ser incluida a partir de esta Conferencia en todas las COP futuras

Pérdidas y daños (P&D)



- Establecer objetivos específicos de financiamiento para pérdidas y daños
- Hacer operativa la Red de Santiago sobre P&D

Fuente: Elaboración propia

Octubre 2022: ¿Qué debiera entregar la COP27?

- Establecer vínculos claros del Programa de Trabajo con el Balance Global (Global Stocktake 2023)
 - puesto que éste último habrá de influir sobre las NDC para el 2035,
 - mientras que el Programa debiera permitir acortar la brecha ya en esta década

Reglas AP



- Como asegurar la integridad de los mercados voluntarios
- Definiciones en al menos dos cuestiones:
 - a) A6.4ERs
 - ITMOs

Fuente: Elaboración propia

Octubre 2022: ¿Qué debiera entregar la COP27?

- Integrar la verificación de los compromisos sectoriales, que abarcan sectores críticos de la economía real, en todos los instrumentos para constatar los progresos en la mitigación, las promesas emanadas de las coaliciones constituidas en Glasgow y las estrategias y los planes anunciados por los países.
- Involucramiento estructural de los actores no estatales
- Apoyo a metodologías para determinar los riesgos de la transición para los sectores económicos, los activos privados de empresas y familias

Economía real



- Compromisos corporativos
- Comunicación del riesgo de transición climática (TCFD)
- Avances en las alianzas:
 - Metano
 - Transición energética justa

Fuente: Elaboración propia



Se ralentiza la ambición en la mitigación por parte de actores estatales en términos discursivos y de implementación...

Ambición en la Mitigación

Resultados y nuevas obligaciones

- Se crea el Plan de Implementación de Sharm el-Sheij
- Confirma que **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 de manera consistente y complementaria con el *global stocktake*
- Establece un **programa de trabajo sobre transición justa** para discutir los senderos para el cumplimiento de los objetivos del AP.
- Convoca a una mesa ministerial anual de alto nivel sobre transición justa desde CMA5

Consistencia/ Coherencia

- **Se resuelve incrementar los esfuerzos para limitar el incremento de la temperatura media global a 1,5° sobre la era preindustrial.**
- **Se mantiene la fórmula *phase down* respecto de la reducción del uso del carbón** con pocos avances al respecto y sin mención a los otros hidrocarburos excepto en cuanto a la eliminación de los IFFS (pendiente desde 2009)
- **Por otro lado, se incluyen explícitamente las renovables como destino de las transiciones**, aunque se incluyen “fuentes bajas en emisiones” entre aquellas a incrementar
- Establece métricas comunes para la contabilidad de GEI (AR5)

Sentido de la variación: Compromisos y objetivos ex ante

- **57 partes habían presentado sus LT-LEDS al cierre de la COP27.**
- De 194 partes que presentaron sus NDC, **34 partes presentaron actualizaciones entre el cierre de la COP26 y hoy**
- Las sucesivas NDC presentadas por los países muestran incrementos progresivos en la ambición
- Sin embargo, el reporte de síntesis de las NDC de 2022 muestra que sobre esa base las emisiones se encontrarían 0,3% por debajo de 2019, reducción inconsistente con el AP (43%)

Sentido de la variación: Acción

- ...se agrava la brecha de emisiones de corto plazo en el marco de la turbulencia energética global
- Sin embargo, los actores no estatales muestran avances notables en términos de ambición y de acción
- La retórica de las transiciones justas es complementada por segunda vez **con una nueva JETP**, esta vez con Indonesia, liderada por EEUU y Japón, por un monto de 20 mil MMUSD de fuentes públicas y privadas, y la *Africa Just and Affordable Energy Transition Initiative (AJAETI)*, lanzada por la presidencia



Se evidenció una atenuación de la gravitación de la adaptación

Adaptación



Resultados y nuevas obligaciones

- Los países coincidieron en
 - desarrollar un marco para poder elaborar la meta y
 - hacer el seguimiento de los avances que se realizan hacia el logro de esa meta
- El texto del documento final toma nota del AR6 del IPCC sobre Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad.
- Marco en elaboración esta bien encaminado.

Consistencia/ Coherencia

- Articulación con la ciencia, en especial con los reportes del IPCC, se ha vuelto un hito
- Inadecuado desempeño de los PD en materia de compromisos financiero

Sentido de la variación: Compromisos y objetivos ex ante

- Llamado a cumplir los numerosos compromisos asumidos en la COP26 de Glasgow (un año record en promesas)
- Promesas incumplidas de aportes de los países desarrollados al Fondo de Adaptación
- Procedimientos para verificar que los PD efectivamente duplican los fondos disponibles para adaptación

Sentido de la variación: Acción

- Déficit en el financiamiento para la adaptación, en particular para los países en desarrollo, con una brecha que parece ampliarse año tras año.
 - Adaptation Gap Report 2022 informa que el financiamiento climático para adaptación es 5 a 10 veces más pequeño que lo que hoy se necesita



... se observan notables avances en los acuerdos sobre los abordajes destinados al tratamiento de las pérdidas y daños y se crea un fondo específico

Pérdidas y daños



Resultados y nuevas obligaciones

- **Establece por primera vez un fondo específico para abordar las pérdidas y daños.** Establece un "comité de transición" para hacer recomendaciones sobre cómo poner en marcha los nuevos acuerdos de financiamiento y los fondos en la COP28 .

Consistencia/ Coherencia

- **Consideración de los asuntos correspondiente a los arreglos financieros** que responden a pérdidas y daños
 - Compromiso internacional sin precedentes para consagrar la justicia como criterio ordenador de la respuesta al cambio climático
- **Establece los términos de referencia para hacer operativa la Red de Santiago** para evitar, minimizar y abordar las P&D asociados con los efectos adversos del cambio climático, incluyendo su objetivo, funciones, estructura, arreglos institucionales y criterios de selección y funcionamiento del Secretariado, a ser seleccionado en 2023

Sentido de la variación: Compromisos ex ante

- Se materializa el acuerdo previo de establecer los TdR de la Red de Santiago sobre P&D, pero no se establece el origen de los fondos para apoyar la asistencia técnica para evitar, minimizar y enfrentar las P&D

Sentido de la variación: Acción

- Si bien en términos de compromisos el avance es sustantivo, continúan siendo muy escasos los avances en financiamiento para P&D



El Art. 6 es uno de los componentes más complejos técnicamente del AP. Refiere a las modalidades de los abordaje cooperativos para reducir emisiones, especialmente vía el comercio de carbono, aunque no exclusivamente.

Libro de reglas del AP – Art. 6



Resultados y nuevas obligaciones

- Diferimiento a la COP28 de un número de decisiones técnicas referidas a como tratar la remoción de emisiones, si permitir los créditos por evitar emisiones y cuando podrían revocarse créditos de carbono.
- Decisión sobre la determinación de la información que los países deben reportar cuando transaran ITMO y si esa notificación podría conservarse como confidencial y aceptarse sin que fuera confidencial sin justificación alguna.

Sentido de la variación: Compromisos ex ante

- COP27 enfrentaba la necesidad de producir algunas definiciones y elaborar ulteriormente procedimientos antes de que pueda comenzar el comercio.
- Aunque las reglas de procedimiento completas bajo el Art 6.2 aun no han sido resueltas algunos países presionan para concretar acuerdos prontamente
- El Art. 6.4 crea un nuevo mercado internacional de carbono que permite vender Offsets para su uso a fin de cumplir con las metas nacionales o con otras obligaciones regulatorias.

Consistencia/ Coherencia

- En el Art. 6.2 el texto acordado permite que los países conserven esa información secreta al transar ITMOs;
 - solo deben explicar porque proceden así, lo que despierta preocupaciones respecto a la integridad de los procesos y temor por el riesgo de greenwashing.
- Hay preocupación por los ER emitidos sin autorización o no autorizados. No han sido aun definidos ni restringidos.
- Como las disposiciones referidas a la doble contabilidad no incluyen a estas reducciones de emisiones esta excepción podría abrir la puerta a la doble contabilidad

Sentido de la variación: Acción

- Comercio bajo el Artículo 6 difícilmente se pueda concretar antes del 2024
- Pareciera que los mercados voluntarios de carbono podrían despegar en ausencia de alternativas



Las iniciativas de la economía real ganan escala, comienzan a enfrentar restricciones y requieren “sintonizar” aspectos metodológicos

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 de mayor ambición

- **Iniciativas de la presidencia de Egipto (no taxativa)**
 - Lanzamiento de la *Action on Water Adaptation and Resilience Initiative (AWARe)*, *Enhancing Nature-based Solutions for Climate Transformation (ENACT)*, *Sustainable Urban Resilience for the Next Generation (SURGe)*
 - Lanzamiento de la *Africa Just and Affordable Energy Transition Initiative (AJAETI)*, *Food and Agriculture for Sustainable Transformation (FAST)* y *Agriculture Innovation Mission for Climate (AIM)*
- **Otras coaliciones y asociaciones**
 - Metas de reducción de metano, ganan impulso, entre otras a través de la “Global Methane Pledge” (>100 países) para reducir el 50% de las emisiones de metano)
 - Incorporación de Estados a BOGA (“Beyond Oil & Gas Alliance”) y GOWA (global offshore wind)
 - Iniciativas sectoriales de apoyo a PeD y hojas de ruta (H2, CCS, Transporte)

Sentido de la variación: Compromisos ex ante

- Nuevas iniciativas sectoriales y regionales establecen objetivos de descarbonización y de resiliencia.
- 550 IFs manejando activos por 150 Bn USD (10¹²) con 300 objetivos de emisiones netas nulas en el marco de RTZ. Race to Zero alcanza 11.000 miembros, 2x 2021

Consistencia/ Coherencia

- Dificultades por la proliferación de estándares y falta de metodologías sectoriales con riesgo de greenwashing...
- ...pero con convergencia metodológica gradual y en casos parcial entre diferentes iniciativas...
- Que se intentan contrarrestar con mayores exigencias en “gold standard”...
- Que a su vez pueden significar barreras de entrada
- Primera publicación de Directrices ISO para Net Zero IWA 42:2022(es)

Sentido de la variación: Acción

- Se acelera la implementación por parte de actores no estatales, que comienza a enfrentar cuellos de botella de políticas y de infraestructura...



En el financiamiento se reconoce la necesidad de la reforma del sistema financiero global

Financiamiento



Resultados y nuevas obligaciones

- Se reconoce explícitamente la necesidad de la reforma del sistema financiero global y de las instituciones multilaterales de desarrollo en línea con varios pronunciamientos institucionales de peso (G20, UNGA, WEF, inversores de gran escala)
- Se trata de un hito en el tratamiento de esta cuestión, es la primera vez que se considera una tal reforma de manera explícita.

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. Una reforma estructural es por ende necesaria
- Falta aún claridad y proveer una hoja de ruta creíble para duplicar el financiamiento para la adaptación

Sentido de la variación: Compromisos

- El llamado a la reforma no ha implicado el suministro efectivo e inmediato de nuevos flujos de fondos, si no mas bien la voluntad política de empezar a recorrer ese complejo y arduo camino de reforma
- Lo mismo sucede con el Fondo para P&D cuyo suministro deberá decidirse políticamente
- El aumento de la ambición de los PeD debe ir acompañado de recursos en la magnitud necesaria y de flujos que sean previsibles para elaborar programas de inversión confiables y NDC bancables
- La ambición reclama solidaridad

Sentido de la variación: Acción

- No se concreta la materialización de la tan postergada promesa de aportar 100 mil millones de dólares anuales en financiamiento climático a los países en desarrollo
- Canadá y Alemania encargados de examinar las posibilidades de resolver esta cuestión de manera creíble

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

	Resultados y nuevas obligaciones	Consistencia/Coherencia	Sentido de la variación	
			Compromisos	Acción
Mitigación				
Adaptación				
Pérdidas y daños				
Artículo 6				
Economía real				
Financiamiento				



Avances



Demoras



Estancamientos



No aplica

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.

Muchas gracias

Equipo Decarboost – Argentina

mc@itdt.edu