

CAMINO A LA COP27

Un breve contexto y
análisis de la agenda
climática de la
conferencia

Elaborado por:



ÍNDICE

| | |
|-----------------------------------|---------|
| Reconocimiento | pág. 3 |
| Introducción | pág. 4 |
| Acuerdo de París | pág. 5 |
| Finanzas climáticas | pág. 8 |
| Artículo 6 | pág. 12 |
| iGST! Balance global | pág. 15 |
| Objetivo global de adaptación | pág. 17 |
| Programa de trabajo de mitigación | pág. 19 |
| Pérdidas y daños | pág. 22 |
| Referencias | pág. 25 |

Reconocimientos

Camino a la COP27: Breve contexto y análisis de la agenda climática de la conferencia. Uno.Cinco. Santiago de Chile.

Este reporte fue escrito por miembros de Uno.Cinco.

Co-autores:

- Sofía Croxatto, subcoordinadora del Departamento de Política.
- Benjamín Carvajal, fundador y presidente.
- Daniela Miranda, coordinadora del Departamento de Política.

Colaboradoras:

- Catalina Ramírez, miembro del Departamento de Política.
- Gabriela Barría, miembro del Departamento Comercial.
- Andrea Villavicencio, miembro del Departamento de Política.
- Francisca Rivas, miembro del Departamento de Política.
- Paula Hidalgo, coordinadora del Departamento de Academias.
- Ismaela Magliotto, directora ejecutiva.

Diseño y Edición:

- M^a Jesús Guardia, gestora de contenidos del Departamento de Comunicaciones
- Belén Soto, diseñadora del Departamento de Comunicaciones

Santiago de Chile, noviembre de 2022.

Introducción

La versión 27 de la Conferencia de las Partes (COP27) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC o UNFCCC por sus siglas en inglés) se realizará del 6 al 18 de noviembre en Sharm El-Sheikh, Egipto, y se presenta con una cargada agenda llena de controversias, ambiciones y urgencias que responde a la necesidad imperiosa de actuar contra la crisis climática, pero también al contexto geopolítico mundial y especialmente de las principales economías que giran en torno a los combustibles fósiles.

La COP26 dejó varias tareas pendientes, principalmente en temas de financiamiento y pérdidas y daños, provocando una sensación de desazón al no alcanzar los acuerdos necesarios para impactar de manera positiva en la agenda vinculada a mitigación, adaptación y justicia climática. Por otro lado, se presentaron algunos avances en torno a la exigencia de la “reducción progresiva” *-phase down-* del carbón, instando a las partes a llegar a un acuerdo sobre cuáles serán las normas para poner en marcha los mercados mundiales de carbono y terminar de completar el Acuerdo de París.

En este sentido, la agenda climática para este año en la COP27 responde principalmente a dos pilares. El primero, las cuentas pendientes de la COP26 y segundo, el contexto del país y región donde se celebrará el encuentro de las partes y adicionalmente, como asunto transversal, el contexto geopolítico mundial en el que nos encontramos actualmente. Para ello, Egipto en su rol de presidencia de la conferencia ha establecido cuatro objetivos: mitigación, adaptación, financiamiento y colaboración entre las Partes y los diferentes sectores entorno a la acción climática.

Bajo este contexto, en este análisis hemos querido destacar brevemente algunos de los temas principales que serán abordados en la agenda de esta edición de la Conferencia de las Partes, desde una mirada crítica, pero también propositiva, que involucra siete tópicos que destacan durante las negociaciones abordadas desde el Acuerdo de París de la COP21 hasta los meses previos de la COP27. Estas son: Acuerdo de París, Finanzas climáticas, Artículo 6, Balance Global, Objetivo Global de Adaptación, Programa de Trabajo de Mitigación y, Pérdidas y Daños.

Acuerdo de París: su camino del 2015 al 2022 y en adelante

El Acuerdo de París es un tratado internacional sobre cambio climático jurídicamente **vinculante**¹, que luego de un trabajo de tres años, fue adoptado el 12 de diciembre de 2015 por 195 países más la Unión Europea en el marco de la COP21 de Francia. No obstante, fue hasta el 4 de noviembre de 2016 que cumplió los requisitos para entrar en vigor².

Su objetivo, y el cual se define en el segundo artículo, es *“mantener el aumento de la temperatura promedio global 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”*³ ¿Y por qué se habla de dos metas de temperatura y no solo una? Cuenta la leyenda que fue un cambio de las últimas horas en la COP21 para tener acuerdo, ya que, mientras varios países impulsaban la meta de los 1,5°C, otros se oponían -recordemos que las decisiones en estas negociaciones son por consenso-, provocando una COP más sin tener acuerdo⁴.

¿Si los países no cumplen sus compromisos deben pagar sanciones?

Si los países no logran sus compromisos no existe un mecanismo de penalización ni medidas punitivas, no obstante, el Acuerdo de París cuenta con un sistema de “reproche de pares” siendo una sanción moral de la comunidad internacional con los países que no cumplan sus compromisos, poniendo en duda su credibilidad.

Las reglas del juego

El Acuerdo de París consta de 29 artículos y dos anexos, y si bien este se adoptó en 2015, consta de 27 páginas. ¿Eso qué quiere decir? Que en este acuerdo se establecen las bases, pero las reales reglas del juego (el Libro de Reglas) se

¹ De carácter obligatorio.

² El Acuerdo entraría en vigor el día 30 luego que al menos 55 Partes de la Convención que representen en total al menos un 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Es decir, 1) que fuesen al menos 55 partes y 2) que en total representen al menos un 55% de las emisiones.

³ Se hace referencia a la era preindustrial en el periodo previo al año 1850, cuando comenzó el uso masivo de la máquina de vapor y el consumo de carbón en Reino Unido.

⁴ Varios países, entre ellos los más dependientes de los combustibles fósiles, justificaban que no existía respaldo científico de la gran diferencia en términos climáticos y sus impactos entre los 1,5 y los 2.0 grados celsius. Consecuencia de esto 4 años más tarde, en 2019, el IPCC de manera extraordinaria logra publicar un reporte especial que buscaba aclarar esta duda llamado Calentamiento global de 1,5°C (*“Global Warming of 1,5°C”*) dejando en claro que la notoria diferencia entre estas dos metas previniendo las consecuencias más fatales e irreversibles para el planeta. Desde ese entonces es que se habla de la ambición de 1,5°C, pasando a un segundo plano los 2.0°C.

negociaron de manera posterior bajo el órgano de la CMA⁵ que desde el 2016 se reúne anualmente en cada COP y que se cerró en la COP26 en 2021.

Componentes fundamentales del Acuerdo de París

Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC): Las NDC (por sus siglas en inglés “*Nationally Determined Contributions*”) son el núcleo del Acuerdo de París, ya que concretan los esfuerzos de cada país para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse al cambio climático. Bajo el Acuerdo de París se le pide a los países que sus NDC se preparen, se comuniquen formalmente a Naciones Unidas y se actualicen cada 5 años desde el año 2020. ¿Por qué es tan importante que se informen? En pocas palabras, porque permite reunir la información sobre los compromisos que cada país en el mundo realiza para reducir sus emisiones de GEI, de manera de saber si se lograrán los objetivos de largo plazo del Acuerdo de París, como también para estimar el aumento de temperatura global promedio a nivel global reuniendo el total de NDCs. El primer [Informe de Síntesis de las NDC](#), publicado el 17 de septiembre de 2021, concluye que si se cumplen los compromisos comunicados hasta ese momento, el aumento de temperatura estaría cercano a los 2.7°C, bastante lejano al objetivo de los 1,5°C del Acuerdo de París (UNFCCC, 2021a).

Marco Reforzado de Transparencia: o en su idioma original *Enhanced Transparency Framework* (ETF) es un mecanismo que tiene como objetivo orientar a los países en el reporte de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para un mejor desarrollo de sus compromisos climáticos. Este se concreta a través de documentos guías que detallan prácticamente paso a paso cómo desarrollar de mejor manera el inventario de GEI. Este mecanismo busca reemplazar el primer sistema establecido bajo el Protocolo de Kioto en 1997, mejorando el sistema de medición, reporte y verificación (MRV) de los gases de efecto invernadero. Algunos de los documentos que se despliegan de este mecanismo son los **Informes Bienales de Transparencia** (BTRs que quiere decir *Biennial Transparency Report*) que comienzan a regir desde 2022⁶ para países desarrollados y 2024 para países en vías de desarrollo (UNFCCC, 2021b).

Financiamiento Climático: bajo el Acuerdo de París se reafirma la obligación de los países desarrollados de movilizar el financiamiento a partir de amplias variedades de fuentes, instrumentos y canales, dirigido a los países en vías de desarrollo. Se establece que este financiamiento debe ser coherente con el camino hacia una reducción de los gases de efecto invernadero y el desarrollo de la resiliencia climática, enfatizando que este debe ser transparente y balanceado entre la mitigación y adaptación. Existen diferentes entidades internacionales que operan estos mecanismos de financiamiento, establecidos a lo largo de las diferentes COP. Entre

⁵ “Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement”; en próxima sección se entrarán en más detalles sobre esta.

⁶ A la fecha se trabajaba con los Biennial Update Report o BUR.

ellos están las entidades [Green Climate Fund \(GCF\)](#) y [Global Environment Facility \(GEF\)](#) y los fondos [Adaptation Fund \(AF\)](#), [Special Climate Change Fund \(SCCF\)](#) y el [Least Development Countries Fund \(LDCF\)](#) donde los dos últimos son por el GEF.

Comunicaciones de Adaptación: o en su idioma original *Adaptation communications*. El Acuerdo de París también pide que los países presenten sus medidas de adaptación con el objetivo de balancear su importancia paralelamente con la reducción de gases de efecto invernadero (mitigación), y fortalecer las acciones, aprendizaje y entendimiento de las necesidades y acciones de la adaptación. En este documento deben informar sobre sus prioridades de implementación, necesidades de apoyo, planes y acciones para adaptarse al cambio climático. Esta puede estar incluida en el propio Plan Nacional de Adaptación (NAP), en los documentos con las NDC o bien en los informes de transparencia (UNFCCC, 2022a).

El Acuerdo de París se negocia en el CMA ¿qué es eso? Entrando un poco en detalle

La **CMA** es la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Acuerdo de París (*Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement*), es el órgano supremo de la convención y se encarga de reunir a todas las Partes que participan del Acuerdo de París para trabajar por la correcta implementación de este. La CMA se reúne anualmente en cada COP. La COP 27 será la sesión número 4 de la CMA, siendo la COP 22-23-24 la sesión 1, COP25 la sesión 2 y la COP26 la sesión 3. Todos los países que son parte del Acuerdo de París están representados en el CMA, mientras que los Estados que no son parte participan como observadores (UNFCCC,s/f.a).

Calendario del Acuerdo de París al 2030

- 2023: Durante la COP28 se realizará el primer Global Stocktake.
- 2025: Comunicar nuevas o actualizadas NDC y realizar el balance de las Comunicaciones de Adaptación.
- 2028: 2da versión del Global Stocktake, 5 años después de la primera versión.
- 2030: Comunicar nuevas o actualizadas NDCs.

Finanzas climáticas: la crónica de una meta de 100 mil millones de dólares que no se cumplió

“¡Compromisos sin financiamiento son solo palabras!” es la narrativa que se ha levantado en diferentes espacios, tanto conferencias, protestas y discursos. Reducir las emisiones de GEI y adaptarse a un nuevo clima requiere de financiamiento, y así como existen responsabilidades compartidas pero diferenciadas tanto en las causas como las consecuencias del cambio climático, el financiamiento se ha establecido como un mecanismo para equiparar la cancha.

En primer lugar definamos qué es el financiamiento climático. Según la CMNUCC (UNFCCC, por sus siglas en inglés) el financiamiento climático se refiere a *“la financiación local, nacional o transnacional -procedente de fuentes de financiamiento público, privado y alternativo- que busca apoyar las acciones de mitigación y adaptación para hacer frente al cambio climático”*. El financiamiento climático es un mecanismo fundamental en que los países más ricos (generalmente aquellos denominados desarrollados y con mayores emisiones de GEI históricas) aporten al financiamiento que requieren los países de ingresos menores (comúnmente, y desde nuestra perspectiva mal llamados, países en vías de desarrollo) quienes al mismo tiempo son menos responsables de la crisis climática por sus bajas emisiones históricas, pero que aún así están obligados a adaptarse a una crisis climática que los vuelve más vulnerable, y al mismo tiempo transitar a un desarrollo bajo (o neutro) en emisiones de carbono.

Un poco de historia: desde 2009 al 2021

En la COP15 de la CMNUCC en Copenhague el año 2009, los países desarrollados se comprometieron con el objetivo global de movilizar 100 mil millones de dólares anuales para el año 2020 para financiar la acción climática en los países en desarrollo, en un contexto de acciones de mitigación significativas y la transparencia en la aplicación. Este objetivo fue formalizado en la COP16 en Cancún y en la COP21 en París. No obstante, debido a su incumplimiento al año 2020, los países tuvieron que reiterar y extender su plazo.

La institución a cargo de darle seguimiento al progreso de este objetivo es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), realizando diferentes análisis de progresos en base a un marco contable que se estableció en la COP24 de Katowice (OCDE, 2022). Dentro de los análisis de la OCDE es posible distinguir 4 componentes:

- **Financiación pública bilateral para el clima** proporcionada por las instituciones de los países desarrollados, especialmente los organismos bilaterales de ayuda y los bancos de desarrollo.

- **Financiación climática pública multilateral** proporcionada por los bancos de desarrollo multilaterales y los fondos climáticos multilaterales, y atribuida a los países desarrollados.
- **Créditos a la exportación relacionados con el clima** con apoyo oficial, proporcionados por las agencias oficiales de crédito a la exportación de los países desarrollados.
- **Financiación privada movilizada por la financiación pública bilateral y multilateral para el clima**, atribuida a los países desarrollados.

El análisis más reciente publicado en 2021, antes de la COP26, que incluía posibles escenarios para el periodo 2021-2025 basados en los compromisos entregados, indicaba que la meta de los 100 mil millones de dólares podría alcanzarse a partir de 2023, 2 años previos a la nueva meta establecida en Glasgow.

Otra visión: No son los 83,3 mil millones, ni son transparentes

No todas las instituciones están de acuerdo con el monto publicado por la OCDE. OXFAM públicamente a través de su informe [“Contabilidad Inactiva”](#) (*Inaccountable Accounting*) ha levantado diferentes críticas al proceso de financiamiento acusando poca información sobre cómo es utilizado el financiamiento y cómo son determinados estos aportes. Según análisis hechos con la información disponible públicamente, el Grupo del Banco Mundial (*World Bank Group*) afirmó haber dirigido 21.300 millones de dólares en 2020, mientras que OXFAM manifestó que en realidad las prestaciones hechas podrían ser de 7.000 millones de dólares como máximo.

¡La mitad para adaptación!

Según estimaciones de la OCDE, durante el año 2020 el financiamiento destinado a medidas de adaptación no superó el 35%. El Secretario General de las Naciones Unidas, OXFAM y otras instituciones han pedido que la mitad del financiamiento sea dirigida a adaptación, sin embargo, se estima que tan sólo un 25% en 2025 irá dirigido a este tema. Según el PNUMA, se espera que los costos anuales de adaptación en los países en vías de desarrollo alcancen entre 140.000 y 300.000 millones de dólares para 2030, y entre 280.000 y 500.000 millones de dólares para 2050. Muy lejos del 100 por ciento de la meta, y más aún del financiamiento real que hay en adaptación a la fecha.

Préstamos para arreglar algo de lo cual no eres (en gran parte) responsable

En 2020, el 71% del financiamiento se entregó como préstamos en lugar de subvenciones, lo que genera bastantes críticas al ser un mecanismo que se considera como parte de la meta global, pero que se ha manifestado como “poco ético” al ser

dinero que finalmente se debe regresar. Un ejemplo que se ha utilizado en diversos espacios para explicar porqué los préstamos no debieran de ser considerados es que este mecanismo es el caso en que una persona “A” le choque el auto a una persona “B”, y para financiar el pago de la reparación de los daños, “A” le realiza un préstamo con cómodos intereses a pesar de ser de su responsabilidad, teniendo que “B” devolver el dinero al ser un préstamo y no un subsidio.

Figura 1: Distribución de los instrumentos de la financiación pública para el clima en 2016-2020 (miles de millones de dólares).



Fuente: OCDE, 2022.

¿Qué se viene para la COP27?

Para entrar en contexto. Durante la COP21 se decidió que antes del 2025 se debería establecer un [Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado sobre el Financiamiento del Clima](#) (o *New Collective Quantified Goal on Climate Finance*, NCQG por sus siglas en inglés) con un piso mínimo de 100 mil millones de dólares anuales, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo. Posteriormente en la COP26, con el contexto en el cual no se logra el objetivo financiero comprometido en 2009, se estableció desarrollar un programa de trabajo entre 2022 y 2024 para lograr definir este nuevo objetivo financiero.

Este trabajo está presidido por dos países: uno desarrollado y uno en vías de desarrollo. El programa considera el desarrollo de cuatro diálogos técnicos de expertos, de los cuales el primero se desarrolló en julio de este año y el segundo

tendrá lugar en la COP27. A este proceso se invita de manera explícita a participar a todas las partes interesadas, la academia, la sociedad civil (incluyendo a la juventud) y a los actores y actrices del sector privado. Adicionalmente, se realizarán reportes anuales que incluya un resumen y las principales conclusiones de los diálogos para que sea considerado por las Partes al momento de las negociaciones.

¿Dónde encontrar más información del estado del financiamiento climático?

El último reporte publicado sobre el estado de contabilización de la movilización de financiamiento climático fue el 29 de julio de 2022 bajo el título [“Tendencias globales de la financiación climática proporcionada y movilizada por los países desarrollados en 2013-2020”](#).



Fuente: COP26, UNFCCC, 2021.

Artículo 6: cerrado el libro de reglas, pero mucho por trabajar

El tan polémico Artículo 6, el cual fue el último en adoptar sus regulaciones en la COP26 y permitió dar por cerrado el Libro de Reglas del Acuerdo de París, tardíamente de por cierto⁷. La pregunta es ¿qué son? ¿por qué es tan complejo? ¿cuál es la situación actual? y ¿por qué se dice que son los mercados y no-mercados de carbono?

Mercados de carbono

Los mercados de carbono, los define el Banco Mundial, como una importante herramienta para alcanzar los objetivos climáticos globales, al permitir movilizar los recursos y reducir los costos para países y compañías facilitando su transición a una economía baja en emisiones de carbono. En concreto, se habla de un mercado de carbono cuando se financia la implementación de una planta de energía renovable con el objetivo de sustituir a las termoeléctricas de combustibles fósiles, lo que genera una reducción de GEI, o bien, la conservación de ecosistemas de reservas de carbono como lo es un bosque.

El Banco Mundial estima que los mercados de carbono podrían facilitar la reducción de costo a la mitad de los compromisos de los países en combatir el cambio climático, en otras palabras, facilitar la eliminación del 50% más de los gases de efecto invernadero sin costo adicional.

El tan famoso Artículo 6

El Artículo 6 del Acuerdo de París es un artículo que establece un mecanismo que incentiva la cooperación voluntaria en la implementación de las NDC para lograr una mayor ambición en las acciones de mitigación y adaptación. De manera concreta, bajo el Artículo 6 los países tendrían la posibilidad de transferir sus reducciones de emisiones GEI a uno o más países para que estos logren sus objetivos climáticos.

¿Cuál es su importancia?

Es el único instrumento del Acuerdo de París que permite a los países implementar sus NDC de una manera más efectiva, con menores costos y en colaboración con otros países. Al mismo tiempo es un mecanismo que resulta más abierto que los sistemas anteriores, incluyendo al sector empresarial y la inversión privada.

⁷ Estaba planificado que se cerrara en la COP25.

Pongamos un ejemplo. Un país “X”, el cual tiene una fuerte economía, ha hecho diferentes esfuerzos para reducir sus emisiones, pero a cierto punto se le ha vuelto más complejo reducir emisiones adicionales alcanzando un costo de 50 monedas reducir cada tonelada de CO2 extra, no obstante, sus compromisos los obliga a seguir reduciendo emisiones. Por otro lado, existe un país “Y”, con una economía no tan fuerte, donde reducir sus emisiones les cuesta 20 monedas cada tonelada de CO2, pero no cuenta con los recursos económicos para seguir disminuyendo más sus emisiones. ¿Qué busca el mercado de carbono? Que el país “X” pueda pagar la reducción de emisiones en el país “Y” al ser 30 monedas más barato por cada tonelada de CO2, con la importante diferencia que ese logro de reducción se contabilizaría dentro de los logros del país “X” y no del país “Y”, a pesar de haberse realizado en este último.

Doble contabilidad: un peligro para la atmósfera

¿Por qué es importante? Con un mercado global tan grande es relevante que las reducciones no se contabilicen dos veces y es necesario tener sumo cuidado con ello. Es decir, evitar que dos entidades declaren al mercado que redujeron la misma tonelada de CO2 y que el sistema de contabilización considere que se redujeron 2 toneladas de CO2, mientras que para la atmósfera solo fue 1 tonelada. Es crítico evitar esto para que las reducciones de las emisiones globales no estén sobreestimadas. Para abordarlo, el Artículo 6 establece un mecanismo llamado “Ajuste Correspondiente” (*Corresponding Adjustment*) para asegurar que esta doble contabilidad no ocurra (Banco Mundial, 2022).

Desglosando el Artículo 6

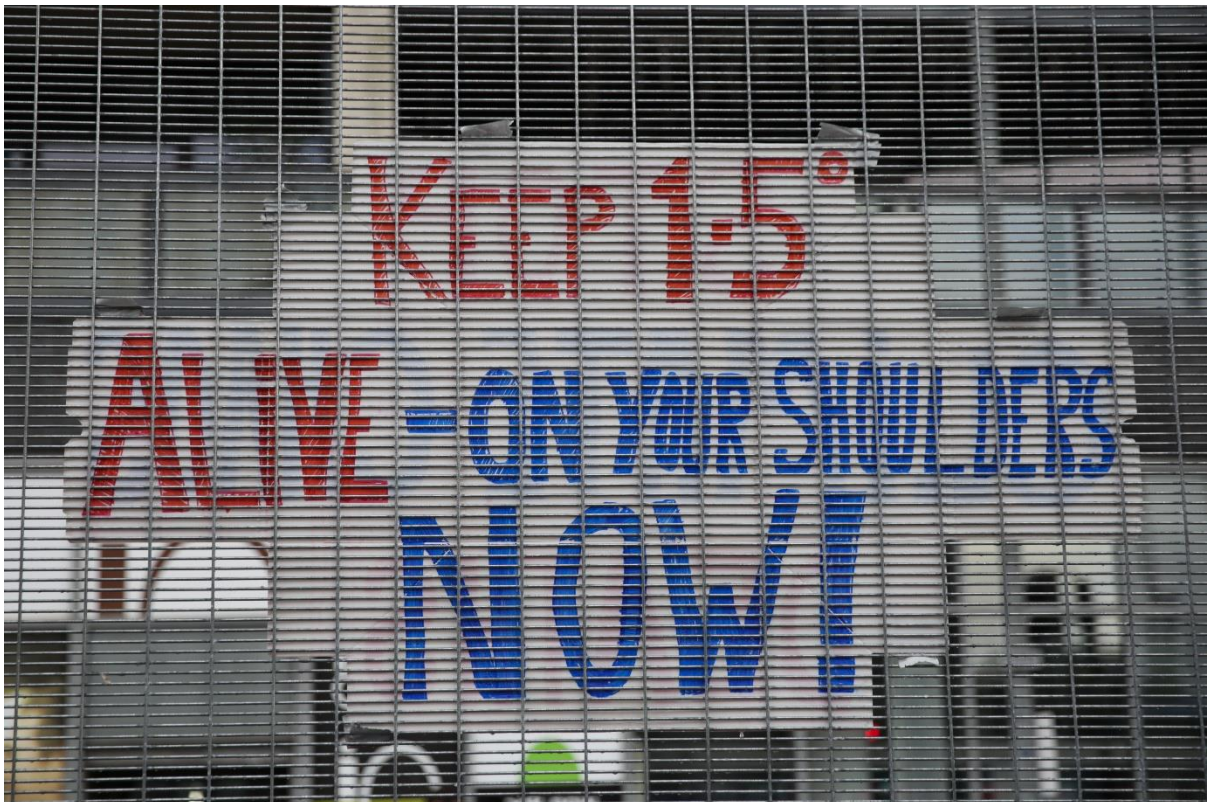
Artículo 6.2: crea bases para el mercado de la reducción de emisiones de GEI entre los países para lograr sus NDC, oficialmente llamados transferencia de resultados de mitigación (*Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ITMOs*).

Artículo 6.4: es un mecanismo que busca ser similar al Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto estableciendo un mecanismo de mercado de reducciones de GEI bajo la supervisión de la COP. No obstante, este cuenta con importantes diferencias, como, por ejemplo, quienes participan de la venta y compra de reducción de unidades, el tipo de actividades que se considera (más amplio), entre otros.

Artículo 6.8: reconoce la cooperación internacional que no considera un mercado de carbono, es decir, una cooperación de no-mercado, como por ejemplo el financiamiento, la transferencia tecnológica y la creación de capacidades.

Trabajo pendiente post COP26

El marco de implementación del Artículo 6 fue acordado en la COP26 e incluye las guías de enfoque en cooperación y las reglas, modalidades y procedimientos para el mecanismo de cooperación internacional. Si bien es posible considerar por cerrado el artículo, aún queda mucho trabajo técnico y preguntas abiertas alrededor, entre ellas, ¿Quién autoriza que entre dos entidades esta transferencia de reducción de carbono se pueda realizar?, ¿Qué incluye esa autorización?, ¿Cuál es el proceso, la forma y el tiempo?, ¿Cuáles son los cambios permitidos?, etcétera. La relevancia de resolver estas preguntas es considerablemente importante, ya que podría tener un impacto en cómo los países reportan el avance de sus compromisos de reducción de emisiones y más aún en un periodo donde tanto los países como empresas se verán presionados a cumplir con sus compromisos climáticos y buscarán realizarlo de la manera más costo-efectiva (Falduto, *et al.*, 2021).



Fuente: UNFCCC, 2021.

¡GST! Balance global: Camino a su primera versión en la COP28

Compromisos por aquí y compromisos por allá, pero ¿Cómo le damos seguimiento? ¿Se están cumpliendo? ¿Cuál es el estado? ¡Para ello está el GST! No confundir con el grupo coreano BTS, que por cierto tiene muy buenas canciones. En esta ocasión hablamos del Balance Global del Acuerdo de París, o *Global Stocktake* (GST por sus siglas en inglés).

¿En qué consiste el GST?

El Balance Mundial del Acuerdo de París (*the Global Stocktake of the Paris Agreement, GST*) es un proceso por el cual se revisa el estado de aplicación del Acuerdo de París con el fin de evaluar el progreso colectivo del mundo hacia los objetivos de largo plazo del Acuerdo y limitar el aumento de temperatura global a los 1,5°C durante todo este siglo.

En palabras sencillas, el inventario global o balance global es un mecanismo del Acuerdo de París que permite monitorear la implementación y evaluar el progreso colectivo realizado por los países NDC con los objetivos generales del Acuerdo de París, con el fin de aumentar la ambición climática.

La importancia del inventario radica en que “*proporcionará información crítica para que los países y las partes interesadas vean qué progreso se ha logrado en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, así como para identificar las brechas restantes y las oportunidades para una mayor acción*”, dijo Joanna Post, Oficial de Programa de ONU Cambio Climático. División de Apoyo Intergubernamental y Progreso Colectivo. “En pocas palabras, el balance global ayudará a impulsar a los países a intensificar la acción climática para evitar los peores impactos del cambio climático” (UNFCCC, 2022b).

Funcionamiento del mecanismo

El GST tiene como objetivo aumentar la ambición de las acciones y el apoyo para abordar colectivamente el cambio climático sin centrarse en países individuales o grupos de países. Los resultados del GST consistirán en mensajes y recomendaciones de políticas claves, mejores prácticas, nuevas oportunidades y lecciones aprendidas para todas las áreas temáticas sin ser una política prescriptiva (UNFCCC, s/f.b).

¿Cómo será su implementación?

El primer proceso de balance global comenzó a gestarse el año 2021 durante la COP26 de Glasgow para comenzar a implementarse en 2023 en la COP28 en los Emiratos Árabes, y luego ser actualizado cada 5 años. Este mecanismo facilita la evaluación del progreso colectivo en tres áreas temáticas:

- Mitigación
- Adaptación
- Maneras de implementación y apoyo.

No obstante, adicional a estas tres áreas temáticas, el GST también considera medidas de respuesta de las consecuencias sociales y económicas y los esfuerzos para abordar las pérdidas y daños.

Por tanto, el GST está diseñado para completar su trabajo en 2023, antes del comienzo de cada nuevo ciclo de actualizaciones de NDC, el cual será en 2025. Esto permitirá a las Partes tener en cuenta los resultados de la evaluación colectiva al formular y presentar compromisos con más información.

Los workshops en la COP27

El mecanismo comenzará a funcionar en la COP28, pero esto requiere un largo recorrido, como suele pasar en la implementación de nuevas estrategias de evaluación y recomendaciones. Es por esto que en la COP27 se realizarán workshops, coffee groups y conversaciones que determinarán aspectos técnicos del GST. El Diálogo Técnico (TD por sus siglas en inglés) abordará las tres áreas temáticas mencionadas en el punto anterior, así como también elementos de medidas de respuesta y Pérdidas y Daños (L&D por sus siglas en inglés).



Fuente: UNFCCC, 2021.

Objetivo Global de Adaptación: preparándonos a un nuevo clima

Mucho se habla de mitigación, compensación y fondos monetarios para resolver el problema del cambio climático, pero, aunque fuésemos optimistas, hay condiciones que llegaron para quedarse y es necesario resolver ¿qué haremos con las problemáticas que afectan a toda la población al día de hoy?, la respuesta: adaptación y resiliencia.

Hablemos de resiliencia global

El Objetivo Global de Adaptación (GGA por sus siglas en inglés) establecida en el marco del Acuerdo de París se estableció para proporcionar una visión colectiva y una dirección para que la comunidad internacional participe en los esfuerzos de adaptación y desarrollo de la resiliencia. Tiene por objeto impulsar la acción colectiva en materia de adaptación al cambio climático. El marco de la GGA influirá en gran medida sobre el tipo de acción de adaptación al que se dará prioridad, es decir, qué acción percibirá la comunidad internacional como la más necesaria. (UNFCCC, 2022d; IIED, 2021).

¿Cómo medir el impacto de la Adaptación?

Las Partes aún no han determinado cómo medir los logros ya obtenidos por los países y sus futuros avances en materia de adaptación para la GGA, pues no hay un marco determinado donde las partes se hayan puesto de acuerdo en el objetivo, así como existe un objetivo de 1,5°C en materia de mitigación. En la COP26 en Glasgow, los países acordaron lanzar un programa de trabajo de dos años sobre el Objetivo Global de Adaptación. Uno de los grandes problemas con el GGA es que no es objetivo - aún - para medir el nivel de adaptación aplicado, por lo que poner de acuerdo a las Partes en una forma de medir cuantitativamente este proceso cualitativo y contextual es un arduo trabajo.

Una de las labores claves es llegar a acuerdos y ampliar la acción de adaptación acorde a los rápidos avances del cambio climático para que el conocimiento sea accesible y con una base sólida para todas las Partes. El programa de trabajo de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático (NWP, por sus siglas en inglés), juega un rol clave en ser el centro de conocimiento para la acción de la CMNUCC para la resiliencia y adaptación climática.

La comunidad internacional y los organismos de la CMNUCC deben velar por que los procesos diseñados en el marco de la GGA equilibren la solidez con el apoyo a las necesidades y capacidades de los países en desarrollo en donde los esfuerzos de adaptación sean más necesarios (IIED, 2021).

GGA en la COP27

El plazo para llegar a un acuerdo con el GGA culmina con el Balance Global en 2023 durante la COP28, por lo que el desafío este año, será evidenciar la alta vulnerabilidad en materia de crisis climática del país que tiene la presidencia y del continente al que pertenece, por tanto, la necesidad crítica de generar un escenario de adaptación climática. Hoy en día la Adaptación (como manera de sobrellevar los impactos del cambio climático) ha tenido menor atención en las conversaciones y menor financiamiento en comparación con los temas relacionados a mitigación. En este sentido, los países más vulnerables harán el llamado para continuar con la discusión y recibir apoyo de aquellos que tienen la capacidad financiera y tecnológica de otorgarlo.



Fuente: UNFCCC, 2021.

Programa de Trabajo de Mitigación: a aumentar la ambición de las NDC

Cómo se mencionó anteriormente en el apartado sobre del Acuerdo de París, uno de sus componentes fundamentales son las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC). Las NDC son la herramienta que tanto esperábamos para comprometer de manera más seria a los países en la lucha contra el cambio climático y no quedarnos en solo conversaciones y acuerdos ambiguos. No obstante, durante la COP26 el reporte de síntesis de las NDC fue claro y los compromisos no alcanzan para respetar los objetivos del Acuerdo de París, es por ello que como resultado de la Conferencia de Glasgow se estableció el Programa de Trabajo de Mitigación, o en su versión original *Mitigation Work Programme* (MWP, por sus siglas en inglés), para aumentar de forma urgente la ambición y la aplicación de medidas que permitan reducir las emisiones de GEI dentro de las NDC.

Objetivos de las NDC

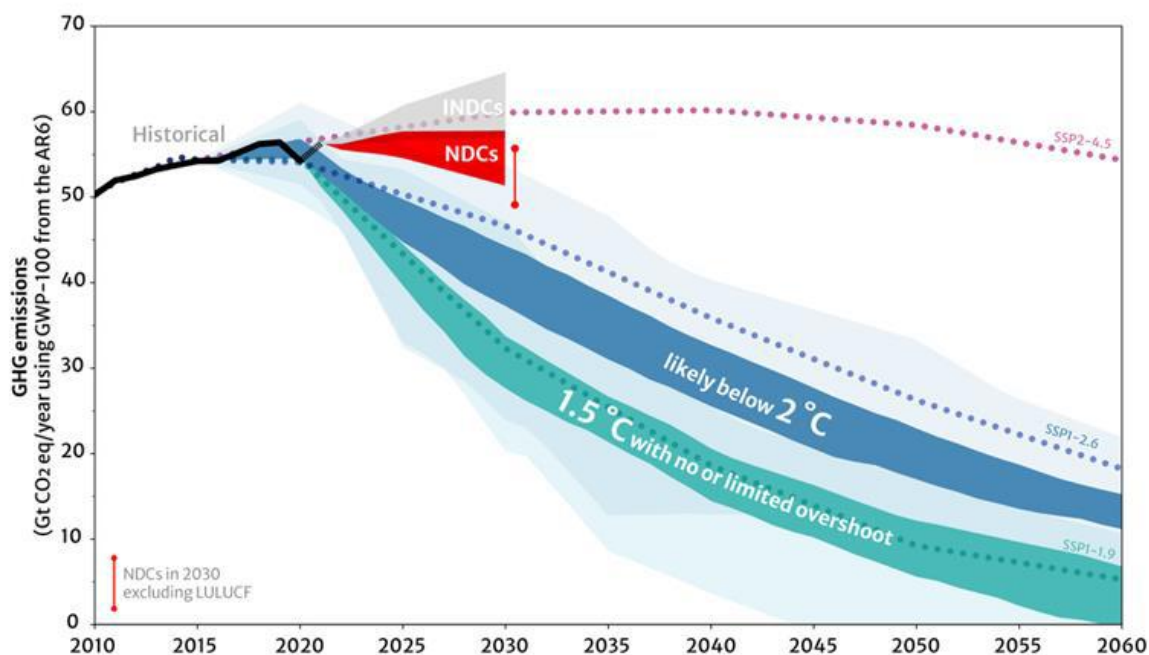
La finalidad de las NDC es aumentar las acciones a nivel nacional para reducir los efectos del cambio climático, a través de la reducción de emisiones de GEI, establecidos concretamente en cada país. En otras palabras, las medidas de mitigación que cada país implemente se llevará a cabo con el objetivo de cumplir con las metas establecidas en las contribuciones. (Acuerdo de París, Artículo 4, párrafo 2). Cada país acordó comunicar cada 5 años sus avances y acciones climáticas realizadas a la oficina de la CMNUCC, a partir del 2020. Es importante destacar el carácter de ambición y de progresividad que tienen las NDC, es decir, que los países deben ir asumiendo cada vez más compromisos ambientales sin retroceder en sus avances (UNFCCC, s/f. c).

Reporte de Síntesis de las NDC ¡No nos alcanza!

Este año la CMNUCC publicó un segundo informe sobre la actualización crítica del informe inicial de las NDC del año 2021. La segunda versión, publicada el 22 de octubre del 2022, analiza los planes de acción climática o NDC de 193 partes del Acuerdo de París, el que incluye 24 NDC actualizadas o nuevas ya que fueron presentadas después de la COP26 en Glasgow. En su conjunto, estos planes cubren el 94,9% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero durante el año 2019 (UNFCCC, 2022c).

Las conclusiones generales de este informe son bastante críticas, pero también hay algunas luces de esperanza. En primer lugar, según el informe, los compromisos presentados en las NDC de las 193 partes podrían situar para finales de siglo un promedio de 2,5 grados centígrados, cifra que se escapa del promedio de temperatura acordado en el Acuerdo de París (UNFCCC, 2022c).

Gráfico 1. Posibles escenarios comparados, evaluados en el Sexto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio climático con las emisiones globales totales y per cápita proyectadas según las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional.



Fuente: UNFCCC, 2022c.

Para lograr limitar el aumento de temperatura a 1,5 grados centígrados, se ha establecido que desde el año 2020 al 2030 es indispensable reducir en al menos un 45% las emisiones de GEI con respecto al año 2010, es decir, una reducción cercana a un 5% anual, para pasar de 55 a 31 giga toneladas de CO2 equivalente anuales (véase el gráfico 1). Para entrar en contexto de la magnitud de los esfuerzos requeridos, tomemos como referencia los efectos en las emisiones que generó la pandemia del COVID-19. El Programa para el Medio Ambiente de las Naciones Unidas (PNUMA) estimó que debido a los impactos y la paralización global que generó la pandemia durante el 2020 se redujeron un 5,6% las emisiones de GEI, es decir, el impacto de la pandemia y los cambios radicales en la forma de vida debido al confinamiento significó la reducción de emisiones que se debieran lograr anualmente (¿necesitaríamos de una pandemia nueva anual para no sobrepasar los 1,5 grados centígrados? Así pareciera). No obstante, es claro que esta forma de reducción de emisiones no es la que busca la acción climática ni la que deberemos tomar como ejemplo, ya que significó la vida de millones de personas en el mundo, la vulneración de los derechos humanos y el retroceso significativo en términos de educación, equidad de género, salud pública, económicos y tantos otros efectos más que el mundo sigue lidiando; no obstante, nos ayuda a entender la magnitud de las urgentes acciones que necesitamos para esta década.

Un resultado de la COP26 y qué se espera en la COP27

El fin que declaró la presidencia de Reino Unido para la COP26 era mantener “con vida los 1,5°C” del Acuerdo de París, es decir, que el resultado de la Conferencia de Glasgow mantuviera la posibilidad de limitar el aumento de temperatura global a 1,5°C con respecto a la era preindustrial, ¿se logró? Muchos dicen que sí se logró pero por poco, ya que se estableció el desarrollar un programa de trabajo para aumentar la ambición de las NDC y cerrar la brecha de emisiones que nos aleja del objetivo del Acuerdo de París ¿dónde encontramos este punto? En el Artículo 27 del resultado final de la COP26, también llamado [Pacto Climático de Glasgow](#), dice así:

“Se decide establecer un programa de trabajo para aumentar urgentemente la ambición y la aplicación de la mitigación en esta década... para su examen y adopción por la COP27⁸, de manera que complemente el Balance Global (GST).”

Pero tal como es posible observar, no se establece ninguna orientación ni acciones concretas de cómo se llevará a cabo esta tarea. Las Partes aún deben decidir cómo establecer el programa de trabajo, lo que sí se menciona es que no reemplazaría el GST, sino que sería un “complemento”, por lo que se esperaría que no se dupliquen los esfuerzos. En consecuencia, se espera que en la COP27 se establezca el procedimiento para poner en marcha el MWP.

Del artículo citado es posible obtener dos reflexiones. En primer lugar, será muy difícil (pero no imposible) que este Programa de Trabajo de Mitigación responda a las urgentes medidas que el último reporte de mitigación del IPCC solicita para no sobrepasar los 1.5°C, por tanto, será complejo ver resultados inmediatos. No obstante, en segundo lugar, el MWP cuenta con dos mandatos: 1) aumentar urgentemente la ambición y 2) realizarlo dentro de esta década. En conclusión, es posible inferir que un resultado “exitoso” para la COP27 (en términos de mitigación) sería que se establezca de manera concreta cómo se llevará a cabo el MWP de tal manera que permita aumentar rápidamente la ambición en esta década, tanto en los países desarrollados, como aquellos en vías de desarrollo.

⁸ De manera explícita se menciona como “la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París en su cuarto período de sesiones” la cual hace referencia a la COP27.

Pérdidas y daños: ¿quién y cómo respondemos a lo irreparable?

La lucha geopolítica por la justicia climática que tanto añoran los países vulnerables lleva décadas interpelando a quienes aportan la mayor cantidad de emisiones GEI al planeta que habitamos, y por tanto, son quienes tienen la principal responsabilidad de mitigar y pagar por las Pérdidas y Daños. Aún así, luego de años de promoción, los impactos del cambio climático siguen afectando a miles de comunidades, sin tener una respuesta. Pero como bien dice el dicho, más vale tarde que nunca, es probable que este año se zanden directrices y podamos contar al fin con líneas más concretas respecto a este tema.

¿De qué hablamos cuando decimos Pérdidas y Daños?

El término pérdidas y daños ha sido utilizado en las negociaciones de Naciones Unidas como un marco general para referirse a las consecuencias sociales y medio ambientales del cambio climático. Estas según CMNUCC van más allá de la adaptación que pudiese llevar a cabo un ser humano, o cuando existen opciones de adaptación pero la comunidad no tiene los recursos suficientes para acceder a estas (Bhandari *et. al*, 2022).

Estos “daños o pérdidas” están analizados desde el punto de vista de los “riesgos”, concepto que ha sido desglosado en tres pilares que interactúan entre sí: Amenaza, Vulnerabilidad y Exposición IPCC (2014). Cuando se produce la interacción es que los riesgos climáticos se materializan en efectos sobre la vida, la salud, el bienestar, los ecosistemas, los medios de subsistencia entre otros (IPCC, 2018). Por lo tanto:

“El riesgo de pérdidas y daños se refiere al daño potencial que puede resultar de las interacciones de los peligros, la exposición y la vulnerabilidad relacionados con el clima. Estos pueden ser reducidos y manejados a través de la mitigación y la adaptación, así como otras intervenciones que incluyen la reducción del riesgo de desastres, financiación de riesgo y asistencia humanitaria. Los riesgos de pérdidas y daños variarán dependiendo del rango de los factores subyacentes que influyen en la naturaleza de las amenazas y la exposición y vulnerabilidad de los países a ellos. Esto incluye: i) la intensidad (cambiante) y la frecuencia del peligro; ii) ubicación geográfica; iii) exposición de personas y activos; iv) vulnerabilidad de las personas y los bienes a ese peligro; y, v) la medida para los cuales las pérdidas y los daños inmediatos tienen implicaciones a más largo plazo para los medios de subsistencia y los resultados del desarrollo” (OECD, 2021, p.21).

Mitigar para reparar

Mitigar las “pérdidas y daños” generados por el cambio climático es un tema que ha estado desde las primeras convenciones, pero comienza a tener principal relevancia desde la COP19 en adelante. Durante esa conferencia se consolida el Comité

Ejecutivo de Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños⁹. Este es el que guía actualmente las funciones del mecanismo a través de 4 grupos temáticos de trabajo, constituidos por expertos en la materia. Los enfoques de estos son: **eventos de evolución lenta, pérdidas no económicas, desplazamiento relacionado con los impactos adversos del cambio climático y gestión integral de riesgos y enfoques de transformación.**

Durante la COP21 en París se establece una Cámara de compensación para la Transferencia de Riesgos, la cual es solicitada a este comité de expertos. Esta cámara se inauguró en la COP23 y recibe el nombre de “Cámara de Compensación para la Transferencia de Riesgos de Fiji”, y se concentra principalmente en catalizar la acción y el apoyo de actores no estatales, principalmente sector privado. Además, el acuerdo de París en su Artículo 8 reafirma el Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños como el vehículo principal en el marco de proceso de la CMNUCC para evitar y abordar las pérdidas y daños, así mismo este menciona que:

“Las Partes reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de daños y pérdidas” (Artículo 8.1, Acuerdo de París).

¿Qué se espera para la COP27?

El panorama mundial no es muy alentador en cuanto a “Pérdidas y Daños”. Solo este año ya han muerto miles de personas por desastres asociados al cambio del clima, por ejemplo grandes tormentas, inundaciones y olas de calor, que repercuten principalmente en las poblaciones pobres y más vulnerables, las que en su mayoría emiten en menor medida -que los países desarrollados o quemadores de combustible- los gases de efecto invernadero a la atmósfera. En este sentido, es que las negociaciones para mitigar y disminuir los daños y pérdidas han ido en la línea de “quienes contaminan” paguen, aludiendo principalmente a la Justicia Climática y colaboración internacional entre las naciones.

Tampoco podemos pasar por alto que el actual contexto geopolítico y de conflicto que vivimos hoy en día, especialmente por la guerra en Ucrania, tendrá influencia en las negociaciones y particularmente en el World Leaders Summit que se llevará a cabo en la COP el 7 y 8 de noviembre. Nos encontramos en un contexto donde las principales potencias económicas y de quienes depende en gran parte el financiamiento climático, están involucradas de alguna manera u otra en el conflicto bélico del este de Europa, por lo que las prioridades energéticas y económicas pueden no ir en el camino esperado para el beneficio del planeta.

⁹ Para más información visitar <https://cop23.unfccc.int/wim-excom>

Pérdidas y Daños se toma la agenda

Durante la COP27 se espera que sea uno de los más importantes dentro de la agenda, ya que la COP26 es recordada por no llegar a un acuerdo en lo que respecta a la financiación de pérdidas y daños, y los -mal llamados- países en vías de desarrollo están presionando cada vez más para que se incluya como un punto permanente del programa y además se establezca un mecanismo de financiación, frente a la oposición del Norte Global respecto a este punto. No es trivial que África esté apuntando a una agenda robusta en esto, pues la conferencia representa una gran oportunidad para que Egipto ponga en evidencia los problemas claves que enfrenta el continente, particularmente en los daños y pérdidas producidos por el cambio climático. Además, durante el 2021 el Grupo Africano de Negociadores fijó un nuevo precio para el fondo de financiamiento climático (1.3 billones de dólares), el cual aumenta en un 1300% el precio fijado durante el 2009. Este año, el grupo presionará para aumentar nuevamente la meta de financiación climática.

Por otro lado, Dinamarca es el primer país en ofrecer dinero destinado a pérdidas y daños. El primer ministro de desarrollo danés se refirió al tema aclarando que: “Es tremendamente injusto que los más pobres del mundo sean los que más sufran las consecuencias del cambio climático al que menos han contribuido”, el primer aporte será de 12 millones de dólares y será destinado a la región de Sahel, en África. En esta misma línea, Alemania anunciará una propuesta que viene gestando hace ya un tiempo, el “Global Shield against Climate Risks” o “Escudo Global contra Riesgos Climáticos”. El grupo V20 de ministros de finanzas y la presidencia del G7, en conjunto llegaron a un acuerdo sobre la cooperación de protección financiera para responder a Pérdidas y Daños, contribuir al Acuerdo de París y realizar un esfuerzo más amplio para acelerar el financiamiento ya establecido en esta materia (BMZ, 2022).

En suma, es que existe una necesidad importante de un mecanismo financiero sólido para los daños y pérdidas y que además incorpore un enfoque basado en los derechos humanos, así lo menciona la Ruta del Clima, organización pública por la acción climática de Costa Rica:

“Un mecanismo de financiación de los daños y pérdidas debe basarse en los principios de la justicia climática y contemplar la “parte justa” de los pagos de las naciones ricas en función de las emisiones históricas, en lugar de una simple obligación moral. Además, la financiación de los daños y pérdidas debe romper con el marco neocolonial que ha dominado el mundo del desarrollo durante décadas” (La Ruta Del Clima, 2022).

Referencias

Banco Mundial. 2022. What You Need to Know About Article 6 of the Paris Agreement. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/05/17/what-you-need-to-know-about-article-6-of-the-paris-agreement>

Bhandari, P; Cogan, D; Gerholdt, R. 2022. What is “Loss and Damage” from Climate Change? 6 Key Questions, Answered. <https://www.wri.org/insights/loss-damage-climate-change>.

BMZ. 2022. V20The Vulnerable Twenty Group and G7Group of 7, seven major industrial countries agree on financial protection cooperation, to formally launch Global Shield against Climate Risks at COP2727th UN Climate Change Conference of the Parties. <https://www.bmz.de/en/news/press-releases/v20-g7-agree-launch-global-shield-against-climate-risks-cop27-125782>

CMNUCC. 2015. “Acuerdo de París” Art. 8.1 Recuperado de https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

IPCC. 2014. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, University of Cambridge, Cambridge, United Kingdom, and New York.

IPCC. 2018. “Annex 1: Glossary”, in Global Warming of 1.5°C, Masson-Delmotte, V. et al. (eds.), Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva.

Falduto, C., J. Ellis and K. Simeonova. 2021. "Understanding reporting and review under Articles 6 and 13 of the Paris Agreement", OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers, No. 2021/04, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/03d6d0f9-en>.

Jeudy-Hugo, S. and L. Charles. 2022. "Translating outputs to outcomes under the global stocktake of the Paris Agreement", *OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers*, No. 2022/01, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e06c61f0-en>.

La Ruta del Clima. 2022. Más allá de la ayuda humanitaria: La necesidad de un mecanismo financiero sólido para los daños y pérdidas; por La Asociación Ruta del Clima con el apoyo técnico y financiero de Heinrich-Böll-Stiftung.

OECD. 2021. Managing Climate Risks, Facing up to Losses and Damages, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/55ea1cc9-en>.

OECD. 2022. Aggregate trends of climate finance provided and mobilised by developed countries in 2013-2020, OCDE. Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/aggregate-trends-of-climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2020_d28f963c-en

UNFCCC. 2021a NDC Synthesis Report

<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/ndc-synthesis-report/ndc-synthesis-report>

UNFCCC. 2021b. Moving Towards the Enhanced Transparency Framework

<https://unfccc.int/enhanced-transparency-framework>

UNFCCC. 2022a. Adaptation communications

<https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/adaptation-communications>

UNFCCC. 2022b. What is the Global Stocktake?

<https://climatechampions.unfccc.int/what-is-the-global-stocktake/>

UNFCCC. 2022c. Nationally determined contributions under the Paris Agreement: Synthesis report by the secretariat.

UNFCCC. 2022d. Adapting to Climate Change Can Save Lives & Livelihoods

<https://unfccc.int/news/adapting-to-climate-change-can-save-lives-livelihoods>

UNFCCC. s/f.a. Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement (CMA)

<https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-serving-as-the-meeting-of-the-parties-to-the-paris-agreement-cma>

UNFCCC. s/f.b. Global Stocktake <https://unfccc.int/topics/global-stocktake#Background>



www.unopuntocinco.net



contacto@unopuntocinco.net



[@uno.cinco_](https://www.instagram.com/uno.cinco_)



[Uno.Cinco](https://www.linkedin.com/company/Uno.Cinco)



[Uno.Cinco](https://www.facebook.com/Uno.Cinco)