

COP26: mantener viva la esperanza de 1,5°C en un contexto global endiabado

Lara Lázaro Touza | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @lazarotouza 

Tema

El objetivo de mantener viva la esperanza de limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C en la COP26 es complejo de alcanzar en un contexto de pandemia con una recuperación asimétrica, una crisis de confianza entre las Partes y promesas incumplidas, a pesar de las advertencias de la ciencia, las señales de mercado, las oportunidades de la transición y la demanda de la sociedad.

Resumen

La primera COP en tiempo de pandemia se enfrenta a retos muy significativos. A pesar de los avances desde la adopción del Acuerdo de París en 2015 sigue habiendo mucho por hacer. Las emisiones siguen aumentando en la dirección opuesta a la que marca la ciencia. Las agendas de negociación llegan repletas tras el parón (presencial) pandémico. La recuperación económica y el acceso a las vacunas están siendo asimétricos, dificultando la acción climática especialmente en los países menos desarrollados. Los altos precios de la energía complican los debates. La desconfianza es notable entre países desarrollados y países en desarrollo dada la brecha entre los objetivos, los compromisos climáticos y las acciones. Si bien hay negociadores que son más optimistas en cuanto a los logros potenciales de la COP26, en general se espera una COP de negociaciones difíciles, tensiones y resultados inciertos.

Análisis

(1) El contexto endiabado

Nos encontramos a las puertas de la cita climática de mayor impacto político y mediático desde 2015. Una cita que se produce tras la publicación de la primera entrega del sexto informe de evaluación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). En dicho informe se asevera que la interferencia antropogénica en el clima está fuera de duda, que hay impactos del cambio climático que no tienen precedentes en siglos o milenios y que son perceptibles a lo largo y ancho del planeta. Además, hay cambios irreversibles en la mencionada escala temporal en los océanos, las masas heladas y el nivel del mar. El secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, calificaba el informe como “código rojo” para la humanidad y llamaba, una vez más, a la acción contundente y acelerada para evitar lo peor del cambio climático.

Tanto las negociaciones climáticas internacionales como la implementación de los compromisos van más lentos de lo que sería necesario, según la ciencia, para mantener la esperanza de cumplir con los objetivos de limitación del aumento de las temperaturas establecidos en el Acuerdo de París. Para avanzar en la acción climática concertada a

nivel global se reúnen en Glasgow las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (COP26), las Partes del Protocolo de Kioto (COP-MOP16), las Partes del Acuerdo de París (CMA3) y los órganos subsidiarios. La COP26, como es conocida la cita climática, se celebra en Glasgow desde el 31 de octubre al 12 de noviembre (en principio) de 2021. A las Partes de los acuerdos se une el ecosistema de actores que no son Parte de los acuerdos –gobiernos sub-nacionales, empresas, académicos y sociedad civil–. Dichos actores han adquirido un papel crecientemente relevante en las cumbres climáticas en los últimos años. Así se reconoció en la COP25, al prolongar el mandato de la *Alianza de Marrakech para la Acción Climática Global hasta 2025*. Durante la COP se presentarán avances en algunas de las iniciativas más relevantes de los actores que no son Parte del Acuerdo de París, incluyendo: *Race to Zero*, *Race to Resilience*, *The Glasgow Financial Alliance for Net Zero*, etc. En total se espera que acudan a la cita en Glasgow aproximadamente 25.000 personas.¹

Además de ser la COP más importante desde que se adoptó el Acuerdo de París, la cita climática en Glasgow va a ser la más compleja en años. Su importancia radica en la necesidad de aumentar de manera creíble los objetivos de reducción de emisiones y de adaptación, y la financiación climática internacional, entre otros. Hay que cerrar asimismo elementos técnicos que quedaron en suspenso en COP anteriores (mecanismos de mercado, marcos temporales para los compromisos determinados a nivel nacional –NDC– y marco de transparencia mejorada).

La dificultad de esta cita climática radica en que los dos años transcurridos desde que Madrid acogiera *in extremis* la COP25 (bajo presidencia chilena) no han servido para aligerar las agendas de negociación, que llegan muy cargadas a Glasgow. La pandemia ha desplazado además el cambio climático en la agenda política, especialmente en países en desarrollo, que acuden a la cita climática con unos niveles de deuda muy altos y pendientes de que los países desarrollados cumplan, entre otros, con las promesas de financiación climática internacional acordadas en 2009 en Copenhague. En cuanto a los objetivos de reducción de emisiones y de adaptación, desde 2020 se han ido sucediendo envíos de NDC a la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), pero estamos lejos de cerrar la brecha entre compromisos y objetivos. La Figura 1 resume los compromisos más significativos de algunos de los mayores emisores.

¹ Otras iniciativas relevantes que involucran a las Partes incluyen incluye el *Global Methane Pledge* promovido por EEUU y la UE para la reducción de las emisiones de metano (CH₄), un gas con un potente efecto invernadero responsable de 0,5°C de aumento en las temperaturas con respecto a la era preindustrial (algo menos de la mitad del total del aumento medio de las temperaturas observado). El objetivo de esta iniciativa es reducir en al menos un 30% las emisiones de metano en 2030 en comparación con 2020 y usar la mejor tecnología disponible para monitorizar las emisiones. El impacto esperado del cumplimiento de este objetivo es que en 2050 se reduzca el aumento de las temperaturas en 0,2 grados según la UE. Al comenzar la COP26 80 países que suponen dos terceras partes de la economía global se habían adherido a esta iniciativa. Otra iniciativa a destacar al comienzo de la COP es el compromiso de frenar la deforestación en 2030 por parte de más de 100 líderes que suponen el 85% de los bosques a nivel global, incluyendo Brasil, China e Indonesia, entre otros. Este compromiso para frenar la deforestación viene acompañado de 19,200 millones de dólares de financiación hasta 2025. Hay dudas, no obstante, relativas al cumplimiento del compromiso y la capacidad de monitorización de la deforestación, dado el precedente del compromiso adquirido en 2014.

Figura 1. Compromisos de descarbonización nacionales de algunos de los principales emisores

	Objetivos	Comentario
China	Alcanzar el máximo en sus emisiones de carbono antes de 2030. Alcanzar la neutralidad en carbono antes de 2060. Reducir la intensidad de sus emisiones en un 65% en 2030 con respecto a sus niveles de 2005. El consumo de energía primaria proveniente de fuentes no fósiles rondará el 25% en 2030. Alcanzar 1.200 GW de potencia renovable instalada (solar y eólica) en 2030.	China finalmente envió su NDC actualizado el 28/X/2021.
EEUU	Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GHG) entre un 50% y un 52% en 2030 en comparación con sus emisiones de 2005. Su electricidad provendrá de fuentes libres de emisiones de carbono en 2035 y se compromete con alcanzar emisiones netas nulas no más tarde de 2050.	En principio no usará los mecanismos de mercado del artículo 6 del Acuerdo de París para el cumplimiento de sus objetivos de descarbonización.
UE	La NDC de la UE establece como objetivo la reducción en al menos un 55% las emisiones de gases de efecto invernadero en 2030 en comparación con las emisiones de 1990. Las energías renovables supondrán un 32% de la energía final y la eficiencia energética alcanzará el 32,5% en 2030 en comparación con el consumo histórico de referencia. La estrategia de descarbonización a largo plazo de la UE establece el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050.	En principio no usará los créditos internacionales para el cumplimiento de sus objetivos de descarbonización. Además, la UE, a través del Pacto Verde Europeo, de su estrategia de descarbonización a largo plazo y de la llamada Ley Climática Europea marca como objetivo alcanzar la neutralidad climática en 2050. El paquete <i>Fit for 55</i> , aún por negociar, propone objetivos más ambiciosos de renovables y de eficiencia energética (40% energías renovables en el consumo final y del 39% de reducción de energía primaria).

India La primera NDC india se marcaba como objetivo reducir la intensidad de sus emisiones entre un 33% y un 35% por unidad de PIB en 2030 con respecto a 2005. Alcanzar un 40% de la capacidad instalada para generación eléctrica de fuentes no fósiles (incluida la energía nuclear) en 2030. En 2020 Narendra Modi se comprometía durante el *Climate Ambition Summit* de diciembre de 2020 a alcanzar 450GWde capacidad instalada renovable en 2030.

Indicaba Narendra Modi durante el *Climate Ambition Summit* de diciembre de 2020 que “debemos no sólo revisar nuestros objetivos sino también verificar nuestros logros frente a los objetivos previamente establecidos. Sólo así podemos ser creíbles frente a las generaciones futuras”.

Al comenzar la COP, Narendra Modi incrementaba la ambición de la India, presentando los siguientes objetivos para 2030: (1) la India tendrá una capacidad instalada no proveniente de combustibles fósiles de 500GW; (2) el 50% de su demanda energética provendrá de fuentes renovables; (3) reducirá sus emisiones en 1.000 millones de toneladas; (4) reducirá la intensidad de sus emisiones en un 45%, y (5) alcanzará el objetivo de emisiones netas nulas en 2070.²

Fuente: adaptado de Lázaro Touza (próxima publicación).³

² En el momento de escribir este artículo la India no había enviado su segunda NDC.

³ Lara Lázaro Touza (próxima publicación), “¿Es posible limitar los peores impactos del cambio climático?”, en G. San Miguel *et al.*, *Tecnología y sostenibilidad de la energía eólica*, Editorial Paraninfo, Madrid, basado en UNFCCC (2021), “NDC registry (interim)”, <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Home.aspx> (último acceso 26/X/2021); UN, UK, France, Chile & Italy (2020), “Climate Ambition Summit”, <https://www.climateambitions summit2020.org/> (último acceso 12/X/2021); y EU (2021), “Legislative train schedule. Fit for 55 package under the European Green Deal”, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/package-fit-for-55> (último acceso el 26/X/2021).

Por último, la recuperación económica post-pandemia, con unos paquetes de estímulos sin precedentes, ofrecen una oportunidad única para ayudar a alinear los flujos financieros con un desarrollo bajo en carbono y resiliente al cambio climático. Sin embargo, en las principales economías del mundo el porcentaje de los fondos asignado a la recuperación “verde” (aproximadamente un 10,4%) es menor que el de 2008 (aproximadamente un 15%) y en la COP no hay iniciativas conocidas hasta el momento para promover un *Next Generation Earth*.

Visto todo lo anterior, si no hay un cambio sustancial en la Cumbre de Glasgow –y más allá de la COP26– será cada vez más difícil (y más caro) evitar una interferencia peligrosa con el sistema climático, a pesar de los avances desde 2015 y de las señales, cada vez más claras, a los mercados y de los ciudadanos relativas a la necesidad, las oportunidades y demanda de un modelo de desarrollo descarbonizado.

(2) Algunos de los grandes temas a negociar, posibles acuerdos y desacuerdos

(2.1) Mitigación y aumento de la ambición

Se espera que todas las Partes presenten NDC y estrategias de largo plazo alineadas con el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a nivel global por debajo de 2°C y haciendo esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5°C con respecto a la era preindustrial. Sin embargo, el último informe de síntesis de las NDC publicado el 25 de octubre de 2021 indica que los compromisos presentados hasta el 12 de octubre de 2021, que no incluían las NDC de China (ya presentada) ni de la India, aumentarían en un 15,9% las emisiones de gases de efecto invernadero en 2030 en comparación con los niveles de emisiones de 2010, lo que supondría un aumento de temperatura de 2,7°C a finales de siglo con respecto a las temperaturas de la era preindustrial, bien por encima de los objetivos marcados en París. La ciencia indica, sin embargo, que para limitar el aumento medio de las temperaturas globales entre 1,5°C y menos de 2°C con respecto a la era preindustrial habría que reducir las emisiones de CO₂ entre un 25% y un 45% en 2030 en comparación con los niveles de emisiones de 2010.

Conscientes de que no se va a cerrar la brecha entre compromisos de reducción de emisiones y objetivos de limitación de temperaturas, se está considerando que de la cumbre de Glasgow salga un compromiso para revisar al alza las NDC de los países antes de lo previsto, en 2023, coincidiendo con el proceso de evaluación del progreso (conocido como el *Global Stocktake* o GST). Algunos países en desarrollo, sin embargo, no parece que vean esta propuesta con buenos ojos ya que el aumento de sus compromisos está condicionado por una financiación climática internacional comprometida y futura que, hasta la fecha, ha sido insuficiente.

(2.2) Avances en adaptación

El artículo 7 del Acuerdo de París establecía que el objetivo global de adaptación implicaba “aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura”. Si bien en dicho artículo se reconocía que los impactos del cambio climático podían ser transfronterizos, y que se necesitaba la cooperación internacional para hacer frente a la adaptación, se indicaba que el control de la adaptación estaría en manos de los países. Análisis publicados desde entonces indican que *de facto* la

adaptación sigue siendo un tema de ámbito principalmente nacional, lo cual tiene un reflejo directo en la asimetría entre la financiación climática internacional dedicada a la mitigación y aquella dedicada a la adaptación (véase el punto 2.5 abajo). En Glasgow se debatirá sobre el aumento de la financiación para la adaptación y sobre la necesidad de equilibrar la financiación para la adaptación y para la mitigación. Además, no hay consenso en cuanto a cómo medir la capacidad de resiliencia de los países, su capacidad de adaptación y sus necesidades de financiación para la adaptación. Ésta es un área que, junto con las pérdidas y los daños, es esencial para los países más vulnerables, habiendo peticiones para que el IPCC elabore en el siguiente ciclo (séptimo informe de evaluación) una guía para medir el progreso hacia el objetivo de adaptación.

(2.3) Pérdidas y daños

Sobrepasados los límites de la adaptación nos adentramos en el terreno de las pérdidas y los daños. Así, el artículo 8 del Acuerdo de París reconoce la importancia de evitar (en la medida de lo posible mediante la mitigación y la adaptación), reducir y dar respuesta a las pérdidas y los daños derivados del cambio climático. Para ello, el Acuerdo de París hace referencia al Mecanismo Internacional de Varsovia. Basándose en el trabajo de la COP25 en Madrid, en la COP26 se espera que se avance en hacer operativa la “Red de Santiago sobre cómo abordar las Pérdidas y Daños” (*Santiago Network on Loss and Damage, SNLD*). Las demandas de los países más vulnerables en este ámbito incluyen la creación de una plataforma de asistencia técnica, más allá de la creación de una *web*. Piden también que las pérdidas y los daños sean un tema permanente en la agenda de negociaciones y explorar la posibilidad de extender la financiación climática internacional a las pérdidas y los daños.

En Glasgow se espera avanzar en la determinación del objetivo global de adaptación y en materia de pérdidas y daños, fundamentales a nivel político. No obstante, los avances previos a la COP han sido más limitados en materia de adaptación y de pérdidas y daños que en otras áreas, no existiendo hasta la fecha una visión clara del resultado potencial en la COP26.

(2.4) Aumento de (y mejora en el acceso a) la financiación climática internacional

En 2019 la financiación climática internacional ascendía a 79.600 millones de dólares. La brecha entre el compromiso de alcanzar 100.000 millones de dólares al año en transferencias desde los países desarrollados para la mitigación y la adaptación de los países en desarrollo se situaba por tanto en 20.400 millones según la OCDE. Casi las dos terceras partes de la financiación climática internacional se ha destinado a la mitigación, frente a algo más de un cuarto destinada a la adaptación, un desequilibrio que se pretende corregir. De hecho, alcanzar un equilibrio entre financiación para la mitigación y financiación para la adaptación es un tema que viene discutiéndose desde la COP21 en París. De la financiación pública (62.900 millones de dólares) el 71% fueron préstamos (tanto concesionales⁴ como no concesionales), frente al 26,5% de

⁴ Los préstamos concesionales son otorgados con condiciones más favorables a los préstamos comerciales por sus tipos de interés más bajos o por contemplar períodos de gracia en la devolución de los mismos.

transferencias y el resto de *equity*. En cuanto a los sectores, destaca la energía con un 30% de la financiación climática internacional en 2019. A nivel regional, Asia es el mayor receptor de financiación climática internacional (recibiendo un 43%), seguida de África (36%) y de América Latina y el Caribe (17%).

Dada la desconfianza que genera la brecha de financiación, en la Cumbre de Glasgow se pretende ayudar a cerrar dicha brecha con un plan (*Climate Finance Delivery Plan*) para que se cumpla con el objetivo de llegar a los 100.000 millones de dólares en transferencias, previsiblemente en 2023. Una fecha a todas luces demasiado lejana para los países en desarrollo y que enturbiará previsiblemente las negociaciones. Además, en Glasgow se iniciarán las discusiones para aumentar los compromisos de financiación anuales posteriores a 2025 con 100.000 millones de dólares como suelo.

(2.5) El libro de reglas del Acuerdo de París

Hay tres temas fundamentales que cerrar en lo relativo a las reglas de implementación del Acuerdo de París. Las reglas que gobernarán el artículo 6 que hace referencia a los enfoques cooperativos (mecanismos de mercado y mecanismos no basados en el mercado), la duración de los compromisos determinados a nivel nacional (NDC) y el marco de transparencia mejorada.

Los mecanismos de mercado, basándose en la experiencia de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto, facilitan potencialmente la reducción de emisiones allí donde es más barata, pagando al país que reduce las emisiones y permitiendo que las Partes que tienen más dificultad en reducir sus emisiones puedan cumplir con sus compromisos climáticos. Ahora bien, si las reglas del artículo 6 no son robustas, no previenen la doble contabilidad en la reducción de emisiones a través de los correspondiente ajustes contables (*corresponding adjustments*), no limitan el uso de los créditos heredados del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto en el marco del Acuerdo de París (*carryover*), no ayudan a la adaptación a través de la asignación de un porcentaje de los ingresos del mecanismo de mercado para financiar dicha adaptación (*share of proceeds*) y no respetan los derechos humanos, podrían minar la integridad ambiental y social del Acuerdo de París.

La presión para cerrar el artículo 6 en la COP26 es grande y viene de lejos. Tanto los negociadores como la presidencia de la COP seguirán trabajando para tender puentes entre visiones contrapuestas en materia de mecanismos de mercado. Por un lado, la UE está dispuesta a no cerrar el artículo 6 si no hay reglas robustas de contabilidad, especialmente ahora que parece claro que las NDC son insuficientes. Países como Brasil tienen una visión histórica de los mecanismos de mercado que no asegura la integridad ambiental al no contemplar los ajustes contables correspondientes y al apoyar la transferencia al Acuerdo de París de proyectos y metodologías utilizados en el Protocolo de Kioto, en principio, sin restricciones. Las decisiones sobre el artículo 6, si llegan, podrían producirse durante el tramo final de la COP26.

En cuanto a la duración de los compromisos determinados a nivel nacional (NDC) hay dos visiones contrapuestas. Por un lado, bloques como la UE y países como EEUU proponen NDC a cinco años que reduzcan el tiempo transcurrido entre compromisos,

integrando el conocimiento científico más actualizado y alineándose más estrechamente con el proceso global de evaluación del progreso. La opción de tener algunos países con NDC a 10 años y otros con NDC a cinco años podría reabrir la asimetría y socavar la ambición de París. Si bien hay interés en cerrar el marco temporal de los NDC, hay más flexibilidad para hacerlo.

Por último, en lo relativo al marco de transparencia mejorada es necesario cerrar **elementos técnicos**, incluyendo las tablas para el seguimiento y la evaluación del grado de consecución de los objetivos, que permitan a los países preparar sus informes bianuales de transparencia en 2024. Si bien se considera que la flexibilidad en los requerimientos de información es esencial para permitir a los países con menos capacidades informar sobre su progreso, se considera necesario que no se reabra la asimetría entre países desarrollados y países en desarrollo. No obstante, la pandemia ha retrasado el trabajo preparatorio en este ámbito y no está claro el grado de avance que se conseguirá en la COP26.

Conclusiones

La COP26, la cita climática más importante en años, no empieza con buenas expectativas. A pesar de los compromisos ya presentados, y de las advertencias reiteradas de la ciencia a la acción contundente y acelerada, estamos lejos de alcanzar nuestros objetivos en materia de clima. El contexto post-pandémico, la recuperación desigual, los compromisos insuficientes y las promesas incumplidas hacen temer por los resultados de Glasgow.

Si bien es cierto que desde París los avances han sido continuos en lo que a reducción del precio de las renovables se refiere, en cuanto al aumento de la financiación climática y al aumento de la demanda social, muy en especial de los jóvenes, el camino hacia 1,5°C sigue siendo arduo. El tiempo se agota para evitar las peores consecuencias del cambio climático. Tras Glasgow quedará pendiente una implementación acelerada de compromisos, una transición sin precedentes desde la Revolución Industrial que de no ser inclusiva y justa, no será. Esperemos que las dos semanas de reuniones en Glasgow ayuden a encarrilar el tren de nuestro futuro.