

## Acuerdos de la COP26

Serie Minutas N° 106-21, 07/12/2021

### *Resumen*

*Esta minuta sintetiza los principales acuerdos y compromisos pendientes del llamado "Pacto de Glasgow", documento final de la 26° versión de la Conference of the Parties (COP26).*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## **Antecedentes sobre la COP26**

Durante las dos primeras semanas de noviembre, se celebró la 26ª Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), foro internacional que reúne a los Estados parte para negociar la forma en que la humanidad hace frente a la crisis climática.

Esta COP fue particularmente compleja pues tuvo que hacerse cargo de dos años sin negociaciones luego de que la pandemia por COVID-19 obligara a suspender la COP correspondiente al año 2020, lo cual planteó desafíos en materia organizacional y de agenda, al tener que tratarse los compromisos del año calendario 2021 y de la COP25 del año 2019 (realizada en Madrid y presidida por Chile) en un mismo evento.

La COP26 trajo a la mesa múltiples discusiones en torno a la delicada situación del planeta, incluyendo el financiamiento para la acción climática y el abordaje de las pérdidas y daños que muchos países ya están experimentando. Un paso importante fue que finalmente, y luego de varios intentos, se acordó el cierre del libro de reglas del Acuerdo de París, firmado por todas las partes en 2015 y que permite implementar el acuerdo en su totalidad.

En las líneas que siguen, interesa referirnos a temas concretos, como la visión sobre las negociaciones que hubo durante esta COP26; el financiamiento climático y el cierre de la reglamentación del Artículo 6 del Acuerdo de París; los impactos sobre la sociedad civil; y los nulos avances en el capítulo sobre pérdidas y daños.

## **Cómo se dieron las negociaciones en plena COP**

Esta COP ocurrió en medio de un momento complejísimo dada la pandemia por el COVID-19, lo cual puso un ambiente un tanto inhóspito especialmente para los países menos desarrollados, pues muchos de estos se encontraban en lista roja para acceder al Reino Unido. Y por lo mismo, muchos países no enviaron a sus delegaciones completas, lo que dificultó enormemente las negociaciones y perjudicó a estos países.

Otros temas que fueron denunciados tienen que ver con el costo de los hospedajes (algunos sobre las 1.600 libras por noche para las delegaciones) lo cual impactó también sobre los países más pobres; de las 196 delegaciones sólo 36 tuvieron parte final en las negociaciones, las que excluyeron cuestiones altamente importantes como el principio de equidad intergeneracional; justa transición sobre la fuerza laboral; personas con discapacidad; profundización sobre el enfoque de género en materia climática; y varios acuerdos sobre pueblos originarios. Esto, porque además diversos países se mostraron como opositores y optaron por eliminar el lenguaje de Derechos Humanos que se intentaba fijar en el preámbulo de los acuerdos de la Conferencia, para ser coherente con el sistema de Naciones Unidas. Es decir, fue una de las COPs más excluyentes de la historia, lo que es un tema que no puede obviarse.

Además, por la situación sanitaria, una de los mayores obstáculos fue la alta cantidad de contagios y negociadores que tuvieron que estar en cuarentena por haberse contagiado en Reino Unido, por lo que durante las casi tres semanas en que se extendió el evento se perjudicaron las negociaciones, a pesar del enfoque basado en resguardar la salud de los asistentes al evento dentro del contexto pandémico.

Dentro de los acuerdos más preocupantes, hay dos aspectos clave: se va a permitir la entrada de proyectos de Protocolo de Kioto al nuevo mecanismo creado para la comercialización de los bonos de carbono, y el hecho que habrá doble mercado con dos tipos de certificados, uno más barato que el otro, lo que crea sin duda incentivos perversos que favorecen a los países más poderoso.

En conclusión, los problemas de acceso a las negociaciones y lo que “no se vio” en medios de prensa, fueron inconvenientes que corresponden a dinámicas globales muy propios de estos procesos de negociación y que hacen más lentos los procesos de cambio.

### **La visión desde la sociedad civil**

Esta versión de la COP era muy especial, pues la COP25 presidida por Chile dejó una gran cantidad de temas postergados; además de la crisis sanitaria global que produjo un problema de “calendario”, que hizo que esta COP fuera una especie de “dos COPs en una”, pues se tenía que discutir tanto lo correspondiente a la COP25 como los avances y compromisos del año 2021 (pues la edición anterior de la COP tuvo que postergarse). Dentro de este contexto además estuvo el reciente informe del IPCC de 2021, el que urgió a los tomadores de decisiones a actuar con prontitud. Junto a todo esto, el contexto de crisis sociales en el mundo, en América Latina en particular, cada vez tienen un componente ambiental más fuerte, donde se entiende que los problemas sociales que vivimos son consecuencia de la crisis climática.

Diversas organizaciones de la sociedad civil que intervinieron en la COP, dejaron clara una línea de acción: llamado a movilizarse, a influir en los discursos de los negociadores climáticos, y a mencionar la expresión “combustibles fósiles” y “carbón” dentro del texto de acuerdos de la COP26, cuestión que nunca había ocurrido en las 25 ediciones anteriores. Esto demuestra la tremenda brecha entre los políticos y sus gobiernos, y lo que la sociedad civil demanda en su conjunto. Por ejemplo, en lugar de establecer el “fin al carbón” de una manera clara, en el texto final se señala “una disminución del carbón”, un tema extremadamente difícil de negociar en un contexto de intenso lobby empresarial.

Muchos de los anuncios que se dieron de manera paralela a la COP, por ejemplo, que los países se comprometen a frenar la deforestación y emisiones de metano para el 2030, la actualización de los compromisos de acción climática de cada nación (NDCs), entre otros, no quedaron plasmados en el texto final, sino solo enunciados escuetamente. Sin dudas, para la sociedad civil, faltaron acuerdos con enfoque equitativo, así como acuerdos concretos en los territorios donde hay

conflictos socioambientales.

## **Artículo 6 de París y novedades sobre Financiamiento Climático**

En relación al financiamiento climático, de por sí que se haya cerrado el tema del Artículo 6, pendiente desde el año 2015, es un avance en sí mismo. Este tema es bastante técnico. Se enfoca básicamente en los enfoques cooperativos de mercado y de no mercado (artículos 6.2, 6.4 y 6.8 del Acuerdo de París). El 6.4 reemplaza el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto pero no se incluyeron límites sobre cuántos mecanismos de mercado podrán utilizarse por cada país.

En cuanto al MDL, “en 1997, 84 países firmaron el Protocolo de Kioto, el cual incluía un Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) que permite el intercambio de emisiones de GEI entre los países. Sin embargo, desde el Acuerdo de París, los firmantes discutieron sobre si la reducción de emisiones alcanzadas por medio del MDL debería permitir que continúe generando créditos de carbono bajo la nueva estrategia. Los países que estaban en contra de la provisión discutieron que este disminuiría el impacto de los objetivos de París, mientras que aquellos que lo defendieron dijeron que podría reducir el costo de transición, ya que estos proyectos ya han sido pagados. (...) El último reglamento estipula que las compensaciones generadas desde el 2013 bajo el MDL pueden ser trasladadas al nuevo sistema. Esta fecha límite ha sido muy criticada: de acuerdo a la investigación hecha por Climate Analytics, esto permitiría el aumento global de emisiones de 320 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> — el equivalente a 320 millones de compensaciones generadas desde el 2013.”<sup>1</sup> Este punto, sin dudas, fue el que más polémica y reclamos levantó dentro de los acuerdos de la COP26.

También hubo bastante oposición sobre la inclusión de temas de Derechos Humanos en el contexto de este Artículo 6to, proveniente de países como China e Irán. Estos se opusieron a tener este tipo de “lenguaje político” en el acápite de financiamiento climático. También parece un retroceso la forma en que mencionaron la “justicia climática” en el texto final, en el cual se señaló que “se reconoce que la justicia ambiental es importante para algunos estados miembro”. Es decir, un reconocimiento casi nulo en esta materia.

Uno de los avances fue en enfoques de no mercado, lo cual sí logró posicionarse y consolidarse en el texto final de los negociadores. Respecto a la meta de los 100.000 millones de dólares anuales a ser entregados de países desarrollados para los en desarrollo (meta que venía desde 2009 hasta 2020), al menos se reconoció que no se ha cumplido y que no se cumplirá hasta 2023, pero de todas maneras se logró acuerdo en el monto, de 500.000 millones entre 2020 y 2025. Se urgió a que estas metas fueran decididas de manera participativa tomando en cuenta a la sociedad civil de países en desarrollo, lo cual es altamente positivo comparado a COPs anteriores. También se avanzó en salvaguardas medioambientales para financiar nuevos proyectos.

---

<sup>1</sup> Referencia extraída de <https://climatetrade.com/es/top-3-de-las-decisiones-de-la-cop26-sobre-el-articulo-6/>. Fecha de consulta: 07-12-21.

En cuanto al financiamiento de mitigación y adaptación, se logró en el Pacto de Glasgow que se dupliquen los niveles de financiamiento para estas temáticas para el período hasta 2025. Se instó también a mejoras en banca multilateral, pero todo esto quedó en un acuerdo bastante abstracto. Además, “se instó a que haya más donaciones” para financiamiento climático, otro de los temas que quedaron pendientes.

### **Pérdidas y daños, un capítulo aparte**

Cuando hablamos de daños y pérdidas nos referimos a los efectos adversos del cambio climático que afectan el territorio, que dañan la salud, la economía, entre otros aspectos. Esto está contemplado en el Artículo 8 del Acuerdo de París. En la COP26 se abordó este tema en distintos frentes, siendo un tema muy político con más de 30 años de discusión en sus espaldas. Hace varias décadas que se intenta instaurar un mecanismo de financiamiento para daños y pérdidas, y ha quedado como algo pendiente por mucho tiempo.

No se profundizó, por ejemplo, en qué daños dan derecho a financiamiento; qué montos corresponderían; cómo se puede acceder a este financiamiento y al apoyo técnico. Por lo mismo, son escasos los avances en este tema en el Pacto de Glasgow.

Sin embargo, se mencionó darle mayor financiamiento a la “Red de Santiago sobre cómo abordar las Pérdidas y Daños resultantes de los impactos del cambio climático. La Red catalizará y canalizará asistencia técnica confiable para apoyar los esfuerzos para abordar las pérdidas y daños mediante la conexión de organizaciones y expertos activos en la prestación de dicha asistencia.

El Mecanismo de Pérdidas y Daños se estableció en la COP19 en Varsovia en 2013 para abordar las pérdidas y daños asociadas con los impactos del cambio climático, incluidos los eventos extremos y los eventos de inicio lento en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. El lanzamiento de la Red de Santiago llega en el momento en que las naciones planean los esfuerzos de recuperación de COVID-19. Abordar los impactos de las pérdidas y daños resultantes del cambio climático y otros objetivos del Acuerdo de París, si se persiguen simultáneamente, pueden ayudar a construir un mundo más sostenible y resiliente a largo plazo. Para hacer esto, los países en desarrollo vulnerables requieren una mayor asistencia técnica a la que se pueda acceder rápidamente, se ajuste a las necesidades sobre el terreno y se movilice a una escala que se integre con los esfuerzos de recuperación.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Cita extraída del sitio web de la COP25 de Chile-Madrid, <https://cop25.mma.gob.cl/lanzan-red-y-sitio-web-para-abordar-perdidas-y-danos/>. Fecha de consulta: 07-12-21.