

Documento de Debate de IETA sobre el Artículo 6

Cómo Pueden los Gobiernos Aplicar de Forma Cooperativa sus NDC y Fomentar la Inversión del Sector Privado

PUNTOS CLAVE - "INGREDIENTES PARA EL ÉXITO"

Intención:

- Los países deben anunciar si tienen la intención de hacer uso directo del artículo 6 y/o autorizar a las entidades de sus jurisdicciones a participar en las transacciones del artículo 6.
- Los países deben determinar si tienen la intención de participar o permitir la participación en el artículo 6, ya sea como vendedor, como comprador o como ambos.

Autorización:

- Los países deben proporcionar una estrategia y directrices claras sobre qué sectores, proyectos y periodos de reducción y eliminación de emisiones podrán acogerse al artículo 6 y cómo se relacionan con el inventario nacional y la contribución determinada a nivel nacional (NDC).
- Los países deben especificar si las actividades están (i) autorizadas para su uso en una NDC, (ii) autorizadas para su uso en "otros propósitos internacionales de mitigación", o (iii) ambos.

Transparencia:

- Los países deben articular cómo el artículo 6 ayudará a alcanzar los objetivos del Acuerdo de París y contribuirá al desarrollo sostenible.
- Los países anfitriones deben desarrollar un marco político para el cumplimiento del artículo 6 y la NDC y determinar cómo este marco interactuará con otros países.

Interoperabilidad:

- Los países deben establecer una interacción efectiva entre las actividades del mercado voluntario del país y los mercados regulados.
- Los países deben apoyar la aparición de un mercado de créditos de carbono ampliamente accesible.

Responsabilidad:

- Los países deben asegurarse de que cuentan con un registro digital adecuado u otra infraestructura para la contabilización de los GEI, de que la presentación de informes está en marcha y diseñada para enlazar con la CMNUCC y otros sistemas de registro.
- Los países deben abordar los principales riesgos en el ciclo de vida de las transacciones e identificar mecanismos para reducirlos.

Desarrollo de capacidades:

- Los países deben hacer hincapié en las áreas en las que se necesita crear capacidad y en el papel de las organizaciones internacionales.

Introducción

Uno de los éxitos de la COP26 fue la finalización del reglamento de París mediante el acuerdo sobre las directrices del artículo 6. Los beneficios potenciales de la cooperación para lograr las NDC utilizando el artículo 6 son significativos para todas las Partes del Acuerdo de París. La reducción potencial de costes que puede lograrse mediante la cooperación en virtud del artículo 6 se estima en más de 300.000 millones de dólares al año en el 2030, en comparación con los países que aplican las NDC de forma independiente.¹ También existe la oportunidad de ganar eficiencia a partir de las lecciones aprendidas del MDL.

Desde los acuerdos del artículo 6 en Glasgow, hay un creciente interés en utilizar el artículo 6 para estrategias de cooperación que ayuden a los países y sectores a descarbonizarse. Más de la mitad de los países han señalado en su primera o primera actualización de su NDC que utilizarán o podrían utilizar los mercados internacionales para cumplir su NDC. En este contexto, existe una serie de información que debería ser considerada por los gobiernos de los países receptores y de acogida en los procesos de la CMNUCC y de la COP. Sin embargo, no está claro cómo pretenden los países que su sector privado ayude a apoyar y ampliar el uso del artículo 6. Hasta ahora, no está claro si la CMNUCC establecerá orientaciones para el sector privado como parte de sus actividades de desarrollo de capacidades o si los gobiernos y las empresas nacionales estarían mejor situados para adaptar las orientaciones generales a sus circunstancias empresariales específicas.

El objetivo de este documento es destacar los elementos importantes para que el sector privado ayude a maximizar el impacto y el uso del artículo 6. En las discusiones con nuestros miembros y otras organizaciones empresariales, la IETA ha identificado los siguientes elementos que los gobiernos deben considerar y abordar para movilizar los recursos y la inversión del sector privado para los mecanismos del artículo 6. Hemos organizado estos elementos en 6 categorías clave: (I) Intención, (II) Autorización, (III) Transparencia, (IV) Interoperabilidad, (V) Responsabilidad, y (VI) Creación de capacidades, y proporcionamos recomendaciones específicas bajo cada uno de estos títulos. Esperamos que, al articular estos elementos, este documento pueda ayudar a avanzar en el uso del artículo 6 entre las partes pertinentes e interesadas.

I. Intención

Los países deben anunciar si, y cómo, el país permitirá los créditos del Artículo 6 y/o, si los considerará para el logro de su NDC - Los países que pretenden cumplir con sus ambiciones de descarbonización exclusiva o predominantemente a través de esfuerzos domésticos adoptarán diferentes estrategias de los países que pretenden cumplir con sus ambiciones utilizando la cooperación internacional. Es urgente aclarar si un país tiene la intención de recurrir al artículo 6 y qué estrategia utilizarán los gobiernos, ya que la ambigüedad prolongada y el aplazamiento de las decisiones no favorecen la inversión y desalientan la financiación privada. Cada país debería publicar una lista de todos los países con los que pretende cooperar y el modelo específico que pretende utilizar

¹ Edmonds, J., Yu, S., Mcjeon, H., Forrister, D., Aldy, J., Hultman, N. et al. (2021). How Much Could Article 6 Enhance Nationally Determined Contribution Ambition Toward Paris Agreement Goals Through Economic Efficiency? *Climate Change Economics*, 12(02), 2150007.

en cada caso. Los detalles de cada estrategia de cooperación deben ser públicos, y los términos del respectivo acuerdo bilateral deben publicarse.

II. Autorización

Los países deben establecer una estrategia clara y una orientación estable sobre los sectores, las actividades y las vintages que podrán optar a los créditos del artículo 6 - Cada país tendrá una serie de circunstancias y prioridades diferentes para lograr su NDC. Al desarrollar la estrategia del artículo 6 de un país, una orientación clara sobre los sectores, actividades y vintages que podrán generar créditos del artículo 6 en el país anfitrión ayudará al sector privado a identificar oportunidades y posibles estrategias de cooperación entre países. La elaboración de listas de sectores o tipos de actividades en los que se anima al sector privado a participar (a menudo denominadas listas blancas) permitiría la rápida identificación de estas oportunidades y evitaría procesos más largos y complejos para alinear las NDC y las políticas públicas. Debe quedar claro sin ambigüedad si los permisos se concederán para el uso de una NDC, para "otros fines de mitigación internacional" o para ambos. Los frecuentes cambios normativos y las regulaciones pendientes sobre la elegibilidad de los proyectos de carbono son extremadamente perjudiciales y pueden hacer que se pierdan oportunidades de mitigación. También debería publicarse un modelo de carta de autorización para agilizar y normalizar el proceso, reduciendo el riesgo y la incertidumbre para todas las partes implicadas.

III. Transparencia

Los países deben articular cómo el uso del artículo 6 ayudará a alcanzar los objetivos del Acuerdo de París - Será fundamental la forma en que el artículo 6 contribuya a aumentar la ambición de un país anfitrión en sus acciones de mitigación y adaptación. Este requisito debería aplicarse de forma pragmática, permitiendo a los países utilizar el artículo 6 para ayudar a financiar sus NDCs en lugar de participar en mecanismos de cooperación sólo para actividades que vayan más allá de sus NDCs. Del mismo modo, un país que pretenda importar resultados de mitigación transferibles internacionalmente (ITMO) se enfrenta a una tarea similar a la hora de identificar cómo las transacciones del artículo 6 son coherentes con su ambición de descarbonización a largo plazo y los objetivos del Acuerdo de París. Estas medidas son necesarias para reforzar la credibilidad de los enfoques cooperativos y minimizar el riesgo de incentivos perversos que pueden llevar a una sobreventa y a una menor ambición. Los principios en torno a la participación, las líneas de base y otros requisitos metodológicos (incluida la adicionalidad) esbozados en las directrices del artículo 6 son buenos puntos de partida que deben definirse y ponerse en práctica rápidamente. Comprender estos elementos ayudará al sector privado a concentrar los recursos y el capital en las oportunidades que sean favorables tanto para los países vendedores como para los compradores.

Los países anfitriones deben demostrar qué conjunto de políticas adoptarán y cómo interactuará con el país anfitrión - Demostrar el conjunto de políticas y procedimientos que seguirá un país cuando participe en los mecanismos del artículo 6 será fundamental para el sector privado. Esto ayudará a reducir la incertidumbre, dar credibilidad al proceso y fomentar la inversión. El marco también puede especificar cómo gestionará un país los futuros ajustes y mejoras del sistema. Esto podría incluir, por ejemplo:

- acuerdos marco que establecen estrategias específicas de cooperación con otros países;
- la documentación requerida y el uso de normas independientes, si las hay;
- el volumen, los tipos y el origen de los créditos que un país pretende apoyar para la venta y/o la compra;
- cómo aplicará el país anfitrión las autorizaciones de transferencia y/o uso;
- cómo aplicará el país anfitrión los ajustes correspondientes;
- cómo interactuarán los mercados regulados, voluntarios y proyectos autónomos;
- la fiscalidad aplicable relacionada con las transferencias y cualquier otro impuesto o mecanismo que pueda afectar a la viabilidad económica del proyecto.

Además, los países deben dejar claro cómo se relacionan las transferencias del artículo 6 con sus mecanismos de fijación de precios del carbono y sus estrategias más amplias de descarbonización. Por ejemplo, los países que realicen transacciones en virtud del artículo 6 deben declarar:

- cómo los registros de los dos países se conectarán de forma segura para garantizar la integridad de la infraestructura de transferencia, el seguimiento y los informes;
- cómo la transferencia ayudará a garantizar que los países participantes cumplan con sus NDC;
- cómo pretenden los países integrar las transferencias en sus sistemas de fijación de precios del carbono.

Esto ayudará a los países que participan en las estrategias de cooperación a garantizar que las transferencias se basen en una alta integridad y transparencia. La forma en que los países aplicarán los ajustes correspondientes será parte integrante de este proceso, sobre todo para aportar más claridad al Global Stocktake de 2023.

IV. Interoperabilidad

Los países deben establecer una interacción efectiva entre los instrumentos obligatorios y el mercado voluntario de carbono (MVC) - Aunque las directrices del artículo 6 no regulan directamente el mercado voluntario de carbono, abordar cómo deben interactuar los mecanismos y créditos del artículo 6 con el mercado voluntario de carbono podría fomentar una mayor inversión. El artículo 6 está concebido para tratar las transferencias de carbono entre países: las obligaciones pueden delegarse en los agentes del sector privado a través de regímenes obligatorios, pero la notificación y la contabilidad de las emisiones siguen siendo de ámbito nacional. Por lo tanto, el comercio voluntario de créditos de carbono entre actores privados no debería influir en el mercado del artículo 6, siempre que estos créditos no se utilicen para las obligaciones relacionadas con la consecución de una NDC fuera del país anfitrión. Si los promotores o compradores de proyectos desean que el país anfitrión autorice los créditos de carbono emitidos con arreglo a normas privadas independientes y aplique los ajustes correspondientes cuando esos créditos se transfieran a nivel internacional, deben tener la opción de presentar esa solicitud al país anfitrión. Sin embargo, se permite la transferencia internacional de créditos sin la autorización del país anfitrión y los ajustes correspondientes, y los países deben garantizar que las reducciones de emisiones asociadas a estos créditos permanezcan en el inventario de emisiones de GEI del país anfitrión y cuenten para la NDC del país anfitrión. De este modo, el mercado voluntario de carbono catalizaría el capital

privado para realizar proyectos de carbono significativos, evitando la doble contabilidad y otros incentivos perversos.

Los países deben apoyar la aparición de un mercado de créditos de carbono ampliamente accesible - El sector privado puede movilizar capital para proyectos de mitigación, ya sea invirtiendo en activos o comprometiéndose a realizar acuerdos de compra a cambio de la provisión de créditos de carbono que pueden utilizarse para cumplir con las obligaciones de cumplimiento (como un ETS o la responsabilidad del impuesto sobre el carbono) o para compensar las emisiones difíciles de mitigar. Por lo tanto, es necesario que haya claridad y transparencia sobre la elegibilidad de los tipos de créditos para fines de cumplimiento y/o compensación para fomentar la inversión sostenida en mitigación. Los esfuerzos por crear créditos estandarizados y fungibles que cumplan una norma mínima permitirán la aparición de una clase de activos líquidos y permitirán una negociación y una gestión del riesgo más eficientes y ágiles, reduciendo los costes de las transacciones, movilizándolo más el capital y aumentando los flujos de inversión.

V. Responsabilidad

Los países deben garantizar un registro digital adecuado u otra infraestructura para la contabilidad y la notificación de los GEI - La eficacia y la credibilidad de los mecanismos del artículo 6 deben estar respaldadas por una infraestructura que permita una contabilidad y una notificación exhaustivas de las emisiones de GEI por fuentes y de las absorciones por sumideros. El requisito de aplicar un ajuste correspondiente para contabilizar todas las transferencias netas apunta a la necesidad de cuantificar adecuadamente las actividades, políticas y medidas tanto dentro como fuera de la NDC de un país. Las disposiciones de registro, seguimiento y notificación de las directrices del artículo 6 deben interpretarse como requisitos básicos. Los borradores y los finales de la información anual, los informes de transparencia bienales y los informes del periodo de compromiso NDC deben publicarse en su totalidad. También debe hacerse pública una lista de todos los ajustes pendientes y completados correspondientes. Es necesario aumentar la disponibilidad y la transparencia de los datos para mejorar la integridad medioambiental de las estrategias de cooperación, evitar la doble contabilidad y proteger a los agentes del sector privado que destinan importantes recursos a los proyectos de carbono.

Los países deben abordar los principales riesgos en el ciclo de actividad e identificar mecanismos para mitigarlos - Los promotores de proyectos y los actores del sector privado que participan en las transacciones del artículo 6 están expuestos a una serie de riesgos a lo largo del ciclo de vida de la transacción, que puede extenderse durante varios años en el caso de los acuerdos de compra de reducción de emisiones (ERPA) e incluso décadas en el caso de los proyectos de retirada. Si bien la participación del gobierno del país anfitrión ha sido limitada en el Mecanismo de Desarrollo Limpio y en las transacciones del mercado voluntario, la necesidad de autorización y la aplicación de un ajuste correspondiente del artículo 6 expone tanto a los vendedores como a los compradores a importantes riesgos relacionados con la soberanía de un país. Algunos ejemplos de estos riesgos son:

- el gobierno del país anfitrión retrasa o deniega la emisión de cartas de autorización;
- el gobierno anfitrión se niega a cumplir con las cartas de autorización emitidas anteriormente;

- el gobierno del país anfitrión no emite ITMOs para las reducciones de emisiones verificadas de los proyectos autorizados;
- el gobierno anfitrión cambia el alcance de los sectores que pueden optar a los créditos del artículo 6;
- el gobierno anfitrión no aplica los ajustes correspondientes o no lo hace correctamente;
- el gobierno anfitrión da prioridad a la autorización a posteriori de los ITMOs.

Es fundamental que el sector privado y los inversores sepan qué recursos podrían tener en estos casos y dónde estarían las responsabilidades. La participación de las instituciones internacionales y de los bancos multilaterales de desarrollo puede contribuir a crear incentivos y sanciones que fomenten un comportamiento positivo por parte de los gobiernos anfitriones. Deben desarrollarse mecanismos para conciliar la necesidad de integridad medioambiental con la protección de los inversores. Puede ser necesaria la contratación de un seguro de riesgo político relacionado con la soberanía del país.

VI. Desarrollo de capacidades

Los países deben hacer hincapié en las áreas en las que es necesario el desarrollo de capacidades y en el papel de las organizaciones internacionales - Todas las partes pueden beneficiarse del uso del artículo 6, pero se trata de un proceso innovador que requiere un esfuerzo integrado entre los gobiernos, el sector privado y las iniciativas de la sociedad civil. Las áreas identificadas por los gobiernos ya incluyen el apoyo político a las vías de descarbonización, la claridad de los criterios de integridad ambiental, la presentación de informes y la contabilidad, y los marcos de autorización, entre otros. El sector privado necesitará una voz en la mesa para revelar las áreas en las que hay oportunidades que explorar y en las que existen tensiones, especialmente teniendo en cuenta la necesidad de financiación del sector privado para cumplir los objetivos de las NDC. Los mecanismos que permiten a las empresas ilustrar estos puntos a través de un proceso de consulta (ya sea para un impuesto, una compensación, un ETS u otro) permitirán a todas las partes avanzar en las áreas que necesitan un desarrollo de capacidades. Con el tiempo, estos conocimientos pueden compartirse con las comunidades pertinentes para contribuir a los esfuerzos de descarbonización.