RUTAS HACIA LA TRANSPARENCIA CLIMÁTICA

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2023

RESUMEN EJECUTIVO

ONU programa para el medio ambiente

CLIMATE AMBITION & TRANSPARENCY

AMBICIÓN CLIMÁTICA Y TRANSPARENCIA

Resumen Ejecutivo

Para garantizar una implementación efectiva, promover la transparencia en la acción climática y construir confianza entre las Partes, el Acuerdo de París estableció el Marco Reforzado de Transparencia (ETF, por sus siglas en inglés). El ETF aporta información para evaluar si los países están alcanzando sus metas climáticas y hacer un balance global del cumplimiento de la meta de mantener el incremento de la temperatura promedio global por debajo de los 2 °C.

Más allá de lo establecido por el Acuerdo de París, la transparencia permite a los países entender la ambición y el progreso en la acción climática, visibilizar los esfuerzos realizados en materia de cambio climático y generar información que sirva para la toma de decisiones para los distintos actores involucrados en la lucha contra la crisis climática.

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han construido gradualmente su experiencia para responder a los requerimientos bajo el sistema de reporte previo al Acuerdo de París, que incluye de Informes Bienales de Actualización y Comunicaciones Nacionales. Aunque el ETF se estableció sobre la base de los procesos existentes de reporte y revisión en el marco de la Convención, crea obligaciones adicionales sobre los sistemas de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) y Monitoreo y Evaluación (M&E) que los países han construido. Para los países de la región esto significa transitar de procesos fragmentados a unos sistemas de transparencia robustos que permitan hacer seguimiento al progreso de la acción climática, financiamiento climático, tecnología y construcción de capacidades.



"La transparencia es la piedra angular de la implementación del Acuerdo de París y es la única forma de refinar nuestra visión de los fenómenos asociados al cambio climático y el avance en materia de acción climática."



El informe Rutas hacia la Transparencia Climática en América Latina y el Caribe está encaminado a identificar los mayores desafíos que enfrentan los países de ALC frente al cumplimiento del ETF y recomendar vías de mejora para avanzar hacia mejores sistemas y prácticas de monitoreo y reporte para el cambio climático.

Objetivos

1. **Crear un marco de referencia** que permita evaluar de forma sencilla los diferentes requisitos y niveles de reporte que se configuran bajo el ETF, considerando las opciones de flexibilidad establecidas para implementar el Acuerdo de París.

2. **Establecer una línea base** o punto de partida en el que se encuentran los países de ALC para cumplir con los mandatos de reporte bajo el Acuerdo de París e identificar los mayores desafíos de la región en materia de transparencia climática.

3. **Identificar los temas clave** hacia los cuales se deben dirigir los esfuerzos para construir o fortalecer las capacidades técnicas y solicitudes de apoyo a los donantes y cooperación internacional.

4. **Brindar recomendaciones** para la planificación de sistemas de transparencia y el fortalecimiento de temas como género, gobernanza y participación.

Alcance

El informe abarca 10 países de América Latina y el Caribe (Figura 1. Mapa del alcance regional del informe) evaluados en dos fases. La selección de los países buscó mantener la representatividad regional, incluyendo países del Caribe, Centro América y Sur América, con diferentes niveles de avance en sus reportes y circunstancias nacionales. Si bien, esta es una muestra de los 33 países de la región que busca ilustrar los avances de ALC a partir de una metodología que puede ser ampliada al resto de países.



Figura 1. Mapa del alcance regional del informe

El análisis fue realizado con base en los mandatos de reporte del Acuerdo de París en 4 temas diferentes:



1.

Temas transversales: Gobernanza, Participación con enfoque basado en Derechos Humanos y Género



2.

Inventarios Nacionales de Emisiones y absorciones de GEI y seguimiento al componente de mitigación de la Contribución determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés)



3.

Adaptación



4.

Apoyo para el financiamiento climático

El análisis y discusión presentados en este informe se construyeron a partir de los resultados del estudio elaborado por el Centro Cambio Global de la Universidad Católica de Chile, entre agosto de 2021 y marzo 2022: "Desarrollo de una metodología para un Índice de Transparencia basado en las disposiciones del Marco de Transparencia Reforzado". Mediante dicho estudio se desarrollaron los marcos conceptuales para el análisis de los temas transversales y la construcción del Índice de Transparencia para los componentes de inventarios de GEI y seguimiento al componente de mitigación de las NDC, adaptación y financiamiento climático, así como, el levantamiento de información y aplicación de Índice para los 10 países de ALC.

El informe está organizado en cuatro capítulos, en la parte inicial se hace un contexto general del ETF y las decisiones que lo ponen en operación. La parte central del documento se presenta en los capítulos 3 y 4, donde se presentan los resultados del análisis de transparencia, la situación actual de 10 países de ALC y los temas clave para focalizar los esfuerzos de los países y cooperantes. Finalmente, se presenta una serie de recomendaciones para avanzar hacia la construcción de sistemas de transparencia que faciliten la toma de decisiones y permitan el reporte de la acción climática en línea con los compromisos internacionales.

En materia de los temas transversales, para el análisis de cómo afectan los diferentes arreglos institucionales desarrollados en torno a las estructuras de gobernanza para la transparencia climática, se estudiaron 3 elementos:

a) El nivel de representación
b) El grado de representación
c) El tipo de actores.



Los resultados del análisis mostraron que la mitad de los países analizados tiene un **nivel de representación** Presidencial, mientras que en la otra mitad está liderado principalmente por los Ministerios. Los países analizados que tienen Nivel de Representación Presidencial tienen creados consejos nacionales de cambio climático que delegan en otras figuras bajo el presidente el rol de autoridad política y técnica, lo cual garantiza un seguimiento más cercano a los compromisos climáticos nacionales. Frente al **grado de representación**, el análisis sugiere que es clave hilar un tejido institucional robusto que permita que los actores gubernamentales clave para la acción climática tengan responsabilidades definidas, identificando como buena práctica la creación de comités interinstitucionales de cambio climático y, para los países que concentran en pocas instituciones el grado de representación, la creación de varios arreglos institucionales que les permitan hacer seguimiento cercano de manera bilateral o multilateral a las instituciones clave, responsables de emitir datos para los reportes climáticos. Sobre la incidencia de los compromisos climáticos al respecto de la inclusión de Actores No Estatales, el análisis refleja que todos los países del estudio hacen mención del involucramiento de estos dentro de las estructuras de gobernanza climática bajo distintos niveles.

Para el análisis de la **participación con enfoque basado en derechos humanos y género** se evaluó qué tan transversalizadas están las consideraciones frente a dichos temas en las políticas climáticas de cada país. En materia de participación, se desarrolló un marco analítico basado en la revisión de información relevante, a nivel internacional y de los 10 países de ALC analizados, para formular un espectro de la participación que varía desde una transparencia pasiva (en donde cada persona puede solicitar y recibir información de las autoridades relevantes), hacia una transparencia activa que requiere la generación y difusión de información por parte de los Estados de manera proactiva, voluntaria y organizada. Los resultados del análisis permiten visualizar la variación que existe de los diferentes enfoques entre los países estudiados para entender los acercamientos para implementar una acción climática con transparencia, en donde la mayoría de los países se encuentran entre un punto medio del espectro y la transparencia activa.



La gobernanza, participación y género constituyen temas transversales que habilitan la acción climática y tienen efectos sobre cómo se gestiona la información, se plantea la participación en la definición de las NDC, el nivel vinculante, la formalización y estabilidad de los procesos de gestión, todos estos elementos indispensables para la transparencia del cambio

En materia de **género**, se desarrolló un marco conceptual basado en los documentos a nivel internacional y la revisión de la documentación nacional de los 10 países de ALC, adicionalmente, se buscó valorar el grado de transversalización de acuerdo a la definición más conocida del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés). Similar al tema de participación, con el objetivo de presentar los resultados se formula un espectro, el cual presenta en un extremo la **inclusión de género** y en el otro la **transversalización de género.** Aunque estos dos conceptos no son totalmente opuestos, asumimos que la inclusión de género (sobre todo género responsivo y género transformador) es un estándar mínimo que ya lograron la mayoría de los países y esperamos que con el tiempo los países se acerquen más hacia lograr una transversalización de género. Los resultados muestran en 4 países una transversalización de género en la mayoría de los elementos del marco analítico, 2 países con nula o limitada incorporación de la perspectiva de género en las categorías estudiadas y 4 países ubicándose a la mitad del espectro, sin lograr todavía una transversalización de género.



El informe propone un marco conceptual que aborda una serie de criterios que permiten el análisis cualitativo de los avances de cada país en materia de gobernanza, participación y género.



Para el análisis de los componentes de inventarios de GEI y seguimiento al componente de mitigación de las NDC, adaptación y financiamiento se construyó un índice cuantitativo, denominado Índice de Transparencia.

Debido a la naturaleza distinta de los componentes analizados se desarrollaron tres índices independientes, las metodologías fueron homologadas para facilitar la comprensión del análisis y resultados, permitiendo que un índice de transparencia pueda ser eventualmente utilizado para comparar puntajes obtenidos entre países o la evolución de un país a través del tiempo.

Para evaluar el grado de cumplimiento de los requerimientos de transparencia de cada provisión, el Índice de Transparencia asigna los valores: 0, 1, 2, 3, 4.

El valor de 0 corresponde a un cumplimiento nulo de los requerimientos de transparencia del ETF, mientras que 4 representa un reporte 100% conforme a los requerimientos de transparencia establecidos por la provisión objeto de análisis. Para analizar el nivel de cumplimiento de cada país frente a las provisiones específicas del ETF se utilizó la información reportada en los documentos relevantes de reporte de la acción climática, publicados hasta noviembre de 2021 para los países de la fase 1 y diciembre de 2021 para los países de la fase 2, incluyendo Documentos de la NDC, Informes Bienales de Actualización, Informes del Inventario Nacional de GEI, Planes Nacionales de Adaptación, entre otros.

Los resultados de la aplicación del Índice de Transparencia muestran los diferentes niveles de avance de los países de ALC hacia la transparencia climática, los cuales han delineado una ruta producto de las circunstancias, realidades, la capacidad técnica, recursos humanos y económicos con las que cada país afronta las obligaciones relacionadas con la transparencia de la acción climática, tanto propias como las derivadas de los compromisos internacionales.



El Índice de Transparencia no pretende hacer una evaluación de si los países están bien o mal frente al reporte de la acción climática y el apoyo, sino definir un punto cero o línea base que permita posteriormente (con nuevos ejercicios de aplicación del Índice de Transparencia) establecer el avance de los países hacia el cumplimiento del ETF e identificar los temas claves en los cuales se pueden focalizar los apoyos de los donantes y la cooperación internacional.

Con respecto a los resultados de la aplicación del **Índice de Transparencia para inventarios de GEI,** las categorías donde se observa menor nivel de articulación con los mandatos de reporte bajo el ETF son: consistencia en las series de tiempo y recálculos, evaluación de incertidumbre, métricas, y series de tiempo. En particular, se destaca la necesidad de integrar en los reportes series de tiempo anuales que cumplan con el desfase exigido por las provisiones (hasta 2 años) y el uso de los Potenciales de Calentamiento Global del Quinto Informe de Evaluación del IPCC (AR5); adicionalmente, se destaca la dificultad de los países analizados para presentar recálculos (o nuevos cálculos) con respecto a sus inventarios anteriores.

En cuanto al **componente de mitigación de las NDC** el análisis del avance en materia de transparencia muestra como temas clave, en donde se observa menor nivel de articulación con los mandatos de reporte bajo el ETF: identificación y reporte de las circunstancias nacionales que influyen sobre la NDC; el establecimiento de objetivos de mitigación cuantificables en el marco de las NDC, incluyendo la identificación de indicadores de seguimiento a la NDC, información de línea base de cada uno de los indicadores y definición de los enfoques de contabilidad de la NDC; contabilidad y reporte de las políticas, medidas, acciones y planes de mitigación, y su impacto en las emisiones de GEI actuales y proyectadas; construcción de proyecciones de emisiones/reducciones de GEI. Estos elementos son en esencia el punto de partida para la gestión del cambio climático, la cual debe estar fundamentada en el entendimiento del contexto nacional y de los objetivos que el país ha fijado, proyectados en el mediano y largo plazo.

Con respecto al uso de **Esquemas Cooperativos y de Mercados**, el análisis reafirma la importancia de varios de los temas mencionados para el componente de mitigación. Para los países que están interesados en utilizar los mecanismos establecidos en el Artículo 6 es fundamental contar con información sobre su punto de referencia; contabilizar de forma robusta las reducciones de emisiones y aumento de absorciones asociadas a distintas medidas, programas, proyectos; el uso consistente de metodologías, supuestos y el cálculo de trayectorias de emisiones y proyecciones.

Por su parte, para el componente de adaptación, dada su naturaleza, contexto dependiente y un proceso continuo de aprendizaje, ha hecho que los países la aborden desde diferentes enfoques y reporten a través de distintos instrumentos.



A partir del análisis desarrollado se pudo observar los esfuerzos de los países en transparentar sus circunstancias nacionales, los arreglos y marcos jurídicos, además de los efectos que tiene el cambio climático en diferentes ámbitos. En el Índice de Transparencia las categorías con menor nivel de avance en los países analizados corresponden a los progresos realizados en la aplicación de medidas de adaptación, seguimiento y evaluación de los procesos y medidas de adaptación. Estos temas continúan siendo un reto importante para los países de la región debido a la complejidad que supone la evaluación de los procesos de adaptación. Por su parte, los análisis y el reporte de Pérdidas y Daños es muy incipiente en la región, a pesar de su alta vulnerabilidad. Finalmente, el análisis evidencia la necesidad de articular los diferentes instrumentos como Comunicaciones Nacionales, Planes Nacionales de Adaptación y Estrategias Climática de Largo Plazo.

En cuanto a los resultados del **Índice de Transparencia para el apoyo requerido y recibido en temas de financiamiento,** no existen diferencias demasiado sustanciales entre los países de ALC analizados, los vacíos que más se repetían en los distintos Informes Bienales de Actualización corresponden a: carencia de horizontes temporales claros tanto a nivel de ayuda financiera requerida como recibida; falta de claridad respecto de quiénes son las instituciones que reciben los fondos y quiénes implementan los proyectos; falta de vinculación entre el proyecto climático y la respectiva estrategia nacional y/o NDC de la que es parte; limitada información respecto del estado de los fondos, es decir, si ya fueron recibidos o solo existe un compromiso entre las partes y carencia de usos, impactos y resultados esperados de los proyectos implementados.

Comprender cuánto financiamiento climático total llega a la región sigue siendo un desafío y uno mucho más grande que cada país pueda cuantificar sus necesidades de apoyo en temas de financiamiento, no tanto por falta de voluntad de los países, sino por la limitada capacidad sobre cómo hacerlo de manera eficiente y sistematizada, así como, de recursos disponibles (humanos y económicos) para hacerlo.



Con base en el análisis de temas transversales y la aplicación del Índice de Transparencia, se identificaron los temas clave, para los cuales se requiere el desarrollo/fortalecimiento de capacidades técnicas y el direccionamiento de recursos para lograr el cumplimiento de las provisiones de reporte del ETF. Sin embargo, la cantidad de temas supone un reto enorme para los países de ALC, siendo necesario desarrollar un proceso de planeación que les permita ajustar sus sistemas de MRV y M&E existentes y consolidar gradualmente un Sistema de Transparencia acorde a las decisiones que ponen en operación el ETF.



En el informe se presentan las recomendaciones específicas para la conformación de estructuras de gobernanza que faciliten la puesta en marcha del ETF, la transversalización de la participación con enfoque en derechos humanos y de género. Así mismo, se hacen recomendaciones específicas sobre el mejoramiento del Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones de GEI y el seguimiento del componente de mitigación de la NDC, la definición de metas monitoreables de adaptación y la formulación de Sistemas de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL, por sus siglas en inglés), la alineación de los procesos de creación de políticas y planeación a nivel nacional para avanzar hacia un desarrollo resiliente al clima y el seguimiento de los flujos de financiamiento climático.