RUTAS HACIA LA TRANSPARENCIA CLIMÁTICA

LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

ONU programa para el medio ambiente

CLIMATE AMBITION & TRANSPARENCY

AMBICIÓN CLIMÁTICA Y TRANSPARENCIA

Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2022.

Reconocimiento NoComercial Sin Obra Derivada CC BY - NC – ND

Reproducción

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y en cualquier forma para servicios educativos o sin fines de lucro, sin permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre que se haga un reconocimiento de la fuente. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente agradecería recibir una copia de cualquier publicación que utilice esta publicación como fuente. No se podrá hacer uso de esta publicación para la reventa o cualquier otro propósito comercial sin el permiso previo por escrito del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Las solicitudes de autorización, con una declaración del propósito y el alcance de la reproducción, deben dirigirse a unep-communication-director@un.org.

Descargos de responsabilidad

Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de ningún país, territorio o ciudad o zona o sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de una empresa comercial o producto en este documento no implica el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente o de los autores. No se permite el uso de la información de este documento con fines publicitarios o comerciales. Los nombres y símbolos de marcas comerciales se utilizan de manera editorial sin intención de infringir las leyes de marcas comerciales o derechos de autor. El contenido y las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Lamentamos cualquier error u omisión que pueda haberse cometido involuntariamente. © Mapas, fotos e ilustraciones según se especifique

Cítese como:

Reconocimientos

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) agradece a los miembros del equipo de Ambición Climática y Transparencia, al líder y autores colaboradores por su contribución al desarrollo de este informe.

Las personas que se mencionan a continuación contribuyeron a la producción del informe. Autores y revisores contribuyeron en sus capacidades individuales y sus afiliaciones son solo mencionadas con fines de identificación.

Sebastián Carranza, coordinador de Ambición Climática y Transparencia

Autoras líderes: **Sandra Bravo Córdoba** (PNUMA), **Diana Camila Rodríguez** (PNUMA)

Autor Esquemas Cooperativos y de Mercado: **Emilia Anselmo** (PNUMA)

Autor Género y Participación: **María Jimena Jurado** (PNUMA)

Autor Gobernanza: **William Holness** (PNUMA)

Con el apoyo de: **Beatrice Baquero-Salah** y **Analida Quiel** (PNUMA)

Diseño gráfico: **Karla Delgado** (PNUMA)

Plataforma web: **Javier Bianchet** (PNUMA)

Comunicación y lanzamiento: **Daniel Díaz Rivas** y **Sofia Arocha** (PNUMA)

Se hace un especial agradecimiento al Centro Cambio Global de la Universidad Católica de Chile por el desarrollo de la metodología para el índice de transparencia basado en las disposiciones del Marco de Transparencia Reforzado y su aplicación a 10 países de Latinoamérica y el Caribe, que sirvió como insumo para la consolidación de este informe.

Se agradece el apoyo financiero de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD) y el Programa Euroclima para el desarrollo de este informe.

Cofinanciado por:

Global Gateway

Euroclima

cooperación alemana

Lista de Abreviaciones

AAU: Derecho de Emisión

ALC: Latinoamérica y el Caribe

AOSIS: Alianza de Pequeños Estados Insulares

AR5: Quinto Informe de Evaluación del IPCC

AR6: Sexto Informe de Evaluación del IPCC

BAU: Business as Usual (de referencia)

BTR: Informe Bienal de Transparencia

BUR: Informe Bienal de Actualización

CEDAW: Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

CER: Unidades de Reducción de Emisiones de GEI bajo los Mecanismos de Desarrollo Limpio

CMNUCC: Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático

CN: Comunicaciones Nacionales

COP: Conferencia de las Partes

DD. HH: Derechos Humanos

ECLP: Estrategia Climática de Largo Plazo

ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

ERU: Unidad de Reducción de Emisiones

ETF: Marco Reforzado de Transparencia

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

GEI: Gas Efecto Invernadero

GST: Balance Global de Acuerdo de Paris

ICTU: Información para la Claridad, Transparencia y Comprensión

IPC: Instrumentos de Fijación de Precio al Carbono

IPCC: Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático

ITMO: Resultados de Mitigación Transferidos Internacionalmente

JI: Implementación Conjunta

LATAM: Latinoamérica

MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio

MEL: Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje

MPG: Modalidades, Procedimientos y Guías

MRV: Monitoreo, Reporte y Verificación

MVC: Mercado Voluntario de Carbono

M&E: Monitoreo y Evaluación

NAP: Plan Nacional de Adaptación

NDC: Contribución Determinada a Nivel Nacional

NMA: Enfoque no Basado en el Mercado

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PATPA: Asociación para la Transparencia en el Acuerdo de París

PCG: Potencial de Calentamiento Global

PIB: Producto Interno Bruto

PK: Protocolo de Kioto

REDD+: Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques

SDM: Mecanismo de Desarrollo Sostenible

TAAN: Herramienta para evaluar la adaptación en las NDC

UNDRR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

Contenido

1. Resumen Ejecutivo 7
2. El Marco Reforzado de Transparencia en perspectiva 15
2.1. Puesta en marcha del ETF 15
2.2 El Informe Bienal de Transparencia 17
2.3 Temporalidad para el reporte de transparencia 19
2.4 Contenido del BTR 19
3. Transparencia en la Acción Climática en América Latina y el Caribe 20
3.1 Análisis de temas transversales 21
3.1.1. Metodología 21
3.1.2. Resultados del análisis de temas transversales 28
Gobernanza 29
Participación y Derechos Humanos 32
Enfoque de Género 38
3.2 Análisis del Índice de Transparencia para los componentes de mitigación, adaptación y financiamiento 44
3.2.1 Metodología 44
3.2.2 Resultados del análisis del índice de transparencia 48
Reporte de los inventarios de GEI y líneas base de la NDC 50
Seguimiento al avance de las NDC para el componente de mitigación 53
Claridad, transparencia, comprensión y contabilidad de las NDC 58
Esquemas cooperativos y de mercados 64
Artículo 6 y transparencia 68
Seguimiento y reporte de las acciones de adaptación 79
Perdidas y daños 84
Seguimiento del apoyo para el financiamiento climático 86
4. Recomendaciones para fortalecer los Sistemas de Transparencia en ALC 95
4.1 Estructuras de Gobernanza para la Transparencia Climática 96
4.2 Participación para la Transparencia Climática 98
4.3 Componente de género para la Transparencia Climática 98
4.4 Componente de mitigación 101
4.5 Mercados Internacionales de Carbono 104
4.6 Componente de adaptación 106
4.7 Componente de apoyo para el financiamiento 108
Referencias 111
Anexo 1. Contenido del Informe Bienal de Transparencia 114

Lista de figuras

Figura 1. Mapa del alcance regional del informe....8
Figura 2. Contenido del ETF....15
Figura 3. Elementos complementarios del Libro de Reglas de París acordados en la COP26....16
Figura 4. Grupos de información bajo el ETF....17
Figura 5. Resumen estructurado para Examen Técnico por Expertos....18
Figura 6. Hitos en el proceso internacional de cambio climático 2020 – 2030....19
Figura 7. Matriz análisis gobernanza....31
Figura 8. Marco analítico de la participación climática con enfoque DD. HH....34
Figura 9. Espectro de transparencia y tipos de participación en la región....37
Figura 10. Marco analítico para la transversalización de género en la acción climática....40
Figura 11. Espectro de transversalización de género en la acción climática de la región....42
Figura 12. Pasos para desarrollar el Índice de Transparencia....45
Figura 13. Valoración del Índice de Transparencia....45
Figura 14. Número de informes presentados ante la convención por año en países de ALC....49
Figura 15. Resultados del análisis de las provisiones del ETF sobre Inventarios Nacionales de GEI....51
Figura 16. Clasificación países de acuerdo con su tipo de meta....53
Figura 17. Rutas para identificar alternativas de seguimiento de la NDC....*54*
Figura 18. Relación de los elementos a comunicar para el componente de mitigación....55
Figura 19. Resultados del análisis de provisiones de seguimiento a la NDC....56
Figura 20. Resultados del análisis de provisiones ICTU....59
Figura 21. ICTU formulación NDC....62
Figura 22. Escenarios de referencia y contabilidad de la NDC.....63
Figura 23. Mecanismos incluidos en el Artículo 6 del Acuerdo de Paris....66
Figura 24. Relación entre los artículos 4, 6, 13 y 14 del Acuerdo de París.....69
Figura 25. Cálculo de las emisiones para evaluar el cumplimiento de la NDC....71
Figura 26. Número de documentos adaptación reportados por los países de ALC....73
Figura 27. Relación de los instrumentos de comunicación y reporte para la Adaptación....75
Figura 28. Categorías analizadas para el componente de adaptación....76
Figura 29. Resultado del análisis de provisiones IV, A-D componente adaptación....77
Figura 30. Resultado del análisis de provisiones E y F componente de adaptación....79
Figura 31. Elementos para el monitoreo y evaluación de la adaptación....82
Figura 32. Resultado del análisis de provisiones G, H y anexo 9/CMA.1 componente de adaptación....85
Figura 33. Relación de los elementos a comunicar para el componente de financiamiento....87
Figura 34. Resultados del análisis de las provisiones del ETF sobre el apoyo financiero requerido....89
Figura 35. Resultados del análisis de las provisiones del ETF sobre el apoyo financiero recibido....90
Figura 37. Planificación para alcanzar el estándar de reporte del ETF....95
Figura 38. Contabilidad de la NDC....103

Prefacio

La crisis climática ocurre a un ritmo mucho más rápido del esperado, manifestándose a lo largo del planeta e impactando a personas y ecosistemas a través de desastres relacionados con el efecto invernadero intensificado y fenómenos meteorológicos extremos cada vez más frecuentes e intensos. Eventos que están estrechamente relacionados con el aumento de la temperatura global.

El Informe sobre la Brecha de Emisiones publicado en el año 2022 revela que los compromisos fijados por los países para luchar contra el cambio climático (a través de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional actualizadas) nos conducen a un escenario de incremento en la temperatura media global de aproximadamente 2,4°C a 2,6°C para finales del siglo, con lo cual estamos lejos de cumplir con el objetivo del Acuerdo de Paris, fijado en máximo 2°C y como objetivo de mayor ambición 1.5°C. Este incremento más allá del incumplimiento significa la perdida de especies, ecosistemas únicos y por supuesto, vidas y asentamientos humanos.

Este panorama demanda la movilización de todos los actores, públicos, privados y sociedad civil, para promover la implementación de nuevas y más ambiciosas acciones que permitan reencaminarnos hacia una ruta que lleve al tan anhelado y necesario cumplimiento de las metas globales propuestas por el Acuerdo de París. Para construir una ruta de descarbonización y resiliencia, el Acuerdo de Paris propone un ciclo de revisión fundamentado en la transparencia, pilar del acuerdo y única forma de refinar nuestra visión de los fenómenos asociados al cambio climático y comunicación de los avances en materia de acción climática.

La transparencia es esencial para pasar de la planificación a la acción, generando evidencia sólida para tomar decisiones sobre el avance en la lucha contra el cambio climático y para diseñar nuevas estrategias para combatirlo y adaptarnos a los efectos que ya estamos percibiendo. Ante la urgencia de incrementar la ambición, el camino es la transparencia, que permite hacer más eficientes, mejor enfocados y contundentes los esfuerzos de los países para construir un futuro resiliente y carbono neutral, sin dejar a nadie atrás.

1. 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

Fuente: elaboración propia

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 climático.

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.

2. El Marco Reforzado de Transparencia en perspectiva

"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."

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. En este sentido, el Marco de Transparencia Reforzado (ETF, por sus siglas en inglés) busca dar una visión clara de las medidas adoptadas para hacer frente al cambio climático y el apoyo, mediante la definición de un conjunto de obligaciones, reglas y procedimientos para el reporte de los avances en materia de cambio climático por parte de cada país, incorporando diferentes alternativas o niveles de reporte, dando flexibilidad a los países que lo necesiten a la luz de sus capacidades y condiciones nacionales.

2.1. Puesta en marcha del ETF

Los detalles operativos para la implementación del Acuerdo de París y la definición de elementos que contempla el ETF, se consolidaron en diciembre de 2018 a través del "Libro de Reglas de París", en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP24) de Katowice y finalizaron en la COP26 de Glasgow.

El "Libro de Reglas de París" establece lineamientos, estándares, guías o procedimientos (MPG, por sus siglas en inglés) para el funcionamiento del ETF, incluyendo la información que debe reportarse en relación con el artículo 13, los plazos y procesos de revisión. En la Figura 2. Contenido del ETF, se presenta el contenido de las MPG, distribuido en 8 secciones que abordan diferentes artículos del Acuerdo de París.

Figura 2. Contenido del ETF

- **Introducción**
- **Inventarios nacionales de GEI** Decisión 18/CMA.1
- **Reportes del progreso en la implementación de las NDC** Decisión 4, 9 y 18/CMA.1
- **Adaptación** Decisión 9 y 18/CMA.1
- **Apoyo (Financiamiento, des. y transf. de tecnologías y cons.capacidades) Provisto y movilizado** Decisión 18/CMA.1
- **Apoyo (Financiamiento, des. y transf. de tecnologías y cons.capacidades) Requerido y recibido** Decisión 18/CMA.1
- **Revisión técnica de expertos** Decisión 18/CMA.1
- **Consideración del progreso facilitativo y multilateral** Decisión 18/CMA.1

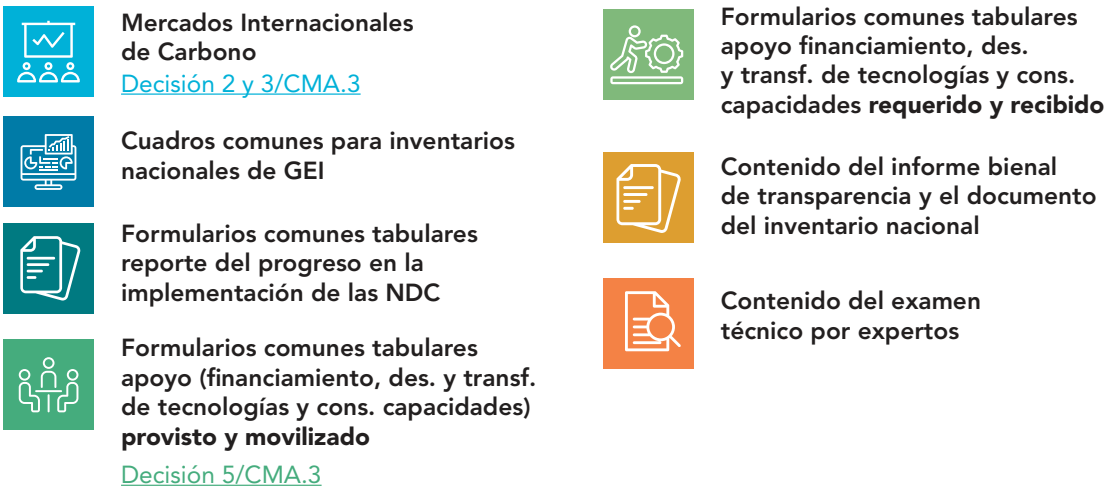
Fuente: elaboración propia

Aunque las MPG aplican a todos los países, es decir, no hay diferencia en la periodicidad, contenido y tipo de reporte para los países incluidos y los no incluidos en el anexo I, si establece provisiones de flexibilidad para los países en desarrollo. Cada país debe determinar si aplica las provisiones de flexibilidad, pero debe acompañar su aplicación con una justificación de porque se usa y las áreas donde se aplica, así como las mejoras que se planean realizar para cumplir a futuro con todos los requerimientos de reporte establecidos.

Por su parte, en la COP 26 de Glasgow se completa el "Libro de Reglas de París" con la aprobación de un conjunto común y estandarizado de formatos y tablas que presentarán todos los países con la información sobre sus emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (GEI), el seguimiento del progreso hacia el cumplimiento de la Contribución determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) y, del apoyo financiero, tecnológico y desarrollo de capacidades prestado por los países desarrollados o recibido por los países en desarrollo.

Así mismo, se acordaron asuntos relacionados con el Artículo 6, asociado con mercados internacionales de carbono y el uso de resultados de mitigación transferidos internacionalmente (ITMO, por sus siglas en inglés). Se adoptó una guía sobre los enfoques cooperativos mencionados en el párrafo 2; reglas, modalidades y procedimientos para el mecanismo establecido por el párrafo 4 y un programa de trabajo en el marco de los enfoques no relacionados con el mercado al que se refiere el párrafo 8 (United Nations Framework Convention on Climate Change [Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - UNFCCC] 2022, p. 31). En la Figura 3. Elementos complementarios del Libro de Reglas de París acordados en la COP26, se resumen los elementos que completan el contenido el ETF.

Figura 3. Elementos complementarios del Libro de Reglas de París acordados en la COP26



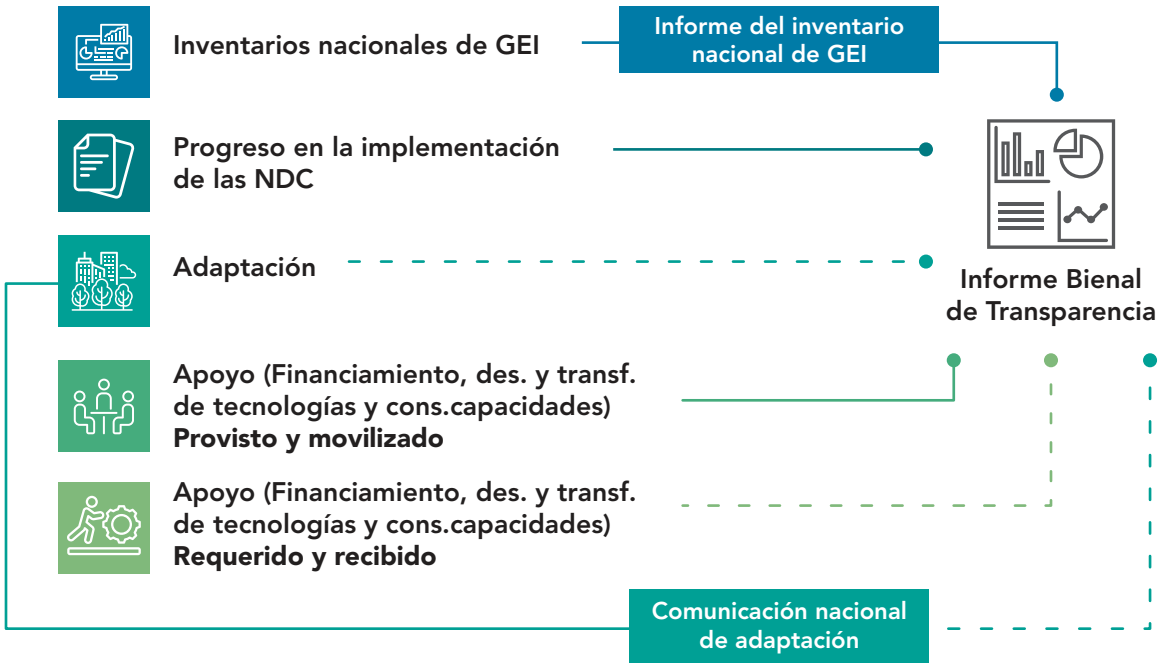
Fuente: elaboración propia

2.2 El Informe Bienal de Transparencia

Los documentos a través de los cuales a partir de 2024 cada país reportará sus avances cada dos (2) años, son los Informes Bienales de Transparencia (BTR, por sus siglas en inglés), los cuales estarán sujetos a procesos de revisión por parte de la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). Cada cuatro (4) años se continuarán reportando las Comunicaciones Nacionales que, a pesar de ser más amplias, están sujetas a menos reglas y no son objeto de ningún tipo de revisión.

Las MPG descritas en el numeral 2.1, proporcionan una guía para el reporte de información relacionada con los grupos de información que se observan en la Figura 4. Grupos de información bajo el ETF. De acuerdo a lo establecido por el ETF, el vehículo de reporte es el BTR, en el cual cada país deberá presentar la información requerida para cada grupo, de acuerdo a los lineamientos establecidos en las MPG.

Figura 4. Grupos de información bajo el ETF



Fuente: adaptado Dal Maso y Canu 2019, p. 24

De acuerdo a lo establecido por el ETF, todas las partes, deberán presentar de manera obligatoria en sus BTR los dos primeros grupos, relacionados con los Inventarios Nacionales de Emisiones y Absorciones de GEI y del progreso en la implementación de las NDC (presentados en la Figura 4 con una línea continua). Los grupos de información relacionados con la adaptación y apoyo en forma de financiación,

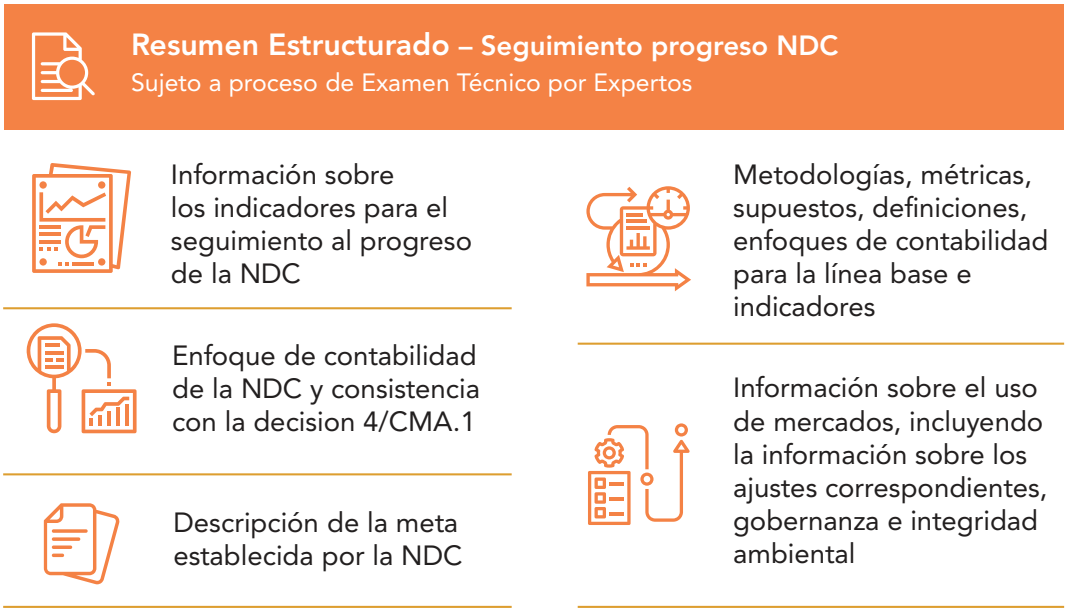
desarrollo y transferencia de tecnología y fomento de la capacidad (presentados en la Figura 4 con una línea discontinua), se reportan de manera voluntaria, únicamente los países desarrollados deberán reportar información sobre el apoyo provisto y movilizado.

Como se mencionó previamente, el Informe del inventario nacional de emisiones y absorciones de GEI y la Comunicación de Adaptación pueden presentarse como documentos independientes. El primero, es un entregable obligatorio según el artículo 13 y un componente del BTR, mientras que la segunda no es una presentación obligatoria y puede presentarse con el BTR, la NDC, Comunicación Nacional o el Plan Nacional de Adaptación (Dal Maso y Canu 2019, p. 53).

El Acuerdo de París estableció dos procesos diferentes de revisión para el BTR, por un lado, un Examen Técnico por Expertos, proceso de máximo un año, y por otro un Examen Facilitador y Multilateral de los progresos alcanzados en sus esfuerzos relacionados con la aplicación y el cumplimiento de su respectiva contribución determinada a nivel nacional (Artículo 13.11, del Acuerdo de París).

El proceso del Examen Técnico realizado por Expertos se describe en el Capítulo VII del "Libro de Reglas de París", este proceso puede realizarse a través de 3 modalidades como: revisiones de escritorio, centralizadas y en el país. Dicho examen, analiza la información presentada de conformidad con el Artículo 13 (párrafos 7 y 9) del Acuerdo de París, que incluye el inventario nacional de emisiones y absorciones de GEI y la información necesaria para el seguimiento del progreso de la NDC. Para los países de ALC, este último puede presentar un reto importante a la hora de consolidar la información requerida por las MPG, en la figura más abajo, se presenta el detalle de la información relacionada con el seguimiento del progreso en la implementación de la NDC.

Figura 5. Resumen estructurado para Examen Técnico por Expertos



Fuente: elaboración propia

2.3 Temporalidad para el reporte de transparencia

En materia de reporte, los países de ALC continúan utilizando las Comunicaciones Nacionales, NDC, Informes Bienales de Actualización como instrumentos de reporte de la acción climática, lo cual representa una base importante a la luz de los requerimientos del ETF. Sin embargo, a partir de 2024, el régimen de reporte cambia, la presentación del Informe Bienal de Actualización (BUR, por sus siglas en inglés) se suspende y, en cambio, se deberá presentar un BTR que incluya el Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones de GEI, las Comunicaciones Nacionales se mantienen con una presentación cada 4 años. Así mismo, los países también pueden presentar una Comunicación de Adaptación.

Algunos de los hitos más importantes de esta década se presentan en la Figura 6. Hitos en el proceso internacional de cambio climático 2020 – 2030. Las NDC se actualizan cada 5 años, así como el balance global del Acuerdo de París (GST, por sus siglas en inglés). El GST es el proceso para hacer un balance en la implementación del Acuerdo de París con el objetivo de evaluar el progreso colectivo del mundo hacia el logro del propósito del acuerdo y sus objetivos a largo plazo, el primero se inició en 2021 y se entregará en el año 2023.

Figura 6. Hitos en el proceso internacional de cambio climático 2020 – 2030



Fuente: elaboración propia

Los países que participan en mercados internacionales de carbono deberán presentar un informe inicial con arreglo al artículo 6, en el momento en que se autoricen los ITMO de un enfoque cooperativo o junto con el siguiente BTR que deban reportar. Una vez presentado el informe inicial, deberán continuar presentando información anual e información regular, como un anexo al BTR.

2.4 Contenido del BTR

El BTR se compone de varias secciones, como se presenta en el Anexo 1, el reporte incluye tanto información textual, como datos en cuadros comunes para el reporte del inventario nacional de emisiones y absorciones de GEI y formularios comunes tabulares para rastrear el progreso en la implementación de la NDC y el apoyo en financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y creación de capacidades.

Las secciones se basan en el anexo IV de la decisión 5/CMA.3, que establece el contenido del Informe Bienal de Transparencia, de acuerdo a las modalidades, procedimientos y directrices del marco de transparencia para las medidas y el apoyo a los que se hace referencia en el artículo 13 del Acuerdo de París. Es importante tener en cuenta que este contenido es sugerido, cada país podrá organizar el reporte de acuerdo a sus contextos, sin embargo, deberán tener presente que la información de las secciones I y II (destacadas con color azul en el Anexo 1) son de reporte obligatorio para los países de ALC.

3. Transparencia en la Acción Climática en América Latina y el Caribe



El Marco Reforzado de Transparencia y las decisiones de Glasgow establecieron las necesidades de transparencia en los reportes de cambio climático requeridas para dar un seguimiento adecuado a los objetivos del Acuerdo de París. Sin embargo, los países de la región han estado delineando y recorriendo sus propias rutas hacia el reporte de la acción climática, basados en la experiencia del esquema de reporte previo al Acuerdo de París.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea la necesidad de establecer la situación actual de los países de la región con respecto a los requisitos de información que deberán reportar a partir de 2024 en sus BTR. Para tener una aproximación a este punto de partida en esta parte, se analiza el estado de reporte en los Informes Bienales de Actualización (BUR por sus siglas en inglés), las Comunicaciones Nacionales, así como lo comunicado por cada país en la actualización de sus NDC y en los casos en los que exista, su Plan Nacional de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés). El análisis se enfoca en dos componentes esenciales:

El alcance del informe abarca 10 países de América Latina y el Caribe evaluados en dos fases.



1. Estructuras de análisis para los **temas transversales** a los reportes como **gobernanza, participación y género**, que permitan un mejor entendimiento de cómo estas estructuras impactan la acción climática en la región, al determinar la forma en que cada país aborda conceptual y políticamente el diseño, implementación y seguimiento de sus compromisos nacionales (NDC y Estrategia Climática de Largo Plazo, ECLP).



2. Un **índice de transparencia** para los componentes de mitigación, adaptación y financiamiento, partiendo de todos los mandatos de reporte del ETF contenidos en la decisión 18/CMA.1 y las decisiones de Glasgow.

3.1 Análisis de temas transversales

3.1.1. Metodología

Los resultados presentados en el informe se basan en el estudio desarrollado por el Centro de Cambio Global de la Universidad Católica de Chile para la construcción de los marcos conceptuales para el análisis de Gobernanza, Participación y Género. Para efectuar este análisis cualitativo, se hizo una revisión sistemática y ordenada de los documentos oficiales relevantes y públicamente disponibles de cada país, entre ellos las NDC, las leyes marco de cambio climático, ECLP y otros documentos relevantes dedicados a los temas transversales analizados (ej. planes de cambio climático y género).



Los documentos de consulta fueron seleccionados considerando que, al ser comprehensivos, estarían integrados los componentes transversales. Además, su recurrencia en países de Latino América y el Caribe posibilitan analizar su sostenibilidad y su progresividad o regresión en el tiempo. Esta revisión transcurrió desde agosto de 2021 hasta diciembre de 2021 con el apoyo de la Universidad Católica de Chile. Es de notar que posterior a dicha fecha los países han hecho avances importantes o actualizaciones en cuanto a su documentación, que no se verá reflejada en el presente informe; en ese caso, algunos resultados podrían cambiar, pero no se prevé cambios sustanciales, sobre todo para temas transversales que involucran procesos complejos y resultan difíciles de monitorear en tiempo real.

Adicionalmente, es necesario reconocer que, al hacer una revisión basada en documentación oficial, esto representa una clara limitación, aunque de ninguna manera invalida los resultados. En efecto, los resultados de esta sección del reporte están basados en los compromisos, y lo que está "escrito en papel", lo cual no equivale necesariamente al nivel de cumplimiento de aquellos compromisos. Para saber qué tan efectivos han sido en la práctica, por ejemplo, estos procesos de integración de género, de participación ciudadana y actores no estatales en decisiones climáticas, sería necesario hacer otro tipo de estudios que involucren a las poblaciones a quienes le afecta directamente el tener o no procesos que fomenten la transparencia. Queda esa tarea pendiente para una posible segunda edición de este estudio en el futuro.

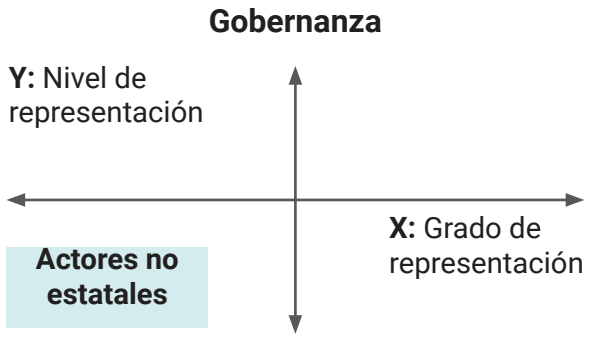
En la Tabla a continuación, se presenta un cuadro resumido de los criterios analizados y de la forma en la que se presentan los resultados para Gobernanza, Participación y Género.

Tabla 1. Criterios para el análisis de los temas transversales

Gobernanza

Criterios analizados

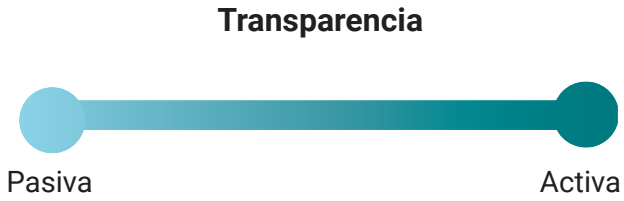
- Nivel de Representación
- Grado de Representación
- Inclusión de actores no-estatales



Participación y Derechos Humanos

Criterios analizados
(basado en el marco analítico desarrollado)

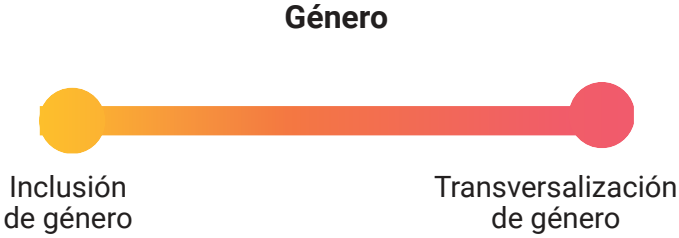
- Información disponible
- Educación y sensibilización
- Obligaciones normativas
- Mecanismos de participación
- Derechos procedimentales
- Consideraciones interseccionales



Género

Criterios analizados

- Estructura de gobernanza
- Desarrollo y construcción de capacidades
- Alineación de metas climáticas en mitigación y adaptación
- Generación de datos y estadística
- Participación
- Asignación presupuestal



Fuente: elaboración propia

Gobernanza

En el análisis de gobernanza se efectuó una revisión de la documentación de transparencia climática, desde los reportes oficiales que emiten ante la Convención Marco de las Naciones Unidas (CMNUCC) como reportes de transparencia, los reportes de las Comunicaciones Nacionales, los Informes Bienales de Actualización y en caso de que se tuviesen Estrategias a Largo Plazo también fueron tomadas en cuenta. Es relevante analizar estas estructuras de gobernanza para la transparencia climática, ya que se ha previsto que han impactado o pueden impactar el cumplimiento de los compromisos climáticos como explicaremos más adelante.



Para el análisis se incluyen 3 dimensiones: **nivel de representación, el grado de representación** y **la inclusión de actores no estatales**.



El **nivel de representación** indica el grado de autoridad que tienen cada una de las instituciones involucradas en la toma de decisiones del cambio climático, contribuye a entender a qué nivel de gobierno se desarrollan las discusiones y decisiones de cambio climático en el país, puede ser presidencial o ministerial.



Por su parte, el **grado de representación**, se refiere a la amplitud en la cantidad de autores involucrados en la estructura de gobernanza y los tipos de interacciones que existen entre ellos. Se incluye el análisis de la amplitud de actores estatales a nivel nacional (i.e. Ministerios) y también de actores estatales a nivel subnacional, contribuye a entender la transversalidad que se ha logrado en el país sobre las decisiones de cambio climático dentro del gobierno y superar la creencia de que el cambio climático es un tema ambiental.



La **inclusión de actores no estatales** considera la importancia de mapear y analizar la inclusión de actores no estatales y las instancias que crean las mesas consultivas y comunidades de práctica, así como el rol y temporalidad en los que se involucra a este tipo de actores.

Participación con enfoque basado en los derechos humanos (DD. HH)

Para la construcción del marco de análisis se partió de la pregunta: **¿Qué significa tener una transparencia climática con enfoque de derechos humanos?** Para esto, fue necesario hacer una revisión de la literatura existente para delimitar un marco analítico, empezando por entender qué tipo de interacciones son visibles entre los gobiernos y el público y analizando el estado de **democracia ambiental** que responde a derechos procedimentales tales como, el derecho a la información, participación y acceso a la justicia, que son considerados fundamentales, ya que al tener mayor participación ciudadana es más probable que esta se traduzca en mayor ambición climática local y potencialmente, a la acción de la misma.

Para crear el marco conceptual del análisis primario, se estudiaron documentos relevantes y de importancia para la participación con enfoque basada en los derechos humanos como los son los documentos del Acuerdo de París, la Agenda 2030 y el documento que dio la creación a la CMNUCC en 1992.



Al tener mayor participación ciudadana es más probable que esta se traduzca en mayor ambición climática local y potencialmente, a la acción de la misma.

Así mismo, por la especial relevancia que tiene en nuestra región, el Acuerdo de Escazú también jugo un papel importante para crear el marco conceptual de esta sección. Una vez se tuvieron las principales bases de información para la evaluación, se procedió a hacer una revisión exhaustiva de la documentación y reportes oficiales tales como: Comunicaciones Nacionales, NDC, y en caso tal que existieran, ECLP. Adicionalmente, se estudiaron las constituciones, y textos de leyes o políticas existentes para analizar la información pertinente al:

1. Acceso a la información
2. Participación
3. Educación y sensibilización
4. Marcos normativos para su aplicación.

El estudio se basó en elementos descriptivos que se encontraron en estos documentos para dar luz a diferentes componentes que dan claridad sobre:

- ¿Cuáles son los caminos diferenciados adoptados por los países en temas de participación con un enfoque basado en los derechos humanos?
- ¿Cómo los países apoyan las acciones necesarias para que los temas transversales de participación con un enfoque basado en derechos humanos sean parte de la transparencia para la acción climática?
- ¿De qué manera se evalúa el progreso de la participación con un enfoque basado en derechos humanos en los instrumentos nacionales e internacionales para la acción climática?

Sobre el componente de **acceso a la información y participación** se analizaron las constituciones de los países, así como también las leyes sobre acceso a información, participación ciudadana y leyes medioambientales. Para los temas de **educación y sensibilización** se analizaron documentos relevantes pertenecientes a los Ministerios de Medio Ambiente y Educación y se analizó también el rol de centros de educación e investigación. En los casos en donde era relevante, se analizaron las constituciones, planes nacionales y hasta municipales. Para todos los casos, se revisó cuáles eran los focos en los sectores prioritarios, puntos críticos y poblaciones de interés prioritarias.

Una vez creado el marco conceptual basado en los documentos mencionados, y se hizo la revisión de la documentación nacional, se buscaron aspectos clave y se encontraron dos pilares fundamentales: 1) la producción y diseminación de la información y 2) la educación y sensibilización por parte de los Estados.

Para sostener y fomentar la acción en estos pilares se encontraron una serie de factores habilitantes como lo son las obligaciones normativas, los mecanismos de implementación o facilitación, la publicidad de los compromisos, si existían portales de transparencia, información y/o participación, y por último se revisaron si contaban con consideraciones transversales de los diferentes grupos existentes en sus territorios. Estos componentes se pueden resumir de la siguiente manera:

- ***Obligaciones normativas existentes,*** basadas en leyes o marcos normativos para la participación general o específicamente en temas de ambiente.
- ***Mecanismos de transparencia***, temporales o permanentes, con enfoques amplios para la ciudadanía o inclusión específica, analizados con base en los documentos oficiales.
- ***Publicidad de compromisos internacionales*** y su alineamiento con prioridades nacionales.
- ***Portales de transparencia/información/participación,*** interpretados como los canales disponibles para la intervención ciudadana en la temática ambiental.
- ***Consideraciones interseccionales,*** y menciones de grupos de interés en los documentos analizados.
- ***Planes a futuro*** que se están considerando para la implementación.

Con el análisis de estos componentes, se desarrolló un espectro de la participación con enfoque en DD. HH con mirada hacia la transparencia y sus componentes. El espectro permitió visualizar la variación que existe de los diferentes enfoques entre los países estudiados para entender los acercamientos para implementar una acción climática con transparencia. El espectro estudió el posicionamiento de los países dependiendo si se ajustan más una **transparencia pasiva,** en donde cada persona puede solicitar y recibir información de las autoridades relevantes o una **transparencia activa** que requiere la generación y difusión de información por parte de los Estados de manera proactiva, voluntaria y organizada. Basados en este espectro y teniendo en cuenta los componentes ya mencionados, se hizo una evaluación de los diez países y se ubicaron dentro del mismo.

Género

De manera similar a la sección anterior, para crear el marco conceptual del análisis primario se estudiaron documentos relevantes y de importancia para las consideraciones de género como los son los documentos de la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), el Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997, el Plan de Acción en Género COP 23 (2017) y su Programa de Trabajo de Lima COP 24 correspondiente (2018). Una vez listas estas bases principales de información para la evaluación, se procedió a hacer una revisión exhaustiva de la documentación y reportes oficiales tales como Comunicaciones Nacionales, NDC, y en caso tal que existieran, ECLP, así mismo, de ser el caso se consideraron los Planes de Acción de Género para el Cambio Climático.

Adicionalmente, se estudiaron las constituciones, y textos de leyes o políticas existentes para analizar la información pertinente a:

1. Las estructuras de gobernanza en género
2. El desarrollo y construcción de capacidades
3. Las guías y lineamientos para iniciativas en mitigación y adaptación
4. Generación de datos y estadísticas
5. Los componentes de participación con enfoque de género
6. La asignación presupuestaria género-sensible

El estudio se basó en los mismos elementos descriptivos que la sección de participación para entender de qué manera y hasta qué extensión el género estaba siendo transversalizado o incluido en la acción climática. Para esto se buscó responder los siguientes lineamientos y preguntas guía:

- ¿Cuáles son los caminos diferenciados adoptados por los países en temas como la acción climática con enfoque de género?
- ¿Cómo los países apoyan a las acciones necesarias para que los temas transversales de género sean parte de la transparencia para la acción climática?
- ¿De qué manera se evalúa el progreso de la transversalización de género en los instrumentos nacionales e internacionales para la acción climática?

De la misma manera, después de creado el marco conceptual basado en los documentos mencionados y la revisión de la documentación nacional, se encontraron dos pilares clave para la transversalización de género: 1) las estructuras de gobernanza para el enfoque de género y 2) el desarrollo y construcción de capacidades para

mujeres, técnicos en cambio climático, tomadores de decisiones, etc. Estos fueron los pilares clave necesarios para sostener y fomentar la acción climática con enfoque de género, con ellos se encontraron una serie de factores habilitantes como lo son la alineación de metas climáticas con enfoque de género en mitigación y adaptación, la generación de datos y estadísticas con enfoque de género y desagregados por sexo, los componentes de participación y la asignación presupuestal para las metas y planes con enfoque de género. Estos componentes se pueden resumir de la siguiente manera:

- Alineación de metas climáticas en mitigación y adaptación, entendido como esas consideraciones de género que existen en ambos ámbitos de la acción climática.
- Generación de datos y estadística, tanto como los datos desagregados por sexo, como esos datos recolectados de manera sensible al género y con consideraciones de género.
- Participación específica a las acciones relevantes a los componentes de género.
- Asignación presupuestal, disponible y dirigida a fomentar las acciones en género y cambio climático.

Con el objetivo de presentar los resultados en un espectro: en un extremo está 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 es un estándar mínimo que ya han alcanzado la mayoría de los países y la intención es que con el tiempo los países se acerquen más hacia la transversalización de género con objetivos en los enfoques transformadores para el género.



Para desarrollar el marco analítico logrado por medio de los documentos, se buscó valorar el grado de transversalización, entendido por la definición más conocida del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Como se mencionará más adelante, los componentes de género son esenciales para lograr una transparencia justa y equitativa. El estudio buscó identificar los criterios mencionados y trató de contestar una serie de preguntas guía para obtener un mayor entendimiento de la temática:

- ¿Existen procesos de integración de género en los programas y proyectos a nivel subnacional? ¿Tanto en la planeación e implementación como en el monitoreo y evaluación?
- ¿Existen estructuras de gobernanza y arreglos institucionales que fomenten la transversalización de género?

- ¿Existen programas de desarrollo y construcción de capacidades?
- ¿Está el género incorporado en la adaptación y mitigación?
- ¿Los métodos de recolección de los datos son sensibles al género para así recolectar datos relevantes que abarquen los componentes diferenciados por género en el cambio climático? ¿Se están recolectando datos desagregados por sexo?
- ¿Se considera a las mujeres como actores y agentes en los procesos participativos y de toma de decisión
- ¿Cómo se considera y fomenta la asignación presupuestal para los componentes de género?

A través de esta revisión de documentación y teniendo en cuenta estos componentes analizados, se logra ubicar a los países dentro del espectro de género.

3.1.2. Resultados del análisis de temas transversales

El establecimiento de compromisos de cambio climático a nivel nacional, y en algunos casos a nivel subnacional y privado, requiere el desarrollo político y normativo de marcos de gobernanza para la toma de decisiones y gestión sobre cambio climático. En ALC, estos procesos tienen diversas interpretaciones y estructuras de acuerdo a los contextos nacionales, lo cual se refleja en los diferentes aspectos relativos a la gestión del cambio climático, desde los principios bajo los que se enmarca el desarrollo técnico y político, pasando por las estructuras e instrumentos de gobernanza que se crean para la gestión, incluyendo los actores y roles, hasta el abordaje que estos tienen de temas transversales a dicha gestión como el género y la transición justa.

Los marcos conceptuales y estructuras que se establecen en cada país para la gestión del cambio climático tienen antecedentes en los mandatos generales de la CMNUCC, y se relacionan con otros mandatos de convenciones y acuerdos internacionales como los de Derechos Humanos[1], Género[2] [3] [4] y Transición Justa[5] que se desarrollan acorde con los procesos nacionales, que a su vez son dinámicos, a través de los diferentes mandatos de gobierno en el tiempo.

1. United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC, "Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement," vol. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-first session. (Conference of the Parties on its twenty-first session, Paris, 2015), 36.

2. United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC, "Decision 20/CP.26 Gender and Climate Change," vol. Part two: Action taken by the COP26 (Conference of the Parties on its twenty- sixth session, Glasgow, 2021), https://unfccc.int/documents/460955.

3. United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC, "Decision 3/CP.25 Enhanced Lima Work Programme on Gender and Its Gender Action Plan," vol. Part two: Action taken by the COP25 (Conference of the Parties on its twenty-fifth session, Madrid, 2019), https://unfccc.int/documents/210471.

4. United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC, "Decision 21/CP.22 Gender and Climate Change," vol. Part two: Action taken by the COP22 (Conference of the Parties on its twenty- second session, Marrakesh, 2016), 21, https://unfccc.int/sites/default/files/pages_17-20_from_10a02.pdf.

5. United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC, "Just Transition of the Workforce, and the Creation of Decent Work and Quality Jobs," Technical paper (Bonn, Germany: UNFCCC, 2022), https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Just%20transition.pdf.

Aceptar la complejidad del cambio climático requiere un enfoque de sistema completo, por esto el riesgo de posicionar los temas de género y DD. HH como temas transversales dentro del cambio climático (que en sí mismo un tema transversal), es que haya una tendencia a integrarlos de manera superficial en los sistemas de gobernanza climática, que de por sí son intensamente enfocados en procesos de desarrollo de tecnología o soluciones basadas en el mercado. Estos enfoques comunes no abordan las normas sociales y culturales subyacentes que conducen a riesgos climáticos diferenciados por género o los impactos directos/indirectos. Como consecuencia, la especificidad requerida para abordar la desigualdad de género y la inclusión de los Derechos Humanos se vuelve menos visible.



Por esto la narrativa y enfoque usados para incluir estos temas tiene efectos sobre la forma práctica en que se abordan dentro de la gestión del cambio climático, influyendo 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 climático.

Como parte de la actualización de las NDC, diferentes aspectos transversales han cobrado cada vez más importancia en la configuración de las estructuras de gobernanza del cambio climático (i.e. qué instancias de discusión y toma de decisiones establecen, qué mecanismos de participación, qué actores involucran, etc.) y son la base fundamental para una efectiva implementación de las metas y compromisos adquiridos, pero también para procurar procesos de transición hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima, que no traigan impactos negativos o desconozcan las necesidades de poblaciones vulnerables.

En las secciones siguientes se presenta el análisis de los avances en temas transversales, de acuerdo a los elementos definidos en los marcos conceptuales presentados en el numeral 3.1.1, que permiten una comprensión más profunda y concreta de su aplicación en los diferentes países de la región.

Gobernanza

Como parte del avance de los países en sus esquemas nacionales de gestión del cambio climático, ha sido posible ver un progreso sustancial durante los últimos 5 años en la formulación y expedición de leyes y/o políticas marco, las cuales dan un respaldo jurídico a la gestión del cambio climático a nivel nacional, así como en el establecimiento de comités, comisiones o dependencias a cargo de los procesos nacionales de gestión del cambio climático.

Para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de las políticas y acciones de cambio climático, una estructura de gobernanza es imperativa. Los arreglos institucionales para tales fines pueden variar de país a país, toman diferentes formas y se establecen

a diferentes niveles de decisión de acuerdo con los contextos nacionales a nivel político, las instituciones que se han estado creando para trabajar estos temas, las instancias de articulación, entre otros.

Procesos como la elaboración de inventarios de GEI, el reporte de acciones de mitigación, financiamiento climático, contabilidad de carbono, mercados y mecanismos de compensación para el caso de mitigación, o como los análisis de vulnerabilidad y riesgo, el reporte de acciones de adaptación y el seguimiento a los indicadores para el caso de adaptación, pueden requerir el desarrollo de marcos de gobernanza específicos que establezcan los actores relevantes, sus roles y responsabilidades, periodicidad, requerimientos de datos y su control de calidad, así como la estandarización de metodologías y/o aproximaciones para las estimaciones y cálculos necesarios.

De los países analizados, dos (2) cuentan con Leyes de Cambio Climático, tres (3) cuentan con Estrategias Climáticas de Largo Plazo y cuatro (4) cuentan con otros Planes y Estrategias Climáticas distintas a las ECLP. De acuerdo con el análisis, resulta clave para la formulación y ejecución de estrategias a mediano y largo plazo como las NDC y ECLP la inclusión de Ministerios o Autoridades Nacionales de Planificación y Desarrollo.

Una combinación de instrumentos permite, por una parte, flexibilidad ante desafíos emergentes y circunstancias cambiantes, así como una mirada de largo plazo. El hecho de establecer plazos específicos para metas particulares también es un elemento interesante que contribuye a la rendición de cuentas y a la solidez de compromisos más allá de la naturaleza jurídica del instrumento que los contemple. La creación de metas intermedias de manera institucionalizada permite una revisión transversal y para hacer los ajustes requeridos para el cumplimiento de objetivos a largo plazo.

Como se mencionó en el numeral 3.1.1, para profundizar en el desarrollo de las diferentes formas que pueden tomar las estructuras de gobernanza para el cambio climático, este informe propone 3 elementos de análisis: a) El nivel de representación; b) El grado de representación, y c) El tipo de actores. Para el análisis de cómo afectan los diferentes arreglos institucionales desarrollados en torno a las estructuras de gobernanza para la transparencia climática en los países de ALC en estudio, se desarrolló la matriz presentada en la Figura 7. Matriz análisis gobernanza, la cual contiene en sus ejes la siguiente información:



Nivel de representación: el Presidencial está representado por un mandato directo del presidente de la República, mientras que el Ministerial por el ministro de ambiente o su equivalente (que luego orgánicamente reporta al presidente).

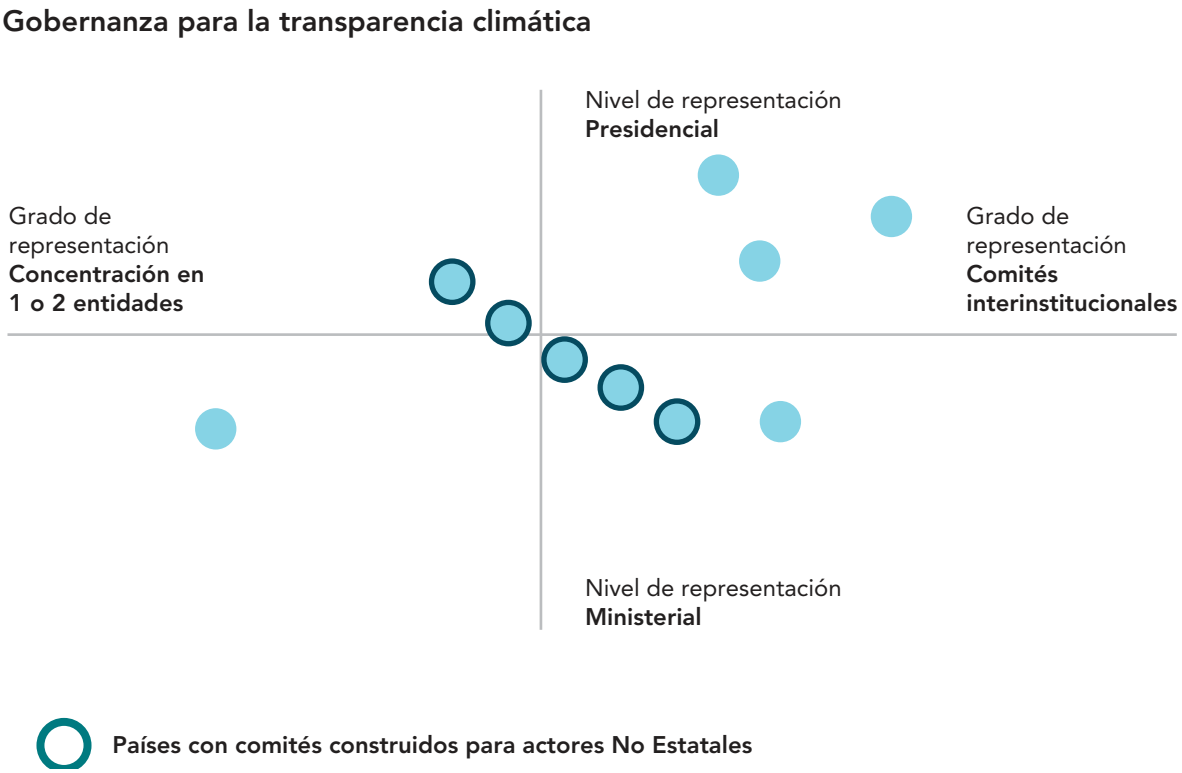


Grado de representación: denota la existencia de comités interinstitucionales sobre cambio climático con múltiples instituciones del gobierno involucradas, o, en su defecto, si el mandato se concentra en 1 o 2 entidades clave.



Inclusión de Actores No Estatales: de manera formal a través de comités oficialmente constituidos, o, si en su defecto, su participación se da manera de consultas y otras instancias de socialización.

Figura 7. Matriz análisis gobernanza



Fuente: elaboración propia

Como se muestra en la figura más arriba, la mitad de los países analizados tiene un nivel de representación Presidencial, mientras que la otra mitad está liderado principalmente por los ministerios. En cuanto a la incidencia sobre los compromisos climáticos en el Nivel de Representación, se prevé que un esquema de gobernanza liderado directamente por el presidente de la república puede repercutir en un mandato de mayor peso, que involucre a diferentes actores gubernamentales al más alto nivel para la toma de acción a nivel intersectorial. Sin embargo, se podría considerar también que esta concentración a nivel Presidencial podría impactar el seguimiento y periodicidad de las revisiones de las acciones climáticas de cada uno de los sectores, por la cantidad de funciones inherentes al presidente de una Nación.

Sin embargo, se observa en la región que los países analizados que tienen un 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. Estas instancias de consejos nacionales de cambio climático podrían considerarse entonces equiparables con el rol de los ministerios de ambiente, en los países con Nivel de Representación Ministerial.

Por su parte, en la incidencia sobre los compromisos climáticos del Grado de Representación, el análisis sugiere que es esencial hilar un tejido institucional robusto que permita que los actores gubernamentales clave para la acción climática, tengan responsabilidades definidas. El contar con comités interinstitucionales de cambio climático consolidados, permite que haya una periodicidad de reporte de tareas

y actualizaciones de avances en cambio climático entre los diferentes actores. Se considera también que la creación de estos comités permite que, bajo un solo arreglo institucional, "paraguas", se habiliten todos los canales de comunicación bilaterales y multilaterales para un correcto seguimiento a la acción climática. La coordinación, ya sea bajo un Consejo Presidencial o bajo Mandato Ministerial, es clave para mantener una visión estratégica con miras a un incremento de ambición de las metas climáticas a mediano y largo plazo, como la NDC y la ECLP.

Por su parte, los países que concentran en pocas instituciones el grado de representación de la acción climática deben considerar 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. Es clave que, dentro de dichas instituciones centrales encargadas del proceso, se cuenten con los recursos para hacer este seguimiento cercano.

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. Ahora bien, existen distintos niveles de este involucramiento: algunos países presentan sistemas formales de inclusión de estos actores a través de consejos consultivos o técnicos e incluso algunos de ellos con cargos de elección por períodos de tiempo definidos.

La formalidad de la inclusión de actores no estatales permite aumentar las posibilidades de tener una mayor aceptación y compromiso por parte del sector privado, clave para la consecución de las metas climáticas. Adicionalmente, se garantiza un mayor respaldo técnico al contar con sectores académicos nacionales involucrados en la revisión de los informes, así como, la creación de instancias que faciliten la incorporación de grupos vulnerables para garantizar la transición justa, producto de los cambios planteados. Es importante resaltar que esta inclusión debe permitir que, si bien los distintos actores no estatales tengan puntos de vista propios, se garantice que las decisiones tomadas de manera consensuada sean guiadas por la ciencia, de manera que la precisión de los datos de los sistemas de información climática juegue un papel clave.

Participación y Derechos Humanos

La participación pública es cualquier proceso que involucre directamente al público en la toma de decisiones y considere plenamente los aportes del público al tomar esa decisión. A menudo, se refiere a un proceso deliberativo mediante el cual los ciudadanos interesados o afectados, las organizaciones de la sociedad civil y los actores gubernamentales participan en la formulación de políticas antes de que se tome una decisión política. Existen diferentes tipos, formas y niveles de participación. Estos diferentes niveles se pueden ubicar en un espectro de interacción entre el gobierno y el público, que van desde informar y escuchar en un extremo, hasta implementar soluciones acordadas conjuntamente en el otro; y en medio hay diálogo, debate y análisis.

Como parte de los procesos de actualización de las NDC en la región, y a partir de las lecciones aprendidas y puntos a mejorar respecto a los primeros procesos de establecimiento de las NDC presentadas en 2015, la participación ha tomado un

lugar importante para evaluar no solo la calidad técnica de lo presentado en los compromisos, sino también como estos compromisos son conocidos y respaldados por diferentes sectores de la sociedad y grupos de interés que tendrán un impacto directo sobre su implementación. Los Estados tienen la obligación de asegurar derechos procedimentales, como lo son el acceso a la información, a la participación y a la justicia en materia climática, así como adoptar y aplicar marcos jurídicos e institucionales para proteger a quienes se encuentran en su territorio y bajo su jurisdicción de los efectos perjudiciales del cambio climático sobre todo de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

La participación ciudadana puede conducir a una mayor ambición climática local y potencialmente a la acción. Asimismo, la participación ciudadana demuestra ser crucial para aumentar la conciencia sobre los impactos del cambio climático y su gestión, y generar confianza entre las comunidades e instituciones, contribuyendo a la mejora de sus relaciones para crear un ambiente de diálogo genuino, que es muy necesario para lograr una gobernanza climática próspera.

La importancia de la participación pública en respuesta al cambio climático, ha sido destacada en declaraciones internacionales clave desde la Declaración de Río, desarrollada en 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que incluye objetivos explícitos para la participación ciudadana y el compromiso en acciones climáticas (Principio 10). Su importancia se reiteró más de 28 años después en el informe especial del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) sobre los impactos del calentamiento global de 1.5 °C por encima de los niveles preindustriales, que identificó específicamente la participación pública en la planificación de la adaptación como un medio para mejorar la capacidad para hacer frente a los riesgos del cambio climático (IPCC, 2018). En nuestra región, el Acuerdo de Escazú, que entró en vigencia el 22 de abril del 2022, ha sido valorado como un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental, y también por ser un tratado de derechos humanos con un especial foco en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y el único a nivel mundial en contemplar garantías específicas en favor de las y los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

Transparencia climática con enfoque basado en derechos humanos

Un enfoque basado en los derechos humanos puede guiar las políticas y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Puede informar las evaluaciones y fortalecer los procesos, asegurando el acceso a la información esencial, la participación efectiva y la provisión de acceso a la justicia. Las estrategias inadecuadas de mitigación y adaptación pueden conducir a violaciones de derechos humanos involuntarias, por esto los principios y estándares de derechos humanos ayudan a clarificar y lograr objetivos mientras contribuyen directamente a los sistemas de evaluación y monitoreo. Es más probable que un programa basado en el diseño de los derechos humanos proporcione una alerta temprana de los problemas, fortalezca la rendición de cuentas de todos los actores y promueva la retroalimentación.

De igual manera, analizar los problemas ambientales y de uso de los recursos naturales a través de la lente de los derechos humanos permite una mejor comprensión de cómo las leyes, las normas sociales, las prácticas tradicionales y las acciones institucionales afectan positiva o negativamente las dinámicas de poder existentes y, por lo tanto, se

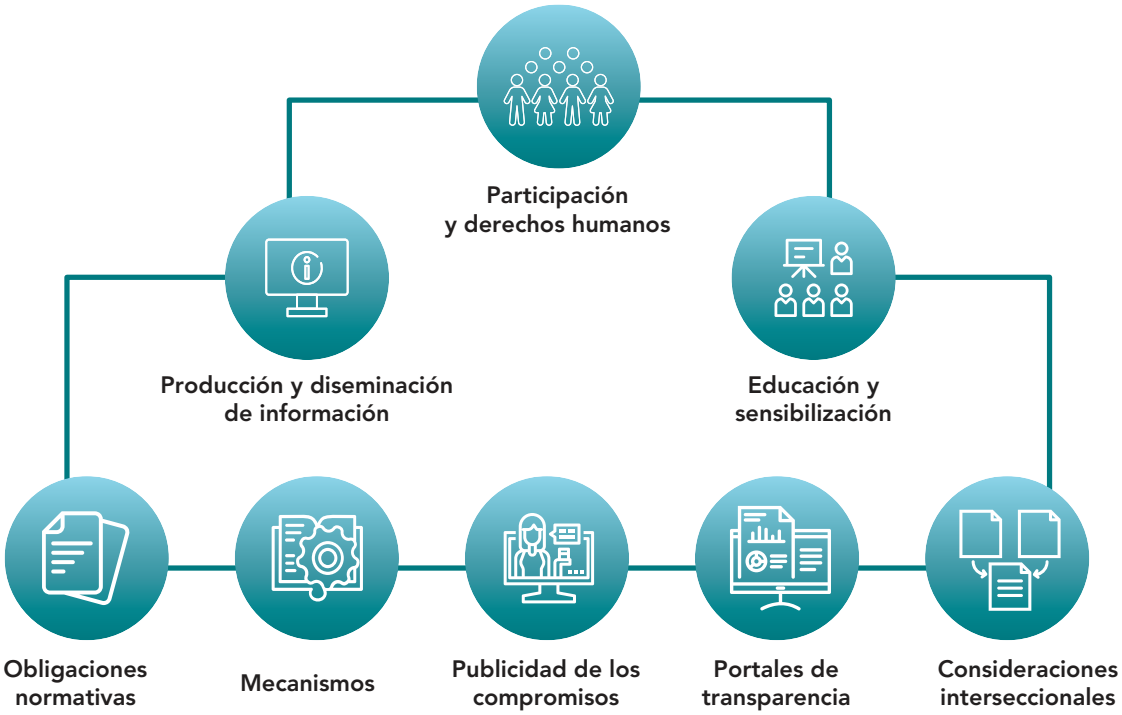
pueden diseñar intervenciones estratégicas más enfocadas, que aborden las causas estructurales detrás de los problemas relacionados con el cambio climático, el medio ambiente y las desigualdades. Al mismo tiempo, se puede evitar que las élites capturen los beneficios de las intervenciones planificadas.

En lo más básico, el acceso a la protección e información ambiental es esencial para la realización de los derechos humanos fundamentales, incluidos los derechos a la alimentación, la salud e incluso la vida. Por esto, un marco de derechos humanos en la acción climática puede asegurar más transparencia y empoderamiento a los ciudadanos.

Cimientos de una participación con enfoque en DD. HH

Con base en los principios de transparencia y máxima divulgación, y en muchos casos, en nuestra región, existe un acceso general a la información avalado por leyes nacionales, esto incluye el acceso a la información climática, que se puede estructurar en torno a dos aspectos: la transparencia activa, es decir, la generación proactiva y difusión de información climática por parte de los Estados; y transparencia pasiva, en donde cada persona puede solicitar y recibir información climática en poder, bajo control o en posesión de la autoridad competente.

Figura 8. Marco analítico de la participación climática con enfoque DD. HH



Fuente: elaboración propia

Para los propósitos de este reporte se examinó un marco analítico (Figura 8. Marco analítico de la participación climática con enfoque DD. HH) qué pudiera incluir los componentes fundamentales de una acción climática con participación y enfoque en derechos humanos. Este marco considera obligaciones normativas de acceso a la información, publicidad de compromisos internacionales del país y la presencia de portales de transparencia con información en materia de cambio climático en dicho contexto. Asimismo, el acceso a la participación incluye obligaciones normativas y mecanismos, tales como, consultas públicas, consultas virtuales, mesas de trabajo, entre otras. También se observan características de la participación tales como el grado de apertura, esto es, si los procesos son abiertos a la ciudadanía en general o cerrados, por ejemplo, a expertos o consejos institucionalizados. Por último, este marco también incluye componentes de educación y sensibilización que consideran cómo los instrumentos normativos y mecanismos existentes, aplican y promueven la información existente para crear conciencia entre las partes interesadas, sociedad civil y público en general.

Ahora bien, considerando los resultados del análisis sobre la muestra de países de ALC, se pudo identificar que todos los países analizados cuentan con **normativas** tanto generales como específicas para el medio ambiente, sobre el acceso a la participación e información. Seis países de la muestra tienen especificaciones sobre el acceso a la información en las constituciones o cartas fundamentales de sus naciones. En general, cuando estas especificaciones están presentes en los textos fundadores, se habla de la importancia de generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. Estas nociones reconocen el derecho a la información y el propósito educativo, informativo o de orientación social que debe tener esta misma información. Se menciona que toda persona tiene derecho a la información. Cinco países hablan del acceso a la información y participación desde una perspectiva de derecho ciudadano y los otros cinco se acercan desde el deber del Estado de brindar y promover la información. Nueve países cuentan con decretos o leyes sobre el acceso a la información desde un punto de vista general y todos los países analizados tienen normativas para el acceso a la información pertinente al ambiente. Estos marcos refuerzan la idea de garantizar el suministro de información relacionada con el Medio Ambiente y hablan del acceso a la información como catalizador de la acción individual y colectiva en materia climática.

Solamente un país incluye en su constitución la educación ambiental como noción específica de la acción climática que forma parte de las bases de los Estados. Sin embargo, ocho países cuentan con decretos o leyes sobre la temática para promover la difusión de información, educación, capacitación y la concientización pública sobre el cambio climático. De los países estudiados, solamente dos mencionaron la importancia de relacionar los ministerios de medio ambiente con los de educación para avanzar los propósitos en esta área, el resto de los países hablan de la educación ambiental como una problemática de los ministerios de ambiente solamente.

Dentro de los documentos analizados de dos países, no se encontró ninguna información sobre **mecanismos o cuerpos para la implementación** y facilitación de los compromisos de acceso a la información. Otros tres países mencionaron la existencia de sistemas para el acceso de la información, pero los alcances de estos son limitados, al solo servir como fuentes de acceso de información para la ciudadanía y no como mecanismos que fomentan y se esfuerzan por incrementar la participación de diferentes grupos de interés. Los cinco países restantes si han establecido cuerpos

de implementación que tienen como eje central la participación ciudadana en la gestión pública incluyendo la ambiental. Estos cuerpos fomentan el derecho a la información, la transparencia y el control social en acciones públicas; en dos casos, se especificó la necesidad de utilizar un lenguaje simple y objetivo para la información publicada, teniendo en cuenta las características y el idioma de la población objetivo. Dos países especificaron ciertas iniciativas de información pertinente a sectores económicos específicos y sus partes interesadas como el sector agrícola.

Adicionalmente, cuatro países tienen otros cuerpos adicionales y complementarios para facilitar la participación ambiental que buscan para fortalecer y aumentar la participación ciudadana para la acción climática. Uno de los países mencionó que el propósito de este cuerpo estaría dedicado a la acción en casos de desastres, citando que la planificación participativa y preventiva ante los impactos adversos del fenómeno se considera esencial.

Por último, seis países incluyen en sus compromisos, mecanismos para el cumplimiento de los objetivos en materia de educación ambiental. En dos países se mencionan proyectos para certificar a educadores o instituciones educativas para entrenarlos y asegurar la inclusión en el currículum de los temas ambientales. Cuatro países analizados no comentaron sobre los mecanismos de educación ambiental.

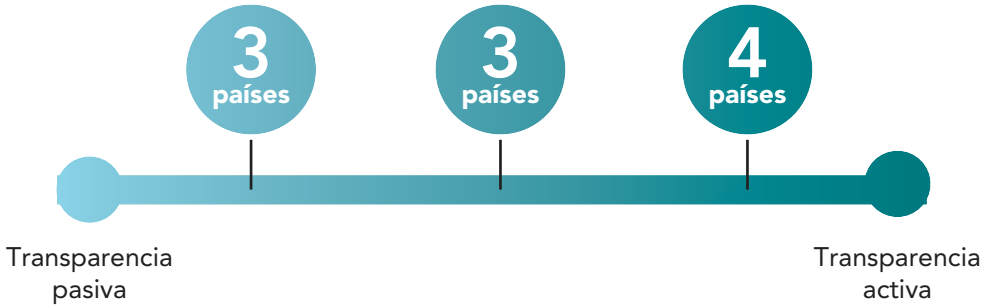
Por otra parte, sobre la **publicidad de los compromisos,** la mayoría de los países (seis) habían presentado tres comunicaciones nacionales cuando este análisis se llevó a cabo. Tres gobiernos iban por su cuarto comunicación nacional y solamente un país presentó una quinta comunicación. Siete países analizados habían actualizado su NDC entre 2020 y 2021. Los otros tres países tienen una sola NDC que presentaron entre 2016 y 2018. Cuatro países tienen estrategias climáticas de largo plazo que se analizaron, tres de ellas publicadas en el 2021 y la otra en el 2019. Siete países tienen leyes sobre cambio climático que pudieron ser incluidas en el estudio, la más antigua de estas leyes es del 2009 y la más recién fue aprobada en 2022.

Dentro de estos compromisos se exhibe un nivel menor o mayor de priorización de la participación efectiva ciudadana que lleve a un incremento en la ambición climática Todos los países con estrategias climáticas a largo plazo utilizaron mecanismos de participación para crear o aprobar los planes propuestos. Asimismo, de los siete países que actualizaron su NDC, seis describen en profundidad sus compromisos para la participación ciudadana a futuro y/o los procesos participativos que hicieron parte de la construcción del documento.

El análisis indica que todos los países cuentan con **portales de transparencia para el acceso de la ciudadanía**. Dependiendo de la información disponible y la naturaleza de esta (estrategias a largo plazo, medioambiente, cambio climático), algunos países han optado por tener varios canales, otros centralizan la información en uno solo.

En términos de participación y menciones directas sobre el acceso a la información, siete países han mencionado de alguna forma que se han tenido en cuenta consideraciones diferenciadas por interseccionalidad de la identidad de las poblaciones de interés. La mayoría de estos casos hacen menciones a las consideraciones diferenciadas por género, pero algunos países mencionan la importancia de considerar las diferencias intergeneracionales e interétnicas. A continuación, se ilustran los resultados del análisis.

Figura 9. Espectro de transparencia y tipos de participación en la región



Fuente: elaboración propia

El alcanzar un alto nivel de legitimidad social, sin duda, será un requisito ineludible para una implementación efectiva de la acción climática. La acción climática debe tener obligaciones claras de derechos humanos en relación con la mitigación y adaptación. Las acciones para prevenir los efectos adversos previsibles del cambio climático deben ser coherentes con los principios de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todas las personas y estar informadas por ellas. Esto también implica que los Estados y gobiernos deben garantizar que los titulares de derechos tengan acceso a los recursos legales necesarios en caso de daños ambientales o violaciones de los derechos humanos.

Para cumplir efectivamente con tales obligaciones de derechos humanos, las medidas climáticas también deben ser participativas, sensibles al género y contar con los recursos adecuados. También deben proteger los derechos de todas las personas y en particular de aquellas en situación de vulnerabilidad. Las partes interesadas, incluidas las empresas, deben mitigar de manera efectiva sus contribuciones al cambio climático y garantizar el respeto de los derechos humanos. Además, se requiere acción individual y colectiva para movilizar y asignar medios adecuados de implementación para la mitigación y adaptación al cambio climático.



La participación, como estrategia que contribuya a la transparencia en la toma de decisiones de forma práctica, podría mostrar la existencia de problemas no visualizados o plantear soluciones alternativas a problemas analizados en el marco del diseño de los compromisos climáticos de las NDC y las ECLP. La integración de las preocupaciones y el conocimiento de las comunidades no solo decantará en la construcción de consensos y confianzas alrededor de la gestión climática del país, sino que traerá consigo una mayor aceptación y cumplimiento de las decisiones ambientales, y contribuirá a prevenir futuros conflictos socioambientales, entre otros.

Enfoque de Género

La igualdad de género es un derecho humano fundamental, protegido por la Carta de Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 21). Además, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) **‘—adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas— insta a los estados a incorporar el principio de igualdad entre mujeres y hombres en su legislación y a adoptar normas que prohíban la discriminación contra las mujeres, así como asegurar la eliminación de todos los actos de discriminación contra las mujeres por parte de personas, organizaciones o empresas** (CEDAW **1979).**



La plataforma de acción de Beijing, establecida en la IV Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre igualdad, desarrollo y paz, de 1995, compromete «la acción de los estados miembros y del sistema de las Naciones Unidas para incluir activamente a las mujeres en la toma de decisiones ambientales, integrar sus preocupaciones y perspectivas en las políticas y los programas de desarrollo sostenible y establecer mecanismos a nivel nacional, regional e internacional, para evaluar el impacto de estas políticas en las mujeres». También, insta a las asociaciones no gubernamentales y al sector privado a adquirir los mismos compromisos y establece recomendaciones específicas de acción para cada sector.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (ODS 5) busca «lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas». Comprende seis metas que pretenden eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres y niñas, reconocer el trabajo doméstico y garantizar su acceso a la salud y a los procesos de participación, con igualdad de oportunidades de liderazgo, en todos los estamentos decisorios de la vida política, económica y pública (ONU Mujeres 2022). Este objetivo también pretende garantizar los derechos de las mujeres sobre recursos económicos y de propiedad de la tierra, entre otros.



En el Libro de Reglas del Acuerdo de París se establece que las NDC deben incluir información sobre los procesos de planificación que “la Parte emprendió para preparar su contribución determinada a nivel nacional [con respecto a los] arreglos institucionales nacionales, participación y compromiso con las comunidades locales y los pueblos indígenas, con perspectiva de género” (UNFCCC, 2019).

Los arreglos institucionales y la estructura de gobernanza mencionados aquí, son aquellas estructuras, enfoques, prácticas o reglas establecidas por las partes interesadas, en todo nivel gubernamental, que se implementan para dirigir las acciones de género dentro de la acción climática.

En 2010, las Partes acordaron la incorporación de aspectos de género en las finanzas, la adaptación y el desarrollo de capacidades, lo que envía una señal de que la igualdad de género y la participación de las mujeres son necesarias para una acción efectiva en todos los aspectos del cambio climático. Así mismo, en la COP de Glasgow, la

Decisión 20/CP.26 invitó a todas las Partes, a las entidades de las Naciones Unidas, a otros interesados y a las entidades de realización, de acuerdo con sus respectivos mandatos y prioridades, a que hagan balance y sinopsis de los progresos realizados en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en consonancia con las esferas prioritarias del plan de acción sobre el género.

Transparencia climática con enfoque de género

Aparte del hecho de que incluir consideraciones diferenciadas por género, promoverá una mayor igualdad social para todos, las Partes de la CMNUCC han reconocido la importancia de involucrar a mujeres y hombres por igual en sus procesos y la consiguiente acción climática. Por ejemplo, en 2014, durante la COP20, el Programa de Trabajo de Lima sobre Género invitó a las partes a promover el equilibrio de género, promover la sensibilidad de género en el desarrollo e implementación de políticas climáticas y lograr una política climática sensible al género en todas las actividades relevantes bajo la Convención.

En 2019, la COP25 de Madrid presionó a los países para acelerar un enfoque de acción climática más sensible al género mediante la adopción de un Programa de Trabajo de Lima Mejorado sobre Género (PTLG) y un Plan de Acción de Género (PAG) integrales al invitar a las Partes a enviar información sobre los esfuerzos y los pasos tomados para implementar el LWPG mejorado y su plan de acción de género, en sus informes nacionales bajo el proceso de la CMNUCC, según corresponda.

Estas decisiones reconocen una mayor necesidad de incorporar la perspectiva de género en todo el trabajo y los propósitos de la Convención. Estos avances, a cambio, contribuirán a aumentar la eficacia, la equidad y la sostenibilidad de las políticas y acciones climáticas. El PAG y el PTLG se centran en la implementación y afirman que la acción de todas las partes interesadas, públicas y privadas, hacia la sensibilidad de género y la implementación de actividades relacionadas con el género es fundamental.

Cimientos para la transversalización de género

Como se indicó en el numeral 3.1.1., el análisis principal del estudio identificó dos pilares clave:



Estructura de gobernanza: se estudió como iniciativa del ejecutivo, pero no es una condición exclusiva. En este componente se destaca la cooperación de ministerios, mesas técnicas, y secretarías en un esfuerzo por trabajar en una agenda conjunta que asegure una inclusión del componente de perspectiva de género en las acciones climáticas.



Desarrollo y construcción de capacidades: se entiende que para que la mujer sea un agente activo requiere del desarrollo y construcción de capacidades que logren su emancipación, y también se necesita para que políticos y técnicos en cambio climático, reconozcan el papel imprescindible que juegan las mujeres como defensoras ambientales en el continente. En este sentido se considera si los países estudiados han implementado planes o estrategias que buscan la formación de capacidades.

Los siguientes componentes se reconocieron como básicos habilitantes para el enfoque de género: 1) las guías y lineamientos para iniciativas en mitigación y adaptación, 2) generación de datos y estadísticas, 3) los componentes participación con enfoque de género y 4) la asignación presupuestaria género-sensible. De igual forma, estos componentes fueron estudiados con el enfoque descrito abajo y se ilustran en la Figura 10. Marco analítico para la transversalización de Género en la acción climática:

- **Alineación de metas climáticas en mitigación y adaptación:** se analizaron las sinergias entre mitigación y adaptación y se estudió si estos enfoques transversales son considerados tanto en los compromisos de mitigación como en los de adaptación.
- **Generación de datos y estadística:** se considera si los países han avanzado en la obtención de datos desagregados por sexo y si las metodologías empleadas para la recolección de los datos permiten encontrar los factores diferenciados por género y las perspectivas de la mujer en todas sus intersecciones durante estos procesos. No se considera el análisis ni uso posterior de esos datos en el estudio.
- **Participación:** se observa si se involucra e integra a mujeres de comunidades locales y/o comunidades afectadas en consultas ciudadanas, mecanismos institucionales, espacios para la toma de decisión, etc.
- **Asignación presupuestal:** se estudió si existe una presupuestación con perspectiva de género integrada en los proyectos de acción climática ya sea orientada a políticas específicas de género, o como una integración transversal del componente de género en todas las políticas orientadas a la acción climática.

Figura 10. Marco analítico para la transversalización de género en la acción climática



Fuente: elaboración propia

Una vez se hizo la revisión de los instrumentos ya señalados, y se incluyeron otros elementos relevantes, se creó un espectro para visualizar los resultados. En línea con lo anterior, se destacan Chile, Honduras, Uruguay y Colombia que son examinados en todas las categorías de análisis y muestran una transversalización de género en la mayoría de los elementos del marco analítico. Bolivia, por su parte, no incluye la perspectiva de género en los instrumentos analizados, por lo que su análisis se limita a la categoría de gobernanza solamente. Con respecto a Trinidad y Tobago, este país logra una limitada incorporación de la perspectiva de género en las categorías estudiadas y por eso se ubica en el lado izquierdo del espectro. Por último, Costa Rica, República Dominicana, Brasil y Panamá presentan una limitada inclusión de la perspectiva de género en sus instrumentos, por lo que las categorías de análisis presentadas no muestran una transversalización de género en su totalidad.

Solamente dos de los países analizados cuentan con un **marco normativo definido y regulado de gobernanza en género y cambio climático**. La mayoría de los países implementan una cooperación interministerial que incluye a las entidades encargadas del medio ambiente y las encargadas de género/mujeres. Sin embargo, en pocos casos se establece un marco formal que pueda regular estas conversaciones y/o interacciones entre dichas entidades encargadas de manera continua y no solo durante los procesos de construcción de NDC.

Por otro lado, la mayoría de los países analizados no cuentan con un **marco para la construcción de capacidades continuas en género y cambio climático**. Solamente uno de los países analizados cuenta con una estrategia para estos fines, los otros países generan capacidades bajo los marcos de construcción de informes o reportes internacionales como las comunicaciones nacionales o las NDC, pero no presentan planes de continuidad después de los procesos consultivos para reportes específicos.

De las partes analizadas, seis de los países mencionan las consideraciones de género en sus planes y acciones climáticas bajo un marco de vulnerabilidad y/o resiliencia, ya sea porque el país prioriza el género dado a las vulnerabilidades existentes, o porque hay planes para llevar a cabo estudios y análisis de vulnerabilidad y riesgo con enfoque de género. Por otro lado, tres de los países analizados combinan las consideraciones de género con las de pueblos indígenas, afro y otras intersecciones. Estas especificaciones de las vulnerabilidades están conectadas con las políticas climáticas de adaptación en todos los países que las incluyen. En dos de los países analizados se considera el género en materia de mitigación bajo el marco de iniciativas del sector forestal o REDD+, otros dos países diferentes consideran el género en la mitigación, pero en el sector transporte. Solamente un país considera una variedad de sectores tanto en la mitigación (energía, transporte, agropecuario) como en la adaptación (gestión del riesgo, ciudades, ordenamiento territorial, biodiversidad y zona costera y turismo). Tres países mencionan el rol de “agentes de cambio” de las mujeres como razones para considerar el género. Dos países hacen menciones superficiales del tema.

En relación con la **generación de datos y estadísticas,** solamente cuatro de los países analizados muestran viabilidad para obtener o analizar los datos desagregados por sexo con relevancia al cambio climático. En grandes rasgos, solamente uno de los países ha podido establecer datos desagregados por sexo y sensibilidad de género en los datos de gases de efecto invernadero y en los datos relevantes para monitorear el progreso de los compromisos climáticos a nivel nacional. La mayoría de los

países reconocen la importancia de contar con estos mecanismos, pero solamente han establecido compromisos o planes para empezar a incorporarlos, y no están actualmente recolectando esta clase de información.

Por otro lado, todos los países analizados cuentan con marcos para **garantizar la participación de los diferentes actores** que hacen parte esencial de los procesos de acción climática, como los actores institucionales, privados y la sociedad civil organizada. Los países exhiben arreglos interinstitucionales domésticos, comisiones y mesas para asegurar la participación de estos grupos y solamente uno de los países analizados pone la responsabilidad de la participación sobre la población general, el resto de los gobiernos asumen la responsabilidad de llegar a las diferentes comunidades y entender sus necesidades.

Finalmente, solamente uno de los países analizados cuenta con una herramienta determinada para el seguimiento de presupuestos sensibles al género en la acción climática. El resto de los países cuenta con asignaciones presupuestales dirigidas a acciones de género, pero la mayoría proviene de donaciones aisladas internacionales y no representan un esfuerzo de gobierno particularmente. A continuación, se ilustran los resultados del análisis.

Figura 11. Espectro de transversalización de género en la acción climática de la región



Fuente: elaboración propia

El género es una construcción social que juega un papel central en la organización de las sociedades que rigen los procesos de trabajo, producción, consumo y distribución. Los roles de género determinan cómo se dividen las tareas entre los miembros del hogar y cómo se toman las decisiones importantes. Por esto, es necesario tratar de comprender quién hace qué, por qué y cómo se ven afectados los diferentes miembros de la sociedad por nuestras actividades, por ejemplo, el cambio climático.



Este proceso de entendimiento puede ayudarnos a medir los impactos, pero también a la capacidad de abordar el cambio climático, encontrando mejores maneras de implementar políticas o asegurar que la información y los recursos lleguen a los grupos más apropiados.

Los análisis de género, por ejemplo, son una de las muchas herramientas que ayudan a asegurar que los tomadores de decisiones aprovechen las experiencias de ciertos grupos altamente marginados para así implementar cambios propuestos en los programas de acción u hojas de ruta sobre el cambio climático.



Si la política relacionada con el clima no se desarrolla con una comprensión de las vidas de sus ciudadanos, especialmente las desigualdades de género entre los ciudadanos, ¿cómo sabemos si las estrategias se adaptarán a todos? Por ejemplo, ¿cómo afectará la política a quienes son más vulnerables o a quienes pueden aprovechar las oportunidades que ofrece la implementación? Sin un apropiado manejo del tema pueden surgir consecuencias negativas no deseadas con políticas y estrategias que, aunque bien intencionadas, basan sus acciones en información socioeconómica incorrecta, conceptos erróneos o estereotipos. Por ejemplo, los beneficios del desarrollo se pierden cuando las mujeres no tienen la oportunidad de participar. Si esperamos incorporar la igualdad de género en las acciones de cambio climático, primero debemos evaluar cómo y por qué las diferencias y desigualdades de género son relevantes para la acción climática en cada sector de enfoque (energía, transporte, agricultura, gestión de residuos, silvicultura, etc.).

La acción para mitigar el cambio climático tiene el potencial de generar también impactos positivos de género a nivel local. Los proyectos que consideran el género en la mitigación tienen impactos potencialmente positivos en la vida de las mujeres al mejorar los medios de vida y la salud y al dar tiempo para la búsqueda de oportunidades adicionales afuera del hogar y por la búsqueda de ingresos independientes. Las acciones contra el cambio climático basadas en consultas con mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y afro, entre otras partes interesadas, presentarán un mejor potencial para su efectiva implementación y resultados, incorporando las habilidades, conocimientos y brindando oportunidades a las comunidades locales para mejorar sus condiciones de vida.

Los planes y proyecciones de gobierno, independientemente de los temas, requieren de una atención dedicada a su implementación a través de los presupuestos y gastos públicos, que también brindan incentivos y marcos regulatorios para la inversión e involucramiento del sector privado.

3.2 Análisis del Índice de Transparencia para los componentes de mitigación, adaptación y financiamiento

3.2.1 Metodología

Para el análisis de los componentes de mitigación, adaptación y financiamiento se construyó un índice cuantitativo, denominado **Índice de Transparencia.** La formulación y aplicación del índice a 10 países de ALC se desarrolló con el apoyo del Centro Cambio Global de la Universidad Católica de Chile, entre agosto de 2021 y marzo de 2022.

El Índice de Transparencia permite mostrar el estado actual y dar cuenta del avance de los países en la implementación del ETF, es útil para definir las necesidades de apoyo y, por lo tanto, indicar elementos de interés comunes entre los países de ALC, para las iniciativas de transparencia de los donantes a nivel internacional.

El Índice de Transparencia se caracteriza por ser:

- **Objetivo: está basado sobre los requerimientos de documentos-marco oficiales, no incluye criterios difícilmente objetivos tales como la completitud o grado de profundidad de la información.**
- **Completo: incluye todas las secciones relativas a cada componente (mitigación, adaptación y apoyo para el financiamiento), todas las provisiones que definen la esencia de los requerimientos de transparencia y las disposiciones frente a la flexibilidad, cuando aplique.**
- **Replicable: a otros países y a otras decisiones.**

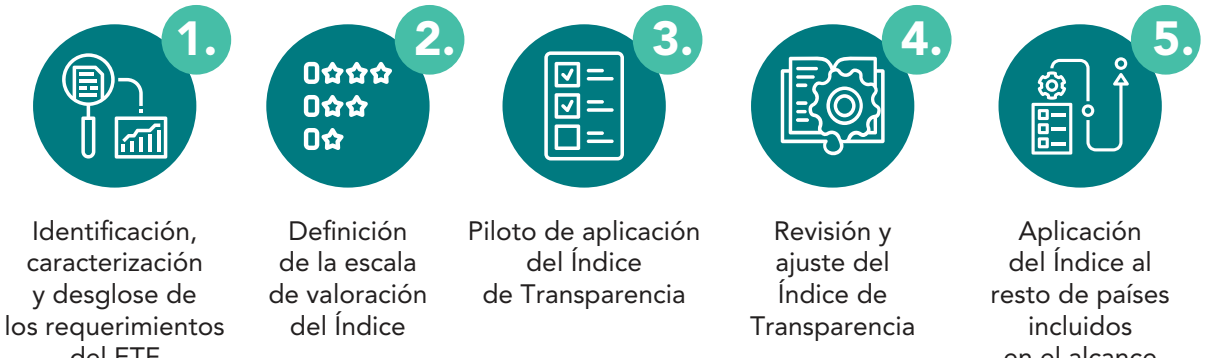


Debido a la naturaleza distinta de los componentes analizados se desarrollaron tres índices: mitigación, adaptación y financiamiento climático. Las metodologías fueron homologadas para facilitar la comprensión del análisis y resultados, permitiendo que un índice de transparencia pueda ser eventualmente utilizado para comparar puntajes obtenidos entre países o la evolución de un país a través del tiempo. De manera general, los pasos para desarrollar los índices para cada uno de los componentes analizados se presentan en la Figura 12. Pasos para desarrollar el Índice de Transparencia.

Como paso inicial, se hizo la identificación de los requerimientos de transparencia bajo el Acuerdo de París, aplicables para cada uno de los componentes analizados. Así mismo, se realizó la caracterización de las provisiones identificadas para definir

el tipo de mandato (obligatorio, recomendado, etc.) y el requisito específico a cumplir, luego se hizo el desglose de los requerimientos en diferentes niveles, en el caso de provisiones que contienen literales y/o numerales que especifican más detalles del contenido requerido.

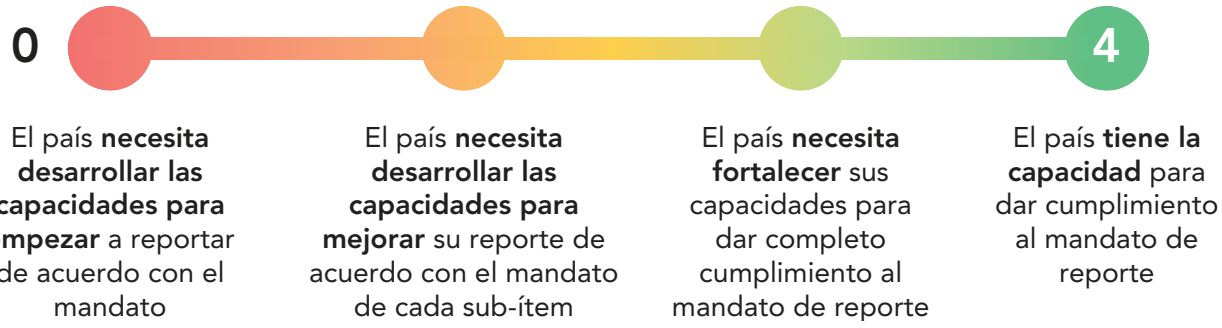
Figura 12. Pasos para desarrollar el Índice de Transparencia



Fuente: elaboración propia

En el siguiente paso, se hizo la definición de la escala numérica que otorga un valor de acuerdo al nivel de cumplimiento de las provisiones específicas del ETF frente a lo reportado por el país en los documentos considerados para el análisis de cada componente. Se optó por una regla escalonada de 0 a 4, adaptada según los requerimientos de cada provisión para cada componente, la cual se presenta en los resultados como una escala progresiva de colores cuyo degradé representa el grado de implementación de los requerimientos de las provisiones de las Decisiones. Esta escala de colores permite la identificación de los temas clave en los que se podría centrar y priorizar los esfuerzos en la creación o mejoramiento de capacidad y direccionamiento de recursos propios y de los donantes para que los países de ALC puedan alcanzar el estándar de reporte establecido por el ETF (ver Figura 13. Valoración Índice Transparencia)

Figura 13. Valoración del Índice de Transparencia



Fuente: elaboración propia

Después de establecer la escala de valoración del índice se hizo el levantamiento de los documentos de reporte de la acción climática, relevantes para cada componente, y la aplicación del índice para uno de los países incluidos en el alcance del estudio. Con base en los resultados se hizo la revisión y ajuste del índice y finalmente se aplicó al resto de los países analizados.



Índice de Transparencia: componente mitigación

Respecto al primer paso, se realizó una revisión y caracterización de dos Decisiones de interés del Libro de Reglas de Katowice: Decisión 18/CMA.1 (CMNUCC 2019) que contiene las MPG del ETF y la Decisión 4/CMA.1 (CMNUCC 2019a) que contiene la Información para facilitar la claridad, transparencia y entendimiento de las NDC (ICTU, por sus siglas en inglés). Adicionalmente, se incluyó en el análisis la Decisión 2/CMA. 3 (CMNUCC 2022), que contiene orientación sobre los enfoques cooperativos a los que se hace referencia en el Artículo 6, párrafo 2, del Acuerdo de París.

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, mientras que 4 representa un reporte 100% conforme a los requerimientos de transparencia establecidos por la provisión objeto de análisis. Para el caso de algunas provisiones la valoración es binaria (0 o 4) y en los casos en las que las provisiones se desglosan en varios niveles (contienen literales y/o numerales que especifican más detalles del contenido requerido) los umbrales se definieron sobre la base de un porcentaje de cumplimiento, así:

0	1	2	3	4
Si los requerimientos **no son cumplidos**	Si se cumple **menos del 35%** de los requerimientos	Si se cumplen **entre un 35% y 65%** de los requerimientos	Si se cumple **más del 65%** de los requerimientos (y menos del 100% de estos)	Si los requerimientos de la provisión se **cumplen en un 100%**

Respecto a las provisiones que pueden cumplirse con flexibilidad de acuerdo con las características de la Parte, la escala otorga un puntaje máximo igual a 3, en cuanto se cumplan todos los requisitos definidos en materia de flexibilidad, incluyendo la justificación del uso de esta, y puntajes inferiores a 3, hasta 0, en caso de que el cumplimiento con dicha flexibilidad sea solamente parcial.

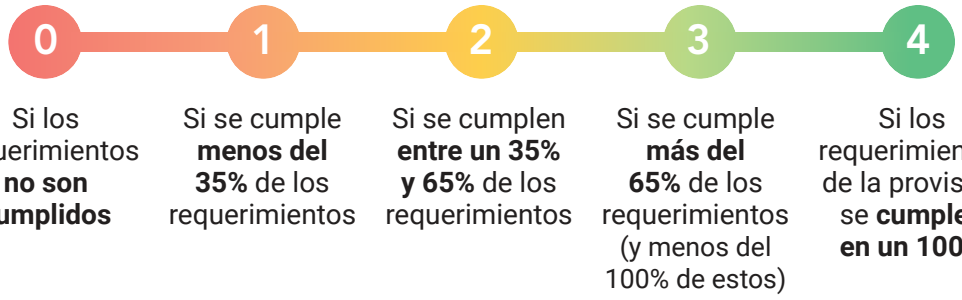
Para analizar el nivel de cumplimiento de las provisiones específicas del ETF se utilizó la información reportada en los Documentos de la NDC (incluyendo actualizaciones) presentados a la CMNUCC, Comunicaciones Nacionales, Informes Bienales de

Actualización e Informes del Inventario Nacional de GEI, publicados hasta noviembre de 2021 para los países de la fase 1 y diciembre de 2021 para la fase 2. Para la compilación de la información y la aplicación del índice a cada país se construyó una base de datos en Microsoft Excel, que incluye cada una de las provisiones de las Decisiones indicada más arriba, con sus respectivas escalas de valoración del índice y los resultados para cada país, los cuales se agrupan por sección y título, y/o por el nivel de agregación más pertinente.

Índice de Transparencia: componente adaptación

Para este componente se hizo una revisión de la Decisión 18/CMA. 1 (CMNUCC 2019), que contiene las provisiones de reporte para el componente de adaptación en el marco del BTR, y los elementos de la Decisión 9/CMA.1 (CMNUCC 2019) que no estuvieron contenidos dentro de las provisiones de la Decisión 18/CMA. 1, fueron agregados a la lista para su evaluación. La Decisión 9/CMA.1 establece las provisiones relacionadas con las Comunicaciones de Adaptación.

La revisión consideró las características de cada una de las provisiones, las que fueron desagregadas, de acuerdo con sus secciones e índices numéricos. Para analizar el nivel de cumplimiento de las provisiones arriba mencionadas se utiliza la misma regla escalonada de 0 a 4, estableciendo para cada provisión las condiciones bajo las cuales se asignan los valores 0, 1, 2, 3, o 4. De esta manera, un valor del índice de cero (o nulo) equivale a la ausencia de implementación, mientras que el 4 corresponde al puntaje máximo obtenible por la Parte en el cumplimiento de la provisión. Para algunas provisiones la escala puede ser binaria (0 o 4), y en los casos en las que las provisiones se desglosan en varios niveles (contienen literales y/o numerales que especifican más detalles del contenido requerido) los umbrales se definieron con base en un porcentaje de cumplimiento, así:



Respecto a los documentos revisados para la aplicación del índice, se consideró el propósito de la comunicación de adaptación y que es flexible e impulsada por el país, siendo la presentación de esta información no obligatoria para los países en desarrollo. Teniendo en cuenta lo anterior, para analizar el nivel de cumplimiento de las provisiones específicas del ETF se utilizó la información reportada en Planes Nacionales de Adaptación (y Planes sectoriales si corresponden), Políticas de Adaptación, Contribuciones Determinadas a nivel Nacional, Comunicaciones Nacionales, e Informes Bienales de Actualización, publicados hasta noviembre de 2021 para los países de la fase 1 y diciembre de 2021 para la fase 2.

Para la presentación de los resultados del índice, se hace la agrupación por sección y título, y/o por el nivel de agregación más pertinente.

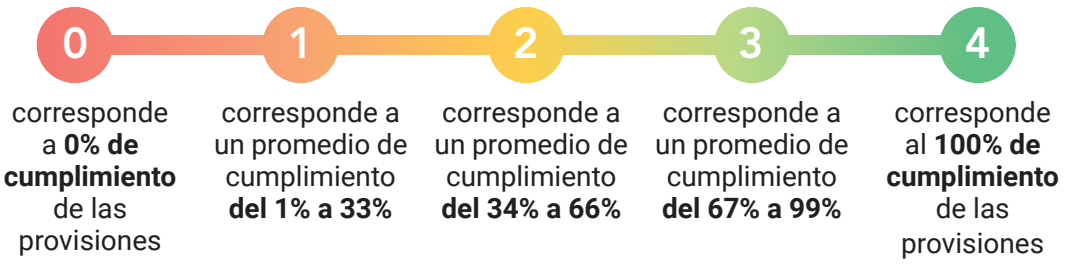
Índice de Transparencia: componente financiamiento

Para el componente de financiamiento se realizó una revisión y caracterización de la decisión 18/CMA.1 que fija los MPG en torno a las medidas y el apoyo provisto o recibido según las contribuciones diferenciadas de cada Parte. En el Anexo, capítulo VI, se hace referencia a la información a entregar respecto del apoyo recibido y necesitado en materia de financiamiento climático, desarrollo de tecnología, y transferencia y apoyo en la construcción de capacidad.

La revisión consideró las características de cada una de las provisiones, las que fueron desagregadas de acuerdo a los literales pertinentes (A, B, C y D). Para analizar el nivel de cumplimiento de las provisiones se utiliza una elección discreta (1,0) para "Sí cumple" o "No cumple" en cada dato proporcionado por los literales.

Para analizar el nivel de cumplimiento de las provisiones específicas del ETF se utilizó la información reportada en los Informes Bienales de Actualización, publicados hasta noviembre de 2021 para los países de la fase 1 y diciembre de 2021 para la fase 2. Con base en esta información se hizo la sistematización, en una base de datos en Microsoft Excel, de proyectos presentados referentes al apoyo recibido y requeridos en materia de financiamiento. Esta base de datos fue utilizada también para la aplicación del índice a cada país, incluyendo cada una de las provisiones de las Decisiones indicada más arriba, con sus respectivas escalas de valoración del índice y los resultados para cada país, los cuales se agrupan por sección y título, y/o por el nivel de agregación más pertinente.

Para llevar los resultados a un Índice de Transparencia se utilizó la información del Informe Bienal de Actualización más reciente publicado hasta el inicio del año 2022. Para llevar a la misma regla escalonada de 0 a 4, utilizada para los componentes de mitigación y adaptación, se calculó el promedio simple de cumplimiento de las provisiones de los proyectos presentados y luego se lleva a un puntaje que va desde 0 a 4, así:



Para este componente es importante anotar que, si bien el índice puede simplificar el análisis, también cuenta con algunas limitaciones, como lo es principalmente, la metodología discreta que se utiliza para indicar la puntuación de cada provisión.

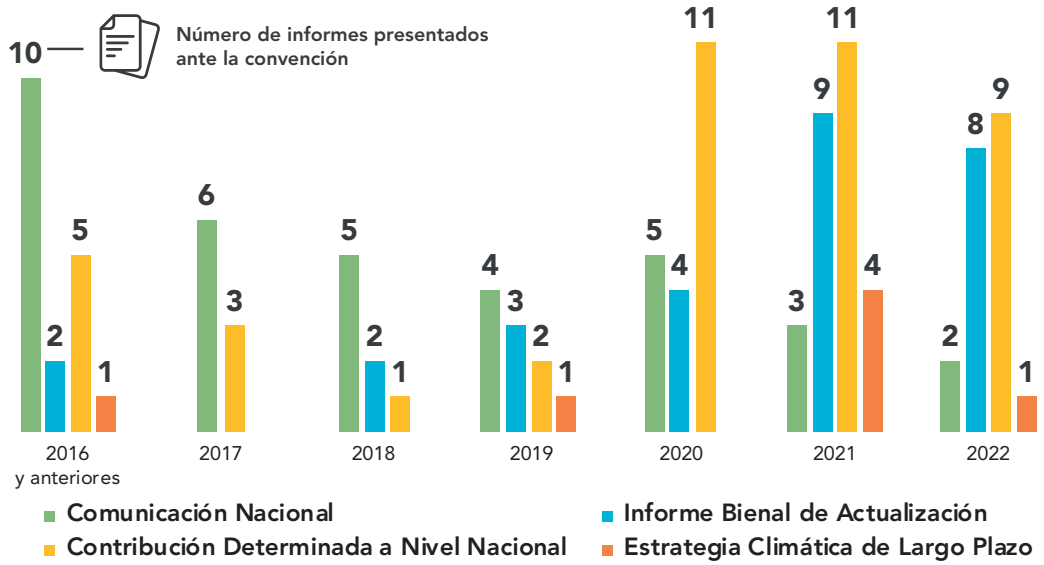
3.2.2 Resultados del análisis del índice de transparencia

La adopción del Acuerdo de París y la implementación del ETF, constituyen un avance importante hacia la consolidación de la transparencia como elemento central para refinar la visión de los fenómenos asociados al cambio climático y la forma en la que vienen avanzando los países en materia de acción climática. Aunque el estándar

de transparencia es uno solo, los diferentes países han delineado y recorrido sus propias trayectorias hacia los estándares de reporte definidos en el Libro de Reglas de Katowice, lo que se evidencia en los diferentes estados de avance de sus reportes bajo el esquema actual.

En el caso de Latinoamérica y el Caribe, a la fecha los 33 países de la Región firmaron su adhesión al Acuerdo de París y a través de diferentes documentos proporcionan información a la comunidad internacional sobre el avance de la instrumentación de su política climática, en la Figura 14. Número de informes ante la convención por año, se puede observar la progresión en el reporte de Comunicaciones Nacionales (CN), Informes Bienales de Actualización (BUR, por sus siglas en inglés), Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) y Estrategias Climáticas de Largo Plazo (ECLP). Como se puede observar en la figura, en los últimos años los países han venido centrando sus esfuerzos de comunicación de la acción climática a través de los documentos de NDC y BUR.

Figura 14. Número de informes presentados ante la convención por año en países de ALC



Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta lo anterior y para analizar el estado actual en el que se encuentran los países de ALC para satisfacer los requisitos definidos en el Libro de Reglas de Katowice, en esta parte del informe se presenta el análisis del Índice de Transparencia, basado en las Modalidades, Procedimientos y Directrices (MPG por sus siglas en inglés) del ETF para las medidas y el apoyo al que se hace referencia en el artículo 13 del Acuerdo de París. Como se presentó en el numeral 3.2.1, el análisis fue realizado para los componentes de mitigación, adaptación y financiamiento climático, haciendo uso de subíndices específicos a cada uno, bajo diferentes niveles de profundidad, considerando las particularidades y alcances de cada componente.

Reporte de los inventarios de GEI y líneas base de la NDC

En cuanto al componente de mitigación, la primera sección del ETF aborda los mandatos de reporte asociados a los Inventarios Nacionales de Emisiones y Absorciones de GEI. Bajo esta parte, los países deben reportar un documento de inventario nacional y cuadros comunes para el reporte preparado de acuerdo con las directrices del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). En la sección 2.4, se presentó en detalle los contenidos específicos para esta sección.

Aunque los Inventarios Nacionales de GEI hacen parte del sistema de reporte previo al ETF, existen diferencias importantes, entre las que se destaca (Dal Maso y Canu 2019, p. 27):



- Algunos de **los requisitos dejan de ser recomendados para volverse obligatorios,** por ejemplo, proporcionar información sobre la incertidumbre del inventario, realizar análisis de categorías clave o presentar series de tiempo.



- Debe guiarse por los principios rectores del IPCC (**Transparencia, Exactitud, Integridad, Consistencia y Comparabilidad**), los cuales también servirán de guía para la Revisión de Expertos Técnicos de la información reportada.

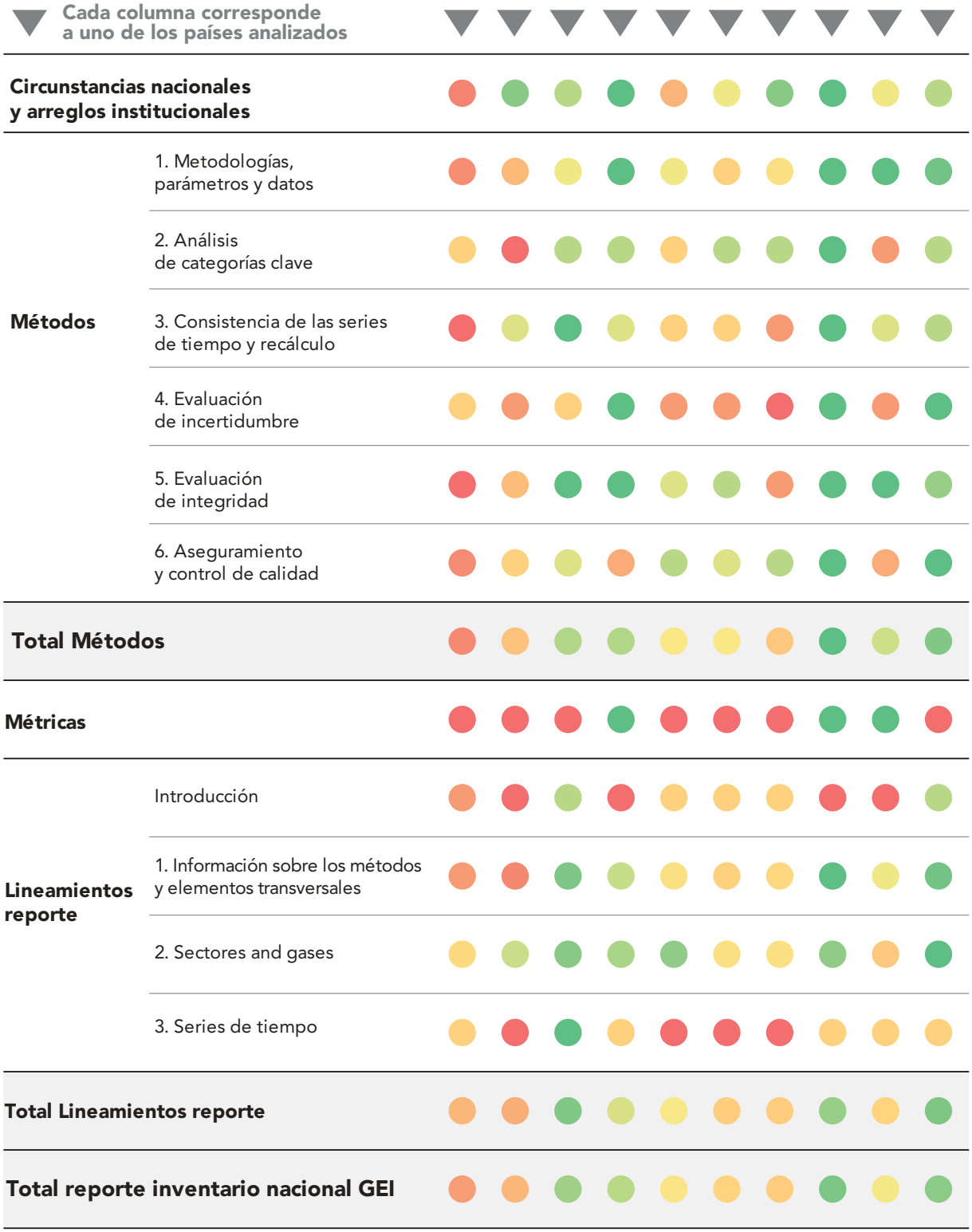


- Se debe **utilizar las guías del IPCC del 2006 y los Potenciales de Calentamiento Global (PCG)** del Quinto Informe de Evaluación del IPCC (AR5).

En los países analizados del ALC, el avance en materia de transparencia frente a los Inventarios Nacionales de Emisiones y Absorciones de GEI es variado. Se destaca un grupo avanzado con índice de transparencia promedio (considerando todas las categorías que se observan en la Figura 15. Resultados del análisis de las provisiones del ETF sobre Inventarios Nacionales de GEI) entre 3,8 y 3; un grupo que muestra un nivel de transparencia medio con valores del índice entre 2,5 y 2,1 y finalmente un grupo menos avanzado con un valor del índice inferior a 1,9.

Como se observa en la Figura 15. Resultados del análisis de las provisiones del ETF sobre Inventarios Nacionales 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**. Los temas donde se deben concentrar el apoyo a los países son la presentación de series de tiempo anuales que cumplan con el desfase exigido por las provisiones (hasta 2 años) y el uso de los PCG del AR5, adicionalmente, se destaca la dificultad de los países analizados para presentar recálculos (o nuevos cálculos) con respecto a sus inventarios anteriores.

Figura 15. Resultados del análisis de las provisiones del ETF sobre Inventarios Nacionales de GEI



Fuente: elaboración propia. Cada columna en la figura representa un país

La consistencia en las series de tiempo y recálculos se refiere al uso de manera consistente para cada año informado de los mismos métodos y enfoque para los datos de actividad y los factores de emisión, y en caso de modificaciones, el recálculo de la serie temporal, para garantizar que no se introduzcan cambios en las tendencias de las emisiones como resultado de cambios en los métodos o suposiciones.



Teniendo en cuenta los resultados presentados más arriba, pese a que la información sectorial de los países de ALC mejora día a día, el no reflejar estos avances en los inventarios y no contar con métodos robustos para los recálculos de las series históricas puede dificultar la identificación y comprensión de dinámicas, variables que influyen sobre los perfiles de emisiones de cada sector, lo que repercute en el diseño y planificación de medidas y políticas de mitigación apropiadas a futuro. Adicionalmente, la falta de consistencia puede ahondar las brechas de articulación entre las realidades sectoriales y las medidas que se pretende implementar desde el sector ambiental, creando desconfianza y obteniendo pocos resultados.

Frente a la **evaluación de incertidumbre**, la aplicación del índice de transparencia mostró que solo un país, de los 10 analizados, estima cuantitativamente la incertidumbre de su inventario, los demás países presentan información a nivel cualitativo o no se incluye ninguna información. Aunque el ETF otorga flexibilidad a países en desarrollo (les permite, como mínimo, una discusión cualitativa de la incertidumbre para categorías clave), **si no se avanza en el mejoramiento de los procesos de evaluación de incertidumbre, no es posible priorizar de manera apropiada los esfuerzos para mejorar la exactitud de los inventarios.** El efecto de la incertidumbre no solo afecta el inventario como tal, sino también los procesos de definición y seguimiento de las metas y políticas de reducción de emisiones de GEI, los cuales se basan en los datos generados por los inventarios nacionales y que por tanto, pueden transferir su nivel de incertidumbre a las metas y políticas establecidas.

En cuanto a las **métricas**, es uno de los temas clave de fortalecimiento de capacidades técnicas para mejorar el desempeño de los países frente a esta categoría de transparencia. El uso de métricas consistentes es un elemento necesario para la comparabilidad de los inventarios, la no estandarización de los cálculos con los Potenciales de Calentamiento Global del AR5, suma un nivel de error amplio al seguimiento global de los niveles de emisiones de GEI, que requiere datos que utilicen las mismas métricas para ser contabilizados y posteriormente, puedan utilizarse para evaluar el progreso colectivo del mundo hacia el logro del propósito del acuerdo y sus objetivos a largo plazo.

El uso de métricas consistentes es un elemento necesario para la comparabilidad de los inventarios

La Categoría de **series de tiempo**, que bajo el ETF requiere la presentación de series de tiempo a partir de 1990[6] y que el último año de cuantificación del inventario no supere dos años antes de la presentación del informe[7], presenta bajo nivel de articulación

6. En caso de aplicar flexibilidad, deben cubrir como mínimo los años de referencia para la NDC respectiva y una serie de tiempo anual consistente desde al menos 2020 en adelante

7. En caso de aplicar flexibilidad, no superar 3 años antes de la presentación del informe

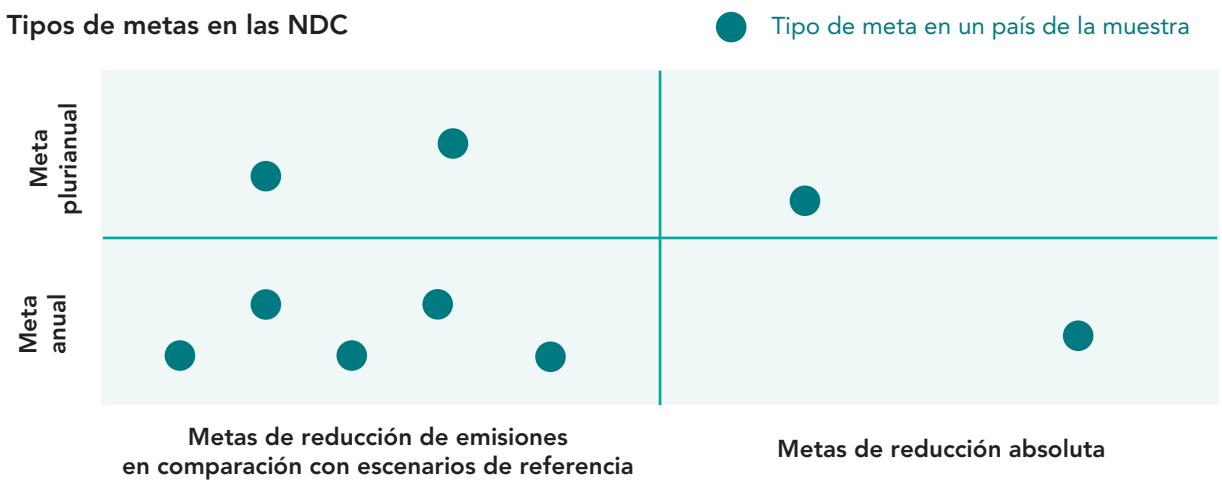
con los mandatos de reporte para los países analizados, asociado a limitaciones en la información disponible. Más allá de los requerimientos de reporte, esta categoría es un módulo central de los Inventarios Nacionales de Emisiones y Absorciones de GEI, ya que genera información sobre las tendencias históricas, base para el seguimiento de las acciones nacionales de mitigación. Sin información histórica de los niveles de emisiones, es más difícil conocer el comportamiento de las emisiones de GEI en el tiempo y, por lo tanto, es más difícil formularse preguntas sobre lo que se puede hacer, el impacto de diferentes variables sobre las emisiones, etc. Adicionalmente, en ausencia de series de tiempo se limita el desarrollo de proyecciones a futuro y generación de escenarios (como los generados en las líneas base de la NDC), los cuales deben partir de datos históricos y que permiten la elaboración de planes, programas o estrategias de mitigación.

La discusión presentada más arriba tiene relación directa con las líneas de base de la NDC, ya que las series de tiempo son la base para su construcción y, por tanto, pueden comprometer la calidad de la NDC cuando no existe consistencia, series incompletas y métricas incompatibles. De manera general, el uso de métodos, supuestos y cálculos utilizados para la elaboración de la línea base de la NDC deberían ser consistentes con los utilizados en los inventarios nacionales para asegurar la generación de datos comparables. Así mismo, los cambios en las categorías de información del inventario relacionadas con las líneas de base de la NDC también deberían generar cambios en estas.

Seguimiento al avance de las NDC para el componente de mitigación

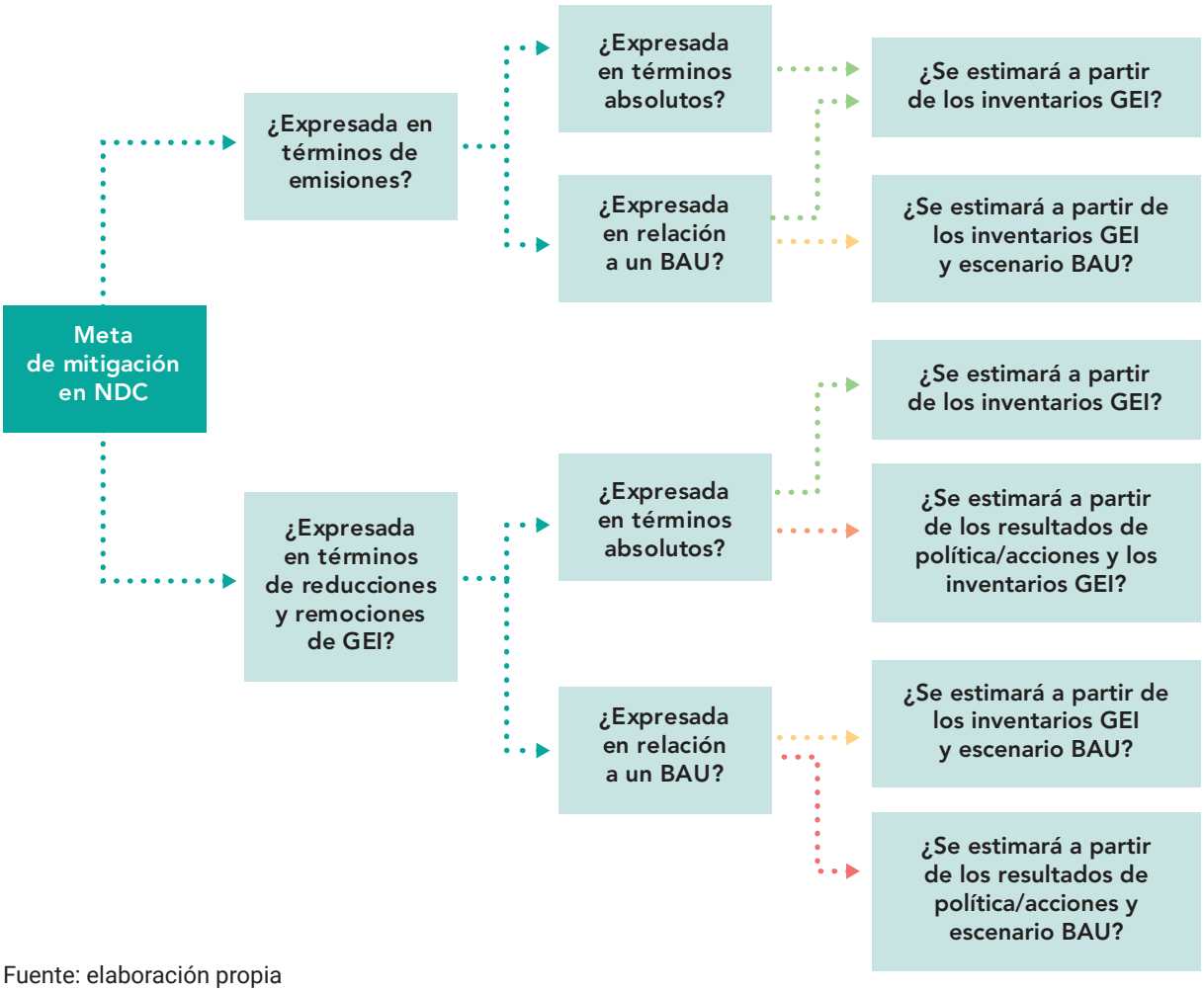
Como parte del análisis de esta sección, es importante iniciar por ilustrar al menos dos aspectos importantes del tipo de NDC que presentó cada país y que determinan las posibilidades de darle seguimiento a su compromiso: por un lado, el tipo de meta puede ser de reducción de emisiones en comparación con un escenario de referencia (“reducir ciertas toneladas de CO_2 equivalente”) o de un máximo de emisiones (“no emitir más que cierta cantidad de CO_2 equivalente”). Por otro lado, la meta puede ser de tipo anual (si es en un determinado año), o plurianual (si involucra un período de años).

Figura 16. Clasificación países de acuerdo con su tipo de meta



Fuente: elaboración propia

Figura 17. Rutas para identificar alternativas de seguimiento de la NDC [8]

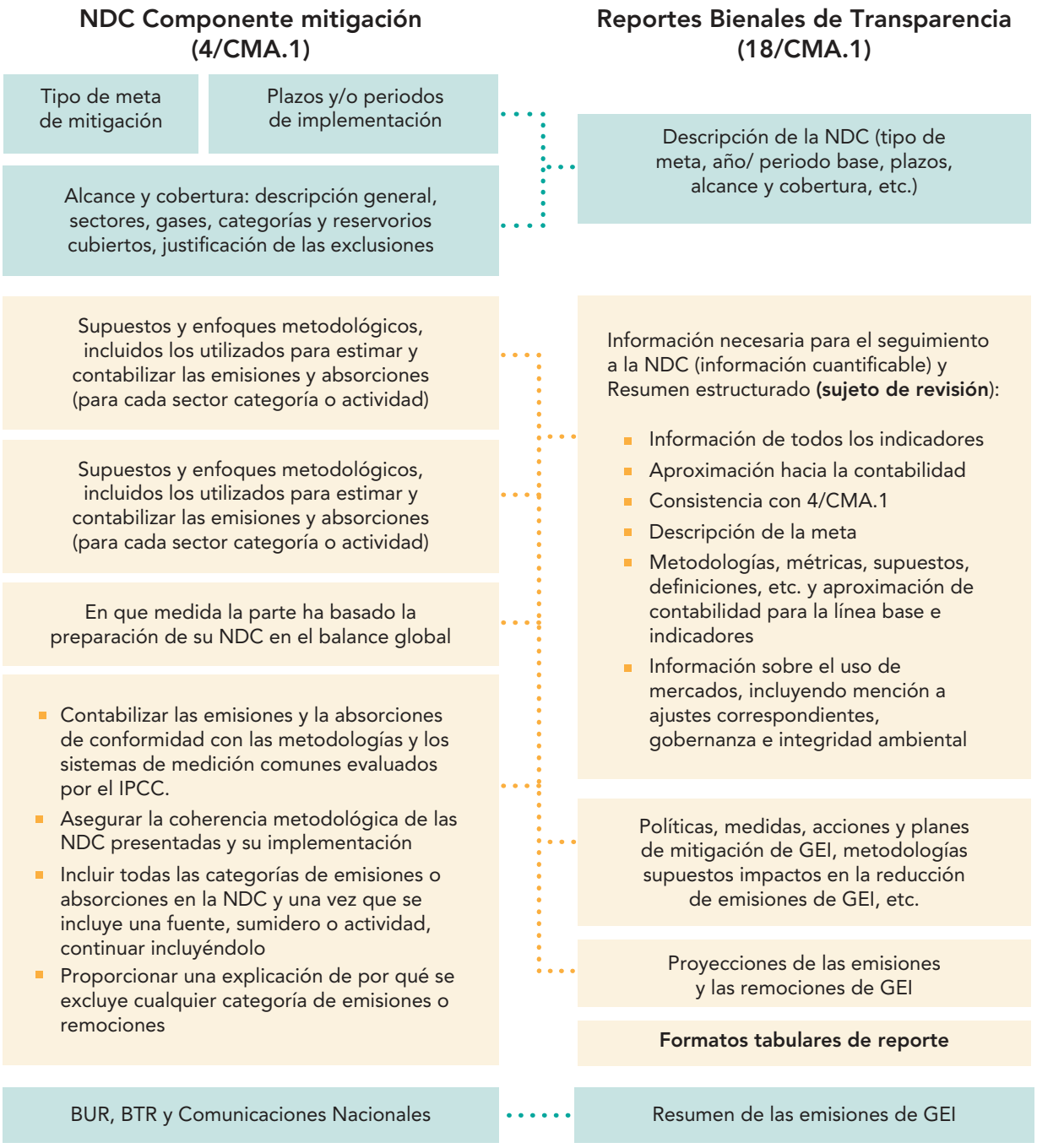


Fuente: elaboración propia

En el marco del ETF, el progreso en la implementación de las NDC es la segunda sección obligatoria del reporte. Para el componente de mitigación, dos mandatos establecen los elementos de reporte para la comunicación de los compromisos nacionales y sus avances: la decisión 4/CMA.1 (Información para facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de las NDC) y la decisión 18/CMA.1 (Información para el reporte del BTR). En este sentido, es útil visualizar la relación entre los elementos de estas dos decisiones, ilustrando la coherencia que debe existir entre las mismas al momento de comunicarse y reportarse los compromisos nacionales y sus avances ante la CMNUCC (ver Figura 18. Relación de los elementos a comunicar para el componente de mitigación).

8. La meta expresada en términos absolutos propone reducir o limitar el incremento de emisiones en un nivel absoluto de emisiones en un año objetivo. Por su parte, la meta expresada en relación a un BAU propone reducir las emisiones en una cantidad específica con respecto al escenario de referencia de emisiones proyectado (WRI 2014).

Figura 18. Relación de los elementos a comunicar para el componente de mitigación



Fuente: elaboración propia

Bajo el contexto de los aspectos anteriormente presentados, el análisis del avance en materia de transparencia en los países de ALC, muestran que la mitad de los países presenta un bajo nivel de avance con respecto a las provisiones para el seguimiento en la implementación de la NDC con un índice de transparencia[9] igual o menor a 1, mientras que solo un país obtuvo un nivel alto de avance con un valor del índice

9. considerando todas las categorías que se observan en la Figura 19. Resultados del análisis provisiones seguimiento a la NDC

superior a 3. En general, los países no incluyen información suficiente que permita dar claridad y transparencia sobre sus NDC en materia de mitigación, se observa también dificultad para vincular medidas y acciones con las metas nacionales formuladas.

Como se observa en la Figura 19. Resultados del análisis provisiones seguimiento a la NDC, las categorías donde se observa menor nivel de articulación con los mandatos de reporte bajo el ETF son: **información necesaria para dar seguimiento a la implementación de la NDC; políticas, medidas, acciones y planes de mitigación, y proyecciones de las emisiones y remociones de GEI.**

Figura 19. Resultados del análisis de provisiones de seguimiento a la NDC



Fuente: elaboración propia. Cada columna en la figura representa un país

El **seguimiento a la implementación y logro de las NDC** puede ayudar a comprender mejor el estado de avance, el impacto agregado de las medidas planteadas, los esfuerzos adicionales requeridos y visibilizar los esfuerzos realizados por los países. A nivel global, los resultados de los procesos de reporte y revisión en el marco del ETF, incluido el seguimiento del progreso, informan el progreso colectivo a través del balance mundial (Global Stocktake [Evaluación Global]), informando a las Partes para actualizar y mejorar su acción. Por lo tanto, los procesos individuales y globales de seguimiento del progreso están en el centro mismo de la arquitectura del Acuerdo de París y están fuertemente interconectados (Vaidyula y Rocha, 2018).

Como parte del apartado C. **Información necesaria para dar seguimiento a la implementación y logro del componente de mitigación de las NDC**, la definición de **indicadores de seguimiento** que apunten a los objetivos planteados es clave. Una NDC ambiciosa debe ser una NDC "monitoreable" y, por tanto, deben formularse indicadores que permitan dicho monitoreo. Así mismo, para cada indicador es necesario definir su línea base, las fuentes de información y los procesos que permitan actualizar periódicamente los valores del indicador y posteriormente, su reporte.

La mayoría de las metas de mitigación de los países de ALC son expresadas en términos de reducción de emisiones en comparación con un escenario de referencia (BAU, por sus siglas en inglés), por lo tanto, es necesario que los países fortalezcan sus capacidades técnicas para definir y reportar adecuadamente información cuantificable sobre:

- Su punto de referencia o año base según corresponda
- Información para hacer seguimiento a los indicadores de la NDC
- Especificar circunstancias bajo las cuales se puede modificar la línea base

Lo anterior está estrechamente relacionado con la **aproximación de contabilidad** que decida usar el país, es decir, cómo va a cuantificar sus avances en materia de mitigación y cómo va a reportar dichos avances a través de los indicadores.

En cuanto a las **Políticas, medidas y acciones,** la información requerida incluye características generales, estimaciones de las reducciones de emisiones de GEI esperadas y logradas, junto con las metodologías y suposiciones utilizadas para estimar las emisiones de GEI, e información sobre las acciones de adaptación y diversificación económica que tienen co-beneficios de mitigación. Esta información es requerida actualmente, en el marco de los BUR y Comunicaciones Nacionales, sin embargo, bajo el ETF se aumenta el nivel de detalle de la información a reportar. La claridad y transparencia para el seguimiento de la NDC, implica que esta debe desglosarse para definir las necesidades de implementación concretas, en términos de políticas y acciones de impacto significativo en las emisiones o absorciones de GEI, lo que permite asociar la NDC con un paquete de medidas concretas y cuantificables, y que además es uno de "elementos contables" requeridos para el seguimiento de la NDC. Para avanzar hacia lo establecido por el ETF con respecto a esta categoría, los países de ALC deberán fortalecer las capacidades técnicas y dirigir recursos para caracterizar y cuantificar el impacto en las emisiones de GEI actuales y proyectadas.

Por su parte, las **Proyecciones de las emisiones y remociones de GEI** hacen referencia a las proyecciones de los datos de emisiones y reducciones de emisiones de GEI que se plantea en cada uno de los países a manera de escenarios. Estas proyecciones cobran sentido en la medida que, para planificar los compromisos de un país, es necesario modelar tendencias futuras a través de proyecciones de las emisiones y remociones de GEI. Este ejercicio implica un gran reto en materia de articulación de actores, dado que no solo dependen de datos ambientales, sino de motores de crecimiento a nivel sectorial (i.e. proyecciones de crecimiento de diferentes industrias o sectores, y de tecnologías predominantes como parte de la actividad sectorial), social y económico (Producto Interno Bruto – PIB, precios de los combustibles, población, entre otros) que deben ser consultados y concertados con los diferentes ministerios para asegurar su veracidad.

El no tener trayectorias de emisiones o reducciones, o presentar debilidades en la elaboración y reporte de estas, dificulta contar con datos de referencia de cómo deben comportarse o cuál es el camino esperado a futuro de las emisiones a nivel sectorial y nacional y, por lo tanto, dificultará el seguimiento de los avances anuales. En este punto es importante considerar que el no contar con series de tiempo y recálculos históricos de los datos de emisiones (que se identifica como uno de los aspectos de mejora de la sección anterior sobre Inventarios Nacionales de GEI), dificulta a su vez la proyección de las emisiones y reducciones, dado que la información histórica es la base de análisis de las tendencias sectoriales y sus principales motores.

Finalmente, vale la pena recordar que como parte del BTR, los países deberán presentar un Resumen Estructurado, el cual sintetiza la información reportada de manera uniforme y consistente para visualizar el progreso de cada Parte hacia el cumplimiento de sus NDC. Los formularios comunes tabulares para el resumen estructurado se desarrollaron y finalmente se adoptaron en CMA 3, durante la COP 26 de Glasgow (UNFCCC 2022). En la sección 2.2, se presentó el contenido del Resumen Estructurado, el cual incluye: la **descripción de los indicadores seleccionados para el seguimiento de la NDC**, las **definiciones necesarias para entender la NDC**, y el **seguimiento del progreso realizado en la implementación y el logro de la NDC**. Estas corresponden a categorías clave de fortalecimiento[10] en los países de ALC analizados a través del Índice de Transparencia presentado en esta parte del informe.

Claridad, transparencia, comprensión y contabilidad de las NDC

En este apartado se analizará el estado de avance con respecto al cumplimiento de los lineamientos de contabilidad de la decisión 4/CMA.1, sobre la Información para la Claridad, Transparencia y Comprensión de la NDC (ICTU, por sus siglas en inglés). Entre los requisitos establecidos se definen los elementos mínimos que cada país debe aportar sobre su NDC al momento de presentarla o actualizarla. En el Anexo I de la decisión, se incluyen elementos que parecen simples como el año o periodo de referencia, el alcance, o la cobertura, pero que son fundamentales para el análisis de comparabilidad de las NDC. Así mismo, se deben reportar elementos más complejos como la descripción de "supuestos y enfoques metodológicos, incluidos los utilizados

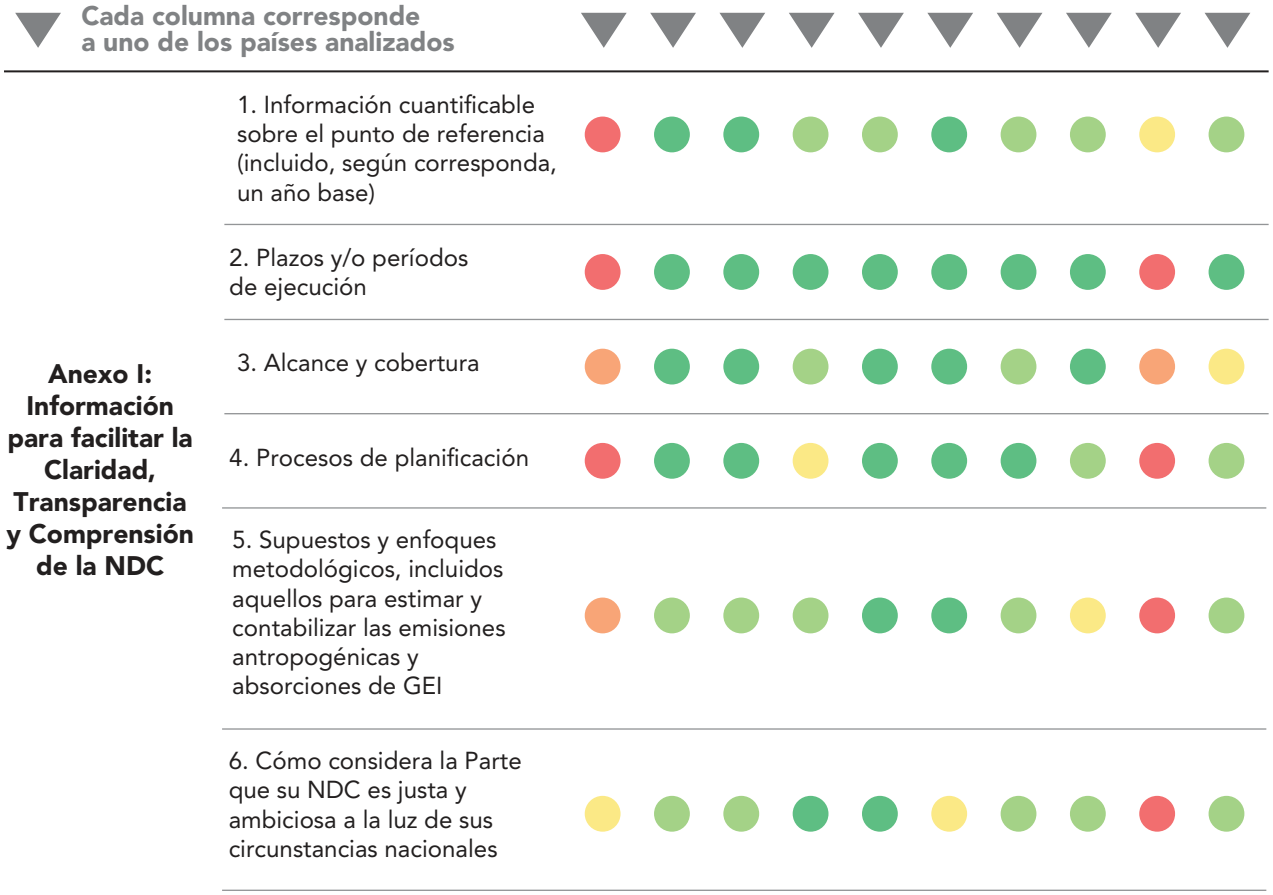
10. El tipo y nivel de fortalecimiento varia en cada país, mientras que en algunos se necesita desarrollar capacidades técnicas para poder empezar a reportar de acuerdo al mandato e identificar y asignar recursos económicos para hacerlo, en otros países se requiere el fortalecimiento de capacidades técnicas y asignación de recursos humanos y económicos

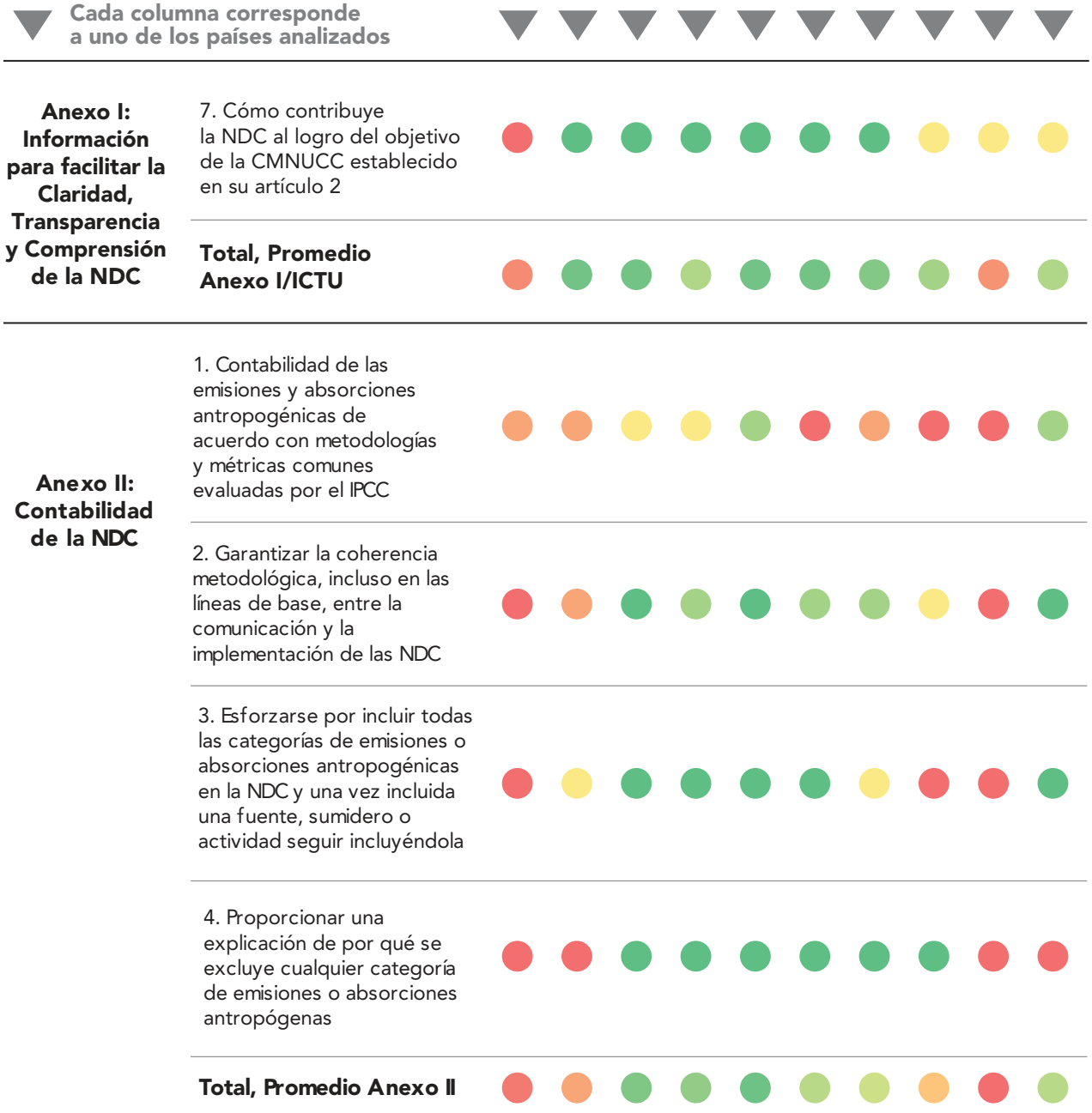
para estimar y contabilizar las emisiones" o "cómo considera que su contribución determinada a nivel nacional es justa y ambiciosa a la luz de sus circunstancias nacionales" y la aproximación de contabilidad que plantea el país.

En el Anexo II de la decisión se establecen elementos que los países deben tener en cuenta para la formulación y presentación de sus NDC, y asegurar que estén articuladas con los requisitos de reporte ante la CMNUCC, es decir, que las emisiones y las absorciones se contabilizan de conformidad con las metodologías y los sistemas de medición comunes evaluados por IPCC, asegurando la coherencia metodológica de las NDC. Considerando lo anterior, se analizaron los dos anexos de la decisión 4/CMA.1 y el punto de partida de los países frente a los mandatos de reporte que estos incluyen.

En el marco de contabilidad de NDC, todos los países aplican 3 pasos: 1) Proporcionar la información necesaria para facilitar la transparencia, claridad y comprensión de la NDC, 2) Proporcionar información en el BTR para facilitar la transparencia y realizar un seguimiento del progreso hacia el logro de la NDC, y 3) El BTR se somete a un proceso de Revisión de Expertos Técnicos (UNFCCC 2022, p. 21). El paso uno es analizado en esta sección y define los enfoques contables de la NDC que son la base para la generación de la información requerida en el paso 2.

Figura 20. Resultados del análisis de provisiones ICTU





Fuente: elaboración propia. Cada columna de la figura representa un país

En los países analizados del ALC el avance en materia de transparencia frente a ICTU (anexo I), muestra que 7 de los 10 países alcanzan un nivel de transparencia medio-alto, con un valor promedio del Índice de Transparencia[11] igual o superior a 3, únicamente 2 países presentan un bajo nivel de transparencia, con un puntaje inferior a 1. En este caso, en los detalles, uno de los aspectos donde pocas Partes obtuvieron el puntaje máximo posible en el Índice de Transparencia aplicado al ICTU, tiene que

11. considerando todas las categorías correspondientes al anexo I que se observan en la Figura 20. Resultados del análisis provisiones ICTU

ver con el cómo se **considera que la Contribución Determinada a nivel Nacional es justa y ambiciosa a la luz de sus circunstancias nacionales**. Así mismo, la categoría de **supuestos y enfoques metodológicos para estimar y contabilizar las emisiones y absorciones de GEI**.

Sobre las **consideraciones de cómo la NDC es justa y ambiciosa a la luz de las circunstancias nacionales**, el ETF establece que es necesario detallar sobre cómo y por qué la NDC es justa y ambiciosa, para esto cada país debe definir que es justo y ambicioso bajo su contexto nacional, teniendo en cuenta la equidad. Adicionalmente, establece que se debe determinar como la NDC representa una progresión más allá de la anterior NDC, reflejando el mayor nivel de ambición posible y cómo se continuara mejorando los esfuerzos de mitigación.

La información provista no pretende informar una evaluación de si la NDC es, o no es, justa y ambiciosa, sino más bien que la información presentada este respaldada por fuentes objetivas, nacionales o internacionales, más allá de una evaluación subjetiva del país (Marquard y Winkler 2020, p. 22).



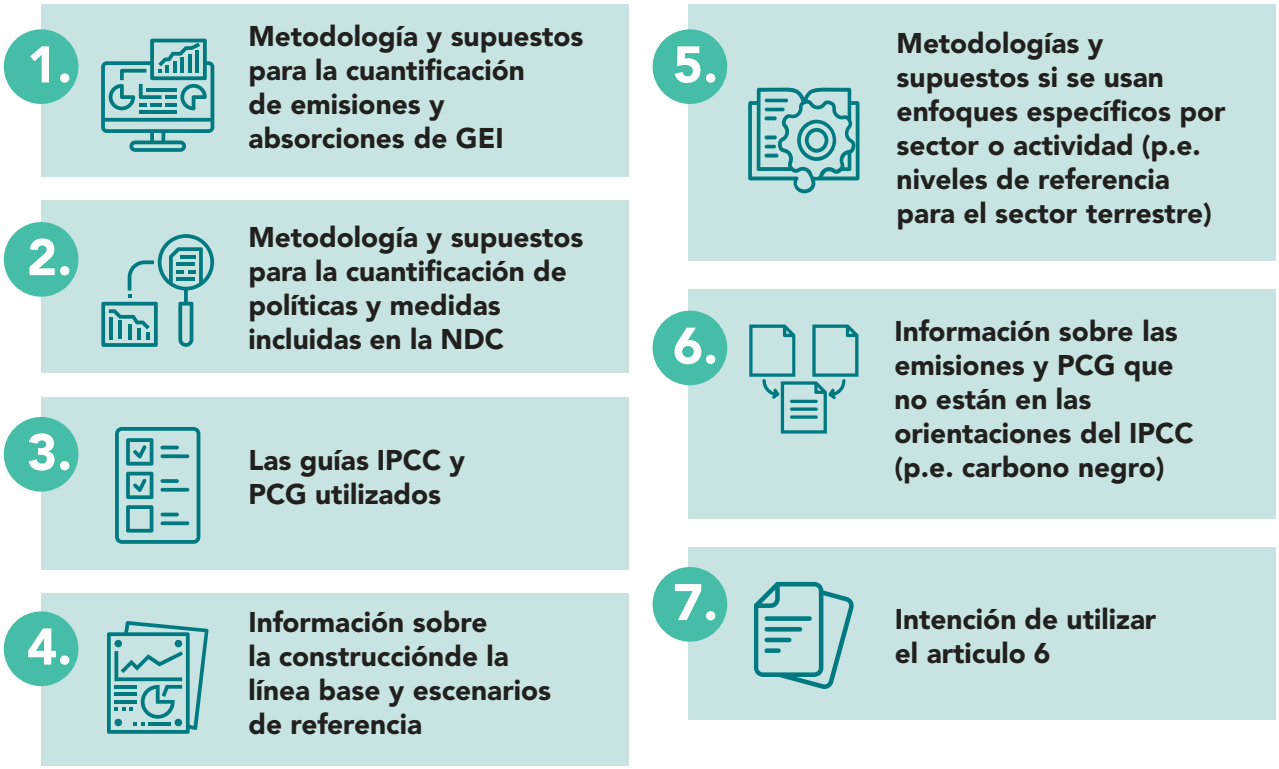
La falta de claridad sobre como la NDC es justa y ambiciosa a la luz de las circunstancias nacionales, limita la comprensión internacional de las acciones nacionales y si se están haciendo contribuciones adecuadas hacia las metas globales, así como, la posibilidad de generar debates constructivos dentro y fuera del país. Por lo tanto, para avanzar en la transparencia es necesario fortalecer la discusión alrededor de múltiples indicadores relacionados con el término "justa", por ejemplo[12]: las emisiones como porcentaje de las emisiones globales, indicadores económicos y de desarrollo, vulnerabilidad y capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático, etc.

En cuanto a la ambición, implica dos elementos: a) progresión, en forma de información clara de por qué la NDC actual, es una progresión con respecto a la NDC anterior u otro objetivo, b) nivel de ambición posible. Para sustentar las afirmaciones de incremento de ambición y progresión, es necesario que los países puedan integrar información relacionada con las emisiones proyectadas en escenarios de referencia (BAU), tendencias históricas de emisiones, potencial de mitigación total basado en oportunidades de mitigación determinadas como técnica y económicamente factibles, relación con las ECLP, etc.

12. Tomado de https://www.ndcs.undp.org/content/dam/LECB/docs/pubs-reports/undp-wri-ndcsp-ndc-enhancement-report-2019.pdf

Por su parte, **los supuestos y enfoques metodológicos para contabilizar las emisiones y absorciones de GEI**, están conformados por una serie de requisitos de información, que se muestran en la Figura 21. ICTU formulación NDC. Al formular estos requisitos se facilita la comprensión de cómo fueron contabilizadas las NDC y permite una estandarización de la manera en que se describen las NDC. La información necesaria para facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión depende del tipo de NDC y de las circunstancias nacionales de la Parte. Como se indicó más arriba, la mayoría de los países de ALC analizados, formularon metas de reducciones de emisiones de GEI en comparación con un escenario de referencia, por lo que los países deberían informar sobre cómo se construyeron los indicadores de referencia y niveles de referencia, esto incluye: los parámetros clave, supuestos, definiciones, metodologías, fuentes de datos y modelos utilizados, además de las condiciones bajo las cuales será necesario la actualización de esos valores.

Figura 21. ICTU formulación NDC

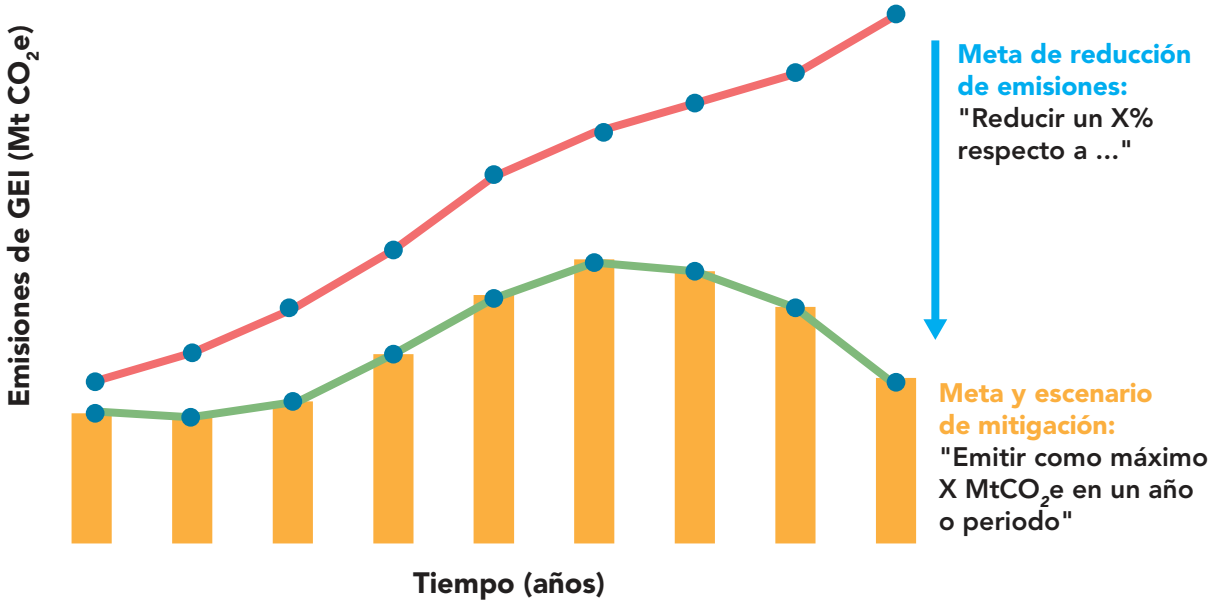


Fuente: elaboración propia

Además del interés de visibilizar y transparentar la manera en que se construyó la NDC, la información comprensiva que se incluye para la descripción de los supuestos y enfoques metodológicos sirve para sentar las bases para lograr la consistencia de la información que se requerirá durante el proceso de seguimiento de la NDC y la cual deberá ser reportada en el BTR. El uso de métodos, datos, supuestos y cálculos consistentes durante todo el periodo de la NDC asegura la generación de datos comparables con el tiempo y la medición precisa del avance hacia el logro de la

meta, esto se vuelve en un elemento crítico cuando la aproximación de contabilidad que seleccione el país, es decir, cómo va a cuantificar sus avances en materia de mitigación, se estima a partir de la comparación con el escenario de referencia (Ver Figura 22. Escenarios de referencia y contabilidad de la NDC).

Figura 22. Escenarios de referencia y contabilidad de la NDC.



Fuente: elaboración propia

La falta de claridad en los supuestos y metodología no solo contribuye a reducir la consistencia con los posteriores procesos de seguimiento y con otros instrumentos de planificación en materia de cambio climático, sino que también puede contribuir a un riesgo de doble contabilidad. Este riesgo se genera como consecuencia de la falta de claridad en los enfoques y supuestos utilizados para la contabilidad de las emisiones y absorciones, así como, para las políticas y medidas incluidas en la misma, y que a su vez está en relación con la decisión del país sobre cómo va a cuantificar sus avances en materia de mitigación.

Así mismo, el no establecer las circunstancias bajo las cuales se puede modificar la línea base y/o escenario de referencia, puede impactar los procesos de seguimiento de la NDC, generando comparaciones frente a escenarios desactualizados, que no reflejan los cambios estructurales que han modificado las condiciones bajo las cuales se construyó inicialmente la NDC y contra los cuales cualquier comparación no reflejaría el estado de avance real frente su implementación.

En este punto, es importante incluir en la discusión, otro de los grupos de información requeridos en el anexo I: **información cuantificable sobre el punto de referencia**. Aunque este tiene un buen nivel de avance en los países analizados, es necesario continuar trabajando con los países en la importancia de establecer y reportar adecuadamente cuál es el año/período del punto de referencia o año base, cuál es su indicador (emisiones absolutas o emisiones del escenario de referencia), las fuentes de datos, cuándo/cómo se actualizará los indicadores de referencia. Estos, junto con los otros elementos antes mencionados, permiten entender cuál es el carácter de la NDC, su naturaleza, cómo se construye y contra qué se medirá.

Por otra parte, frente al avance en materia de transparencia de la información para la claridad y transparencia de la NDC establecida en el anexo II, se observa una situación de menor progreso en los países de ALC analizados con respecto al anexo I. En este caso se observa que 3 de los 10 países alcanzan un nivel avanzado de transparencia con un valor promedio del Índice igual o superior a 3, mientras que 3 países presentan un grado de avance medio, y el resto de los países un bajo nivel de avance con un valor promedio del Índice inferior a 1.5. En los detalles, la única provisión de nivel 1 del Anexo II de la Decisión 4/CMA.1 en la que ninguna de las Partes obtuvo el mayor puntaje posible es la **contabilización de emisiones y absorciones antropogénicas de acuerdo con metodologías y métricas comunes evaluadas por el IPCC**.

El marco de contabilización de la NDC se basa en la inclusión de información relevante y coherente, tanto en su diseño, como en el reporte de avance a través del BTR, existiendo consistencia en la información incluida en la NDC y la información en el BTR relacionada con el inventario de emisiones y absorciones de GEI, los métodos IPCC aplicados, los supuestos realizados y las fuentes de datos consultadas. En este sentido, los resultados del progreso en la implementación de la NDC son consecuencia de la elección del enfoque contable (UNFCCC 2022, p. 8).

Uno de los elementos del enfoque contable, es la elección de metodologías y métricas, para esto se deben considerar los principios fundamentales de reporte integrados en el Acuerdo de París: transparencia, precisión, consistencia, integridad y comparabilidad junto con la prevención de la doble contabilización y la promoción de la integridad ambiental. La no contabilización de emisiones y absorciones antropogénicas, de acuerdo con metodologías y métricas comunes evaluadas por el IPCC, hace que el marco contable se aleje del principio de comparabilidad, debilitando su integridad y comprometiendo la generación de información que sea útil para alimentar el balance global del Acuerdo de París (GST).

Esquemas cooperativos y de mercados

Los instrumentos de fijación de precio al carbono (IPC), como por ejemplo, impuestos al carbono, los sistemas de comercio de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés) y otros mercados de carbono, son una parte esencial de los marcos políticos y las vías de descarbonización (Sullivan et al. 2021).



Estos instrumentos juegan un papel crucial para que los gobiernos y el sector privado puedan cumplir con los compromisos de cero emisiones o neutralidad de carbono para el 2050, y movilizar la financiación climática internacional de manera eficaz para respaldar la inversión necesaria para una transición hacia bajas emisiones de carbono. En este sentido, poner un precio al carbono podría desempeñar entonces un papel importante para impulsar la innovación en todos los sectores y aumentar la ambición climática (Mitigation Action Assessment Protocol [MAAP] Summary Report 2021).

Los objetivos netos cero adoptados hasta la fecha cubren alrededor del 70 % de las emisiones globales de GEI, pero muchos aún no están respaldados por las políticas y regulaciones a corto plazo que son necesarias para lograrlos. Los mercados de carbono pueden ser parte de las medidas y mecanismos que pueden contribuir a lograr la mitigación necesaria para lograr estos objetivos. Los mercados de carbono son entonces un tipo de IPC, el cual busca internalizar en la economía el costo (externalidad) de la afectación a la atmósfera por la intensificación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En este sentido, los mercados de carbono son un instrumento de financiamiento, ya que allí se compran, venden y valorizan unidades de carbono que surgen por la mitigación o reducción de GEI. De este modo, quienes venden unidades de carbono obtienen ingresos monetarios, es decir, financiamiento para poner en marcha sus programas nacionales de cambio climático y para comenzar a centralizar y canalizar el financiamiento del país a proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático, con el fin de cumplir con los compromisos de reducción de emisiones asumidos.

Los **mercados de carbono pueden ser de tipo voluntario o regulado.** Los primeros son esquemas en los que se emiten y venden créditos de carbono para financiar actividades de mitigación del cambio climático. Con el tiempo el **mercado voluntario de carbono (MVC)** ha evolucionado y madurado hasta convertirse en un medio sólido y eficaz para abordar el cambio climático, dirigiendo recursos hacia actividades que brindan reducciones de emisiones adicionales y verificadas de forma independiente. A su vez, ha abierto otras posibilidades para que individuos, organizaciones y gobiernos logren reducciones de emisiones reales, verificadas, permanentes y adicionales, al complementar las reducciones de emisiones internas -un primer paso necesario- con la compra de compensaciones de carbono.

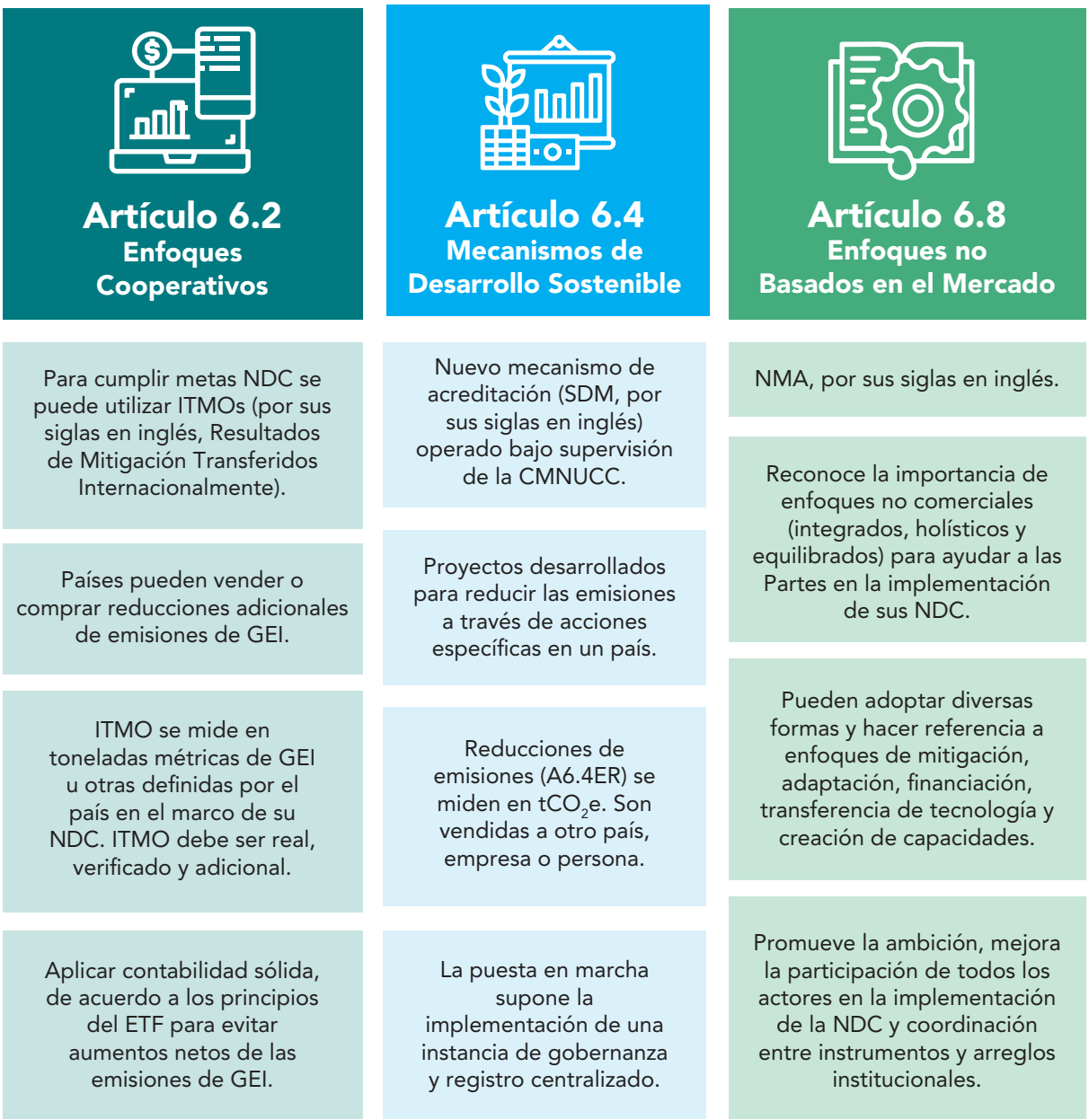
Por otro lado, existen los mercados de carbono regulados en el marco de la CMNUCC a partir del **Protocolo de Kioto (PK)**. Estos mercados, apoyados en la generación, intercambio y comercialización de unidades de reducción de emisiones de GEI bajo los Mecanismos de Desarrollo Limpio (CERs) y de Implementación Conjunta (ERUs), y derechos de emisión (AAUs) y unidades de remoción (ERUs) para los países del Anexo I, fueron implementados a través de las normas contenidas en el PK dentro de la implementación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), Implementación Conjunta (JI) y Comercio de Emisiones.

Después del PK, el Acuerdo de París definió los mecanismos del Artículo 6 para reducir los costos de las acciones de mitigación y permitir una mayor ambición climática. El objetivo de este Artículo es "permitir una mayor ambición en sus acciones de mitigación y adaptación y promover el desarrollo sostenible y la integridad ambiental" (Artículo 6.1).



En mayor detalle, el Artículo 6 reconoce la posibilidad de participación voluntaria entre las Partes para permitir una mayor ambición climática y alcanzar los compromisos asumidos en las NDC, a través de la implementación de mecanismos basados y no basados en el mercado de carbono (ver Figura 23. Mecanismos incluidos en el Artículo 6 del Acuerdo de París). Para ello, establece principios (incluidos la integridad ambiental, la transparencia y una contabilidad sólida) para cualquier cooperación que implique la transferencia internacional de los resultados de la mitigación (Vaidyula y Rocha 2018).

Figura 23. Mecanismos incluidos en el Artículo 6 del Acuerdo de Paris



Fuente: elaboración propia

En la región, Colombia, México, Chile y Perú están a la cabeza en el cumplimiento de la adopción de IPCs. Estos países están demostrando que la fijación de precios al carbono tiene un papel real que desempeñar para impulsar los esfuerzos de descarbonización en la región LAC. Otros países de la región están observando atentamente estos esfuerzos con vistas a incorporar mejores prácticas de diseño de un IPC en nuevos instrumentos. En mayor detalle, según un estudio realizado por el Equipo de Ambición Climática y Transparencia del PNUMA, para una muestra de 16 países de la región LAC[13] se obtuvo que el 37,5% cuentan con un impuesto al carbono, un 68,8% cuenta con un SCE en funcionamiento o en proceso de desarrollo, y un 81,3% manifestó interés en participar en mercados de carbono y mecanismos del Artículo 6 del Acuerdo de París en su NDC y/o ECLP.

En relación con los mercados voluntarios, la generación de créditos está aumentando de forma constante y representa casi el 25 % de la generación global en el segundo trimestre de 2021 (Sullivan et al. 2021). En 2021, Perú, Brasil y Colombia fueron los mayores contribuyentes de créditos en la región, representando más del 80 % (71 $MtCO_2e$) de todos los créditos de carbono de LATAM retirados en el MVC. Colombia, Uruguay y Guatemala completan los cinco primeros puestos (Sullivan et al. 2021). A su vez, muchas compañías en México, incluyendo a dos de las aerolíneas más grandes del país, Aeroméxico y Volaris, han ganado experiencia valiosa a través del mercado voluntario de carbono (Pérez et al. 2017).

Por otro lado, el relevo de proyectos registrados a partir de 2018 en la plataforma de MDL de UNFCCC, muestra que México, Colombia, Costa Rica y Brasil cuentan con el mayor número de proyectos registrados en la plataforma MDL de la UNFCCC, principalmente relacionados con energías renovables, disposición y tratamiento de residuos, entre otros. Según Eguren, L. (2004), esto podría deberse al tamaño de sus economías y su desarrollo industrial. Por otro lado, países como Argentina, El Salvador, Chile, Perú, Guatemala, Honduras y Nicaragua, no tuvieron una participación importante. Belice, Uruguay, Paraguay, Panamá y República Dominicana no cuentan actualmente con proyectos registrados a partir de 2018. Sin embargo, al observar el número de unidades de CERs canceladas en ese período por país, se observa que Brasil, Colombia y El Salvador son aquellos países que cuentan con el mayor número de unidades, ofreciendo entonces las mayores posibilidades dentro de la región para el desarrollo de estos proyectos.

Fijar un precio al carbono es parte de la solución al cambio climático, por lo que los IPC deberían ser implementados como parte de un conjunto de medidas. Si se diseñan adecuadamente, estos pueden impulsar una mitigación rentable en todos los sectores cubiertos y potencialmente generar ingresos para los gobiernos, que pueden reinvertirse para promover objetivos climáticos y sociales.



13. Muestra: Argentina, Uruguay, Perú, Chile, México, Belice, Brasil, Paraguay, Panamá, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

La capacidad de adaptar las políticas, al mismo tiempo que se basan en las mejores prácticas emergentes, significa que existe un enorme potencial en toda la región para que la fijación de precios del carbono genere flujos de financiación y mitigación del cambio climático (Sullivan et al. 2021).

A pesar de los retos, son numerosos los países que manifiestan en sus NDC su interés en incluir los IPC como herramienta para alcanzar los compromisos asumidos, con especial énfasis en los mecanismos que operarán bajo el Artículo 6 del Acuerdo de París. Por este motivo, es fundamental que las proyecciones y compromisos planteados en sus NDC, estén alineadas con sus estrategias a largo plazo. A su vez, a la hora de desarrollar un IPC, será muy importante analizar y definir el papel y los objetivos del IPC, junto con las políticas necesarias, evaluar los impactos potenciales tanto en la economía como en la sociedad, involucrar a diversas partes interesadas, y entender las interacciones con otras políticas climáticas, energéticas y económicas, para evaluar si son complementarias, superpuestas o contradictorias, y qué medidas podrían tomarse.

Artículo 6 y transparencia

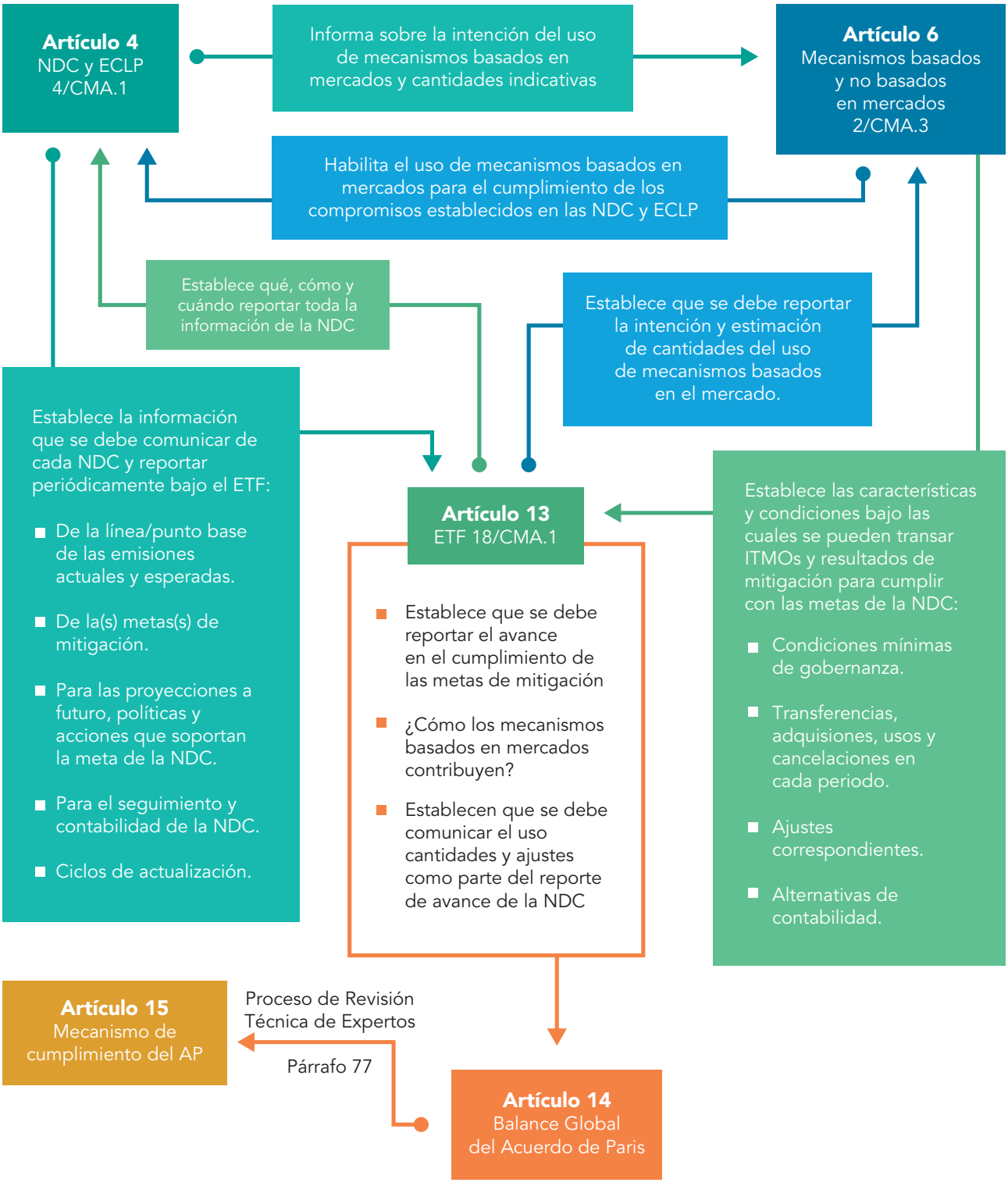
Como se mencionó anteriormente, el artículo 6 ofrece mecanismos basados y no basados en el mercado de carbono que permiten ayudar a los países a que cumplan con los compromisos asumidos en las NDC. Por este motivo, el vínculo entre la transparencia y el Artículo 6, es que los países que tengan intenciones de usar estos mecanismos deberán reportarlo en sus NDC (decisión 18/CMA.1), tal y como se indicó en los apartados de Seguimiento al Avance de las NDC y Claridad, Transparencia, Comprensión y Contabilidad de la NDC.



El vínculo entre el Artículo 6 y las decisiones que establecen requisitos de reporte se puede visualizar en Figura 24. Relación entre los artículos 4, 6, 13 y 14 del Acuerdo de París.

En este sentido, la transparencia en el uso de mecanismos del Artículo 6 es clave para que los países puedan mostrar los esfuerzos realizados y construir la confianza internacional necesaria para evaluar el progreso en el cumplimiento de las metas globales de emisión. En otras palabras, la transparencia climática permitirá medir el progreso de los países, evaluar el cumplimiento de sus compromisos y entender hacia dónde se dirigen los recursos e inversiones gubernamentales para determinar con objetividad si los países avanzan en sus esfuerzos de descarbonización o si caen en inconsistencias con sus metas (Iniciativa Climática de México 2021).

Figura 24. Relación entre los artículos 4, 6, 13 y 14 del Acuerdo de París.



Fuente: elaboración propia

Para el caso de los mecanismos basados en mercados de carbono, si los países no cumplen con los requisitos de reporte para la transparencia, en línea con el párrafo 77 de la decisión 18/CMA.1, existe el riesgo de que la implementación del Artículo 6 no sea ambiciosa. De acuerdo a este párrafo de la decisión, los países deben presentar un resumen estructurado para hacer el seguimiento de los progresos realizados en la implementación y logro de los compromisos asumidos en las NDC. Toda la información que se reporta bajo el mandato de este párrafo es sujeta de Revisión Técnica de Expertos (IPR, por sus siglas en inglés).

Por ejemplo, deben reportar información sobre el nivel de referencia, línea de base, emisiones y remociones de GEI, entre otra información. A su vez, aquellos países que participen en enfoques cooperativos que involucren el uso de resultados de mitigación transferidos internacionalmente hacia una NDC, o que autorice el uso de resultados de mitigación para propósitos de mitigación internacional que no sean el logro de su NDC, también deben proporcionar información en un resumen estructurado sobre:

- Cómo cada enfoque cooperativo promueve el desarrollo sostenible, asegura la integridad ambiental y la transparencia, y aplica una contabilidad sólida para garantizar evitar la doble contabilización
- Un balance de emisiones que refleje el nivel de emisiones antropogénicas por fuentes y absorciones por sumideros, cubiertas por su NDC ajustado sobre la base de los ajustes correspondientes
- El nivel anual de emisiones antropogénicas por fuentes y absorciones por sumideros cubiertos por la NDC sobre una base anual informada cada dos años

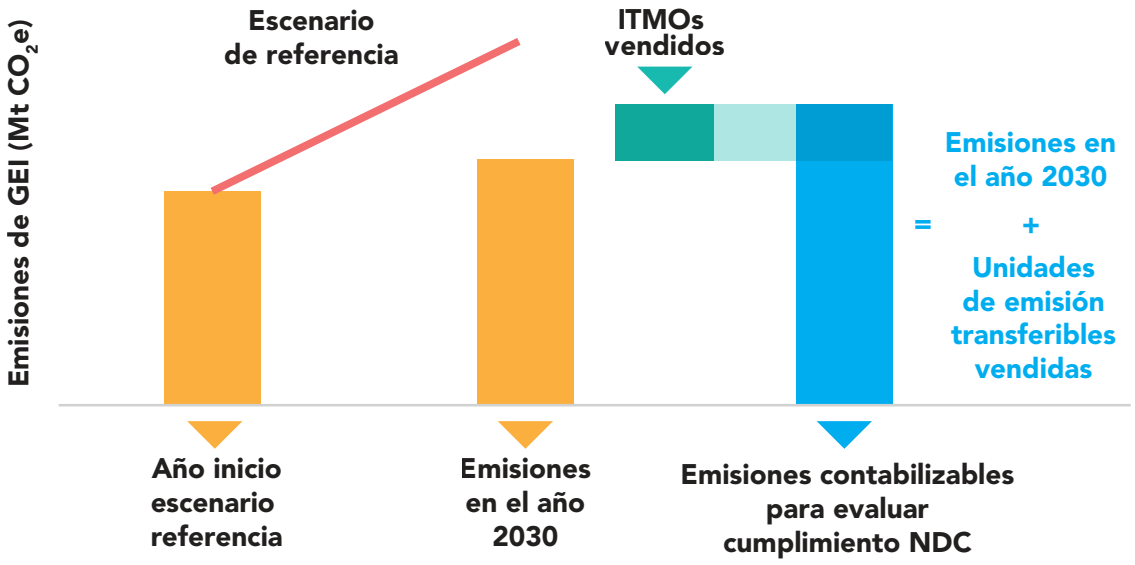
La importancia de calcular un punto de referencia y contar con la información utilizada de forma transparente es fundamental para proveer información consistente de qué hubiera ocurrido en ausencia de las medidas tomadas en términos de emisiones, como así también proveer información sobre la estimación de reducción de emisiones de las acciones (Vaidyula y Rocha 2018). Además, garantizar la adicionalidad de las acciones de mitigación es indispensable en el uso de los mecanismos del artículo 6 para asegurar la integridad ambiental y que las acciones de mitigación o de reducción de emisiones de un proyecto o acción, sean adicionales a aquellas generadas por el punto de referencia.

En relación con los requisitos de contabilidad, una contabilidad robusta es muy importante para la participación de los países en los mecanismos establecidos por el Artículo 6 del Acuerdo de París y la prevención de la doble contabilidad. En mayor detalle, se debe aplicar una contabilidad sólida, reportar las metodologías y supuestos tomados, y aplicar los ajustes correspondientes de una manera que garantice la transparencia, integridad y comparabilidad, de modo que la participación en enfoques cooperativos no conduzca a un aumento neto de las emisiones entre las Partes participantes dentro y entre los períodos de implementación de las NDC. La información sobre los flujos de emisiones, absorciones, ITMO y otra posible información no relacionada con los GEI (para los objetivos de las NDC que no son GEI) capturada en las tablas de contabilidad, así como las metodologías y los supuestos subyacentes, pueden informar el seguimiento del progreso de las Partes en relación con sus NDC.

Para evaluar el avance durante el período de las NDC además de analizar el progreso en la implementación de los compromisos, se puede hacer una evaluación de los cambios en las emisiones desde el inicio del período de la NDC y las emisiones adicionales requeridas

para lograr la meta (GHG Protocol Mitigation Goal Standard, 2014). Para esto es necesario contabilizar el uso anticipado de ITMOs, para que la evaluación de las reducciones de emisiones adicionales para lograr la meta agregue el número de unidades que se anticipan retirar (solo aquellas con acuerdo ya establecidos). De manera similar, para la evaluación del logro de la meta de mitigación es necesario una contabilización adecuada de la cantidad real de ITMOs vendidos, incluyendo el reporte del tipo, antigüedad y otra información establecida por el ETF en el año de la meta, ya que estas unidades deberían ser consideradas en el proceso de cuantificación del cumplimiento de la NDC (ver Figura 25. Cálculo de las emisiones para evaluar el cumplimiento de la NDC).

Figura 25. Cálculo de las emisiones para evaluar el cumplimiento de la NDC



Fuente: adaptado GHG Protocol Mitigation Goal Standard 2014, p. 115

Además, una contabilidad sólida y un reporte transparente, así como el cumplimiento del marco acordado para ambas Partes, son cruciales para salvaguardar la integridad ambiental de las acciones de mitigación de las Partes que buscan la cooperación en la implementación de su NDC (Voigt 2019). Las transacciones del artículo 6, si no se contabilizan adecuadamente, proporcionarán una imagen engañosa de los esfuerzos mundiales para alcanzar el objetivo de la neutralidad de carbono. Para ello, se deben promover y reportar definiciones sólidas y claras, requisitos de validación/verificación y orientación contable para utilizar los mercados de carbono como solución para la acción climática.

Con respecto a las proyecciones y series históricas, como se analizó en secciones anteriores, estas permiten a cada país entender cuáles son sus principales motores de crecimiento o decrecimiento en las emisiones y tomar decisiones sobre las mejores políticas y medidas a implementar para modificar las trayectorias. No contar con trayectorias de emisiones o reducciones de emisiones (depende del tipo de meta de cada país) no permite entonces contar con datos de referencia de cómo deberían comportarse o cuál es el camino esperado a futuro y, por tanto, dificultará poder hacer seguimiento al avance a lo largo del tiempo. Además, no contar con estos datos de referencia, impedirá tomar decisiones sobre

la revisión de avances, en caso de que nos desviemos de la trayectoria deseada. Además, contar con datos de disponibilidad de resultados de mitigación o de logro de metas durante el periodo de implementación de las NDC, es fundamental para la transacción de resultados de mitigación o reducción de emisiones a través del Art. 6.

Teniendo en consideración los desafíos que tienen los países por afrontar al momento de implementar el Artículo 6, será muy importante que cada país que utilice estos mecanismos, establezca una estrategia nacional detallada del Artículo 6, que guíe cómo su participación en el Artículo 6 ayudará al país a lograr su objetivo. Una estrategia del Artículo 6 y un marco de políticas para abordar estos problemas ayudarán a los países a identificar la combinación de intervenciones, políticas y medidas de mitigación que podrían cumplir con su compromiso de NDC, formando un componente integral de la ECLP del país (World Bank Group 2020).

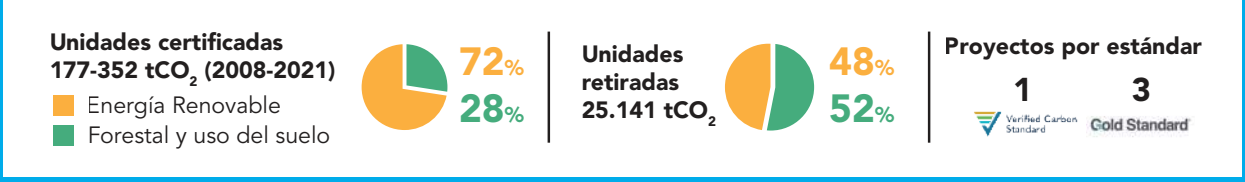
Cuadro 1. Esquemas cooperativos y de mercados: caso Costa Rica

De acuerdo a la NDC presentada en 2020, Costa Rica continuará participando en distintas formas de cooperación internacional voluntaria, incluyendo bajo el artículo 6 del Acuerdo de París, como complemento a sus esfuerzos domésticos de descarbonización adaptada y resiliente [1].

Iniciativas de IPC

Costa Rica cuenta con un impuesto a los combustibles, el cual es un gravamen para la producción nacional y la importación de combustibles [2]. Además, estableció como mecanismo voluntario un mercado interno de carbono, con el fin de que el mercado fuera impulsado por la demanda de neutralidad de carbono a partir de mandatos internos de responsabilidad social corporativa y ciudadanía corporativa, y brindar una mayor diferenciación de productos y acceso a mercados con estándares ambientales [3]. Sin embargo, la ambición de la NDC de Costa Rica obligó al país, luego de la firma y ratificación del Acuerdo de París, a repensar el valor interno de los créditos de carbono que generaba, y a reconsiderar el papel y el alcance del mercado de carbono nacional, ya que la transferencia internacional de créditos de carbono podría competir con el cumplimiento de los objetivos de mitigación incluidos en su propia NDC [3].

Mercado Voluntario de Carbono (MVC)



Fuente: Voluntary Registry Offsets Database. Berkeley Carbon Trading Project's. Version 3 - December 20th, 2021.

[1] Gobierno de Costa Rica. (2020). Contribución Nacionalmente Determinada.

[2] Euroclima. (2019). Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019. Bruselas.

[3] World Bank. (2020). Partnership for Market Readiness - Costa Rica Program. Program Alignment and Achievements. Overview and key lessons.

Vulnerabilidad, riesgo y prioridades de adaptación

Para los países de ALC el componente de adaptación ha ido cobrando importancia y posicionándose como una prioridad. Como lo indica el Sexto Informe de Evaluación (AR6) del IPCCC, muchos eventos extremos ya están impactando (de manera distinta) la región y se prevé que se intensifiquen, tales como, el aumento de las temperaturas, el aumento del nivel medio del mar, la erosión costera y la acidificación de los océanos y los lagos, una mayor frecuencia y gravedad de las sequías en algunas regiones, con una disminución de la disponibilidad del agua, entre otros.

Frente a esta situación, los países han ido incrementando sus esfuerzos para entender los impactos del cambio climático y formular políticas para enfrentarlos, lo cual se manifiesta en sus Planes Nacionales de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés), NDC y Comunicaciones Nacionales; aunque en los reportes oficiales (NDC, BUR) todavía persiste un desequilibrio entre mitigación y adaptación.

Como se observa en la Figura 26. Número de documentos reportados por los países de ALC, en la región, de los 33 países, 12 cuentan con planes nacionales (o sectoriales) de adaptación comunicados a la UNFCCC, mientras que 12 cuentan con Comunicaciones de Adaptación. En cuanto a los compromisos nacionales establecidos en la NDC, 30 países han incluido la adaptación como componente de sus NDC, ya sea en la versión actualizada o la del ciclo pasado. Todos los países (menos uno) cuentan con al menos 2 de los documentos reportados en la gráfica, por lo general, los países que aún no tienen NAP han incluido un componente adaptación en su NDC, es decir, una sección específicamente dedicada a la adaptación en su NDC. También es importante resaltar que 7 de los países que aún no tienen NAP, tienen una comunicación oficial de adaptación que muchas veces corresponde al componente adaptación de la NDC.

Figura 26. Número de documentos adaptación reportados por los países de ALC



Fuente: elaboración propia

El esquema de reporte del ETF del Acuerdo de París establece como instrumentos relevantes para la comunicación: NDC, Comunicaciones de Adaptación y BTR. Los NAP continúan vigentes como instrumentos orientados a facilitar la toma de decisión, brindando una mirada prospectiva sobre la situación de un país, necesidades de apoyo, prioridades y medidas identificadas.

Las Comunicaciones de Adaptación incluyen información sobre prioridades de adaptación, necesidades de implementación y apoyo, planes y acciones de adaptación, se pueden presentar como componentes de otras comunicaciones o documentos, o junto con ellos, incluido el NAP, NDC o BTR. La Comunicación de Adaptación es voluntaria, por lo que los países no están obligados a presentarla, si eligen hacerlo, pueden establecer cómo abordan el instrumento y para qué lo utilizan (Dale et al. 2020).

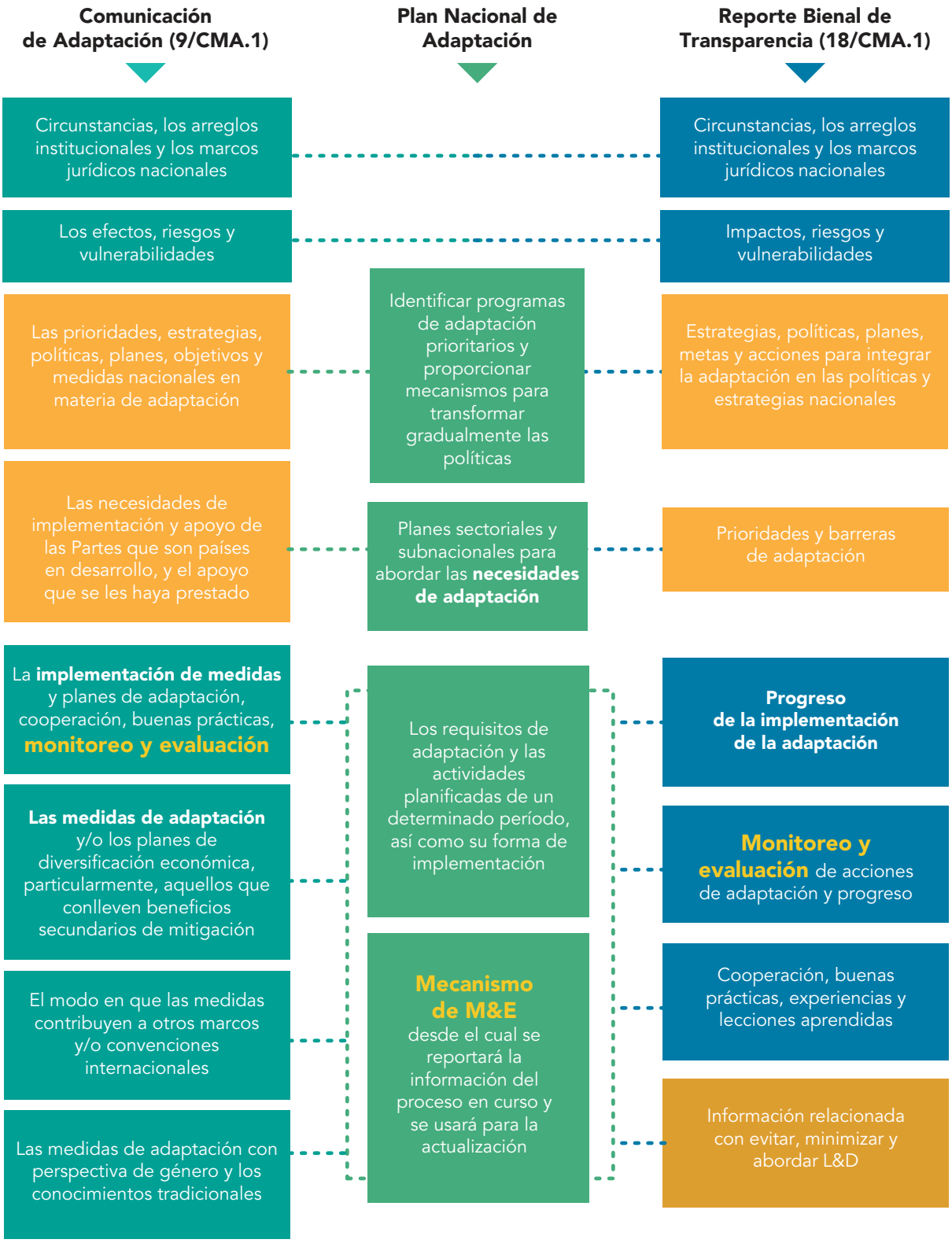


Por su parte, el componente de adaptación del BTR proporciona información retrospectiva (ex-post) sobre los impactos del cambio climático y la adaptación, incluye información sobre los resultados de los procesos de seguimiento y evaluación (M&E), la presentación de este componente no es obligatoria, ni sujeta a Examen Técnico por Expertos. En la Figura 27. Relación de los instrumentos de comunicación y reporte para la Adaptación, se presenta el detalle de los grupos de información que contienen los diferentes instrumentos de adaptación.

Teniendo en cuenta que la naturaleza de la adaptación, 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. Así mismo, los resultados de la aplicación del Índice de Transparencia presentan estas diferencias. Cinco de los países mostraron un nivel de transparencia medio con valores promedio del Índice[14] entre 2,8 y 2,2; el resto de los países un valor del Índice inferior a 1,9. Revisando el detalle de las puntuaciones del Índice (ver Figura 29. Resultado del análisis provisiones IV, A-D componente Adaptación) se puede observar, en general, un buen desempeño con respecto al reporte de información contextual acerca de las circunstancias y las prioridades nacionales de adaptación (Categorías IV.I, A y C), la mayoría de los países presentan un cumplimiento del 100% de las provisiones establecidas en el ETF.

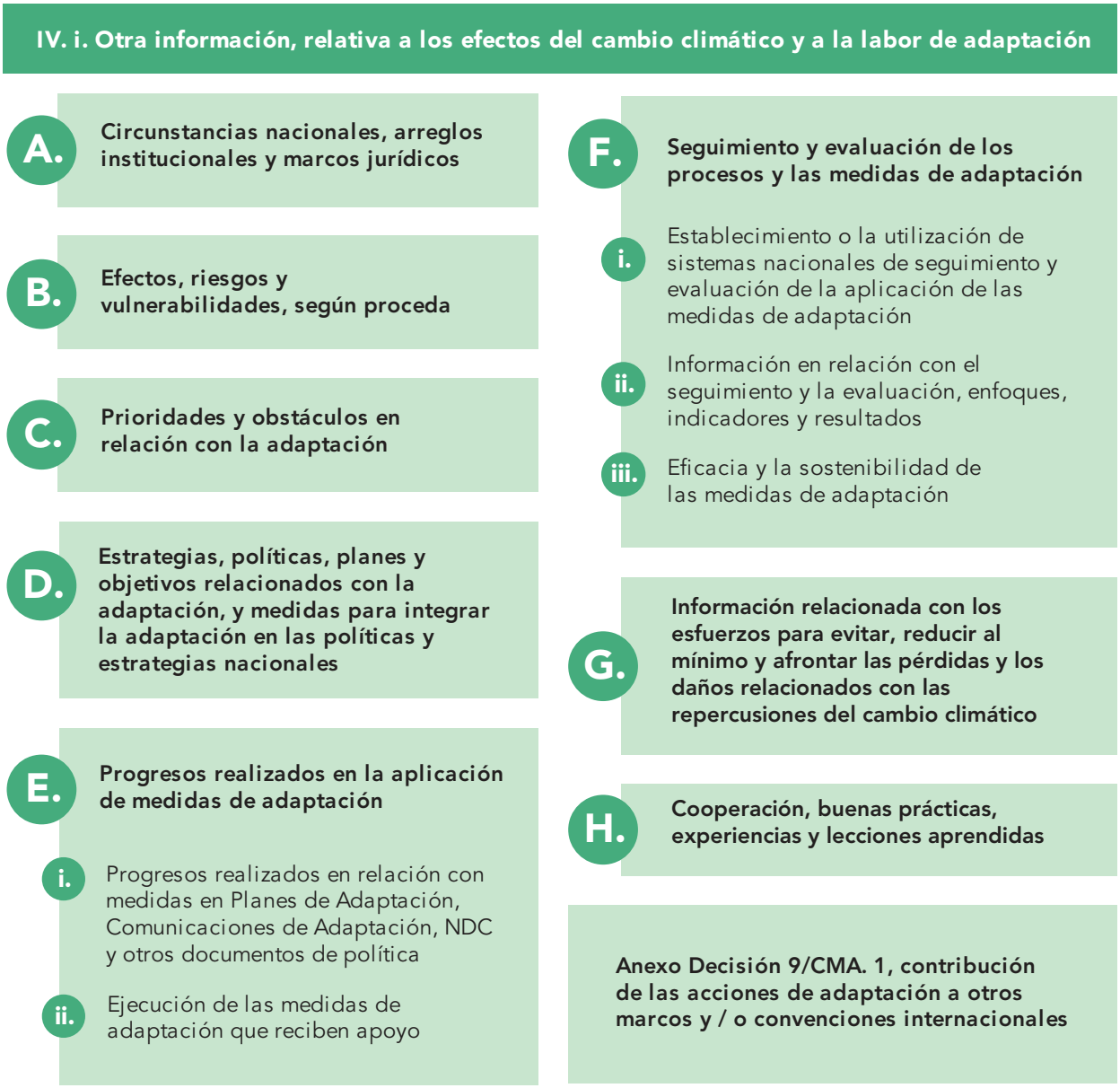
14. Considerando todas las categorías que se observan en la Figura 28. Categorías analizadas para el componente de Adaptación

Figura 27. Relación de los instrumentos de comunicación y reporte para la Adaptación



Fuente: elaboración propia

Figura 28. Categorías analizadas para el componente de adaptación

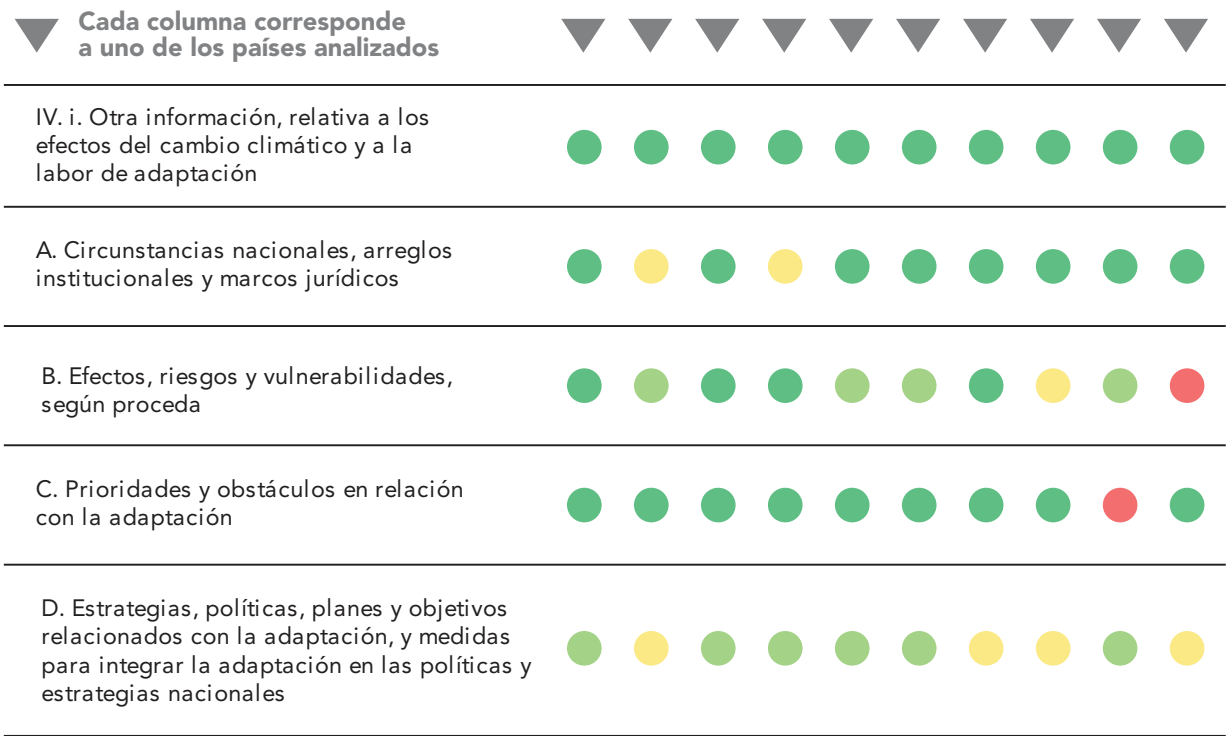


Fuente: elaboración propia

A partir de la información generada por el Índice de Transparencia y con base en la revisión de los documentos para su evaluación, 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. Adicionalmente, se pudo identificar que los países avanzan en la alineación de sus planes de adaptación con los ODS y otras políticas de desarrollo nacionales, procesos como el de la construcción de sus NAP han servido para fortalecer conocimientos sobre reducción y manejo de riesgos.

Con respecto a la categoría B, los países han avanzado en el análisis y reporte de los **efectos, riesgos y vulnerabilidades** frente a cambio climático a diferentes niveles y bajo diferentes aproximaciones, sin embargo, debido a esas diferencias se observan algunos países pocos estudiados y que además son altamente vulnerables, por lo que es necesario continuar fortaleciendo el desarrollo científico en esta área (Figura 29. Resultado del análisis provisiones IV, A-D componente Adaptación). Los resultados del Índice de Transparencia son variados y evidencian necesidades puntuales en algunos países para mejorar el conocimiento frente a los riesgos e impactos del cambio climático, lograr consolidar y sistematizar la información para evaluar los efectos, riesgos y vulnerabilidad, y una coordinación horizontal y vertical de entidades para facilitar la generación y flujo de información requerida.

Figura 29. Resultado del análisis de provisiones IV, A-D componente adaptación



Fuente: elaboración propia. Cada columna en la figura representa un país

El adecuado reporte de los efectos, riesgos y vulnerabilidades permitirá informar sobre la exposición del país a los impactos del cambio climático y comprender, cómo y por qué varios aspectos clave del país son vulnerables.



Esta información incluye la descripción de los cambios pasados y futuros (proyectados) en el clima, los cambios en la frecuencia y la gravedad de los riesgos relacionados con el clima, así como, la descripción de cómo estos cambios han impactado las dimensiones sociales, ambientales y económicas y los sectores clave de la economía nacional, y cómo se espera que estos impactos se desarrollen en el futuro. Comprende datos cuantitativos, cualitativos, mapas y otras ayudas visuales, con referencias a los resultados de ejercicios de modelación, evaluaciones de vulnerabilidad y otros ejercicios/estudios relevantes, junto con la descripción de las metodologías y herramientas utilizadas (Dale et al. 2020).

La identificación del contexto y perfil de vulnerabilidad es la primera etapa del proceso iterativo de adaptación[15], por lo tanto, una limitada generación de estudios a nivel de país y evidencia científica generada localmente para determinar cuáles son los impactos climáticos presentes y futuros que enfrenta, limita la capacidad del país de abordar las siguientes etapas de dicho proceso y en consecuencia la adecuada priorización de las acciones de adaptación. La generación de los escenarios es un elemento crucial en este proceso, pero se basan en una variedad de fuentes de información, que requieren la integración de diferentes actores (academia, investigación y gobierno) y su fortalecimiento para mejorar la información disponible respecto a la amenaza del cambio climático, la vulnerabilidad y el riesgo de los sistemas y poblaciones que puedan verse afectados.

Por su parte, como se observa en la Figura 29. Resultado del análisis provisiones IV, A-D componente Adaptación, otra categoría donde se requiere apoyar a los países es la referente a **Estrategias, Políticas, Planes y Objetivos relacionados con la Adaptación (D)**. Bajo lo establecido por las decisiones 9/CMA. 1 y 18/CMA.1, se incluye una serie de requisitos de información detallada sobre las metas, planes, políticas y acciones de adaptación establecidos por el país, la cual permite comprender por qué se han seleccionado las acciones específicas y cómo el enfoque general de adaptación está alineado con los objetivos de desarrollo del país y con el objetivo global de adaptación, establecido en el Artículo 7 del Acuerdo de París.

Aunque la mayor parte de los países obtuvieron un valor del Índice de Transparencia de 3, es necesario continuar fortaleciendo temas como la integración de los niveles subnacional, comunitario y del sector privado; el uso de la mejor información científica, perspectiva de género y conocimientos indígenas, tradicionales y locales, y los esfuerzos realizados para integrar el cambio climático en los instrumentos de planeación del desarrollo. Entre los retos para los países de la región está la falta de información centralizada de acciones de adaptación, con una alta dispersión de la información entre diversos actores, además, de la alineación de los diferentes procesos de políticas, en los cuales participan diferentes ministerios o departamentos gubernamentales, y para los cuales se requieren mecanismos de coordinación entre entidades, para lograr la integración con las iniciativas existentes en la planificación nacional.

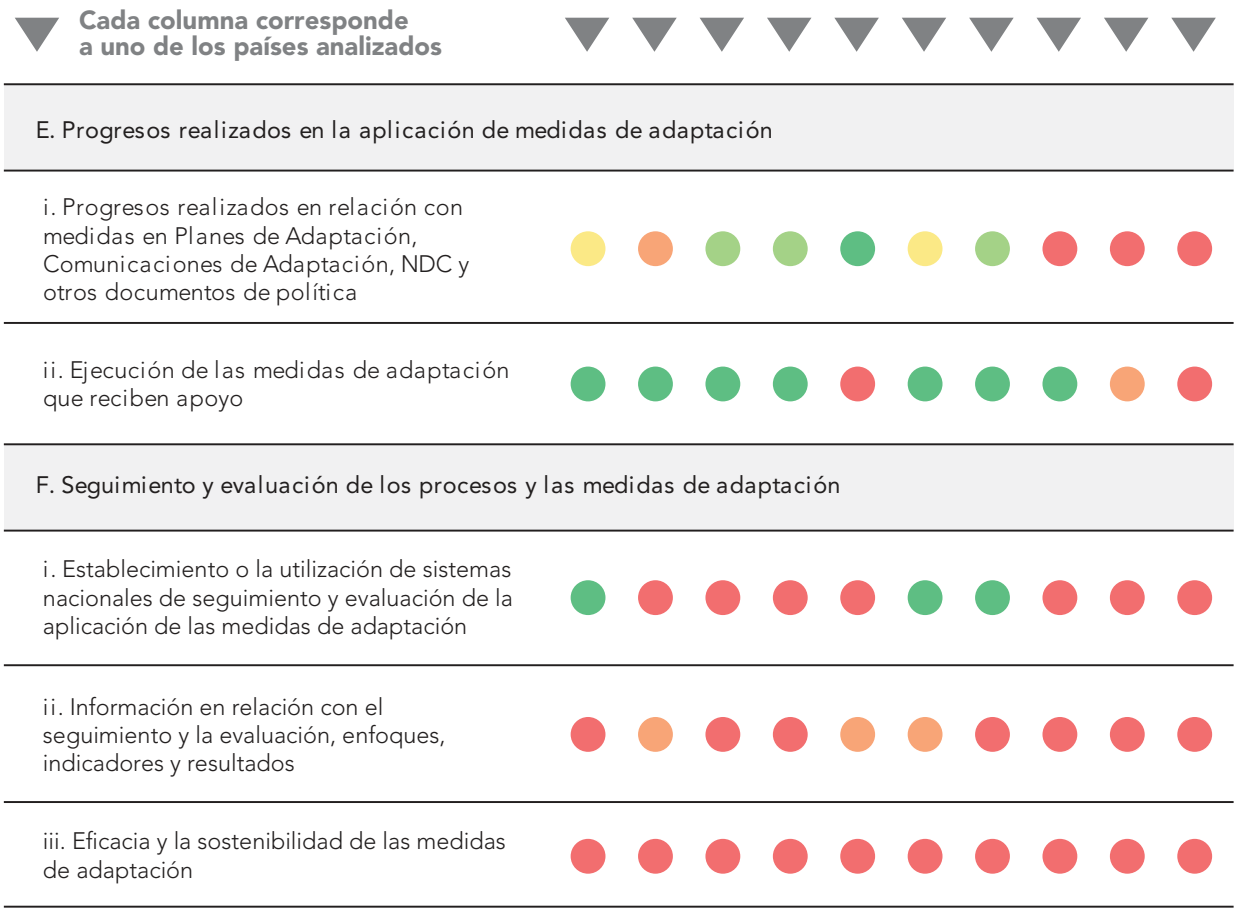
15. De acuerdo a Dale et al. (2020), el proceso iterativo de adaptación está conformado por 5 etapas: a) Evaluación del perfil y contexto de vulnerabilidad; b) Establecimiento de prioridades y metas; c) Planeación de los esfuerzos de adaptación; d) Implementación de las acciones de adaptación, e) Monitoreo, evaluación y aprendizaje para retroalimentar nuevamente este proceso iterativo de adaptación.

Seguimiento y reporte de las acciones de adaptación

En el índice de transparencia de adaptación, 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** (Figura 30. Resultado del análisis provisiones E y F componente de adaptación). A partir de los documentos revisados, es importante destacar la falta de información e indicadores que permitan evaluar resultados y progresos, así como también la falta de indicadores que permitan hacer seguimiento y evaluación de las medidas implementadas.

Como se puede ver en la Figura 30. Resultado del análisis provisiones E y F componente de adaptación, 3 países indican la utilización de sistemas nacionales de seguimiento y evaluación (F, i.), obteniendo un valor de Índice de Transparencia de 4, mientras que el resto de los países no mencionan dichos sistemas. El desempeño más bajo se obtiene para el grupo de información F, que corresponde a la información relacionada con el **seguimiento a través de indicadores (ii)** y la **evaluación de la eficacia y sostenibilidad de las medidas (iii)**.

Figura 30. Resultado del análisis de provisiones E y F componente de adaptación



Fuente: elaboración propia. Cada columna en la figura representa un país

Con base en el análisis de los documentos consultados para determinar la situación de los países frente al componente de adaptación, se pudo observar que, aunque muchos NAP mencionan la importancia del seguimiento a través del establecimiento de Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E), la mayoría se encuentran en proceso de conceptualización o construcción. De acuerdo al Adaptation Gap Report [Informe sobre la brecha de adaptación], (United Nations Environment Programme [UNEP] 2021), para los países del ALC las iniciativas de adaptación han aumentado desde el último informe, sin embargo, las principales barreras continúan siendo las institucionales y financieras, evidenciándose que la adaptación sigue principalmente en planeación y no en implementación, lo que conlleva a un retraso en cómo responden los países al cambio climático y limitada generación de información para poder evaluar el progreso de los procesos y medidas de adaptación. Especialmente para la adaptación, el financiamiento no es suficiente y no se ha logrado atomizar a los diferentes niveles de gobierno y tipo de actores que pueden movilizar la implementación de las acciones de adaptación.

La adaptación al cambio climático es un proceso complejo, el nivel de vulnerabilidad al cambio climático es diferente para las poblaciones y los sistemas naturales en un mismo país, lo que representa un desafío para el diseño, implementación y seguimiento de las medidas de adaptación. En ALC varios países han ido avanzando gradualmente en la conceptualización de sus sistemas de seguimiento de la adaptación, con diferentes combinaciones de análisis cualitativos e indicadores cuantitativos y cualitativos. La conceptualización y diseño de sistemas de seguimiento se ha desarrollado bajo diferentes objetivos y enfoques, la mayoría de los países analizados tienen sistemas de información de riesgo con métricas de cambio climático y sus impactos, así mismo, reconocen la necesidad de crear o reforzar sus sistemas para hacer seguimiento a la implementación de los compromisos en adaptación. Entre esos se destacan:

- Países con sistemas M&E poco desarrollados o en etapas de construcción.
- Países que no realizan un seguimiento basado en sistemas centrales de M&E, sino un seguimiento enfocado en las políticas, planes nacionales o proyectos concretos de adaptación.
- Ya han implementado un sistema integral con indicadores para hacerle seguimiento a las acciones para la adaptación en el marco de otros sistemas o como desarrollos independientes.

Bajo lo establecido por el ETF, el M&E de la adaptación tiene como objetivo seguir el progreso de las intervenciones de adaptación al cambio climático y analizar cómo estas intervenciones están reduciendo la vulnerabilidad al cambio climático (Price-Kelly et al. 2015). Un reto importante para los países de la región es la diversidad de enfoques en que los países abordan el M&E y las variables que monitorean, estas últimas determinan la naturaleza y alcance de la información generada, así como la posibilidad de atribuir cambios a acciones concretas de adaptación. Por ejemplo, un sistema que solo monitorea el avance en la implementación de acciones planificadas (insumos o las actividades) no generará información sobre los impactos de estas acciones, así mismo, por si solo el monitoreo de los cambios y tendencias en la exposición y vulnerabilidad, aunque mide el progreso que se está logrando hacia los objetivos y metas de adaptación, no podrán atribuir cambios a acciones específicas.

En materia de indicadores, algunos países han avanzado en la puesta en marcha de indicadores de adaptación mediante el establecimiento de hojas de ruta y fichas de recopilación de información para sistematizar los logros obtenidos en adaptación, sin embargo, la tendencia es el desarrollo de indicadores de proceso y no de impacto. Esto último se relaciona directamente con los requerimientos del ETF para la **categoría F, seguimiento y evaluación de los procesos y medidas de adaptación**, que busca responder a la pregunta de cuáles son los resultados e impactos de las acciones de adaptación implementadas.

Los resultados e impactos de la adaptación abarcan información cuantitativa o cualitativa, para la cual es importante garantizar que los resultados presentados estén acompañados de datos de línea base, como punto de comparación para efectivamente, generar información del grado de avance. Otro elemento del seguimiento y evaluación de los procesos y medidas de adaptación es el análisis de la eficacia, sostenibilidad y replicabilidad, para la cual es necesario que los países de la región desarrollen las capacidades necesarias para empezar a reportar de acuerdo con el mandato del ETF.

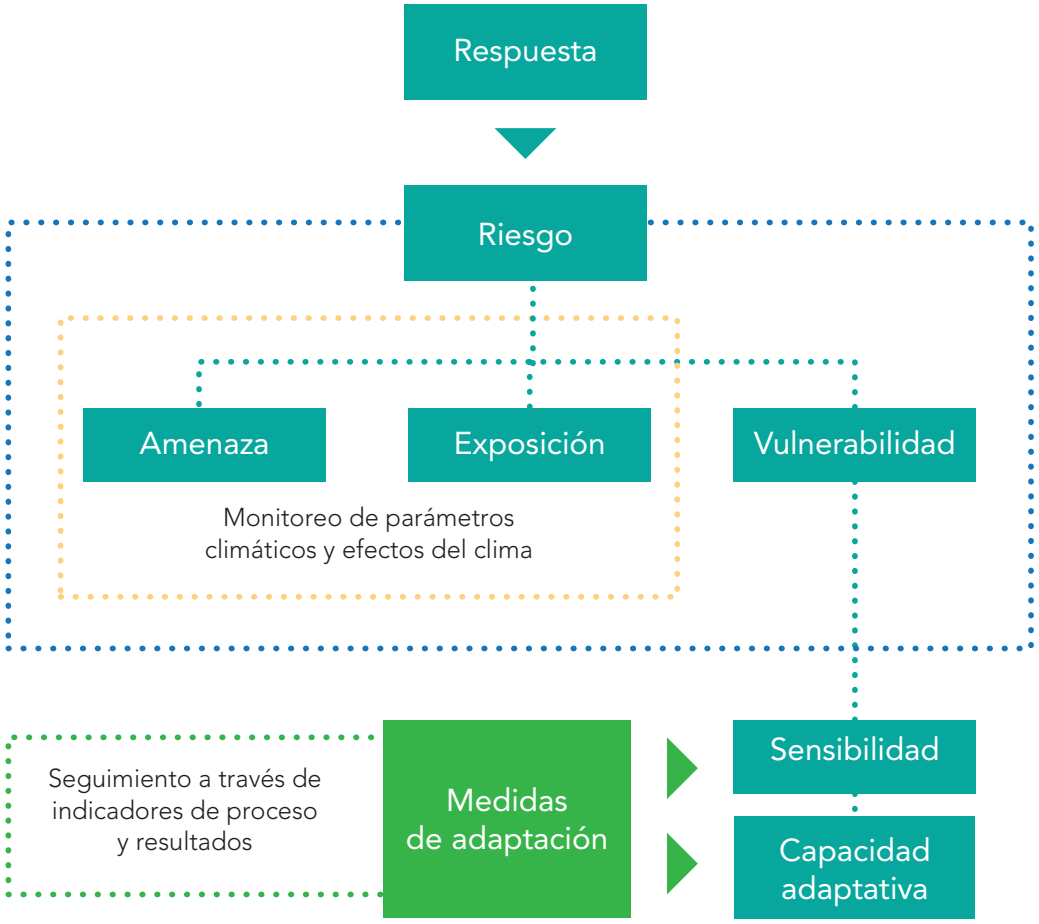
La eficacia y sostenibilidad de las medidas de adaptación incluyen una combinación de la información monitoreada e información proporcionada por procesos adicionales, por ejemplo, revisiones de expertos y consultas con partes interesadas. La eficacia corresponde a los procesos de evaluación de la adaptación, mientras que, la sostenibilidad se refiere a la capacidad de una acción o intervención para continuar logrando los resultados e impactos deseados en horizontes de mediano a largo plazo (Dale et al. 2020). Para los países de la región, la sostenibilidad, se constituye en un reto importante, ya que la financiación y las responsabilidades tienen una duración limitada.

En términos de seguimiento al progreso, el Acuerdo de París se concentra en la implementación de la NDC, por lo que la manera en que se plantean las metas para el componente de adaptación tendrá un impacto en las características y funcionalidades de los sistemas de seguimiento y evaluación requeridos para cumplir con los requerimientos del ETF. De acuerdo a la plataforma TAAN[16] (Tool for Assessing Adaptation in the NDCs) de los 10 países de ALC analizados, 8 incluyen el componente de adaptación en su NDC, con la mitad de ellos fijando metas en términos cualitativos únicamente y la otra mitad como una combinación, es decir, tanto metas cuantitativas como cualitativas.

Por ahora, la inclusión de la información relacionada con adaptación es voluntaria, por lo que los países tienen la flexibilidad de cómo establecen sus Sistemas de Monitoreo y Evaluación para hacer seguimiento a los progresos en la implementación, sin embargo, es un proceso complejo que debe ser abordado dentro de los procesos NAP y la ejecución de la NDC. Así mismo, deberá considerar de acuerdo a las metas establecidas como se integran otros niveles de implementación (subnacional, nivel de proyecto) y las métricas de adaptación para dar seguimiento a los compromisos, no solo para dar seguimiento a los procesos, sino también a los resultados (ver Figura 31. Elementos para el monitoreo y evaluación de la adaptación).

16. https://taan-adaptationdata.org/country-overview/

Figura 31. Elementos para el monitoreo y evaluación de la adaptación



Fuente: adaptado Cordero, C. (eds.) 2019

Cuadro 2. Planeación de la adaptación y seguimiento NDC: Caso Uruguay

Para hacer frente a los impactos del cambio climático, Uruguay se ha enfocado en el desarrollo de una estrategia nacional de planificación para la adaptación en los sectores que, por su vulnerabilidad climática, son prioritarios para la acción. Como consecuencia, ha desarrollado planes de adaptación para Ciudades, Zona Costera y el Sector Agropecuario. El Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático para el Sector Agropecuario (PNA-Agro) desarrolló una matriz operativa de indicadores para el monitoreo de la adaptación y fichas para cada medida que presentan su caracterización general, metas, la fuente de financiación, las instituciones responsables y barras de implementación [1].

Ejemplos indicadores para el monitoreo de la adaptación

#	Dimensión	Producto	Nombre del indicador	Forma de cálculo		Institución que reporta
1		Todos	**Tendencia de la productividad por rubro**	Análisis de la evolución de la tasa de crecimiento de indicadores de productividad promedio anuales en ganadería (kg carne/hectárea y kg carne/Unidad Ganadera), agricultura (kg cultivo/hectárea para soja, maíz y trigo), lechería (litros leche/Vaca Masa) y cosecha forestal (metros cúbicos sólidos de madera rolliza sin corteza/hectárea) en los últimos 10 o más años.	✔ ☆ 1	OPYPA, DIEA
2		Todos	**Tendencia de daños y pérdidas por eventos climáticos por rubro**	Análisis de la evolución de los daños y las pérdidas físicas y económicas en los últimos 10 o más años por eventos climáticos para los principales rubros.	✔ ☆ 1	OPYPA
3		Investigación y desarrollo	**Superficie ganadera en la que se aplican buenas prácticas de manejo del campo natural y manejo del rodeo de cría**	Porcentaje de superficie ganadera en la que se aplican buenas prácticas de manejo del campo natural y manejo del rodeo de cría, incluyendo ajuste de oferta de la forraje, manejo regenerativo y gestión adecuada de nitrógeno, sobre área total de pastizales.	✔ # % 1	OPYPA, DIEA

Fuente: Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático para el Sector Agropecuario de Uruguay

Con respecto al seguimiento de la NDC, en el marco del Sistema de Programación, Monitoreo, Reporte y Verificación (pMRV) se desarrollaron un conjunto de indicadores específicamente definidos para el seguimiento del progreso en la implementación de cada medida, así como la

evaluación de los resultados obtenidos. Adicionalmente, para favorecer la transparencia se creó un visualizador disponible en el sitio web del Ministerio de Ambiente para informar a la ciudadanía el avance de los objetivos y medidas incluidos en la NDC [2][3].

[1] Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad. 2019. Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático para el Sector Agropecuario de Uruguay

[2] República Oriental de Uruguay. 2021. Cuarto Informe Bienal de Actualización a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático

[3]https://visualizador.gobiernoabierto.gub.uy/visualizador/api/repos/%3Apublic%3Aorganismos%3Aambiente%3Avisualizador_cdn.wcdf/generatedContent

Perdidas y daños

En América Latina, la disponibilidad de datos sobre daños y pérdidas es muy limitada y a nivel internacional no se han establecido mecanismos estandarizados ni procesos formales para recopilarlos. Según un reporte reciente de la Ruta del Clima: "esto representa uno de los grandes retos para la justicia climática, en especial al considerar que las comunidades más vulnerables no solo enfrentan desproporcionadamente estos efectos adversos del cambio climático, sino que no cuentan con la información básica que dé cuenta de cómo se impacta su bienestar y se violentan sus derechos humanos a raíz de este fenómeno" (Martínez Blanco et al. 2022).

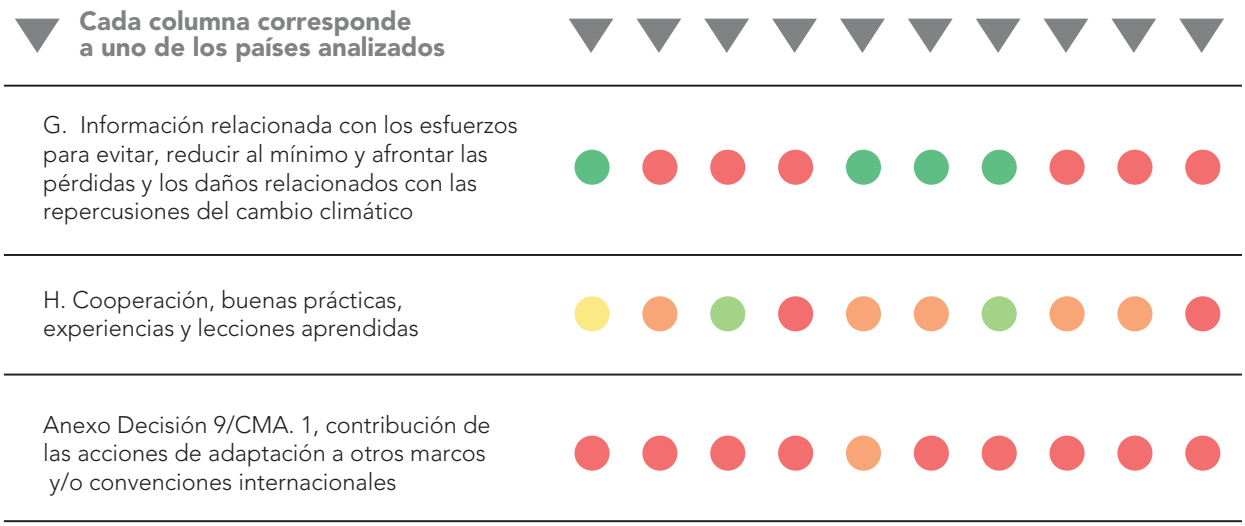
El tema de pérdidas y daños es particularmente relevante para una región considerada como una de las más vulnerables a los efectos del cambio climático. El último reporte sobre el Estado del Clima en América Latina y el Caribe de la Organización Meteorológica Mundial (2022) menciona que la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) registró un total de 175 desastres en la región durante el periodo 2020 – 2022, de estos el 88% de los eventos tienen un origen meteorológico, climatológico e hidrológico. Estos peligros representaron el 40 % de las muertes relacionadas con desastres y el 71 % de las pérdidas económicas registradas (Organización Meteorológica Mundial [OMM] 2022).

Desde su involucramiento en procesos de gobernanza internacional, la región ha demostrado su preocupación por el estado de vulnerabilidad y capacidad adaptativa. 16 países de 33 hacen parte de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés) que ha protagonizado las conversaciones sobre pérdidas y daños desde 1991. Más de una década después del llamado de AOSIS, en la COP13 del 2007, el término es usado explícitamente por primera vez en el contexto de la acción para la adaptación. El vínculo estrecho entre la adaptación y el debate sobre Pérdidas y Daños hace que a veces se confundan. De hecho, el Artículo 8 del Acuerdo de París menciona el tema de pérdidas y daños en términos de ***evitar*** (con acción para la mitigación), ***minimizar*** (con acción para la adaptación) y ***abordar*** pérdidas y daños (*a posteriori*). Cabe mencionar que un supuesto importante es que entre menos se invierta en adaptación, más pérdidas y daños tendrán que afrontar y abordar los países. Por esta razón, muchos países siguen pidiendo que la financiación para abordar estos problemas después de que ocurren tragedias climáticas sea nuevo, adicional y considerado como una categoría independiente a la adaptación.

A pesar de los debates teóricos y barreras en la práctica para abordar pérdidas y daños, estos no impidieron que la mayoría de los países latinoamericanos reportaran datos sobre pérdidas y daños económicos y no-económicos en sus NDC actualizadas. Otros países contemplan desarrollar mecanismos para determinar de manera más acertada los costos económicos de las pérdidas y daños. Por ejemplo, Chile menciona en su NDC actualizada que desarrollará una estimación de los costos asociados con las pérdidas y danos históricos para el 2025. Uruguay también menciona en su NDC que se ha contemplado el "diseño e implementación de un mecanismo de evaluación económica de daños y pérdidas por eventos climáticos, que permita disponer de un reporte anual nacional que brinde información por sector, población y territorio afectado".

De acuerdo a los resultados del Índice de Transparencia, 4 países cumplen con las provisiones de reporte del ETF logrando un valor del Índice de 4, incluyendo información relacionada con los esfuerzos para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños en los documentos nacionales consultados para la evaluación del componente de adaptación (ver Figura 32. Resultado del análisis provisiones G, H y anexo 9/CMA.1 componente de adaptación).

Figura 32. Resultado del análisis de provisiones G, H y anexo 9/CMA.1 componente de adaptación



Fuente: elaboración propia. Cada columna en la figura representa un país

Los elementos reportados bajo la categoría de pérdidas y daños varían de país en país y muchos no ofrecen todavía una definición concreta, varios países reportan los costos económicos de los daños que están directamente asociados a eventos climáticos puntuales, especialmente los huracanes. En ALC la mayoría de los países reporta daños y pérdidas en términos económicos, número de vidas, y hogares afectados, por ejemplo:

- Colombia: En el 2018, Colombia reportó ante la CMNUCC en su primera NDC que los daños y pérdidas sufridos por el país se estimaban en USD 6 mil millones. Estos daños y pérdidas fueron resultado del fenómeno de La Niña (periodo 2010 – 2011), que dejó 3,2 millones de personas afectadas, 3,5 millones de hectáreas inundadas y 845 vías primarias y secundarias cerradas, provocando afectaciones socioeconómicas.
- Honduras: Las tormentas tropicales Eta y Iota del 2020, afectaron a alrededor de 3 900 000 hondureños y 95 personas perdieron la vida. Estos eventos causaron pérdidas económicas por más de USD 2 170 millones de dólares. Se comunicó el daño de "92 646 viviendas, 174 derrumbes, 534 escuelas, 130 puentes, 921 carreteras, 79 comunidades incomunicadas, 96 649 personas en albergues y la pérdida total de 300 viviendas" (NDC Gobierno de la República de Honduras 2021)
- República Dominicana: En su NDC actualizada se señala que el huracán Jeanne (2004) provocó daños por USD 417 millones (1,3 % del PIB), los huracanes Irma y María (2017) causaron daños estimados en USD 182,4 millones, y las lluvias de noviembre de 2016 y abril 2017 produjeron pérdidas directas estimadas en USD 862 millones. El establecimiento del Sistema de Recopilación y Evaluación de Daños para la República Dominicana (SIRED-RD) fue un logro importante para el país.

Reportar daños o pérdidas que resulten de eventos climáticos de proceso lento ("*slow-onset events*") todavía resulta complicado, sin embargo, algunos países ya están identificando como abordar este tema. Por ejemplo, Panamá menciona en su NDC actualizada que busca expandir su nueva plataforma Sistema para la Recopilación y Evaluación de Daños (SIRED) para "incluir aquellos eventos de proceso lento como lo son la desertificación y degradación de tierras y bosques, la pérdida de biodiversidad, la salinización, el aumento del nivel del mar, la acidificación oceánica" (NDC 2020, p.86).

Como se mencionó más arriba, el análisis y el reporte de pérdidas y daños es muy incipiente en la región y constituyen un reto importante en términos de la generación y uso de la ciencia y el conocimiento necesaria para su evaluación, por lo tanto, cada país debe analizar su propia realidad e identificar las prioridades en términos de los sectores que serán más severamente afectados en los próximos años e identificar la información relevante que se requiere y las oportunidades de apoyo en el marco internacional. Medir las pérdidas y los daños causados por las amenazas climáticas es una herramienta útil para evaluar la eficacia de las acciones de adaptación, de manera que es necesario crear la capacidad necesaria en los países de la región para evaluar las pérdidas y daños, desarrollar las acciones para abordarlos y crear los arreglos institucionales para facilitar la implementación de dichas acciones.

Seguimiento del apoyo para el financiamiento climático

El Marco Reforzado de Transparencia aborda el financiamiento climático dentro de las secciones de apoyo recibido y requerido, el cual incluye además, los componentes de Desarrollo y Transferencia de Tecnologías y Construcción de Capacidades. En el marco del BTR se proporciona flexibilidad a los países en desarrollo para el reporte de esta información, es decir, no es obligatorio su reporte, sin embargo, se alienta el reporte para fomentar la transparencia en los flujos de financiamiento para el cambio climático y visibilizar las necesidades identificadas para la implementación de las acciones priorizadas por los países.

Actualmente, los países en desarrollo deben proporcionar a través de sus Comunicaciones Nacionales y BUR información sobre: limitaciones, vacíos y necesidades financieras, técnicas y de creación de capacidad e información actualizada sobre los recursos financieros, la transferencia de tecnología, el desarrollo de capacidades y el apoyo técnico recibido. De acuerdo al análisis técnico de los BUR[17], se encontraron resultados disponibles para 7 de los 10 países de ALC evaluados, de estos, 4 cumplieron totalmente con los párrafos 14 a 16 de las directrices de la CMNUCC sobre los BUR, en 2 de los países se encuentran vacíos relacionados con el Desarrollo y Transferencia de Tecnología, mientras que en uno de los países se encontraron vacíos con respecto a las necesidades financieras relacionadas con la mitigación y adaptación. Este panorama inicial muestra también las diferencias en el grado de avance, los enfoques para consolidar la información y la granularidad de esta.

Bajo lo establecido por el ETF a través de la decisión 18/CMA.1, la información requerida se vuelve más detallada y eficiente. En esta parte, los países proporcionan una combinación de formatos textuales y tabulares con información sobre las circunstancias nacionales y arreglos institucionales, es decir, sobre los sistemas

17. https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-update-reports-non-annex-i-parties/technical-analysis-of-burs

y procesos utilizados para identificar, rastrear y reportar el apoyo recibido y requerido, incluyendo una descripción de los desafíos y limitaciones. Así mismo, se proporciona información sobre las prioridades, estrategias y el apoyo necesario para el cumplimiento de las NDC e información sobre los supuestos, las definiciones y las metodologías utilizadas.

Figura 33. Relación de los elementos a comunicar para el componente de financiamiento



Fuente: elaboración propia

Como se muestra en la Figura 33. Relación de los elementos a comunicar para el componente de financiamiento, los formatos tabulares de reporte incluyen una serie de requerimientos de información específicos, relacionados no solamente con los montos del apoyo financiero requerido y recibido, sino también una caracterización completa que permita darle una mejor trazabilidad a los flujos de financiamiento. La consolidación de la información requerida genera unos retos importantes en términos de los esfuerzos para organizar y centralizar las necesidades de financiamiento, pero además desarrollar o adecuar las bases de datos, registros y sistemas de información para capturar lo requerido bajo dichos formatos.

Para el análisis del estado de avance de los países de ALC frente al seguimiento del financiamiento climático se utilizaron los Informes Bienales de Actualización (BUR, por sus siglas en inglés) como principal fuente de información. Entre los países estudiados, la mayoría de los países cuentan con al menos 1 BUR, se destacan algunos por la cantidad de reportes de este tipo publicados hasta el momento y un solo país dentro de este grupo que aún no publica su BUR, pero que cuenta con otros instrumentos para la verificación de sus metas climáticas (NDC). Aunque la experiencia en materia de reporte de ciertos países de la región se puede considerar una ventaja, esto no se puede considerar un sinónimo de mejor desempeño en cuanto al índice de transparencia para financiamiento climático, países con 2 BUR mostraron un nivel de avance comparable o superior para grupos de información específicos, en comparación con otros países con mayor número de BUR publicados. En los países con un solo BUR publicado, se observa un menor nivel de avance, especialmente frente al reporte de la información detallada de la ayuda financiera requerida y recibida.

Considerando únicamente el último BUR publicado por cada país, los resultados de la aplicación del Índice de Transparencia muestra que todos los países cuentan con el máximo puntaje posible frente al reporte de las circunstancias nacionales, arreglos institucionales y estrategias nacionales, que incluye: a) la descripción de los sistemas y procesos utilizados para identificar, rastrear y reportar el apoyo necesario y recibido, incluida una descripción de los desafíos y limitaciones; y b) Información sobre las prioridades y estrategias del país y sobre cualquier aspecto de la NDC que necesite apoyo.

Por otra parte, como se muestra en la Figura 34. Resultados del análisis de las provisiones del ETF, sobre el apoyo financiero requerido, la aplicación del Índice de Transparencia frente al reporte de información sobre el apoyo financiero requerido presenta una mayor diversidad de puntajes. Se destaca un grupo avanzado con un valor del Índice de Transparencia[18] de 3, con un promedio de cumplimiento de las provisiones superior al 60%; un grupo que muestra un nivel de transparencia medio con valor del Índice de 2, con un promedio de cumplimiento de las provisiones entre 40% y 60%, y finalmente, un grupo menos avanzado con un valor del Índice de 1. Entre estos países las carencias se dan por la ausencia de una cuantificación monetaria y horizonte temporal de sus proyectos, la identificación del tipo de instrumento financiero preferido, e información tabulada más simple como el sector o el tipo de apoyo requerido.

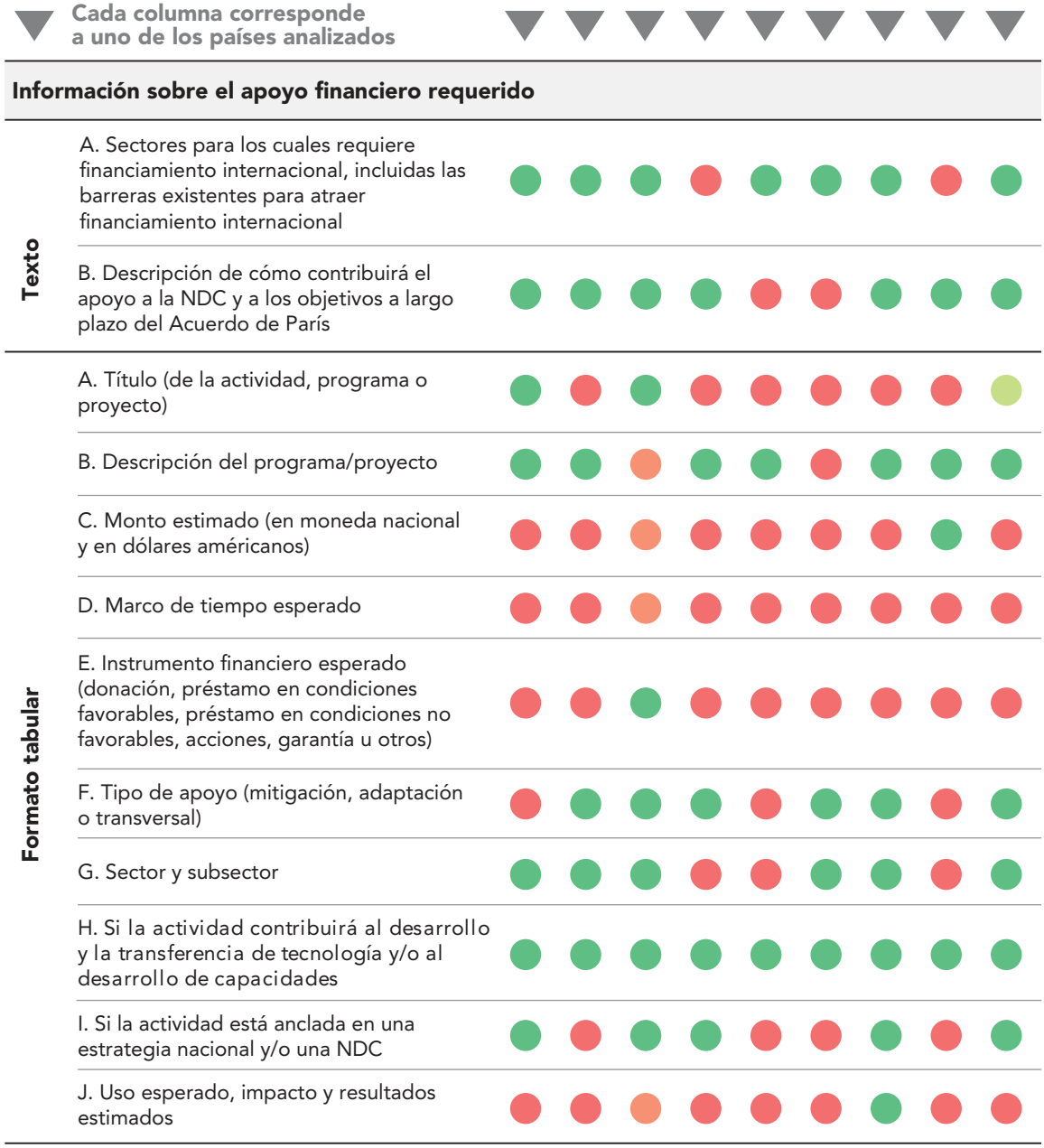
En el caso del reporte de la ayuda financiera recibida por los países de ALC analizados, la mayoría de los países presenta un nivel de avance medio con un Índice de Transparencia[19]

18. considerando todas las categorías que se observan en la Figura 34. Resultados del análisis de las provisiones del ETF sobre el apoyo financiero requerido

19. considerando todas las categorías que se observan en la Figura 35. Resultados del análisis de las provisiones del ETF sobre el apoyo financiero recibido

de 2, con un promedio de cumplimiento de las provisiones superior al 40%; y un grupo menos avanzado con un valor del Índice de 1, con un promedio de cumplimiento de las provisiones inferior al 30%. En ambos grupos se observa poca claridad respecto a las entidades específicas que implementan y reciben los montos asociados a las acciones climáticas en cada país, así como, la carencia de horizontes temporales claros, el estado actual y la falta de información sobre los impactos y resultados esperados por la aplicación de los respectivos proyectos financiados.

Figura 34. Resultados del análisis de las provisiones del ETF sobre el apoyo financiero requerido



Fuente: elaboración propia. Cada columna de la figura representa a un país

Figura 35. Resultados del análisis de las provisiones del ETF sobre el apoyo financiero recibido



Fuente: elaboración propia. Cada columna de la figura representa a un país

A partir de la aplicación del Índice de Transparencia para el componente de Financiamiento Climático y el análisis de los BUR, se observa un menor nivel de articulación con los mandatos de reporte bajo el ETF relacionado con:

- Definición de horizontes temporales claros tanto con respecto a de ayuda financiera requerida como recibida.
- Instituciones que reciben los fondos y quiénes implementan los proyectos.
- Vinculación entre el proyecto climático y la respectiva estrategia nacional y/o NDC de la que es parte.
- Información respecto del estado de los fondos, es decir, si ya fueron recibidos o solo existe un compromiso entre las partes, y también del estado del proyecto respectivo.
- Usos, impactos y resultados esperados de los proyectos implementados.

Como se indicó más arriba, comprender cuánto financiamiento climático total llega a la región sigue siendo un desafío, debilidades en los procesos, datos y sistemas utilizados para su rastreo puede dar lugar a una deficiente contabilización de los flujos financieros, dificultad para identificar brechas de financiamiento y limitada información que le permita formular estrategias de apalancamiento de recursos para cumplir con los compromisos en adaptación y mitigación.

El reporte del **apoyo financiero recibido** suele consistir en la presentación de información que es más sencilla de monitorear, ya que el apoyo recibido suele venir en forma de proyectos de cooperación internacional y financiación que se rastrean en líneas de acción concretas. Pese a lo anterior, cuando no existen criterios armonizados para definir qué constituye un proyecto o acción de cambio climático de diferentes donantes, protocolos de captura y presentación de informes sobre los flujos de financiación entre donantes y receptores, y cuando se cuenta con información incompleta y desactualizada se podría presentar una doble contabilización (sobreestimación) o subestimación de los flujos financieros (Adaptation Watch 2017, p. 39 - 48). Una de las dificultades que más sobresalen entre los países de la región es el acceso o forma de los datos disponibles sobre el financiamiento climático y la deficiencia de las bases de datos preexistentes que no fueron diseñadas para el reporte de cambio climático.

Por otra parte, la definición y reporte del **apoyo financiero requerido** es un ejercicio más complejo que requiere enfoques más sofisticados, que implican una buena comprensión de los gastos actuales relacionados con el clima, la cartera de medidas establecidas en la NDC y ECLP, el costo de implementación de las medidas y las diferentes opciones disponibles para financiar su implementación. Es decir, la definición de lo que puede financiarse a través del presupuesto nacional y lo que requiere financiación adicional, así como, los instrumentos de financiación adecuados. La mayor parte de las NDC de los países de ALC expresan la condicionalidad de las metas sujetas al apoyo internacional, por lo que entender la cantidad de financiamiento necesaria es un elemento esencial para lograr la movilización de recursos para alcanzar sus objetivos de mitigación y adaptación.

Entre las dificultades que sobresalen en los países de la región se destacan deficiencias en la homologación de información y aseguramiento de la calidad para poder garantizar reportes consistentes, falta de guías y metodologías que definan que se entiende como financiamiento climático y el desafío que implica el ajuste de sistemas de monitoreo y reporte de los recursos públicos para incluir consideraciones de cambio climático.

En todos los países analizados se ha reconocido la importancia de tener un sistema de seguimiento para el financiamiento climático, de hecho, 2 países cuentan con sistemas MRV implementados, mientras que otros 6 se encuentran en fases de diseño o desarrollo. Es importante mencionar que, aunque la mayoría aún no tiene implementados sistemas MRV, esto no quiere decir que no hayan establecido procedimientos para la captura de información o los procesos necesarios para reportar información sobre financiamiento climático a través de Comunicaciones Nacionales o BUR. Lo anterior, ha permitido ir identificando aspectos para la mejora de sus reportes, en algunos países se ha identificado los requerimientos de información que establecen los formatos tabulares del ETF, los vacíos y ajustes necesarios para cumplir con dichos requerimientos.

De acuerdo a los resultados del análisis realizado a través del Índice de Transparencia, se puede establecer de manera general que los países necesitan fortalecer o desarrollar capacidades técnicas, recursos humanos y económicos para reportar el **apoyo financiero requerido y recibido**, lo cual está claramente relacionado con el **seguimiento y etiquetado de los flujos de financiamiento**, pero también con la **gestión del financiamiento climático**.

El **seguimiento y etiquetado de los flujos de financiamiento** implica la identificación, medición y monitoreo de las actividades y gastos relevantes para responder al cambio climático, actividades que aumentan la transparencia y mejoran las capacidades para evaluar la calidad del gasto y alinearlo con los objetivos más amplios de desarrollo. Para el seguimiento y etiquetado no existen metodologías consensuadas a nivel internacional, por lo tanto, los países deben identificar y acordar (con base en las prácticas internacionales) las metodologías para identificar con precisión cuáles son los gastos climáticos y sus actividades asociadas, y cómo se relacionan con las políticas, es decir, si se trata de una respuesta de mitigación, adaptación o gestión de riesgos y desastres asociados al cambio climático (Pizarro et al. 2021, p. 10). En ALC, 5 países cuentan con algún mecanismo, clasificador o marcador presupuestal que permita rastrear de manera sistemática y periódica el volumen de recursos presupuestales que se canalizan para acciones que inciden en el cambio climático, y 14 han realizado o están en proceso de realizar algún tipo de seguimiento del gasto público en cambio climático o evaluaciones sobre la calidad de ese gasto (Delgado et al. 2021, p. 62).

El seguimiento del financiamiento climático permite que los gobiernos tengan información robusta sobre cuanto están invirtiendo de sus presupuestos en materia de acción climática, fomenta el alineamiento de los flujos de financiamiento a las NDC, puede mejorar la precisión de la contabilización del apoyo financiero recibido y requerido al ayudar a evitar el doble conteo o subestimación del financiamiento climático y sirve como paso inicial del ciclo virtuoso que permite definir las acciones secuenciadas para financiar las NDC y ECLP (ver Figura 36. Ciclo virtuoso de financiamiento climático).

Figura 36. Ciclo virtuoso de financiamiento climático



Fuente: adaptado PNUMA 2018

Por su parte, la **gestión del financiamiento climático** involucra la definición de los costos asociados con las medidas de mitigación y adaptación formuladas para el cumplimiento de los compromisos nacionales, la definición de estrategias de financiamiento y la capacidad de todos los actores para gestión de los recursos requeridos.

La estimación de los costos es la herramienta necesaria para identificar las necesidades de financiamiento de las acciones que llevarían al cumplimiento de los compromisos nacionales en materia de adaptación y mitigación. De acuerdo a la información provista en los documentos de la NDC de los 10 países de ALC analizados, 3 incluyen información sobre los costos asociados con la implementación de sus metas, y a partir de su publicación varios países han empezado a consolidar la información, establecer las metodologías y desarrollar las estimaciones de dichos costos. La estimación de los costos de las medidas de la NDC plantea el desafío de contar con información sobre tipos de costos, gastos, inversiones necesarias, pero además depende de la información asociada a las medidas, es decir, el nivel de desagregación, datos y supuestos utilizados para la formulación de estas. En los países de ALC analizados, la mayoría de las metas propuestas en la NDC son del tipo reducciones de emisiones de GEI en comparación con un escenario de referencia, por lo tanto, requiere la contabilización de costos de los elementos en el escenario tendencial o BAU y en el escenario NDC para estimar los costos asociados con el cumplimiento de la meta.

Por su parte, la definición de estrategias de financiamiento climático se orienta a materializar los compromisos nacionales en materia de cambio climático, situando los flujos financieros a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca al cumplimiento de las metas de adaptación y mitigación fijadas por cada país. Es el resultado de un proceso mediante el cual un país determina qué necesita ser financiado, cómo se financiará, quién lo financiará y cómo medir el cumplimiento de las metas climáticas; en la agenda de implementación de las NDC la formulación de este tipo de estrategias juega un papel importante para la alineación de las metas climáticas nacionales con los espacios fiscales (Delgado et al. 2021). Además, las estrategias de financiamiento climático permiten optimizar el uso de los recursos públicos y de cooperación internacional, catalizar la inversión privada a mayor escala y orientar la elaboración de carteras de inversión.

En la región un número limitado de países cuenta con este tipo de estrategias y se evidencia diferencias notables en el nivel de avance frente al financiamiento para el cambio climático en los países de la región. Unos pocos han avanzado hacia la consolidación de los arreglos institucionales y estrategias para movilizar financiamiento, sin embargo, la mayoría de los países todavía muestran un menor nivel de avance, para el cual es necesario continuar con los procesos de creación y fortalecimiento de capacidades en todos los actores clave involucrados en la movilización del financiamiento requerido para el cumplimiento de sus metas.

Cuadro 3. Financiamiento climático: caso Chile

En 2019, Chile presentó su primera "Estrategia Financiera contra el Cambio Climático" (EFCC), en el marco de la COP25. Esta estrategia cuenta con el apoyo de diferentes actores tanto de la esfera pública como de la privada y busca establecer los lineamientos y condiciones necesarias para lograr una transición a una economía resiliente y baja en emisiones de carbono que sea capaz de alcanzar los ODS y objetivos planteados en torno a la neutralidad de emisiones de GEI del país para el año 2050. La estrategia que se enmarca en los medios de implementación financieros del Acuerdo de París considera tres ejes de acción (Gobierno de Chile 2020): i) la generación de información, datos y análisis bajo un marco institucional coherente; ii) la promoción de instrumentos económicos y financieros verdes que apoyen el desarrollo de mercados bajos en emisiones y resilientes al clima, y iii) el fortalecimiento de las finanzas verdes en el sector financiero. En la figura a continuación se presenta el escenario general del financiamiento climático de Chile.

Mapa de financiamiento climático en Chile



Fuente: Centro Cambio Global Universidad Católica de Chile 2021

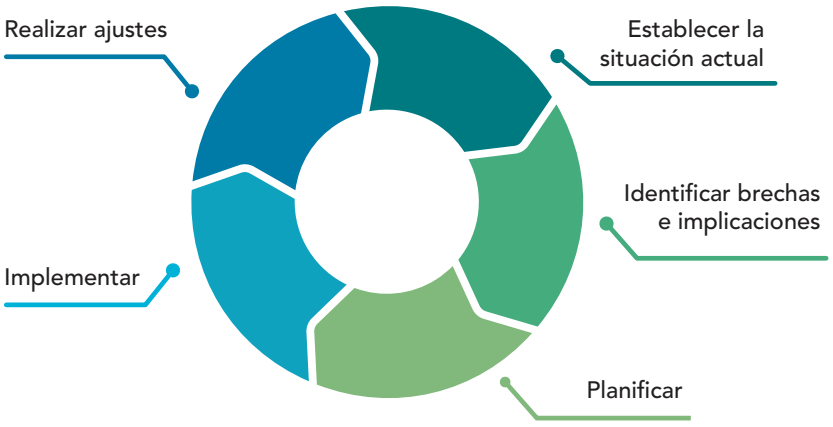
4. Recomendaciones para fortalecer los Sistemas de Transparencia en ALC

Para reportar el avance en materia de acción climática, los países de ALC han construido sus propias trayectorias hacia la transparencia, sustentadas en diferentes arreglos institucionales y procesos definidos para responder a las necesidades nacionales y los mandatos a nivel internacional.

Considerando la adopción del ETF y las diferentes decisiones que lo operativizan, varios países de la región han identificado las posibles implicaciones para sus actuales sistemas MRV y M&E, y han tratado de incorporar algunos de los elementos en los reportes más recientes (BUR, Comunicaciones Nacionales, etc.). La aplicación del Índice de Transparencia encontró el caso de países con un estado avanzado de cumplimiento en relación con los Inventarios Nacionales de Emisiones y Absorciones de GEI o la información para facilitar la claridad, transparencia y comprensión de la NDC.

Por otro lado, los resultados del Índice de Transparencia también permiten identificar otras provisiones de reporte y categorías específicas de información con un menor nivel de cumplimiento frente a los requisitos de reporte establecidos por el ETF, que, por tanto, se constituyen en áreas en las que se requiere bien sea el desarrollo o el fortalecimiento de capacidades técnicas y el direccionamiento de recursos financieros para lograr el cumplimiento de dichos requerimientos. Para responder a los retos que representa el ETF se recomienda desarrollar un proceso cíclico de planeación (PATPA y FAO 2021) que les permita a los países de ALC priorizar, ajustar y mejorar sus sistemas de MRV y M&E para alcanzar el estándar de transparencia que establece el Acuerdo de París (ver Figura 37. Planificación para alcanzar el estándar de reporte del ETF).

Figura 37. Planificación para alcanzar el estándar de reporte del ETF



Fuente: Adaptado de PATPA y FAO 2021

En el primer paso se hace un balance de lo que ya está disponible y es comunicado a través de diferentes instrumentos de reporte, el segundo consiste en identificar los elementos faltantes en los sistemas existentes (no reportados actualmente) y las implicaciones de su incorporación en los arreglos institucionales y sistemas MRV, M&E u otros sistemas de información utilizados para el reporte de la acción climática. El Índice de Transparencia puede apoyar el desarrollo de los primeros dos pasos para los componentes obligatorios y no obligatorios que establece el ETF.

El siguiente paso consiste en la planificación de los desarrollos, ajustes y mejoras requeridos para el cierre de las brechas y vacíos identificadas en el paso anterior. En este paso, se recomienda priorizar los esfuerzos de acuerdo a los criterios establecidos por cada país, (se podría considerar la obligatoriedad y flexibilidad de las disposiciones, las capacidades técnicas y financieras, disponibilidad de información, entre otros) y desarrollar una hoja de ruta que establezca los desarrollo, ajustes y mejoras a realizar y los plazos para su implementación a lo largo del tiempo. Este ejercicio de planeación es clave, ya que permite identificar las necesidades específicas de los países (las cuales varios países están comunicando a través de los BUR) en materia de transparencia y, además, permiten visibilizar los grandes desafíos que enfrentan los países de la región que direccionan las solicitudes de apoyo por parte de los organismos de cooperación y solicitudes de financiamiento, el cual debe ser un ejercicio flexible y dinámico en el tiempo.

4.1 Estructuras de Gobernanza para la Transparencia Climática

Como se ha mencionado a través del documento, los desafíos de los países para cumplir con las provisiones de reporte a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como para incrementar la ambición climática a nivel doméstico, requieren de estructuras de gobernanza que permitan la correcta articulación e intercambios de información de los diversos actores estatales y no estatales involucrados en el proceso.

Los países analizados en el reporte dentro de la región de América Latina y el Caribe tienen diversas estructuras de gobernanza que se ajustan a sus contextos y necesidades específicas. Usualmente, las estructuras de gobernanza vienen ordenadas a través de arreglos institucionales establecidos en Leyes Marco de Cambio Climático de los países (o sus equivalentes), así como complementadas a través de Decretos Presidenciales que permitan reglamentar ciertos ajustes a niveles más puntuales (bilaterales o multilaterales en diversos casos).

Como respuesta inicial del análisis se puede establecer que ninguna estructura de gobernanza climática es cualitativamente superior a sus pares, ya que como se ha mencionado, responden a diversos contextos y arreglos institucionales precedentes en cada uno de los países. Sin embargo, algunos criterios apoyan la selección de un sistema de gobernanza climático más conveniente a cada contexto:

- **Nivel de Representación:** El nivel de representación Ministerial es el más común entre los países analizados. Responde al hecho de que los ministros o secretarios de las carteras de medio ambiente de los países son la autoridad técnica y política máxima en materia de cambio climático, normalmente dentro de Direcciones de Cambio Climático a nivel nacional. El nivel de representación

Presidencial responde a países en los que el presidente de la República tiene bajo su ordenanza directa alguna especie de consejo técnico y político que informe y sea referente sobre cambio climático en el país. Los países que tienen este nivel de representación delegan en autoridades inmediatas bajo la Presidencia, la agenda climática, ya que los presidentes tienen bajo su responsabilidad la agenda económica y social del país. En todos los casos, es importante asegurarse que las autoridades designadas a liderar la agenda climática tengan los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones y los poderes legítimos para realizarlas, tomando decisiones basadas en la ciencia. Adicionalmente, se debe velar porque existan responsabilidades claramente diferenciadas y complementarias entre las partes, sobre todo cuando existe una mezcla de niveles de representación (Ministerial y Presidencial) y, de esta manera, permitir un adecuado desarrollo de las funciones de manera armoniosa y eficiente.

- **Grado de Representación:** El grado de representación concentrado en pocas instituciones normalmente es conveniente cuando existen relaciones o acuerdos institucionales previos entre dichas instituciones que han funcionado para otros propósitos. Sin embargo, se requiere hilar diversos acuerdos institucionales con todos los actores involucrados para tener un sistema de gobernanza climática abarcador. En cuanto a los Comités Interinstitucionales sobre Cambio Climático, se puede inferir que es un proceso que congrega a diferentes actores bajo un mismo marco jurídico. Es probable que la creación del comité y poner de acuerdo a todas las partes lleve más tiempo que hacer acuerdos bilaterales individuales, sin embargo, la figura puede llegar a presentar eficiencias al traer a todos los actores a la mesa, a la vez. Es importante considerar que las estructuras de este grado de representación deben ser lo suficientemente robustas como para permitir las interacciones necesarias entre los actores, pero también flexibles que puedan incorporar a más actores en caso de ser necesario. En todos los casos, los niveles subnacionales de gobernanza climática juegan cada vez un rol más preponderante en los países de la región. Sin embargo, no en todos los países analizados están siendo considerados a partir de la documentación oficial consultada, por lo que la flexibilidad de poder incluir a estos actores se convierte en relevante.

- **Inclusión de Actores No Estatales:** En todos los países analizados, se contempla la inclusión de actores no estatales dentro de las estructuras de gobernanza climática. Sin embargo, no en todos los casos los actores estatales tienen las mismas incidencias o roles. En particular, resaltan los países con estructuras de gobernanza con Comités Consultivos apoyados en la ciencia para la toma de decisión que incluyen tanto a la academia local, como el “buy-in” del sector privado y de la sociedad civil. Adicionalmente, algunos de estos comités contemplan la formalización de cargos de elección popular por períodos de tiempo definido. Es recomendable que los países puedan apuntar a llevar los procesos con actores no estatales de manera tal que les permita entender las posiciones de las distintas partes, pero que las decisiones estén siempre guiadas por la ciencia.

4.2 Participación para la Transparencia Climática

En cuanto a la normativa:

- Los arreglos institucionales al más alto nivel pueden contribuir significativamente a garantizar que nadie se quede atrás en la transición hacia economías bajas en carbono. Estos instrumentos pueden permitir directamente resultados inclusivos que promuevan el bien común.
- Los países deben estudiar qué tan inclusiva es su gobernanza climática con respecto a la representación de todos los segmentos de la sociedad, particularmente de los grupos marginados. Estas estructuras deben considerar los intereses, necesidades y puntos de vista de estos grupos de interés al adoptar legislación o políticas climáticas.
- Asimismo, los órganos representativos de toma de decisiones deben tratar de garantizar que todos los grupos de la sociedad estén representados, siendo la representación de cada grupo más o menos proporcional a su parte de la población general.

En cuanto a los mecanismos de implementación:

- Los mecanismos inclusivos y participativos apoyan la acción y las medidas climáticas. Los obstáculos a la participación deben ser entendidos y evaluados para identificar enfoques efectivos basados en evidencia que puedan ampliarse e institucionalizarse a través de políticas, legislaciones, procesos y mecanismos como las NDC y LTS.
- La academia, los grupos de expertos y las instituciones de investigación son proveedores de conocimiento y capacitación con un papel potencial en la recopilación de datos, el desarrollo de capacidades, la creación de conciencia y la divulgación. Al igual que las organizaciones de la sociedad civil, estos grupos pueden contribuir con su experiencia técnica al desarrollo de políticas y mecanismos basados en evidencia, realizar evaluaciones de riesgos y contribuir a través de procesos participativos al desarrollo de soluciones de gestión de riesgos.
- Los arreglos institucionales, los mecanismos y las plataformas de discusión entre los diferentes actores son clave para garantizar la participación e inclusión de todos los actores.

4.3 Componente de género para la Transparencia Climática

En cuanto a las estructuras de gobernanza:

- Las instituciones sociales y las organizaciones de desarrollo continúan produciendo resultados diferenciados por género que pueden ser restrictivos o desventajosos para las mujeres, lo que significa que debemos seguir insistiendo en la rendición de cuentas como un problema serio en la gestión y la política del cambio climático. Tener un cambio institucional sensible al género es, por

lo tanto, convertir en rutina formas de interacción social equitativas en cuanto al género y desafiar la legitimidad de las formas de organización social que discriminan a las mujeres.

- Al promover la igualdad de género, los gobiernos deben promulgar leyes vinculantes para garantizar que se eliminen las normas y prácticas discriminatorias basadas en el género. Es más probable que una mayor participación de las mujeres en los órganos de toma de decisiones tenga un impacto mediante la adopción de políticas que beneficien a las mujeres y promuevan la igualdad de género.
- Las cuotas basadas en el género en los órganos de toma de decisiones son una forma de aumentar la participación de las mujeres. Son una medida vital para abordar las barreras institucionales y sistémicas que aún obstruyen el acceso equitativo de las mujeres a la participación política. Sin embargo, las cuotas suelen ser insuficientes para garantizar la igualdad de género y deben combinarse con otras medidas para crear un entorno propicio para la participación de las mujeres. Por ejemplo, las mujeres que han obtenido acceso a la participación parlamentaria también deben poder participar activamente e influir en la toma de decisiones.
- Es posible que las mujeres no se beneficien de la acción climática, aun si está siendo liderada por la comunidad, a menos que los arreglos institucionales, locales e informales estén conformados por las necesidades, funciones y responsabilidades específicas y a menudo diferentes de hombres y mujeres.

En cuanto al desarrollo y construcción de capacidades:

- Las evaluaciones de las brechas de capacidad y las necesidades se realizan a diferentes niveles (subnacional, nacional, sectorial, regional) y para fines específicos (evaluaciones nacionales, mitigación, adaptación, género, salud, etc.) de acuerdo con el nivel en el que ocurren. Las evaluaciones deben ser procesos inclusivos impulsados por los países en los que la participación de las partes interesadas desempeñe un papel destacado. Un primer paso importante en el desarrollo de una evaluación es comprender por qué se necesita una, para quien se requiere la capacidad y qué capacidades se necesitan. Responder a cada una de estas tres preguntas ayuda a definir el propósito, el objeto y los límites de la evaluación, lo que a su vez puede ayudar a establecer la escala y el alcance de la evaluación.
- Las evaluaciones de capacidad de igualdad de género son un medio para evaluar la comprensión, el conocimiento y las habilidades que una determinada organización o individuos tienen en relación con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, o sobre la arquitectura de género y la política de género de dicha organización.
- A la hora de evaluar la capacidad de las personas durante estos procesos, se tiene que prestar atención a los conocimientos, habilidades y actitudes que cada persona tiene en relación con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, también para comprender la integración de estos temas en su trabajo diario.

En cuanto a la alineación de metas climáticas en mitigación y adaptación:

- Las asociaciones de colaboración entre investigadores, profesionales del desarrollo y defensores de políticas son críticas en términos de establecer un marco para la adaptación y mitigación conjuntamente.
- Las sinergias con las estrategias, políticas y planes de acción existentes sobre el clima y el género deben identificarse a nivel nacional o sectorial. También es fundamental que el alcance de las posibles acciones de mitigación y adaptación con una perspectiva de género no se limite a consultar exclusivamente con las partes interesadas aparentes en las agencias climáticas y ambientales.

En cuanto a la generación de datos y estadística:

- El Monitoreo & Evaluación (M&E) sensible al género es una forma de ayudar a garantizar que los programas estén diseñados para ser sensibles al género y capaces de medir el progreso y los logros para abordar las desigualdades de género en el cambio climático.
- Hay que fortalecer los sistemas institucionales de rendición de cuentas y transparencia para la igualdad de género y los resultados e impactos climáticos, haciendo que tanto los fondos como sus agencias implementadoras rindan cuentas por los impactos de igualdad de género de los proyectos que están implementando.
- Se recomienda recopilar información sobre las principales diferencias y tendencias de género que influyen en las desigualdades en el acceso y el uso de recursos naturales en los diferentes contextos analizados. Igualmente, utilizar métodos mixtos para monitorear y evaluar las desigualdades sociales y de género en el acceso y uso.
- Se deben incluir indicadores de empoderamiento de la mujer de acuerdo con los resultados esperados del proyecto o la intervención, así como también evaluar los impactos sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Es importante que se recolecte la información sobre mujeres y hombres.
- Un punto clave es fomentar una mayor colaboración y transparencia entre los mecanismos financieros en torno a los procesos y procedimientos de incorporación de la perspectiva de género para aprovechar el intercambio de conocimientos y las oportunidades de aprendizaje, el liderazgo y los mensajes, y la coordinación y simplificación de las directrices de incorporación de la perspectiva de género.
- Es necesario fortalecer las capacidades para permear los procesos de estadística nacional y sectorial, de forma que puedan generar datos diferenciados que fortalezcan la toma de decisiones sobre las acciones de cambio climático.
- Los planes y proyecciones de gobierno, independientemente de los temas, no tienen sentido sin una atención dedicada a su implementación a través de los presupuestos y gastos públicos, que también brindan incentivos y marcos regulatorios para la inversión e involucramiento del sector privado.

En cuanto a la participación:

- Se recomienda reformar instituciones informales, mediante la cual los individuos a nivel comunitario se convierten en agentes de cambio enfocados en diferenciaciones por género.
- Se debe incluir de manera formal y constante a los pueblos indígenas, afrodescendientes, comunidades rurales o migrantes, mujeres, jóvenes, entre otros.
- Se ha reconocido que la participación de las partes interesadas es un medio importante para garantizar la continuidad de las actividades relacionadas con el cambio climático. No se puede evitar la exacerbación de las desigualdades y la promoción de acciones y planes adecuados si no se comprenden y reconocen las necesidades específicas de todas las partes (pueblos indígenas, afro, jóvenes) y los problemas de su participación en la toma de decisiones. Aumentar el número objetivo de representación de estos grupos en puestos de liderazgo es un buen comienzo, pero se deben implementar políticas y medidas, así como estructuras de incentivos dentro de las instituciones para alentar la verdadera participación de las partes interesadas.
- Las acciones contra el cambio climático deben basarse en consultas con mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y afro, entre otras partes interesadas, para desarrollar e incorporar sus habilidades, conocimientos y brindar oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

En cuanto a la asignación presupuestal:

- Las políticas y los planes deben proporcionar una base sólida para tomar medidas que respondan al clima, y al género. Para afectar y ser aplicable a la elaboración de presupuestos, el desarrollo de políticas debe identificar acciones concretas, aclarar roles y responsabilidades de los actores relevantes y delinear presupuestos y costos. De manera similar, la integración de áreas prioritarias emergentes en la elaboración de presupuestos requiere la sensibilización de todos los actores involucrados en el proceso presupuestario.
- Se reconoce que la política debe estar respaldada por acciones tangibles para su implementación, incluyendo los recursos necesarios para abordar las necesidades de las mujeres y desarrollar su capacidad.
- La integración de áreas prioritarias emergentes en la elaboración de presupuestos requiere la sensibilización de todos los actores involucrados en el proceso presupuestario, y esto toma tiempo. La agenda de género debe ser tan integrada y consistente como la agenda climática.

4.4 Componente de mitigación

Para el mejoramiento de los Sistemas de Transparencia en materia de mitigación se recomienda a los países centrar sus esfuerzos en 2 elementos clave: el mejoramiento del Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones de GEI y la definición de los procesos, arreglos e información para el seguimiento a la NDC.

El Reporte del Inventario Nacional de Emisiones ha sido el pilar de los informes de emisiones de GEI desde el comienzo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y es una de las herramientas que se puede utilizar para dar seguimiento al avance en la implementación del componente de mitigación de la NDC.



En este sentido, se recomienda que los países sigan encaminando sus esfuerzos a la creación o fortalecimiento (según aplique) de Sistemas Nacionales de Inventarios y al mejoramiento de la calidad del inventario. Es necesario que los países se adhieran a los cambios establecidos por el ETF y adopten rápidamente los requisitos en lo relacionado con las métricas, la metodología IPCC 2006 y la construcción y consistencia de series de tiempo como temas prioritarios.

En cuanto al seguimiento de la NDC, se recomienda considerar los 3 pasos de contabilidad establecidos por la CMNUCC (ver Figura 38. Contabilidad de la NDC) de manera que sirvan de guía para ajustar los sistemas de transparencia para responder a los requerimientos temporales establecidos para el reporte del progreso de la NDC. El proceso comienza cuando el país proporciona información transparente sobre su NDC, después, cada dos años, en el BTR reporta su progreso en la implementación y una vez finalizado el año o periodo de la NDC, se proporciona una evaluación que indica si se ha alcanzado la meta. La información presentada en cada BTR (incluido el BTR que contiene la evaluación del país sobre el logro de la NDC) se revisa para verificar su coherencia con los requisitos de presentación de informes, cada cinco años se comunica una NDC y se repite el proceso.

Para definir los enfoques de contabilidad de la NDC, se recomienda utilizar como “elementos contables”: Inventarios de Emisiones y Absorciones de GEI, los escenarios Business as Usual (BAU), y las estimaciones de resultados de mitigación a partir de políticas y acciones. Como punto de partida para el proceso de identificación de las alternativas de seguimiento de la NDC se pueden utilizar una serie de preguntas guía que faciliten la elección, para esto se recomienda utilizar la Figura 17. Rutas para identificar alternativas de seguimiento de la NDC de este documento.

Teniendo en cuenta que en algunos países no todos los elementos de la NDC están claros, se recomienda caracterizar la NDC de acuerdo a los requerimientos para facilitar la transparencia, claridad y comprensión del ETF que incluye información sobre: los GEI y sectores cubiertos; las metodologías, supuestos y parámetros utilizados; el estado de implementación de los diferentes elementos propuestos en la NDC, etc. Esta información es clave para poder definir posibles alternativas de seguimiento.

Figura 38. Contabilidad de la NDC



Fuente: adaptado UNFCCC 2022, p. 21

La definición de los indicadores de seguimiento de la NDC depende de cómo fue formulada la meta; para las metas de tipo anual los indicadores pueden incluir: emisiones y remociones netas de GEI (t CO_2e) en el año base, el año de reporte y el año de cumplimiento de la meta, o reducciones de emisiones (t CO_2e). Para las metas de tipo reducciones de emisiones de GEI en comparación con un escenario de referencia, los indicadores pueden incluir: emisiones y remociones netas de GEI (t CO_2e) para el escenario BAU, los valores de los motores o impulsores del escenario BAU (PIB, Población, etc.) y las emisiones actuales por debajo del nivel BAU.

Cuando se utiliza como elemento contable las estimaciones de resultados de mitigación a partir de políticas y acciones, entonces se podrían utilizar como indicadores: el estado de implementación de políticas y medidas (por ejemplo, planificado, adoptado, implementando); cuantificación de los impactos de las políticas; número de políticas y medidas implementadas; apoyo financiero, tecnológico y/o de desarrollo de capacidades recibido para implementar políticas y acciones. En este caso el país se podría beneficiar de tener un registro que le permita compilar los procesos de implementación y seguimiento de las acciones, muchos países de la región ya cuentan con este tipo de registro, los cuales tendrán que ser ajustados para colectar la información requerida de acuerdo a los enfoques contables seleccionados y para cumplir con los plazos de reporte establecidos. Es importante recordar que las provisiones de reporte del ETF especifican no solo la información necesaria para

hacer seguimiento del progreso realizado en la implementación y el logro de las NDC, sino también el seguimiento de las políticas y acciones, no obstante, estos requisitos son menos rigurosos que los del seguimiento del progreso de la NDC.

Las experiencias y sistemas existentes, tales como, el inventario nacional de emisiones GEI y los arreglos de MRV sirven de base para el desarrollo de los mecanismos necesarios para hacer seguimiento a los progresos alcanzados y cumplimiento de las NDC, por lo tanto, para la definición de indicadores se recomienda se parta de los existentes en los sistemas de MRV ya establecidos y los indicadores para el monitoreo de los ODS, luego identificar los indicadores adicionales requeridos. Considerando que, aunque los indicadores ayudan a tener un mejor entendimiento al seguimiento de objetivos y metas, también tienen limitantes (la información suministrada por indicadores depende de la calidad de datos que utiliza, por si solos no pueden explicar el resultado), se recomienda definir los procesos para su análisis, protocolos, guías y recursos para el seguimiento.

Complementariamente a lo anterior, es necesario que los países sigan asignando recursos técnicos y financieros para la consolidación de sus sistemas MRV y los arreglos institucionales, que les permita establecer la entidad o entidades con funciones y responsabilidades claras, encargada de la supervisión y coordinación, los roles y responsabilidades de las partes interesadas y establecer un marco legal y reglamentario que sustente el seguimiento del progreso de la NDC.

4.5 Mercados Internacionales de Carbono

Teniendo en consideración los desafíos que tienen los países por afrontar al momento de implementar el Artículo 6, será muy importante que cada país que utilice estos mecanismos establezca una estrategia nacional detallada que muestre cómo su participación en el Artículo 6 ayudará al país a lograr sus metas climáticas. Una estrategia del Artículo 6 y un marco de políticas para abordar estos problemas ayudarán a los países a identificar la combinación de intervenciones, políticas y medidas de mitigación que podrían cumplir con su compromiso de NDC, formando un componente integral de la ECLP del país (World Bank Group 2020). Para elaborar dicha estrategia, primero se deberán fortalecer los siguientes aspectos en la región:

- Contar con información fiable y transparente tanto de emisiones como de reducciones asociadas a las acciones, programas y/o políticas de mitigación, para contar con una contabilidad sólida, que la mitigación sea efectiva y equitativa, y que se asegure la integridad ambiental de las acciones.
- Crear capacidades para poder calcular un punto de referencia, para asegurar la adicionalidad de las acciones de mitigación en el uso de mecanismos del artículo 6 y comprender qué hubiera ocurrido en ausencia de las medidas tomadas en términos de emisiones.
- Desarrollar capacidades para contabilizar de forma robusta las reducciones de emisiones y aumento de absorciones asociadas a distintas medidas, programas, proyectos, para una transparente participación de los países en los mecanismos establecidos por el Artículo 6 y prevenir la doble contabilidad.

- Apoyar a los países en el desarrollo y aplicación de metodologías para aplicar ajustes correspondientes, y asegurar que reporten dichas metodologías y supuestos tomados, para garantizar la transparencia, integridad y la comparabilidad.
- Contar con capacidades para calcular trayectorias de emisiones y realizar proyecciones a futuro, para la transacción de resultados de mitigación y/o reducción de emisiones bajo mecanismos del Artículo 6.
- Contar con las políticas nacionales necesarias para participar del Artículo 6, para las autorizaciones de transferencia de ITMOs y para la transparencia. Estas políticas deberán estar alineadas con las leyes de transparencia y Programas Nacionales de Transparencia y Acceso a la Información de cada país.
- Mapear y analizar la inclusión de actores estatales y no estatales (como Ministerios, Academia, sector privado, sociedad civil, etc.) y las instancias que crean las mesas consultivas, así como el rol y temporalidad en que se involucra a este tipo de actores. A su vez, es fundamental asegurar instancias de participación, es decir, mecanismos dedicados a garantizar la participación de diversos actores, los cuales permiten asegurar la transparencia y evaluar la calidad de los resultados obtenidos, y el cumplimiento de los principios socioambientales.
- Contar con acceso a las infraestructuras y herramientas necesarias para rastrear, registrar y monitorear los resultados de mitigación transferidos internacionalmente (ITMO).
- Desarrollar marcos de gobernanza específicos que establezcan los actores relevantes, sus roles y responsabilidades, periodicidad, requerimientos de datos y su control de calidad, entre otros aspectos.
- Contar con sistemas de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) transparentes y sólidos y contar con sistemas de recolección de información y producción de estadísticas que acompañen y respalden la implementación de los sistemas MRV.
- Definir con mucha claridad los criterios de elegibilidad que aseguren la más alta calidad de los créditos de carbono y la mejora continua en los proyectos y programas que los generen. La aplicación de principios y criterios de elegibilidad deben cubrir como mínimo: la adicionalidad, la contribución al desarrollo sostenible, la integridad ambiental y social, y asegurar una contabilidad sólida y transparente. En cuanto a la integridad ambiental y social, los proyectos, o programas en el caso de proyectos basados en la naturaleza, deben contar con sistemas de salvaguardas y lineamientos comunes para prevenir daños netos a los ecosistemas o a las comunidades.

Finalmente, será fundamental incentivar la cooperación entre los países, y que las ambiciones y acciones climáticas de los países tengan en cuenta los esfuerzos de integración regional, y alineen sus mecanismos de política y acción para implementar proyectos y programas adicionales, medibles y financiables que sean consistentes.

4.6 Componente de adaptación

Como se presentó en la discusión del capítulo 3.2, el componente de adaptación dentro del ETF no será sujeto a procesos de revisión y ofrece una flexibilidad a los países para su reporte, sin embargo, la urgencia del desarrollo de acciones de adaptación construidas a partir del conocimiento del territorio y su condición de riesgo resalta la importancia de continuar apoyando desde los organismos internacionales, de cooperación y financiamiento a los gobiernos de ALC para que encuentren los mecanismos que permitan comunicar asertivamente sus avances, proyecciones y necesidades en acciones de adaptación. La generación de información de la adaptación, además, tiene implicaciones en el acceso al financiamiento, ya que en el marco de los mecanismos de financiamiento se requiere la generación de información que pueda respaldar las solicitudes de acceso a los mismos.

Es importante resaltar que un tema importante en la región es la necesidad de contar con expertos técnicos cualificados para que se puedan diseñar e implementar sistemas robustos de transparencia. Este proceso requiere el desarrollo de estrategias que permitan instalar efectivamente esas capacidades en las instituciones encargadas y que vayan más allá de solo desarrollar capacitaciones.

Teniendo en cuenta el análisis presentado, para el mejoramiento de los Sistemas de Transparencia en materia de adaptación se recomienda centrar los esfuerzos en definición de metas monitoreables, desarrollar y ajustar gradualmente los Sistemas de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL, por sus siglas en inglés), de acuerdo a los principios y funciones que establece el ETF, y la alineación de los procesos de política y planeación a nivel nacional para avanzar a un desarrollo resiliente al clima.

Si bien varios países de la región han avanzado en el establecimiento de metas concretas en materia de adaptación, todavía se observan países cuyos compromisos establecidos a través de la NDC no facilitan su monitoreo y se asemejan más a intenciones de voluntad. Por lo tanto, es necesario que los países revisen sus metas a la luz de que tan factible es hacerles seguimiento al progreso y al cumplimiento de esta. Idealmente, estas deberían partir de un ejercicio de identificación de las necesidades de adaptación a través de evaluaciones de vulnerabilidad o riesgo climático y enmarcarse en procesos nacionales de planeación de la adaptación (concretados a través de los Planes Nacionales de Adaptación, NAP), sin embargo, estas también se pueden formular a partir de los elementos asociados a la adaptación al cambio climático para los cuales ya existen métricas y sistemas de monitoreo instalados, por ejemplo, desertificación, escasez hídrica, etc.

Para acercarse al estándar de reporte establecido por el ETF se evidencian brechas significativas en el establecimiento de Sistemas de Monitoreo y Evaluación, en la evaluación de los impactos y resultados de las acciones de adaptación, por lo cual, es necesario que los países continúen trabajando en la consolidación de Sistemas MEL como medio para poder hacer seguimiento y reportar el avance al cumplimiento de la NDC. Este proceso se recomienda, se aborde como parte del proceso del Plan Nacional de Adaptación o del desarrollo de los sistemas de seguimiento de la NDC (en el caso de que incluya el componente de adaptación).

El ajuste o diseño de los Sistemas MEL deberá guiarse por los principios establecidos en el Artículo 7 del Acuerdo de París[20], para asegurar la calidad de los procesos y acciones de adaptación, y para cumplir con lo establecido por el ETF debería completar las siguientes funciones (Brooks et al. 2019):

1. Validación de las evaluaciones del riesgo climático y las necesidades de adaptación
2. Seguimiento del progreso en la implementación de la adaptación
3. M&E de procesos y acciones de adaptación
4. Evaluación de los impactos de la adaptación en el desarrollo
5. Recopilar lecciones aprendidas e identificar buenas prácticas
6. Reporte de la información y el aprendizaje

Para reducir la carga de monitoreo adicional, muchos países han compilado un inventario de las fuentes de datos e indicadores ya existentes y los han revisado para analizar su relevancia para la adaptación. Así mismo, algunos países están conectando con los ODS y el marco Sendai, ya que debido a su naturaleza transversal, las métricas e indicadores de adaptación permiten conectar con dichos marcos de política y presentan una oportunidad para compartir fuentes de información y métricas. Esta es una práctica útil para replicar, como primer paso, para la consolidación de procesos para el seguimiento y reporte de las acciones de adaptación.

Inicialmente, el principal foco de los sistemas es hacer seguimiento a la implementación (procesos), en lugar de evaluar su efectividad (resultados). Esto es un primer paso válido para los países que están en fases tempranas de diseño de sus sistemas y que aún están en proceso de consolidar las fuentes de información, procesos y arreglos institucionales necesarios para el seguimiento de la adaptación. Se recomienda que a medida que los sistemas vayan evolucionando se fortalezca una orientación hacia resultados de la adaptación, esto permitiría la evaluación de sí, los procesos y acciones nacionales de adaptación son adecuados y efectivos, para lo cual sería necesario desarrollar una combinación de diferentes métricas para permitir que diferentes aspectos de la adaptación puedan ser evaluados.

Es importante considerar que la efectividad de la adaptación y si es adecuada será revisada como parte del Balance Mundial (GST, por sus siglas en inglés) que analiza el avance colectivo en el cumplimiento del Acuerdo de París y sus objetivos de largo plazo. Las metodologías y modalidades para la revisión del progreso hacia el objetivo global de adaptación todavía no han sido definidas al momento de elaboración del presente documento, pero examinará la información retrospectiva para evaluar los avances en las acciones adelantadas por los países, y prospectiva para identificar elementos clave que guíen la toma de decisiones futuras en materia de adaptación.

20. Deja el control en manos de los países, responde a cuestiones de género, participativo, transparente, toma en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, basado en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta puede ser una oportunidad para que los países desarrollen sus propios procesos y métricas, y visibilicen las deficiencias y retos que se debe superar para alimentar el proceso GST.

En los países de ALC se han establecido una serie de procesos de políticas bajo agendas globales, tales como los ODS, Marco de Sendai, los Planes Nacionales de Adaptación (NAP) y Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) bajo el Acuerdo de París, los cuales conllevan a la elaboración de estrategias, planes o el establecimiento de compromisos. Aunque el enfoque en cada país es diferente, se recomienda a los países buscar una alineación[21] entre estos distintos marcos para aumentar la coherencia y efectividad de los procesos. Específicamente, cuando se aborda el componente de adaptación de la NDC, este debería enmarcarse en un conjunto más amplio de instrumentos armonizado. Por ejemplo, la mejora de los vínculos con el proceso del NAP, que es un instrumento de planificación mucho más completo, podría ayudar a los países a avanzar en la implementación.

4.7 Componente de apoyo para el financiamiento

Reconociendo el enorme reto y la necesidad de identificar los temas específicos en los cuales los países requieren apoyo para una transición hacia el reporte, según lo establecido por el ETF, para el mejoramiento de los Sistemas de Transparencia para el financiamiento climático se recomienda enfocarse en: el desarrollo o fortalecimiento del seguimiento y etiquetado de los flujos de financiamiento climático, el desarrollo de estrategias de financiamiento y el desarrollo de taxonomías.

Como se discutió en el capítulo 3, varios países de la región trabajan en la creación de sistemas de medición, reporte y verificación de financiamiento climático que les permitan tener un panorama, lo más realista posible, sobre el flujo de financiamiento y que conduzca a identificar con mayor precisión las brechas y oportunidades existentes de financiamiento. Teniendo en cuenta los requisitos establecidos por el ETF es necesario que los países integren lo más rápido posible los requerimientos de información establecidos por formatos tabulares de reporte. De hecho, varios países ya lo están haciendo como resultado de un ejercicio de identificación de las provisiones sobre el apoyo para el financiamiento establecidas por el ETF, la comparación con la información reportada a través de los BURs y la definición de los ajustes requeridos para integrar dichas provisiones. Para esta integración se recomienda utilizar el proceso de planeación propuesto al inicio de este capítulo (ver Figura 37. Planificación para alcanzar el estándar de reporte del ETF) que facilita la mejora continua para un cumplimiento gradual de los requisitos establecidos por el ETF.

Para cumplir con los requisitos del ETF la medición es un elemento esencial, por lo tanto, se recomienda a los países desarrollar los lineamientos y guías nacionales para la medición y etiquetado (clasificación) de fondos provistos y movilizados para combatir el cambio climático. Estas guías deben ser revisadas y actualizadas periódicamente, por lo cual se recomienda a los países que ya cuentan con esta guía hacer una revisión y actualización para considerar los requisitos de reporte bajo el ETF. Dichas guías reducen las brechas de entendimiento entre los diversos actores

21. De acuerdo a Dazé et al. (2018), la alineación es un proceso de identificación de sinergias entre los procesos de políticas y requiere una coordinación intencional entre los actores gubernamentales de todos los ministerios y niveles, revisión y un seguimiento continuo.

interesados en la medición del financiamiento (incluyendo la medición del gasto público, el financiamiento internacional y el financiamiento privado), estableciendo una metodología para identificar y clasificar las acciones asociadas al cambio climático y los procedimientos para su monitoreo. Así mismo, es recomendable que los países puedan avanzar gradualmente en la sistematización del procesamiento de las fuentes de información, consolidación de los sistemas de información y plataformas digitales que soporten la verificación y el reporte periódico del financiamiento climático.

Teniendo en cuenta que la información sobre el uso, impacto y resultados estimados del apoyo financiero recibido y requerido se constituye en un reto para los países de la región, que deben desarrollar capacidades técnicas para empezar a reportar de acuerdo con los mandatos del ETF, es necesario apoyar a los países en la identificación de las metodologías, las fuentes de datos e implicaciones en los actuales sistemas de información que permitan la compilación, evaluación y reporte del uso e impacto del apoyo para el financiamiento climático.

Por otra parte, es necesario que los países envíen señales claras a los diferentes actores clave para ayudarles a entender las prioridades de los gobiernos en materia de cambio climático y sus implicaciones en materia de financiamiento. Las prioridades en materia de cambio climático están definidas a través de la NDC, sin embargo, para entender las implicaciones en financiamiento, es necesario que los países evalúen el costo de implementación de las medidas y desarrollen una Estrategia de Financiamiento Climático que les permita establecer medios potenciales para financiar la NDC, enfocándose en cómo se pueden dirigir las finanzas públicas, la cooperación internacional y las inversiones privadas para lograr las metas climáticas fijadas por cada país.

Las estrategias de financiamiento climático deben estar respaldadas por una gobernanza sólida y los arreglos institucionales que definan un papel claro para los ministerios clave y donde se establezcan espacios de diálogo con las instituciones financieras, el sector privado y otros actores clave. Para esto se recomienda la creación de las instancias de colaboración y coordinación entre los principales actores del sistema financiero, ya sea en forma de comités, grupos de trabajo o comisiones nacionales, los cuales permiten además crear capacidades, promover el diálogo entre los sectores público, privado y las instituciones financieras para alcanzar un entendimiento común de la agenda del cambio climático y desarrollar los instrumentos necesarios que permitan canalizar el financiamiento hacia un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima.

Finalmente, para la alineación del sector financiero con las metas climáticas de mediano (NDC) y largo plazo (ECLP) se recomienda el desarrollo de taxonomías verdes para orientar las finanzas sostenibles en ALC, las cuales son un primer paso clave para mejorar el entendimiento sobre lo que es y que no es financiamiento climático y sostenible, definiendo las actividades y negocios que son verdaderamente verdes o atienden el cambio climático de manera efectiva. Además, es un desarrollo complementario para construir a su paso un sistema de Monitoreo, Revisión y Verificación (MRV) más real y efectivo.

Para desarrollar una taxonomía verde, es importante seguir un proceso de consulta con grupos expertos en los diferentes sectores de la economía de cada país e involucra el desarrollo de 3 fases (World Bank Group 2020a, p. 27 - 29): a) Preparación, en la que se establece un grupo de trabajo (el mismo que se indicó para el desarrollo de la Estrategia de Financiamiento), se identifican las metas ambientales prioritarias y recoge la información necesaria para la siguiente fase; b) Desarrollo de la taxonomía, que contempla el desarrollo de un plan de acción (puede involucrar un desarrollo por etapas de la taxonomía verde del país), construcción de los documentos y procesos de consulta, y c) Implementación, en donde se adopta, implementa y actualiza periódicamente la taxonomía verde.

Referencias

- **Acuerdo de París (2015)**, entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris
- **AdaptationWatch. (2017).** Toward Implementation: The 2017 AdaptationWatch Report. Eds. Kevin Adams and Danielle Falzon. White Paper, p. 39 – 48. www.adaptationwatch.org
- **Brooks, N, Anderson, S, Aragon, I, Smith, B, Kajumba, T, Beauchamp, E, d'Errico, S and Rai, N. (2019).** Framing and tracking 21st century climate adaptation: monitoring, evaluation and learning for Paris, the SDGs and beyond. IIED Working Paper. London: IIED. https://www.adaptationcommunity.net/wp-content/uploads/2020/02/iied_november-2019_Framing-and-tracking-21st-century-climate-adaptation-002.pdf
- **Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático [CMNUCC]. (2003).** Informe de la Conferencia de las Partes en su 8° periodo de sesiones, celebrada en India, Nueva Delhi. Decisión 17/CP.8. 23 de octubre al 1 de noviembre de 2002. FCCC/CP/2002/7/Add.2
- **Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático [CMNUCC]. (2014).** Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19° periodo de sesiones, celebrada en Polonia, Varsovia. Decisión 14/CP.19. 11 al 23 de noviembre de 2013. FCCC/CP/2013/10/Add.1
- **Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático [CMNUCC]. (2017).** Informe de la Conferencia de las Partes en su 22° periodo de sesiones, celebrada en Marruecos, Marrakech. Decisión 21/CP.22. 7 al 18 de noviembre de 2016. FCCC/CP/2016/10/Add.2
- **Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático [CMNUCC]. (2019).** Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su primer período de sesiones, celebrada en Polonia, Katowice. Decisión 18/CMA.1. 2 al 15 de diciembre de 2018. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1
- **Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático [CMNUCC]. (2019a).** Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su primer período de sesiones, celebrada en Polonia, Katowice. Decisión 4/CMA.1 y Decisión 9/CMA.1. 2 al 15 de diciembre de 2018. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2
- **Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático [CMNUCC]. (2020).** Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 25° periodo de sesiones, celebrada en España, Madrid. Decisión 3/CP.25 y Decisión 6/CP.25. 2 al 15 de diciembre de 2019. FCCC/CP/2019/13/Add.1
- **Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático [CMNUCC]. (2022).** Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre su tercer período de sesiones, celebrada en Reino Unido, Glasgow. Decisión 2/CMA.3 y Decisión 3/CMA.3. 31 de octubre al 13 de noviembre de 2021. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1
- **Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático [CMNUCC]. (2022a).** Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre su tercer período de sesiones, celebrada en Reino Unido, Glasgow. Decisión 5/CMA.3. 31 de octubre al 13 de noviembre de 2021. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.2

- **Cordero, C. (eds.) (2019).** Webinar Monitoreo y evaluación de la adaptación al cambio climático. 15 de octubre de 2019. Euroclima +. https://www.youtube.com/watch?v=sFlc7NanfpE
- **Dal Maso, M. y Canu, F.A. (2019).** Unfolding the reporting requirements for Developing Countries under the Paris Agreement's: Enhanced Transparency Framework. UNEP DTU Partnership. https://climateactiontransparency.org/wp-content/uploads/2019/11/ICAT-MPGs-publication-final.pdf
- **Dale, T., Christiansen, L. y Neufeldt, H. (2020).** Reporting adaptation through the biennial transparency report: A practical explanation of the guidance. Copenhagen, Denmark: UNEP DTU Partnership and Initiative for Climate Action Transparency (ICAT).
- **Dazé, A., Terton, A. y Maas, M. (2018).** Alignment to Advance Climate-Resilient Development. Overview Brief 1: Introduction to Alignment. Nap Global Network. https://napglobalnetwork.org/resource/alignment-to-advance-climate-resilient-development-2/
- **Delgado, R., Eguino, H. y Lopes, A. (2021).** Política fiscal y cambio climático: experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Politica-fiscal-y-cambio-climatico-experiencias-recientes-de-los-ministerios-de-finanzas-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf
- **Dixit, A., M. Kim, R. O'Connor, M. Dyck, and G. Ferrarin. (2022).** State of the Nationally Determined Contributions: Enhancing Adaptation Ambition. Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. https://doi.org/10.46830/wriwp.21.00099.
- **Eguren, L. (2004).** El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas. CEPAL.
- **GHG Protocol Policy and Action Standard. (2014).** Mitigation Goal Standard: An accounting and reporting standard for national and subnational greenhouse gas reduction goals. Washington, DC: World Resources Institute. http://www. ghgprotocol.org/policy-and-action-standard.
- **Iniciativa Climática de México. (2021).** Rumbo a la COP26: ¿por qué es tan importante la transparencia?
- **IPCC. (2022).** Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Cambridge: Cambridge University Press, Capítulo 12 p. 1698 - 1721. doi:10.1017/9781009325844.
- **Marquard, A. y Winkler, H. (2020).** NDC Transparency Check Methodology. Assessing information to facilitate Clarity, Transparency and Understanding (ICTU) of Nationally Determined Contributions (NDCS). Climate Transparency. University of Cape Town: Energy Systems Research Group. https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2020/08/Methodology-NDC-Transparency-Check-Online.pdf
- **Mitigation Action Assessment Protocol [MAAP] Summary Report. (2021).** Identifying capacity building needs for carbon pricing and international carbon market development through the Mitigation Action Assessment Protocol (MAAP). The World Bank.
- **Partnership on Transparency in the Paris Agreement [PATPA] y Food and Agriculture Organization [FAO]. (2021).** Biennial Transparency Report Guidance and Roadmap Tool. PATPA. https://transparency-partnership.net/publications-tools/btr-guidance-and-roadmap-tool
- **Perez, A.P., Azuara, D., McCain, C., Lubowski, R., De Clara, S. (2017).** México: Un caso de estudio de políticas climáticas basadas en el mercado. IETA. EDF. México2.
- **Pizarro, R., Delgado, R., Eguino, H. y Lopes,**

A. (2021). Marcadores Presupuestarios de Cambio Climático. Conexiones entre los sistemas de clasificación financiera y ambiental. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. https://publications.iadb.org/es/marcadores-presupuestarios-de-cambio-climatico-conexiones-entre-los-sistemas-de-clasificacion

- **Price-Kelly, H., Hammill, A., Dekens J., Leiter, T. y Olivier, J. (2015).** Desarrollo de Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación de la Adaptación: una Guía. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. http://ac.akryl.co/wp-content/uploads/2017/04/Desarrollo-de-Sistemas-Nacinales-de-Monitoreo-y-Evaluacion-de-la-Adaptaci%C3%B3n-una-Guia.pdf
- **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA]. (2018).** Alineando el financiamiento climático a la implementación efectiva de las NDCs y las estrategias a largo plazo. Documento de insumo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20. PNUMA.
- **Sullivan, K., Diemert, A., Cordova, C., Hoekstra, J., Haug, C., La Hoz Theuer, S., Eden, A., De Clara, S., Ortiz Rivera, V., Schroeder, F., Peon, D. (2021).** Situación y tendencias de los mercados de carbono de cumplimiento y voluntarios en América Latina. ICAP. IETA. IDB.
- **United Nations Environment Programme [UNEP]. (2021).** Adaptation Gap Report 2021: The gathering storm – Adapting to climate change in a post-pandemic world. Nairobi: UNEP. https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2021
- **United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC]. (2022).** Reference Manual for the Enhanced Transparency Framework under the Paris Agreement. Understanding the enhanced transparency framework and its linkages. UNFCCC secretariat, Version 2. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ETFReferenceManual.pdf
- **Vaidyula, M., y Rocha, M. (2018).** Tracking progress towards NDCs and relevant linkages between Articles 4, 6 and 13 of the Paris Agreement. Climate Change Expert Group. Paper No. 2018(4). OECD.
- **Voigt, C. (2019).** Linkages between Cooperative Approaches, Transparency and Compliance (Articles 6, 13 and 15 of the Paris Agreement). Paris Agreement Policy Brief. Department of Public and International Law, University of Oslo, Norway.
- **World Bank Group. (2020).** Country processes and institutional arrangements for Article 6 transactions. Article 6 Approach Paper Series. Washington, DC: World Bank Group.
- **World Bank Group. (2020a).** Developing a National Green Taxonomy. A World Bank Guide. Washington D.C.: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/953011593410423487/pdf/Developing-a-National-Green-Taxonomy-A-World-Bank-Guide.pdf

Anexo 1. Contenido del Informe Bienal de Transparencia

Sección	Decisiones Relacionadas y referencias	Contenido
I. Informe del inventario nacional de emisiones antropogénicas por fuentes y absorciones por sumideros de gases de efecto invernadero	• Acuerdo de París, Artículo 13, párrafo 7(a) • Decisión 18/CMA.1, anexo, párrafos. 17–58 • Decisión 5/CMA.3 y anexo I, IV y V • Cuadros comunes para presentar electrónicamente la información • Guías IPCC	• Circunstancias nacionales y arreglos institucionales • Metodologías, parámetros y datos; análisis de categorías principales; consistencia, series de tiempo y recalculo; evaluación de incertidumbre; aseguramiento y control de calidad • Métricas • Información sobre los métodos y elementos transversales; sectores y gases; series de tiempo • Cuadros comunes para el reporte electrónico • Anexos
II. Información necesaria para realizar un seguimiento del progreso realizado en la implementación y el logro de la NDC	• Acuerdo de París, Artículos 4 y 13, párrafo 7(b) • Decisión 18/CMA.1, anexo, párrafos 59 –103 • Decisión 5/CMA.3 y anexos II y IV	• Descripción de la NDC (tipo de meta, año/periodo base, plazos, alcance y cobertura, etc.) • Información necesaria para el seguimiento a la NDC (información cuantificable) y resumen estructurado (sujeto de revisión) • Políticas, medidas, acciones y planes de mitigación de GEI, metodologías, supuestos impactos en la reducción de emisiones de GEI, etc. • Proyecciones de las emisiones y las remociones de GEI • Formularios Comunes Tabulares • Resumen de las emisiones de GEI
III. Información relacionada con los impactos del cambio climático y adaptación	• Acuerdo de París, Artículo 7, párrafos 10 –11, y Artículo 13, párrafo 8 • Decisión 18/CMA.1, anexo, párrafos 13 –14 • Decisión 18/CMA.1, anexo, párrafos 104 –117 • Decisión 5/CMA.3 y anexo IV	• Circunstancias, los arreglos institucionales y los marcos jurídicos nacionales • Impactos, riesgos y vulnerabilidades • Estrategias, políticas, planes, metas y acciones para integrar la adaptación en las políticas y estrategias nacionales • Prioridades y barreras de adaptación • Progreso de la implementación de la adaptación • Monitoreo y evaluación de acciones de adaptación y progreso • Cooperación, buenas prácticas, experiencias y lecciones aprendidas • Información relacionada con evitar, minimizar y abordar pérdidas y daños

Sección	Decisiones Relacionadas y referencias	Contenido
IV. Información sobre el apoyo financiero, tecnológico y desarrollo de capacidades proporcionado y movilizado	• Acuerdo de París, Artículos 9 – 11 y 13, párrafo 9 • Decisión 18/CMA.1, anexo, párrafos 118 – 129 • Decisión 5/CMA.3 y anexo III – V	• Los países desarrollados deberán reportar esta información. Las otras partes que proporcionan apoyo, si lo desean, pueden presentar esta información.
V. Información sobre el apoyo financiero, tecnológico y desarrollo de capacidades requerido y recibido	• Acuerdo de París, • Artículos 9 – 11 y 13, párrafo 10 • Decisión 18/CMA.1, anexo, párrafos 130 – 145 • Decisión 5/CMA.3 y anexos III – IV	• Circunstancias, los arreglos institucionales y estrategias nacionales relevantes • Supuestos, definiciones y metodologías utilizadas • Apoyo financiero, para el desarrollo y transferencia de tecnología y para la creación de capacidades requerido • Apoyo financiero, para el desarrollo y transferencia de tecnología y para la creación de capacidades recibido • Apoyo requerido y recibido para la implementación del Artículo 13 y actividades relacionadas con transparencia • Formularios Comunes Tabulares
VI. Información para la presentación conjunta de Comunicaciones Nacionales y BTR como un único reporte	• Decisión 1/CP.24, párrafo 43 • Decisión 17/CP.8 • Decisión 6/CP.25	• Investigación y observación sistemática • Educación, formación y conciencia pública • Adaptación, en caso de no informarse bajo el capítulo IV de los lineamientos BTR sobre información relacionada con los impactos del cambio climático y adaptación
VII. Información sobre la flexibilidad	• Decisión 18/CMA.1 • Decisión 5/CMA.3, anexo IV	• Provisiones para las cuales se autodetermina y aplica flexibilidad • Restricciones de capacidad en relación con la aplicación de la flexibilidad • Temporalidad estimada para realizar las mejoras en • relación con esas limitaciones de capacidad • Las partes también pueden optar por incluir de forma voluntaria una tabla resumen en los BTR y/o en las tablas comunes de reporte, sobre las disposiciones de flexibilidad específica aplicadas

Sección	Decisiones Relacionadas y referencias	Contenido
VIII. Información sobre las áreas de mejoramiento en el reporte	• Decisión 18/CMA.1, párrafos 7 – 8 • Decisión 5/CMA.3, anexo IV	• Áreas de mejoramiento identificadas • Cómo se está abordando o pretende abordar las áreas de mejoramiento • Áreas de mejoramiento relacionadas con las disposiciones de flexibilidad • Necesidades de apoyo identificadas para la creación de capacidad relacionadas con el reporte, incluidos los mencionados en el capítulo VI y los progresos realizados en materia de reporte
IX. Otra información	• Decisión 5/CMA.3, anexo IV	• En esta parte se incluye cualquier otra información relevante para el reporte de transparencia.
Anexos	• Decisión 18/CMA.1, párrafo 14 • Decisión 14/CP.19, párrafo 7 • Decisión 5/CMA.3, anexos I, IV and V • Decisión 5/CMA.3, anexos II–IV • Decisión 2/CMA.3 • Decisión 5/CMA.3	• Anexo 1: Anexos técnicos para resultado REDD+ (si aplica) • Anexo 2: Cuadros comunes para los Inventarios Nacionales de las Emisiones y Absorciones de GEI • Anexo 3: Formularios comunes tabulares para el reporte electrónico de información para el seguimiento del progreso de las NDC • Anexo 4: Información en relación con la participación en mercados internacionales de carbono (Enfoques Cooperativos)

Fuente: adaptado (UNFCCC 2022, p. 34 - 39)

ONU
programa para el
medio ambiente

CLIMATE AMBITION
& TRANSPARENCY

AMBICIÓN CLIMÁTICA
Y TRANSPARENCIA

RUTAS HACIA LA TRANSPARENCIA CLIMÁTICA

LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

www.transparenciaclimatica.org