



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

El Acuerdo de París y su implementación. De Francia a Marruecos 2016-2018

María del Pilar Bueno (editora)

Matías Almang

Guillermina Elias

Joel Hernán González

Ayelén Gherzi

Laura Estefanía Iezzi

Susana Zazzarini

Nueva Serie **Documentos de Trabajo**

Nº 18 – Agosto 2019

ISSN2344-956X

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
Calle 48, Nº582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.
iri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar



Licenciacreativecommons

EstapublicaciónserealizabajounalicensiaCreativeCommons
CCBY-NC-ND3.0

DatosBibliográficos

Introducción

Pilar Bueno

Lista de acrónimos

Mitigación: Avances y Resultados del Plan de Trabajo del Acuerdo de París

Joel Hernán González

Adaptación en el Plan de Trabajo del Acuerdo de París 2016 a 2018

María del Pilar Bueno

Pérdidas y daños en el Acuerdo de París y su Plan de Trabajo

Guillermina Elías y Laura Iezzi

Avances en la implementación del Acuerdo de París: Discusiones acerca del artículo 14 sobre el Balance Mundial

Susana Zazzarini

Modalidades y procedimientos para el funcionamiento eficaz del comité para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento

Matías Almang

Temas financieros bajo el Acuerdo de París y su implementación

Ayelén Gherzi

El Acuerdo de París y su implementación. De Francia a Marruecos 2016-2018. Conclusiones

Introducción

El Acuerdo de París es un documento alcanzado en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Se trata del segundo intento de implementación de la Convención, tras el Protocolo de Kioto. Es un documento multidimensional que evidencia el interés diversificado de las Partes y grupos de negociación, así como un escenario climático multilateral cada vez más vibrante y complejo tras 26 años de trabajo.

El Acuerdo pone en evidencia un proceso de más de 10 años de diplomacia climática activa que, al menos, comenzó en Bali (COP13) y que se esperaba culminara con la adopción del Acuerdo de Copenhague (COP15), un documento formalmente fallido pero que, en la práctica, sentó las bases de un cambio sustantivo en la Convención. Esto involucra transformaciones ligadas al rol de las Partes, incluyendo el incremento del número de grupos de negociación de países en desarrollo y su mayor organización en torno a posiciones comunes. Esto se ha manifestado en una diversificación de intereses ejemplificada en el propio Acuerdo, donde no sólo se involucran acciones de mitigación, sino de adaptación, pérdidas y daños, mercados, financiamiento, tecnología, construcción de capacidades, transparencia de la acción y del apoyo, balance mundial y mecanismo de cumplimiento.

Las bases sentadas en Copenhague, y formalmente asumidas en Cancún (COP16), un año más tarde, también involucran un rol cada vez más significativo de actores no estatales y subnacionales, sin dicho peso e influencia, el Acuerdo de París no habría sido posible.

Copenhague, Cancún y París también consolidaron el liderazgo sino-norteamericano del régimen, cambio que, primero, repercutió sobre la Unión Europea (UE) que había sostenido el esfuerzo climático multilateral tras el retiro de Estados Unidos del Protocolo de Kioto. Sin embargo, luego, la UE logró cierta recuperación, lo que consolidó un liderazgo tripartito y triangular en Francia, teniéndola una vez más como anfitriona, tanto, en 2015 como en 2018, para cerrar el paquete de implementación.

Dado este escenario, alcanzado el Acuerdo de París con su delicado balance entre elementos, se abrió un nuevo período hacia la entrada en vigor. Dicho proceso se esperaba en un período prudencial como para llevar adelante el plan de trabajo que se comenzó a bosquejar en la Decisión 1/CP.21 que acompaña el Acuerdo. Sin embargo, episodios internacionales, como las elecciones en Estados Unidos, abreviaron los tiempos previstos, exigiendo una entrada en vigor récord. Es así que, la primera Conferencia de las Partes del Acuerdo de París se celebró en 2016, tras un año de adoptado el Acuerdo y se extendió hasta Polonia en 2018. No sólo esto, sino que este delicado balance, al cual se hace continua referencia, tuvo prontamente en la negociación de la agenda del Grupo de Trabajo Ad Hoc del Acuerdo de París (APA), en mayo de 2016, su primer revés. Una agenda de compromiso sin medios de implementación fue tan sólo uno de los muchos inconvenientes que luego llevó al tratamiento de los denominados temas huérfanos.

De este modo, esta contribución por parte del Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo del IRI, junto con colegas invitados e invitadas que -en algunos casos- participaron del proceso negociador, procura mostrar aspectos claves del Programa de Trabajo. Específicamente, se incluyen los aportes de Joel González, quien presenta uno de los aspectos más controversiales, el punto de mitigación bajo el ítem 3 de APA que involucra las características de las contribuciones determinadas a nivel nacional, según lo dispuesto en el párrafo 26 de la Decisión 1/CP.21; la información destinada a facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de las contribuciones determinadas a nivel nacional, según el

párrafo 28 y la manera en que las Partes rinden cuentas de sus contribuciones, según el párrafo 31.

Teniendo en cuenta la tradicional discusión sobre la paridad entre la mitigación y la adaptación en el contexto de la Convención, María del Pilar Bueno desarrolla los puntos de adaptación en el Plan de Trabajo, aludiendo al punto 4 de la agenda de APA sobre las orientaciones adicionales de la comunicación de adaptación, su registro público conforme al artículo 7.12, así como los mandatos de París en los párrafos 41, 42 y 45 de la Decisión 1/CP.21.

Del mismo modo, nos enfocamos en estudiar uno de los nuevos instrumentos de la acción y medición colectiva del progreso en el Acuerdo de París, el balance mundial o GST. Susana Zazzarini realiza su aporte basado en el ítem 6 de la agenda de APA que incluye las fuentes y modalidades del balance mundial bajo el artículo 14 del Acuerdo.

Matías Almang desarrolla el ítem 7 de la agenda de APA relativo a las modalidades y procedimientos para el funcionamiento eficaz del Comité encargado de facilitar la aplicación y promover el cumplimiento en referencia al artículo 15.2 del Acuerdo de París. Este aporte tiene un mayor desarrollo histórico, teniendo en cuenta los antecedentes en el propio régimen, como es el caso del Protocolo de Kioto, así como, la comparación con otros acuerdos ambientales.

Por su parte, Ayelén Guersi examina uno de los aspectos más conflictivos y sustantivos en la Convención, como es la provisión de financiamiento climático a través de distintas fuentes y mecanismos. En tal sentido, la autora analiza el debate sobre el Fondo de Adaptación sirviendo al Acuerdo de París bajo el ítem 8 de la agenda de APA, así como las negociaciones sobre un nuevo objetivo colectivo de financiamiento a largo plazo, la guía al Mecanismo Financiero de la CMNUCC bajo el Art. 9 del AP y las modalidades para comunicar la información del Art. 9.5.

Finamente, Guillermina Elías y Laura Iezzi abordan un punto no incluido en la agenda de APA, abordado en el artículo 8 del AP, las pérdidas y daños. Bajo este artículo y los párrafos 47 al 51 de la Decisión 1/CP.21, se consideran mandatos que también se desarrollaron de 2016 a 2018, involucrando al establecimiento y recomendaciones de la Fuerza Especial de Desplazamiento y otros temas considerados por el Comité Especial del Mecanismo de Varsovia sobre Pérdidas y Daños.

Este trabajo constituye un esfuerzo especial por parte de los y las autoras, en la medida que las negociaciones climáticas son altamente técnicas y el análisis de los debates y los resultados requiere una comprensión del proceso negociador que excede al estudio académico convencional. Por tal motivo, agradezco personalmente a todos y todas las que participaron de este ejercicio y esperamos que sea de utilidad para mejorar la comprensión de este fenómeno, de la Convención, y del estado actual de los compromisos internacionales bajo el Acuerdo de París.

María del Pilar Bueno

Lista de acrónimos

- ABU** Argentina, Brasil y Uruguay
- AC** Comité de Adaptación
- AF** Fondo de Adaptación
- AGN** Grupo de negociadores de los países africanos
- AILAC** Asociación Independiente de América Latina y el Caribe
- AOSIS** Alianza de pequeños Estados Insulares
- AP** Acuerdo de París
- APA** Grupo de Trabajo Ad Hoc del Acuerdo de París
- BUR** Reporte Bienal de Actualización
- CBDR** Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas
- CBDR-RC** Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades
- CMA** Conferencia de las Partes como Partes del Acuerdo de París
- CMNUCC** Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
- CMP** Conferencia de las Partes como Partes del Protocolo de Kioto
- COP** Conferencia de las Partes
- CTCN** Centro y Red de Tecnología Climática
- CTF** Tablas Comunes del Informe Bienal
- EIG** Grupo de Integridad Ambiental
- GCF** Fondo Verde del Clima
- GEF** Fondo Mundial para el Medio Ambiente
- INDC** Contribución Determinada y Pretendida Nacionalmente
- IPCC** Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático
- LDC Países Menos Desarrollados
- LEG Grupo de Expertos de los Países Menos Desarrollados
- LMDC Grupo de países en desarrollo con ideas afines
- MPs Modalidades y Procedimientos
- NAP Plan Nacional de Adaptación
- NatCOM Comunicaciones Nacionales

NDC Contribución Determinada Nacionalmente

PAWP Programa de Trabajo del Acuerdo de París

PCCB Comité de París de Construcción de Capacidades

PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

SBI Órgano Subsidiario de Implementación

SBSTA Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico

SCF Comité Permanente de Financiamiento

TEC Comité Ejecutivo de Tecnología

TFD Fuerza Especial de Desplazamiento

UE Unión Europea

Mitigación: Avances y Resultados del Plan de Trabajo del Acuerdo de París

Joel Hernán González¹

Resumen

El presente segmento del documento de trabajo tiene por objetivo realizar un análisis comparativo de las posiciones adoptadas por las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en relación a la mitigación. Los aspectos vinculados a esta última, se negociaron mediante el Ítem 3 de la agenda del Grupo de Trabajo Especial (APA) del Acuerdo de París. Por consiguiente, se toman en consideración los envíos realizados por los principales grupos de negociación y países de la CMNUCC y se observan las posiciones respecto a los distintos componentes del Ítem 3. Posteriormente se detallan los resultados de la Conferencia de las Partes de Katowice con el objetivo de observar la cristalización de las posiciones de los países y grupos de negociaciones en el documento emanado de dicha Conferencia de las Partes (COP).

Palabras clave: Mitigación-Cambio Climático-Acuerdo de París

A. INTRODUCCIÓN

El presente segmento del documento Avances y Resultados del Plan de Trabajo del Acuerdo de París (PAWP) se focaliza en el análisis del Ítem 3 de la agenda de implementación del AP (Acuerdo de París) llevada adelante por el Grupo de Trabajo Especial (APA) desde 2016 a 2018.

El debate respecto a la mitigación constituye un elemento fundamental. El éxito de este punto de la agenda es clave para que el Acuerdo de París consiga implementarse y logre sus objetivos de mantener la temperatura de la tierra por debajo de los 2 grados centígrados a niveles pre-industriales y de 1.5 grados dentro de lo posible.

En tal sentido, el AP exige a las Partes que sus propuestas reflejen el nivel máximo de ambición dentro de sus posibilidades. Adicionalmente, el AP establece una revisión mínima de las NDC (Contribuciones Determinadas Nacionalmente) cada 5 años. No obstante, las Partes pueden revisar sus contribuciones con mayor frecuencia, siempre que la misma sea para aumentar su nivel de ambición. Se busca evitar de esta forma, una regresión en los compromisos. Un ejemplo es el caso de Argentina, país que realizó una revisión en su NDC, incrementando por consiguiente su nivel de ambición (CMNUCC, 2016).

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), becario doctoral CONICET en Relaciones Internacionales, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Secretario del Departamento de Medio Ambiente del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Miembro del Centro de Estudios en Políticas Ambientales (CEPAS) de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UNR. Contacto jhgonzalez@conicet.gov.ar

La observación de las contribuciones de las Partes nos permiten vislumbrar una preocupante problemática: la brecha de emisiones. Es decir, existe una considerable diferencia entre los compromisos asumidos por los países miembros del acuerdo y los esfuerzos necesarios para dar cumplimiento a lo acordado en el artículo 2 como propósito del Acuerdo. La brecha respecto a los 2 grados se ubica entre 13 y 15 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente para el año 2030. Mientras que si tomamos como objetivo los 1.5 grados, la misma se ubica entre 29 y 32 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente (PNUMA, 2018). Esta brecha nos conducirá, de mantenerse, a un aumento muy superior a los 2 grados establecidos por el AP.

Los mencionados aspectos nos colocan frente a desafíos en los siguientes años, por un lado, de cara a la implementación del Acuerdo de París, por otro, frente al año 2020, en el cual las NDC de las Partes deben ser revisadas. Finalmente frente al Balance Mundial o Global Stocktake, proceso colectivo de revisión de los progresos realizados por las Partes en la implementación del Acuerdo de París, cuya realización tendrá lugar cada cinco años, comenzando en 2023.

De lo mencionado se desprende que las NDC y los aspectos vinculados a las mismas constituyen un relevante foco de interés y de discusión por parte de los países. Es necesario destacar que el ítem 3 de la agenda APA contempla 3 subítems; características de las NDC; información para facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de las NDC; y los aspectos vinculados a la contabilización de las NDC por las Partes. En tal sentido, el siguiente cuadro muestra los 3 subítems mencionados y los principales elementos que se abordan en este trabajo. Los aspectos presentes en el cuadro son objeto de debate recurrente en las presentaciones escritas de las Partes a la Convención como respuesta a los llamados realizados luego de diferentes reuniones entre 2016 y 2018.

Tabla 1: APA 3 y su contenido

ITEM 3 AGENDA APA	A	Características de las NDC	Identificación de las características de las NDC Adición de nuevas características
	B	Información para facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de las NDC	Puntos de referencia Periodos de implementación Alcance y cobertura Proceso de planificación de la NDC
	C	Contabilización NDC	Métricas comunes en la contabilización de las emisiones y remociones Consistencia metodológica entre las comunicaciones nacionales y la implementación de las NDC. Categorías de emisiones y remociones antropogénicas incluidas. Sector uso de los suelos, cambio en el uso de los suelos y bosques

Elaborada en base al mandato de la Decisión 1/CP.21

Para el análisis, se toman como punto de referencia tanto las posturas de los principales grupos de negociación como de aquellos países que negocian los aspectos vinculados al tercer ítem de la agenda

APA individualmente. Los grupos y Estados seleccionados para el presente análisis son: Argentina, Brasil y Uruguay (ABU), La Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC)², La Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), Australia, Estados Unidos, Grupo Integridad Ambiental (EIG por sus siglas en inglés)³, Grupo Africano, India, Rusia y la Unión Europea. Posteriormente a la revisión de las posiciones de las Partes se analizan los resultados de la 24 Conferencia de las Partes (COP24) celebrada en Katowice donde se cerró el trabajo de APA y se arrojan conclusiones sobre el proceso de negociaciones del Ítem 3 de la agenda APA.

1. ITEM 3 (A) CARACTERÍSTICAS DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS NACIONALMENTE (NDC)

El art. 4 del AP establece lineamientos para que los países puedan dar cumplimiento a las reducciones de emisiones necesarias para evitar los aumentos de temperatura propuestos. Al respecto, en el párrafo 2 se establece que cada Parte debe preparar, comunicar y mantener las sucesivas NDC que tenga previsto presentar, en tanto que el párrafo 9 establece que las mismas deben ser comunicadas cada 5 años, sin que esto impida realizar ajustes necesarios para incrementar la ambición de las mismas.

Al respecto, la decisión 1/CP.21 en su párrafo 26 pidió a APA que elabore orientaciones adicionales sobre las características de las contribuciones determinadas a nivel nacional para que la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París las examine y apruebe en su primer período de sesiones.

Se podría decir que si bien el AP destaca ciertas características que deben contener las NDC de las Partes, se presentaron dudas vinculadas a la identificación exacta de las características, la posibilidad de robustecer y profundizar estas características y la posible adición de nuevas características en las NDC de las Partes.

En cuanto a la identificación y robustecimiento de las características existentes de las NDC, diversos actores hicieron hincapié en; las responsabilidades históricas, el reconocimiento de los distintos puntos de partida de los países, el principio de equidad; el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (CBDR, por sus siglas en inglés) y; el carácter nacionalmente determinado de las contribuciones nacionales. Todos elementos reconocidos por el mencionado art. 4 del AP.

Al respecto, el Grupo Africano, interpretó⁴ que la equidad y la diferenciación de los puntos de partida de los diferentes países era un aspecto central de las NDC. En este sentido expresó que era necesario asegurar flexibilidad en las características de las NDC de los países en desarrollo, fundamentalmente en el caso de los LDC (Países Menos Adelantados) y SIDS (Pequeños Estados Insulares en Desarrollo). Para lo cual impulsó el reconocimiento de los diferentes puntos de partida de cada una de las Partes, reconociendo y aceptando la diversidad de NDC existentes.

2 La Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe se encuentra compuesta por Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú.

3 El grupo se encuentra conformado por Liechtenstein, Mónaco, la República de Corea y Suiza.

4 Presentación realizada por la República de Mali en representación del Grupo Africano de Negociaciones. Septiembre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_279_131198158025407896-AGN%20Submission%20on%20APA%20Item%203.pdf>.

Al igual que el Grupo Africano, India y China⁵⁶ anclaron su posición en el reconocimiento de las diferencias entre los países en desarrollo y desarrollados. En consonancia con las Partes del mundo en desarrollo llamaron a cumplir con el principio de CBDR y sostuvieron que era obligación de los desarrollados demostrar su liderazgo a través de compromisos más ambiciosos. En tal sentido India sostuvo⁷ que los esfuerzos de las Partes debían ser puestos en contexto del propósito de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza y al igual que China comunicó que el cumplimiento de las NDC por parte del mundo en desarrollo dependía del financiamiento y asistencia puesta a disposición del mundo en desarrollo.

Por su parte, actores del mundo en desarrollo tales como EIG y Australia⁸⁹ reconocieron la necesidad de tener en cuenta las circunstancias nacionales de los Países Menos Adelantados LDC y SIDS.

Adicionalmente, como característica básica de las NDC se resaltó el carácter nacionalmente determinado de las mismas. Actores como ABU, China e India sostuvieron que se debía asegurar en todo momento que cada Parte presente sus objetivos de emisiones y las medidas para alcanzarlos de forma totalmente independiente. En tanto que Rusia, en su envío de 2016¹⁰ manifestó que cada una de las Partes debía ser libre de establecer el alcance de las medidas propuestas.

Otro foco de discusiones se vinculó a la adición de nuevas características a las NDC y las implicancias que esto podría traer aparejado para las contribuciones de las Partes y para el AP. Al respecto se observan posiciones tanto contrarias como favorables a la adición de nuevas características.

Entre el primer grupo de países ABU expresó en sus envíos¹¹¹² que la discusión sobre la adición de nuevas características a las NDC supondría renegociar el AP, lo cual era inaceptable para las Partes en tanto que las mismas ya se encontraban definidas por el Art. 4 de dicho acuerdo. En tal sentido, Argentina, Brasil y Uruguay no se mostraron dispuestos a apoyar ninguna propuesta que incluyera nuevas características. Esta postura fue compartida por China, India y el Grupo Africano.

Por su parte, entre los que se mostraron favorables a la inclusión de nuevas características se puede mencionar Australia, quien propuso¹³ aprovechar la experiencia de las Partes en el proceso de elaboración de las NDC y construir un ciclo de aprendizaje continuo con el objetivo de que los países signatarios del AP pudieran generar mayores niveles de orientación y guías sobre la posible incorporación

5 Presentación realizada por China. Septiembre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/199_279_131197033692013328-Submission%20on%20NDC%20China.pdf>.

6 Presentación realizada por China. Septiembre de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_321_131365512982732652-China%E2%80%99s%20Submission%20on%20Further%20Guidance%20for%20the%20NDCs%20under%20the%20PA.pdf>.

7 Presentación realizada por India. Septiembre de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/176_356_131503559958877314-India%20Submission%20APA%20Agenda%203%20NDC.pdf>.

8 Presentación realizada por Australia. Octubre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/261_279_131219392499465763-Australia%20UNFCCC%20Sub%20Mitigation%20Final%20.pdf>.

9 Presentación realizada por Australia. Abril de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/261_321_131357642219580657-AUSTRALIA-APA%20Mitigation-Apr-2017.pdf>.

10 Presentación realizada por Rusia. Octubre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/433_279_131223115035473256-Russian%20Federation_Submission_%20APA_Item%203_ENG.pdf>.

11 Presentación realizada por Argentina, Brasil y Uruguay. Mayo de 2017. Disponible en <<https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>>.

12 Presentación realizada por Argentina, Brasil y Uruguay. Septiembre de 2017. Disponible en <https://unfccc.int/files/bodies/apa/application/pdf/525_321_131387428646855151-arg_bra_uy_apa_agenda_item_3_final.pdf>.

13 Presentación realizada por Australia. Septiembre de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/261_356_131502678156998053-2017-Sept-APA%203%20Submission-Australia.pdf>.

de nuevas características. En consonancia con esta posibilidad, EIG propuso¹⁴ en base a lo que consideró una experiencia exitosa de sus miembros, la adopción de una serie de características por parte de las NDC de las Partes. Entre las mismas se mencionó: que las emisiones sean cuantificables, que se exprese con claridad cuáles son los compromisos incondicionales de reducción a los que los países se comprometen, que las NDC se encuentren vinculadas con las Estrategias de Desarrollo Bajas en Carbono¹⁵, y que las líneas de base propuestas por las Partes se sustenten en datos abundantes y realistas. El grupo invitó a través de su presentación a robustecer las medidas, políticas y leyes internas que reflejen las ambiciones de mitigación. Adicionalmente, alentó a los LDC y a SIDS a lograr estos objetivos a la luz de sus circunstancias especiales.

En consonancia con EIG, la Unión Europea planteó reconocer la cuantificación como una característica de las NDC de las Partes con el objetivo de robustecer y mejorar la confianza en las NDC de las Partes. Esta posibilidad despertó resistencia entre la mayoría de los actores en desarrollo.

Al respecto, el Grupo Africano se mostró¹⁶ favorable a que la cuantificación sea un elemento de las NDC de los países desarrollados, mientras que en el caso de los países en desarrollo dependa del apoyo técnico y financiero recibido. En una postura similar a la del Grupo Africano, China consideró¹⁷ que las políticas y medidas cualitativas puestas en marcha para el cumplimiento de las NDC son tan valiosas como los objetivos cuantitativos. En tal sentido, propuso que los países en vía de desarrollo incluyan objetivos cualitativos, y luego, en la medida de sus posibilidades incorporen objetivos cuantitativos.

Por su parte, AOSIS en su segundo y tercer envío^{18,19} planteó que existe una fuerte necesidad de que las Partes brinden mayores precisiones sobre la cuantificación de las NDC, las cuales deben ser en toneladas de CO₂ equivalente, postura que fue compartida por EEUU.

Finalmente, como posible adición a las características de las NDC se discutió la posibilidad de incluir elementos no centrados en la mitigación. Aspecto ya reconocido en el párrafo 7 del Art. 4 del AP, donde se expresa que los beneficios secundarios que se deriven de las medidas de adaptación podrán contribuir a los resultados de mitigación del AP. Al respecto, el Grupo Africano sostuvo²⁰ que era necesario discutir otros componentes, fundamentalmente cuestiones ligadas a adaptación. Esta postura fue compartida entre otros países por India y China, actores que consideraron que las NDC no debían estar centradas en la mitigación.

14 Presentación realizada por el Grupo Integridad Ambiental. Octubre de 2016. Disponible en <<https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>>.

15 Una estrategia para el desarrollo bajo en emisiones (*Low-Emission Development Strategy; LEDS*) es una estrategia nacional de largo plazo, cuyo objetivo es desacoplar el crecimiento económico y social del incremento de emisiones de gases de efecto invernadero.

16 Presentación realizada por la República de Mali en representación del Grupo Africano de Negociaciones. Octubre de 2017. Disponible online en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_356_131529656523361250-AGN%20Submission%20on%20APA%20item%203%2020%20Oct%202017.pdf>. Consultado junio 2019.

17 Presentación realizada por China. Abril de 2018. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_356_131502062808072693-China%E2%80%99s%20Submission%20on%20Further%20Guidance%20for%20the%20NDCs%20under%20the%20Paris%20Agreement.pdf>.

18 Presentación realizada por la República de Maldivas en representación de la Alianza de Pequeños Estados Insulares. Abril de 2017. Disponible online en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_321_131367464782415559-AOSIS_Submission_APA%20Agenda%20item%203%20.pdf>.

19 Presentación realizada por la República de Maldivas en representación de la Alianza de Pequeños Estados Insulares. Septiembre de 2017. Disponible en <<https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>>.

20 Presentación realizada por la República de Mali en representación del Grupo Africano de Negociaciones. Mayo de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_321_131384522063935059-AGN%20Submission%20on%20Agenda%203%20APA%205%20May%202017.pdf>.

En disenso con este último grupo de países, EEUU sostuvo²¹ que los elementos distintos a mitigación en las NDC no deben suponer de ninguna manera una obligación, sino ser voluntarios y no sujetos a actualización, comunicación ni sometidos a mecanismos de Medición Reporte y Verificación (MRV).

2. ITEM 3 (B) INFORMACIÓN PARA FACILITAR LA CLARIDAD, TRANSPARENCIA Y EL ENTENDIMIENTO DE LAS NDC

Este elemento del ítem 3 se encuentra contenido dentro del art. 4 parr. 8 del AP, el cual expresa que al comunicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, todas las Partes deberán proporcionar la información necesaria a los fines de la claridad, la transparencia y la comprensión de las mismas. En tal sentido, la decisión 1/CP.21 párrafo 28 encomendó a APA que formule orientaciones adicionales sobre la información que habrán de presentar las Partes a fin de facilitar los aspectos vinculados a la claridad, transparencia y entendimiento.

Numerosos actores, entre los que se puede mencionar EIG, Rusia, Australia, coincidieron en que era necesario fortalecer la claridad, transparencia y entendimiento CTU (por sus siglas en inglés). En tal sentido, la Unión Europea se manifestó^{22,23} a favor del establecimiento de mayores guías que faciliten este subitem de la agenda. UE, al igual que EIG, consideraron que esto reduciría las brechas de información contenidas en las primeras NDC de las Partes. El fortalecimiento de la CTU fue vislumbrado adicionalmente por la secretaría de la CMNUCC como un elemento de relevancia (CMNUCC, 2015).

Más allá de las coincidencias respecto a la necesidad de fortalecer la CTU, en las propuestas de las Partes se observan diferencias considerables. Los actores del mundo en desarrollo, entre los que se encuentran India, China, ABU y el Grupo Africano se mostraron contrarios a la introducción de una guía o formato común. Expresaron, al igual que AOSIS, que las mismas deben estar en consonancia con el principio CRDB y ser respetuosas de la diversidad de NDC existentes. En este último punto se manifestó también Australia, quien expresó que los lineamientos debían ser lo suficientemente amplios como para poder ser aplicados a la gran variedad de NDC y ABU que se mostró en contra del establecimiento de una guía única sobre CTU. En consonancia con estos últimos actores, AOSIS manifestó que las guías debían reconocer que no todos los tipos de información son relevantes para todas las NDC.

Por su parte, India expresó que las discusiones sobre la CTU brindan una oportunidad para los países desarrollados de mostrar su compromiso, adoptando NDC más ambiciosas y haciendo mayores contribuciones. Este país expuso que este subitem de la agenda no debía agregar una carga adicional, en especial para los países en desarrollo. Postura compartida por China, quien postuló que los desarrollados debían incorporar mayor información sobre el financiamiento y la tecnología provista a los países en desarrollo y llamó al mundo en desarrollo a proveer información sobre los costos de las acciones de mitigación, sobre las barreras para implementar las acciones de sus NDC y sobre la necesidad de financiamiento, tecnología y soporte vinculado a la construcción de capacidades.

Como parte de este llamado de mayores compromisos al mundo desarrollado, el Grupo Africano, China

21 Presentación realizada por Estados Unidos. Octubre de 2016. Disponible en <<https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>>.

22 Presentación realizada por la República de Eslovaquia y la Comisión Europea en representación de la Unión Europea y sus Estados miembros. Octubre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/75_279_131202970582440926-SK-10-06-APA%203-Mitigation%20NDCs.pdf>.

23 Presentación realizada por Malta y la Comisión Europea en representación de la Unión Europea y sus Estados miembros. Marzo de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/783_321_131353335845963348-MT-03-30-EU%20Submission%20on%20APA3%20Further%20Guidance.pdf>.

e India se expresaron a favor de la inclusión de guías diferenciadas. En tal sentido Grupo Africano propuso²⁴ desdoblarse la agenda de avance y generar obligaciones diferenciadas para los países desarrollados y en desarrollo. Esta postura encontró resistencia en EIG que si bien reconoció²⁵ que se requería una guía de CTU que respete los diferentes puntos de partidas y las circunstancias nacionales de las Partes, se manifestó en contra de diferenciar entre países en desarrollo y desarrollados.

Las discusiones puntuales que se abordan a continuación giran en torno a la información para facilitar la claridad, transparencia y entendimiento de las Partes con respecto a; los puntos de referencia; los períodos de implementación; el alcance y la cobertura de las medidas adoptadas por las NDC de las Partes y; los procesos de planificación de las NDC.

En cuanto a la discusión sobre los puntos de referencia la UE, propuso en su tercer envío²⁶ que los mismos sean cuantificables y se basen en un año o periodo de referencia. AILAC, EIG y Australia coincidieron en la necesidad de que sean cuantificables. De hecho, AILAC entendió que las guías debían incluir una descripción cuantitativa los objetivos y una trayectoria de las emisiones esperadas.

Australia reconoció que la construcción de puntos de referencia robustos suponía un desafío para muchos países en desarrollo, por lo que la construcción de capacidades constituye un elemento fundamental. Por su parte, ABU sostuvo que los mismos debían ser cuantificables en la medida de lo posible, dependiendo del tipo de objetivo trazado en las NDC. En tanto que el Grupo Africano solicitó que los países en desarrollo puedan proporcionar una variedad de puntos de referencia, mientras que los desarrollados brinden información respecto a una línea de base en consonancia con los objetivos de reducción del total de sus economías.

Otro elemento de discusión entre las Partes se vinculó a los periodos de implementación de las NDC y las políticas y medidas contenidas en estas. Al respecto, actores como AILAC²⁷²⁸, consideraron que era sumamente relevante que las Partes establezcan un año objetivo para la implementación de las medidas propuestas en su NDC. En consonancia con AILAC, la UE postuló que los periodos de implementación deben establecer un año objetivo, reconociendo la posibilidad de seleccionar un objetivo de reducción de emisiones absoluto. Por su Parte, EIG propuso que se incorpore información que clarifique si el periodo de implementación es un objetivo anual o multianual.

Adicionalmente, se observan posiciones encontradas respecto a la información contenida en las NDC de las Partes sobre los sectores cubiertos y el alcance de las medidas de mitigación. Al respecto, la UE solicitó una mayor consistencia entre las NDC y los inventarios de emisiones de las Partes y, al igual que AILAC, EIG y Australia, pidió a las Partes detallar los gases, sectores, fuentes y sumideros abarcados.

Respecto a los sectores o gases no incluidos, EIG y Australia se mostraron a favor de proveer información sobre los mismos y de explicar sus exclusiones. Si bien Australia consideró que no se debía detallar

24 Presentación realizada por la República Árabe de Egipto en representación del Grupo Africano de Negociaciones. Abril de 2018. Disponible en <<https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>>.

25 Presentación realizada por el Grupo Integridad Ambiental. Septiembre de 2017. Disponible online en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201_356_131509122961955862-EIG%20Submission%20APA%203b%20and%203c-17-09-26.pdf>.

26 Presentación realizada por Estonia y la Comisión Europea en representación de la Unión Europea y sus Estados miembros. Septiembre de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/783_356_131503905817996602-EE-20-09-APA_3_mitigation_section_EU%20submission.pdf>.

27 Presentación realizada por Costa Rica en representación de La Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe. Septiembre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_279_131197536306057006-160930%20AILAC%20NDCs%20Submission%202016.pdf>.

28 Presentación realizada por Perú en representación de La Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe. Septiembre de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/863_356_131499694560533194-SUBMISSION%20BY%20PERU%20ON%20BEHALF%20OF%20THE%20AILAC%20GROUP.pdf>.

en una guía los sectores y gases específicos que debían contener las NDC, tanto este país como AILAC propusieron que las Partes expliquen de qué forma realizan un esfuerzo por avanzar hacia una cobertura total de sectores y gases.

Desmarcándose de este posicionamiento, Argentina, Brasil y Uruguay sostuvieron que se debía incluir información solo sobre los sectores alcanzados por la NDC y no sobre aquellos dejados por fuera. En tanto que, actores como el Grupo Africano se mostraron favorables a desdoblarse las obligaciones solicitando a los desarrollados incluir todos los sectores en sus NDC y a las Partes en desarrollo incluir los sectores y gases que estén al alcance de sus posibilidades.

Ahora bien, el periodo de diseño e implementación de las NDC requiere de un proceso de planificación, consulta y validación con los actores relevantes vinculados a cada una de las acciones y medidas propuestas en las NDC. Por tal motivo, la información relativa a estos procesos constituye un elemento recurrente en los envíos de las Partes. Al respecto se expresaron la UE y EIG quienes pidieron a las Partes una descripción completa donde se brinde detalle de las consultas con los actores relevantes, la vinculación de las políticas y medidas con las estrategias de largo plazo y la vinculación de la NDC con las diversas estrategias de desarrollo de los países. Por su parte, AILAC consideró²⁹ que los países debían brindar información sobre planes y políticas para implementar sus NDC. Mientras que Australia se mostró favorable a adoptar una postura más flexible, que evite establecer requisitos concretos sobre el proceso de planificación y la información suministrada en el mismo.

3. ITEM 3 (C) ASPECTOS VINCULADOS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS NACIONALMENTE

La importancia de los aspectos vinculados a la rendición de cuentas de las NDC, se desprende, al igual que las características y la CTU de lo acordado por las Partes en el Acuerdo de París. Al respecto, los párrafos 13 y 14 del Art. 4 establecen que al rendir cuenta de las emisiones y las absorciones las Partes deben promover la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la coherencia y evitar el doble cómputo. Adicionalmente, se invita tener en cuenta los métodos y orientaciones existentes en el marco de la Convención y aplicar las orientaciones sobre la rendición de cuentas a partir de la segunda y subsiguientes NDC, sin perjuicio de poder aplicarla a la primera contribución nacional.

Por su parte la decisión 1/CP 21 párr. 31 y 32 solicitó al grupo APA que elabore orientaciones sobre la manera en que las Partes han de rendir cuentas, particularmente en relación a; la contabilización de las emisiones y absorciones antropógenas en conformidad con las metodologías y los sistemas de medición del IPCC aprobados por la COP; la coherencia metodológica; las categorías de emisiones o absorciones antropógenas; la continuidad de la inclusión de fuentes o sumideros suministrados en una NDC y; la explicación de los motivos por los que se haya excluido cualquier categoría de emisiones o absorciones antropógenas.

Las Partes coincidieron en que los aspectos vinculados a la rendición de cuentas eran relevantes para promover la transparencia, precisión, completitud, comparabilidad, consistencia, evitar el doble conteo y comprender los avances hacia el cumplimiento de los objetivos del AP. Adicionalmente, se resaltó que fortalecer este elemento suponía un elemento necesario para los mecanismos de transferencia internacional de emisiones y los enfoques basados en el mercado.

Las discusiones de este subítem se encuentran fuertemente ligadas a las características de las NDC y a

29 Presentación realizada por Guatemala en representación de la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe. Marzo de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_321_131354731660216313-170331%20AILAC%20Submission%20NDCs%202017.pdf>.

los aspectos vinculados a la información para facilitar claridad, transparencia y entendimiento. Al respecto, diversos actores consideraron que existía una fuerte vinculación entre la rendición de cuentas y los aspectos ligados a la información para facilitar la CTU.

Antes de entrar en las discusiones sobre aspectos puntuales sostenidas por las Partes en este punto del ítem 3 es necesario resaltar que a nivel general se mantienen los posicionamientos sostenidos durante las discusiones sobre las características y la CTU de las NDC. Al respecto, los países en desarrollo, se ampararon en las características identificadas previamente en las NDC: carácter nacionalmente determinado, distintos puntos de partida y circunstancias especiales, equidad y principio CRDB de las NDC para solicitar mayor flexibilidad para el mundo en desarrollo y mayores compromisos para el mundo desarrollado. De tal forma, actores como ABU sugirieron supeditar el avance de los países en desarrollo a la ayuda económica recibida, mientras que China e India solicitaron guías de rendición de cuentas diferenciadas. Estas posturas encontraron oposición en actores como la UE que propuso guías únicas para desarrollados y en desarrollo o EIG, que si bien considero que se debían tomar en consideración los distintos puntos de partida propuso avanzar hacia una armonización en los aspectos vinculados a la rendición de cuentas.

A nivel particular, se abordan en este apartado las posiciones de las Partes en lo relativo a; las métricas utilizadas para estimar emisiones y remociones; la consistencia metodológica entre las NDC, las comunicaciones y las líneas de base; los sectores incluidos en las NDC y; la situación del sector Agricultura, Silvicultura y Uso de los Suelos (AFOLU, por sus siglas en inglés).

Uno de los principales inconvenientes a la hora de contabilizar las emisiones y remociones de las Partes se vincula a la ausencia de metodologías o métricas comunes. Esto dificulta la comparación de los esfuerzos de cada uno de los países y complejiza la medición del avance en las contribuciones de las Partes hacia los objetivos del AP. Por ello, la discusión sobre la utilización de metodologías y métricas supuso un foco de discusión de relevancia. Al respecto se estableció en la decisión 1/CP.21 que las Partes utilicen aquellas metodologías y métricas evaluadas por el IPCC y adoptadas por la CMA (Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París).

Durante el periodo de trabajo del grupo APA, las posiciones de las Partes en este punto oscilaron entre propuestas de distintas metodologías dentro de las aceptadas por el IPCC, propuestas de una metodología concreta del IPCC o propuestas diferenciadas para los países en desarrollo y desarrollados.

Entre los que propusieron seguir las metodologías del IPCC se encontraron ABU, Australia, AILAC y EIG. Actores que solicitaron a las Partes que especifiquen con claridad, las métricas y valores adoptados para medir el progreso en sus NDC y que los mismos se encuentren en consonancia con el IPCC. Por su parte, entre los que propusieron el seguimiento de metodologías concretas se encontró la Unión Europea, que propuso adoptar las guías del IPCC correspondientes al año 2006.

Finalmente, en consonancia con sus posicionamientos sobre otros subítem de la agenda, India, China y el Grupo Africano propusieron que los países desarrollados utilicen metodologías y enfoques actualizados del IPCC mientras que se permitía a los países en desarrollo utilizar otras metodologías y enfoques para explicar referencias, parámetros y aspectos contenidos en sus NDC. En referencia al seguimiento de las guías de 2006, India propuso que las mismas sean seguidas por los países desarrollados, mientras que, al igual que China postuló que los países en desarrollo siguieran las guías del IPCC más apropiadas a la luz de sus circunstancias.

Vinculado a la discusión las metodologías y métricas comunes se encuentra la discusión sobre la necesidad de mejorar la consistencia metodológica entre las líneas de base de emisiones, las NDC y los reportes bienales de actualización³⁰ de las Partes. La consistencia en las mismas permite medir con fiabilidad el progreso en el cumplimiento de los objetivos propuestos en las NDC e implica que las

30 Los reportes bienales de actualización (BUR, por sus siglas en inglés) tiene por motivo informar a la CMNUCC sobre las emisiones de GEI de los países.

Partes utilicen las mismas metodologías en el diseño, implementación y comunicación de sus NDC. Para ello la UE sugirió que las guías especifiquen que significa consistencia metodológica y como se puede asegurar la misma. Adicionalmente, manifestó que se deben establecer procedimientos que las Partes puedan seguir en caso de inconsistencias metodológicas y procedimientos que permitan corregirlas. En consonancia, ABU y EIG propusieron que en caso de que haya cambios entre las comunicaciones nacionales y las NDC las partes brinden una justificación al respecto.

Por su Parte, China estimuló a que los países en desarrollo fueran aplicando y mejorando las metodologías con el paso del tiempo, dependiendo de la ayuda recibida y de sus propias capacidades, mientras que India pidió que se deje a los países en desarrollo utilizar sus propias metodologías y enfoques para explicar otros aspectos y referencias contenidos en su NDC.

La inclusión o exclusión de determinados sectores en las NDC fue otro elemento recurrente en los envíos de las Partes. Esta posibilidad, fue fuertemente solicitada por los países en desarrollo, fundamentalmente debido a la complejidad técnica y financiera que suponen las mediciones en determinados sectores. Al respecto, India, China y el Grupo Africano propusieron que los desarrollados incluyan todos los sectores, gases, sumideros y actividades, en tanto que los países en desarrollo seleccionarán las categorías de emisiones y remociones, sectores y gases que considerasen apropiados para su NDC.

En relación a la inclusión o exclusión de sectores en las NDC y a las metodologías utilizadas por los distintos países, un foco de discusión importante se vinculó al sector AFOLUAFOLU supone grandes desafíos para las Partes a la hora de contabilizar. Este hecho se desprende de las variaciones naturales que requieren considerables esfuerzos técnicos para excluir las emisiones y absorciones naturales, y dificultan estimar únicamente el impacto antropogénico.

Australia propuso que las guías a desarrollarse en rendición de cuenta apliquen a todos los sectores, incluyendo uso de los suelos y que se cubran las variaciones naturales que puedan no estar suficientemente abordadas en guías anteriores. En consonancia con lo mencionado, Rusia llamó a considerar puntualmente los inconvenientes específicos del sector uso de la tierra, incluidos los bosques. Mientras que EIG, AOSIS y AILAC solicitaron la construcción de guías específicas que permitan excluir las variaciones naturales del sector a la hora de contabilizar emisiones y absorciones de forma fiable.

Finalmente, reiterando una postura de propuestas diferenciadas, India solicitó que los desarrollados apliquen las guías de la Convención y el PK aceptadas por el IPCC. Mientras que, solo aquellos países en desarrollo que lo deseen y se encuentren participando en mecanismos tales como REDD+³¹ utilicen guías para el sector forestal, sin que esto implique la obligación de llevar adelante acciones concretas de mitigación en el sector agropecuario.

4. RESULTADOS DE LA COP 24 DE KATOWICE Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

Como se mencionó en la introducción, las NDC constituyen la piedra angular de los compromisos asumidos por los países en el Acuerdo de París. En tal sentido, lo realizado aquí nos permite obtener un estado de la situación y observar los focos de discusión existentes en materia de mitigación. Al respecto, en el repaso de los envíos de las Partes a la CMNUCC se observan coincidencias y contrastes en cuanto a las características de las NDC, la información para facilitar claridad, transparencia y entendimiento de las NDC y la contabilización de las emisiones y remociones de las NDC.

Estos posicionamientos y reposicionamientos de las Partes durante los años de trabajo del grupo APA finalizaron en la conferencia de las Partes celebrada a fines del año 2018 en Katowice. La misma supuso

31 REDD+ es un mecanismo de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación forestal negociado en el marco de la CMNUCC.

la culminación de las discusiones encomendadas a APA. Este hecho nos permite observar qué fué de las posturas adoptadas en los apartados previos, algunas de las cuales se cristalizaron en documentos concretos emanados de Katowice.

A nivel general se podría decir que las decisiones adoptadas en Katowice enfatizaron la importancia de tomar en consideración los distintos puntos de partida de las Partes, el principio de CBDR, y la necesidad de brindar mayor asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo. No obstante, esto no se materializó en guías diferenciadas como plantearon India, China y el Grupo Africano durante el periodo de trabajo del grupo APA. En este sentido, el logro para este grupo de actores fue parcial.

Por contrapartida, los países en desarrollo que realizaron propuestas más detalladas y rigurosas, tales como EIG, lograron cristalizar algunas propuestas. Sin embargo, las mismas se observan flexibilizadas en relación a lo propuesto durante el periodo de trabajo de APA.

Respecto a las características de las NDC, se reconoció que las mismas se encontraban subrayadas en el AP y se decidió continuar la profundización de las guías sobre este punto en el futuro. De esta forma se cerró la puerta a la posibilidad de adicionar características frente al primer periodo de implementación del AP. Tal decisión refleja la posición de actores como ABU, los cuales propusieron enfocarse en los subítem B y C y se negaron a adicionar características, entendiendo que las mismas ya se encontraban contenidas en el AP.

Por su parte, los aspectos vinculados a la información para facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión si fueron abordados y precisados en la Conferencia de Katowice. Respecto a la *información cuantificable sobre los puntos de referencia y líneas de base* se acordó brindar información cuantitativa sobre los indicadores de referencia. Para las estrategias, planes y acciones donde estos indicadores no sean aplicables, se expresó la necesidad de suministrar datos sobre porcentajes, cantidades de reducción esperada y sobre las fuentes de datos utilizadas para calcular los puntos de referencia. Esto se encontró en consonancia con lo expuesto por actores como AILAC, EIG y la UE, para los cuales los aspectos ligados a la cuantificación ocuparon un papel relevante en el periodo de discusiones.

En relación a los *periodos de implementación* se resolvió incluir información sobre el periodo de inicio y finalización en consistencia con lo aceptado por CMA. Adicionalmente se reconoció la posibilidad de aplicar objetivos de reducción anual o multianual, en consonancia con lo planteado por actores como la UE.

En cuanto a la información sobre el *alcance y la cobertura de los sectores* se solicitó a las Partes; incluir una descripción general de los objetivos; incorporar información sobre los sectores, categorías y gases cubiertos en consonancia con las guías del IPCC y; brindar mayor detalle sobre las medidas con co-beneficios en materia de mitigación.

Respecto al *proceso de planificación e implementación de las NDC* se solicitó que se brinde información sobre los acuerdos institucionales domésticos, los procesos de participación pública, los esquemas de involucramiento de las comunidades indígenas y los enfoques de género aplicados. Adicionalmente, se solicitó incluir información sobre las circunstancias nacionales, geografía, clima, erradicación de la pobreza, etc.

En cuanto al subítem C, la contabilización de las emisiones y absorciones también se pueden resaltar acuerdos entre las Partes. En tal sentido, sobre la utilización de *métricas comunes* se expresó que las mismas deben estar en consonancia con el IPCC y el CMA. En tanto que, aquellos países que no puedan utilizar las guías del IPCC, especialmente los SIDS y LDC, deben brindar suficiente información sobre las metodologías propias utilizadas. Esta postura refleja posicionamientos más flexibles, tales como los del tercer mundo y se aleja de actores como la UE que planteó durante el periodo de trabajo de APA una guía específica del IPCC para ser utilizada por las Partes.

En relación a la *consistencia metodológica entre las comunicaciones y la implementación de las NDC*, fuertemente discutida durante el periodo de trabajo, se tomaron decisiones que respaldan la postura de aquellos países o grupos que buscaban robustecer este punto mediante mayores exigencias. Al respecto se resolvió que los países deben mantener consistencia en las definiciones, fuentes de datos,

métricas, supuestos y metodologías. Se solicitó adicionalmente alinear los inventarios de GEI con las NDC y evitar sobreestimar o subestimar emisiones y absorciones. Asimismo se solicitó a las Partes que describan detalladamente cualquier cambio metodológico.

Finalmente, respecto a la *inclusión de todas las categorías de emisiones o absorciones antropogénicas* se pidió a las Partes realizar un esfuerzo por incluir la totalidad de las mismas. Adicionalmente, se acordó contabilizar todos los sectores incluidos en sus NDC. En tanto que para aquellos países que incluyan al sector uso de los suelos en sus NDC, se solicitó brindar información sobre cómo la metodología utilizada es consistente con las guías del IPCC.

Para finalizar, se podría decir que si bien lo acordado en Katowice respecto al Ítem 3 permite robustecer las NDC y brinda mayores precisiones sobre varias de las discusiones sostenidas en el período de trabajo del grupo APA, todavía quedan aspectos irresueltos en torno a la mitigación. Al respecto se podría mencionar el robustecimiento de las características de las NDC, cuya profundización fue resistida por los actores del mundo en desarrollo.

Adicionalmente, el periodo de implementación del Acuerdo de París recién se encuentra en sus comienzos. Todavía queda por ver si las Partes son capaces de cumplir lo asumidos en sus propias NDC y dar respuesta a lo acordado en Katowice. Abordar correctamente los aspectos vinculados a las características, la transparencia, comprensión y rendición de cuenta de las NDC resulta fundamental si se pretende dar cumplimiento a metas de mitigación que nos alejen del aumento de 2 grados, y de 1.5 grados en la medida de lo posible. Este robustecimiento toma mayor relevancia a la luz de la brecha de emisiones mencionada en la introducción. En este sentido, son numerosos los desafíos que la mitigación representa para las Partes del AP y resta por verse si los estados serán capaces de construir los consensos necesarios para enfrentar el reto que supone el cambio climático.

B. BIBLIOGRAFÍA

- PNUMA. (2018). Emissions Gap Report 2018. Disponible online en <<https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2018>>. Consultado noviembre 2018.
- CMNUCC. (2016). República Argentina Primera Revisión de su Contribución Determinada a Nivel Nacional. Disponible online en <<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20First/17112016%20NDC%20Revisada%202016.pdf>>. Consultado noviembre 2018.
- CMNUCC. (2015). Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions. Disponible online en <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf>>. Consultado junio 2019.
- CMNUCC. (2018). Conference of the Parties Twenty-fourth session. Katowice, 2–14 December 2018. Agenda item 4 Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. Disponible online en <<https://unfccc.int/event/cop-24>>. Consultado junio 2019.

Adaptación en el Plan de Trabajo del Acuerdo de París 2016 a 2018

María del Pilar Bueno¹

Resumen

La adaptación ha recorrido un camino sinuoso en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, plenamente vinculado a la brecha norte-sur climática manifiesta en la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo. Es un tópico fuertemente ligado a los países en desarrollo y al Grupo de los 77 más China en virtud de su puja histórica por lograr la paridad política con la mitigación. Dicha paridad implica comprender el rol de la adaptación en el objetivo de la Convención en su artículo 2, también en el propósito del Acuerdo de París en el artículo 2 y su trayectoria con las políticas de desarrollo.

Este apartado se concentra en los componentes de adaptación del Acuerdo de París que requirieron tareas de negociación bajo el Plan de Trabajo del mencionado Acuerdo. Es decir, el ítem 4 de la agenda del Grupo de Trabajo del Acuerdo de París sobre las orientaciones adicionales relativas a la comunicación de adaptación, el registro público de las mismas y los Mandatos de París al Comité de Adaptación y al Grupo de Expertos de los Países Menos Desarrollados. Dichos aspectos resultaron en las decisiones 9/CMA.1; 10/CMA.1 y 11/CMA.1, respectivamente.

Palabras claves: Cambio climático – Negociaciones – Naciones Unidas - Adaptación

A. INTRODUCCIÓN

La adaptación ha recorrido un camino sinuoso en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), plenamente vinculado a la brecha norte-sur climática manifiesta en la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo. Es un tópico fuertemente ligado a los países en desarrollo y al Grupo de los 77 más China en virtud de su puja histórica por lograr la paridad política con la mitigación. Dicha paridad implica comprender el rol de la adaptación en el objetivo de la Convención en su artículo 2, también en el propósito del Acuerdo de París en el artículo 2 y su trayectoria con las políticas de desarrollo.

Si bien la Convención había sido más escueta respecto al rol de la adaptación, así como también lo fue el Protocolo de Kioto, como primer intento de implementación de la CMNUCC; el Acuerdo de París evidencia la naturaleza multidimensional y la multiplicidad de intereses y necesidades de diversos actores en el actual proceso negociador. De este modo, no sólo es posible rastrear vestigios de su relevancia en el artículo 2, sino en el artículo 7; tanto como en los artículos ligados a los medios de imple-

¹ Doctora en Relaciones Internacionales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET). Co-Presidente del Comité de Adaptación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Negociadora de cambio climático por Argentina. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. mbueno@conicet.gov.ar. Coordinadora del Departamento de Medio Ambiente del IRI

mentación (financiamiento, tecnología y construcción de capacidades), en la transparencia de la acción y del apoyo y en el balance mundial, entre otros.

En una breve caracterización del Acuerdo, podemos decir que el propósito en su artículo 2 se adecúa al contenido del objetivo de la Convención en el artículo homónimo. Con lo cual, aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos, se hallan en función de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

El artículo 7 tiene una estructura particular dada por el establecimiento del Objetivo o Meta Global de Adaptación que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el artículo 2. Asimismo, hay un reconocimiento expreso a los esfuerzos de adaptación que realicen las Partes que son países en desarrollo, que da contexto a los mandatos de París al Comité de Adaptación (AC) y al Grupo de Expertos de los Países Menos Desarrollados (LEG), entre otros.

Del mismo modo, en el artículo 7.4, se reconoce la vinculación de la adaptación y sus costos con los distintos niveles de mitigación; se incluye un conjunto de principios en el artículo 7.5; la relevancia de la cooperación internacional (art. 7.6) y el rol del Marco de Adaptación de Cancún y de los organismos internacionales. A su vez, el artículo 7.9 evidencia los procesos de planificación y adopción de medidas que implican planes, políticas y contribuciones nacionales, entre otras.

Los artículos 7.10 y 7.11 aluden al plano internacional con el establecimiento de la comunicación de adaptación que podría presentarse o actualizarse periódicamente, como un componente de otras comunicaciones o documentos, por ejemplo de un plan nacional de adaptación, de la contribución determinada a nivel nacional prevista, o de una comunicación nacional, o conjuntamente con ellos.

Otros aspectos del artículo 7 incluyen: el establecimiento de un registro público de comunicaciones de adaptación; la relevancia del apoyo internacional para que los países en desarrollo realicen sus procesos nacionales de planificación, así como para que comuniquen a la Convención sus avances, y algunos aspectos del balance mundial con relación a la adaptación.

Los artículos 9, 10 y 11 relativos a financiamiento, tecnología y construcción de capacidades evidencian que todos estos medios de apoyo deben estar disponibles para las acciones de mitigación y de adaptación de los países en desarrollo.

Otro punto a tener en cuenta en el Acuerdo alude al marco reforzado de transparencia de la acción y del apoyo. Como lo establece el artículo 13.5, el propósito del marco de transparencia es dar una visión clara de las medidas adoptadas para hacer frente al cambio climático a la luz del objetivo de la Convención, aumentando la claridad y facilitando el seguimiento de los progresos realizados. Esto incluye las acciones de mitigación y de adaptación aunque las acciones de adaptación deben ser reportadas con reglas diferentes en comparación con la mitigación y el financiamiento.

Esta breve identificación de aspectos de adaptación en el Acuerdo de París encuentra en la Decisión 1/CP.21 un primer esfuerzo de planificación de la implementación bajo el Plan de Trabajo del Acuerdo de París (PAWP) en los Párrafos 41 al 46. Esto fue clave a la hora de la negociación de la agenda del Grupo de Trabajo Ad Hoc del Acuerdo de París (APA) en mayo de 2016. El único aspecto de todo lo mencionado que explícitamente aparece en la agenda de APA, en su cuarto ítem, fue el desarrollo de orientaciones adicionales sobre la comunicación de adaptación. Para que esto suceda la negociación con los países desarrollados fue ardua puesto que su único interés radicaba en generar mayores especificidades al componente de mitigación de las NDCs y las modalidades del marco de transparencia. Esto explica por qué ni siquiera los medios de implementación aparecieron explícitamente en la agenda hasta la redefinición del ítem 8 y el debate sobre los temas huérfanos a partir de la COP22 realizada en Marrakech.

Diversos otros aspectos incluidos en el artículo 7 fueron asignados al AC y al LEG, a través de la decisión 1/CP.21 párrafos 41, 42 y 45, los cuales volvieron en formato de recomendaciones presentadas a la COP23 de Fiji celebrada en Bonn y largamente discutidos durante 2018 como parte del paquete de adaptación de la COP24. En tal sentido, es posible decir que el ítem 4 de la agenda de APA sobre la comunicación de adaptación y los mandatos de París al AC y al LEG son los aspectos claves de implementación del Acuerdo en esta materia. A otros puntos como el rol de la adaptación en el marco de transparencia se le asignó menor tiempo, lo mismo que en el balance mundial.

Un aspecto más a resaltar es que los medios de implementación asignados para la acción de adaptación de los países en desarrollo es clave como balanceador del Acuerdo de París y, por ende, un agente irremplazable de la agenda de APA. Sólo haciendo alusión a la brecha de financiamiento en adaptación, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la cuarta edición de su Reporte sobre Brechas de Adaptación en 2018 afirma que los costos anuales de adaptación variarán entre 140 y 300 mil millones de dólares para 2030 y entre 280 y 500 mil millones para 2050 (PNUD; 2018). Estos costos deben ser reconocidos en lo que refiere a la acción de adaptación de los países en desarrollo como contribución a la acción climática global, pero también asumir que es insuficiente y que los países desarrollados deben hacer su parte en la provisión tal como se asume desde la Convención y se ha desarrollado extensamente desde 1992.

Por todo lo dicho, este apartado se concentra en el ítem 4 de la agenda de APA sobre las orientaciones adicionales relativas a la comunicación de adaptación, el registro público de las mismas y en los Mandatos de París manifiestos en los párrafos 41, 42 y 45 de la Decisión 1/CP.21. Dichos aspectos esultaron en las decisiones 9/CMA.1; 10/CMA.1 y 11/CMA.1, respectivamente en Polonia.

Algunos aspectos sobre financiamiento de la adaptación figuran en el apartado desarrollado por Aye-lén Guerzi en esta contribución, así como respecto al rol de la adaptación en el balance mundial realizado por Susana Zazzarini, entre otros.

1. LAS ORIENTACIONES ADICIONALES SOBRE LA COMUNICACIÓN DE ADAPTACIÓN

i. ASPECTOS CLAVES DEL DEBATE Y POSICIONES NEGOCIADORAS

Es posible identificar una serie de aspectos de la comunicación de adaptación que fueron distintivos en el desarrollo de las negociaciones de 2016 a 2018: la flexibilidad del vehículo de acuerdo al artículo 7.11; el rol de los procesos anteriores como el de los Planes Nacionales de Adaptación (NAPs) y la vinculación con las guías existentes de NAPs y comunicaciones nacionales; la necesidad o no de guías específicas para las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDCs); los elementos y estructura de la orientación; la importancia de desarrollar guías adicionales junto con el debate sobre el nivel de detalle de la orientación; los ciclos de presentación de la comunicación de adaptación y su relación con el balance mundial; el reporte de adaptación bajo el artículo 13; los co-beneficios de adaptación que derivan en resultados de mitigación; la Meta Global de Adaptación y el apoyo a las acciones y procesos en la comunicación en forma de financiamiento, tecnología y construcción de capacidades².

Para dar una noción de qué incluyen cada uno de estos aspectos, comenzamos por la flexibilidad del vehículo, como se dio en llamar en la jerga de la negociación. El artículo 7.11, redactado por el Grupo de los 77 más China en París para evitar adicionar cargas a los países en desarrollo en cuanto al reporte y la comunicación, involucra que la comunicación de adaptación podrá presentarse como un componente de otras comunicaciones o documentos, como los NAPs, las NDCs, las comunicaciones nacionales (NatCOMs), o conjuntamente con ellos. Esta flexibilidad, si bien fue crucial para la solidaridad de

²No se trata de una lista exhaustiva, pero incluye algunos de los aspectos más controversiales en las negociaciones.

los países en desarrollo, contó con el apoyo de los grupos de países desarrollados, como la Unión Europea (UE)³, Estados Unidos y otros países del Umbrella Group⁴, así como el Grupo de Integridad Ambiental (EIG)⁵.

Sin embargo, hubo otros derivados de este debate que generaron fuertes diferencias, como el acople de las orientaciones adicionales con las guías existentes de NAPs y NatCOMs, tanto como la necesidad de guías específicas para NDCs. Los grupos LMDC y Árabe sostuvieron de modo contundente de 2016 a 2018 que el único documento que no contaba con guías hasta el momento era la NDC y que, en tal sentido, el esfuerzo bajo el ítem 4 de APA debía concentrarse en su desarrollo. Por su parte, los otros grupos del G77 más China consideraban que era compatible desarrollar una orientación válida para todos los vehículos. El verdadero interés era compartido por todos los países en desarrollo, esto es: sostener el rol del componente de adaptación de las NDCs de acuerdo a su amplia caracterización en el artículo 3 del Acuerdo. Sin embargo, la estrategias para llevar a cabo este fin fueron tan disímiles entre los países en desarrollo que llevaron, primero, a roces entre los grupos y, más tarde, a una ruptura del G77 más China⁶.

Justamente, lo que los países en desarrollo no querían comprometer era la profundización del componente de adaptación de las NDCs que, desde un primer momento antes de París, rechazaron como idea. Las NDCs para el Umbrella Group, EIG y la UE debían ser de mitigación. En contraparte, todos los países en desarrollo espontáneamente presentaron componentes de adaptación en sus contribuciones determinadas y pretendidas a nivel nacional (INDCs) durante 2015.

En cuanto a la estructura del documento, hubo distintas preferencias hasta el final. En algunos casos, especialmente los países desarrollados, apostaban porque la orientación apareciera en un anexo. El G77 más China se mantuvo abierto en este sentido aunque con ciertas preferencias porque se considere al documento completo de la decisión como tal, considerando la labor que hizo en sus componentes, además de sus elementos de 2016 a 2018.

La estructura del documento tuvo muchos momentos de 2017 a 2018. El G77 más China se inclinó por una formulación compuesta por una potencial decisión con un anexo (dependiendo del formato final del PAWP, esto es, un conjunto de decisiones omnibus o una decisión con apartados). La decisión estaría compuesta por un preámbulo, el propósito, aspectos legales para la adopción de la orientación, principios, modalidades de la presentación y actualización de la comunicación, modalidades de actualización y evaluación de la orientación, modalidades del apoyo para la preparación, presentación, actualización e implementación de la comunicación, vínculos con otros temas de agenda y un anexo con los elementos.

Los principios, ampliamente discutidos por los grupos de países desarrollados, permitirían mencionar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, la equidad, el contexto nacional y la relevancia del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, entre otros. Cabe mencionar que

3Las presentaciones de UE sobre este tema constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/75_280_131202983317121819-SK-10-06-APA%20%20Adaptation%20COM.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/783_322_131347311876248243-MT-03-23-EU%20APA4%20Adaptation%20Communication%20Submission.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/783_357_131496709684229932-EE-11-09-EU%20Submission%20on%20APA%204_Adaptation%20communication.pdf

4La presentación de Estados Unidos sobre este tema consta en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/54_280_131199782763472136-United%20States%20submission%20on%20adaptation%20communications.%20Sep%202016.pdf

5Las presentaciones de EIG sobre este tema constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/727_280_131200244349568200-EIG_%20Submission_Adaptation%20Communication_final_clean.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/727_322_131357218792338254-Further_guidance_in_relation_to_the_adaptation_communication.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/727_357_131539482410131181-Adaptation%20communication%20submission_EIG_FINAL.pdf

6Es importante reconocer que la ruptura no fue solo por este aspecto, otros como el rol de los co-beneficios fue, quizás, aún más determinante.

para todos los apartados que los países desarrollados no acordaban tener, propusieron una modalidad de título paralelo como “no text” u opciones. Esto fue ampliamente combatido por el G77 más China como estrategia de abordaje del texto conjunto en las facilitaciones.

Del mismo modo, para el G77 más China, el propósito podía iluminar todo el documento sin que fuera necesario contar con un propósito de la guía y otro de la comunicación, como fuera planteado por países del Umbrella Group, más allá de que no se descartó inmediatamente. Algunos de los aspectos claves para el G77 bajo el subtítulo de propósito fueron: comunicar prioridades nacionales de adaptación, necesidades de implementación y apoyo, planes y acciones; contribuir al progreso de la Meta Global de Adaptación (con fuerte apoyo del grupo de negociadores africanos AGN⁷); ser un input para el Balance Mundial (con fuerte apoyo de AILAC⁸ y de AGN); servir al reconocimiento de esfuerzos de los países en desarrollo (con fuerte oposición del grupo AILAC y fuerte apoyo del grupo formado por Argentina, Brasil y Uruguay -ABU-⁹); fortalecer la visibilidad y perfil de adaptación con miras a lograr la paridad con la mitigación y fortalecer el apoyo para las acciones y planes de adaptación de los países en desarrollo.

La lista previamente mencionada evidencia que había algunos aspectos donde todos los subgrupos podían coincidir y otros que eran claves sólo para algunos subgrupos. En tal sentido, cabe mencionar que el Grupo Árabe apoyado por LMDC¹⁰, en mayo de 2018, incluyó la cuestión de los co-beneficios en todos los subtítulos de la estructura mencionada, lo cual se convirtió en un partidor de aguas con el G77 que no pudo acompañar la postura.

En cuanto a las modalidades, el texto fue propuesto por el G77 usando versiones de otras orientaciones y guías. Un caso aparte constituían las modalidades del apoyo donde se buscaba que las provisiones de apoyo cubrieran no solo el proceso de preparación de un nuevo documento sino su planificación e implementación. Para ello, se requería a los fondos existentes como el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), el Fondo Verde del Clima (GCF) y el Fondo de Adaptación (AF) que incluyeran arreglos específicos al efecto, así como al Comité Permanente de Financiamiento (SCF) de la CMNUCC que genera guías anuales que recogiera esta necesidad. Para los grupos de países desarrollados todas estas provisiones debían eliminarse y considerarse en otros puntos de agenda. En el mejor de los casos, estaban dispuestos a considerar alguna provisión de apoyo para la preparación del documento a secas.

En cuanto al subtítulo de vínculos con otros temas de agenda, había una coincidencia bastante generalizada de que más que algo a conservar era un recordatorio de temas transversales que no debían olvidarse como la relación con el Balance Mundial y la sección de Transparencia, entre otras.

7Las presentaciones de AGN sobre este tema constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_280_131198158733193507-AGN%20Submission%20on%20APA%20Item%204.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_357_131510819221457951-AGN%20submission%20on%20APA1.4.%20agenda%20item%204%2029%20Sept%202017%20.pdf

8Las presentaciones de AILAC sobre este tema constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_280_131197469405886489-160930%20AILAC%20Adaptation%20Item%204%20APA%20Submission%202016.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_322_131363263686925851-170410%20AILAC%20submission%20APA%20item%204%20Adaptation%20Communication%202017.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/863_357_131508250461793530-AILAC%20submission%20APA%20item%204.pdf

9Las presentaciones de ABU sobre este tema constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/209_280_131197085010401383-Further%20views%20APA%20agenda%20item%204%20Arg%20Br%20Uru.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/597_322_131383847218347778-AR-BR-UY%20adaptation%20communication.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/597_357_131503380699589314-Item%204%20Argentina-Brazil-Uruguay.pdf;

10Las presentaciones del grupo LMDC sobre este tema constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/214_280_131197741873898792-Mehr%20-%20LMDC%20APA%20item%204%20adaptation%20Sep%202016%20final.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/713_322_131376027461493865-lmdc_submission_adaptation_communication.pdf.

El G77 más China propuso llevar la lista de elementos a los anexos, donde el anexo I implicaba una lista común que el grupo había podido negociar y el anexo II revelaba las dificultades políticas internas en la discusión de la guía específica para NDCs. A su vez, hasta Katowice, el G77 sostuvo que podía dividirse a los elementos en un set común y un conjunto adicional no exhaustivo. No obstante, esta posición no pudo sostenerse en la COP24, donde, algunos países del LMDC como China, plantearon su preferencia por una lista sin distinciones.

Hasta mayo de 2018, la lista común de elementos propuesta por el G77 más China incluía: impactos, vulnerabilidades y evaluación de riesgos; prioridades, políticas, planes, acciones, estrategias y programas de adaptación y necesidades de apoyo de los países en desarrollo y apoyo provisto por los países desarrollados (en vinculación con las discusiones de los artículos 9.5 y 9.7 del AP). Siendo que la lista optativa involucraba: información sobre acciones de adaptación que resulten en co-beneficios de mitigación; arreglos legales y marcos institucionales; esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo para su reconocimiento; conocimientos tradicionales e involucramiento de actores locales; información sobre diversificación económica que resulte en co-beneficios de mitigación; aspectos cooperativos a nivel nacional, regional e internacional.

Los grupos de países desarrollados fueron especialmente insistentes con otros componentes como el progreso de las acciones incluyendo indicadores; la dimensión cooperativa y de aprendizaje que consideraban clave para el propósito de la comunicación; la relación con otros marcos globales como el Marco de Sendai y la Agenda 2030 (especialmente UE), entre otros. Además, no estaban de acuerdo con la inclusión de elementos relativos a sus compromisos de apoyo.

Otro aspecto significativo acerca de la lectura de los elementos tenía que ver con la mirada *ex ante* y *ex post*, que grupos como AILAC, AGN y LDCs¹¹ interpretaron con relación al Marco de Transparencia. Estos grupos sostuvieron, a partir de mayo de 2018, que la comunicación de adaptación debía tener una naturaleza eminentemente futura, siendo que el reporte bajo el artículo 13 debía considerarse como acciones realizadas en el pasado. Otros grupos como ABU y AOSIS¹² se manifestaron más flexibles respecto al enfoque temporal, teniendo en cuenta las diferencias en los vehículos o documentos de presentación de la comunicación, según el artículo 7.11, y la necesidad de compatibilizar con las guías existentes. En cuanto a este aspecto, los grupos de países desarrollados convergieron en una propuesta que originalmente había sido presentada por ABU pero que luego desistió de sostener por la resistencia de los otros países en desarrollo. Esto es, que los reportes bienales bajo el artículo 13 pudieran ser considerados otro vehículo para la presentación de la comunicación. Dada la fuerte oposición de algunos subgrupos como AGN y AILAC a esta propuesta, ABU procuró no defenderla y plejarse al consenso del G77.

El nivel de detalle de la orientación bajo el ítem 4 de la agenda de APA, así como la necesidad de guías adicionales a ser desarrolladas por distintos organismos fue, también, un fuerte debate adentro y afuera del G77 más China. AGN encabezó una postura de defensa de mayor detalle de la orientación y guías adicionales donde debería intervenir el IPCC. Mientras tanto, ABU y AOSIS preferían orientaciones con menos detalle y una evaluación previa de la orientación antes de dar por sentado que se requería una guía adicional. Otros grupos tuvieron posiciones más oscilantes a este respecto como LMDC y AILAC. Los grupos de países desarrollados expresaron su reticencia a la elaboración de guías

11Las presentaciones de LDCs sobre este tema constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/786_322_131391617225915665-Submission%20by%20LDC%20Group%20on%20adaptation%20communications.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/786_357_131514118448636776-LDC%20Group%20submission%20on%20adaptation%20communication.pdf

12Las presentaciones de AOSIS sobre este tema constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_280_131197584263563248-AOSIS_Submission_APA_Adaptation%20Communication.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_322_131358035555016478-Final%20AOSIS_Submission_APA_Adaptation_Communication.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_357_131498369388756329-Final%20AOSIS%20Submission%20on%20APA%20Agenda%20item%204.pdf

adicionales y, especialmente, la resistencia absoluta al involucramiento del IPCC. De cualquier modo, el G77 procuró no mostrar sus diferencias en las facilitaciones, sino tratar de mantenerse abierto y no descartar ninguna opción incluyendo al IPCC hasta la COP24.

Otros dos aspectos a mencionar aquí son los denominados ciclos de las comunicaciones de adaptación y el rol de la Meta Global de Adaptación. En cuanto a los ciclos, algunos subgrupos del G77 más China, como AILAC y AGN estaban especialmente interesados en alinear los ciclos de las NDCs que son cada 5 años con las comunicaciones y el Balance Mundial. Otros grupos como AOSIS se mostraron más reticentes en virtud de la flexibilidad del vehículo y también la flexibilidad de presentación de las NDCs que tienen los SIDS bajo el Acuerdo de París. A este respecto, los grupos de países desarrollados mostraron mayor interés por no alinear puesto que siguieron sosteniendo que las NDCs son eminentemente de mitigación.

Finalmente, en lo relativo a la Meta Global de Adaptación, si bien ha sido un tópico clave de la agenda de AGN desde antes de París, el G77 siempre apoyó el tema que cuenta con fuerte reticencia de los grupos de países desarrollados. Antes, para su incorporación al texto del Acuerdo y, ahora, para su implementación. Por eso, el grupo colocó referencias explícitas en sus propuestas para la orientación de la comunicación de adaptación que UE, Umbrella Group y EIG procuraron eliminar. El motivo por el cual esta Meta es tan resistida por los países desarrollados varía de grupo en grupo pero comparten la reticencia a que se transforme en un modo más de medir el apoyo dado -o no dado- a adaptación por parte de sus países y de acuerdo a sus obligaciones. También existen reticencias técnicas vinculadas a los indicadores de adaptación que en general todos apoyan pero como forma de medir la acción y no el apoyo.

La tabla incluida en el anexo releva las posiciones de los grupos de negociación tal como fueron explicados en este apartado¹³.

ii. RESULTADOS: DECISIÓN 9/CMA.1

El formato final de Katowice involucró decisiones por cada uno de los aspectos negociados. La Decisión 9/CMA.1 alude al trabajo en el ítem 4 de la agenda de APA que se ha venido abordando en este apartado. En tal sentido, eliminando los subtítulos sigue el orden propuesto por el G77 más China en términos de: aspectos preambulares, propósito, algunas cuestiones que podrían oficializar como principios, las modalidades de

Respecto a las condiciones preambulares, se incluye: la referencia genérica al artículo 7 del AP sin distinciones por párrafos que generaba diferencias entre las Partes; la relevancia de la flexibilidad del vehículo, tal como figura en el artículo 7.11 del AP; la mención a otras decisiones significativas como 4/CP.5 (guías para la preparación de las comunicaciones nacionales de Partes del Anexo I), 17/CP.8 (guías para la preparación de las comunicaciones nacionales de Partes que no integran el Anexo I), y 5/CP.17 (orientación sobre los planes nacionales de adaptación); la relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendai sobre Reducción de Riesgos de Desastre; la vinculación de las acciones climáticas con el acceso equitativo al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el apoyo que debe ser provisto a los países en desarrollo de acuerdo a los artículos 7 y 9 al 11 del AP para la implementación de sus acciones.

De este modo, el preámbulo perdió la referencia al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, entre otros intereses y propuestas del G77 más China.

En lo referido al propósito, se mantuvo: incrementar la visibilidad y perfil de la adaptación y su balance

¹³Las posiciones de los grupos se identifican a partir de la participación de la autora en el proceso y como coordinadora de adaptación del Grupo de los 77 más China de 2016 a 2018, así como, en función de las presentaciones de los grupos o sub-missions durante dicho período.

con la mitigación; el fortalecimiento de la acción y apoyo de adaptación en países en desarrollo; ser un insumo para el balance mundial, tanto como fortalecer el aprendizaje y la comprensión de las necesidades y acciones de adaptación. Con lo cual, el G77 más China pudo sostener tres de sus propósitos, siendo que el último refiere al interés de los países desarrollados, quiénes, a su vez, bregaron por la eliminación de otros aspectos del propósito como la referencia a la Meta Global de Adaptación.

Los principios sostenidos por el G77 más China fueron, en mayor medida, eliminados. Sólo se conservaron dos aspectos: que la comunicación de adaptación es un documento flexible e impulsado por los Estados, incluyendo el documento o vehículo de presentación; y que no supondrá una carga adicional para las Partes que son países en desarrollo, tanto como que no es una base para la comparación entre las Partes y no está sujeta a revisión. Nuevamente otros principios como el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR) y la equidad, entre otros, no alcanzaron consenso.

Justamente respecto al vehículo o documento en el cual puede presentarse la comunicación de acuerdo al artículo 7.11 del AP, se trata de un punto fuertemente reafirmado en la decisión con apoyo de todas las Partes. A esto se adiciona el reporte bajo el artículo 13.8 que habían apoyado especialmente los países desarrollados con resistencia de algunos subgrupos del G77 como AILAC, LDCs y AGN, primariamente, y más tarde LMDC.

En lo referido al debate sobre los ciclos y la relación con el Balance Mundial, la referencia quedó muy general invitando a las Partes a que presenten sus comunicaciones en tiempo para informar cada Balance Mundial.

En cuanto a la lectura de los elementos en el anexo, referido a posibles elementos comunes y optativos, se invita a las Partes a proveer información sobre los primeros cuatro elementos y adicionalmente sobre los siguientes. Esto significa algún tipo de distinción pero atemperada. Mismo carácter laxo tiene la invitación a que la información sea *ex ante*.

Otras provisiones incluidas a la carta, es decir, por negociación de grupos y subgrupos específicos son: la comunicación de adaptación debe estar numerada secuencialmente y claramente distinguida en el documento que se elija incluir (ABU, con apoyo del G77 más China); referencia a la relación entre los elementos del anexo como elementos de la comunicación de adaptación en las NDCs en sustitución de la guía específica para las contribuciones (LMDC y Grupo Árabe); mención explícita al elemento de los co-beneficios (Grupo Árabe y LMDC); párrafo sobre las guías existentes de comunicaciones nacionales y NAPs (ABU); alusión a que la información de las comunicaciones será sintetizada para contribuir al Balance Mundial y esto favorecerá el análisis del progreso de la Meta Global de Adaptación (AGN con apoyo del G77 más China); el desarrollo de guías suplementarias sobre la comunicación de adaptación por el Comité de Adaptación con apoyo del IPCC (AGN aunque la posición era solo el IPCC, otros grupos del G77 promovieron al AC).

Cabe decir que las modalidades de revisión de la orientación responden, en gran parte, al texto presentado por el G77 más China. No tanto así con las modalidades del apoyo que fueron reducidas a su mínima expresión, quedando el llamado a los países desarrollados y otras Partes a proveer recursos de modo voluntario; invitando al GEF a considerar el apoyo para la preparación y presentación -no así la implementación- de las comunicaciones y alentando al GCF, GEF, AF, CTCN y PCCB a continuar canalizando apoyo a los países en desarrollo para implementar sus acciones y planes de adaptación. Con lo cual, al igual que el propio AP, las provisiones de apoyo de adaptación se vieron especialmente menoscavadas.

Los cuatro primeros elementos incluidos en el anexo son: circunstancias nacionales, arreglos institucionales y marcos legales; impactos, riesgos y vulnerabilidades; prioridades, estrategias, políticas, planes, metas y acciones nacionales y necesidades de apoyo y provisión de apoyo a los países en desarrollo. Los siguientes son: aspectos de implementación, como el progreso y los esfuerzos de los países en desarrollo para su reconocimiento, monitoreo y evaluación (entre otros); acciones de adaptación, planes de diversificación económica que resulten en co-beneficios de mitigación; la contribución de las

acciones de adaptación a otros procesos internacionales y el enfoque de género, los saberes de los pueblos originarios y sistemas locales, entre otros.

Es así que la posición del G77 más China fue en mayor medida resguardada respecto a los elementos y su lectura fue flexibilizada para obtener el consenso sin que se perdieran los intereses claves. Algunos intereses específicos de los países desarrollados como poder presentar la comunicación de adaptación a través de los reportes del artículo 13.8 y el enfoque de progreso de las acciones también figuran en el documento. De cualquier modo, para ver la mayor expresión de interés de los países desarrollados reflejada en el documento basta con ver lo que lograron eliminar con su poder de lobby, como mayores referencias a la Meta Global de Adaptación, provisiones más claras en materia de apoyo y los principios, entre otras.

2. EL REGISTRO PÚBLICO DE LAS COMUNICACIONES DE ADAPTACIÓN

iii. ASPECTOS CLAVES DEL DEBATE Y POSICIONES DE LAS PARTES

El artículo 7.12 del Acuerdo de París establece que la comunicación de adaptación, tal como figura en el párrafo 10 del mismo artículo, deberá ser inscrita en un registro público que llevará la Secretaría de la Convención. Dado que el artículo 4.12 afirma lo mismo para el componente de mitigación de la NDC¹⁴, el debate a este respecto tuvo directa vinculación con: la cuestión de la paridad política entre la mitigación y la adaptación y el debate político sobre la implementación del artículo 3 del Acuerdo de París. Este último alude a que las NDCs incluirán aspectos de mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología y construcción de capacidades (artículos 4, 7, 9, 10 y 11 del AP).

En tal sentido, algunas Partes sostuvieron que se trataba de dos registros diferentes, los referidos en los artículos 4.12 y 7.12, siendo que, para otras, aludía a un solo registro.

Si bien un registro de comunicaciones de adaptación, así como de NDC, sean uno o dos, podría ser un tema operativo, no lo fue en la medida en que se mezcló con algunos de los temas más controvertidos mencionados. El debate sobre los registros fue un punto de la agenda del SBI hasta Katowice donde se alcanzaron decisiones al respecto.

Una de las posiciones más fuertes fue la del grupo LMDC que planteaba que se trataba de un único registro de NDCs donde se incluyeran columnas para la información de mitigación, adaptación y medios de implementación. Además, se aducía, respecto a la comunicación de adaptación, que existía otros canales para su presentación, o lo que hemos llamado vehículos de acuerdo al artículo 7.11, aquellas Partes que eligieran sus NAPs o sus comunicaciones nacionales para presentar la comunicación de adaptación, ya contaban con plataformas al efecto en la CMNUCC. Motivo por el cual, consideraban un registro exclusivo de las comunicaciones de adaptación como una pérdida de recursos¹⁵.

Por su parte, el grupo AILAC sostuvo que se trataba de dos registros separados con claras vinculaciones y que, no importando si las Partes decidieran presentar la comunicación de adaptación en sus NDCs, la naturaleza diferencial de esta comunicación requería un registro especial separado del registro del artículo 4.12. Cabe mencionar que el grupo AILAC manifestó, desde París, su intención de presentar su

¹⁴Se reconoce que dado que, sobre última hora de la negociación de París se eliminaron los subtítulos del Acuerdo, algunas Partes aducen que el artículo 4 no refiere a mitigación únicamente. Aquellos que así lo afirmamos no solo nos basamos en su contenido actual ratificado por las Partes sino en que el subtítulo mitigación integraba el texto del Acuerdo hasta su penúltima versión. Esto no solo aplica al artículo 4 que puede ser el más disputado, sino también a los otros. El artículo 7 está enfocado en adaptación, así como el 10 en financiamiento, etc.

¹⁵La presentación del grupo LMDC se encuentra disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/iran_On%20behalf%20of%20LMDC_18Sept.pdf

comunicación de adaptación en sus NDCs. Pero también afirmó que los aspectos de mitigación y de adaptación debían estar claramente diferenciados¹⁶, motivo por el cual propusieron un doble registro.

El grupo AGN también consideró que se trataba de dos registros separados. En caso de presentar la comunicación de adaptación en la NDC, podría presentarse la misma NDC en ambos registros con una indicación al efecto¹⁷.

Otro grupo de negociación de países en desarrollo que realizó una presentación sobre el registro de las comunicaciones de adaptación es AOSIS. Es importante mencionar que este grupo ha sido muy defensor de la flexibilidad del vehículo o documento para la presentación de la comunicación en el contexto del artículo 7.11 del Acuerdo. Esto alude a que el Acuerdo reconoció mayor flexibilidad a los pequeños estados insulares para la elaboración de las NDCs, motivo por el cual, el Grupo de los 77 más China, en París, llegó al compromiso de otorgar diferentes posibilidades para la presentación voluntaria de las comunicaciones como los NAPs, las comunicaciones nacionales, las NDCs, etc. De este modo, podía evitarse la carga de generar documentos adicionales.

En su presentación a la CMNUCC, de septiembre de 2017, AOSIS asumió que debe quedar muy clara la diferencia de tratamiento entre la mitigación y la adaptación, lo cual se asemeja, en posición, a la de AILAC. En tal sentido, AOSIS apoyó la generación de dos registros, vinculados pero diferenciados en lo referente a los artículos 4.12 y 7.12 del Acuerdo. Además de la distinta naturaleza de la mitigación y la adaptación, el grupo afirma que los horizontes de planificación y los ciclos de ambos elementos es diferente. Esto alude a que las NDCs cuentan con un ciclo de 5 años establecido en el Acuerdo, siendo que el componente de adaptación no cuenta con un ciclo necesariamente. Finalmente, el registro de las comunicaciones de adaptación debe estar ligado a otros registros de adaptación que lleva adelante la Secretaría de la Convención¹⁸.

En cuanto a la Unión Europea, cabe mencionar que comprendieron al registro bajo el artículo 4.12 como único de NDCs y su submission sobre este artículo no reconoce vinculaciones con el artículo 7.12 del Acuerdo, ni con las comunicaciones de adaptación¹⁹. Sin embargo, en su presentación a la Convención sobre el registro bajo el artículo 7.12, asumen que se trata de un instrumento para facilitar el acceso a información de adaptación bajo diferentes plataformas nuevas y existentes. Por tanto, este instrumento aumentaría la visibilidad de la información provista, el reconocimiento de esfuerzos y el proceso de compartir experiencias y lecciones aprendidas.

iv. RESULTADOS: DECISIÓN 10/CMA.1

La decisión 10/CMA.1 adoptada en Katowice establece las modalidades y procedimientos para la operación y uso del registro público referido en el artículo 7.12 del Acuerdo de París, tal como fuera negociador en el SBI. La misma afirma que los registros aludidos en los artículos 4.12 y 7.12 del Acuerdo pueden presentarse en un portal con dos partes, una que incluya las comunicaciones de adaptación y otra las NDCs.

¹⁶La presentación del grupo AILAC se encuentra disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AILAC_14Oct..pdf

¹⁷Las presentaciones sobre este tema por AGN constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_350_131513157396930506-Submission%20by%20AGN%20on%20Public%20Registry%20refe-rred%20to%20in%20Article%204,%20paragraph%2012%2030%20Sept%202017%20.pdf

¹⁸La presentación del grupo AOSIS se encuentra disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_354_131498371250382659-Final%20AOSIS%20Submission%20on%20Adaptation%20Registry%20.pdf

¹⁹Las presentaciones de la Unión Europea sobre este tema constan en [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/783_350_131496103627055148-EE-11-09-SBI%205_EU%20Submission%20on%20Art4\(12\)%20NDC%20re-gistry_final.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/783_350_131496103627055148-EE-11-09-SBI%205_EU%20Submission%20on%20Art4(12)%20NDC%20re-gistry_final.pdf) y en [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/783_354_131496105502912531-EE-11-09-SBI%206_EU%20Submission%20on%20Art7\(12\)%20public%20registry_final.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/783_354_131496105502912531-EE-11-09-SBI%206_EU%20Submission%20on%20Art7(12)%20public%20registry_final.pdf)

El prototipo a elaborar por la Secretaría debería estar disponible en junio de 2019 para su evaluación en la sesión de los órganos subsidiarios en la misma fecha y la toma de decisión durante la COP25, a realizarse en diciembre de 2019 en Santiago de Chile, si el registro cumple con las expectativas y lo acordado hasta el momento.

El formato al que alude la decisión involucra una tabla que incluya el nombre de la Parte, el título del documento, el tipo de documento y el hipervínculo al documento que contenga la comunicación de adaptación. Estos aspectos se asumen no importando el vehículo o documento en el cual se decida presentar la comunicación, de acuerdo a la flexibilidad del artículo 7.11 del Acuerdo. Al mismo tiempo, se decide que la Secretaría continúe brindando asistencia a las Partes y mantenga el registro, a la vez que, sean los puntos focales de las Partes quienes estén facultados para subir documentos, tal como ocurre actualmente con otros documentos de la CMNUCC.

Para cerrar este punto, si bien es operativo y técnico, se transformó en un tema altamente político como producto de la relación entre mitigación y adaptación; así como la implementación de la multi-dimensionalidad de los componentes de la NDC de acuerdo al artículo 3. En tal sentido, si bien se adoptó una decisión en Polonia con un registro para las comunicaciones de adaptación concretamente y de acuerdo a lo negociado, el prototipo deberá ser refrendado por las Partes en la COP25.

3. LOS MANDATOS DE PARÍS EN MATERIA DE ADAPTACIÓN PRESENTES EN LA DECISIÓN 1/CP.21

i. ASPECTOS CLAVE DEL DEBATE

La decisión 1/CP.21 adoptada en París junto con el Acuerdo constituyó un primer esfuerzo de implementación pero, también, de organizar el trabajo hasta el cierre de la primera Conferencia de las Partes del Acuerdo (CMA). La misma se planificaba para algunos años más tarde, pero algunos acontecimientos internacionales como la posible victoria del candidato republicano a la Presidencia de Estados Unidos, aceleraron el lobby para una fugaz entrada en vigor del documento.

Los párrafos 41 a 46 de la mencionada decisión establecen las provisiones en materia de adaptación que, a diferencia del Acuerdo, mantuvo un régimen de subtítulos. De éstos, los párrafos 41, 42 y 45 dieron en llamarse informalmente, los mandatos de París al Comité de Adaptación (AC), al Grupo de Expertos de los Países menos desarrollados (LEG) y al Comité Permanente de Financiamiento (SCF).

El párrafo 41 requirió al AC y al LEG que desarrollen modalidades para el reconocimiento de esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo, referidos en el artículo 7.3. Por su parte, el artículo 42 solicita al AC que revise el trabajo de los arreglos institucionales vinculados con adaptación bajo la Convención de modo de identificar modos de fortalecer la coherencia del trabajo y responder adecuadamente a las necesidades de las Partes. Asimismo, que considere metodologías para evaluar las necesidades de los países en desarrollo.

El párrafo 45 requiere al AC y al LEG, con apoyo del SCF, que desarrollen metodologías para: facilitar la movilización de apoyo de adaptación para países en desarrollo en el contexto del límite de temperatura asumido en el artículo 2 del Acuerdo y para revisar la adecuación y efectividad de la adaptación y del apoyo referidos en el artículo 7.14 que está centrado en el balance mundial.

En cuanto a los dos párrafos restantes, el párrafo 43 alude al rol de las agencias de Naciones Unidas y otras instituciones financieras internacionales proveyendo información a las Partes a través de la Secretaría sobre cómo la asistencia al desarrollo y los programas de financiamiento climático incorporan medidas de resiliencia climática.

Finalmente, el párrafo 46 requiere al GCF proveer apoyo expedito a los LDCs y a otros países en desarrollo para formular sus NAPs e implementar políticas, proyectos y programas de adaptación.

La discusión originaria sobre los Mandatos de París fue frondosa debido a si eran efectivamente dichos órganos el espacio adecuado, o no, para realizar recomendaciones a tal respecto. Además, se trató de mandatos que se acordaron en las últimas horas de la negociación de París, lo cual trajo suficientes inconvenientes de interpretación. Esto fue claro al momento que comenzaron a discutirse en el AC y el LEG donde los miembros, que son presentados por las Partes pero participan en su calidad de expertos, se encontraron con un debate político que emulaba una negociación más que una conversación técnica. Debates sobre qué son los esfuerzos de adaptación, qué significa su reconocimiento y cómo llevarlo a cabo, qué son las necesidades, las tipologías de necesidades y las metodologías para evaluar tales necesidades, entre muchas otras, se convirtieron en un palo en la rueda muy difícil de sortear. Por este motivo, las recomendaciones emitidas por los órganos tuvieron una compleja acogida en el escenario negociador a fines de 2017²⁰.

La posición primaria de los países desarrollados durante la COP23 fue que las recomendaciones realizadas por los órganos y presentadas a fines de 2017 podían pasar directamente sin modificaciones, procurando dar un voto de confianza a los órganos, en palabras de la Unión Europea. Sin embargo, el G77 más China que tuvo una posición unánime a lo largo de toda la negociación de estos mandatos, se resistió, poniendo en evidencia la debilidad de las recomendaciones y que no respetaban el delicado equilibrio alcanzado en París. Con estas posiciones de base, se aplicó la regla de procedimiento 16 por la cual aquello que no se acuerda debe ser discutido en sucesivas reuniones²¹. Es así que las negociaciones por estos mandatos continuaron en las tres sesiones de 2018 hasta la COP24.

ii. POSICIONES DE LOS GRUPOS

Cabe mencionar que las negociaciones de estos mandatos fueron, en mayor medida, tripartitas de 2017 a 2018, dado que el G77 más China operó en conjunto bajo el liderazgo de Argentina, teniendo como principales contrapartes a la Unión Europea y a Estados Unidos y algunos de sus socios del Grupo Umbrella (Japón, Nueva Zelanda, Canadá y Australia, entre otros).

Al momento que se conocieron las recomendaciones del AC y el LEG en la COP23, los países y grupos de países desarrollados propusieron su paso directo a la COP. El G77 más China comenzó a elaborar sus posiciones que terminaron de sustanciarse en la reunión de los órganos subsidiarios en mayo de 2018. Si bien el G77 propuso modificaciones, eliminación de párrafos y nuevo texto para todos los mandatos, en algunos casos, la posición fue de apoyo a las recomendaciones del AC, especialmente respecto a la revisión de los arreglos institucionales ligados a la adaptación y en cuanto a las metodologías sobre adecuación y efectividad de la adaptación y del apoyo. En la primera, se apoyaron las recomendaciones porque se las evaluó positivas y basadas en un buen análisis de las instituciones bajo la Convención. La revisión del AC mostraba que había algunas superposiciones en las acciones de los órganos pero que estaban justificadas por las diferencias en los enfoques y funciones de los mandatos. Asimismo, que no era necesario crear nuevas instituciones para hacer frente al trabajo debenido de París.

En el caso de este mandato, en particular, fue Estados Unidos el más insistente en realizar modificaciones. Especialmente objetó el rol del Grupo Consultivo de Expertos de las Comunicaciones Nacionales (CGE) al cual se le requería trabajar junto con el LEG en tareas en entrenamiento para reducir la vulnerabilidad de los países en desarrollo. Dado que el CGE estaba en proceso de evaluación en 2018,

²⁰Las recomendaciones de los órganos constan en <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2017/sb/spa/02a01s.pdf>

²¹La regla de procedimiento número 16 establece que cualquier punto de la agenda que no fue culminado en la sesión debe continuar siendo deliberado en la siguiente sesión, a menos que así lo decida la Conferencia de las Partes. Las reglas de procedimiento de la CMNUCC están disponibles en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/02_0.pdf

EEUU se proponía su eliminación o, al menos, la modificación sustantiva de sus funciones. Estados Unidos también objetó constantemente durante las negociaciones, en lo cual fue apoyado por la Unión Europea, el hecho de que se requiriera a otros órganos bajo la Convención realizar diversas actividades que, desde su perspectiva, podían ser objetables desde el punto de vista de sus funciones.

El otro mandato cuyas recomendaciones del AC el G77 más China no objetó sustantivamente fue el caso de las metodologías sobre adecuación y efectividad de la adaptación y del apoyo. En este caso, el AC había realizado un diagnóstico donde aducía que el trabajo en esta materia, hasta el momento, era insuficiente y se planteaba continuar trabajando, siguiendo algunas de las líneas de acción, como por ejemplo, la ligada a los indicadores. A este respecto, Estados Unidos, junto con otros países del Grupo Umbrella, presentaron una propuesta que incluía una lista de elementos para medir la adecuación y efectividad que, a juicio del G77 más China, duplicaba esfuerzos en otras salas negociadoras como era el caso de la lista de elementos en negociación en la comunicación de adaptación.

El resto de los mandatos fueron especialmente modificados por el G77 más China. En cuanto a las metodologías para evaluar las necesidades de adaptación de los países en desarrollo, las recomendaciones del AC planteaban que el SBSTA solicitara al Nairovi Work Programme (NWP) y sus organizaciones socias que elaborara periódicamente un inventario de metodologías para evaluar las necesidades incluyendo las de apoyo; así como que se trabaje en el proceso de diseminar buenas prácticas y lecciones aprendidas. Asimismo, se recomendaba al SBSTA que mejorara la aplicabilidad de las metodologías existentes, entre otras. A tal respecto, algunos grupos de países en desarrollo fueron especialmente insistentes en la debilidad de estas recomendaciones. AGN hizo mucho hincapié en que debía ser el IPCC quien desarrollara las metodologías requeridas. Habiendo obtenido el apoyo del G77 a este respecto, el grupo agregó otros ajustes a las recomendaciones, como por ejemplo, darle mayor rol al AC en la confección del inventario de metodologías existentes basado en el trabajo que ya venía realizando.

La posibilidad del involucramiento del IPCC fue rotundamente rechazada por todos los grupos de países desarrollados, quienes aducían que las tareas que se quería asignar al Panel no formaban parte de sus actividades habituales. Asimismo, que estas actividades podrían entorpecer la labor y politizar más los debates. Cabe mencionar que el informe especial de 1.5^o presentado en octubre de 2018 como producto del mandato de París fue fuertemente rechazado por Estados Unidos y Arabia Saudita, entre otros.

En cuanto al reconocimiento de esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo, el G77 más China sostuvo que las recomendaciones tenían, al menos, dos debilidades. En primer lugar, que no se decía concretamente cuándo y cómo se realizaría el reconocimiento, siendo que el artículo 7.14 del Acuerdo era claro respecto a que debía suceder en el balance mundial. En segundo lugar, se planteaba que la secuencia de acciones a realizar por la Secretaría eran insuficientes: elaborar un informe de síntesis sobre los esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo sobre la base de los documentos existentes; organizar un evento de alto nivel basado en los informes para que dichos países puedan dar a conocer sus esfuerzos y preparar un resumen del evento de alto nivel usando la información precedente.

Los países desarrollados y sus grupos no estaban conformes con las recomendaciones del AC pero consideraban que las modificaciones que solicitaba el G77 más China podían ser más perjudiciales de acuerdo a sus propios intereses. Algunas preocupaciones eran: que la adaptación y especialmente los esfuerzos tomaran demasiado rol en el balance mundial; que se realizara informes específicos sobre este tema siendo que preferían que se tratara de una sección dentro de un informe general; que todos estos temas quedaran focalizados exclusivamente en los países en desarrollo y que esto tuviera un correlato en el apoyo financiero provisto por los países desarrollados, entre otros.

Otro de los mandatos más candentes fue el relativo a la adopción de las disposiciones necesarias a fin de facilitar la movilización de apoyo para la adaptación de los países en desarrollo en el contexto del límite del aumento de la temperatura media mundial. Este mandato, como todo el paquete de financiamiento climático en la COP24, estuvo prácticamente estancado hasta el final de las negociaciones.

El G77 más China reclamó durante 2018, en diversas oportunidades, que sin claros signos respecto al compromiso financiero de los países desarrollados, no se lograrían resultados claros en Polonia.

Las recomendaciones del AC eran especialmente polémicas para el G77 más China, en la medida que en gran parte estaban centradas en lo que los países en desarrollo debían hacer para captar financiamiento, incluyendo el fortalecimiento de entornos propicios, marcos de políticas, instituciones y sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas, con miras a mejorar el acceso al apoyo público internacional y a aumentar la participación del sector privado; evaluar y priorizar sus necesidades de adaptación; aprovechar los recursos disponibles a través de las entidades encargadas del funcionamiento del Mecanismo Financiero e identificar y eliminar los incentivos perversos, que podrían dar lugar a la adopción de decisiones en materia de planificación y a inversiones que no fomenten la resiliencia.

Con lo cual, los ajustes propuestos por el G77 pasaban por balancear el rol de los países desarrollados como proveedores de recursos de acuerdo a la Convención y al Acuerdo, en su artículo 9; enlazar este mandato con el proceso colectivo del balance mundial en su componente financiero y sostener la colaboración del SCF para facilitar el apoyo, entre otros.

Mientras tanto, los países desarrollados sostuvieron que la colaboración no suficientemente alcanzada con el SCF no ameritaba mantener la coordinación en un período adicional; que las recomendaciones del AC eran adecuadas en términos de lo que los países en desarrollo debían hacer para alcanzar financiamiento y que no debía mezclarse este mandato con el proceso colectivo a realizarse en el balance mundial²².

iii. RESULTADOS: DECISIÓN 11/CMA.1

Respecto a la coherencia en la labor de los arreglos institucionales de adaptación, la Decisión 11/CMA.1 siguió, en mayor medida, las recomendaciones del AC: sostener las instituciones de adaptación existentes para desarrollar las tareas emergentes de París; insistir en la importancia de que los arreglos institucionales pujen por la paridad en el apoyo a la mitigación y a la adaptación; mantener el pedido de entrenamiento para reducción de la vulnerabilidad del CGE y el LEG e instar a los países desarrollados y a otras Partes de modo voluntario a aportar recursos suficientes para que las instituciones relacionadas con la adaptación puedan llevar a cabo su labor.

Sobre las modalidades para reconocer los esfuerzos de adaptación de las Partes que son países en desarrollo, pudo sostenerse aspectos importantes que venían las recomendaciones del AC pero, a su vez, lograr una vinculación más clara con el balance mundial como espacio y momento para tal reconocimiento. En tal sentido, la secuencia de acciones incluye; un informe de síntesis de la Secretaría con vistas al balance mundial, incluyendo información sobre los esfuerzos de adaptación de las Partes que son países en desarrollo, a fin de facilitar su reconocimiento en el balance mundial; la decisión sobre el reconocimiento durante los eventos de alto nivel del balance mundial y, finalmente, un informe en el que se resume el reconocimiento de los esfuerzos de adaptación de las Partes que son países en desarrollo.

También se sostuvieron otros aspectos de las recomendaciones originales del AC, como por ejemplo: utilizar los eventos nacionales, regionales y mundiales existentes para dar a conocer los esfuerzos de adaptación de las Partes que son países en desarrollo y pedir a la secretaría que, bajo la orientación del AC y LEG y en colaboración con los interesados pertinentes, prepare cada dos años, a partir de 2020, un informe de síntesis sobre temas específicos relacionados con la adaptación.

²²La versión alcanzada en la reunión adicional de Bangkok de septiembre de 2018, en donde constan todos los aspectos incluidos por los grupos negociadores, teniendo entre corchetes lo que aún no estaba acordado, disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DT_AC_LDCs_v8Sep.pdf.

En lo relativo a las metodologías para evaluar las necesidades de adaptación con el fin de prestar asistencia a los países en desarrollo sin imponerles una carga indebida, se decidió que el AC, junto con el LEG y con el apoyo del NWP continúen la labor realizada entre 2016 y 2017 respecto a la elaboración de un inventario de metodologías para evaluar las necesidades de adaptación, en particular las relacionadas con el apoyo; respecto al IPCC, se solicitó al AC, con la participación del Grupo de Trabajo II del IPCC, que prepare un documento técnico sobre las metodologías para evaluar las necesidades de adaptación y su aplicación, así como sobre las carencias, las buenas prácticas, las lecciones aprendidas y las directrices conexas, para que SBSTA lo examine en noviembre de 2022. También se invitó a otros órganos de la Convención, así como a la Organización Meteorológica Mundial que, a través de su Marco Mundial para los Servicios Climáticos y con miras a facilitar la elaboración y aplicación de metodologías para evaluar las necesidades de adaptación, informe periódicamente al SBSTA sobre sus actividades encaminadas a mejorar la disponibilidad y accesibilidad de información sobre el clima, incluidos datos procedentes de observaciones, y sobre cómo facilita el suministro y la difusión de las predicciones y proyecciones más actualizadas efectuadas a partir de modelos climáticos.

Las metodologías para la adopción de las disposiciones necesarias a fin de facilitar la movilización de apoyo para la adaptación de los países en desarrollo procuraron balancer el resultado en atención a la oposición de dichos países a las recomendaciones originales. Por tal motivo: se mantiene la invitación al SCF a colaborar junto con otros órganos de la Convención para facilitar la movilización de apoyo para la adaptación de los países en desarrollo; se apoya las recomendaciones del AC sobre los entornos propicios, marcos de políticas, instituciones y sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas con miras a mejorar el acceso al apoyo público internacional; se adicionó que los países desarrollados y otras organizaciones deben prestar asistencia a los países en desarrollo; se invita a las Partes a que sigan emprendiendo procesos de planificación de la adaptación y adoptando medidas; se invita a las Partes a tomar medidas para identificar y eliminar los incentivos perversos que podrían dar lugar a decisiones en materia de planificación e inversiones que no fomenten la resiliencia; se solicita a las Partes que informen sobre el apoyo otorgado y recibido; se solicita a distintos órganos que procuren la paridad del apoyo entre mitigación y adaptación; y se pide a la secretaría que, en el informe de síntesis que se prepare con vistas al balance mundial incluya una evaluación de las necesidades de apoyo en materia de adaptación de las Partes que son países en desarrollo.

Finalmente, en cuanto a las metodologías para examinar la adecuación y la eficacia de la adaptación y el apoyo, se sostuvo las recomendaciones originales en el reconocimiento de los obstáculos encontrados por el AC y el LEG para diseñar metodologías y que los conocimientos actuales no bastan para cumplir el mandato. Este es el motivo por el que se acuerda continuar la labor centrada en el AC y el LEG e invitar a otras instituciones a sumar su apoyo para examinar la adecuación y la eficacia de la adaptación y el apoyo, en particular en los ámbitos de las necesidades, los planes y las estrategias en materia de adaptación; los entornos propicios y los marcos de políticas; los marcos utilizados para evaluar la eficacia de los esfuerzos de adaptación; las medidas y los sistemas empleados para someter a seguimiento y evaluación la eficacia de los esfuerzos de adaptación; el apoyo que se presta a través de los distintos instrumentos y cauces, incluidas las fuentes nacionales, internacionales, públicas y privadas; y los progresos realizados con respecto al cumplimiento de los objetivos, planes y estrategias en materia de adaptación.

B. CONCLUSIONES

La adaptación, como tema clave de la agenda climática multilateral bajo la Convención, ha sido tradicionalmente defendida e impulsada por los países en desarrollo. No es que los países desarrollados no reconozcan su relevancia doméstica, sino que muchas veces se resisten a su mayor dimensionamiento internacional porque entienden que implica un desembolso de recursos de su parte como producto de las responsabilidades diferenciadas. Asimismo, que esto puede distraer del objetivo de mitigación

que entienden como el de mayor relevancia en la cooperación internacional climática.

A pesar de ser un tópico donde el Sur Global se encuentra, juntamente con el financiamiento climático, ha habido diferencias entre los grupos de países en desarrollo como producto de la diferenciación entre mitigación y adaptación, así como por las estrategias que asumen los grupos para negociar sus posiciones más relevantes y las denominadas líneas rojas. Uno de los casos más claros es que el Grupo Árabe ha resistido la diferenciación de tratamiento de la adaptación, primero, con las medidas de respuesta, y luego con la mitigación. Mientras que otros grupos como AOSIS -desde hace más de una década- y, luego, AGN, AILAC, LDCs y otros, han manifestado la relevancia de reconocer la diferencia en su naturaleza y lograr la paridad en acción y en apoyo.

El paquete de París, en materia de adaptación, tiene algunos elementos sustantivos cuya implementación no ha terminado en Katowice aunque sí, se han sentado las bases. Algunos ejemplos son los aspectos más de tipo individual para las Partes que incluyen sus esfuerzos de planificación (ya avanzados en el proceso de NAPs desarrollado en Cancún, COP16), sus comunicaciones de adaptación a la Convención y otros sistemas de reporte como los informes bienales en función del artículo 13 del Acuerdo. Además, se ha fortalecido la dimensión colectiva a través del balance mundial, su componente de adaptación y el reconocimiento de esfuerzos. Aunque, la meta global de adaptación sigue siendo un interrogante que los países desarrollados se han empeñado en sostener como tal.

Como ya figuraba en el propio Acuerdo y se continuó en Katowice, el apoyo y especialmente el financiamiento de adaptación sigue siendo extremadamente débil si se tiene en cuenta los desafíos crecientes, los informes de organizaciones internacionales al respecto y las necesidades informadas por las Partes.

Se evalúa que el resultado como un todo, incluyendo las Decisiones 9, 10 y 11/CMA.1, constituye un buen andamiaje hacia la paridad con la mitigación, aunque la implementación debe continuar. También se estima que los órganos ligados con la adaptación bajo la Convención, especialmente el AC, junto con el LEG, tienen un rol clave para operar como sosten del esfuerzo político e institucional acordado de Francia a Polonia.

C. BIBLIOGRAFÍA

PNUD (2018). The Adaptation Gap Report 2018. Disponible en https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27114/AGR_2018.pdf?sequence=3

Página web de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en www.unfccc.int

D. ANEXO I**TABLA 1 POSICIONES COMUNICACIÓN DE ADAPTACIÓN (APA 4)****Posiciones de los grupos en cuanto a las orientaciones adicionales de las comunicaciones de adaptación**

TEMAS CLAVES	GRUPOS									
	ABU	AGN	AILAC	AOSIS	EIG	ESTADOS UNIDOS	GRUPO ÁRABE	LDCs	LMDC	UNIÓN EUROPEA
Guía específica de NDCs	Una guía para todos los vehículos o documentos del artículo 7.11 de AP	Una guía para todos los vehículos o documentos del artículo 7.11 de AP	Una guía para todos los vehículos o documentos del artículo 7.11 de AP	Una guía para todos los vehículos o documentos del artículo 7.11 de AP	Una guía para todos los vehículos o documentos del artículo 7.11 de AP	Una guía para todos los vehículos o documentos del artículo 7.11 de AP	Dado que la NDC es el único vehículo sin guía, se requiere una guía específica	Una guía para todos los vehículos o documentos del artículo 7.11 de AP	Dado que la NDC es el único vehículo sin guía, se requiere una guía específica	Una guía para todos los vehículos o documentos del artículo 7.11 de AP
Lugar de la Guía (Anexo o cuerpo de la Decisión)	Toda la decisión incluyendo cuerpo y anexo	Dependiendo de donde se incluyan provisiones claves	Dependiendo de donde se incluyan provisiones claves	Dependiendo de donde se incluyan provisiones claves	Preferencia en anexo	Preferencia en anexo	Dependiendo de donde se incluyan provisiones claves	Dependiendo de donde se incluyan provisiones claves	Dependiendo de donde se incluyan provisiones claves	Preferencia en anexo

Elementos	<p>Elementos comunes: Circunstancias nacionales incluyendo marcos legales y arreglos institucionales.</p> <p>Impactos, vulnerabilidades y evaluaciones de riesgo.</p> <p>Prioridades, políticas, planes, acciones, estrategias y / o programas nacionales de adaptación, según corresponda; Necesidades de apoyo a la adaptación de los países Partes en desarrollo.</p> <p>Comunicación bienal del apoyo indicativo de los países</p>	<p>Elementos comunes: Circunstancias nacionales.</p> <p>Impactos, vulnerabilidades y evaluaciones de riesgo.</p> <p>Prioridades, políticas, planes, acciones, estrategias y / o programas</p> <p>Planificación, priorización e implementación de acciones de adaptación</p> <p>Información climática como base para el riesgo climático potencial, la exposición y la vulnerabilidad</p>	<p>Elementos comunes: Circunstancias nacionales.</p> <p>Impactos, vulnerabilidades y evaluaciones de riesgo.</p> <p>Prioridades, políticas, planes, acciones, estrategias y / o programas.</p> <p>Necesidades de apoyo a la adaptación de los países Partes en desarrollo.</p> <p>Disposición a apoyar posición G77.</p>	<p>Elementos comunes: Circunstancias nacionales, incluyendo el marco legal y los arreglos institucionales; Impactos, vulnerabilidades y evaluaciones de riesgo.</p> <p>Prioridades, políticas, planes, acciones, estrategias y / o programas nacionales de adaptación, según corresponda; Esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo para su reconocimiento.</p> <p>Adaptación y necesidades de apoyo a la implementación de los países Partes en desarrollo.</p> <p>Información sobre el apoyo recibido donde la información disponible</p> <p>Comunicación bienal de apoyo</p>	<p>Circunstancias nac., incluida la evaluación de riesgos, impactos y vulnerabilidades</p> <p>Información sobre planes, prioridades, acciones, programas, estrategias u otros esfuerzos de adaptación implementados.</p> <p>Mejores prácticas, experiencias y lecciones aprendidas.</p> <p>Seguimiento y evaluación de acciones de adaptación y resultados.</p>	Listas informales solo en sesiones.	Mismos elementos que LMDC con prioridad en los co-beneficios.	<p>Elementos comunes: Vulnerabilidades y evaluaciones de riesgos, escenarios y riesgos futuros</p> <p>Planes, prioridades y acciones que incluyen políticas, estrategias y programas.</p> <p>Necesidades de apoyo a la adaptación de los países en desarrollo.</p> <p>Información bienal sobre los niveles indicativos de apoyo financiero de los países desarrollados.</p> <p>Disposición a apoyar posición G77: elementos comunes y opcionales.</p>	<p>Países en desarrollo: Circunstancias nacionales, incluyendo el marco legal y los arreglos institucionales;</p> <p>Impactos, vulnerabilidades y evaluaciones de riesgo;</p> <p>Prioridades nacionales de adaptación;</p> <p>Políticas nacionales, planes, acciones, estrategias y / o programas y proyectos a implementar;</p> <p>Planes de diversificación económica;</p> <p>Mejores prácticas, experiencia y lecciones aprendidas en el área de adaptación</p>	<p>Contexto nacional / circunstancias</p> <p>Información sobre planes, prioridades, acciones, programas, estrategias.</p> <p>Implementación de esfuerzos de adaptación y avances realizados.</p> <p>Monitoreo y evaluación</p> <p>Implementación y necesidades de soporte.</p>
-----------	--	--	--	---	---	-------------------------------------	---	---	--	--

	<p>Partes desarrolladas, incluidas las finanzas, la tecnología y el fomento de la capacidad. Los esfuerzos de adaptación de los países Partes en desarrollo para su reconocimiento.</p> <p>Disposición a apoyar posición G77.</p>	<p>Brechas en la implementación de acciones</p> <p>Necesidades de apoyo a la adaptación de los países Partes en desarrollo</p> <p>Esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo</p> <p>Proyectos / programas de adaptación financiados con recursos domésticos</p> <p>Apoyo de los presupuestos nacionales</p> <p>Comunicación bienal del apoyo indicativo de los países desarrollados.</p>		<p>indicativo por parte de países desarrollados. Disposición a apoyar posición G77.</p>					<p>Para los países desarrollados se adicionan otros elementos que aluden a su rol en la provisión de apoyo.</p>	
--	---	---	--	---	--	--	--	--	---	--

		Disposición a apoyar posición G77.								
Nivel de detalle de los elementos	Menor nivel de detalle y revisión en tiempo prudencial para ver funcionamiento	Mayor nivel de detalle y elaboración de guía adicional por el IPCC	Dispuesto a negociar	Menor nivel de detalle y revisión en tiempo prudencial para ver funcionamiento	Hizo propuestas para desarrollar más los elementos	Hizo propuestas para desarrollar más los elementos	Dispuesto a negociar	Apoyo a la posición de AGN	China en particular prefería un nivel de detalle menor	Hizo propuestas para desarrollar más los elementos
Relación con el marco de transparencia	En su primera presentación sobre este tema planteó que otro vehículo para la comunicación podría ser el informe bienal bajo el artículo 13.8. Luego no sostuvo más esta postura por desacuerdo del G77 más China.	Comunicar bajo el artículo 7 del AP y reportar bajo el artículo 13 son dos cosas muy distintas. En ambos casos se necesita una lista de elementos diferenciada donde la comunicación de adaptación es ex ante y el reporte del informe bienal y la comunicación nacional ed ex post.	Comunicar bajo el artículo 7 del AP y reportar bajo el artículo 13 son dos cosas muy distintas. En ambos casos se necesita una lista de elementos diferenciada donde la comunicación de adaptación es ex ante y el reporte del informe bienal y la comunicación nacional ed ex post.	Mayor disposición a negociar	Otro vehículo para la comunicación podría ser el informe bienal bajo el artículo 13.8.	Otro vehículo para la comunicación podría ser el informe bienal bajo el artículo 13.8.	Disposición a negociar. Lo más importante era colocar los co-beneficios en todos los espacios de reporte y comunicación, fueran distintos o lo mismo.	Comunicar bajo el artículo 7 del AP y reportar bajo el artículo 13 son dos cosas muy distintas. En ambos casos se necesita una lista de elementos diferenciada donde la comunicación de adaptación es ex ante y el reporte del informe bienal y la comunicación nacional ed ex post.	Comunicar bajo el artículo 7 del AP y reportar bajo el artículo 13 son dos cosas muy distintas. En ambos casos se necesita una lista de elementos diferenciada donde la comunicación de adaptación es ex ante y el reporte del informe bienal y la comunicación nacional ed ex post.	Otro vehículo para la comunicación podría ser el informe bienal bajo el artículo 13.8.

Ciclos de la comunicación de adaptación	No era necesario alinear con NDCs respetando la flexibilidad del vehículo del art.7.11 del AP.	Alinear con ciclos de NDCs cada cinco años y vinculación con el GST.	Alinear con ciclos de NDCs cada cinco años y vinculación con el GST.	No era necesario alinear con NDCs respetando la flexibilidad del vehículo del art.7.11 del AP.	Dispuesto a negociar	Dispuesto a negociar	Alinear con ciclos de NDCs cada cinco años.	Alinear con ciclos de NDCs cada cinco años.	Alinear con ciclos de NDCs cada cinco años.	Posible aleneación com GST
Meta Global de Adaptación	Solidaridad con la posición de AGN por G77 más China.	Elemento clave a incluir en el propósito, en los elementos como modo de medir el progreso y en la relación con el GST.	Solidaridad con la posición de AGN por G77 más China.	Solidaridad con la posición de AGN por G77 más China.	Preferencia de no inclusión.	No inclusión.	Solidaridad con la posición de AGN por G77 más China.	Solidaridad con la posición de AGN por G77 más China.	Solidaridad con la posición de AGN por G77 más China.	Preferencia de no inclusión.
Apoyo	Posición G77 más China. Apoyo para preparación, presentación e implementación de la comunicación. Texto presentado.	Posición G77 más China. Apoyo para preparación, presentación e implementación de la comunicación. Texto presentado.	Posición G77 más China. Apoyo para preparación, presentación e implementación de la comunicación. Texto presentado.	Posición G77 más China. Apoyo para preparación, presentación e implementación de la comunicación. Texto presentado.	Posición más permeada por la composición del grupo (países desarrollados y en desarrollo).	Sólo para presentación de la comunicación exclusivo como invitación al GEF.	Posición G77 más China. Apoyo para preparación, presentación e implementación de la comunicación. Texto presentado.	Posición G77 más China. Apoyo para preparación, presentación e implementación de la comunicación. Texto presentado.	Posición G77 más China. Apoyo para preparación, presentación e implementación de la comunicación. Texto presentado.	Sólo para presentación de la comunicación exclusivo como invitación al GEF.

Principios	Preferencia de inclusión: CBDR, equidad, flexibilidad, el contexto nacional y la relevancia del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, entre otros	Preferencia de inclusión: CBDR, equidad, flexibilidad, el contexto nacional y la relevancia del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, entre otros	Solidaridad con inclusión por posición G77	Solidaridad con inclusión por posición G77	Posición más abierta con los principios, especialmente desde México que fue un actor importante para alcanzar los principios incluidos en el artículo 7 del AP.	No inclusión	Posición fuerte a favor de inclusión de principios, en particular CBDR, pero también equidad, flexibilidad, el contexto nacional y la relevancia del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, entre otros.	Preferencia de inclusión: CBDR, equidad, flexibilidad, el contexto nacional y la relevancia del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, entre otros. Reconociendo las circunstancias especiales a los LDCs y SIDs.	Posición fuerte a favor de inclusión de principios, en particular CBDR, pero también equidad, flexibilidad, el contexto nacional y la relevancia del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, entre otros.	No inclusión
------------	---	---	--	--	---	--------------	---	---	---	--------------

Propósito	<p>Posición G77 más China hasta mayo de 2018: comunicar prioridades nacionales de adaptación, necesidades de implementación y apoyo, planes y acciones; contribuir al progreso de la Meta Global de Adaptación (especial interés); ser un input para el Balance Mundial; servir al reconocimiento de esfuerzos de los países en desarrollo; fortalecer la visibilidad y perfil de adaptación con miras a</p>	<p>Posición G77 más China hasta mayo de 2018: comunicar prioridades nacionales de adaptación, necesidades de implementación y apoyo, planes y acciones; contribuir al progreso de la Meta Global de Adaptación (especial interés); ser un input para el Balance Mundial; servir al reconocimiento de esfuerzos de los países en desarrollo; fortalecer la visibilidad y perfil de adaptación con miras a lograr la paridad con la mitigación y fortalecer el apoyo para las acciones y planes de adaptación de</p>	<p>Fortalecer la acción de adaptación y el apoyo para contribuir a lograr la Meta Global de Adaptación.</p> <p>Disposición a apoyar la posición del G77 más China.</p>	<p>Preferencia por comunicar el progreso de acciones y planes de adaptación, fortalecer e apoyar para las acciones y los planes y contribuir a informar el progreso de la Meta Global de Adaptación. Disposición a apoyar la posición del G77 más China.</p>	<p>Mejorar la visibilidad / el perfil de adaptación para mejorar el reconocimiento de los esfuerzos de adaptación de las Partes.</p> <p>Facilitar el aprendizaje compartiendo buenas prácticas, experiencias y lecciones aprendidas.</p> <p>Proporcionar información sobre la vulnerabilidad, impactos esperados y adaptación.</p> <p>necesariamente.</p> <p>Proporcionar información para el inventario global, que evaluará el progreso colectivo.</p>	<p>Mostrar avances en adaptación incluyendo en planificación nacional de adaptación.</p>	<p>Posición LMDC pero especial hincapié en los co-beneficios.</p>	<p>Contribuir e informar el progreso hacia la meta global de adaptación.</p> <p>Mejorar el apoyo para acciones y planes de adaptación / cataliza el apoyo para implementar acción de adaptación comunicada</p> <p>Mejor comprensión de las necesidades de adaptación de los países en desarrollo para la acción y el apoyo</p> <p>Asistir al proceso multilateral en la revisión de la adecuación y efectividad de la acción y el apoyo.</p>	<p>Facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de las acciones de adaptación y el apoyo a la adaptación de los países desarrollados;</p> <p>Mejorar y catalizar el apoyo para los planes y acciones de adaptación;</p> <p>Elevar el perfil de la adaptación y reconocer los esfuerzos de adaptación de países en desarrollo;</p> <p>Garantizar la paridad entre la mitigación y la adaptación</p>	<p>Mejorar la visibilidad / el perfil de adaptación.</p> <p>Facilitar el aprendizaje compartiendo evidencia y buenas prácticas.</p> <p>Informar a la revisión sobre el progreso general hacia la meta global de adaptación.</p> <p>Reconocer los esfuerzos de adaptación.</p> <p>Informar las decisiones futuras bajo la CMNUCC</p> <p>Mejorar la implementación de la adaptación y catalizar nuevas acciones.</p>
------------------	--	--	--	--	--	--	---	--	--	--

	lograr la paridad con la mitigación y fortalecer el apoyo para las acciones y planes de adaptación de los países en desarrollo.	los países en desarrollo.			hacia la meta global de adaptación.			Medios para compartir lecciones entre países para mejorar la implementación de acciones de adaptación. Disposición a apoyar la posición del G77 más China.		
--	---	---------------------------	--	--	-------------------------------------	--	--	---	--	--

Elaborada en base a datos del sitio de la CMNUCC y mediante la técnica de observación participante

Pérdidas y daños en el Acuerdo de París y su Plan de Trabajo

Guillermina Elias¹ y Laura Iezzi²

Resumen

El presente documento aborda los conceptos de *daños y pérdidas* en el Acuerdo de París, en el marco del Mecanismo de Varsovia sobre Pérdidas y Daños originado en la COP19 de 2013.

Se analiza el rol del tema pérdidas y daños en el Acuerdo de París y en la Decisión 1/CP.21, como así también se aborda el trabajo del Comité Ejecutivo y de la Fuerza Especial de Desplazamiento de dicho Mecanismo, y las presentaciones de las Partes a la Convención. Finalmente, se presentan los resultados específicos sobre el tema de la COP24 realizada en Katowice, finalizando una primera parte del proceso de implementación del mencionado Acuerdo.

Palabras claves: cambio climático - pérdidas y daños - desplazamientos - Mecanismo de Varsovia sobre Pérdidas y Daños - Fuerza Especial de Desplazamiento

A. INTRODUCCIÓN

Los fenómenos vinculados al cambio climático, como es el caso de las inundaciones, los huracanes, la desertificación o el aumento del nivel del mar, entre otros, tienen el potencial de provocar serios efectos adversos sobre las poblaciones y las economías locales. Sin embargo, estas consecuencias pueden evitarse o reducirse poniendo en práctica medidas de mitigación y adaptación. Pero, ¿qué ocurre cuando estas medidas no resultan suficientes? En esos casos, entran en juego los conceptos de *pérdidas y daños*.

Puede decirse que dicha cuestión constituyó uno de los temas más debatidos en las negociaciones que tuvieron lugar en París en el marco de la COP21. De hecho, la inclusión en el texto final del Acuerdo de un apartado sobre *pérdidas y daños* también fue bastante controvertida. Los países en desarrollo, particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, en especial los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados, presionaron para que se reconozca la problemática como un pilar separado de la acción climática, además de la mitigación y la adaptación, y crear

1 Lic. en Relaciones Internacionales. Esp. en Gestión Ambiental Estratégica. Doctoranda en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Univ. Nacional de Rosario. Becaria doctoral del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) - CONICET Mendoza. E-mail: guille.elias14@gmail.com

2 Lic. en Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE), Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Maestranda en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), UNLP. E-mail: iezzilaura@yahoo.com

así un acuerdo institucional y financiero apropiado. Por otra parte, los países desarrollados se mostraron reacios a incluir cualquier referencia a pérdidas y daños en el Acuerdo de París, argumentando que la discusión debería suspenderse hasta 2016, cuando la revisión del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños (WIM, por sus siglas en inglés) - establecido dos años antes – venciera (ClimateFocus, 2015).

En los últimos tres años del proceso de implementación del Acuerdo, de 2016 a 2018, este tópico ha evolucionado de modo diferente en relación a otros como mitigación, adaptación, transparencia, Balance Mundial (GST, por sus siglas en inglés) o mecanismo de cumplimiento, entre otros. El primer motivo es que no fue incluido en la agenda del Grupo de Trabajo *Ad Hoc* del Acuerdo de París (APA), negociada en mayo de 2016. Pero fue incorporado en la agenda de los órganos subsidiarios de la Convención (SBSTA y SBI, por sus siglas en inglés) y en la agenda del Comité Ejecutivo (ExCom) del Mecanismo de Varsovia sobre Pérdidas y Daños. El trabajo a través del ExCom del WIM incluye la creación de una Fuerza Especial de Desplazamiento (*Task Force on Displacement*) que también concluyó sus recomendaciones en 2018, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 49 de la Decisión 1/CP.21 que acompaña al Acuerdo del París.

El trabajo incluye una primera parte relativa al rol del tema pérdidas y daños en el Acuerdo de París (AP) y en la Decisión 1/CP.21. Luego, se aborda el trabajo del ExCom del WIM a la luz de los compromisos de París. En una tercera parte se trabajan las presentaciones de las Partes a las que se accedió a través del portal de *submissions* de la Convención y, finalmente, se trabajan los resultados de la COP24 realizada en Katowice donde finalizó una primera parte del proceso de implementación con algunos resultados específicos para el tema que convoca esta sección.

1. PÉRDIDAS Y DAÑOS EN EL ACUERDO DE PARÍS Y EN LA DECISIÓN 1/CP.21

Ya es una verdad ineludible que las islas y los países más pobres del mundo son los más expuestos al cambio climático y a los desastres naturales en la actualidad.

Es posible afirmar que las pérdidas y daños, son definidos como “la manifestación real y potencial de los impactos del cambio climático que afectan negativamente a los sistemas humanos y naturales”, donde las pérdidas hacen particular referencia a los impactos negativos en relación con los cuales es imposible una reparación o restauración, como la pérdida de recursos de agua dulce, y los daños a los impactos negativos en relación con los cuales es posible una reparación o restauración, como daños por tormentas de viento en el techo de un edificio o daños a un bosque de manglar costero como resultado de oleadas costera (CMNUCC, 2012: 4).

Ante la preocupación cada vez más generalizada, pero especialmente de algunos países en desarrollo, por estos efectos del cambio climático que exceden a la acción de adaptación, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático ha venido incorporando paulatinamente el tópico desde la COP16 realizada en Cancún. Uno de los momentos claves fue el de la creación del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños Asociados con las Repercusiones del Cambio Climático o WIM. El WIM busca suministrar asesoramiento y apoyo a estas naciones para afrontar los efectos adversos del cambio climático.

El WIM fue establecido en la cumbre climática de 2013, COP19 desarrollada en Varsovia (Polonia), con el objetivo de enfrentar las pérdidas y daños asociados al cambio climático, incluyendo los eventos de corta y larga duración o fenómenos extremos y graduales, en los países en desarrollo que son especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.

Durante la COP20 de 2014, y respondiendo al llamado de los Estados más vulnerables frente al cambio

climático, se reconoció expresamente al WIM y su Comité Ejecutivo, ExCom, fue confirmado por dos años con una representación equilibrada de miembros de países en desarrollo y desarrollados. Asimismo, en la Decisión 2/CP.20 se estableció un plan de trabajo bienal³.

A través del WIM, se solicita a los países desarrollados fortalecimiento y apoyo, incluyendo tecnología y desarrollo de capacidades, para que las naciones vulnerables hagan frente a las pérdidas y daños. Además, indica que las acciones se deben complementar con ayuda de órganos existentes y de grupos de expertos fuera y dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

El plan de trabajo bienal establecido en Lima invita, también, a los países miembros de la CMNUCC a fortalecer y desarrollar instituciones y redes a nivel regional y nacional, especialmente en los países en desarrollo particularmente vulnerables, para mejorar las acciones para enfrentar las pérdidas y daños de una manera que fomente la cooperación y coordinación entre las partes interesadas pertinentes, y mejore el flujo de información.

A favor de la larga puja de los países en desarrollo y especialmente de algunos grupos como LDCs y AOSIS para lograr el reconocimiento del tema en el AP, la cuestión de pérdidas y daños fue incluida en el **artículo 8** del Acuerdo, el cual establece:

- El reconocimiento de la importancia de evitar, reducir y afrontar las pérdidas y daños relacionados con el cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los de evolución lenta.
- El rol del WIM bajo la CMA.
- La relevancia de reforzar la comprensión y acción de modo cooperativo y facilitativo a través del WIM, en particular en: sistemas de alerta temprana; preparación frente a emergencias; fenómenos de evolución lenta; fenómenos que puedan producir pérdidas y daños permanentes e irreversibles; evaluación y gestión integral del riesgo; servicios de seguros de riesgos, la mancomunación del riesgo climático y otras soluciones en el ámbito de los seguros; pérdidas no económicas; y resiliencia de las comunidades, los medios de vida y los ecosistemas.
- La colaboración del WIM con otros órganos y cuerpos en el marco del AP.

A su vez, la Decisión 1/CP.21 establece en sus párrafos 47 a 51, un primer paso para la implementación de las provisiones relativas a las pérdidas y daños en el artículo 8 del AP. Es así que instituye:

- Mantener el WIM tras su examen en 2016.
- Solicitar al ExCom del WIM que establezca un centro de intercambio de información sobre transferencia de riesgo a modo de repositorio de datos.
- Pedir al ExCom del WIM que establezca una Fuerza Especial de Desplazamiento (TFD) para elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados para evitar, reducir y afrontar los desplazamientos vinculados con el cambio climático.
- Reconoce que el artículo 8 del AP no implica responsabilidad jurídica ni compensación.

Cabe mencionar, que de todas las provisiones adoptadas en el Acuerdo y en la Decisión, la cuestión relativa a la responsabilidad y la compensación es la más sensible para los países desarrollados y la que ha trabado históricamente cualquier avance de este tema sustantivamente en el ámbito de la CMNUCC. Es por eso que sin esta cláusula era imposible pensar en la existencia del artículo 8 en el AP.

³ El plan de trabajo se encuentra disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/2014/sb/spa/04s.pdf>

2. EL COMITÉ EJECUTIVO DEL MECANISMO INTERNACIONAL DE VARSOVIA PARA PÉRDIDAS Y DAÑOS (EXCOM)

Este Comité guía la implementación de las funciones del Mecanismo Internacional de Varsovia. Su actual plan de trabajo fue respaldado por las Partes en la COP23 de noviembre de 2017 en Bonn. El ExCom se compone de veinte miembros que son nominados por las Partes de la CMNUCC, reuniéndose al menos dos veces al año con sesiones abiertas a observadores. A su vez, implementa su plan de trabajo a través de la coordinación y colaboración con distintos grupos de interés. Las Partes guían al ExCom una vez al año al presentar sus informes a la COP, órgano supremo de decisión de la CMNUCC.

El plan de trabajo se lleva a cabo a partir de cuatro grupos temáticos: eventos de desarrollo lento o gradual⁴, pérdidas no económicas, desplazamientos relativos a impactos adversos del cambio climático y aproximaciones de manejo integral de riesgos (UNCCC, 2018a).

Las áreas estratégicas del plan de trabajo de cinco años del ExCom incluyen: la cooperación y asesoramiento con relación a eventos de desarrollo lento, así como a pérdidas no económicas; la acción y soporte en materia de financiamiento, tecnología y construcción de capacidades; el manejo integral de riesgos para encaminar y construir países resilientes a largo plazo, poblaciones y comunidades vulnerables a pérdidas y daños y la movilidad humana, migración inclusiva, desplazamiento y relocalización planificada.

Del mismo modo, los dos años iniciales del plan de trabajo se basan en distintas áreas: pérdidas y daños que afectan, particularmente, a países vulnerables en desarrollo; manejo integral de riesgos; información y el conocimiento de riesgos de eventos de desarrollo lento y sus impactos; pérdidas no económicas asociadas a eventos adversos del cambio climático; preparación y respuesta a la construcción de resiliencia; patrones de migración; instrumentos de financiamiento y herramientas y colaboración con otros órganos bajo la Convención.

3. LA FUERZA ESPECIAL DE DESPLAZAMIENTO (TASK FORCE ON DISPLACEMENT)

La Conferencia de las Partes, en su 21° sesión en París, creó la Fuerza Especial de Desplazamiento para desarrollar recomendaciones para propuestas integradas para prevenir, minimizar y abordar el desplazamiento asociado a los impactos adversos del cambio climático. Al ExCom WIM se le asignó la tarea de operacionalizar la Fuerza Especial de Desplazamiento. Ésta complementa e involucra, según corresponda, cuerpos y grupos de expertos bajo la CMNUCC, así como también organizaciones relevantes y cuerpos de expertos fuera de la Convención. Tal como aparece en la figura 2, la conformación de la Fuerza fue una discusión clave en la CMNUCC de modo que involucrara a actores de diversos sectores: humanitario, de desarrollo, migraciones y organizaciones de la sociedad civil, como de cambio climático provenientes de la Convención, coordinados por el ExCom.

El proceso desarrollado involucró una designación de miembros específicos y un cronograma, presente en la figura 3, por el que la Fuerza se reunió en mayo de 2017 y estableció un plan de trabajo. El mismo estuvo concentrado en las acciones que los miembros de la Fuerza podían desarrollar, especialmente las organizaciones internacionales. Dichas acciones a través de un sistema de informes fueron presentados ante una reunión de múltiples actores en mayo de 2018 en Ginebra. Con dichos insumos, la

Desertificación, pérdida de biodiversidad, aumento de temperaturas, salinización, aumento del nivel del mar, acidificación de océanos, degradación de tierras y bosques, retracción de glaciares e impactos relativos (CMNUCC, 2016b).

Fuerza se volvió a reunir para redactar las recomendaciones que fueron dirigidas al ExCom en septiembre de 2018 para su endoso y presentación a la COP24. El circuito total consta en la figura 1.

La Fuerza Especial finalizó sus recomendaciones al ExCom, el cual las presentó en su reporte a la COP24 de Katowice, involucrando áreas temáticas como: Políticas/Práctica – Nacional/Subnacional; Políticas – Internacional/Regional; Datos y Evaluaciones; Encuadre y conexiones.

Figura 1: Proceso de formación y de recomendación de la Fuerza Especial de Desplazamiento



CMNUCC, 2017b.

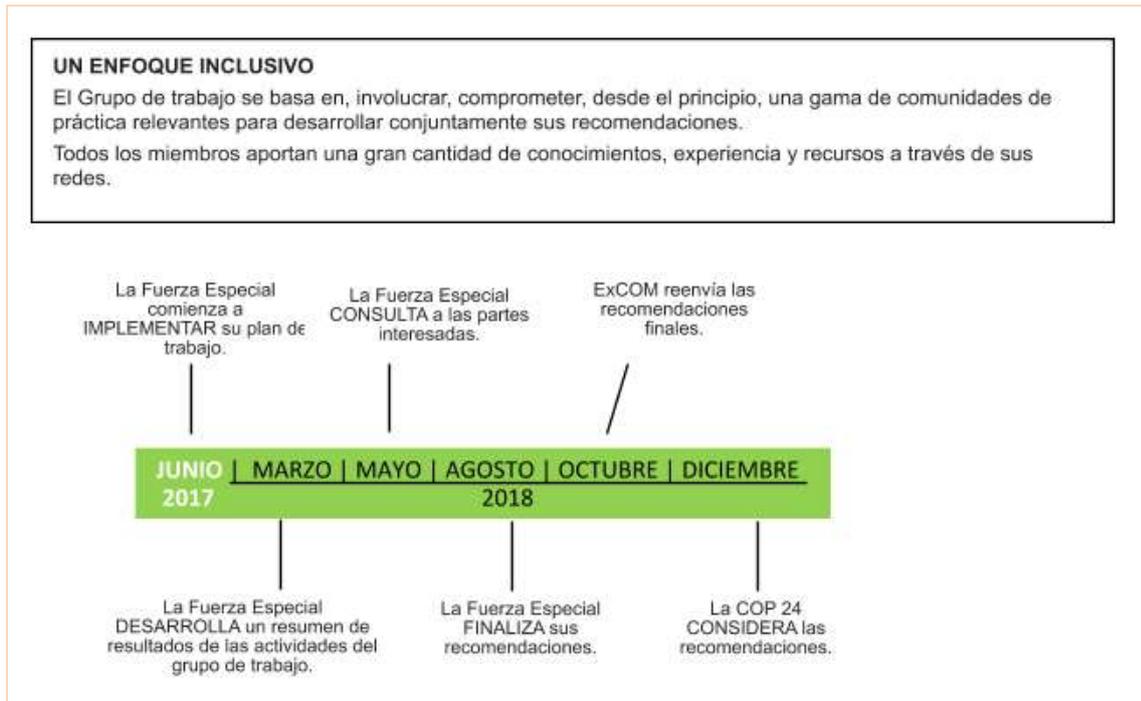
Figura 2: Conformación de la Fuerza Especial de Desplazamiento



DESARROLLO Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo
HUMANITARIO Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
MOVILIDAD HUMANA Organización Internacional de la Migración, Plataforma de Desplazamiento de Desastres
SOCIEDAD CIVIL Grupo Asesor sobre Cambio Climático y Movilidad Humana, Grupo Constitutivo de ONG de la CMNUCC 'Gobierno local y autoridades municipales'
ADAPTACIÓN Comité de Adaptación de la CMNUCC
PERSPECTIVA DE LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS Grupo de Expertos en Países Menos Desarrollados de la CMNUCC
PÉRDIDA Y DAÑO Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia de la CMNUCC

CMNUCC, 2017b.

Figura 3: Cronograma de trabajo de la Fuerza Especial de Desplazamiento



CMNUCC, 2017b.

4. PRESENTACIONES REALIZADAS POR PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES CON RESPECTO A PÉRDIDAS Y DAÑOS

En referencia al WIM, y en respuesta a la Decisión 3 de la COP22 que invita a las Partes y a las organizaciones competentes a que presenten sus opiniones y aportes pertinentes sobre posibles actividades a realizar en el contexto de cada una de las esferas de actividad estratégicas que figuran en el marco orientativo para el plan de trabajo quinquenal evolutivo del Comité Ejecutivo, centrándose en las esferas de actividad e), f) y g)⁵, los siguientes Estados y grupos realizaron presentaciones en el contexto del Plan de Trabajo del ExCom del WIM⁶: i) Indonesia; ii) Maldivas en nombre de la Alianza de los

5(e) Espacio reservado para temas relacionados con finanzas; (f) Espacios reservados para obtener resultados adicionales del plan de trabajo inicial de dos años; y (g) Espacio reservado para necesidades emergentes.

6 Presentaciones disponibles en el sitio de la UNFCCC “Submissions on possible activities under strategic workstreams of the five-year rolling workplan”: <https://unfccc.int/topics/resilience/resources/submissions-of-views-and-relevant-inputs-on-activities-possible-activities>

Pequeños Estados Insulares (AOSIS)⁷; iii) Japón; iv) México en nombre del Grupo de Integridad Ambiental (EIG)⁸; v) Mali en nombre del Grupo Africano de Negociadores (AGN)⁹; vi) Canadá; vii) Kuwait; viii) Guatemala en representación de Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)¹⁰; ix) Malta en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, y x) Etiopía en nombre de los Países Menos Adelantados (LDC); xi) Nepal; xii) Sri Lanka; y xiii) Pakistán¹¹.

Luego de analizar en detalle las distintas presentaciones de los mencionados países, por un lado resulta claro que existe un generalizado acuerdo acerca de los puntos principales para avanzar en el tratamiento de la temática. En este sentido, todos hacen mención a la importancia de que la ayuda se oriente, en primer lugar, a los países menos desarrollados, que como se mencionó anteriormente, son éstos quienes se encuentran más expuestos a las consecuencias del cambio climático y son, a su vez, quienes tienen mayores dificultades para hacer frente a las pérdidas y daños, tanto económicos como no económicos. Esto claramente no es casual y entendemos que se debe a que fueron justamente los países menos desarrollados, a excepción de Canadá, Japón y la UE, los que realizaron presentaciones referidas a la temática. De todas formas, sí resulta un común denominador la vulnerabilidad climática de todos los países, ya sea por tratarse de Estados insulares como es el caso de Indonesia, Sri Lanka, Malta, Maldivas o Japón, Estados cuyos territorios, o gran parte de ellos, están ubicados en latitudes tropicales, como Guatemala, Etiopía o México, emplazados en zonas áridas como Kuwait, Pakistán o Mali, o afectados por el deshielo de glaciares como Nepal. Por su parte, Canadá está expuesta a los incendios forestales y el derretimiento del permafrost en su región ártica.

De acuerdo con las presentaciones¹², la ayuda hacia los países menos desarrollados debe darse principalmente mediante la creación de capacidades y de un mejoramiento del estado del conocimiento y

7 En AOSIS se integran 39 países, a los que se suman 5 entidades territoriales en calidad de observadores. Los países miembros de AOSIS son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cabo Verde, Comoros, Islas Cook, Cuba, Dominica, República Dominicana, Fiji, Estados Federados de Micronesia, Granada, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Jamaica, Kiribati, Maldivas, Islas Marshall, Mauricio, Nauru, Niue, Palaos, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Singapur, Seychelles, Santo Tomé y Príncipe, Islas Salomón, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Timor Oriental, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu y Vanuatu. Las entidades observadoras son: Samoa Americana, Antillas Neerlandesas, Guam, Islas Vírgenes y Puerto Rico.

8 Liechtenstein, México, Mónaco, República de Corea y Suiza.

9 AGN es una alianza integrada por negociadores de cambio climático de cada país africano.

10 Guatemala, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú.

11 Afganistán, Angola, Bangladesh, Benín, Bután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, República Centroafricana, Chad, Comoras, República Democrática del Congo, Yibuti, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Kiribati, República Democrática Popular de Lao, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Nigeria, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Timor Oriental, Togo, Tuvalu, Uganda, República Unida de Tanzania, Vanuatu, Yemen y Zambia.

12 AOSIS: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/maldives_aosis_input.pdf

AILAC: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AILAC_14Oct..pdf

CANADÁ: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/canada_submission.pdf

EIG: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/mexico-eig-input.pdf

AGN: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/mali_agn_submission.pdf

JAPÓN: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/japan_input.pdf

LDC: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/ethiopia_ldc_input.pdf

KUWAIT: [https://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/455_310_131327493180381781-Submission from the State of Kuwait WIM%20 Loss and Damage.pdf](https://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/455_310_131327493180381781-Submission%20from%20the%20State%20of%20Kuwait%20WIM%20Loss%20and%20Damage.pdf)

EC: https://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/783_310_131322265505181580-MT-02-22-

de acceso a la tecnología (por ejemplo, mediante el desarrollo de sistemas de alerta temprana), reduciendo las brechas existentes entre los países. Así, se sugiere la redacción de documentos técnicos por parte de expertos durante los primeros dos años del plan de trabajo del WIM, con el fin de exponer los principales riesgos que enfrentan estos países con respecto a las pérdidas y daños, y los caminos a seguir para crear mecanismos de respuesta, adaptación y recuperación ante los nuevos escenarios climáticos durante el plan renovable de cinco años. La necesidad de una visión a largo plazo también fue referida en varios de los informes.

En cuanto al financiamiento de las tareas del WIN, las sugerencias realizadas por los países se centran en la necesidad de crear mecanismos de colaboración con otros organismos y comités financieros, dentro y fuera de la CMNUCCC, estableciendo acuerdos de financiamiento claros. En el caso de Japón, Canadá, en sus informes mencionan la necesidad de involucrar al sector privado en este financiamiento. La transferencia de riesgos por medio de seguros también se incluye en las presentaciones de México, Guatemala y Etiopía.

En referencia a las necesidades emergentes, se destacan la gestión integral del riesgo, fortalecimiento de marcos institucionales, en especial para aquellas personas que migran o se desplazan como consecuencia de los efectos del cambio climático, el abordaje de los eventos de inicio lento y las pérdidas no económicas.

Si bien como se dijo, las presentaciones tienen similitudes unas con otras, también se observan algunas diferencias, entre las que destacamos: la perspectiva de los países desarrollados relacionada con la asistencia post evento, el rol limitado de los actores locales y el rol del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que es vertebrador a toda la negociación climática en la CMNUCC.

En cuanto a la perspectiva de los países más desarrollados, la presentación de Canadá es la única que habla de ayuda humanitaria como una necesidad emergente. Por su parte, el informe de Japón habla de la necesidad de aumentar la conciencia acerca de los riesgos ante pérdidas y daños, mientras que Malta en representación de la UE habla de difusión y sensibilización.

En lo relativo al rol de los actores locales, en sólo algunas presentaciones se menciona la necesidad de incluir a las comunidades o autoridades locales en las tareas de capacitación o en el diseño de políticas referidas a las pérdidas y daños. Dada la particularidad con la que se manifiesta el cambio climático en cada región del planeta, la inclusión de los actores locales resulta indispensable en el diseño y puesta en práctica de las medidas. Sin embargo, sólo son tenidos en cuenta en el caso de México, Malta, Guatemala, Mali y Canadá, sin tampoco tener gran protagonismo. En el reporte de Japón se incluye a la sociedad civil.

Finalmente, respecto al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, Kuwait indica que son los países desarrollados quienes deberían financiar, además de asumir la responsabilidad de implementar los compromisos y tomar medidas en esta materia.

[EU%20Submission%20on%20Loss%20and%20Damage.pdf](https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/pakistan_input.pdf)

PAKISTAN:

https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/pakistan_input.pdf

SRI LANKA:

https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/sri_lanka_submission.pdf

NEPAL:

https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/nepal_input.pdf

5. SOBRE EL INFORME DEL COMITÉ EJECUTIVO DEL MECANISMO INTERNACIONAL DE VARSOVIA PARA LAS PÉRDIDAS Y LOS DAÑOS RELACIONADOS CON LAS REPERCUSIONES DEL CAMBIO CLIMÁTICO. DECISIÓN 10/CP.24. 49º PERÍODO DE SESIONES, KATOWICE, 2 A 8 DE DICIEMBRE DE 2018.

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés) y el Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI, por sus siglas en inglés), en su 49º período de sesiones, decidieron recomendar el siguiente “Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático” a la Conferencia de las Partes para que lo examinara y aprobara en su 24º período de sesiones, el pasado diciembre en Katowice, Polonia, oportunidad en la cual finalizó una primera parte del proceso de implementación.

A continuación, se presentan los lineamientos más destacados de dicho Informe, como así también de su Anexo “Recomendaciones del informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático”.

El Informe recomienda:

- a) Recibir con satisfacción el informe anual del ExCom, como así también el informe del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos¹³ y su evaluación integral de las cuestiones más amplias de los desplazamientos relacionados con el cambio climático; y el informe del diálogo de expertos de Suva¹⁴, destacando el papel desempeñado por el diálogo al orientar la preparación del documento técnico;
- b) Reconocer la labor realizada por las organizaciones que integran el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos y prorrogar el mandato del Equipo de conformidad con el mandato que elaborará el Comité Ejecutivo en su próxima reunión;
- c) Alentar al Comité Ejecutivo a que busque formas de continuar reforzando su capacidad de respuesta, eficacia y desempeño al realizar las actividades de su plan de trabajo quinquenal evolutivo, en particular las de la esfera de actividad estratégica e)¹⁵; que prosiga su labor sobre la

¹³ Los miembros técnicos del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos proceden de la Organización Internacional del Trabajo, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones, la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como de grupos de la sociedad civil representados por el Grupo Consultivo sobre el Cambio Climático y la Movilidad Humana, que incluye el Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, el Consejo Noruego para Refugiados, el Hugo Observatory, la Red Árabe para el Medio Ambiente y el Desarrollo, y Refugees International (CMNUCC, 2018d).

¹⁴ La COP23 solicitó a la secretaría, bajo mandato del ExCom y la presidencia del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI), organizar un diálogo de expertos para explorar un amplio rango de información, contribuciones y puntos de vistas para facilitar la movilidad y seguridad de experiencias, y mejoras de apoyo, incluyendo financiamiento, tecnología y construcción de capacidades para evitar, minimizar y direccionar pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, incluyendo eventos climáticos extremos y eventos de desarrollo lento.

También se le encargó a la Secretaría preparar un informe técnico sobre el diálogo de expertos de Suva para presentarlo como un aporte en la COP25 de diciembre 2019 en Santiago de Chile (CMNUCC, 2018c).

Para más información: <https://unfccc.int/es/node/65509#eq-2>

¹⁵ Esfera de actividad estratégica e): aumento de la cooperación y facilitación en relación con las medidas y el apoyo, entre otras cosas en lo referente a la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad, para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático.

movilidad humana en el marco de la esfera de actividad estratégica d)¹⁶ de su plan de trabajo quinquenal evolutivo;

- d) Valerse de la labor, la información y las competencias técnicas de los órganos de la Convención y el Acuerdo de París, así como de los procesos internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en particular al desempeñar su labor por conducto del grupo de expertos técnicos sobre la gestión integral del riesgo, establecido en el marco de la esfera de actividad estratégica c)¹⁷ del mencionado plan;
- e) Continuar determinando las necesidades de información científica y las lagunas de conocimientos con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y otras organizaciones científicas;
- f) Invitar a las Partes a que consideren la posibilidad de formular políticas, planes y estrategias, y faciliten la adopción de medidas coordinadas y el seguimiento de los avances, cuando proceda, en sus esfuerzos por evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños; y tener en cuenta los futuros riesgos climáticos al elaborar y aplicar sus planes y estrategias nacionales pertinentes que tengan por objeto evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños y reducir el riesgo de desastres;
- g) Sujetarse a la disponibilidad de recursos financieros para solicitar medidas y actividades a la secretaría.

El Anexo, por su parte, persigue:

- a) Agradecer las contribuciones y aportaciones de los participantes en el taller de consulta con las partes interesadas del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos, organizado por la Organización Internacional para las Migraciones y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, así como las comunicaciones de otras fuentes;
- b) Invitar a los órganos de la Convención y el Acuerdo de París a que faciliten los esfuerzos de los países por, entre otras cosas, elaborar evaluaciones de los riesgos relacionados con el cambio climático y mejores estándares para la recopilación y el análisis de datos sobre la movilidad humana interna y transfronteriza, de manera que se cuente con la participación de las comunidades afectadas, o susceptibles de verse afectadas;
- c) Invitar al Comité de Adaptación y al Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados a que, de conformidad con sus mandatos y planes de trabajo, y en colaboración con el Comité Ejecutivo, ayuden a las Partes que son países en desarrollo a integrar enfoques que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático en los procesos de planificación pertinentes de ámbito nacional, entre ellos el proceso de formulación y ejecución de planes nacionales de adaptación;
- d) Invitar a las Partes a:
 - i. Considerar la posibilidad de formular leyes, políticas y estrategias, que reflejen la importancia de contar con enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático y en

16 Esfera de actividad estratégica d): aumento de la cooperación y facilitación en relación con la movilidad humana, incluidos la migración, los desplazamientos y la reubicación planificada.

17 Esfera de actividad estratégica c): aumento de la cooperación y facilitación en relación con los enfoques de gestión integral del riesgo.

- el contexto más amplio de la movilidad humana, teniendo en cuenta sus respectivas obligaciones en materia de derechos humanos y otras normas internacionales y consideraciones jurídicas pertinentes;
- ii. Mejorar las labores de investigación, recopilación de datos, análisis de riesgos y difusión de información, con el fin de cartografiar, comprender y gestionar mejor la movilidad humana relacionada con los efectos adversos del cambio climático de manera que se cuente con la participación de las comunidades afectadas, o susceptibles de verse afectadas, por dichos desplazamientos;
 - iii. Reforzar las medidas de preparación, entre otras cosas, estableciendo sistemas de alerta temprana, elaborando planes de contingencia y planes de evacuación y diseñando estrategias y planes para aumentar la resiliencia, y desarrollen enfoques innovadores, como la financiación basada en pronósticos, para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos;
 - iv. Integrar los retos y las oportunidades que conlleva la movilidad humana relacionada con el cambio climático en los procesos de planificación nacionales, según proceda, recurriendo a las herramientas, la orientación y las buenas prácticas disponibles, y consideren la posibilidad de comunicar las iniciativas emprendidas;
 - v. Recordar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y procuren intensificar la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos cuando trabajen en la aplicación de enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático;
 - vi. Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, según proceda y de conformidad con las políticas y leyes nacionales, en el contexto del cambio climático, y que para ello tengan en cuenta las necesidades de los migrantes y los desplazados, las comunidades de origen, tránsito y destino, y brinden mejores oportunidades de acceder a vías para la migración regularizada, entre otras la movilidad de la mano de obra, de conformidad con las normas internacionales del trabajo;
- e) Invitar a los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones pertinentes y otros interesados a que sigan apoyando los esfuerzos de las Partes y otros actores, en particular en ámbitos como la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad, incluidos los esfuerzos realizados con las comunidades y los actores locales o para estos, a fin de evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático, a todos los niveles (comunitario, nacional, regional e internacional);
- i. Apoyar y mejorar la cooperación regional, subregional y transfronteriza con miras a evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático, particularmente en el contexto de las evaluaciones del riesgo y de la vulnerabilidad, la labor de cartografía, el análisis de datos, la preparación y los sistemas de alerta temprana;
 - ii. Seguir desarrollando y compartiendo buenas prácticas, herramientas y orientaciones con miras a evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos, en lo que respecta a la comprensión del riesgo; el acceso al apoyo en ámbitos como la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad; la prestación de asistencia y protección a las personas y comunidades afectadas en el marco de las leyes nacionales y los protocolos y convenios internacionales en vigor, según corresponda; y la aplicación de instrumentos jurídicos y marcos normativos internacionales;

- f) Invitar a los organismos competentes de las Naciones Unidas y a otros interesados a que colaboren con los órganos de la Convención, en particular con el Comité Ejecutivo, al facilitar los esfuerzos de los Estados para hacer frente a los retos y oportunidades que conlleva la movilidad humana relacionada con el cambio climático, entre ellos el Pacto Mundial para la Migración y la labor del Foro de Examen de la Migración Internacional, la Red de las Naciones Unidas sobre Migración y otros marcos y programas de acción internacionales pertinentes;
- g) Invitar al Secretario General a que estudie qué medidas adoptar, entre ellas un examen estratégico de todo el sistema de las Naciones Unidas, para abordar la movilidad humana en el contexto del cambio climático de manera más coherente en el sistema de la Organización, y a que facilite la inclusión de enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático en la labor del grupo de alto nivel sobre desplazados internos que se ha previsto establecer (CMNUCC, 2018d).

B. CONCLUSIONES

Con el establecimiento del WIM en 2013 y las disposiciones subsiguientes referidas a pérdidas y daños en el Acuerdo de París, se ha establecido una base firme para promover la cooperación internacional para abordar las pérdidas y daños causados por los efectos adversos del cambio climático especialmente en los países en desarrollo que son especialmente vulnerables a dichos efectos.

El quinto informe de evaluación del IPCC confirma que tanto los arrecifes de coral de aguas cálidas como los ecosistemas del Ártico ya están experimentando cambios irreversibles en el régimen que podrían provocar cambios abruptos e irreversibles en los grados más altos de calentamiento. Estas conclusiones refuerzan la necesidad, no solo de una acción global mejorada, sino también de acciones urgentes y sólidas para abordar las pérdidas y daños, en particular, en las áreas de acción y apoyo, incluidas las finanzas, la tecnología y el desarrollo de capacidades. Estas afirmaciones se han visto fortalecidas por el informe presentado en octubre de 2018 por el mismo IPCC relativo a los efectos del cambio climático derivados del incremento de la temperatura media global a niveles pre-industriales en 1.5°C en comparación con los 2°C, de acuerdo al propósito del AP establecido en su artículo 2.

Acerca de las presentaciones de los países, puede destacarse, por un lado, que las mismas fueron principalmente enviadas por los países menos desarrollados, así como otros países en desarrollo, como es el caso de Indonesia, Maldivas, Mali, Kuwait, Guatemala, Etiopía, lo que da cuenta que son éstos los que se ven más afectados por las pérdidas y daños como consecuencia de los efectos del cambio climático. No sólo esto, han sido históricamente los LDCs y AOSIS quienes han bregado fuertemente, primero, por la inclusión de este tópico en la agenda de la CMNUCC., luego, por la creación de órganos permanentes y, en tercer lugar, su transversalidad hacia otros temas de agenda. En contraposición, los países desarrollados han mostrado su resistencia como producto de ver este tema a partir de los riesgos de las compensaciones y responsabilidades internacionales como interpretación de su responsabilidad histórica.

En cuanto a las actividades sugeridas al Comité Ejecutivo del WIM, se repiten en la mayoría de las presentaciones y en referencia al financiamiento, la búsqueda de fuentes de financiamiento tanto dentro como fuera de la CMNUCC, e incluso la búsqueda de fuentes innovadoras de financiamiento son comunes denominadores. La cuestión del financiamiento de las pérdidas y daños aún no está resuelta puesto que en el marco del Fondo Verde del Clima y del Fondo para el Medio Ambiente Global, así como otros fondos del sistema, se sigue pugnando por la paridad de financiamiento entre acciones de mitigación y de adaptación. Con lo cual, pérdidas y daños es un paso ulterior que aún no se ha dado.

No sólo esto, si los montos de financiar adaptación son cada vez más elevados, los de financiar pérdidas y daños se llevarían el escaso financiamiento disponible. Esto genera conflictos al interior de los países en desarrollo por el reparto de los fondos.

Luego de París, los países desarrollados hicieron un muy alto hincapié en la posibilidad de que el financiamiento de las pérdidas y daños se concentrara en la gestión privada de los riesgos. Por ahora, el tema no ha tenido mayores movimientos.

Las presentaciones de las Partes también coinciden en que los principales beneficiarios sean los países en desarrollo, que son los que lidian con falta de fondos, falta de información y de comprensión sobre pérdidas y daños y, a su vez, dentro de éstos debe enfocarse en asistir a aquellas áreas y poblaciones más vulnerables.

Sobre de los resultados del plan de trabajo, las presentaciones instan al organismo a hacer especial hincapié en la difusión de los resultados como una forma de generar conciencia acerca del problema y para poder generar un aporte al conocimiento sobre pérdidas y daños. Se sugiere también combinar éstos avances de investigación con los trabajos desarrollados por otras agencias para poder tener una visión integral del problema y asimismo aunar esfuerzos, fortaleciendo también la transferencia de capacidades desde los países desarrollados hacia los menos avanzados. También destacan la importancia de focalizar los flujos de trabajo hacia temas prioritarios y de mayor urgencia, como los eventos de desarrollo lento, el desarrollo de sistemas de alerta temprana, los movimientos de población como consecuencia del cambio climático, y la evaluación de pérdidas no económicas, entre otras, aplicando un enfoque a largo plazo.

En cuanto a las necesidades emergentes, se destacaron las sequías e inundaciones (presentación de Mali), que son fenómenos cuyos impactos afectan fuertemente a las poblaciones más vulnerables y a sus economías. También las tormentas de polvo o arena (presentación de Kuwait), que afectan a la salud, la alimentación, seguridad, actividades sociales, transporte, economía.

La Fuerza de Desplazamiento significó una experiencia positiva y novedosa en el contexto de la Convención con una conformación diversa y no concentrada en la acción de las Partes sino de otros actores que es algo históricamente reclamado. Lo que no significa que las recomendaciones fueron ratificadas por las Partes en la COP y que deberán serán ejecutadas por diversos actores incluyendo a las Partes. El éxito de la Fuerza se mide en la continuidad de su trabajo más allá de Katowice a partir de 2019 habiendo cumplido su propósito inicial.

No hay que olvidarse que este tema siempre es políticamente complejo en virtud de los riesgos políticos que interpretan los países desarrollados que entraña para sus intereses. y el fuerte interés de algunos grupos de países en desarrollo con apoyo del G77 más China aunque con recaudos. El principal recaudo siempre fue, especialmente por parte de China, que quede clara la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Con lo cual, los resultados de la COP24 son promisorios. pero dentro de un marco político complejo.

C. REFERENCIAS

CLIMATE FOCUS (2015) "Loss and damage in the Paris Agreement. Climate Focus Client Brief on the Paris Agreement IV". Briefing Note. Febrero 2016. Disponible en: <https://climatefocus.com/sites/default/files/20151228%20COP%2021%20briefing%20FIN.pdf>

CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC) (2012). A literature review on the topics in the context of thematic area 2 of the work programme on loss and damage: a range of approaches to address loss and damage associated with the

adverse effects of climate change. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2012/sbi/eng/inf14.pdf>

CMNUCC (2015). Acuerdo de París. Disponible en: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

CMNUCC (2016a). Conferencia de las Partes. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21º período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015. Adición Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones. FCCC/CP/2015/10/Add.1. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>

CMNUCC (2016b). Work of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss & Damage towards Slow Onset Events. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/ld_poster_1_2016-05-02.pdf

CMNUCC (2016c). Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático. Marrakech, 7 a 14 de noviembre de 2016. FCCC/SB/2016/3. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2016/sb/spa/03s.pdf>

CMNUCC (2017a). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 22º período de sesiones, celebrado en Marrakech del 7 al 18 de noviembre de 2016. Adición Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 22º período de sesiones. FCCC/CP/2016/10/Add.1. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/spa/10a01s.pdf>

CMNUCC (2017b). Task Force on Displacement at a glance. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TFD_brochure.pdf

CMNUCC (2018a). Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage. Disponible en: <https://unfccc.int/7543>

CMNUCC (2018b). Workplan - Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage. Disponible en: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/executive-committee-of-the-warsaw-international-mechanism-for-loss-and-damage-wim-ExCom/workplan>

CMNUCC (2018c). Suva expert dialogue. Disponible en: <https://unfccc.int/es/node/65509#eq-2>

CMNUCC (2018d). Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático. Disponible en: <https://unfccc.int/event/cop-24#eq-20>

CONEXIÓN COP (2015). “Seis claves para entender el mecanismo internacional de pérdidas y daños”. Disponible en: <http://conexioncop22.com/que-es-mecanismo-perdidas-danos-danos-la-tinoamerica-paises-vulnerables/>

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNISDR) (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Avances en la implementación del Acuerdo de París: Discusiones acerca del artículo 14 sobre el Balance Mundial

Susana Zazzarini¹

Resumen

La Decisión 1/CP21, de la cual forma parte el AP, involucró un primer esfuerzo de guía al proceso de implementación que llevó de 2016 a 2018 y tuvo al Grupo Ad Hoc del Acuerdo de París (APA, por sus siglas en inglés) como cabeza. En sus párrafos 99 a 101, la Decisión establece que APA debía identificar las fuentes del GST, así como realizar una propuesta sobre sus modalidades. Al mismo tiempo, el párrafo 100 afirmaba que el Órgano Subsidiario de Asistencia Científica y Tecnológica (SBSTA, por sus siglas en inglés) debía proveer consejo respecto a cómo las evaluaciones del IPCC podrían informar el proceso del GST.

En este sentido, este trabajo analiza los avances en la implementación del Acuerdo de París, concretamente en lo referente al Balance Mundial, estipulado en su artículo 14. En una primera parte se presentan las diferentes posiciones de los países y de los grupos en función de las agendas de trabajo en donde se discutió este tópico (SBSTA y APA) durante los años 2016 a 2018; luego en la segunda parte se analiza la Decisión 19/ CMA.1 adoptada en la COP24 en Katowice teniendo en cuenta los principales aportes de las intervenciones incluidos en la misma.

A pesar de la variedad de las intervenciones y la diversidad de propuestas, resultantes de la pluralidad de países y grupos que forman parte del Acuerdo de París, se observó una convergencia hacia algunos puntos básicos y centrales del Balance Mundial. En tal sentido se evidencia: su importancia para el fortalecimiento del Acuerdo y de la acción climática global, el rol del IPCC como el sustento científico de todo el proceso, la visión integradora y participativa del proceso en sí mismo, y la flexibilidad de la estructura en función del logro de los objetivos del Acuerdo, es decir su eficiencia.

De esta manera, el Balance Mundial constituye una herramienta clave y esencial para garantizar el logro de los objetivos del Acuerdo de París y de los instrumentos anteriores. Esto servirá, además, como un punto de partida para que los países mejoren sus contribuciones nacionales y refuercen sus compromisos climáticos. Por tal motivo, el Balance Mundial es tan importante como termómetro de la ambición climática.

Palabras claves: Proceso de Implementación - Balance Mundial - Rol del IPCC – Fuentes -Modalidades.

¹ Área de Investigación y Desarrollo Científico de la Universidad Católica de Santiago del Estero-Departamento Académico San Salvador (UCSE-DASS), susizazzarini@gmail.com.

A. INTRODUCCIÓN

Una de las principales y novedosas herramientas con las que cuenta el Acuerdo de París (AP) es el Balance Mundial (GST por sus siglas en inglés), estipulado en su artículo 14, el cual establece lo siguiente:

- “1. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo hará periódicamente un balance de la aplicación del presente Acuerdo para determinar el avance colectivo en el cumplimiento de su propósito y de sus objetivos a largo plazo ("el balance mundial"), y lo hará de manera global y facilitadora, examinando la mitigación, la adaptación, los medios de aplicación y el apoyo, y a la luz de la equidad y de la mejor información científica disponible.
2. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo hará su primer balance mundial en 2023 y a partir de entonces, a menos que decida otra cosa, lo hará cada cinco años.
3. El resultado del balance mundial aportará información a las Partes para que actualicen y mejoren, del modo que determinen a nivel nacional, sus medidas y su apoyo de conformidad con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo, y para que aumenten la cooperación internacional en la acción relacionada con el clima”.

En este sentido, ya en su primera parte, se puede notar la relevancia de su realización como un medio para determinar el avance colectivo y el cumplimiento de las metas a largo plazo del Acuerdo instituidas en el artículo 2, así como en otras secciones como los artículos 4, 7 y 10, entre otros.

La Tabla 1 del Anexo enuncia las diferentes *submissions* o presentaciones escritas a la Convención de las Partes y/o Grupos en los años 2016 y 2017 referentes a los tópicos del Balance Mundial: rol del IPCC, Fuentes y Modalidades, teniendo en cuenta la fecha en la que los documentos fueron cargados en la página web de la Convención².

Algunas *submissions* como las de los Grupos AOSIS (Punto 1.i. de la Tabla 1) o LDC (Punto 2.t. de la Tabla 1) han señalado que el balance mundial es “un elemento central del AP y una herramienta esencial para el proceso de evaluación dirigido a los logros por alcanzar el propósito del AP y sus objetivos de largo plazo”³. Tal como sugirió este último, el éxito de su diseño e implementación será crítico para avanzar en el aumento de la ambición hacia el logro del propósito del AP y sus objetivos.

Del mismo modo, Noruega (Punto 1.e. de la Tabla 1) afirmó: “El balance mundial crea un elemento fuerte y dinámico, además de un espacio de impulso político continuo a fin de realzar la implementación del AP y fortalecer la respuesta global al cambio climático. Tiene un rol particular al identificar la

² En cada uno de los años se diferenciaron los aportes de las Partes consignando tema, título, fecha límite, nombre de la sesión y mandato. El tópico Fuentes y Modalidades tuvo diferentes numeraciones en función de los mandatos en los años 2016 y 2017. De esta manera, los tópicos se enumeraron así: en el año 2016, 1. Rol del IPCC y 2. Fuentes y Modalidades; en el año 2017, 3. y 4. Fuentes y Modalidades. Las intervenciones de las Partes y/o Grupos se organizaron de manera ascendente a partir de la publicación más antigua enumerándolas con letras.

³ Presentación de la República de Maldivas en nombre del Grupo AOSIS. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_264_131232470343346732-AOSIS%20IPCC%20GS%20submission_Nov%202016_FI-NAL.pdf. Presentación de la República Democrática del Congo en nombre del Grupo LDC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/588_282_131230836494223925-LDC_Submissions%20on%20Global%20Stocktake%20.pdf

brecha entre la implementación y los objetivos de mitigación del AP, por lo tanto, debe ser visto como un componente clave para facilitar un mayor nivel de ambiciones de todas las Partes”⁴.

Para Arabia Saudita (Punto 1.b. de la Tabla 1), el GST es una oportunidad para lograr una evaluación integrada y exhaustiva de las acciones fortalecidas de las Partes⁵. La República de Malí (Punto 2.u. de la Tabla 1), en representación del Grupo Africano, consideró que el GST debe informar sobre el alcance de la brecha entre aquello que se ha logrado y los objetivos de largo plazo, al igual que lo que se ha prometido como objetivos de largo plazo. Por lo tanto, debe identificar áreas donde se está haciendo el progreso adecuado, cuáles son las barreras y oportunidades para aumentar la ambición, las lecciones aprendidas y áreas donde se requiera un mayor esfuerzo en la implementación del AP⁶.

Si bien las Partes reconocen la relevancia de este instrumento, su novedad genera ansiedades e incertidumbres respecto a su implementación. Una de ellas proviene de la distinción entre los aspectos colectivos e individuales del AP, donde los individuales tendrían un lugar apropiado en la sección de transparencia de la acción y del apoyo en el artículo 13.

Ahora bien, los aspectos colectivos presentan diversos desafíos por su naturaleza diferencial. La meta de temperatura no tiene condiciones *top-down* como había sido el Protocolo de Kioto, es decir, no hay una distribución específica de los esfuerzos en el documento en materia de mitigación. Con lo cual, el diseño de contribuciones nacionalmente determinadas (NDCs) lleva a que cada Estado sea quien define su esfuerzo. Las limitaciones son las impuestas en el artículo 13 referido a los compromisos de presentación de componentes de mitigación para todos los actores –con cierta flexibilidad para SIDS y LDCs- así como provisión de financiamiento por parte de los países desarrollados.

La Decisión 1/CP21, de la cual forma parte el AP, involucró un primer esfuerzo de guía al proceso de implementación que llevó de 2016 a 2018 y tuvo al Grupo Ad Hoc del Acuerdo de París (APA, por sus siglas en inglés) como cabeza. En sus párrafos 99 a 101 establece que APA debía identificar las fuentes del GST, así como realizar una propuesta sobre sus modalidades. Al mismo tiempo, el párrafo 100 afirmaba que el Órgano Subsidiario de Asistencia Científica y Tecnológica (SBSTA, por sus siglas en inglés) debía proveer consejo respecto a cómo las evaluaciones del IPCC podrían informar el proceso del GST.

Del mismo modo, en el párrafo 20 de la misma decisión, se estableció un diálogo facilitativo para el año 2018 con el fin de evaluar los esfuerzos colectivos de las Partes con relación a las metas de largo plazo del artículo 4 e informar el proceso futuro de las NDCs. La naturaleza colectiva y de evaluación colectiva de este diálogo generó diversos interrogantes respecto a su vinculación con el proceso de 2023.

Para dar cuenta de los aspectos mencionados, este trabajo se concentra en los tres temas que integran el proceso de implementación: fuentes, modalidades y rol del IPCC, utilizando las presentaciones o “*submissions*” de las Partes y grupos a la Convención como herramienta para desentrañar las posiciones claves, consensos y disensos. Posteriormente, se evalúan los resultados a través de la Decisión 19/CMA.1 adoptada en la COP24 en Katowice donde se finalizó el trabajo de APA como fuera acordado.

4 Presentación de Noruega. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/114_264_131209021353487883-APA6NorwayGlobalStocktake.pdf

5 Presentación de Arabia Saudita. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/102_264_131179740143972731-Saudi%20Arabia%20Submission%20on%20Global%20Stocktake%20and%20IPCC_%20SBSTA.pdf

6 Presentación de la República de Malí en nombre del Grupo Africano (AGN). Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_282_131232410510268118-AGN%20Submission%20on%20APA%20Item%206.pdf

1. AGENDA DE APA Y POSICIONES DE LAS PARTES Y LOS GRUPOS

En la sesión 44 del SBSTA, la cual tuvo lugar del 16 al 26 de mayo en Bonn, Alemania; se adoptó la agenda de trabajo y los tópicos principales de discusión para el período de implementación 2016 a 2018. El punto 6 de la agenda de APA se concentró en las fuentes y modalidades del GST. A partir de la COP23, realizada en Marrakech, las Co-presidentas de APA, Sarah Baashan (Arabia Saudita) y Jo Tyn-dall (Nueva Zelanda), propusieron un esquema de facilitaciones sobre los distintos temas de la agenda de APA para avanzar el trabajo técnico.

A su vez, en el marco de SBSTA, y de acuerdo al párrafo 100 de la Decisión 1/CP.21, se realizó un llamado a *submissions* respecto a cómo las evaluaciones del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) podían informar el Balance Mundial a que se refiere el Artículo 14 del Acuerdo de París.

En este sentido, en el párrafo 42 de la FCCC/SBSTA/2016/2 se invitó a las Partes y miembros observadores a elevar sus *submissions* acerca del tema de agenda hasta el 12 de septiembre de 2016, teniendo en cuenta la experiencia que sea relevante y mostrando en ellas sus visiones sobre el tópico. Por otra parte, el llamado recuerda la relevancia de tener en cuenta el período de elaboración del sexto ciclo de reportes del IPCC (2016:13)⁷.

A partir de la información disponible en el sitio web de la Convención, accedimos a las diferentes presentaciones de las Partes sobre el rol del IPCC en el GST, sintetizadas en la tabla del Anexo 1 junto con las *submissions* de los otros subpuntos de la agenda.

i. ROL DE LOS INFORMES Y EVALUACIONES DEL IPCC EN EL PROCESO DE BALANCE MUNDIAL

Tanto el Grupo AILAC (Punto 1.d. de la Tabla 1) como la Unión Europea (UE) (Punto 1.a. de la Tabla 1) consideran que el IPCC tiene una fuerte legitimidad científica en el contexto de trabajo de la Convención y en la comprensión conjunta sobre las tendencias globales de mitigación y adaptación del cambio climático⁸, además de ser una fuente de autoridad científica⁹.

Cabe destacar que el Grupo AILAC¹⁰ articula el proceso del IPCC con los diferentes inputs del GST y para ello tiene en cuenta las 3 dimensiones que menciona el Acuerdo de París: mitigación, adaptación y medios de implementación. De esta manera, explica cuáles son los diferentes reportes que debería realizar el IPCC a fin de informar en cada uno de estos aspectos. Respecto de la mitigación el reporte debería brindar la siguiente información: el progreso hacia el objetivo de largo plazo de la temperatura global; evaluación de las tendencias máximas, propuestas e implementadas, de acuerdo con las NDCs; y el progreso hacia el balance entre las emisiones, remociones y proyecciones, hacia el logro de la neutralidad carbónica hacia el final del siglo (2016: 3).

En el caso de la adaptación, AILAC propuso la elaboración de un reporte especial sobre los impactos de

7 SBSTA. Informe de su Sesión 44 realizada en Bonn del 16 al 26 de mayo de 2016. Disponible en <https://unfccc.int/re-source/docs/2016/sbsta/eng/02.pdf>

8 Presentación de Costa Rica en nombre del Grupo AILAC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_264_131197471596012606-160929%20AILAC%20Submission%20%20IPCC%20Global%20Sto-cktake%202016.pdf

9 Presentación de Eslovaquia en nombre de la UE. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/75_264_131178154285264753-SK-09-08-EU%20submission_IPCC-GST.pdf

10 Presentación de Costa Rica en nombre del Grupo AILAC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_264_131197471596012606-160929%20AILAC%20Submission%20%20IPCC%20Global%20Sto-cktake%202016.pdf

un calentamiento global teniendo en cuenta 1.5° C sobre los niveles preindustriales y las trayectorias globales de emisiones de gases de invernadero relacionadas (2016: 4). En cuanto a los medios de implementación, el IPCC debe reforzar el trabajo sobre financiamiento, apuntando a responder si los flujos de financiamiento son consistentes con una trayectoria hacia bajas emisiones y un desarrollo resiliente al clima (2016: 5).

Para Indonesia (Punto 1.h. de la Tabla 1), las evaluaciones del IPCC deberían ser: independientes e inclusivas; abordar los retos de la representación desequilibrada entre las regiones y entre los países desarrollados y en desarrollo, tanto en las áreas prioritarias como en los científicos involucrados; ser más eficiente al comunicar los progresos a los responsables políticos y otras partes interesadas; asegurar suficientemente la cobertura de los elementos del AP y su implementación; y asegurar el tiempo suficiente para la publicación de un informe hasta completar el GST (2016: 1)¹¹. En este sentido, incluye nuevos aspectos de análisis para el IPCC, al igual que la Federación Rusa y Arabia Saudita.

De acuerdo a la Federación Rusa (Punto 1.f. de la Tabla 1), el IPCC debería ser invitado a enfocarse en un escenario de 3-4° C y proveer una evaluación refinada sobre los impactos negativos de ese cambio climático y la incertidumbre residual, además de contar con una evaluación global sobre la efectividad de las medidas tomadas para reducir las emisiones de gases de invernadero en los variados sectores de la economía (2016: 1)¹².

Arabia Saudita (Punto 1.b. de la Tabla 1) señala como imperativo que el IPCC debe facilitar la toma de decisiones y la gestión de las políticas brindando mayor información a los responsables políticos, por lo cual el IPCC debe abordar el contexto socioeconómico en los que se encuentran los responsables políticos, y dentro del cual deben éstos formular sus políticas de cambio climático. En particular, necesitan ser informados acerca de los costos sociales y económicos proyectados asociados con los diferentes escenarios de lucha contra el cambio climático, adicionando los costos ambientales. Además de recibir información sobre la disponibilidad y factibilidad de varios de los medios de implementación como tecnología y financiamiento, para permitirles tomar decisiones prácticas y efectivas (2016: 2)¹³.

Recordemos que uno de los puntos de la agenda tenía que ver con la relación entre los ciclos del IPCC y los del GST, es decir de qué manera ambos pueden vincularse sin que las funciones del primero se vean perjudicadas y que el segundo resulte efectivo.

El Grupo AOSIS (Punto 1.i. de la Tabla 1)¹⁴ y la UE (Punto 1.a. de la Tabla 1)¹⁵ consideran que no hay un alineamiento actual entre ambos ciclos ya que el IPCC desarrolla sus reportes en un lapso de 7 años, mientras que el GST se espera que tenga lugar cada 5 años, por lo que no estarían sincronizados. Sin embargo, el sexto ciclo del IPCC parece estar en sincronía ya que el reporte completo (AR6) se espera que sea publicado en 2021-2022, justo un año antes que el primer GST. A partir de este momento, se

11Presentación de Indonesia. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/453_264_131228797719525559-Indonesia%20Submission%20on%20How%20IPCC%20Assessment%20can%20inform%20Global%20Stocktake.pdf

12Presentación de la Federación Rusa. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/433_264_131221109063861751-Russian%20Federation_Submission_IPCC_Global%20Stocktake_ENG.pdf

13Presentación de Arabia Saudita. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/102_264_131179740143972731-Saudi%20Arabia%20Submission%20on%20Global%20Stocktake%20and%20IPCC_%20SBSTA.pdf

14Presentación de la República de Maldivas en nombre del Grupo AOSIS. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_264_131232470343346732-AOSIS%20IPCC%20GS%20submission_Nov%202016_FINAL.pdf

15 Presentación de Eslovaquia en nombre de la UE. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/75_264_131178154285264753-SK-09-08-EU%20submission_IPCC-GST.pdf

tendría que analizar la viabilidad o no de igualar los ciclos de ambos procesos.

Por el contrario, Japón (Punto 1.c. de la Tabla 1) considera que los períodos de tiempo de los reportes del IPCC deben ser evaluados por este grupo en particular. Por otra parte, le preocupa que acortar el tiempo para el desarrollo de las evaluaciones y la producción de los reportes pueda perjudicar la calidad de estos y, por lo mismo, ir en detrimento de la función del IPCC y de la información que se provea a las Partes. Para Japón, un ciclo del IPCC debe ser lo suficientemente largo para permitir la compilación de una amplia gama de los últimos descubrimientos científicos (2016: 1)¹⁶.

Algunas Partes abordaron este tema dentro de la Agenda APA, como por ejemplo la República de Malí (AGN), la República Islámica de Irán (LMDC) e India.

Para el Grupo Africano (AGN) (Punto 2.u. de la Tabla 1), los informes del IPCC deben:

- a) Proporcionar información sobre enfoques y metodologías para la presentación de informes en el caso de mitigación y adaptación, ya que dicha información facilita la agregación de los informes de síntesis;
- b) Proporcionar información de referencia sobre vías de emisión, impactos de adaptación y necesidades coherentes con los escenarios de temperatura, en función de los cuales se evalúan los informes de síntesis de implementación y los compromisos;
- c) Sincronizar sus ciclos con el GST en la publicación de informes de evaluación y / o informes especiales;
- d) Informar sobre el costo adecuado de adaptación asociado con diferentes escenarios de temperatura, así como el seguimiento de métricas de vulnerabilidad en todo el mundo; y
- e) Establecer un comité ad hoc de la CMNUCC y el IPCC que debería ser abierto para permitir que los presidentes de los grupos de trabajo del IPCC participen en temas relevantes para la información de los productos (2016: 4)¹⁷.

El Grupo LMDC (Punto 2.k. de la Tabla 1) también reconoce el rol del IPCC como proveedor de información científica relevante para las Partes, siendo un órgano independiente dentro de la estructura de la Convención; también considera que debe existir un balance entre la información que se obtenga del IPCC y demás información que provenga de otras fuentes (2016: 4-5)¹⁸.

En cuanto a India (Punto 2.l. de la Tabla 1), señala que la información que brinda el IPCC tiene que ver con la mejor ciencia disponible para servir al GST, tal como lo establece el AP, por lo que el informe producido en el año 2018 sobre un calentamiento global de 1.5° C puede ser considerado como una de las primeras fuentes del GST del año 2023 (2016: 3)¹⁹.

16Presentación de Japón. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/112_264_131181411133557247-SUBMISSION%20ON%20SBSTA_IPCC-GST%20BY%20JAPAN.pdf

17Presentación de la República de Malí en nombre del Grupo Africano (AGN). Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_282_131232410510268118-AGN%20Submission%20on%20APA%20Item%206.pdf

18 Presentación de la República Islámica de Irán en nombre del Grupo LMDC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/214_282_131197744097253548-Mehr%20-%20LMDC%20APA%20item%206%20GST%20Sep%202016.pdf

19Presentación de India. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/176_282_131197088824097540-India%20Submission%20-%20APA%20Item%206-%20Identification%20of%20Sources%20of%20Inputs%20for%20GST.pdf

2. FUENTES DEL BALANCE MUNDIAL

En el primer llamado para que las Partes eleven sus *submissions* sobre el Artículo 14 del AP correspondiente al Balance Mundial, sus fuentes y modalidades, el cual tuvo como fecha límite el 11 de septiembre de 2016, si bien el tema de agenda tenía que ver con la manera en que el IPCC puede informar al GST, algunos Grupos como AILAC (Punto 2.i. de la Tabla 1)²⁰, AOSIS (Punto 2.j. de la Tabla 1)²¹ y la UE (Punto 2.m. de la Tabla 1)²², plantearon como fuentes esenciales los reportes preparados por el IPCC, en particular los del sexto ciclo que van a cubrir una amplia gama de información. En general, las Partes solicitan contar con información científica en los diferentes ejes como mitigación, adaptación y financiamiento.

En esta segunda etapa, las discusiones se fueron ampliando y aparecieron nuevas perspectivas de análisis. En este caso, el mandato venía dado por la FCCC/APA/2016/L.3, párrafo 8 Ítem 6 (a y b), cuya fecha límite era el 28 de septiembre de 2016. Las Partes debían informar sus visiones acerca de las fuentes y modalidades del GST.

La mayoría de las Partes y/o Grupos [UE (Punto 2.m. de la Tabla 1)²³, CARICOM (Punto 2.f. de la Tabla 1)²⁴, EIG (Punto 2.o. de la Tabla 1)²⁵, LDC (Punto 2.t. de la Tabla 1)²⁶, LMDC (Punto 2.k. de la Tabla 1)²⁷, Noruega (Punto 2.p. de la Tabla 1)²⁸, República de las Islas Marshall (Punto 2.a. de la Tabla 1)²⁹ y China (Punto 2.g. de la Tabla 1)³⁰] sostuvo que la lista no exhaustiva contenida en el párrafo 99 de la Decisión 1/CP21 contiene un número importante de inputs, una base sobre la cual se pueden seguir pensando

20 Presentación de Costa Rica en nombre del Grupo AILAC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_282_131197470783548982-160929%20AILAC%20Submission%20Global%20Stocktake%202016.pdf

21 Presentación de la República de Maldivas en nombre del Grupo AOSIS. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_282_131197585148256261-AOSIS%20APA%20global%20stocktake%20submission.pdf

22 Presentación de Eslovaquia en nombre de la UE. Disponible en [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/75_282_131203199581991333-SK-10-07-EU%20submission-Global%20Stocktake%20\(APA%206\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/75_282_131203199581991333-SK-10-07-EU%20submission-Global%20Stocktake%20(APA%206).pdf)

23 Ídem anterior.

24 Presentación de Santa Lucía en nombre del Grupo CARICOM. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_282_131199130098303922-CARICOM%20Submission%20on%20Global%20Stocktake_Sept%202016_Final.pdf

25 Presentación de República de Corea en nombre del Grupo EIG. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/649_282_131203338859285691-EIG_Submission_GST_final.pdf

26 Presentación de la República Democrática del Congo en nombre del Grupo LDC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/588_282_131230836494223925-LDC_Submissions%20on%20Global%20Stocktake%20.pdf

27 Presentación de la República Islámica de Irán en nombre del Grupo LMDC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/214_282_131197744097253548-Mehr%20%20LMDC%20APA%20item%206%20GST%20Sep%202016.pdf

28 Presentación de Noruega. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/114_282_131209025044050854-APA6NorwayGlobalStocktake.pdf

29 Presentación de la República de las Islas Marshall. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/39_282_131178168192884707-RMI%20submission%20APA%20agenda%20item%206%20FINAL.pdf

30 Presentación de la República Popular China. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/199_282_131197034741133503-Submission%20on%20the%20Global%20Stocktake%20China.pdf

otras fuentes e inputs. El Grupo EIG propuso, acertadamente, que son un elemento crítico para determinar la calidad y los resultados del GST (2016: 1)³¹. En este sentido, Noruega³² señaló que se deben identificar de una manera correcta las fuentes a fin de que no exista duplicación de la información.

La UE³³, por otra parte, agregó que, si bien la lista del Párrafo 99 está abierta, la misma debe ser manejable para que el sistema pueda trabajar con los diferentes inputs. Una solución la ofreció la República de las Islas Marshall³⁴, quien argumentó que el APA no debería enfocar sus esfuerzos en realizar una lista exhaustiva, sino más bien en acordar una lista genérica y específica de inputs. Para ello, el Grupo LMDC³⁵ y China³⁶ indicaron algunos criterios que pueden servir para elegir los inputs.

Ambos sugirieron como criterios que las fuentes respondan a “Demandas/preguntas orientadas” y que sean “exhaustivas y balanceadas”. China agregó un criterio más, el que deben “priorizarse los inputs oficiales de las Partes”. En el primer caso, las fuentes deben ser adecuadas para servir al GST y deben formularse las preguntas adecuadas para buscar la información pertinente. Respecto del segundo criterio, las fuentes deben tener en cuenta el alcance del GST, es decir, deben informar sobre mitigación, adaptación y medios de implementación, a la luz de la equidad y de la mejor ciencia disponible; además debe existir un balance entre las fuentes provistas por el IPCC y las que no provengan de él. A esto, China adicionó que la información sobre equidad, desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza son inputs fundamentales para el GST.

En gran parte de las *submissions* se observó que hicieron uso de estos ejes para plantear las diferentes fuentes. La base está dada por el párrafo 99, el cual menciona las siguientes fuentes:

“a) La información sobre:

- i. El efecto total de las contribuciones determinadas a nivel nacional que comuniquen las Partes;
- ii. El estado de los esfuerzos, el apoyo, las experiencias y las prioridades de adaptación, sobre la base de las comunicaciones a que se refiere el artículo 7, párrafos 10 y 11, del Acuerdo, y de los informes mencionados en el artículo 13, párrafo 8, del Acuerdo;
- iii. La movilización y el suministro de apoyo;

b) Los informes más recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático;

31 Presentación de República de Corea en nombre del Grupo EIG. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/649_282_131203338859285691-EIG_Submission_GST_final.pdf

32 Presentación de Noruega. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/114_282_131209025044050854-APA6NorwayGlobalStocktake.pdf

33 Presentación de Eslovaquia en nombre de la UE. Disponible en [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/75_282_131203199581991333-SK-10-07-EU%20submission-Global%20Stocktake%20\(APA%206\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/75_282_131203199581991333-SK-10-07-EU%20submission-Global%20Stocktake%20(APA%206).pdf)

34 Presentación de la República de las Islas Marshall. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/39_282_131178168192884707-RMI%20submission%20APA%20agenda%20item%206%20FINAL.pdf

35 Presentación de la República Islámica de Irán en nombre del Grupo LMDC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/214_282_131197744097253548-Mehr%20%20LMDC%20APA%20item%206%20GST%20Sep%202016.pdf

36 Presentación de la República Popular China. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/199_282_131197034741133503-Submission%20on%20the%20Global%20Stocktake%20China.pdf

c) Los informes de los órganos subsidiarios” (COP21, 2016: 16)³⁷.

A partir de esta lista, se fueron sumando otras clasificaciones y otras fuentes. En el caso de Noruega, categorizó las fuentes en:

- Inputs derivados de la información provista por las Partes: en el que se incluye información del marco de transparencia, reportes sobre apoyo, comunicaciones de adaptación y el progreso esperado en mitigación.
- Inputs de la comunidad científica: en especial deben tenerse en cuenta los reportes del IPCC, particularmente los del sexto ciclo. Otra información también puede ser considerada si es que tiene suficiente calidad y es relevante para el análisis del progreso colectivo del Acuerdo y de sus objetivos de largo plazo.
- Inputs derivados de los reportes de los órganos subsidiarios (2016: 1-2)³⁸.

Por su parte, China, también realiza 3 nuevas categorizaciones:

- Informes realizados por las Partes: como *submissions*, comunicaciones nacionales, reportes bienales actualizados de los países en desarrollo y desarrollados, inventarios nacionales y otros reportes relevantes dentro del proceso de la Convención.
- Otros reportes relevantes de las agencias de Naciones Unidas y agencias multilaterales de desarrollo, organizaciones internacionales.
- Otra información relevante identificada mediante consenso entre las Partes (2016: 5-6)³⁹.

Teniendo en cuenta el alcance del GST (mitigación, adaptación y medios de implementación) se pudieron comprimir las fuentes citadas por las diferentes *submissions* de la siguiente manera:

a. MITIGACIÓN:

- Inputs derivados del marco de transparencia (inventarios nacionales, reportes de Síntesis, sumatoria de las emisiones de gases de invernadero).
- Reportes del IPCC, especialmente los que están previstos en el sexto ciclo de Evaluación.
- Última información científica revisada por pares.
- Reporte técnico de la Secretaría de la Convención sobre el efecto agregado de las NDCs.

b. ADAPTACIÓN:

- Inputs derivados del marco de transparencia.
- Comunicaciones Nacionales, comunicaciones de Adaptación, NAPAs y NAPs.
- Reportes del IPCC sobre los impactos y vulnerabilidad a la luz de las tendencias globales de emisiones.

³⁷ Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015. Disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>

³⁸ Presentación de Noruega. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/114_282_131209025044050854-APA6NorwayGlobalStocktake.pdf

³⁹ Presentación de la República Popular China. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/199_282_131197034741133503-Submission%20on%20the%20Global%20Stocktake%20China.pdf

- Reportes del Comité de Adaptación y el Grupo de Expertos de los Países Menos Desarrollados.
- El Comité de Adaptación y otros órganos relacionados con el eje adaptación deberían reunir y sintetizar la información sentando las bases técnicas.

C. MEDIOS DE IMPLEMENTACIÓN:

- Inputs derivados del marco de transparencia (información sobre transferencia financiera y tecnológica y construcción de capacidades provista por los países desarrollados y recibida por los países en desarrollo).
- Información contenida en las NDCs sobre las necesidades de apoyo otorgado por los países desarrollados y recibido por los países en desarrollo.
- Evaluaciones independientes que tengan en cuenta las diferencias regionales y que facilite un análisis cualitativo y cuantitativo de la información.
- El Comité Permanente de Financiamiento debería recibir y sintetizar la información y realizar reportes bienales. El Mecanismo de Tecnología debería proveer las bases técnicas para evaluar los esfuerzos en el tema, al igual que el Comité de París sobre Construcción de Capacidades.
- Información de agencias e instituciones financieras sobre la incorporación de medidas de protección climática y resiliencia climática.

Resulta interesante la clasificación realizada por el Grupo CARICOM, ya que agrega dos cuestiones que resultan de sumo interés en función de la lista del párrafo 99: información sobre los impactos regionales provista por las agencias de las respectivas regiones; y la información sobre Pérdidas y Daños. Por otra parte, señala como fuentes:

- Información de las Partes.
- Información de los órganos constituidos bajo la Convención (TEC, CTCN, PCCB, LEG, AC, AFB, GCF, GEF).
- Reporte del próximo período de revisión.
- Información del IPCC.
- Información que no haya sido considerada por el IPCC y que haya sido revisada por pares.
- Reportes de otras organizaciones internacionales como UNEP o el Banco Mundial.
- Información de grupos y agencias regionales.
- Información de agencias de la sociedad civil (2016: 5-6)⁴⁰.

En este sentido, varias Partes y/o Grupos han recalcado la necesidad de información de actores no estatales, mientras la misma sea relevante y sirva a los fines del GST.

La nota informal del APA sobre este tema de agenda ha sido bastante útil en cuanto ha sintetizado el aporte de las Partes y ha dado nuevas líneas para seguir pensando en las fuentes, modalidades y resultado del GST. Cabe destacar que en su anexo I, presentó algunas preguntas guía a fin de aclarar las discusiones distinguiendo entre las fuentes de los inputs y las necesidades de información que deben

⁴⁰ Presentación de Santa Lucía en nombre del Grupo CARICOM. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_282_131199130098303922-CARICOM%20Submission%20on%20Global%20Stocktake_Sept%202016_Final.pdf

extraerse de las mismas.

A partir de esta nota se empezó a organizar el trabajo para la siguiente etapa, teniendo como estructura que las Partes debían presentar en sus *submissions*, visiones sobre las vinculaciones, el contexto del GST, las posibles fuentes de inputs, las modalidades del GST y el resultado del GST.

Respecto de las fuentes de inputs, la pregunta guía planteada fue: (c) ¿Cómo capturar información relevante para evaluar el progreso colectivo hacia el logro del propósito del Acuerdo de París y sus objetivos a largo plazo de diferentes fuentes de información de una manera integral, manejable y equilibrada entre todos los elementos, incluidos, pero no limitados, a adaptación, mitigación y medios de implementación y apoyo? La mayoría de las Partes y/o Grupos la incorporaron en sus *submissions*.

Si bien las fuentes de los inputs desarrolladas en las diferentes intervenciones de las Partes se mantienen prácticamente similares al llamado anterior, en esta etapa se van configurando nuevas miradas y se refuerzan otras como la gran importancia del IPCC como la fuente principal y científica, al igual que los resultados del marco de transparencia, además se destacan los aportes de las Partes por medio de sus diferentes reportes, de los órganos subsidiarios de la Convención, de otros organismos dentro del sistema de Naciones Unidas, de actores no estatales, de agencias multilaterales y regionales, entre otros actores.

Las nuevas miradas tienen que ver con la manera de recuperar esta información donde encontramos diferentes propuestas. Australia (Punto 3.g. de la Tabla 1) propuso que los inputs específicos deben seleccionarse en el período previo a cada GST, lo que le brindaría mayor flexibilidad a la luz de la experiencia. Sería de gran ayuda, además, establecer algunos criterios de selección, lo cual para el caso del primer GST esta selección tendría lugar en 2021 o 2022 (2017: 2)⁴¹.

Para la República de Malí (Punto 3.n. de la Tabla 1), los inputs deberían estar en una forma en la que se pueda evaluarla en nivel agregado, es decir buscar la manera de estandarizar la información para permitir la agregación (2017: 2)⁴². Indonesia (Punto 3.i. de la Tabla 1) sostuvo que se necesita establecer un formato, estructura y el flujo de evaluación respecto de los inputs (2017: 2)⁴³. El Grupo LDC (Punto 3.o. de la Tabla 1) también consideró que es necesario establecer un formato común para capturar la información y debe estar basado en todos los elementos del AP (2017: 3)⁴⁴. Japón⁴⁵ (Punto 3.d. de la Tabla 1) presentó un procedimiento a fin de realizar esta captura de información iniciando con la actuación de los SBs, quienes con el apoyo del a Secretaría, deben elaborar una lista de posibles inputs; luego estos invitarán a las Partes a elevar *submissions* para ampliarlos y por último los Co-facilitadores de la fase técnica organizarán estos inputs consultando a las Partes.

Cabe destacar el aporte de China (Punto 3.e. de la Tabla 1), estableciendo las necesidades de información para mitigación, adaptación y medios de implementación y apoyo. Para cada uno de estos elementos tiene

41 Presentación de Australia. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>

42 Presentación de la República de Malí en nombre del Grupo Africano (AGN). Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_324_131387257314511359-AGN%20Submission%20on%20Agenda%20Item%206.pdf

43 Presentación de Indonesia. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/453_324_131385141264987823-Indonesia%20Submission%20on%20APA%20Global%20Stocktake%20-%20FINAL%20May%202017.pdf

44 Presentación de la República Democrática Federal de Etiopía en nombre del Grupo LDC. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>

45 Presentación de Japón. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/579_324_131382038553084203-SUBMISSION%20ON%20GST_JAPAN_FINAL.pdf

en cuenta el “progreso en transformación”, “progreso en los objetivos” y “buenas prácticas” (2017: 4-5)⁴⁶.

Durante el último llamado para presentar las *submissions*, encontramos diferentes maneras de elaborar la información, ya que algunas Partes construyeron las necesidades de información y las fuentes de acuerdo a los ejes (o *workstreams*) mitigación, adaptación y medios de implementación y apoyo, y otros; otras las clasificaron en genéricas y específicas; también identificaron fuentes adicionales; categorizaron las fuentes según áreas o tópicos; y otras identificaron un núcleo básico de fuentes y otras de acuerdo a los objetivos del AP.

En general, las Partes hicieron hincapié en las fuentes mencionadas en el Párrafo 99 de la Decisión 1/CP 21 como el punto de partida, de la misma manera que las fuentes de inputs presentadas en *submissions* anteriores. En este sentido, resulta de interés la manera en que el Grupo LMDC (Punto 4.o. de la Tabla 1) presentó una lista no exhaustiva de fuentes, tomando como tópicos para diferenciarlas: a) Ciencia; b) Equidad, desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza; c) Progreso en la implementación; d) Inputs específicos de acuerdo a los “elementos” (estos elementos son mitigación, adaptación, medios de implementación y apoyo); e) Buenas prácticas, experiencias y lecciones aprendidas (2017: 5-8)⁴⁷.

Un tema que es sumamente relevante tiene que ver con el aporte del Grupo CARICOM (Punto 4.m. de la Tabla 1), para quien las necesidades de información están relacionadas con los impactos regionales y datos sobre Pérdidas y Daños (2017: 3)⁴⁸. Al igual que los criterios para agregar nuevas fuentes a la lista base en futuros GST que sostuvo Nueva Zelanda (Punto 4.l. de la Tabla 1), es decir que la información debería ser: apropiada para evaluar el progreso y/o implementación colectivos; directamente relevante para el flujo técnico que esté en discusión; presentada en un formato conciso, fácilmente digerible y accesible; de acceso abierto para garantizar la disponibilidad para todos; de alta calidad e integridad y técnica en naturaleza, más que política (2017: 3)⁴⁹.

Por otra parte, Australia (Punto 4.i. de la Tabla 1) propuso un núcleo de fuentes que deberían durar a lo largo de los diferentes GST, siendo estas: a) las identificadas en el AP; b) las señaladas en el párrafo 99 de la Decisión 1/ CP21; c) las conclusiones de la sesión 45 del SBSTA sobre el Item 8 (b) relacionado con las evaluaciones del IPCC; d) y otras fuentes acordadas por las Partes (2017: 3)⁵⁰.

Por último, Argentina, Brasil y Uruguay (Punto 4.g. de la Tabla 1)⁵¹, además del Grupo LDC (Punto 4.b.

46Presentación de la República Popular China. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_324_131382800136186115-Submission%20by%20China%20on%20Matters%20relating%20to%20the%20GSTreferred%20to%20in%20Article%2014%20of%20the%20PA.pdf

47Presentación de la República Islámica de Irán en nombre del Grupo LMDC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/214_359_131539415220307181-LMDC%20Submission%20on%20GST%20Oct%202017%20FINAL.pdf

48Presentación de Santa Lucía en nombre del Grupo CARICOM. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_359_131538285539810403-CARICOM%20submission%20on%20GST-%20Textual%20%20Outline.pdf

49Presentación de Nueva Zelanda. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/55_359_131534474795557931-New%20Zealand%20submission%20APA%20Item%206%20Global%20stocktake%20FINAL.pdf

50Presentación de Australia. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/261_359_131529378464512159-2017-October-Global-Stocktake-Submission-Australia.pdf

51Presentación de Brasil en nombre de Argentina, Brasil y Uruguay. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/73_359_131524031616719460-Global%20Stocktake%20Submission%20FINAL.pdf

de la Tabla 1)⁵² e Indonesia (Punto 4.e. de la Tabla 1)⁵³, desarrollaron un enfoque para identificar fuentes adicionales iniciando con la construcción de una lista no exhaustiva y durable que tenga en cuenta: el balance entre los diferentes elementos y las fuentes del IPCC y las que no provengan de él; que priorice los inputs oficiales de las Partes; que incluya fuentes de inputs sobre equidad y que esté conectada a los propósitos y necesidades de información.

A partir del análisis de las diferentes *submissions* presentadas durante los años 2016 y 2017 podemos dar cuenta del avance en las discusiones, de las miradas particulares de cada grupo, si bien podemos encontrar algunas posturas similares; pero también encontramos una baja participación de países como Federación Rusa (Puntos 1.f. y 2.b. de la Tabla 1)⁵⁴, Estados Unidos (Punto 2.n. de la Tabla 1)⁵⁵, mientras que otros como el Grupo AOSIS (Puntos 1.i.; 2.j. y 3.h. de la Tabla 1)⁵⁶ o el Grupo LDC (Puntos 2.t.; 3.o. y 4.h. de la Tabla 1)⁵⁷ quienes desarrollan detalladamente los puntos de la agenda y ofrecen propuestas muy interesantes acerca de cada uno de ellos.

3. MODALIDADES DEL BALANCE MUNDIAL

Las discusiones acerca de las modalidades para garantizar que el balance mundial sea transparente, comprensivo y facilitativo; al igual que en el caso de las fuentes, presentaron una diversidad interesante en cuanto a posiciones y una evolución de las propuestas en las diferentes *submissions* de las Partes y Grupos. Al igual que en el apartado anterior, las intervenciones sobre las modalidades emergían como resultado del mandato de la FCCC/APA/2016/L.3, párrafo 8, Item 6 (a y b)⁵⁸.

Casi todas las intervenciones de las Partes y/o Grupos consideraron al Balance Mundial como un proceso que consta de diferentes etapas, ciclos o fases. Este proceso debe brindar los elementos necesa-

52República Democrática Federal de Etiopía en nombre del Grupo LDC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/786_359_131510545704953341-LDC%20Group%20submission%20on%20the%20global%20stocktake.pdf

53Presentación de Indonesia. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/453_359_131519210863030779-INDONESIA%20-%20APA%20ai6%20Global%20Stocktake%20-%208%20Oct%202017.pdf

54Presentaciones de la Federación Rusa. Disponibles en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/433_264_131221109063861751-Russian%20Federation_Submission_IPCC_Global%20Stocktake_ENG.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/433_282_131223124513652280-Russian%20Federation_Submission_APA_Item%206_ENG.pdf

55Presentación de Canadá en nombre de Australia, Japón y Estados Unidos. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/175_282_131203248122792792-Submission%20by%20Australia-Canada-Japan-United%20States%20on%20APA%20Item%206.pdf

56Presentaciones del Grupo AOSIS. Disponibles en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_264_131232470343346732-AOSIS%20IPCC%20GS%20submission_Nov%202016_FINAL.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_282_131197585148256261-AOSIS%20APA%20global%20stocktake%20submission.pdf; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_324_131383597427817564-AOSIS_Submission_APA_GST.pdf

57Presentaciones del Grupo LDC. Disponibles en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/588_282_131230836494223925-LDC_Submissions%20on%20Global%20Stocktake%20.pdf; <https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>; https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/786_359_131528765990345228-LDC%20Group%20submission%20on%20the%20global%20stocktake_update.pdf

58 Proyecto de conclusiones propuesto por los Copresidentes del Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París, primer periodo de sesiones llevado a cabo en Bonn, del 16 a 26 de mayo de 2016, abordando los temas 3 a 8 del programa. Disponible en <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2016/apa/spa/l03s.pdf>

rios para contribuir al desarrollo y fortalecimiento de la acción climática global, con un alto compromiso a nivel político. En palabras del Grupo AILAC (Punto 2.i. de la Tabla 1), el balance mundial es un proceso que ocurre cada cinco años en lugar de un solo momento. La conceptualización del balance mundial como un proceso compuesto por diferentes etapas permitirá la integración de sus dimensiones tanto técnicas como políticas (2016: 1)⁵⁹.

Desde la perspectiva de Noruega (Punto 2.p. de la Tabla 1), las modalidades para el balance mundial deben reflejar que se trata de una evaluación del progreso colectivo para informar sobre acciones y apoyo mejorados y que esto debe hacerse de manera facilitadora. Por lo tanto, el anclaje político del balance mundial es imperativo para este fin (2016: 2)⁶⁰.

En este sentido, las intervenciones distinguieron dos fases en este proceso de balance mundial: una fase técnica y otra política. La primera con el objetivo de relevar toda la información científica disponible sobre los ejes de adaptación, mitigación y medios de implementación e intercambiar perspectivas entre los expertos dando como resultado un producto (ya sea en forma de informe, reporte, etc.) que pueda servir a la siguiente fase. La fase política requiere de la presencia de tomadores de decisiones de alto nivel, quienes deberán considerar este producto y acordar nuevos compromisos sobre la base de acciones más ambiciosas.

En su *submission* (Punto 2.g. de la Tabla), China plantea que las modalidades y los procedimientos del GST deben ser simples y prácticos, garantizando la plena participación de las Partes, especialmente de las Partes que son países en desarrollo. (...). El GST podría incluir dos aspectos: recopilación de la información técnica y la conducción de discusiones sobre políticas. El marco de tiempo global del GST debería depender del plazo de adquisición de la información. Las modalidades y procedimientos del GST deben considerar las diferentes roles y responsabilidades diferenciadas entre las Partes que son países desarrollados y países en desarrollo (2016: 6)⁶¹.

Sumado a esto, el Grupo EIG (Punto 2.o. de la Tabla 1) ve el balance mundial como un proceso tanto político como técnico. Los talleres técnicos sobre mitigación, adaptación y medios de implementación garantizarán la integridad científica del balance mundial mediante el intercambio de información y opiniones con comunidades científicas y expertos. Esto puede servir como un canal para alimentar aportes científicos y técnicos al balance mundial. Este Grupo también propone un segmento de alto nivel para crear el impulso político y entregar la información necesaria para que las Partes actualicen o mejoren sus acciones y apoyo y también promuevan la cooperación (2016: 2)⁶².

Una cuestión que señalaron la mayoría de las Partes fue la importancia del Diálogo Facilitador de 2018 ya que contribuye al logro de los objetivos del Acuerdo de París mediante el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, y que pueden servir como una fuente del balance mundial, en la medida que este último tiene competencias más amplias. Entre ellas podemos nombrar las intervenciones de países como Noruega (Punto 2.p. de la Tabla 1)⁶³ y la República de las Islas Marshall (Punto 2.a. de la

59 Presentación de Costa Rica en nombre del Grupo AILAC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_282_131197470783548982-160929%20AILAC%20Submission%20Global%20Stocktake%202016.pdf

60 Presentación de Noruega. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/114_282_131209025044050854-APA6NorwayGlobalStocktake.pdf

61 Presentación de la República Popular China. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/199_282_131197034741133503-Submission%20on%20the%20Global%20Stocktake%20China.pdf

62 Presentación de la República de Corea en nombre del Grupo EIG. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/649_282_131203338859285691-EIG_Submission_GST_final.pdf

63 Presentación de Noruega. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/114_282_131209025044050854-APA6NorwayGlobalStocktake.pdf

Tabla 1)⁶⁴; y los Grupos CARICOM (Punto 2.f. de la Tabla 1)⁶⁵, LDC (Punto 2.t. de la Tabla 1)⁶⁶ y EIG (Punto 2.o. de la Tabla 1)⁶⁷. Durante el año 2017, en la primera etapa de las presentaciones de las *submissions*, las discusiones se guiaron en función de los siguientes interrogantes clave sobre las modalidades del balance mundial⁶⁸:

1. ¿Qué modalidades garantizarán que el GST sea facilitador, abierto e inclusivo, pero también eficiente y eficaz? ¿Cómo se procesará la información que se reporta y comunica?
2. ¿Cómo será asistido el CMA en la realización del GST? ¿Qué cuerpos y procesos están vinculados al GST y de qué manera?
3. ¿Cuál podría ser la línea de tiempo más apropiada para el GST? ¿Cuáles podrían ser sus fases y corrientes, si las hay?

Respecto de la primera pregunta, para el Grupo AILAC (Punto 3.b. de la Tabla 1) la principal garantía está dada por la implementación de estas fases (2017: 9)⁶⁹, técnica y política que se mencionaron anteriormente, donde se aborden de manera específica y técnica los tópicos de mitigación, adaptación y medios de implementación, y posteriormente los resultados de cada uno se consideren para la fase política. Australia (Punto 3.g. de la Tabla 1) agregó también que se requiere una estructura duradera en el tiempo, que al mismo tiempo sea flexible para incorporar los cambios en los lapsos de cinco años (2017: 1)⁷⁰.

Para el Grupo AOSIS (Punto 3.h. de la Tabla 1), este proceso debe ser impulsado por las Partes (2017: 4)⁷¹ y guiado por el CMA, teniendo en cuenta que la evaluación se realiza en función del avance colectivo de las Partes, no lo que cada una de ellas realiza, tal como lo expresó el Grupo LMDC (Punto 3.o. de la Tabla 1) (2017: 3)⁷². Según China (Punto 3.e. de la Tabla 1), este proceso debe ser conciso y pragmático, que aliente la participación de las Partes, especialmente la de los países en desarrollo (2017: 6)⁷³; además debe incentivar una mayor ambición, lo cual fue señalado por el Grupo Árabe (Punto 3.j.

64 Presentación de la República de las Islas Marshall. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/39_282_131178168192884707-RMI%20submission%20APA%20agenda%20item%206%20FINAL.pdf

65 Presentación de Santa Lucía en nombre del Grupo CARICOM. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_282_131199130098303922-CARICOM%20Submission%20on%20Global%20Sto-cktake_Sept%202016_Final.pdf

66 Presentación de la República Democrática del Congo en nombre del Grupo LDC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/588_282_131230836494223925-LDC_Submissions%20on%20Global%20Sto-cktake%20.pdf

67 Presentación de la República de Corea en nombre del Grupo EIG. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/649_282_131203338859285691-EIG_Submission_GST_final.pdf

68 Proyecto de conclusiones propuesto por los Copresidentes del Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París, en su primera sesión, llevada a cabo en Marrakech, del 7 al 14 de noviembre de 2016 teniendo en cuenta los temas de Agenda 3-8, párrafo 17 d-h. Disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/2016/apa/eng/l04.pdf>

69 Presentación de Guatemala en nombre del grupo AILAC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_324_131378051124216614-170426%20AILAC%20Submission%20GST%202017.pdf

70 Presentación de Australia. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>

71 Presentación de la República de Maldivas en nombre del Grupo AOSIS. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_324_131383597427817564-AOSIS_Submission_APA_GST.pdf

72 Presentación de India en nombre del Grupo LMDC. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>

73 Presentación de la República Popular China. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_324_131382800136186115-Submission%20by%20China%20on%20Matters%20relating%20to%20the%20GST%20preferred%20to%20in%20Article%2014%20of%20the%20PA.pdf

de la Tabla 1) (2017: 4)⁷⁴.

Las Partes y los grupos no ofrecen detalles acerca de la manera en que consideran que la información debe ser procesada, solo se encontraron dos intervenciones que aluden a esta pregunta. La primera opción, presentada por el Grupo AOSIS (Punto 3.h. de la Tabla 1), sugirió que la información será procesada mediante una plataforma vía web (2017: 4)⁷⁵, y la segunda, propuesta por Indonesia (Punto 3.i. de la Tabla 1), usando algún mecanismo construido por la Secretaría como la interface de los GEIs (2017: 2)⁷⁶.

En el caso del lugar que ocupa la CMA en el proceso del balance mundial, las intervenciones dejaron entrever que tiene una función muy importante:

- como impulsor de la fase política, señalado por el Grupo AILAC (Punto 3.b. de la Tabla 1) (2017: 9)⁷⁷,
- como guía de todo el proceso dando a las Partes la posibilidad de intervenir en él, sostenido por el Grupo Africano (Punto 3.n. de la Tabla 1) (2017: 2)⁷⁸,
- como el organismo responsable del balance mundial de 2023 y de su repetición cada cinco años, contando con el apoyo de un grupo de contacto constituido por el SBSTA y SBI, propuesto por el Grupo EIG (Punto 3.m. de la Tabla 1) (2017: 4)⁷⁹,
- además de trabajar en red con otros organismos como el Comité Permanente de Finanzas (SCF), la Iniciativa de Creación de Capacidades para la Transparencia (CBIT), el Centro y la Red de Tecnología del Clima (CTCN), el Organismo de Construcción de Capacidades; asociados con el Comité Especial Ad Hoc. Tal propuesta fue realizada por COMIFAC (Punto 3.a. de la Tabla 1) (2017: 2)⁸⁰.

Respecto de la última pregunta, que se refiere a la línea de tiempo que debe seguir el balance mundial y las líneas de trabajo, las posiciones han sido casi homogéneas. Tanto el Grupo AILAC (Punto 3.b. de la Tabla 1) como China (Punto 3.e. de la Tabla 1) señalaron que la fase preparatoria es indispensable y

74 Presentación de Arabia Saudita en nombre del Grupo Árabe. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/102_324_131386395474962527-Submission%20by%20the%20Arab%20Group%20on%20APA%20Agenda%20Item%206.pdf

75 Presentación de la República de Maldivas en nombre del Grupo AOSIS. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_324_131383597427817564-AOSIS_Submission_APA_GST.pdf

76 Presentación de Indonesia. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/453_324_131385141264987823-Indonesia%20Submission%20on%20APA%20Global%20Stocktake%20-%20FINAL%206%20May%202017.pdf

77 Presentación de Guatemala en nombre del Grupo AILAC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_324_131378051124216614-170426%20AILAC%20Submission%20GST%202017.pdf

78 Presentación de la República de Malí en nombre del Grupo Africano (AGN). Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_324_131387257314511359-AGN%20Submission%20on%20Agenda%20Item%206.pdf

79 Presentación de la República de Corea en nombre del Grupo EIG. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>

80 Presentación de la República de Ruanda en nombre del Grupo COMIFAC. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>

debería realizarse en el plazo de un año (2017: 9⁸¹; 2017: 6⁸²). El Grupo Africano (Punto 3.n. de la Tabla 1) consideró que el ciclo completo del balance mundial debería completarse en el plazo de cinco años, siendo el primero en 2023, iniciando a mediados de 2022 cuando se hayan presentado todas las fuentes a la Secretaría, la CMA debería estudiar toda esta información y expedirse a fines de 2022 para que, de esta manera, al año siguiente puedan desarrollarse las fases técnicas en torno a mitigación, adaptación y medios de implementación, y la fase política o de alto nivel (2017: 2-3)⁸³. En tal sentido, Australia (Punto 3.g. de la Tabla 1) sugirió estas líneas o corrientes de trabajo: mitigación, adaptación y medios de implementación, las cuales poseen una naturaleza diferente, por lo que deben analizarse técnicamente de manera separada, pero que juntas brindan la información necesaria para la toma de decisiones (2017: 2)⁸⁴.

A fines de 2017, en el siguiente llamado para las presentaciones de las *submission*, el foco de las discusiones fue el esquema textual acerca de la estructura, tiempos y duración, líneas de trabajo y outputs, y la gobernanza.

En este sentido, se consolidó la idea de que el balance mundial es un proceso que consta de ciertas fases: preparatoria, técnica y política (AGN, 2017: 2-3) (Punto 4.j. de la Tabla 1)⁸⁵; que debe durar mínimo un año, entre doce y dieciocho meses (Australia, 2017: 1) (Punto 4.i. de la Tabla 1)⁸⁶; que la fase técnica debe considerar separadamente a la mitigación, adaptación y medios de implementación (UE, 2017: 9-10) (Punto 4.f. de la Tabla 1)⁸⁷; que los outputs son diferentes en cada fase, sirviendo el de la fase técnica para la preparación de la fase de alto nivel (Japón, 2017: 3) (Punto 4.c. de la Tabla 1)⁸⁸; y que la gobernanza guiada por el CMA en conjunto con los órganos subsidiarios deben garantizar el desarrollo de este proceso (Australia, 2017: 2⁸⁹; Japón, 2017: 3⁹⁰).

81 Presentación de Guatemala en nombre del Grupo AILAC. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_324_131378051124216614-170426%20AILAC%20Submission%20GST%202017.pdf

82 Presentación de la República Popular China. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_324_131382800136186115-Submission%20by%20China%20on%20Matters%20relating%20to%20the%20GSTpreferred%20to%20in%20Article%2014%20of%20the%20PA.pdf

83 Presentación de la República de Malí en nombre del Grupo Africano (AGN). Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_324_131387257314511359-AGN%20Submission%20on%20Agenda%20Item%206.pdf

84 Presentación de Australia. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>

85 Presentación de la República de Malí en nombre del Grupo Africano (AGN). Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_359_131529655336651434-AGN%20Submission%20on%20GST%2020%20Oct%202017%20.pdf

86 Presentación de Australia. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/261_359_131529378464512159-2017-October-Global-Stocktake-Submission-Australia.pdf

87 Presentación de la República de Estonia en nombre de la UE. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/783_359_131521823050489126-EE-11-10-2017-APA6%20EU%20Submission%20on%20GST.pdf

88 Presentación de Japón. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/579_359_131514255750476776-170929%20APA%20item%206%20Submission_Japan_final.pdf

89 Presentación de Australia. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/261_359_131529378464512159-2017-October-Global-Stocktake-Submission-Australia.pdf

90 Presentación de Japón. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/579_359_131514255750476776-170929%20APA%20item%206%20Submission_Japan_final.pdf

4. RESULTADOS DEL PROCESO EN POLONIA

La COP24 celebrada en la ciudad polaca de Katowice presentó los resultados de estas discusiones mediante el Informe de la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su primer período de sesiones, celebrada en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018. En este resolvió los diferentes tópicos relacionados con la implementación del Acuerdo de París, entre ellos el Balance Mundial.

Tales resultados se mostraron en la Decisión 19 / CMA.1⁹¹ sobre “Asuntos relacionados con el artículo 14 del Acuerdo de París y los párrafos 99 a 101 de la decisión 1/CP.21”. Esta decisión se organizó en dos apartados sobre Modalidades y Fuentes, reflejando en el primero, los elementos generales, las cuestiones relativas a la recopilación y preparación de la información, la evaluación técnica y la consideración de los outputs.

Los elementos generales que se señalaron en este apartado fueron:

- La reafirmación del mandato dado por el Acuerdo de París con el objetivo de evaluar periódicamente el avance colectivo de los compromisos climáticos para garantizar el logro de los objetivos de largo plazo de este Acuerdo.
- La consideración de la equidad y de la mejor ciencia disponible como los principios que guiarán el proceso impulsado por las Partes y de una manera transversal.
- La decisión de que el balance mundial se compondrá de la recopilación y preparación de la información, la evaluación técnica y la consideración de los outputs.
- La conducción del proceso mediante la asistencia de un grupo de contacto formado por los órganos subsidiarios de la Convención, junto con la preparación de un diálogo técnico.
- La recopilación y preparación de la información iniciará un año antes de la evaluación técnica.
- El balance mundial se llevará a cabo de manera integral, facilitadora, efectiva y eficiente, evitando la duplicación de trabajos y teniendo en cuenta los resultados del trabajo relevante realizado en virtud del Acuerdo de París, la Convención y el Protocolo de Kioto.
- La participación se asegurará mediante la provisión de financiamiento y asistencia a los países en desarrollo.
- Los outputs servirán para fortalecer la acción y mejorar la ambición de las Partes.
- Las contribuciones nacionales deben ser presentadas teniendo como base y guía el resultado del balance mundial.

Respecto de la recopilación y preparación de la información, la Decisión otorgó la responsabilidad de dirigir esta tarea al grupo de contacto conformado por el SBSTA y el SBI. A su vez, la Secretaría debe encargarse de la compilación para la evaluación técnica y de la realización de una convocatoria para que los organismos constituidos y foros dentro de la Convención se sumen a esta fase técnica.

La evaluación técnica constituye una fase relevante en el proceso, por tal motivo, todos los inputs y tópicos, las vinculaciones entre ellos, se discutirán de una manera holística y comprehensiva; siendo que dada la innumerable cantidad de información puede suceder que esta fase se superponga con la

⁹¹ 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 Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018. Disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_3a02S.pdf

anterior. Uno de los principios rectores será contar con la mejor ciencia disponible, para lo cual el IPCC jugará un papel central en esta etapa.

La consideración de los outputs tendrá la forma de un evento de alto nivel donde se presentarán los resultados de la evaluación técnica y las Partes discutirán y considerarán sus implicancias. Las conclusiones resultantes de esta etapa ayudarán a la identificación de oportunidades y desafíos para la acción reforzada y el apoyo para el avance colectivo, fomentando las buenas prácticas y la cooperación internacional. Por otra parte, sintetizará recomendaciones que podrán ser utilizadas por las Partes para mejorar su acción climática.

Respecto del segundo apartado sobre las Fuentes del Balance Mundial, la Decisión entendió que la información que debe considerar tienen que ver con el estado de las emisiones de GEIs; el efecto agregado de las contribuciones nacionales de las Partes; el estado de los esfuerzos de adaptación; los flujos financieros, medios de implementación y movilización y provisión del apoyo; esfuerzos relacionados con pérdidas y daños; barreras y desafíos enfrentados por los países en desarrollo; buenas prácticas, experiencias y oportunidades potenciales para incrementar el apoyo; y consideraciones de equidad.

En este sentido, las fuentes incluyen la información proporcionada por las Partes; los últimos reportes del IPCC; reportes de los órganos subsidiarios, de los órganos constituidos y foros al interior de la Convención, de la Secretaría; reportes relevantes de las agencias de Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales o regionales; además de las intervenciones de actores que no son Partes y observadores de la Convención.

B. ANÁLISIS DE LA DECISIÓN 19/CMA.1 Y DE LAS POSICIONES DE LAS PARTES Y LOS GRUPOS

Esta Decisión ha logrado amalgamar todas las discusiones cuyo principal objetivo fue consensuar la manera en que debía llevarse a cabo este proceso, desde un enfoque puramente constructivista y con la participación de todas las Partes. Lógicamente, es imposible considerar la inclusión de todas las posiciones de cada una de las Partes y Grupos en un documento final, ya que algunas de ellas eran divergentes. Por lo mismo, se observó que las posiciones mayoritarias en los diferentes tópicos fueron ganando terreno y posicionamiento.

La idea de que el Balance Mundial es un proceso fue incluida en la Decisión y fue propuesta en todas las intervenciones de las Partes y de los grupos, la diferencia estaba dada en la manera en que se representaba o caracterizaba ese proceso. Para algunas Partes como el grupo AILAC, el Balance Mundial debería pensarse más como un proceso de cinco años que como un momento único. Para otros como el grupo AGN se consideraba una herramienta vital de revisión de los esfuerzos colectivos, aludiendo a una característica de este proceso.

En general, se señaló que este proceso debía ser flexible, resiliente en cuanto a que debía adaptarse a las necesidades de cada ciclo.

Asimismo, la relación intrínseca con los objetivos del Acuerdo de París se mencionó en todas las intervenciones (Arabia Saudita, Nueva Zelanda, República de las Islas Marshall, China, los Grupos UE, AGN, EIG, CARICOM, LDC, LMDC, AILAC, y Australia, Canadá, Japón y Estados Unidos que presentaron una *submission* en conjunto).

Una cuestión que generó divisiones fue la definición acerca de los principios que deben guiar el proceso del Balance Mundial. En este sentido, las consideraciones de equidad han sido mencionadas por algunas Partes como Noruega y China, y Grupos como UE, AOSIS y AGN. Este último señaló concretamente:

“Con respecto a la equidad, el Grupo Africano cree que debe haber un marco de equidad acordado con indicadores definidos contra los cuales cada Parte debe evaluar su propia contribución. Estos indicadores podrían incluir la contribución a las emisiones, la capacidad y las necesidades de desarrollo. Una invitación para que las Partes presenten sus opiniones y propuestas sobre dicho marco e indicadores ayudaría a avanzar en el trabajo” (2017: 1) (Punto 3.n. de la Tabla 1)⁹².

Este aporte no había sido explicado en otras intervenciones aludiendo a la necesidad de contar con un marco de análisis guiado por este principio, lo cual resulta un aspecto muy relevante si tenemos en cuenta que las contribuciones son determinadas según las circunstancias y capacidades de cada país y no deberían utilizarse los mismos indicadores o el mismo método para evaluar los compromisos climáticos.

Por otra parte, otro principio igualmente importante, es la consideración de la mejor ciencia disponible, término que ha sido empleado en las intervenciones del grupo de la UE y OASIS, y de países como Noruega y China. Siendo que esta ha mencionado repetidamente que uno de los principios más importantes es el de CBDR (conocido como Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas). Concretamente, la necesidad de que el proceso sea impulsado por las Partes ha sido señalado por China, el Grupo Árabe y el Grupo AGN.

La cuestión del rol del IPCC y de las fuentes del Balance Mundial resultaron, en cierta manera, más simples de acordar en cuanto la mayoría de la Partes estuvieron de acuerdo en que el IPCC debe informar a este proceso a partir de sus últimos reportes, mientras que, en el caso de las fuentes, se sumaron todos los aportes para dar como resultado una versión más completa de las presentadas en las intervenciones de las Partes. En este sentido, puede decirse que todos ganaron en cuanto sus aportes fueron tenidos en cuenta de manera conjunta.

En el caso de las modalidades, las intervenciones demostraron diferentes posiciones, no solo en la manera en que se presentó esta información sino en las conceptualizaciones de lo que cada etapa debía realizar. En otras palabras, podría decirse que todos coincidieron en el qué, no así en el cómo. Todos coincidieron en que el Balance Mundial es un proceso, las diferencias surgieron respecto de las etapas que debía incluir este proceso, de los participantes, los resultados y el cronograma de ejecución de cada ciclo. A grandes rasgos, se observó que los aportes que más se tuvieron en cuenta fueron los de los Grupos AILAC, AGN, CARICOM, LMDC y EIG, y de China.

En este sentido, puede ejemplificarse esta situación a partir de la inclusión en la Decisión de la formación de un grupo de contacto constituido por los órganos subsidiarios (SBSTA y SBI) para contribuir con el CMA en el desarrollo del Balance Mundial. Esta postura fue propuesta en las intervenciones de los Grupos CARICOM, LMDC, EIG, AGN, y países como Japón, y Argentina, Brasil y Uruguay que realizaron una *submission* juntos.

Cabe señalar que la Decisión aludió a los países en desarrollo, sin distinguir a ningún grupo específico, más allá de que Grupos como SIDS, no dejaron de argumentar en cuanto a sus necesidades específicas, particularmente, la inclusión de investigadores y autores significativos de este grupo que presenten sus resultados y puedan conducir investigaciones orientadas a la vulnerabilidad de este grupo y las estrategias para hacerle frente.

⁹² Presentación de la República de Malí en nombre del Grupo Africano (AGN). Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_324_131387257314511359-AGN%20Submission%20on%20Agenda%20Item%206.pdf

C. REFLEXIONES FINALES

El proceso de implementación de París ha demostrado una dinámica que no se había visto en otros foros multilaterales, sin duda consideramos que el régimen de cambio climático está mutando en cuanto a su esencia, planteando un nuevo enfoque de participación mediante la presentación que cada país realiza en sus contribuciones nacionales. Puede establecerse que las posturas coincidentes en varias de las intervenciones de las Partes y/o Grupos tiene su razón de ser en la existencia de puntos que resultan menos contenciosos, mientras que en aquellos aspectos que tocaban intereses estratégicos o sensibles para las Partes y/o Grupos, cada uno de ellos adoptó una postura defensiva.

Las sesiones fueron extensas y las intervenciones ricas en propuestas, visibilizando mayormente, la diversidad de criterios, a la vez que convergían en puntos muy básicos y centrales del Balance Mundial como su importancia para el fortalecimiento del Acuerdo de París y de la acción climática global, el rol del IPCC como el sustento científico de todo el proceso, la visión integradora y participativa del proceso en sí mismo, y la flexibilidad de la estructura en función del logro de los objetivos del Acuerdo, es decir su eficiencia.

También se notó la diferencia respecto del lugar que ocupan las negociaciones climáticas en la agenda de varios países, siendo los casos más representativos el de Rusia, cuyas intervenciones han sido escasas, sin aportar ideas sobre el proceso; Estados Unidos, quien solo realizó una intervención en conjunto con otros países; mientras que China ha participado activamente en cada uno de los llamados, generando propuestas significativas. En cierta manera, la cantidad y calidad de las intervenciones pueden servir como un indicador del lugar que ocupa el cambio climático en la agenda política externa de los países.

La Decisión ha rescatado aportes muy relevantes y ha construido un documento consensuado considerando la esencia del Balance Mundial y su importancia para el logro de los objetivos del Acuerdo de París. A partir del análisis de las diferentes *submissions* se pudo observar que aparecen de manera explícita las propuestas de Partes como China, el Grupo Africano o el Grupo AILAC. Ciertamente, aquellos países que viven en situaciones de vulnerabilidad deben ser los principales destinatarios de las normas que vayan surgiendo en la implementación del Acuerdo de París. En la medida que su situación desfavorable se revierta, los objetivos del Acuerdo podrán alcanzarse efectivamente.

En este sentido, el Balance Mundial constituye una herramienta clave y esencial para garantizar el logro de los objetivos del Acuerdo de París y de los instrumentos anteriores mediante el principio de progresión de los esfuerzos. Su fin permitirá analizar la información disponible, emitir los reportes técnicos necesarios y elevarlos a un segmento de alto nivel político que permita generar nuevos acuerdos, más ambiciosos. Esto servirá, además, como un punto de partida para que los países mejoren sus contribuciones nacionales y refuercen sus compromisos climáticos. Por tal motivo, el Balance Mundial es tan importante, justamente es el termómetro de la ambición climática.

D. ANEXO I

Tabla 1: Presentaciones de las Partes sobre Agenda Item 6 (b) según Mandato de la FCCC/SBSTA/2016/2

AÑO 2016		
Tema: Evaluaciones del IPCC y Balance Mundial.		Fecha Límite: 11/09/2016 Sesión: SBSTA 45
Título: “Opiniones sobre cómo las evaluaciones del IPCC pueden informar el inventario global, teniendo en cuenta el marco de tiempo del sexto ciclo de evaluación del IPCC”.		Mandato: FCCC/SBSTA/2016/2 párrafo 42
Tópico	Partes y Grupos	Fecha (cargada en la web)
1. Rol del IPCC	a. Eslovaquia (Comisión Europea-UE)	8 de septiembre
	b. Arabia Saudita	10 de septiembre
	c. Japón	12 de septiembre
	d. Costa Rica (AILAC)	30 de septiembre
	e. Noruega	14 de octubre
	f. Federación Rusa	27 de octubre
	g. Sudáfrica	3 de noviembre
	h. Indonesia	5 de noviembre
	i. Republica de Maldivas (AOSIS)	10 de noviembre
Tema: <i>Submissions</i> sobre Agenda APA.		Fecha Límite: 28/09/2016 Sesión: APA 1-2
Título: “Asuntos relacionados con el balance mundial a que se refiere el Artículo 14 del Acuerdo de París: (a) identificación de las fuentes para el balance mundial; y (b) desarrollo de las modalidades del balance mundial”, destacando el trabajo realizado por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico en el tema de agenda 6 (b), “Asuntos relacionados con la ciencia y revisión: asesoramiento sobre cómo las evaluaciones del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático puede informar el balance mundial a que se refiere el Artículo 14 del Acuerdo de París”		Mandato: FCCC/APA/2016/L.3 párrafo 8, Ítem 6 (a, b)

2. Fuentes y Modalidades	a. República de las Islas Marshall	7 de septiembre
	b. Federación Rusa	14 de septiembre
	c. Papúa Nueva Guinea	22 de septiembre
	d. Nueva Zelanda	25 de septiembre
	e. Congo (COMIFAC)	29 de septiembre
	f. Santa Lucía (CARICOM)	29 de septiembre
	g. China	30 de septiembre
	h. India	30 de septiembre
	i. Costa Rica (AILAC)	30 de septiembre
	j. República de Maldivas (AOSIS)	30 de septiembre
	k. Irán (LMDC)	30 de septiembre
	l. India	3 de octubre
	m. Eslovaquia (Comisión Europea-UE)	7 de octubre
	n. Canadá (Australia, Japón y Estados Unidos)	7 de octubre
	o. República de Corea (EIG)	7 de octubre
	p. Noruega	14 de octubre
	q. Federación Rusa	30 de octubre
	r. Sudáfrica	30 de octubre
	s. Indonesia	5 de noviembre
	t. República Democrática del Congo (LDC)	8 de noviembre
u. República de Malí (AGN)	8 de noviembre	
AÑO 2017		
Tema: Asuntos relacionados con el balance mundial a que se refiere el Artículo 14 del Acuerdo de París: (a) identificación de las fuentes para el balance mundial; y (b) desarrollo de las modalidades del balance mundial.		Fecha Límite: 29/04/2017 Sesión: APA 1-3
Título: "Opiniones sobre temas discutidos en el tema de agenda 6, teniendo en cuenta las preguntas identificadas por las Partes como relevantes para este tema. Para las preguntas, véase el documento FCCC / APA / 2016 / L.4, párrafo 17 a-h".		Mandato: FCCC / APA / 2016 / L.4 párrafo 17 a-h

3. Fuentes y Modalidades	a. República de Ruanda (COMIFAC)	6 de abril
	b. Guatemala (AILAC)	27 de abril
	c. Canadá	28 de abril
	d. Japón	2 de mayo
	e. China	2 de mayo
	f. República de Malta	2 de mayo
	g. Australia	4 de mayo
	h. República de Maldivas (AOSIS)	4 de mayo
	i. Indonesia	5 de mayo
	j. Arabia Saudita (Grupo Árabe)	7 de mayo
	k. República de Corea (EIG)	7 de mayo
	l. Argentina, Brasil y Uruguay	7 de mayo
	m. República de Corea (EIG)	8 de mayo
	n. República de Malí (AGN)	8 de mayo
	o. República Democrática Federal de Etiopía (LDC)	10 de mayo
	p. India (LMDC)	15 de mayo
Tema: Asuntos relacionados con el balance mundial a que se refiere el Artículo 14 del Acuerdo de París: (a) identificación de las fuentes para el balance mundial; y (b) desarrollo de las modalidades del balance mundial.		Fecha Límite: 29/09/2017 Sesión: APA 1-4
Título: "Opiniones sobre cuestiones relacionadas con el punto 6 de la agenda: cuestiones relacionadas con el balance mundial a que se hace referencia en el Artículo 14 del Acuerdo de París: (a) identificación de las fuentes para el balance mundial; y (b) desarrollo de las modalidades del balance mundial".		Mandato: FCCC / APA / 2016 / L.4 párrafo 17 a-h
4. Fuentes y Modalidades	a. Perú (AILAC)	27 de septiembre
	b. República Democrática Federal de Etiopía (LDC)	27 de septiembre
	c. Japón	2 de octubre
	d. Canadá	2, 3 y 4 de octubre
	e. Indonesia	8 de octubre

f.	República de Estonia (Comisión Europea-UE)	11 de octubre
g.	Brasil (Argentina, Brasil y Uruguay)	13 de octubre
h.	República Democrática Federal de Etiopía (LDC)	19 de octubre
i.	Australia	19 de octubre
j.	República de Malí (AGN)	20 de octubre
k.	China	24 de octubre
l.	Nueva Zelanda	25 de octubre
m.	Santa Lucía (CARICOM)	28 de octubre
n.	República de Corea (EIG)	30 de octubre
o.	República Islámica de Irán (LMDC)	31 de octubre
p.	Noruega	3 de noviembre

Elaborada en base a datos de CMNUCC

Modalidades y procedimientos para el funcionamiento eficaz del comité para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento⁹³

Matías Almang

Resumen

Las negociaciones bajo el Ítem 7 de la agenda del APA, definieron las modalidades y procedimientos para el funcionamiento eficaz del comité para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento, creado por el artículo 15 del Acuerdo de París.

El presente trabajo aborda de forma general la naturaleza y el rol de los mecanismos de cumplimiento en acuerdos ambientales multilaterales y se concentra en las características del Comité creado bajo el Acuerdo de París. Específicamente, se describe el proceso de negociaciones que llevaron a la adopción de las reglas para su funcionamiento, las posiciones generales de las Partes para los temas clave que necesitaban ser definidos y el resultado final al que se arribó en la COP24.

Palabras Clave: cambio climático; negociaciones; Acuerdo de París; cumplimiento; PAWP

A. INTRODUCCIÓN

La efectividad en la implementación de los acuerdos ambientales multilaterales está fuertemente condicionada por el cumplimiento de las disposiciones que estos establecen. En gran medida, si bien se puede pensar que los Estados actúan de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones que contraen, muchas veces esto no sucede. Las causas que explican el no cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados son múltiples. Bodansky (2010) menciona entre ellas a la mala fe, el cambio de circunstancias, la falta de correcta planificación, la influencia de la política doméstica o la falta de capacidad de algunos Estados. Este tema debe entenderse en el contexto del derecho internacional, un sistema descentralizado sin un único juez global capaz de garantizar el cumplimiento de los tratados.

En ese sentido, la preocupación de los Estados por garantizar el cumplimiento de los compromisos alcanzados podría servir para entender la tendencia a incorporar mecanismos o sistemas de control de observancia y cumplimiento en el diseño de los acuerdos ambientales multilaterales (Estrada Oyuela, 2005; PNUMA, 2001). Ello se relaciona, a su vez, con el hecho de que los principales desafíos contemporáneos en materia ambiental suelen estar asociados a sistemas de naturaleza global, se encuentran bajo fuerte presión global y requieren de respuestas articuladas a nivel internacional (Dietz et al., 2003). No obstante ello, la dispersión de los efectos del no cumplimiento y los muchas veces elevados costos de implementación de las medidas funcionan como elementos disuasivos adicionales..

En consecuencia, la dinámica en la implementación de este tipo de acuerdos introduce situaciones

⁹³Matías Almang. Licenciado en Relaciones Internacionales (UCA). Diploma Superior en Derecho y Economía del Cambio Climático (FLACSO). Diploma en Gestión Integral del Cambio Climático (UNDEF). Mail: matiasalmang@gmail.com

muy semejantes a aquellas que se dan con la provisión de bienes públicos, en donde las propias características de los bienes públicos (no rivalidad y no exclusión) incrementan la posibilidad de comportamientos de *free riding*. Por ende, el diseño de tratados que incorporen sistemas orientados a garantizar la implementación y el cumplimiento de las obligaciones contribuye a generar confianza mutua entre las Partes, permitiendo así, incrementar tanto la participación como la ambición (Abeysinghe, Barakat, 2016). Acuerdos de este tipo, dotados de múltiples complejidades en su entramado institucional, crean verdaderos regímenes jurídicos que responden a reglas y procedimientos propios a los cuales los propios Estados se someten (Estrada Oyuela, 2005).

La naturaleza y el diseño de estos mecanismos pueden variar dependiendo del recurso natural que éstos busquen abordar. El primer acuerdo ambiental en incorporar procedimientos multilaterales de no cumplimiento fue el Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que agotan la Capa de Ozono en 1989 (PNUMA, 2007).

Si uno observa las características propias de las problemáticas asociadas a la atmósfera *vis a vis* el diseño institucional de los acuerdos que buscan regular este recurso natural puede identificarse varias de las circunstancias y condiciones limitantes mencionadas. En ese sentido, todos los instrumentos que abordan cuestiones relativas tanto a la protección de la capa de ozono, como al cambio climático contienen en su diseño disposiciones orientadas a promover la implementación y el cumplimiento de los compromisos entre los Estados. El caso más reciente es el del Acuerdo de París.

En particular, en materia de cambio climático, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París incorporan en sus respectivos textos disposiciones relativas a la implementación y al cumplimiento.

En las recientes negociaciones bajo el Programa de Trabajo del Acuerdo de París se acordaron las modalidades y guías para el funcionamiento de su Comité de implementación y cumplimiento. En virtud de ello, resulta interesante señalar cuáles fueron las propuestas y alternativas sobre la mesa de negociación para el diseño de estas reglas.

Con el fin de tener un entendimiento más profundo sobre las mismas, este trabajo realiza, en primer lugar, un muy breve repaso de la literatura sobre el tema, de forma de contar con algunas de las visiones generales sobre el diseño de este tipo de mecanismos. A ello, le sigue un breve análisis sobre las particularidades del Acuerdo de París, que permite brindar el contexto necesario dentro del cual se desarrollaron las negociaciones. La tercera sección del trabajo repasa la evolución de las negociaciones para la implementación del artículo 15 del Acuerdo de París, a través del cual se crea su Mecanismo para la facilitación de la implementación y promoción del cumplimiento. Finalmente, se analizan los resultados de la 24 Conferencia de las Partes celebrada en Katowice en el mes de diciembre de 2018.

1. EL ABORDAJE TEÓRICO DE LOS SISTEMAS DE IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO EN ACUERDOS AMBIENTALES MULTILATERALES

Los sistemas de implementación y cumplimiento son elementos importantes para promover y garantizar el cumplimiento de los objetivos de los acuerdos multilaterales ambientales. Como se ha mencionado, si bien se presume que los Estados cumplen con los compromisos que adoptan a nivel internacional existen diversas causas por las cuales se generan casos de no cumplimiento. Estos casos contribuyen a generar desconfianza entre las Partes y suponen obstáculos para alcanzar los objetivos de los acuerdos. En líneas generales, se reconocen dos corrientes en el abordaje de la implementación y el cumplimiento en acuerdos ambientales (Bodansky, 2010; Oberthür, 2014). Estas corrientes difieren principalmente entre sí, respecto de su concepción del comportamiento de los Estados, de la identifi-

cación de las causas de no cumplimiento y de su apreciación sobre el rol que la comunidad internacional tiene en este ámbito (Bodansky, 2010).

La corriente o modelo de ejecución (*enforcement model*) concibe al Estado como un actor racional que busca maximizar sus beneficios (Bodansky, 2010; Oberthür; 2014; Downs et al., 1996). En ese sentido, según este modelo los Estados violan sus obligaciones contraídas en el ámbito internacional cuando ello se amolda a sus intereses o cuando los beneficios del no cumplimiento son mayores a los costos de cumplir con sus compromisos. Así, desde este punto de vista, el no cumplimiento se origina en decisiones deliberadas de los Estados. Esta concepción del comportamiento estatal lleva a los defensores de esta corriente a abogar por la necesidad de sistemas de cumplimiento coercitivos, que incrementen los costos del no cumplimiento mediante sanciones o incentivos negativos, para desincentivar el *free riding* (Bodansky, 2010; Oberthür, 2014; Downs et al. 1996). La “ejecución” (*enforcement*), desde un punto de vista ideal, implicaría que una autoridad central obligue al Estado infractor a cumplir sus obligaciones. Sin embargo, dadas las características del derecho internacional ello resulta improbable en este ámbito. En efecto, las sanciones bajo este modelo buscan intervenir en el proceso de toma de decisiones de los actores, aumentando el costo del no cumplimiento (Bodansky, 2010). A modo de ejemplo, algunos acuerdos multilaterales ambientales utilizan sanciones comerciales para garantizar el cumplimiento (PNUMA, 2007; Bodansky, 2010).

Por su parte, la corriente o modelo gerencial (*management model*) acentúa el esfuerzo de cooperación que llevan adelante los Estados. En línea con ello, los Estados son vistos como actores complejos dispuestos a cooperar y cumplir a menos que medien circunstancias extraordinarias (Bodansky, 2010; Oberthür, 2014; Chayes y Chayes, 1995). Las causas detrás del no cumplimiento, desde esta perspectiva, están más relacionadas con la falta de capacidad de los Estados, la ausencia de claridad en las obligaciones o en un cambio significativo de las circunstancias, lo cual imposibilita el cumplimiento de los compromisos. En consecuencia, este enfoque resalta el rol facilitativo que tienen los sistemas de implementación y cumplimiento. En la promoción de la implementación y el cumplimiento, estos sistemas buscan generar espacios de deliberación, identificación de barreras, promoción de la transparencia y construcción de capacidades. Estas funciones pueden ser realizadas a través de la provisión de asistencia técnica y financiera, la clarificación del contenido específico de las obligaciones, requiriendo a los Estados la presentación de reportes o planes de implementación y generando un diálogo constructivo con los Estados respecto de sus dificultades de implementación, a partir de sus reportes (Bodansky, 2010).

No obstante las diferencias entre ambas corrientes, se ha sostenido que las mismas no son incompatibles entre sí (Bodansky, 2010; Oberthür, 2014). De hecho, si bien ambos modelos parten de premisas distintas sobre el comportamiento de los Estados es posible que estas causas estén yuxtapuestas o incluso se relacionen entre sí. Bodansky (2010), señala incluso que las diferencias identificadas desde el punto de vista de las sanciones no son tan tajantes. Así, si bien el modelo gerencial se concentra en medidas de tipo facilitativo como respuesta al no cumplimiento, no descarta el rol punitivo de medidas que buscan exponer o hacer público el no cumplimiento (Ej.: declaraciones de no cumplimiento). La diferencia esencial entre ambos modelos en este respecto radica en que para el modelo gerencial, el cumplimiento de las obligaciones no depende usualmente de la imposición de sanciones adicionales más punitivas (Bodansky, 2010:238).

Al abordar la implementación y el cumplimiento, los autores tienden a encontrar relaciones entre distintos elementos que exceden el ámbito específico de los mecanismos de no cumplimiento multilaterales y pueden entenderse como componentes de sistemas más amplios para promover el cumplimiento. Esta diferenciación entre los mecanismos de no cumplimiento *per se* y los sistemas de cumplimiento permite tener una visión más global de las diversas disposiciones y arreglos que buscan garantizar la implementación y el cumplimiento. En ese sentido, los mecanismos de no cumplimiento multi-

laterales específicos, son adicionales a los ya tradicionales métodos de resolución pacífica de controversias contemplados en casi la totalidad de los acuerdos internacionales (Bodansky, 2010; PNUMA, 2007; Wang y Wisser, 2002; Oberthür, 2014). En adición, un tercer componente de estos sistemas podrían ser las obligaciones de reporte para los Estados, que están contempladas en casi todos los acuerdos de este tipo (Bodansky, 2010; PNUMA, 2007; PNUMA, 2010; Wang y Wisser, 2002). En su repaso sobre el diseño institucional de diversos acuerdos ambientales internacionales, el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA, 2007) señala que casi todos los acuerdos de este tipo incorporan requerimientos relativos a la provisión de información nacional de desempeño, así como disposiciones relativas a solución de controversias, pero pocos de ellos establecen procedimientos multilaterales específicos de no cumplimiento.

Por lo tanto, en el análisis de este tema hay tres elementos que suelen estar presentes: las obligaciones de reporte, los procedimientos de solución de controversias y los mecanismos multilaterales de no cumplimiento. En su abordaje de los sistemas de cumplimiento de diversos acuerdos ambientales multilaterales, el PNUMA (2007,2010) incluye estos tres componentes como variables de análisis. A ellos, les suma las medidas que se pueden adoptar para responder al no cumplimiento. De esta forma, el esquema que adopta el PNUMA para efectuar su análisis comparativo surge a partir de las siguientes cuatro variables:

- Información para la evaluación del desempeño
- Procedimientos multilaterales para el no cumplimiento
- Medidas multilaterales para dar respuesta al no cumplimiento
- Procedimientos de solución de controversias

En adición a las obligaciones de reporte muchos acuerdos crean mecanismos o procedimientos específicos para abordar casos de incumplimiento. En general, estos procedimientos se cristalizan a través de la creación de un Comité con distintas funciones, capaz de adoptar diversas medidas y para el cual se prevén distintas situaciones que motivan su intervención. Estos mecanismos difieren de los procedimientos tradicionales de solución de controversias, que son utilizados cuando se generan daños mayores al régimen establecido en el acuerdo (PNUMA, 2007). Los procedimientos multilaterales para el no cumplimiento suelen establecerse en paralelo a los procedimientos de solución de controversia, pero difieren de éstos dado que *“crean la posibilidad de evitar la confrontación bilateral, eludir el requisito de la aceptación explícita de alguno de los procedimientos de solución de controversias y evitar a las Partes que objetan el comportamiento de otras, la carga de asumir individualmente los esfuerzos y costos procesales de un contencioso porque estos se diluyen en lo que es propio del funcionamiento multilateral del régimen”* (Estrada Oyuela, 2005:1). Dada la naturaleza multilateral de las obligaciones bajo este tipo de acuerdos y la dispersión de los efectos de la inobservancia o el incumplimiento por parte de los Estados, los mecanismos tradicionales de solución de controversia no generarían los incentivos suficientes para activar una disputa bilateral. Es por ello que se suele afirmar que este tipo de mecanismos es más apropiado para garantizar la efectiva implementación de los acuerdos ambientales multilaterales (Oberthür, 2014). Además, en ocasiones suele permitirse que un caso llegue a la atención de estos Comités antes de generarse la situación de no cumplimiento de forma de prevenir que ello suceda. Por su parte, los procedimientos de solución de controversias son activados una vez que se ha generado un daño considerable con relación a los objetivos del acuerdo (PNUMA, 2007).

Como se mencionó, los procedimientos multilaterales para el no cumplimiento prevén la creación de un Comité para facilitar la implementación o promover el cumplimiento de las disposiciones del respectivo acuerdo. La actividad de este comité se inicia diversas formas dependiendo del acuerdo, su intervención responde a las funciones que le fueron asignadas y termina muchas veces con la adopción algún tipo de medida. En ese sentido, las funciones que les son asignadas pueden influir tanto sobre la

independencia de estos Comités como sobre la medida en la que su intervención puede brindar soluciones efectivas al no cumplimiento. Asimismo, los disparadores para la intervención de estos Comités- es decir los casos y las formas en las que se puede activar su intervención- pueden influir sobre la capacidad de estos procedimientos de abordar casos de no cumplimiento y pueden condicionar su efectividad. Finalmente, las medidas que pueden resultar de estos procedimientos son centrales para promover el cumplimiento de las obligaciones y la efectividad en la implementación de los acuerdos. El PNUMA (2007) clasifica los tipos de medidas en dos categorías: incentivos y desincentivos. Las primeras están orientadas a acciones de cooperación con la Parte para identificar áreas y dificultades de implementación, así como proveer asistencia financiera, técnica, científica y de construcción de capacidades. Este tipo de medidas van muchas veces de la mano con condiciones que la Parte afectada debe respetar, como puede ser la elaboración de un plan de implementación. El segundo tipo de medidas incluyen la imposición de algún tipo de penalidad a la Parte incumplidora y suelen tomarse como ultima *ratio*. Entre ellas se pueden mencionar la imposición del cumplimiento de obligaciones más estrictas, avisos, declaraciones de no cumplimiento o incluso medidas más punitivas como la suspensión de privilegios o la adopción de medidas comerciales.

El breve repaso teórico sobre los sistemas de implementación y cumplimiento no tiene la intención de ser un análisis exhaustivo sobre la literatura existente sobre el tema, sino más bien brindar un panorama sobre las principales discusiones alrededor de ellos, que sirva para comprender mejor las propuestas y discusiones que se sucedieron en el marco de las negociaciones climáticas multilaterales.

2. LAS PARTICULARIDADES DEL ACUERDO DE PARÍS EN MATERIA DE CUMPLIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN

Con la adopción del Acuerdo de París se introdujo un nuevo instrumento jurídico en el ámbito internacional con el cual los Estados buscan dar respuesta al problema del cambio climático. Luego de largas negociaciones, la 21° Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21), que tuvo lugar en diciembre de 2015 en París, logró consensuar un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante que introduce numerosas novedades en el régimen climático multilateral (Bodansky, 2016; Aguilar, 2015). Tal vez uno de los elementos más sobresalientes del Acuerdo de París está relacionado con la dinámica a la que responde su diseño. A diferencia del Protocolo de Kioto, que responde a un diseño “*desde arriba hacia abajo*” en el que las metas de reducción de emisiones individuales para su primer período de implementación son definidas de antemano, el Acuerdo de París refleja un delicado equilibrio entre posiciones fuertemente divergentes. Para alcanzar los objetivos fijados en su artículo 2⁹⁴ los Estados introdujeron las Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés), que deben reflejar los esfuerzos ambiciosos de cada Parte con

94 Artículo 2

1. El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

- a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;
- b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y
- c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

miras a alcanzar el propósito del Acuerdo. La naturaleza nacionalmente determinada de estas contribuciones deja entrever un sistema diseñado “*desde abajo hacia arriba*” en el que cada Parte define su contribución con relación a los objetivos de este Acuerdo. Esto constituye una de las características centrales del Acuerdo de París y tuvo una fuerte influencia en la negociación del texto finalmente adoptado, que a diferencia del Protocolo de Kioto – que sólo introduce obligaciones de mitigación de gases de efecto invernadero para los países desarrollados- involucra a todas las Partes en el esfuerzo de respuesta al cambio climático. Asimismo, el delicado equilibrio de posiciones cristalizado en París se ve reflejado mediante diversos consensos mínimos relacionados con múltiples temas de la agenda de negociación de cambio climático a nivel multilateral. En ese sentido, el Acuerdo no se limita a tratar las cuestiones relativas a mitigación, sino que introduce un complejo entramado de disposiciones vinculantes y no vinculantes referidas a la adaptación, la provisión de financiamiento, el desarrollo y la transferencia de tecnología, la construcción de capacidades, mecanismos de mercado, pérdidas y daños, transparencia de la acción y del apoyo, implementación y cumplimiento, entre otros. La particularidad de su diseño y la yuxtaposición de disposiciones vinculantes y no vinculantes dieron lugar a preguntas acerca del carácter legalmente vinculante de dicho Acuerdo (Bodansky, 2016).

Estas consideraciones, sirven para reflejar el carácter particularmente distintivo del Acuerdo de París respecto de los otros instrumentos que regulan las actividades humanas sobre la atmósfera, a saber: el Convenio de Viena para la protección de la Capa de Ozono, el Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que agotan la Capa de Ozono, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Estos instrumentos no deben entenderse como acuerdos individuales sin interrelación entre sí, sino que constituyen entramados institucionales relativos a dos temáticas específicas: la protección de la capa de ozono y la respuesta al cambio climático. A pesar de sus particularidades, el Acuerdo de París debe interpretarse como funcionando bajo las disposiciones y principios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Así, el Acuerdo busca implementar de modo más concreto las disposiciones de la Convención, tal y como lo intentó el Protocolo de Kioto y como lo hizo el Protocolo de Montreal al Convenio de Viena.

En su artículo 15, el Acuerdo de París crea un mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de sus disposiciones. Para definir el funcionamiento y los detalles operativos del Comité, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA) tenía el mandato de aprobar, en su primer período de sesiones, modalidades y procedimientos (MPs) específicos.

Del artículo que crea el Mecanismo y de la decisión 1/CP.21 se desprenden algunas características básicas que sirvieron de guía para las negociaciones bajo el APA. El artículo 15 define que dicho mecanismo “*consistirá en un comité compuesto por expertos y de carácter facilitador, que funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva*” y que “*prestará especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes*”.

Por su parte, el párrafo 102 de la decisión 1/CP.21 establece que el Comité “*estará integrado por 12 miembros de reconocida competencia en los ámbitos científico, técnico, socioeconómico o jurídico pertinentes, que serán elegidos por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre la base de una representación geográfica equitativa, con 2 miembros de cada uno de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas, 1 miembro de los pequeños Estados insulares en desarrollo y 1 miembro de los países menos adelantados, teniendo en cuenta el objetivo del equilibrio de género*”.

2. El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

3. EVOLUCIÓN DE LAS NEGOCIACIONES DEL MECANISMO PARA LA FACILITACIÓN DE LA APLICACIÓN Y LA PROMOCIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PARÍS

Bajo el Programa de Trabajo del Acuerdo de París (PAWP, por sus siglas en inglés), las negociaciones para la operacionalización del artículo 15 fueron incluidas entre los temas de negociación que serían discutidos en el Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París (APA, por sus siglas en inglés).

En 2016, durante la primera parte de la primera sesión del APA, se definió que las MPs para el funcionamiento del comité para la facilitación de la aplicación y la promoción del cumplimiento serían negociados bajo el punto 7 de su agenda⁹⁵.

Desde esta forma, a partir de la segunda parte de la primera sesión del APA, que tuvo lugar en noviembre de 2016, el punto 7 de la agenda de este grupo comenzó a ser negociado en consultas informales, co-facilitadas por Janine Felson (Belice) y Peter Horne (Australia).

Desde ese entonces, se sucedieron tres períodos de consultas informales adicionales, que coincidieron con las subsiguientes partes de la primera sesión del APA. Para poder dar cumplimiento al mandato de finalizar las negociaciones del PAWP en diciembre de 2018, este punto tuvo un período adicional de consultas informales, durante la 24° Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Tras la segunda parte de la primera sesión del APA (APA 1-2), se decidió hacer un llamado para presentar “submissions” o documentos de posición, en las que las Partes:

“a) Especificaran las modalidades y los procedimientos necesarios para el funcionamiento eficaz del comité al que se hace referencia en el artículo 15, párrafo 2, del Acuerdo de París;

b) Elaboraran los elementos que pudieran tratarse en esas modalidades y procedimientos;

c) Compartieran sus opiniones sobre cómo hacer avanzar los trabajos en relación con este tema del programa a fin de que el GAP pudiera cumplir su mandato de conformidad con la decisión 1/CP.21, párrafo 103”⁹⁶.

Las negociaciones continuaron a partir de estos documentos, en mayo de 2017, donde se comenzaron a identificar los primeros elementos que las Partes creían debían estar presentes en los MPs. En ese sentido, se identificaron los siguientes elementos: propósito y naturaleza, estructura y composición, alcance y funciones, inicio de la actividad del comité, aspectos procedimentales, capacidades y circunstancias nacionales de las Partes, participación de la Parte involucrada, medidas, relación con otros cuerpos, relación con la CMA.

Con cambios y reestructuraciones, estos diez elementos permanecieron en negociación desde ese entonces. No obstante ello, no todos los elementos identificados tienen la misma naturaleza. En muchos de estos casos, se trata de capítulos que cualquier mecanismo de esta índole contiene y que hacen a su propio funcionamiento (funciones, inicio de la actividad, medidas, relación con la CMA). En algunos (pocos) casos, se trata de cuestiones que, al menos aparentemente, serían de sencilla resolución (relación con la CMA, relación con otros cuerpos, estructura y composición). En el caso de la consideración de las capacidades y circunstancias de la Parte (NCC, por sus siglas en inglés), se trata de un elemento más específico del proceso de negociaciones bajo el Acuerdo de París. De hecho, el mandato dado por

95 Documento [FCCC/APA/2016/2](https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/bonn-climate-change-conference-may-2016/apa-1/apa-1-post-session-documents), disponible en: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/bonn-climate-change-conference-may-2016/apa-1/apa-1-post-session-documents>

96 Documento FCCC/APA/2016/4. Disponible en:

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2016/apa/spa/04s.pdf>

el artículo 15 para que el comité tenga en cuenta las NCC de las Partes, fue la forma específica que se encontró, en las negociaciones que llevaron a la adopción del Acuerdo, para reflejar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en este arreglo concreto.

Tras este primer ejercicio de identificación de los elementos para los MPs, se decidió hacer un nuevo llamado a “*submissions*”, esta vez focalizadas y se pensó que sería útil llevar a cabo una Mesa Redonda de debate sobre este punto, antes de la 23 Conferencia de las Partes.

Las “*submissions*” presentadas en esta ocasión y los debates en la Mesa Redonda fueron las bases que nutrieron los debates en diciembre de 2017, ocasión en la que la nota informal de este ítem se nutrió hasta alcanzar catorce páginas de propuestas. Los diez elementos iniciales fueron reestructurados, de forma que a partir de entonces las secciones identificadas fueron: propósito, principios y naturaleza, arreglos institucionales, alcance, funciones, inicio de la actividad, fuentes de información, proceso, medidas, identificación de cuestiones sistémicas, relación con la CMA, revisión de las MPs y relación con el Secretariado.

Esta estructura no se vio sustancialmente alterada durante las negociaciones bajo los Órganos Subsidiarios en mayo de 2018. De hecho, tanto la COP23, como el período de negociaciones en mayo de 2018, sirvieron para nutrir la nota informal de propuestas alternativas que reflejaran las distintas posturas. Una vez que las Partes estuvieron conformes con ello, se abocaron a pulir la estructura de las MPs, eliminar repeticiones e intentar identificar las cuestiones urgentes, que debían ser definidas en diciembre de 2018. Asimismo, durante las reuniones de Órganos Subsidiarios, las Partes dieron el mandato a las Co-Presidentas de APA, para que elaboraran propuestas y elementos de texto de negociación, respetando las diversas posturas y sin eliminar ninguna de ellas.

De esta forma, en septiembre de 2018, durante el período intersesional de negociaciones que tuvo lugar en Bangkok, Tailandia, ya se contaba con un primer documento con borradores de texto de negociación para algunas de las secciones en debate. En Bangkok, las Partes consideraron la “herramienta” elaborada por las Co-Presidentas en todas sus secciones y pudieron abordar algunas de las repeticiones, así como ahondar en el entendimiento de las propuestas alternativas para cada sección. Esto permitió contar con tres iteraciones de la nota informal, siendo la tercera la que finalmente resumió los debates en dicha ocasión.

Desde un primer momento en las discusiones bajo este punto se plantearon posiciones muy divergentes en torno a dos temas sensibles: las formas en las que se puede iniciar la labor del Comité y las medidas que este podría tomar. Como se mencionó en el abordaje teórico del tema estos elementos son muy importantes – sino determinantes- para el buen funcionamiento y la efectividad de la labor de un comité de este tipo. Pero además de su importancia para el funcionamiento del Comité, estos elementos fueron también los más sensibles dentro de este ítem de la agenda, tanto desde el punto de vista político como en el contexto de todo el paquete para la implementación del Acuerdo.

Dado que las negociaciones de los diferentes componentes del Acuerdo se sucedieron en paralelo y estuvieron marcadas por múltiples interrelaciones e inter dependencias, los avances y propuestas en un ítem de agenda influyeron en los procesos paralelos. Esta dinámica, puede servir para entender la multiplicidad de propuestas alternativas que se plantearon sobre las cuestiones más sensibles de cada punto de negociación. En particular, en el ítem 7 de la agenda del APA, estas propuestas se evidenciaron en los temas mencionados: inicio de la actividad del Comité y medidas. La forma concreta que se adoptaría para la implementación de las obligaciones del Acuerdo se negoció en otras salas, por lo que las posiciones de las Partes respecto de estos temas sensibles estuvieron marcadas por la cautela respecto de la definición de cómo se trataría el incumplimiento de dichas disposiciones. Es otras palabras, el desconocimiento de qué es lo que cada Parte debería cumplir y del alcance de estas obligaciones, influyó sobre la postura de las Partes con relación a cómo se abordaría el incumplimiento.

Concretamente, en las negociaciones ello se vio reflejado en la defensa de propuestas más o menos

restrictivas a la discrecionalidad del Comité para actuar, dependiendo del progreso en otros puntos de negociación. Las Tablas 1 y 2 buscan sintetizar – de un modo tal vez muy generalizado – las principales posturas respecto de estos dos temas. Cabe indicar, sin embargo, las posiciones fueron variando con el transcurso de las negociaciones y a través de compromisos y concesiones entre los grupos. Por ello, las tablas deben tomarse sólo de forma indicativa, para entender el escenario general con el que se llegó a la COP24.

Con relación a las formas en las que se podría iniciar la actividad del Comité, las posiciones generalizadas pueden ser observadas en la **Tabla 1**.

Existía una forma de dar inicio a la actividad del Comité que contaba con el consenso de las Partes incluso antes de llegar a la COP, concretamente, que fuera la propia Parte afectada la que llevara su caso a la atención del Comité. Desde un punto de vista, esto era central para realzar la función de facilitación de implementación del Comité, dado que, ante problemas con la implementación de las provisiones del Acuerdos, es esperable que sea la propia Parte afectada la interesada en recurrir a este cuerpo. Desde otro punto de vista, si bien se realizaba esta función, limitar el inicio de la actividad del Comité sólo a esta forma, lo tornaba inoperante para actuar ante casos de no cumplimiento.

Tabla 1. Formas de iniciar la consideración de casos identificadas por los grupos de negociación.

Inicio de la consideración	AILAC	Grupo Árabe	AGN	UG ⁹⁷	China	EIG	LDC	ABU	AOSIS
Por la Parte afectada	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Por el Comité	X		X	X		X	X	X	X
<i>A partir de información objetiva</i>	X		X					X	
<i>A partir del incumplimiento de provisiones específicas</i>						X		X	
<i>A partir del incumplimiento de obligaciones de reporte</i>	X		X	X		X			

Elaborada a partir de *submissions* presentadas por las Partes

Las alternativas a la iniciación de la consideración a partir de la propia Parte afectada variaron desde un primer momento. Así, antes de llegar a las alternativas finales (Tabla 1), se discutieron otras posibilidades que incluyeron la posibilidad de que otras Partes, la Secretaría o la Conferencia de las Partes pudieran iniciar los procedimientos. Sin embargo, ya para las negociaciones intersesionesales en Bangkok, quedaron delineados dos enfoques que resumían las divergencias de opiniones respecto del grado

⁹⁷ Si bien el Grupo Umbrella no negoció este punto como grupo, se sintetizan las posiciones de sus miembros a fin de facilitar la lectura.

de discrecionalidad que se le quería dar al Comité. El primer enfoque brindaba un amplio grado de discrecionalidad al Comité para dar inicio a su actividad. En ese sentido, se entendía que, si bien se podían plantear ciertas reglas procesales para ello, era necesario que el Comité tuviera mayor libertad para hacer un análisis caso por caso y definir estas cuestiones. El enfoque alternativo planteaba casos específicos en los que el Comité podría iniciar su actividad. Dentro de este enfoque convivían propuestas vinculadas al inicio a partir de información objetiva y fácilmente identificable, al inicio a partir de un listado concreto de artículos o al inicio a partir del marco reforzado de transparencia de la acción y del apoyo.

Con relación a las medidas que el Comité podría tomar, las propuestas eran variadas e iban desde las vinculadas sólo a la facilitación de la implementación, hasta las más vinculadas al no cumplimiento. Asimismo, otras posiciones reflejaban la posibilidad de que el Comité pudiera tomar medidas del primer tipo y progresivamente avanzar hacia el segundo tipo de medidas.

Tabla 2. Medidas identificadas por los grupos de negociación

Medida	AILAC	Grupo Árabe	AGN	UG ⁹⁸	China	EIG	LDC	ABU	AOSIS
Compartir Información	X	X		X	X	X	X	X	X
Identificación de obstáculos	X	X	X	X		X	X	X	X
Recomendaciones	X		X	X	X	X	X	X	X
Declaraciones	X			X		X	X		X
Facilitar acceso al apoyo		X							
Referir a la Parte a arreglos de apoyo	X			X		X		X	X
Reporte							X	X	
Envío de expertos					X				
Plan de Acción	X		X	X	X	X	X	X	X

Elaborada a partir de *submissions* presentadas por las Partes

Dada la gran cantidad de propuestas, la **Tabla 2** busca concentrar algunas variaciones en las categorías que se reflejan. Independientemente de ello, muchos grupos de negociación mostraban cierta flexibilidad entre las opciones, por lo que estas posiciones fueron evolucionando en las sucesivas rondas de negociaciones. Por otra parte, el debate sobre las potenciales medidas estuvo asociado también al tipo

⁹⁸ Si bien el Grupo Umbrella no negoció este punto como grupo, se sintetizan las posiciones de sus miembros a fin de facilitar la lectura.

de forma de iniciación de la actividad del Comité. De este modo, un grupo de medidas – más facilitativas- fueron progresivamente asociadas a la actividad cuando una Parte lleva su caso a la atención del Comité y eran en general aceptadas sin mayores reparos. Otro grupo de medidas, comparativamente más “punitivas”, fue lentamente asociado a la iniciación de la actividad de oficio por parte del Comité. No obstante ello, estas asociaciones fueron observadas por algunos grupos (Grupo ABU, AGN) y el foco fue puesto en la naturaleza legal de la provisión, dado que de persistir esa opción, habría podido derivar en casos donde una Parte incumpliera con una obligación del Acuerdo y pudiera tener la alternativa de iniciar por sí misma la actividad del Comité, quedando exceptuadas las medidas más punitivas para el caso. Asociar las medidas a la naturaleza legal de las provisiones permitió entonces evitar estos casos y trabajar en la progresión en el tipo de medidas que podía adoptar el Comité.

Más allá de estos dos, otro elemento que sirve para entender la dinámica bajo este punto de la agenda lo constituyen aquellas cuestiones ya definidas por el mismo artículo 15 y que marcan cómo deberá funcionar el Comité (vinculado en las negociaciones con las discusiones sobre el propósito, la naturaleza y los principios que rigen la actividad del Comité). En concreto, se trata del carácter facilitador y el mandato para que funcione de manera transparente, no contenciosa y no punitiva y prestando especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes. Al estar definidas estas cuestiones de antemano, muchos de los debates y las propuestas sobre las formas de iniciar la actividad y las medidas se correspondieron con diferentes interpretaciones respecto de qué cosas son facilitativas, punitivas o contenciosas. Las diferencias existentes al interpretar estas cuestiones, también pueden arrojar luz sobre la variedad de las propuestas de las Partes.

Considerando las características propias del Acuerdo, la dinámica del proceso de negociación y las diversas interpretaciones que existen alrededor de lo que se definió en el artículo 15, uno puede comprender por qué, formas de iniciar la actividad del Comité distintas al caso en el que la Parte involucrada inicia el proceso, fueron vistas como contenciosas por algunas Partes.

Estas mismas consideraciones sirven para comprender por qué para muchas Partes fue tan importante definir la o las funciones del Comité. Definir si la facilitación de la implementación y la promoción del cumplimiento consistía en una sola función, en dos, en un *continuum* dentro de una misma función, o en dos funciones complementarias entre sí, habría derivado en distintos resultados en terminos procesales e incluso potencialmente respecto de las medidas que el Comité habría podido tomar.

Una dificultad adicional para la definición de estas cuestiones estuvo fundada en el hecho de que las dos están inter relacionadas. Así las cosas, algunas Partes eran reticentes a definir las medidas que el Comité puede adoptar sin primero definir las formas en las que se inicia su actividad o sus funciones, mientras que otras Partes preferían definir primero estas cuestiones y luego debatir las formas de dar inicio a la actividad del Comité.

Si bien se ha decidido abordar las dos cuestiones analizadas, las negociaciones fueron mucho más allá de ellas e involucraron la definición de otros tantos asuntos también esenciales para la definición de las MPs. Las dificultades que se presentaron para definir la estructura del comité bajo la Convención fueron sorteadas desde que la decisión 1.CP/21 definió su composición para el Acuerdo. No obstante ello, quedaban por definir cuestiones vinculadas a los arreglos institucionales, la relación con la CMA y con el Secretariado, las fuentes de información, aspectos procesales elementales, entre otros.

Un elemento innovador respecto de otros mecanismos similares es el de abordaje de cuestiones sistémicas. Si bien las visiones respecto de la utilidad de esta provisión variaron, algunas Partes y grupos de negociación entendieron que por su propia ubicación en el entramado institucional y por los casos que podrían pasar por su atención, el comité podría tener un rol relevante para identificar dificultades y barreras sistémicas o generales en la implementación y cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo, lo cual luego podría ser puesto en conocimiento de la CMA.

4. RESULTADOS DE LA COP 24

Tras las discusiones en Bangkok, las Partes dieron un nuevo mandato a las Co-Presidentas del APA para elaborar propuestas alternativas de texto de negociación en base a las notas informales de septiembre. Estas propuestas fueron publicadas en la Nota de Reflexiones Conjunta (con los Presidentes de los Órganos Subsidiarios) en octubre pasado. Las nuevas propuestas conservaron la estructura que se tenía hasta el momento, pero sintetizaron el contenido en diez páginas de borrador de texto de negociación.

Las negociaciones durante la COP fueron intensas, tanto en cantidad de consultas informales, como en el número de lo que se conocen como consultas “informales “informales”, donde las Partes dialogan sin facilitación y sin presencia de observadores. Esta dinámica permitió generar mayores espacios para entender las posiciones y preocupaciones de los grupos de negociación.

Hasta el último momento, los temas pendientes para cerrar el documento final fueron los relativos a las formas de iniciar la actividad del Comité y las medidas que este podía tomar. Con relación al primer tema, las Partes fueron convergiendo hacia el enfoque más restrictivo para la intervención Comité. En línea con ello, se enumeraron las provisiones específicas en las que ello sucedería. En particular, el elemento que mayores discusiones suscitó fue el del inicio de su actividad a partir del marco de transparencia. Las preocupaciones por evitar la duplicación de esfuerzos y garantizar las flexibilidades otorgadas por el marco de transparencia a los países en desarrollo que lo necesitarán a la luz de sus capacidades generaron debates sobre las formas en las que esto podía ser reflejado en el texto.

5. LAS GUÍAS Y MODALIDADES ADOPTADAS

En la COP se definió que el Comité tendrá intervención cuando una Parte lleve a su atención su caso, por problemas en la implementación o cumplimiento con cualquier provisión del Acuerdo y podrá intervenir de oficio en los casos en los que alguna Parte no cumpla en presentar y mantener su NDC. Del mismo modo, cuando una Parte no presente los reportes del sistema de transparencia o participar del *“Facilitative Multilateral Consideration of Progress”* bajo ese marco o cuando las Partes que son países desarrollados no cumplan en presentar las comunicaciones de reporte previsto en virtud del artículo 9.5 o el reporte de apoyo otorgado, en consonancia con el artículo 9.7 del Acuerdo.

Para atender a estos casos, el Comité podrá trabajar con la Parte para identificar desafíos de implementación, hacer recomendaciones, asistir a la Parte para involucrarse con los arreglos de apoyo y colaborar en la identificación de desafíos y soluciones, así como formular recomendaciones con relación a ello para que la Parte pueda ponerlas en conocimiento de este tipo de arreglos. Asimismo, puede trabajar con la Parte en la elaboración de un Plan de Acción y formular “hallazgos de hecho” respecto de los casos de implementación y cumplimiento en los que su intervención se inicia de oficio.

A su vez, el Comité tendrá una intervención específica vinculada a los resultados de la revisión de expertos de los reportes que las Partes presentan bajo el marco de transparencia. En ese sentido, podrá, con el consentimiento de la Parte, iniciar su actividad ante casos de inconsistencias persistentes y significativas de la información presentada en esos reportes, con relación a las modalidades, guías y procedimientos que deben seguir las Partes para la elaboración de estos reportes. Para ello, deberá tener en cuenta las flexibilidades garantizadas en dichas provisiones a los países en desarrollo que las necesitan a la luz de sus capacidades y que para su cumplimiento es necesario que se provea apoyo financiero y de construcción de capacidades a los países en desarrollo.

Finalmente, el Comité tendrá una función para relevar los problemas u obstáculos sistémicos en la

implementación y cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo, sin entrar en una consideración individual de un caso. Respecto de esta función, el Comité puede informar de ello a la CMA y, de considerarlo apropiado, formular recomendaciones.

La elección de los miembros del Comité fue dejada para la CMA 2/COP25, que tendrá lugar en Chile, en diciembre de 2019. Asimismo, se acordó realizar una revisión de las modalidades y procedimientos del Comité en el año 2024, sobre la base de la experiencia adquirida hasta ese momento.

Las modalidades y guías adoptadas enfatizan el rol más bien facilitativo del Comité. Si bien existieron propuestas más propias de la corriente o modelo coercitivo, la mayoría de las opciones escogidas tienden a corresponderse con elementos propios de la corriente gerencial. Ello puede relacionarse con las propias características del Acuerdo de París y con las características que el artículo 15 define para el funcionamiento del Comité.

En consecuencia, se ha establecido un Comité concentrado en el abordaje de las restricciones en términos de capacidades para la implementación de las provisiones del Acuerdo y se crea un espacio institucional al que las Partes podrían recurrir en caso de enfrentarse a este tipo de obstáculos, sin descuidar las funciones del Comité para promover el cumplimiento de provisiones obligatorias específicas.

En términos de cómo se reflejan las posiciones de los grupos, debe reconocerse que estas negociaciones buscaron reflejar un balance entre las propuestas sobre la mesa, de forma que todos tuvieran propuestas propias que se vieran reflejadas y otras que tuvieron que resignarse. Así, el resultado final pudo obtenerse antes de la finalización de otros puntos de agenda sensibles (mitigación, transparencia) y reflejó un esquema que crea un Comité funcional y con cierto margen de libertad para definir sus propios procedimientos específicos.

B. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achala Abeysinghe; Barakat, S. (2016). The Paris Agreement: Options for an effective compliance and implementation mechanism, (November). Retrieved from http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php
- Aguilar, Soledad (2015). Lo mejor y lo peor del Acuerdo de París. Foro Sobre El Cambio Climatico, 13–15. Retrieved from <http://www.ambienteycomercio.org/lo-mejor-y-lo-peor-del-acuerdo-de-paris-cop21/>
- Andries Nentjes, Ger Klaassen. 2004. “On the quality of compliance mechanisms in the Kyoto Protocol”, *Energy Policy* 32 (2004) 531–544.
- Bodansky, Daniel (2016). The legal character of the Paris agreement. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 25(2), 142–150. <https://doi.org/10.1111/reel.12154>
- Bodansky, Daniel M. 2010. “The Art and Craft of International Environmental Law”.
- Chayes, A., & Chayes, A.H. (1995). *The new sovereignty: Compliance with international regulatory agreements*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Estrada Oyuela, Raul. A. 2005. “El control de la observancia o cumplimiento de los acuerdos ambientales internacionales”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*.
- George W. Downs, David M. Rocke and Peter N. Barsoom. 1996. “Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?” *International Organization*, Vol. 50, No. 3 (Summer, 1996), pp. 379-406

- Gutierrez Posse, Hortensia, “Algunas consideraciones sobre la solución pacífica de controversias internacionales”, Revista Lecciones y Ensayos, Vol. 4 (1983), pp. 33- 44
- Harro van Asselt. 2016. The Role of Non-State Actors in Reviewing Ambition, Implementation, and Compliance under the Paris Agreement, *Climate Law* 6(1), 2016
- Aldy, Joseph E. ‘The Crucial Role of Policy Surveillance in International Climate Policy’, 126(1-2)
- Morgan, J., Dagnet, Y., Tirpak, D. 2014. “Elements and Ideas for a 2015 Paris Agreement” Working Paper. Washington, DC: Agreement for Climate Transformation 2015 (ACT 2015). Available online at www.wri.org/our-work/project/act-2015/publications.
- Oberthür, S. 2014. “Options for a Compliance Mechanism in a 2015 Climate Agreement.” Working Paper. Washington, DC: Agreement for Climate Transformation 2015 (ACT 2015). Available online at www.wri.org/our-work/project/act-2015/publications
- PNUMA. (2007). Compliance Mechanisms under Selected MEAs. Retrieved from http://www.unep.org/pnuma/publications/Compliance_mechanisms_under_selected_MEAs.pdf
- PNUMA. (2010). Compliance-Related Texts and Decisions of Selected Multilateral Environmental Agreements.
- Sevasti-Eleni Vezirgiannidou. 2009. “The Climate Change Regime Post-Kyoto: Why Compliance is Important and How to Achieve it”, *Global Environmental Politics* 9:4, November 2009
- Wang, X., & Wisner, G. (2002). The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol. *Review of European Community and International Environmental Law*, 11(March 1994), 181–198. <https://doi.org/10.1111/1467-9388.00316>

Temas financieros bajo el Acuerdo de París y su implementación

Ayelén Gherzi¹

Resumen

Entre 2016 y 2018 los países miembro de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático avocaron sus esfuerzos a consensuar la forma de implementación del Acuerdo de París. En materia de financiamiento, este trabajo abarcó las formas de provisión del mismo, cuestiones vinculadas a la transparencia (Art. 9.7), previsionabilidad de los fondos (Art. 9.5, guía al mecanismo financiero y finanzas a largo plazo), la readecuación de la arquitectura financiera bajo el Acuerdo (Fondo de Adaptación, Fondo Verde, Fondo para el Medio Ambiente Mundial) y en cada caso una puja de intereses y prioridades entre Partes que son países en desarrollo y Partes que son países desarrolladas.

Palabras claves: Acuerdo de París- Plan de Trabajo del Acuerdo de París - Financiamiento climático

A. INTRODUCCIÓN

Una de las piezas centrales para el efectivo funcionamiento de la CMNUCCC y su sistema (Protocolo de Kioto, Acuerdo de París, respectivas Conferencias de las Partes, etc.) son los llamados medios de implementación.

En efecto, se trata de los medios a partir de los cuales las Partes que son países en desarrollo de la Convención pueden avanzar en su compromiso principal de cumplir con el objetivo de la misma: la estabilización de los gases de efecto invernadero en la atmósfera a niveles que prevengan interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático.

Los medios de implementación comprenden tres pilares: transferencia de tecnología, construcción de capacidades y recursos financieros. Los tres, conforme la Convención, deben ser provistos por los países desarrollados a los países en desarrollo a los efectos ya indicados.

Durante el presente acápite se analiza específicamente el estado de las negociaciones en torno a los recursos financieros dentro del APA, excluyéndose el estudio de los otros dos pilares que, aunque no menos importantes ameritarían acápite propios. En ese sentido, se procede a presentar y a analizar los avances en la negociación en torno a los siguientes temas puntuales: finanzas climáticas a largo plazo; situación del Fondo de Adaptación (FA); trabajos relativos a los recursos financieros provistos y

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de San Andrés); Diplomada en Gestión Integral del Cambio Climático (Universidad de la Defensa Nacional); Miembro del Comité de Asuntos Ambientales y Desarrollo del Consejo Argentino de las Relaciones Internacionales (CARI) y del Grupo CARI Joven.

por ser provistos (arts. 9.5 y 9.7 del Acuerdo de París y su vínculo con el marco de transparencia) y guía al Mecanismo Financiero (GEF y GCF).

Lo primero que se debe indicar es que el universo de temas vinculados a los recursos financieros dentro de la CMNUCCC es de los más extensos y, dada su transversalidad, aquellos cuyas discusiones suscitan más involucramiento. El trabajo sobre ellos en el marco del APA no fue la excepción.

Previo a detallar los avances en cada uno de los ítems expuestos, merece la pena contextualizar las discusiones de estos ítems en el marco del APA. Durante la segunda parte de la primera sesión de este Grupo de Trabajo, acaecida junto con la COP 22, quedó bastante claro que la agenda de trabajo establecida era insuficiente para muchas de las Partes: varios temas de trabajo necesarios para implementar el Acuerdo de París mandatados por el mismo no estaban siendo incluidos bajo puntos de agenda propios, tal y como señalaban el G77 más China y el Grupo Africano, entre otras delegaciones. Al conjunto de temas que no estaban siendo incluidos se le llamó “ítems huérfanos”, presentes en la agenda de trabajo bajo el genérico punto de “Otros asuntos relacionados con la implementación del Acuerdo de París” (ítem 8).

La “sub-lista” de temas que debían ser abordados en este ítem incluyen algunas cuestiones de índole financiera, tales como: el futuro del Fondo de Adaptación bajo el Acuerdo de París, el inicio de un nuevo proceso para establecer un objetivo colectivo de financiamiento a largo plazo de acuerdo a la decisión 1/CP.21 párr. 53 (Conferencia de las Partes, 2015), la guía al mecanismo financiero bajo el Art. 9, párr. 8 (Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2015) así como la decisión 1/CP.21 párr. 58 y 61 y las modalidades para comunicar la información mandatada en el Art. 9.5 del Acuerdo de París, todos a ser abordados a continuación.

Desde el punto de vista operativo, las discusiones sobre el Fondo de Adaptación se dieron en sesiones puntuales del ítem 8 dedicadas a él. Los demás temas, entre los que se encontraba la guía al mecanismo financiero bajo el Acuerdo de París, el nuevo objetivo del mecanismo financiero y la información a ser presentada conforme el Art. 9.5 del Acuerdo se dieron en sesiones genéricas del ítem 8. Estos requirieron intensas negociaciones para poder adquirir un “status propio” y salir del ítem general de “otros asuntos”, ya que muchas delegaciones se negaron a reconocer estos temas de forma taxativa.

La principal preocupación detrás de quienes querían su reconocimiento expreso era que los temas tuvieran un tiempo prudencial y adecuado para ser negociados y no quedaran sus avances a destiempo con otros que hacían a la estructura del Acuerdo en acción desde un punto de vista holístico y sí contaban con sus espacios de agenda (y por ende de tiempo de negociación). Otras Partes, no obstante, consideraban importante no replicar esfuerzos y eran de la opinión de que el trabajo de estos temas se podía hacer desde otros puntos de agenda de la COP y órganos subsidiarios², o bien que podían trabajarse de forma general bajo el ítem 8 como estaba dado. Este discurso de tipo organizativo del trabajo no deja de tener un trasfondo político, ya que la posición de no incluir específicamente temas relativos a medios de implementación debilitaba enormemente la implementación del Acuerdo de París y era contraria a los intereses y capacidades de las Partes que son países en desarrollo. Aun cuando las cuestiones financieras pudieran ser abordadas desde otros temas de agenda, como abogaban las Partes que son países desarrollados, el resultado del trabajo no hubiera sido acorde a las necesidades del Acuerdo ni a las de los países en desarrollo. Por lo tanto, se puede interpretar que la discusión sobre el armado de la agenda constituyó el preámbulo que introdujo el hilo conductor de las posiciones e intereses de las Partes durante los siguientes tres años de trabajo.

² Nota de los Cofacilitadores y anexo con lista de temas puede ser consultada en: https://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/in-session/application/pdf/apa_item_8_informal_note_by_co-chairs_v02.pdf#list

B. FINANZAS CLIMÁTICAS A LARGO PLAZO Y EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO OBJETIVO CONJUNTO

Resulta pertinente recordar el sentido de este tema de trabajo en el contexto de la CMNUCC, que viene dado por el compromiso de los países desarrollados de movilizar conjuntamente usd\$100 mil millones de dólares anualmente para el 2020, asumido durante la COP de Cancún en 2010, aunque anunciado durante la COP anterior en Copenhague. Desde entonces, el tema constituye un programa de trabajo bajo la CMNUCC. De este modo, las COPs 19 y 20 (decisiones 3/CP.19 y 5/CP.20) especificaron los elementos que deben hacer a las discusiones sobre finanzas climáticas a largo plazo hasta el 2020: documentos de las Partes desarrolladas en las que explican sus estrategias para lograr el objetivo hacia el 2020 (obligatorios), diálogos ministeriales de alto nivel y talleres anuales dentro de las sesiones de trabajo.

Antes de sumergirse en el estado de las negociaciones de este ítem de APA, resulta fundamental señalar dos particularidades de la discusión. En primer lugar, la importancia que las finanzas a largo plazo tienen para los países en desarrollo, dado que hacen a la previsibilidad de los recursos y, por ende, a la sustentabilidad y capacidad de planeamiento de las medidas nacionales para enfrentar el cambio climático desde la mitigación y la adaptación. En segundo lugar, la falta de una definición consensuada de las llamadas “finanzas climáticas” y del concepto “movilizar”, lo que dificulta el ejercicio de conocer efectivamente cuántos recursos financieros hay destinados a la acción climática.

Las discusiones sobre este tema siempre resultan extensas, ya que enfrentan una necesidad de los países en desarrollo de tener más claridad sobre el estado y futuro de la movilización y exponen una reticencia de los países desarrollados a ahondar sobre detalles. Asimismo, dificultan el entendimiento sobre qué fondos se pueden contabilizar en cumplimiento del compromiso sobre fondos “nuevos y adicionales” tal como establece la Convención en su Artículo 4.3 (Naciones Unidas , 1992). En la práctica, las diferentes Partes que reportan toman en consideración distintos criterios sobre esto: adicionalidad respecto de los recursos brindados anteriormente, con respecto a otra ayuda al desarrollo, entre otros enfoques (Standing Committee on Finance, 2017).

Por otra parte, y en lo que hace específicamente a la discusión dentro del Acuerdo de París, se debe tener presente que la decisión 1/CP.21 en su párrafo 53 extiende el margen temporal de este compromiso hasta 2025, año en el que se deberá establecer un nuevo objetivo colectivo desde el mínimo de 100mil millones de usd *por año*, es decir, un objetivo más ambicioso que este monto.

La mención de una nueva fecha ha traído confusión a las discusiones y suscitado distintas interpretaciones. Así, para algunas Partes, la prioridad será negociar este nuevo monto desde 2025, mientras que para otras lo es aún la ambición de lograr el objetivo estipulado para el 2020. Del mismo modo, algunas Partes han diluido el compromiso de un objetivo *mayor* desde el 2025, enfatizando el logro a obtenerse en 2020. Durante el período post París, se discutió sobre cuándo comenzar a negociar este nuevo objetivo (antes o después del 2020, antes o después del Balance Mundial en 2023, a partir del 2025) y en qué espacio (finanzas climáticas de largo plazo es un tema de COP, pero la decisión 1/CP.21 lo ubicó bajo la CMA).

En la **COP 22** se adoptó una decisión sobre finanzas climáticas de largo plazo que involucró largas discusiones durante su negociación, principalmente en torno a: la referencia al Artículo 9 del Acuerdo de París (sobre provisión de recursos financieros) resistida por algunas Partes que son países desarrollados, la mención a los esfuerzos de una “hoja de ruta” hacia el objetivo de los 100 mil millones de usd., la resistencia a incluir referencias a las *necesidades y prioridades* de los países en desarrollo en la movilización de los fondos y, finalmente, referencias a la provisión de recursos financieros para la adaptación.

El texto final se logró a partir de ciertos compromisos entre los grupos de negociación. En ese sentido, se observa en el texto adoptado que no existe referencia al Art. 9 del Acuerdo de París, aunque sí a la decisión 1/CP. 21 y en cierta forma a los Artículos 4 y 11 de la Convención, que -se puede pensar- son más fuertes en su énfasis a la previsibilidad, adecuación y adicionalidad de los fondos.

A raíz del compromiso de movilizar y proveer recursos, los países desarrollados presentaron un documento llamado “roadmap” u hoja de ruta (Australia, 2016) en el que indican los pasos a seguir para el cumplimiento de su objetivo financiero, cumpliendo con el mandato de la decisión 1/CP.21 párr. 114. Los países desarrollados propusieron “Dar la bienvenida con apreciación” a la hoja de ruta presentada. Este trabajo, no obstante, resultó a criterio de las Partes que son países en desarrollo “impreciso” e insuficiente, disparando la reticencia a reconocerlo con entusiasmo en la decisión adoptada. El documento, por otra parte, presenta diferencias en las cifras de incremento de los recursos con respecto a aquellas reportadas en el Reporte Bianual realizado por el Comité Permanente de Finanzas de 2016 y presentado en esta COP, reporte que sí es recibido con entusiasmo en la decisión.

Durante la COP 23, las discusiones que llevaron a una nueva decisión sobre finanzas climáticas a largo plazo continuaron marcadas por la existencia de dos perspectivas en torno al énfasis en la acción pre-2020, es decir, el hincapié en los esfuerzos para movilizar los 100mil millones de usd para dicho año vs. el énfasis en los esfuerzos post-2020 que involucran el establecimiento de un nuevo gol desde 2025. La decisión finalmente adoptada, sin embargo, no hace mención al período 2020-2025. Esta decisión, por su parte, sí logró la inclusión de la mención a las necesidades de los países en desarrollo en el contexto del compromiso de movilización de los fondos.

Merece destacarse que la delegación de los Estados Unidos realizó una declaración³ durante el cierre de la COP 23 en la que presentó su posición respecto del objetivo colectivo de movilización de 100 mil millones de dólares, calificándolo como “de naturaleza aspiracional” el cual no genera ni individual ni colectivamente un compromiso legal sino que la movilización de dichos recursos resulta una decisión a ser tomada en plano nacional. En esa línea, recordó que las promesas realizadas por la anterior administración no eran legalmente vinculantes para la actual (léase las promesas de fondos para el Fondo Verde para el Clima), la cual mantiene su posición de salir del Acuerdo de París.

La decisión adoptada en la COP 24 logró volver a poner énfasis en las necesidades de los países en desarrollo a la hora de movilizar los recursos comprometidos, así como resaltar la importancia de que exista un componente importante de fondos públicos en esa movilización. También en este texto se mantuvo el interés en lograr un balance entre fondos para la mitigación y la adaptación, haciendo hincapié esta vez en la importancia de la necesidad de recursos públicos y donaciones en las finanzas de la adaptación (párrafos operativos 3 y 4).

Sin embargo, el avance más importante en materia de finanzas en el largo plazo tuvo que ver con la decisión adoptada por la CMA durante las sesiones de Katowice (CMA, 2018) de iniciar las discusiones para establecer el nuevo objetivo colectivo de movilizar recursos hacia 2025 desde CMA 3 (2020). Ya desde la COP 22 y con creciente fuerza desde la COP 23 el G77 más China manifestó el interés en comenzar a discutir el monto de este nuevo objetivo, atento que el anterior de 100 mil millones nunca había sido negociado y resultó para muchos actores insuficiente pero, por sobre todas las cosas, teniendo presente las *necesidades y prioridades* de los países que recibirán esos fondos. Durante las discusiones previas, los Estados Unidos y el Grupo Umbrella, junto con otras delegaciones de países desarrollados como Japón, Nueva Zelanda, Canadá, Australia, entre otros, se resistieron a iniciar el proceso de negociación argumentando que era prematuro iniciar estas discusiones e invocando incluso la necesidad de contar con los resultados del Balance Mundial (Global Stocktake) a realizarse en 2023

³ Declaración completa puede ser consultada en: https://www4.unfccc.int/sites/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/69_375_131556034539617911-Statement%20of%20the%20USA%20at%20COP%2023%20Closing.pdf

y del diálogo de Talanoa. Cabe destacar que también en esta línea se mostró el Grupo AILAC.

C. INFORMACIÓN A SER PRESENTADA CONFORME AL ARTÍCULO 9.5 DEL ACUERDO DE PARÍS

El Acuerdo de París mandata en el Art. 9.5 a las Partes que son países desarrollados a comunicar, de manera bianual, información indicativa (cuantitativa y cualitativa) concerniente a los niveles proyectados de recursos financieros públicos que se suministrarán a las Partes que son países en desarrollo en el contexto del cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo y la Convención. Esto se conoce en la jerga del APA como información financiera “ex ante”.

El abordaje de esta cuestión mantuvo dos niveles de discusión dentro de las reuniones de la Convención durante el período 2016-2018: uno a nivel procedimental y otro a nivel de contenido.

Procedimentalmente, las discusiones se centraron en la inexistencia de un ítem de agenda que cobijara el trabajo necesario para avanzar con el mandato. En efecto, éste fue uno de los ítems huérfanos que se mencionaron en la Introducción, y se mantuvo como tal hasta la COP 23. Durante la segunda sesión del APA, que coincidió con la COP 22, se tomó nota de este tema como uno de los que requeriría (para ciertas Partes) un espacio propio de trabajo. Lejos de definir la cuestión, la CMA en el párrafo 9 de su decisión 1/CMA.1 (CMA, 2017) “*invita al APA a continuar considerando*” otros posibles asuntos que deban ser abordados para la implementación del Acuerdo de París, lo cual evidencia la falta de consenso para generar el ítem de agenda propio.

De este modo, la discusión se mantuvo durante 2017. A lo largo de las sesiones de dicho año, el Grupo Africano mantuvo una posición firme de que el trabajo necesario para el ítem 9.5 tuviera su propio punto de agenda. Finalmente, tras la consideración de diversas propuestas de la Presidencia, las Partes acordaron conservar el punto 8(a) en la agenda del APA y que el punto 10(f) de la agenda de la COP remita al SBI para su tratamiento durante los próximos períodos de sesiones. Esto permitió que se pudiera trabajar sobre el contenido no sólo en ocasión de la COP, sino también durante las sesiones de órganos subsidiarios. Cabe destacarse que se pudo llegar a este resultado luego de una intensa negociación.

La dimensión procedimental amerita ser detallada por los mismos motivos que se señalaron en la introducción del presente trabajo: la intención o no de contar con un punto de agenda (y en qué órgano) no es inocente a la luz de la voluntad de trabajar para lograr resultados en el tema en cuestión. También en el abordaje del artículo 9.5 resultó evidente una puja de intereses por profundizar los resultados o no. En ese sentido, fue principalmente consecuencia del trabajo del Grupo Africano que este artículo pasara a ser un tema de trabajo, aunque apoyado por el G77 más china y el Grupo LMDC.

A nivel de contenido, las conversaciones no fueron menos complicadas. La COP 22 mandató el inicio del proceso para identificar la información a ser presentada en su decisión 13/CP.22. Para ello, se requirió a la Secretaría a organizar una mesa de trabajo en la que se conversara de manera abierta sobre los diferentes enfoques e ideas para presentar la información requerida durante la COP 23⁴.

Durante las discusiones en Marrakech, la UE manifestó que había relación entre éste y otros temas de agenda, como por ejemplo las *submissions* que presentan sobre finanzas a largo plazo y la hoja de ruta hacia el objetivo colectivo 2020, teniendo en mente la no duplicación de esfuerzos. El G77, por su

⁴Informe resumen de la Secretaría sobre esa mesa redonda puede consultarse en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2017/cop23/eng/inf02.pdf?download>

parte, enfatizó el punto de las estrategias guiadas por cada país (*country driven*), lo cual reviste gran importancia porque hace a la independencia en el uso de los fondos. Sin tener la consideración de guía nacional, los países o fondos que proveen los recursos podrían direccionarlos para los proyectos u objetivos que ellos estimaran apropiados, sin tener en consideración las estrategias de desarrollo de los países que ejecutan los fondos. En esa misma línea, el G77 abogó por tener en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo. Se indicó también la necesidad de contar con más claridad sobre lo que es información “*ex ante*” así como en la importancia de contar con predictibilidad en materia de recursos financieros.

En el contexto de la COP 23, las conversaciones, en general, mantuvieron un diálogo entre aquellas Partes que exigían mayor detalle en la información, poniéndola en el contexto del marco de transparencia y de la contabilidad del objetivo financiero de largo plazo. En mayor medida las Partes que son países desarrollados y que presentan información bianual en el contexto del seguimiento de las finanzas a largo plazo, abogaban por el uso de estas *submissions* como base del trabajo.

En ese sentido, una de las principales dificultades que se observó a lo largo de los tres años de negociación sobre el Art. 9.5 fue una constante tensión entre el Grupo Africano y otras Partes que son países en desarrollo, por un lado, y las Partes que proveen apoyo, por otro. En tal sentido, los primeros demandaron un mayor grado de detalle en la información financiera, que los segundos argumentaban no poder cumplir (ya sea por la incertidumbre de estar los recursos supeditados a la demanda de los países receptores, o por su propia lógica de elaboración de presupuesto nacional, entre otros motivos). La puja política se evidenció en la tensión entre la búsqueda de mayor detalle en la información a proveer en materia de mitigación y transparencia de los esfuerzos de mitigación que requerían diversos países desarrollados, frente al mayor nivel de detalle en el financiamiento provisto que bregaron por alcanzar los países en desarrollo.

Además, el Grupo Africano mantuvo una visión holística de la necesidad de esta información, considerando necesaria su inclusión en el Marco de Transparencia del Apoyo mandatado por el Art. 13 del Acuerdo. Las Partes que son países desarrollados, no obstante, interpretaban la existencia del Art. 9.5 como un tema de trabajo en sí mismo separado de otros ítems (como eran el art. 9.7, marco de transparencia, rol del Comité Permanente de Finanzas).

También existieron tensiones con respecto al alcance del mandato del Art. 9.5, ya que algunos grupos como el Grupo Africano y LMDC interpretaban que el alcance de las negociaciones debía incluir resultados no sólo sobre qué información presentar, sino sobre los procesos para presentarla, es decir, el “qué” y el “cómo”. Esencialmente, esperaban que las tablas comunes existentes para reportar la información se mantuvieran y se les agregaran nuevos elementos a reportar y otras mejoras para agregar los detalles necesarios para cumplir con el mandato. Las Partes que tienen obligación de reportar se mantuvieron en contra de esto, alegando que iba más allá de los mandatos de la decisión 1/CP.21 y del Acuerdo de París y argumentando que sólo cabía obtener consenso respecto a qué presentar, no sobre cómo hacerlo (tablas, textos, etc.). Las discusiones también abarcaron los tiempos para presentación de la información y el alcance de la obligación (sólo Partes que son países desarrolladas o también otras de manera voluntaria), entre otras. Para un resumen de las cuestiones discutidas y las posiciones en torno a las mismas, ver la Tabla 1 al final del trabajo.

A lo largo de la sesión 1-5 del APA, la falta de avances en el aspecto técnico de las negociaciones obligó a llevar el tema a nivel de Jefes de Delegación. En ocasión del plenario, el Grupo Africano logró tras una larga discusión que suspendió la sesión plenaria, incluir el tema bajo agenda del APA y continuar trabajando en el contexto del SBI. Una vez establecido el tema en la agenda del SBI, se avanzó en las sesiones de los órganos subsidiarios hasta lograr en 2018 aprobar la información que será presentada por las Partes que son países desarrollados en el Anexo de la decisión 12/CMA.1. Se destacan los siguientes elementos a reportar:

- información reforzada para proveer claridad en los niveles proyectados de finanzas públicas a ser provistas;
- información indicativa cuantitativa y cualitativa sobre programas (niveles, canales e instrumentos);
- indicación de los recursos nuevos y adicionales, y por qué son considerados como tales;
- información sobre metodologías y supuestos relevantes para los niveles proyectados de finanza climática;
- información sobre acciones y planes para movilizar recursos adicionales como parte del esfuerzo global para movilizar más finanzas climáticas de una variedad amplia de fuentes;
- información sobre cómo los recursos se corresponden con las necesidades y prioridades de los países en desarrollo y sus estrategias nacionales.

La información debe ser presentada cada dos años a partir del 2020, con obligatoriedad para los países desarrollados y de manera voluntaria para otras Partes que provean apoyo.

Asimismo, la decisión mandata a la Secretaría a crear un portal online en el que se publique la información provista, así como a realizar reportes síntesis de la información presentada de manera de contribuir al Balance Mundial.

Si bien el resultado obtenido no es exactamente el que proponían los países que querían un tema o ítem de trabajo para el artículo 9.5, es preferible a la “no discusión” que proponían las Partes que son países desarrollados. Resta comprobar que durante las discusiones para la operacionalización que incluyen cómo se reporta todo lo mandado, no se pierda la calidad que hará a la mayor transparencia de todos los recursos y del funcionamiento de la arquitectura del Acuerdo de París.

D. FONDO DE ADAPTACIÓN

Uno de los elementos más discutidos durante París y el proceso Post-París fue el rol del Fondo de Adaptación (FA) bajo la estructura planteada por el nuevo Acuerdo. De forma general, pueden identificarse tres grandes ejes de discusión: la cuestión de si el Fondo serviría o no al Acuerdo de París; los cambios que deberían tener lugar en el caso de que sirviera al Acuerdo de París y cómo debería tomarse la decisión (aspecto procedimental dentro de la CMNUCC).

Con respecto a la primera cuestión, se trató fundamentalmente de una decisión política. Era sabido que muy probablemente se deberían realizar cambios dentro del Fondo para que se ajustara al Acuerdo, pero debía decidirse si había voluntad de realizarlos y trabajar en pos de que el Fondo tuviese un rol en la implementación del Acuerdo de París.

Las Partes que son Países en desarrollo consideraron importante que el FA sirviera al Acuerdo de París, muchos de ellos explicitando que en la práctica el Fondo ya contribuía a la implementación de sus objetivos. Otras Partes, como Estados Unidos (que no forma parte del Protocolo de Kioto (PK), bajo el que se anida el FA), la Unión Europea, Japón, Nueva Zelanda, entre otros, consideraban que no era tan ni obvio ni tan sencillo este traspaso, aunque es importante reconocer los matices entre los países mencionados (ver tabla 2 al final del trabajo). Una derivación esperable de esta pregunta fue si, además, debía servir exclusivamente al Acuerdo de París o sostener su acción bajo el Protocolo de Kioto y el Acuerdo a la vez. Esta última cuestión resultaba particularmente importante para definir el financiamiento del FA, su membresía y la autoridad bajo la que estaría ubicado. Por lo dicho, resulta evidente que en el desarrollo de las discusiones estos temas fueron mezclándose de manera continua.

Los avances en estas conversaciones pueden observarse a lo largo de las decisiones adoptadas desde 2015, año en que la decisión 1/CP.21 párrafo 59 establece que el FA podría servir (*may serve*) al Acuerdo de París. Esta decisión fue contrastante con otros fondos y órganos bajo la Convención que automáticamente pasaron a servir al Acuerdo de París, lo cual avivó la discusión sobre los temas “rehenes”. En efecto, algunos de los “ítems huérfanos” mencionados en el presente trabajo pasaron a ser usados como moneda de cambio en la negociación, de ahí que se puedan considerar “rehenes”. A modo de ejemplo, el avance o no del trabajo del Art. 9.5 como un punto de agenda propio mantuvo durante la COP 23 a la discusión del Fondo de Adaptación en segundo plano hasta casi la medianoche del último día de negociación. De este modo, algunas Partes e incluso la propia Co-Presidencia del APA, mantenían la opción de negociar un tema por otro. En el caso del Fondo de Adaptación, atento al liderazgo de algunos grupos como fue Argentina, Brasil y Uruguay, el cambio de un tema por otro no fue posible.

Durante 2016, en Marrakech, se acordó en la decisión 1/CP.22 párrafos 14 y 15 que el APA debía ocuparse de los arreglos institucionales y de gobernanza, salvaguardas y modalidad de funcionamiento para que el FA estuviese al servicio del Acuerdo de París e invitó a las Partes a presentar sus visiones al respecto de esos temas.

El G77 más China sostuvo y presentó una *submission*⁵ en la cual planteaba que el Fondo ya servía al Acuerdo de París y que podía decidirse procedimentalmente en cualquier momento, como se hizo en París con otros fondos y órganos, que el FA serviría al AP. Bajo esta interpretación, los tres aspectos señalados y adoptados en la COP22 en Marrakech constituían un modo de dilatar la decisión por parte de los países desarrollados, abonando a la teoría del tema “rehén”.

Si bien las posiciones entre los países desarrollados no fueron uniformes, compartían Australia, Unión Europea, Estados Unidos y Suiza (en éste último caso representando a EIG), que se debía considerar cuidadosamente el asunto antes de tomar una decisión, teniendo presente las lecciones aprendidas. EEUU manifestó preocupación por asegurar que la estructura de gobierno incluyera países que no forman parte del PK, cómo se debería insertar en la arquitectura financiera Post París, evaluar su efectividad, revisar sus salvaguardas y obtener acuerdo sobre las fuentes de financiamiento. En esta línea, la UE agregó la cuestión de la competencia, ya que el FA se encontraba bajo la CMP. Cabe mencionar que la UE siempre manifestó políticamente su apoyo al Fondo y han sido países y regiones europeas quienes han sostenido financieramente su actividad durante estos años. Esto permite interpretar que sus motivos para dilatar la decisión no necesariamente coincidían con los de Estados Unidos y, por eso, hizo esfuerzos por distanciarse de esa posición en las sesiones. En el caso de Suiza, su mayor interés en posponer la decisión se vinculaba a la resolución de los mecanismos de mercado bajo el artículo 6 del AP, puesto que Suiza considera que el financiamiento del Fondo debe venir especialmente de dicha fuente.

De hecho, otra cuestión discutida y de consecuencias difíciles para la negociación fue el origen de los fondos del FA a partir del mecanismo de mercados del Art. 6, en ese momento aún muy lejos de un consenso que permitiera avanzar en con la decisión del FA e incluso abriendo la posibilidad de prejuzgar sobre las negociaciones del Art. 6.

Otras Partes encontraron prematura la *submission* del G77 durante esa sesión. A la luz de todos estos aspectos aún inconclusos, se mandató a continuar trabajando en la siguiente sesión sobre los aspectos de gobierno e institucionales.

Durante 2017 la presión por tomar una decisión firme respecto del futuro del FA adquirió mayor presión por la intención de algunas Partes que son países en desarrollo de tomar una decisión al respecto ese mismo año (por ejemplo, los LDC). Durante las consultas informales en las reuniones de ese año,

⁵Nota de los co-facilitadores que incluye el input del G77 más China, disponible en [https://unfccc.int/files/bodies/apa/application/pdf/informal_note_apa_item_8b_\(af\)-revised_final_version_14.11.2017_for_webposting.pdf](https://unfccc.int/files/bodies/apa/application/pdf/informal_note_apa_item_8b_(af)-revised_final_version_14.11.2017_for_webposting.pdf)

las diferencias versaban sobre el resultado de la COP 23: si debía decidirse en ese momento que el Fondo serviría al AP o posponerse. En éste último caso, se trataba de la posición de las Partes que son países desarrollados. También se evaluaba que hubiera un período de transición en que el Fondo sirviera tanto al PK como al AP y que pasara al servicio del Acuerdo exclusivamente a partir del 2020 u otras fechas. Esta posición fue adoptada por EIG, siendo que la UE manifestaba que era jurídicamente más complejo que el Fondo “sirviera al mismo tiempo a dos jefes”.

Finalmente, se logró obtener una decisión bajo la CMP (Decisión 13/CMP.1, párrafos 12 y 13) mediante la cual se decidía que el FA debería (*should serve*) servir al Acuerdo de París a partir de una decisión que debiera ser tomada por el CMA en su tercera sesión, a tener lugar en 2018. La CMP debía decidir, además, si el FA serviría de manera exclusiva al Acuerdo y responder a la recomendación de la CMA realizarse en 2019. Una cuestión procedimental, teniendo en cuenta la ubicación del Fondo en el contexto del PK. Para este entonces, durante las largas conversaciones que tuvieron lugar bajo el ítem 8 del APA, quedaba bastante claro a las Partes que sería necesario tomar decisiones, durante 2018 y 2019, respecto a los tres aspectos incluidos en la decisión de Marrakech y discutidos en las facilitaciones: cambios a la gobernanza, modalidades de funcionamiento y salvaguardas. Sin embargo, el nivel de modificaciones y cuándo tomar las decisiones era un tema abierto.

Como ya se señaló, esta negociación estuvo vinculada, en la práctica, con aquella sobre la información a ser presentada en virtud del artículo 9.5 del AP. Ello es así por cuanto las Partes que son países desarrollados comprendieron que ambas cuestiones (FA y 9.5) eran de gran interés para las Partes que son países en desarrollo. Por ello, las discusiones sobre FA no pudieron iniciarse hasta entrada la noche en la última jornada de negociación de la COP23, que duraron hasta el amanecer, ya que dependían de alguna manera del desenlace del tema Art. 9.5.

Así, en 2018, se continuaron las conversaciones sobre dichos temas, centradas sobre todo en qué tipo de guía debía darle la CMA a la Junta del FA, las modalidades operativas y fuentes de financiación, entre otras cuestiones. Cada uno de los subgrupos de temas fue discutido en profundidad. Para un resumen de las cuestiones abordadas y las posiciones en torno a las mismas, ver la Tabla 2 al final del trabajo.

En concreto, sobre la gobernanza del Fondo, fue haciéndose claro al inicio de las conversaciones que al ponerlo al servicio del AP, el formato de su Junta debía ser modificado, entre otros motivos para atender a las Partes que son Parte del Acuerdo de París pero no del Protocolo de Kyoto. Estas discusiones fueron de gran importancia para las Partes que son países en desarrollo, ya que el FA es el único de los fondos que poseía una Junta conformada mayoritariamente por países en desarrollo, cuando los otros poseen una composición de 50% y 50%.

Además, otro aspecto de la discusión tenía que ver con la referencia explícita o no a la diferenciación entre países Anexo I y no Anexo I. Existió unanimidad entre los países desarrollados en su intención de borrar esta calificación y referir a otras categorías y distinciones alternativas, lo cual diluye las diferencias de compromisos entre unos y otros.

Otra de las discusiones que atravesó las posiciones de las Partes que son países en desarrollo fue la de los criterios de elegibilidad para la financiación, ya que los Países Menos Adelantados (LDC) y los Pequeños Estados Insulares en desarrollo (SIDS) abogaron por un reconocimiento particular de sus circunstancias especiales. A esto se sumó el debate de la caracterización de “particularmente vulnerables”.

La decisión tomada en la CMA de 2018 establece que el Fondo deberá servir (*shall serve*) al Acuerdo de París desde el 1 de enero de 2019 conforme una decisión del CMP. Se decide en dicho texto, también, que el financiamiento continuaría proviniendo del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto. Hasta tanto no entrasen ingresos del mecanismo establecido por el Art. 6.4 del Acuerdo de París, el FA no pasará a servir exclusivamente al Acuerdo. Otras fuentes de financiamiento serán aportes voluntarios públicos y privados.

Esta última decisión abre la puerta además para terminar de cerrar el trabajo necesario para incluir al Fondo de Adaptación al servicio del Acuerdo de París, ya que solicita se mandate a la Junta del Fondo (a través de la CMP) a considerar cuestiones relativas a:

- reglas de procedimiento de la Junta
- arreglos del Fondo bajo el Acuerdo de París
- implicancias de que se financie el FA con el mecanismo existente bajo el Protocolo de Kioto cuando ya esté bajo el Acuerdo de París

Estos temas, así como la elegibilidad de las Partes para la membresía en la Junta del Fondo, deben ser discutidos para presentar recomendaciones al respecto a la CMA en 2019. Este último mandato, por lo tanto, es el que da sentido a las discusiones sobre el FA durante el 2019. Al respecto, se debe tener presente que cada cambio en la estructura y gobernanza del Fondo no es indiferente a las intenciones de las Partes que los proponen para con la finalidad y rol que se le quiera dar a la institución en su trabajo dentro del Acuerdo de París.

El caso del Fondo de Adaptación es uno de los que mejor demuestra la difícil puja por lograr resultados dentro de las negociaciones de cambio climático. Las Partes que son países en desarrollo, casi unánimemente (existen países en desarrollo que no utilizan el Fondo y para las cuales no es prioritario, como Brasil), abogaron desde antes de París por tener al FA dentro del esquema de financiamiento climático que resultara de las negociaciones en 2015. Si bien a partir de enero de 2019 el Fondo sirve al Acuerdo, se deberá tener especial cuidado en que los cambios requeridos para próximas sesiones no alteren la naturaleza y funcionamiento del Fondo de manera perjudicial para los países en desarrollo.

Fondo de Adaptación: seguimiento de las decisiones que definieron su rol en el Acuerdo de París (2015-2018)

AÑO	2015	2016	2017	2018
LENGUAJE UTILIZADO	May serve/ Podría estar al servicio de		Should serve/ Podrá estar al servicio de	Shall serve/ Estará al servicio de
DECISION	Decisión 1/CP.21 párrafo 59	Decisión 1/CP. 22 párrafos 14 y 15	Decisión 1/CMP.13 párrafos 12 y 13	Decisión 13/CMA. 1 Párrafo 1

Elaborada a partir de las decisiones adoptadas en CMNUCC

E. IDENTIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN A SER REPORTADA CONFORME ART. 9.7 DEL ACUERDO DE PARÍS

(Trabajo bajo SBSTA que hace al ítem de agenda 5 del APA - Marco de Transparencia)

La Decisión 1/CP.21, párrafo 57 solicitó a SBSTA desarrollar modalidades para contabilizar recursos financieros provistos y movilizados a través de intervenciones públicas (Art. 9.7 del Acuerdo de París).

A partir de este mandato, SBSTA 44 y 45 (2016) solicitaron a la Secretaría la preparación de un documento técnico (CMNUCC, 2017) que incluyera cierta información para dar inicio a las discusiones. Parte

de la información que debía ser considerada eran los resultados de un Taller Intrasesional que tuvo lugar en 2016, las submissions de las Partes, los intercambios realizados en SBSTA 45 y desarrollos relevantes que tuvieran lugar fuera de la CMNUCC vinculados a la provisión y movilización de recursos financieros, incluyendo las recomendaciones del SCF del reporte bianual de 2016 (Standing Committee on Finance, 2017).

A su vez, a partir del contenido de las conversaciones iniciales durante SBSTA 45, los Co-Presidentes del órgano elaboraron una Nota Informal (Co-Chairs SBSTA item 13, 2016) que reunió todos los elementos a tener en cuenta para reportar la información mandatada, que aportó la base de las conversaciones y que fue modificada en función del proceso negociador hasta la COP 24.

De este modo, en Marrakech, se iniciaron las discusiones para capturar la información necesaria en este mandato del AP. Las mismas versaron sobre la necesidad de definir un camino claro hacia la COP 24, la importancia de definir finanzas públicas y la determinación de que los fondos que se estarían informando serían aquellos de países desarrollados a países en desarrollo. Varias delegaciones, como Nueva Zelanda, destacaron la importancia de este tema con otros relacionados como el Balance Mundial y el Marco de Transparencia. Suiza, Estados Unidos, Japón, entre otros, propusieron que otros organismos técnicos contribuyeran a la definición de las modalidades y que éstas estuvieran listas a tiempo de ser integradas en el Marco de Transparencia, elementos que se mantuvieron hasta el texto final.

Durante las sesiones de Bonn a lo largo de 2017, las conversaciones fueron haciéndose crecientemente técnicas, como puede observarse de la evolución de las “Notas informales de los Co-Presidentes”. Se presentó además, durante SBSTA 45, el documento técnico mandatado que contribuyó de base a las discusiones.

Una cuestión de cariz algo más político estuvo ligada a la relación entre el trabajo de SBSTA aquí analizado y del APA sobre el Marco de Transparencia de la acción y del Apoyo: el trabajo bajo SBSTA respondía al mandato de desarrollar modalidades para contabilizar recursos financieros provistos y movilizados a través de intervenciones públicas. Este trabajo, si bien parecido, no es igual al del Marco de Transparencia, atento a que en este último caso las modalidades, programas y guías incluyen los otros tipos de apoyo (tecnología y creación de capacidades, así como las fuentes de financiamiento provistas por otros medios que no fueran intervenciones públicas). Por lo tanto, la porción de trabajo realizada por el SBSTA debía ser de algún modo incorporada al trabajo del APA de Transparencia una vez finalizado, de manera de garantizar la no duplicación de esfuerzos. Incluso se realizaron sesiones conjuntas de APA y SBSTA.

Cabe destacar que esta consideración de complementariedad de los trabajos bajo SBSTA y APA no fue obvia desde el principio de las negociaciones, sino que fue objeto de discusión desde el inicio. Los Co-Presidentes de ambos espacios de trabajo se mantuvieron en estrecha comunicación para garantizar coordinación y coherencia en los resultados.

La estructura del trabajo a partir del documento elaborado por los Co-Presidentes se mantuvo relativamente similar desde Bonn 2017, esto es: identificación de objetivos, una serie de consideraciones transversales a todos los canales de canales de provisión de financiamiento y consideraciones específicas de estos canales (bilaterales, multilaterales, regionales). Para cada canal, asimismo, se analizaban consideraciones particulares (supuestos, metodología, definición). Finalmente, las finanzas movilizadas también contaban con sus elementos de trabajo (supuestos, metodología, definiciones, forma de reportar).

Sobre este esquema general de “categorías”, las Partes fueron inicialmente marcando elementos a ser tenidos en cuenta en una primera instancia (SBSTAS 45-46) y luego continuaron puliendo en la negociación todo lo inicialmente sugerido. Este proceso se aceleró durante la sesión extraordinaria de Bangkok.

En ese sentido, durante SBSTA 45 y 46 se observa que el trabajo se concentró en sumar elementos en

la mesa de discusión. A partir de SBSTA 47, conforme se puede observar en las distintas Notas Informales de los Co-Presidentes, el trabajo comenzó a afinarse en torno a la identificación de la información a ser presentada por un lado, y las dificultades o necesidades específicas para completar esa información, por otro. A modo de ejemplo: se identificó que para la variable “año” era necesario tener en cuenta y aclarar si se trataba de año fiscal, calendario, período, etc.

Es interesante tener presente que algunos elementos discutidos siempre presentaron un desafío político en la negociación, mientras que otros de tipo más técnico se mostraron políticamente desafiantes a medida que el trabajo se afinaba. En el primer grupo se encuentran elementos como: finanza climática, recursos nuevos y adicionales, incremento y progresión de los recursos, posibilidad de acordar con la Parte que recibió el apoyo la precisión de los datos aportados, entre otros. En el segundo grupo se encontrarían por ejemplo la presentación de información sobre el componente donación de un desembolso determinado o la fuente presupuestaria del apoyo provisto. Un tercer grupo de temas de trabajo obedece a cuestiones netamente técnicas: año, monto, fuente de los fondos, sector, etc. Este último, si bien no fue especialmente complejo a nivel político, también ameritó debatir precisiones (ej: sector de destino de los fondos: precisar cómo se considera, o si incluye a dos sectores, en qué porcentaje a cada uno). Para un resumen de las cuestiones discutidas y las posiciones en torno a las mismas, ver la Tabla 3 al final del trabajo.

También durante SBSTA 48 se comenzó de alguna manera a intentar construir sobre la información ya provista en las Tablas Comunes de Reporte Bianual (CTF por sus siglas en inglés) buscando sobre todo las Partes que son países en desarrollo, principalmente el Grupo Africano, identificar los problemas o faltas de información en ellas para generar un modelo superador de las mismas bajo el Acuerdo de París. Esta posición chocó con algunas Partes que son países desarrollados que preferían mantener separados estos elementos, es decir, las CTF por un lado y el trabajo del 9.7 por otro. En este contexto, la cuestión de la forma de reportar surge como un tema a discutir. Algunas Partes buscaron incorporar al trabajo de SBSTA las consideraciones del párr. 92 de la decisión 1/CP.21 con el objetivo de comprender el paquete de información de SBSTA más Marco Transparencia como un “todo”.

Otra faceta vinculada con el modo de reportar que surgió crecientemente durante el 2017 fue la ventaja de contar con un sistema de reporte electrónico, como una plataforma virtual en la que todos pudieran cargar la información. En la actualidad el formato de la CMNUCC no admite cargar bases de datos de manera automática sino dato por dato.

De las consideraciones políticas más peliagudas de la discusión, se destaca la cuestión de las definiciones utilizadas en pos de la transparencia de la información provista. Los casos más claros de esto son los de: finanzas climáticas, recursos nuevos y adicionales y movilización de finanzas. Para éstos se marcó desde el principio la importancia de entender qué considera cada Parte que reporta. Ya en SBSTA 47 se comenzó a mencionar no sin resistencia de algunas Partes la conveniencia de contar con, al menos, definiciones operacionales para cumplir con el ejercicio de reporte.

Con respecto al trabajo de SBSTA y su coordinación con APA, en su 47ma sesión, SBSTA comenzó a plantearse la necesidad de contar con su trabajo finalizado lo antes posible para poder éste ser tenido en consideración por el APA para el cierre del Marco de Transparencia. La urgencia, no obstante, no se tradujo en una finalización prematura del trabajo.

Durante la sesión extraordinaria de Bangkok, los progresos comenzaron a verse plasmados en texto de negociación. Las Co Presidentas de APA prepararon un borrador de texto de decisión. Este trabajo se basó en el documento final de SBSTA 48 que estaba apoyado, a su vez, en una ronda de submissions de las Partes.

A pesar de contar con un borrador de texto, las Partes no obtuvieron consenso para cerrar el trabajo y remitirlo al APA a los fines de completar el marco de transparencia. Por el contrario, las versiones

borrador de dicha sesión demuestran pocos avances. Se destaca que el borrador de decisión presentaba dos opciones procedimentales: una era adoptar una breve decisión de CMA en la que se incluyeran mediante un Anexo las provisiones de reporte. La otra opción ofrecía la posibilidad de adoptar el mismo Anexo de provisiones de reporte bajo una decisión de CMA que incluyera el Marco de transparencia como paquete CMA completo, junto con las guías, modalidades y procedimientos (MPGs) de manera de asegurar la coherencia de todos los temas vinculados a reporte de transparencia. Al respecto, ya durante SBSTA 49 (última sesión antes de aprobar el paquete de normas en la COP 24), se obtuvo consenso para que la decisión se adopte a través de la segunda opción (SBSTA, 2018).

Con respecto a los elementos técnicos que fueron incluidos en el anexo adoptado, se realiza a continuación una breve reflexión respecto de aquellos más discutidos. Ya se señaló anteriormente que muchas cuestiones técnicas representaron sensibilidades políticas. Teniendo esto presente, no resulta llamativo que algunos de los conceptos que fueron discutidos hasta las últimas versiones de texto fueran la especificidad climática (*climate specific*), la característica de nuevo y adicional, el valor nominal/equivalente bruto de donación (*face value/grant equivalent*), los costos operacionales y el principio de progresión.

Resulta un gran avance que todos los conceptos arriba mencionados fueron incorporados de alguna forma u otra en el texto, si bien con matices. A modo de ejemplo, el reporte del equivalente en donación se reportará de manera voluntaria. También se aplica la salvedad de reportar cuando esté disponible información como tipo de sector y subsector, tipo de apoyo, ingresos y egresos.

Por otro lado, no se mantuvo la exigencia de reportar costos de transacción, ni la información relativa a reembolso de préstamos, ni los recursos financieros netos climáticamente específicos. Esto hubiera sido ideal, ya que aportaría información muy valiosa para entender la trazabilidad de los fondos y ver también cuánto realmente se utiliza para combatir el cambio climático, ya que muchas veces se reporta como “finanza para el clima” una beca o una pasantía prestada en un país en desarrollo, sin que los resultados realmente impliquen una acción climática concreta.

Se le dio mandato a SBSTA para que realice el trabajo sobre los formatos tabulares comunes, teniendo en cuenta las tablas existentes. Esto implica, a priori, que no se construiría sobre las tablas existentes sino que se generarían nuevas.

Un último punto relevante es la separación de la información “ex ante” del marco de transparencia y sus elementos financieros, ya que no se encuentra considerado en éste como inicialmente solicitaba el Grupo Africano (ver acápite sobre Art. 9.5).

Si bien resta ver el tipo de formato de reporte (tablas comunes), el abordaje y la inclusión de conceptos como la “progresión” y la solicitud de presentar las consideraciones para comunicar todo lo que se informa, en particular, lo que se presenta como climáticamente específico, nuevo y adicional, movilizadas a partir de intervención pública (con trazabilidad de sector y mecanismo usado), información en valores nominales de los fondos aportados, definiciones de finanzas públicas o privadas, entre otros elementos presentes en el texto, ayudará notablemente a la transparencia y precisión del universo de las finanzas climáticas.

F. GUÍA DEL MECANISMO FINANCIERO: GEF Y GCF

Conforme la decisión 1/CP.21, las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención establecido en el Art. 13 de la misma pasarán a estar al servicio del Acuerdo de París. La decisión, además, explicita que la CMA brindará orientación a las entidades del mecanismo y extenderá el alcance de decisiones orientadoras adoptadas por la COP anteriormente a la aprobación del Acuerdo.

De este modo, el GEF y el GCF, entidades encargadas del funcionamiento del Mecanismo Financiero de la Convención, pasaron a servir al Acuerdo de París. A lo largo del período COP 22-COP 24 esto supuso una serie de discusiones a la hora de proveer la orientación a las entidades, como se desarrolla a continuación.

La primera discusión, de tipo operativo, surgió respecto del mandato de dar guía desde la COP a las entidades del mecanismo financiero bajo el Acuerdo. En ese sentido, se resolvió con cierta facilidad que la CMA recomiende a través de la COP que el Comité Permanente de Finanzas prepare la guía preliminar para el GEF y GCF, así como otros fondos dentro del GEF (Fondo Especial para el Clima y el Fondo para los Países Menos Adelantados, los cuales también fueron puestos al servicio del Acuerdo de París en la COP 24). Esto fue adoptado en 2018 con la decisión 3/CMA.1, párrafo 9.

1. GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY – GEF

El inicio del mandato de servir al Acuerdo de París coincidió en gran parte con el inicio de las negociaciones para el nuevo período de reposición del Fondo (7ma reposición, período 2018-2022). Se trata de un ejercicio cada cuatro años en el que el GEF no sólo inicia un proceso de reposición de fondos para el período siguiente, sino que además revisa y reorienta sus estrategias de trabajo.

Las negociaciones de reposición tienen lugar entre los países donantes del Fondo, con participación de una Parte Observadora por región de países receptores. Se trata de discusiones al margen tanto de las COPs como de las Reuniones del Consejo del GEF ya que constituyen un proceso en sí mismo cuyos resultados, no obstante, hacen a la dinámica de la Convención y los compromisos de todas sus Partes. Esto es así por cuanto se definen los montos que recibirá cada país para ejecutar los proyectos que hacen al cumplimiento de las Convenciones de Río y otros instrumentos ambientales (como el Convenio de Minamata), entre otras cuestiones.

En el marco de este reinicio de la estrategia del GEF para el ciclo de reposición siguiente, se incorporó a los temas del Fondo el responder al Acuerdo de París. Por este motivo, las conversaciones en el trabajo de la COP estuvieron teñidas por las expectativas y novedades de lo que sucedía durante la negociación del proceso de reposición. En este juego entre los dos espacios (reposición del GEF y COP) hubo tensiones entre las Partes que son países desarrollados donantes del GEF⁶ y los países en desarrollo (donantes⁷ o no) ya que los primeros abogaron por mantener separadas las discusiones mientras que los segundos se manifestaron a favor de reforzar la autoridad guía de la COP para orientar al GEF respecto de algunos elementos puntuales.

En ese sentido, una de las mayores preocupaciones estuvo dada por la creciente sensación -finalmente confirmada- de que la reposición del 7mo período sería inferior a la del período anterior. Ello explica las referencias en las decisiones de las COP 22 y 23 a mantener una reposición robusta que pueda hacer frente a la entrada en vigor del Acuerdo de París pero también a las necesidades y prioridades de los países en desarrollo en general.

También vinculado con los recursos estuvo la discusión sobre los criterios de acceso a los fondos, es decir, la *elegibilidad*. Si bien la decisión 1/CP.21 requiere que las entidades del mecanismo financiero provean recursos de manera *predecible y adecuada*, así como que *mejoren la coordinación y generen*

⁶Australia, Austria, Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Eslovenia, España, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos.

⁷Sudáfrica, India, Brasil, México, China, Costa de Marfil

procedimientos de aplicación simplificados y eficientes, durante la reposición del GEF se intentó diferenciar el acceso a los fondos para los llamados “países de renta media”. Los países afectados por dicha categoría, y el G77 en general, fueron enfáticos en mantener los criterios de la Convención (*países desarrollados y países en desarrollo y Anexo I y No Anexo I*) en lo referente a acceso a los fondos, mientras que las Partes desarrolladas (donantes o no) enfatizaron la importancia de canalizar los fondos de manera estratégica y recordando que el Acuerdo de París no replica la división entre Anexos. La incorporación de este tipo de categorías podía implicar convalidar diferencias en los requisitos de cofinanciamiento, generando mayores exigencias que para los países de rentas bajas o bien, que el acceso a recursos tuviera lugar mediante instrumentos que no fueran donaciones.

Sobre este punto, se llegó en la COP 23 a un párrafo de compromiso en el que se solicita al GEF que siga aplicando sus políticas de donación y financiación *de conformidad con las disposiciones de la Convención, decisiones pertinentes de la COP e instrumento constitutivo del GEF*.

Un tercer tema altamente debatido en el espacio COP vinculado con la puesta en marcha del Acuerdo de París tuvo que ver con “la alineación de la programación del GEF con las prioridades definidas por las NDC”. Esta intención fue fuertemente defendida por las Partes que son Países desarrollados, aunque no únicamente. El G77 resistió la propuesta, teniendo presente que no todos los Estados Parte de la Convención formaban parte del Acuerdo de París y que no todos los proyectos que solicitan financiamiento del GEF serían para las NDC aunque sí para cumplir con los objetivos de la Convención, en especial aquellos vinculados a adaptación. Finalmente, y atento la posición de los Estados Unidos frente al Acuerdo, la intención de mantener este lenguaje no prosperó. Se señala en concreto que Estados Unidos redujo la contribución al Fondo precisamente por su posición frente al cambio climático en general, aunque realizaron un aporte teniendo presente que el Fondo responde también a las otras Convenciones de Río 92’. Resultó bastante claro para todas las Partes que continuar enfatizando el rol del Acuerdo de París dificultaría aún más la predisposición de ese país de realizar aportes a la entidad.

Referencias y llamados a que el GEF incluya o estudie incluir en sus modalidades de trabajo a las agencias de acceso directo no obtuvieron consenso en ninguna de las reuniones abarcadas en este trabajo. El principal argumento a favor de esta inclusión fue sostenido por AOSIS, señalando que son pocas las agencias que trabajan con sus países y ello dificulta el acceso a fondos. Los principales argumentos en contra incluyeron el argumento de que operativamente el GEF no puede involucrar esta modalidad por ser una filial del Banco Mundial y que podría generar una acreditación masiva (*floodgate*) de instituciones nacionales para entrar al sistema GEF.

Finalmente, y como ejemplo más concreto de los logros obtenidos en el GEF en relación al Acuerdo de París, se destaca el establecimiento y mantenimiento de la Iniciativa de Fomento para la Transparencia (CBIT por su sigla en inglés). Esta iniciativa fue establecida mediante el párrafo 84 de la decisión 1/CP.21 con el fin de mejorar las capacidades de las Partes que son países en desarrollo en lo respectivo a la transparencia del Acuerdo. El CBIT constituye una necesidad prioritaria para la presentación de información. A lo largo de las decisiones adoptadas en las COP 22, 23 y 24 se observa el avance en el lanzamiento e institucionalización de la Iniciativa, que fue primero financiada con contribuciones voluntarias de países que son Partes desarrolladas contribuyentes y, luego, incorporada a la programación del GEF a raíz del proceso de Reposición para su 7mo período de trabajo como una parte de la programación oficial, lo cual reforzó crecientemente la previsibilidad de los fondos destinados a ella.

2. GREEN CLIMATE FUND – GCF

El lanzamiento del Fondo Verde del Clima fue el gran evento del proceso post París en negociaciones de financiamiento climático. Tras varios años de organización interna, la aprobación de los primeros

proyectos en 2016 constituyó para muchos una señal política del momento climático que caracterizó la adopción del Acuerdo.

De manera similar a lo ocurrido con el GEF y su proceso de reposición, las negociaciones de decisiones de guía para el GCF estuvieron teñidas por las discusiones en la Junta del Organismo en torno a diferentes temas: aprobación de proyectos, acreditación de agencias, desembolso de fondos, criterios de elegibilidad, entre otros. En ese sentido, se observa que las decisiones 10/CP.22, 9/CP.23 y 5/CP.24 dan cuenta de diferentes avances operacionales y administrativos que hacen al funcionamiento del Fondo en respuesta a guías anteriores de la COP.

Teniendo presente que el actual trabajo se concentra en los avances vinculados al proceso de París, se procede a analizar algunas discusiones que hacen a las funciones del Fondo Verde en tanto que una de las dos entidades que operan el mecanismo financiero al servicio del Acuerdo de París.

Desde esta perspectiva, uno de los temas más debatidos ha sido la facilidad o predisposición de los miembros de la Junta que son países desarrollados en aprobar proyectos de adaptación. Los países en desarrollo hicieron reiterados intentos a lo largo de los tres años de trabajo para incluir lenguaje que manifestara la poca materialización de acceso a recursos para la adaptación (no aprobación de proyectos, dificultades para agencias con foco en adaptación de ser acreditadas) sin éxito, a raíz de la resistencia de delegaciones de Partes que son países desarrollados.

Otra cuestión de gran relevancia para las Partes que son países en desarrollo es la condición de acceso simplificado y eficiente a los recursos. Conforme indicaron en reiteradas ocasiones delegados de países receptores y agencias, la burocracia en torno al acceso a los recursos del Fondo es abrumadora, lo que dificulta la posibilidad de los países con menores capacidades de acceder a los recursos. Parte de esta problemática está relacionada con la dificultad de las Agencias Nacionales para acreditarse ante el Fondo, siendo que, a diferencia del GEF, el GCF permite el Acceso Directo. Uno de los múltiples beneficios de esta modalidad es justamente la capacidad de acceder a los recursos de manera directa, permitiendo creación de capacidades y que el dinero quede en el país en lugar de salir como es el caso de las agencias internacionales. Por este motivo, las Partes que son países en desarrollo, entre los que se destaca Argentina, Brasil, Uruguay, AOSIS y el G77 hicieron hincapié de manera reiterada en incorporar lenguaje que pusiera de manifiesto estas dificultades y solicitara a la Junta avanzar en soluciones. Las Partes que son países desarrollados, no obstante, tales como la Unión Europea, Japón y Australia, mantuvieron una posición reticente a incorporar lenguaje sobre estos temas, argumentando que se trataba de cuestiones aún bajo discusión en el seno del Fondo Verde o incluso manifestando su desconfianza hacia los procesos de acceso directo. Como conclusión, se lograron formulaciones de compromiso del tenor de “Observar con preocupación” determinadas circunstancias.

Otro de los temas más debatidos a partir de la COP 23 tuvo que ver con las condiciones de elegibilidad de los proyectos, ya que en sintonía con lo ocurrido en el GEF, algunas Partes que son países desarrollados incluyeron la consideración de “renta” en la evaluación de los proyectos ante la Junta para definir la aprobación o no de proyectos e incluso su grado de concesionalidad. De manera similar a lo ocurrido con la Guía del GEF, se incorporó lenguaje alusivo a la Convención y decisiones relevantes de la COP. En particular Argentina, Paraguay, AILAC y delegaciones de países africanos como Sudáfrica defendieron esta inclusión. No obstante y conforme se desprende de la decisión adoptada en la COP 24, continúa la falta de avances en las políticas relativas a la aprobación de propuestas de financiación, incluidos los criterios de elegibilidad o concesionalidad.

Para la COP 24 ya se hablaba de un proceso formal de reposición también dentro del FVC, lo cual motivó propuestas de algunas partes de que el SCF realizara una evaluación sobre las necesidades de los países en desarrollo para cumplir con la implementación de la Convención que sirviera como insumo en las discusiones de reposición. Sin embargo, las Partes que son países desarrollados no apoyaron esta iniciativa. Otras controversias incluyeron los llamados a terminar con la falta de políticas o las

brechas (*policy gaps*) y que los países avanzaran con sus contribuciones iniciales al Fondo. Para un resumen de las cuestiones discutidas y las posiciones en torno a las mismas tanto para GEF como GCF, ver las Tablas 4 y 5 al final del trabajo.

G. CONCLUSIÓN

Como se señaló al comienzo del presente acápite, los temas financieros dentro de la CMNUCC suelen ser de los más difíciles y lentos en avanzar. El Acuerdo de París, al generar una nueva estructura con sus compromisos y obligaciones, pedidos y mandatos, requirió de innumerables horas de atención que permitieran, en algunos casos, adecuar los procedimientos existentes y, en otros, la elaboración de procedimientos nuevos para poder materializar el Acuerdo.

Como pilar fundamental para cumplir con este camino común fijado en París en 2015, la negociación de los temas financieros reviste de una importancia estratégica. De los recursos financieros dependen no sólo las acciones de mitigación y adaptación, sino la transparencia del proceso, lo cual es, en últimas, la confianza que mueve los esfuerzos a una mayor ambición.

Podría argumentarse que los resultados del PAWP en cuanto a estos temas han sido modestos. No obstante, sí pueden ser considerados lo suficientemente sólidos para continuar trabajando en un sistema mejor, más preciso y eventualmente justo con el planeta en que vivimos.

H. BIBLIOGRAFÍA

- APA. (2018). (19 octubre de 2018). Joint reflections note by the presiding officers of the Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement, the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice and the Subsidiary Body for Implementation. Addendum 4. Matters relating to Article 9 of the Paris Agreement and paragraphs 52–64 of decision 1/CP.21
- Australia. (2016). *Roadmap to \$100 billion*. Obtenido de <https://dfat.gov.au/international-relations/themes/climate-change/Documents/climate-finance-roadmap-to-us100-billion.pdf>
- CMA. (14 de diciembre de 2018). Setting a new collective quantified goal on finance in accordance with decision 1/CP.21, paragraph 53. Katowice, Polonia (Decision 14/CMA.1).
- CMA. (2019). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the third part of its first session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018.
- CMA. (2016). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the first part of its first session, held in Marrakech from 15 to 18 November 2016.
- CMA. (2018). Decision 12/CMA.1 Identification of the information to be provided by Parties in accordance with Article 9, paragraph 5, of the Paris Agreement.
- CMA. (2018). Decision 13/CMA.1 Matters relating to the Adaptation Fund.
- CMA. (2018). Decision 18/CMA.1 Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement.
- CMP (2017). Decision 1/CMP.13 Report of the Adaptation Fund Board. Bonn, Alemania

- Co- Facilitators. (mayo de 2017). Informal Note: Modalities for the accounting of financial resources provided and mobilized through public interventions in accordance with Article 9, paragraph 7, of the Paris Agreement. Bonn, Alemania.
- Co-Chairs Agenda Item 8 . (12 at 10.00hs de noviembre de 2016). Agenda Item 8 (b) Further matters related to the implementation of the Paris Agreement: Explanatory Note by the Co-Chairs. Marrakech, Marruecos.
- Co-Chairs APA agenda item 8. (14 at 19.00 hs de noviembre de 2016). Agenda Item 8 - Further matters related to the implementation of the Paris Agreement. Marrakech, Marruecos.
- Co-Chairs APA agenda item 8. (15 de noviembre 2017) Informal Note. COP agenda item 10(f) Process to identify the information to be provided by Parties in accordance with Article 9, paragraph 5, of the Paris Agreement
- Co-Chairs on SBSTA item 11. (2017). Informal Note: Modalities for the accounting of financial resources provided and mobilized through public interventions in accordance with Article 9, paragraph 7, of the Paris Agreement. Bonn, Alemania.
- Co-Chairs SBSTA item 13. (2016). Reflections Note: Modalities for the accounting of financial resources provided and mobilized through public interventions in accordance with Article 9, paragraph 7, of the Paris Agreement. Marrakech, Marruecos.
- Co-Chairs. (9 at 10.20hs de mayo de 2018). Draft textual elements for SBSTA agenda item 13. Bangkok, Tailandia.
- Conferencia de las Partes (2013). Decision 3/CP.19 Finanzas climáticas de largo plazo.
- Conferencia de las Partes (2014). Decision 5/CP.20 Finanzas climáticas de largo plazo.
- Conferencia de las Partes. (2015). Decisión 1/CP.21 Aprobación del Acuerdo de París.
- Conferencia de las Partes. (2016). Decisión 11/CP.22 Informe del Fondo para el Medio Ambiente Mundial a la Conferencia de las Partes y orientación al Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Marrakech, Marruecos.
- Conferencia de las Partes. (2016). Decision 1/CP.22 Preparations for the entry into force of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. Marrakech, Marruecos.
- Conferencia de las Partes. (2016). Decision 11/CP.22 Informe del Fondo para el Medio Ambiente Mundial a la Conferencia de las Partes y orientación al Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Marrakech, Marruecos.
- Conferencia de las Partes. (2016). Decisión 20/CP.22 Informe del Fondo Verde para el Clima a la Conferencia de las Partes y orientación al Fondo Verde para el Clima . Marrakech, Marruecos.
- Conferencia de las Partes. (2016). Decisión 7/CP.22, Finanzas climáticas de largo plazo. Marrakech, Marruecos.
- Conferencia de las Partes. (2017). Decisión 10/CP.23 Informe del Fondo para el Medio Ambiente Mundial a la Conferencia de las Partes y orientación al Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Bonn, Alemania.
- Conferencia de las Partes. (2017). Decisión 6/CP.23, Finanzas climáticas de largo plazo. Bonn, Alemania.
- Conferencia de las Partes. (2017). Decisión 6/CP.24 Informe del Fondo para el Medio Ambiente Mundial a la Conferencia de las Partes y orientación al Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Katowice, Polonia.

- Conferencia de las Partes. (2017). Decisión 9/CP.23 Informe del Fondo Verde para el Clima a la Conferencia de las Partes y orientación al Fondo Verde para el Clima. Bonn, Alemania.
- Conferencia de las Partes. (2018). Decisión 3/CP.24, Finanzas climáticas de largo plazo. Katowice, Polonia.
- Conferencia de las Partes. (2018). Decisión 5/CP.24 Informe del Fondo Verde para el Clima a la Conferencia de las Partes y orientación al Fondo Verde para el Clima. Katowice, Polonia.
- Conferencia de las Partes. (2018). Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. Katowice, Polonia.
- Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (2015). Acuerdo de París . París, Francia.
- FCCC/CP/2017/L.8. (2017). Obtenido de Decisión CP.23 Informe del Fondo Verde para el Clima a la Conferencia de las Partes y orientación al Fondo Verde para el Clima: unfccc.int
- Grupo Africano. (mayo de 2018). Arab Group Statement. Bonn.
- <http://enb.iisd.org/download/pdf/enb12689e.pdf>. (2016). *Marrakech Climate Change Conference - November 2016*. Obtenido de IISD Reporting Services: <http://enb.iisd.org/climate/cop22/enb/>
- <http://enb.iisd.org/download/pdf/enb12714e.pdf>. (2017). *Fiji / Bonn Climate Change Conference 2017*. Obtenido de IISD Reporting Services: <http://enb.iisd.org/climate/cop23/enb/>
- <http://enb.iisd.org/download/pdf/enb12747e.pdf>. (2018). *Katowice Climate Change Conference - December 2018*. Obtenido de IISD Reporting Services: <http://enb.iisd.org/climate/cop24/enb/>
- Naciones Unidas . (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Nueva York.
- República de Egipto en nombre del Grupo Africano. (mayo de 2018). Submission by the Arab Republic of Egypt on behalf of the African Group of Negotiators on Inputs for the Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement. Bonn, Alemania.
- SBSTA . (8 at 22.56 hs de septiembre de 2018). Draft Text on: SBSTA agenda item 13- Modalities for the accounting of financial resources provided and mobilized through public interventions in accordance with Article 9, paragraph 7, of the Paris Agreement. Bangkok, Tailandia.
- SBSTA Chair. (9 de Septiembre de 2018). Paris Agreement Work Programme: Draft Conclusions proposed by the Chair. Bangkok, Tailandia.
- SBSTA. (6 at 7.30 de diciembre de 2018). Draft Text on SBSTA 49 agenda item 12, Modalities for the accounting of financial resources provided and mobilized through public interventions in accordance with Article 9, paragraph 7, of the Paris Agreement.
- SBSTA. (8 at 11.30hs de diciembre de 2018). Draft Text on SBSTA 49 agenda item 12, Modalities for the accounting of financial resources provided and mobilized through public interventions in accordance with Article 9, paragraph 7, of the Paris Agreement. Katowice, Polonia.
- SBSTA. (8 de diciembre de 2019). Paris Agreement Work Programme - Draft conclusions proposed by the Chair. Katowice, Polonia.
- Secretaría CMNUCCC. (2017). *Round-table discussion on the process to identify information to be provided under Article 9, paragraph 5, of the Paris Agreement*.
- Standing Committee on Finance. (2017). Biennial Assessment and Overview of climate finance flows.

TABLA 1: POSICIÓN GENERAL GRUPOS DE NEGOCIACIÓN Y PARTES RESPECTO DEL Art. 9.5

TEMAS CLAVE	GRUPOS Y/O PARTES		
	AOSIS	UNION EUROPEA	GRUPO AFRICANO Y LMDC
Posición frente al art. 9.5	A favor de brindar mayor información para dar claridad a los niveles esperados de provisión y movilización de finanzas climáticas de diferentes fuentes	Considera que las <i>submissions</i> representan un medio suficiente para comunicar la información solicitada en el art. 9.5	Los Países en desarrollo necesitan más claridad en la forma de comunicar la información, incluyendo claridad en que se mantenga el sistema de comunicación existente
Contenido cualitativo	Provisión de información sobre limitaciones y falta de certeza para justificar no proveer cierta información <i>ex ante</i>		Hincapié en la información que hace al vínculo entre necesidades de los países en desarrollo y provisión de apoyo, ej.: Proveer información sobre los criterios usados para determinar cómo se tienen en cuenta las necesidades financieras de las Partes que son países en desarrollo
Contenido cuantitativo	Inclusión de mayores informaciones a presentar con el fin de aumentar la granularidad de la información y aumentar la precisión. Insistencia en la información relativa a la adaptación.		Aportó una lista de elementos que deben ser informados en línea con la intención de obtener mayor granularidad y detalle para mejor previsión de fondos Insistencia en información relativa a la adaptación.
Finanzas movilizadas	Mayor información para dar claridad a los niveles esperados de provisión y movilización de finanzas climáticas de diferentes fuentes		Información sobre políticas, programas, prioridades e información de acciones y planes para movilizar financiamiento adicional Monto indicativo de finanzas públicas en los mercados de capitales, por ejemplo cuando se otorgan préstamos públicos y la movilización de recursos

Fuentes:

AOSIS. (s.f.). AOSIS inputs to three guiding questions for the identification of the information to be provided by Parties in accordance with Article 9, paragraph 5, of the Paris Agreement.

Austria en nombre de la Unión Europea y sus Estados Miembro. (s.f.). Modalities for biennially communicating finance information on the provision of public financial resources to developing countries in accordance with Article 9.5 of the Paris Agreement. Bonn, Alemania.

Egipto en nombre del G77 y Like Minded Group of Developing Countries. (2018). Conference Room Paper Biennial Communication of Indicative Support and Reporting: Draft Decision. Bonn, Alemania.

TABLA 2: POSICIÓN GENERAL GRUPOS DE NEGOCIACIÓN Y PARTES RESPECTO DEL FONDO DE ADAPTACIÓN

TEMAS CLAVE	GRUPOS Y/O PARTES						
	ARGENTINA- BRASIL- URUGUAY	UNION EUROPEA	LEAST DEVELOPED COUNTRIES GROUP (LDC)	AUSTRALIA, CANADÁ, JAPÓN Y ESTADOS UNIDOS	G77 & CHINA	UNION EUROPEA	CANADA
Relación FA - AP	El FA reforzará la implementación del AP, en particular en lo relativo al apoyo a las Partes que son países en desarrollo en sus acciones vinculadas a adaptación en línea con el Art. 2 del Acuerdo. <i>shall serve</i> : deberá servir al AP desde el 1ro de enero del 2019	El FA debe centrarse en sus ventajas comparativas dentro de la arquitectura financiera climática (proyectos de adaptación de pequeña escala, acceso directo, etc.) El FA deberá servir el Acuerdo de París bajo la guía de y respondiendo a la CMA desde el 2019 en adelante y luego exclusivamente desde 2021.	Debe servir al AP. El FA debería coordinar con otros fondos y entidades para apoyo de los proyectos /programas de adaptación en países en desarrollo, buscando coherencia y complementariedad.	El FA se mantendrá complementario con las entidades operativas del mecanismo financiero del AP y evitará duplicaciones. No es parte del mecanismo. Cuando se decida su servicio al AP, el FA continuará teniendo un rol único en la arquitectura financiera internacional climática con acceso directo, donaciones para adaptación y proyectos de pequeña escala.	El FA reforzará la implementación del AP, en particular en el apoyo a los países en desarrollo y sus acciones de adaptación en línea con el Art. 2 del AP.	Ya está sirviendo al AP, pero se debe enfocar su rol en sus ventajas competitivas. No será parte del Mecanismo Financiero Destaca el uso de acceso directo y su efecto empoderador de los países con relación a la adaptación.	El FA fue creado en un contexto específico con funciones específicas. Hoy la arquitectura es diferente y se debe evaluar el fondo en función de su efectividad y logros. El FA debería evitar duplicar esfuerzos y centrarse en sus ventajas comparativas con respecto a los otros fondos existentes
Origen de los fondos	Continuará recibiendo financiamiento de los fondos devengados de los proyectos bajo el Mecanismo	Período de transición (2019-2020): fondos devengados del MDL del PK y del PA, y otras fuentes innovadoras de fi-	El FA deberá ser financiado por los fondos devengados de los mecanismos resultantes del Art. 6.2 y 6.4 del AP.	El financiamiento no podrá provenir del mecanismo establecido en el Art. 6.2 ni de ninguna otra fuente obligatoria.	Flexible y diverso		Debe buscar nuevas fuentes de financiamiento público y privado

	de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto (PK) y otras Fuentes de financiamiento. También podrá recibir fondos adicionales voluntarios de las Partes y organizaciones internacionales. Eventualmente podría financiarse de los fondos devengados del mecanismo establecido en función del Art. 6	nanciamiento y financiamiento público voluntario. Desde 2021: la fuente principal de financiamiento deberá ser los fondos devengados de PA en línea con su art. 6. así como otras fuentes innovadoras de financiamiento y financiamiento público voluntario					
Cambios institucionales	Poco detalle, queda en función de la Junta del FA, la Secretaría y el Administrador fiduciario desarrollar los arreglos legales necesarios para regular las provisiones de los servicios requeridos, términos y condiciones para ellos y los estándares de desempeño de la Secretaría y	El balance actual entre países desarrollados y países en desarrollo se mantendrá, si la fuente de financiamiento primaria son los fondos devengados de PA en línea con el Art. 6. Si la fuente de financiamiento cambia, se debe revisar el balance regional. No puede mantenerse lenguaje que	El FA será manejado por una Junta que tendrá asegurado un asiento para representantes de LDC y otro para SIDS. Solo Partes de la CMA o CMP podrán estar en la Junta. El FA podrá aplicar las políticas existentes y guías establecidas bajo el PK. Se lo invitará a mejorar las guías conforme	La Junta no deberá tener diferencias entre Anexo I y II y se decidirá una nueva composición bajo la CMA. Deberá haber un balance apropiado entre los miembros de la nueva Junta teniendo en consideración la representación geográfica y género, y también a SIDS y LDC. Sólo partes del AP pueden ser miembros de la Junta.		Podría cambiarse la composición de la Junta dependiendo de los resultados del trabajo preparatorio. La composición de la Junta deberá estar en línea con los principios generales del AP.	

	el Administrador fiduciario que sirvan al FA.	identifique a los miembros como Anexo I o no Anexo I.	las mejores prácticas internacionales. Poca voluntad de cambios: continuará funcionando bajo los arreglos establecidos bajo el PK.				
--	---	---	--	--	--	--	--

TABLA 2: POSICIÓN GENERAL GRUPOS DE NEGOCIACIÓN Y PARTES RESPECTO DEL FONDO DE ADAPTACIÓN (BIS)

TEMAS CLAVE	GRUPOS Y/O PARTES				
	JAPON	NORUEGA	COREA	SUIZA	NUEVA ZELANDA
Relación FA - AP	Rol importante en el financiamiento de la adaptación bajo AP. Analizar en detalle sus funciones en el escenario financiero climático general y estudiar complementariedad, coherencia y eficiencia.	El FA puede servir al AP. Debe complementarse coherentemente con los demás fondos y concentrarse en sus ventajas comparativas.	El FA, como institución establecida bajo el PK, necesita una serie de cambios en su status legal y estructura de gobierno para servir al AP.	El FA debería servir al AP bajo entendimientos comunes de que seguirá enfocándose en sus ventajas comparativas.	Evitar duplicación de esfuerzos, asegurar coherencia y complementariedad. Tener presente ventaja comparativa en acompañar proyectos de pequeña escala de adaptación. No debería ser una entidad operativa del mecanismo financiero, sino un Fondo bajo la CMA.

Origen de los fondos	Podría provenir del resultado del mecanismo establecido bajo el Art. 6.4, sin prejuzgar sobre el desarrollo de esas negociaciones. Debe generar ingresos propios, considerar elementos financieros innovadores como trabajar con el sector privado. No esperar financiamiento sólo de las Partes que son países desarrollados del AP, sino también de otras Partes.	Eventuales ingresos del mecanismo establecido por el Art. 6, de contribuciones bilaterales y otros.	El FA solo podrá servir al AP con una estrategia de movilización de recursos sustentable en el largo plazo.	Fuente primaria de financiamiento: los fondos devengados de los mecanismos de mercado.	Mecanismo establecido bajo 6.4. También fuentes voluntarias. Podría seguir recibiendo recursos de los fondos devengados del CMP hasta el final de su vida útil.
Cambios institucionales	Los principios del AP deben estar reflejados en la estructura y funcionamiento del FA.	Se deberán analizar cambios en la Junta, el Secretariado y el Administrador fiduciario.		Repensar los elementos: elegibilidad, proceso de acreditación, salvaguardas, relación con los otros fondos, servicios de Secretaría y del Administrador fiduciario, composición de la Junta y guía al Fondo.	Modificar la composición de la Junta, eliminar referencia a Anexos y respetar representación regional con representación extra para donantes y países más vulnerables.

Fuentes:

AOSIS. (4 de abril de 2017). Preparations for the entry into force of the Paris Agreement: Adaptation Fund.

AOSIS. (mayo de 2018). APA Item 8: Matters relating to the Adaptation Fund.

Argentina, Brasil y Uruguay. (2017). Draft Decision.

Australia, Canadá, Estados Unidos y Japón. (2017). Matters relating to the Adaptation Fund.

Australia, Canadá, Japón y Estados Unidos. (2018). Matters relating to the Adaptation Fund Submission by Australia, Canada, Japan and the United States of America.

Canada. (marzo de 2017). Views on the Governance and Institutional Arrangements, Safeguards and Operating Modalities for the Adaptation Fund to Serve the Paris Agreement.

Corea. (s.f.). How the Adaptation Fund Should Serve the Paris Agreement.

Environmental Integrity Group. (s.f.). Proposed textual narrative elements from EIG for AF.

G77 más China. (s.f.). G77 and China on APA item 8.

Japón. (s.f.). Japan's submission on the views on the governance and institutional arrangement, safeguards and operating modalities for the Adaptation Fund to serve the Paris Agreement.

LDC. (s.f.). Submission by Ethiopia on behalf of the Least Developed Countries Group on views on the governance and institutional arrangements, safeguards and operating modalities for the Adaptation Fund to serve the Paris Agreement.

Least Developed Countries. (s.f.). Inputs from the Least Developed Countries Group to the APA Agenda 8 (Adaptation Fund).

Malta en nombre de la Unión Europea y sus Estados Miembro. (marzo de 2017). Views on the governance and institutional arrangements, safeguards and operating modalities for the Adaptation Fund to serve the Paris Agreement.

Noruega. (s.f.). Submission from Norway on The Adaptation Fund serving the Paris Agreement.

Nueva Zelanda. (abril de 2017). Submission to the APA on the Adaptation Fund serving the Paris Agreement.

Suiza. (s.f.). Swiss Proposal for Headings, Sub-Headings and Elements of Text on the future of the AF under APA item 8.

Unión Europea y Estados Miembro. (2 de mayo de 2018). Submission by the EU and its Member States on textual elements for the CMA decision in 2018.

Unión Europea y Estados Miembro. (5 de mayo de 2018). Submission by the EU and its Member States on textual elements for the CMA decision in 2018.

TABLA 3: COMPILACIÓN DE RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE LOS COFACILITADORES SOBRE 9.7¹

PREGUNTAS	GRUPOS Y/O PARTES					
	BRASIL	CANADA	AILAC	LDC	LMDC	INDONESIA
¿Cuáles son las dificultades y lagunas de información presentes en	Necesidad de poder agregar la información. Las Partes deberían informar qué están entendiendo	El sistema actual no captura adecuadamente todos los fon-	Existen dificultades técnicas y políticas, variada la calidad de la	No replicar el proceso existente., Adaptar al contexto Post París.	El principal desafío es tener un entendimiento común de qué se en-	La metodología usada ahora es muy variada entre las Partes que

¹El cuadro se organizó en torno a las tres preguntas guía establecidos por el SBSTA en sus conclusiones de la sesión 44. Sin embargo, la primera parte de la primera pregunta (cuáles son los instrumentos de reporte existentes para finanzas provistas y movilizadas a través de intervenciones públicas) ha sido evitada para concentrarse en los elementos nuevos de discusión.

<p>las modalidades existentes para contabilizar apoyo financiero provisto y movilizado mediante intervenciones públicas?</p>	<p>por cada categoría que reportan. Las Tablas CTF proveen un medio sencillo para facilitar el reporte, pero falta entendimiento común de las categorías allí dispuesta, lo cual disminuye su utilidad. Se completan con distinto grado de detalle.</p>	<p>dos que hay en el sistema multilateral.</p>	<p>información y disponibilidad, cuestiones de definiciones, falta de comparabilidad por distintas metodologías aplicadas, complejidad en la relación de fondos climáticos con otros fondos. Inconsistencias en cómo se han aplicado las guías existentes. falta de definiciones y metodologías acordadas</p>	<p>Faltan detalles y consistencia en la información provista hasta ahora. Diferente formato y nivel de detalles en las modalidades existentes, difícil comparar y encontrar consistencia en los datos. Falta de definiciones comunes, metodologías y entendimiento claro de finanzas climáticas</p>	<p>tiende por finanzas climáticas</p>	<p>reportan. Las Partes deberían compartir cómo usaron las intervenciones públicas para proveer y movilizar finanzas climáticas. Falta definición común de finanzas privadas. Se debería tener una operativa para cumplir con el reporte.</p>
<p>¿Qué modalidades de contabilidad necesitan ser desarrolladas para servir al AP, de acuerdo con el Art. 9.7 y cuáles son los desafíos para desarrollar esas modalidades de contabilidad y cómo pueden ser atendidos?</p>	<p>La base para las nuevas modalidades deben ser los instrumentos de reporte actuales (comunicaciones nacionales, reportes bianuales). Lograr entendimiento común de conceptos clave. Importante que pueda explicarse cómo se considera lo que se reporta y desagregar al máximo posible. Propone usar la definición operacional de “finanza climática” del Comité Permanente de Finanzas</p>	<p>Se debería contar con un sistema más estructurado para lidiar con los recursos financieros privados movilizados. Utilizar el trabajo de la OECD. El formato tabular proveería el mejor medio para capturar y comunicar de manera consistente los recursos privados movilizados. Importante poder comparar en el tiempo.</p>	<p>Principal obstáculo en la contabilidad del apoyo es la falta de una definición de finanzas climáticas común. Propone sugerencias de mejoras para las nuevas guías.</p>	<p>Propone elementos a evitar como la doble contabilidad, entendimiento común de finanzas climáticas y diferentes grados de detalle de la información provista.</p>	<p>Incluir información clara de los entornos habilitadores de los países que reportan La modalidad de reporte deberá mostrar los recursos que se reciben para implementar las NDC Propone mejoras para las nuevas guías en pos de obtener información más detallada</p>	

<p>¿Cómo asegurar que las modalidades de contabilidad se desarrollen a tiempo para ser integradas en el marco de transparencia establecido bajo el AP?</p>	<p>Realizar reuniones informales y formales hasta que ambos procesos se concluyan. Coordinación entre los Co Presidentes del APA y el Presidente del SBSTA.</p>			<p>Tener presente la secuencia de ambos procesos para asegurar integración apropiada del trabajo realizado. SBSTA debe terminar su trabajo lo antes posible ya que el AP podría entrar en vigor antes de lo esperado.</p>	<p>Asegurar que en las modalidades de contabilidad se desarrollan a tiempo para ser integradas al marco de transparencia</p>	
---	---	--	--	---	--	--

TABLA 3: COMPILACIÓN DE RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE LOS COFACILITADORES SOBRE 9.7 (bis)

PREGUNTAS	GRUPOS Y/O PARTES					
	JAPON	AOSIS	NUEVA ZELANDA	NORUEGA	RUSIA	UNION EUROPEA
<p>¿Cuáles son las dificultades y lagunas de información presentes en las modalidades existentes para contabilizar apoyo financiero provisto y movilizado mediante intervenciones públicas?</p>	<p>Las Partes ya han provisto información detallada en las <i>submissions</i> presentadas. La transparencia y comparabilidad de los datos está dada por las guías comunes.</p>	<p>Las modalidades para reportar actuales pueden no ser adecuadas, ya que no otorgan una transparencia tal que permita comparar y evaluar de manera consistente los esfuerzos de las Partes desarrolladas en movilizar y proveer recursos. Faltan definiciones comunes en conceptos claves (“finanzas climáticas”)</p>	<p>Limitaciones a la comparabilidad de la información. Difieren los tipos de sistemas y metodologías para reportar los recursos dependiendo de la fuente financiera. Hay lagunas en la contabilidad de finanzas movilizadas por intervenciones públicas.</p>	<p>Se debe mejorar la consistencia de la información y la armonización de prácticas entre los donantes. Principales desafíos: capturar información de Bancos Multilaterales de Desarrollo y otras entidades privadas; contabilizar las finanzas climáticas privadas movilizadas. Falta de definición común acordada.</p>		<p>Los principios que han usado algunos grupos sobre finanzas climáticas movilizadas no están acordados universalmente. Para lograr contabilidad global se requiere mayor comparabilidad de los datos y usar información de otras fuentes</p>

<p>¿Qué modalidades de contabilidad necesitan ser desarrolladas para servir al AP, de acuerdo con el Art. 9.7 y cuáles son los desafíos para desarrollar esas modalidades de contabilidad y cómo pueden ser atendidos?</p>	<p>Existen desafíos para reportar lo movilizado ya que no hay metodologías para reportar finanzas privadas. Tener presente el rol de actores no estatales y subnacionales, y compartir experiencias y discutir las nuevas propuestas de instrumentos</p>		<p>Diseñar un sistema que se base en las tablas existentes y en los estudios bianuales del SCF. Las nuevas tablas deben poder aportar información al Balance Mundial y Marco de Transparencia. Acordar flexibilidad conforme las capacidades de los países y sus obligaciones.</p>	<p>Utilizar metodologías desarrolladas por OCDE, por Ej. marcadores de Río. Pensar en alinear la metodología con la de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Información debe aportar al Balance Mundial. Evitar doble contabilidad.</p>	<p>Usar estándares y políticas del Comité de Desarrollo de la OCDE como base. Determinar los criterios de selección del apoyo provisto, teniendo en cuenta las especificidades de los sistemas de contabilidad nacionales y mecanismos de asistencia al desarrollo. Se deben usar los conocimientos de las agencias.</p>	<p>SBSTA debe tomar el trabajo de otros grupos como los MDB o el DAC del OECD; también trabajar sobre finanzas movilizadas</p> <p>Hacer más guías a las CTF para asegurar consistencia de enfoques y reporte.</p>
<p>¿Cómo asegurar que las modalidades de contabilidad se desarrollen a tiempo para ser integradas en el marco de transparencia establecido bajo el AP?</p>	<p>El ítem de SBSTA tiene que cooperar con el del APA sobre transparencia y deberían coordinar entre ellos cuando necesiten.</p>		<p>Trabajar de manera cercana con el APA y su marco de transparencia, y tener los objetivos del marco en mente a la hora de desarrollar el trabajo en SBSTA.</p>	<p>SBSTA tiene que terminar mucho antes de 2018 para poder ser apropiadamente integrado a la propuesta que vaya al CMA. Coordinar trabajo entre ambos espacios.</p>		<p>Los tiempos de ambos trabajos están en teoría alineados. Se debe trabajar para no duplicar discusiones ni esfuerzos.</p>

TABLA 3: COMPILACIÓN DE RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE LOS COFACILITADORES SOBRE 9.7 (bis II)

PREGUNTAS	GRUPOS Y/O PARTES			
	SUIZA	TURQUÍA	ESTADOS UNIDOS	VANUATU
<p>¿Cuáles son las dificultades y lagunas de informa-</p>	<p>Modalidades actuales poco claras y variadas entre instituciones, no</p>	<p>Falta de claridad sobre qué países están desarrollados y cuáles en desarrollo.</p>	<p>Falta visión agregada. Accesibilidad: es difícil acceder y manipular la información.</p>	<p>Énfasis en problema de doble y triple contabilidad. Problemática</p>

<p>ción presentes en las modalidades existentes para contabilizar apoyo financiero provisto y movilizado mediante intervenciones públicas?</p>	<p>tienen buen grado de comparabilidad (entre sí ni con otras bases de datos). Para hacer seguimiento coherente para el objetivo 100mil millones USD se debe fomentar el reporte colectivo.</p>	<p>La COP podría coordinar con las instituciones financieras internacionales relevantes, proveer un borrador técnico para clasificar a las Partes y ponerlo a decisión de la COP. Falta definición de “finanzas climáticas”</p>	<p>Falta comparabilidad. La modalidad actual no permite captar lo que los bancos hacen para financiar la acción climática. Evitar doble contabilidad.</p>	<p>la trazabilidad de las finanzas climáticas al lugar de recepción. Mantener la distinción entre AOD y las finanzas climáticas. Necesidad de entendimiento común de “finanzas climáticas”.</p>
<p>¿Qué modalidades de contabilidad necesitan ser desarrolladas para servir al AP, de acuerdo con el Art. 9.7 y cuáles son los desafíos para desarrollar esas modalidades de contabilidad y cómo pueden ser atendidos?</p>	<p>Fomentar un entendimiento común de lo que es finanzas climáticas provistas y movilizadas multilateralmente. Estandarizar reporte para climáticas privadas movilizadas. Modalidades comunes para reportar lo provisto, y lo recibido, de manera de que haya coincidencia entre ambos ejercicios. Modalidades de contabilidad de recursos financieros deben ser aplicables a todos.</p>	<p>Aclarar en la categoría “sectores” explícitamente los sub- sectores que contribuyen con la mitigación y que cubran todas las consideraciones de las partes. Ello colaboraría con el problema de falta de definición de finanzas climáticas.</p>	<p>Incluir iniciativas de datos abiertos. Usar elementos del ecosistema de transparencia, como el informe del SCF, que puede estar mejor preparado para captar los flujos financieros de los MDBs. Compartir información que permita entender metodologías.</p>	<p>Las nuevas modalidades deben partir de las existentes en el proceso CMNUCC, pero adaptadas al proceso post París. Importante medir la efectividad, no sólo cantidad.</p>
<p>¿Cómo asegurar que las modalidades de contabilidad se desarrollen a tiempo para ser integradas en el marco de transparencia establecido bajo el AP?</p>	<p>El trabajo del SBSTA de concluir antes del trabajo del APA.</p>		<p>Resultado final del SBSTA debe estar listo y ser compatible para ser introducido al esquema más amplio de transparencia del APA. Mantener comunicación cercana entre ambos grupos.</p>	

Fuentes

SBSTA. (noviembre de 2016). Development of modalities for the accounting of financial resources provided and mobilized through public interventions in accordance with Article 9, paragraph 7, of the Paris Agreement Submissions from Parties and observer organizations. Marrakech, Marruecos.

TABLA 4: POSICIÓN GENERAL GRUPOS DE NEGOCIACIÓN Y PARTES RESPECTO DE LA GUÍA AL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL (GEF)

TEMAS CLAVE	GRUPOS Y/O PARTES (2016-2017-2018)	
	UNION EUROPEA	AOSIS
CBIT	Apoya su lanzamiento y su incorporación en la programación central del GEF 7.	Llamado a que se considere a las SIDS en los proyectos CBIT a pesar de que no está obligados a reportar bajo el Marco de Transparencia. La mejora en la calidad y frecuencia de reportes voluntarios contribuye a la claridad del escenario financiero climático
ALINEACIÓN NDCs	Apoya la alineación de la programación del GEF con las prioridades indicadas en las INDC y alienta a que continúe en GEF 7. En 2017 incorporaron la importancia de la alineación “con otras estrategias nacionales de cambio climático”	Los recursos financieros climáticos deberían alinearse con prioridades nacionales y regionales identificadas por los países receptores

TABLA 5: POSICIÓN GENERAL GRUPOS DE NEGOCIACIÓN Y PARTES RESPECTO DE LA GUÍA AL FONDO VERDE DEL CLIMA (GCF)

TEMAS CLAVE	GRUPOS Y/O PARTES (2016-2017-2018)	
	UNION EUROPEA	AOSIS
FUNCIONAMIENTO DEL FONDO	<p>El Fondo debería estar más cerca de trabajar de manera orientada a los negocios (<i>business-like manner</i>) con una Secretaría fuerte y una Junta profesional.</p> <p>Llama a terminar de manera expedita las brechas de políticas internas existentes.</p>	Destaca rol del Acceso Directo: aumentar la cantidad de proyectos y cantidad de financiamiento canalizado a través de entidades de acceso directo nacionales y regionales. Solicita facilitar y reforzar la coordinación y desembolso de recursos para apoyar estrategias definidas nacionalmente mediante procesos de aprobación eficientes y simplificados.

ADAPTACIÓN	Enfatiza la importancia de generar propuestas de financiamiento de alta calidad con impacto significativo en términos de mitigación y/o adaptación, siguiendo las mejores prácticas internacionales de gobernanza, ambientales y sociales.	Solicita a la Junta que demuestre el progreso hacia el equilibrio de asignaciones de recursos entre mitigación y adaptación, tal y como solicita el Instrumento de Gobierno del Fondo.
-------------------	--	--

Fuentes

AOSIS. (12 de octubre de 2017). Submission Views and recommendations on the elements to be taken into account in developing guidance to the Global Environment Facility (GEF) and the Green Climate Fund (GCF) by the Republic of the Maldives on behalf of the Alliance of Small Island States.

Austria en nombre de la Unión Europea y sus Estados Miembros. (21 de septiembre de 2018). Views and recommendations on the elements to be taken into account in developing guidance to the Global Environment Facility and the Green Climate Fund. Viena, Austria.

Eslovaquia en nombre de la Unión Europea y sus Estados Miembro. (8 de septiembre de 2016). Submission on the Views and recommendations on the elements to be taken into account in developing guidance to the Global Environmental Facility and the Green Climate Fund. Bratislava, Eslovaquia.

Eslovaquia en nombre de la Unión Europea y sus Estados Miembro. (18 de noviembre de 2016). Declaración de la República de Eslovaquia en nombre de la Unión Europea y sus Estados Miembro.

Estonia en nombre de la Unión Europea y sus Estados Miembro . (11 de septiembre de 2017). Views and recommendations on the elements to be taken into account in developing guidance to the Global Environmental Facility and the Green Climate Fund. Tallin, Estonia.

Indonesia. (2017). COP 22 Decision 11 on Report of the Global Environment Facility to the Conference of the Parties and Guidance to the Global Environment Facility.

Japón. (August de 2016). Submission by Japan on views and recommendations to be taken into account in developing guidance to the Green Climate Fund .

El Acuerdo de París y su implementación. De Francia a Marruecos 2016-2018.

Conclusiones

De modo adverso a lo esperado y deseado, reflexionar sobre el progreso de las negociaciones climáticas multilaterales no significa, necesariamente, dar cuenta del retroceso de los efectos adversos del cambio climático. Para algunos, esto es así porque el multilateralismo en todos sus modos está en crisis, y para otros, porque este régimen en particular no es lo bastante eficiente para dar cuenta de los desafíos planetarios que impone el cambio climático. Esto es motivo suficiente para decir que estas conclusiones no necesariamente reflejan el sentir de todos y todas las autoras comprometidas en este trabajo.

El multilateralismo puede analizarse desde distintas escuelas y teorías de las Relaciones Internacionales, desde la praxis, interesa decir que el multilateralismo climático ha sido clave para correr la voz sobre el cambio climático y sus efectos, darle un nombre a un fenómeno complejo y multiforme y coordinar esfuerzos globales. Sin dudas, la meta a la que todos aspiramos es que estos esfuerzos y acciones alcancen el objetivo de la Convención de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera y lograr una adaptación conforme a dicho proceso. En palabras del Acuerdo de París, conseguir que la temperatura media no traspase un incremento de 2º y hacer esfuerzos para que no traspase el incremento de 1.5º, que tal como mostró el reciente informe del IPCC, esta diferencia de medio grado es clave para la supervivencia de especies y transformaciones sustantivas en la tierra que probablemente sean irreversibles.

A pesar de las distintas voces y perspectivas respecto al valor de la Convención y sus resultados, es innegable que, en estos 26 años, desde que se adoptó la CMNUCC, la solidaridad global climática ha seguido una curva ascendente. La cantidad de organizaciones internacionales que trabajan el tema, el rol de los actores subnacionales y su involucramiento a favor y/o a contra corriente de los gobiernos nacionales dependiendo del caso; el rol de los actores privados y el reciente empoderamiento de los jóvenes a través de las huelgas climáticas, son solo algunos de los rastros de un fenómeno internacional donde no sólo el multilateralismo tiene respuestas.

El Acuerdo de París significó un nuevo impulso a un régimen altamente cuestionado. Sin embargo, para que las provisiones del documento sean algo más que letra vacía, el proceso de implementación es clave. El primer desafío fue la pronta entrada en vigor a pocos días del inicio de la Conferencia de Marrakech en 2016, que, por un lado, sostuvo el impulso político, pero, por otro, restó tiempo técnico y también político para hacer el trabajo bosquejado. Este es uno de los aspectos que es importante reconocer de Katowice. Los resultados versus las expectativas siempre se valoran escasos, pero hay que aceptar que todos los puntos pudieron cerrarse, exceptuando mercados (artículo 6) cuyo no cierre es positivo dada la inmadurez del debate político al respecto.

En esta contribución, hemos procurado describir las características más relevantes de algunos de los principales temas de negociación de 2016 a 2018, así como, identificar las posiciones de los principales

grupos de negociación vis a vis los resultados alcanzados en Polonia. Es así que, algunos autores se esforzaron por mostrar ganadores y perdedores del proceso o, al menos, quiénes estuvieron más cerca de los resultados alcanzados con sus posiciones y propuestas.

Asimismo, hemos desarrollado tablas por temas para hacer más ágil la lectura comparativa de las posiciones de los grupos, basándonos en las presentaciones o *submissions* de los grupos y la participación de algunos y algunas de las autoras en las negociaciones.

Dado que las conclusiones de cada apartado son exclusiva responsabilidad de los y las autoras, encontramos miradas más positivas y otras más reticentes respecto al avance de las negociaciones hacia el objetivo del Acuerdo.

En términos de mitigación, hemos reconocido el avance para brindar mayor precisión al componente de mitigación de las NDCs, en particular, respecto a la información y contabilidad. Sin embargo, el respeto de la condición nacionalmente determinada ha derivado en proteger el hecho de que cada país siga presentando el tipo de contribución que considera mejor. Esto puede entorpecer, aún, el proceso técnico de medir el efecto agregado conforme al objetivo del Acuerdo.

A su vez, sigue abierto el debate sobre la brecha entre las contribuciones actuales y la meta de temperatura, lo cual redundará en la segunda ronda de contribuciones y su ambición en términos individuales y colectivos, así como en el balance mundial. Dicho balance, como nuevo mecanismo para examinar el progreso colectivo permitirá evaluar cada cinco años los progresos alcanzados en todos los elementos, no solo en mitigación. Esto nos remite al progreso en adaptación y en los medios de implementación.

Adaptación es un tema sostenido por los países en desarrollo, significado por la brecha norte-sur climática, junto con financiamiento, y en parte pérdidas y daños, donde los países en desarrollo han procurado tener posiciones comunes de la mano del G77 más China, más allá de que los subgrupos de negociación tuvieran sus propias posiciones. En otros temas, como mitigación, los subgrupos de países en desarrollo negociaron por su cuenta. En términos del balance mundial y del mecanismo de cumplimiento e implementación, hubo momentos en los que fue posible tener algunos macro acuerdos en el G77, pero no una posición unánime en toda la negociación.

Las comunicaciones de adaptación pueden significar un paso más hacia el incremento de la visibilidad del tema y la paridad con la mitigación como establece su propósito. También pueden significar una carga adicional, cosa que se intentaba impedir. Dependerá del desarrollo de las guías por parte del Comité de Adaptación y su nivel de detalle que no se transforme en un proceso restrictivo de difícil cumplimiento para los más interesados que son los países en desarrollo.

El financiamiento climático opera como un lubricante clave para tener resultados en mitigación y adaptación. Como anuncia la autora, los resultados de la COP24 son extremadamente modestos. Una de las buenas noticias es que el Fondo de Adaptación haya podido integrarse formalmente a la estructura de financiamiento de París sin que el fondo pierda sus características distintivas y que han sido reconocidas en todas las evaluaciones de continuo.

En cuanto al Mecanismo de cumplimiento, es interesante reconocer que, a diferencia de otros acuerdos ambientales, su función de facilitar la implementación es la más relevante. Esto coincide con un diseño *bottom up* del Acuerdo, donde poco lugar podía tener un diseño punitivo, más allá de las intenciones de algunas Partes. La noción clave es identificar el por qué del incumplimiento y ayudar a la Parte en el proceso de implementación.

En lo relativo a las pérdidas y daños, es muy destacable el rol de la Fuerza Especial de Desplazamiento que ha sido una experiencia innovadora en la Convención por su conformación y hasta liderazgo, en gran parte, ligado a los stakeholders. Estas afirmaciones cobran mayor fuerza si se tiene en cuenta la sensibilidad del tema migraciones y refugiados a nivel internacional, y el fracaso de intentos anteriores. Sin embargo, el año 2018 fue clave, no sólo por las recomendaciones de la Fuerza Especial, sino por la

adopción del Pacto Global sobre Migraciones en Naciones Unidas.

De cualquier modo, el tema pérdidas y daños sigue siendo marginal en la Convención, y es visto por los países desarrollados desde una óptica defensiva a la luz de los temores que encarna la cuestión de las responsabilidades y las compensaciones.

También es importante reconocer que, el hecho de haber culminado el Plan de Trabajo del Acuerdo de París, no significa que el proceso de implementación esté culminado. Mucho resta que, en algunos casos, descansa en los órganos de la Convención.

Tal como hemos afirmado, la Convención es un componente del entramado de actores gubernamentales y no gubernamentales que emprenden acciones climáticas con diferentes escalas. Todas ellas son necesarias para limitar los efectos del cambio climático y adaptarnos a aquellos impactos que ya son inevitables.

Dra. María del Pilar Bueno