

CARTILLA – SESIÓN 5

**OTROS TEMAS CLAVE EN LAS
NEGOCIACIONES DE LA CONVENCIÓN
MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC)**



Esta cartilla ha sido elaborada en el marco del proyecto regional Andes Resilientes al Cambio Climático, promovido por la Sección Clima, Reducción del Riesgo de Desastres y Medio Ambiente de la Cooperación Internacional de Suiza - COSUDE, desde el Hub Regional Lima y facilitado por el consorcio HELVETAS - Fundación Avina en Perú, Bolivia y Ecuador.

Créditos:

Programa de Formación Regional en “Adaptación, Resiliencia y Diplomacia Climática Transformadora”.

Proyecto Andes Resilientes al Cambio Climático – Fase 2

Coordinadora Regional:

María Renee Pinto

Comunicador Regional:

Frank Celi

Docentes:

Mauricio Zaballa

Oscar Paz

Angela Rivera

Consideraciones adicionales en Temas Clave de las Negociaciones CMNUCC: Análisis de los Desarrollos Post-París

INTRODUCCIÓN

Las negociaciones internacionales sobre cambio climático han experimentado una evolución significativa desde la adopción del Acuerdo de París en 2015. El presente análisis examina los avances más relevantes en cinco áreas fundamentales que definen la arquitectura institucional y operativa del régimen climático internacional: el financiamiento climático, la transición justa, el marco de transparencia reforzada, y el mecanismo de balance global. Estos elementos constituyen los pilares técnicos y políticos sobre los cuales se articula la respuesta global al cambio climático, configurando un sistema complejo de obligaciones, mecanismos de implementación e instrumentos de seguimiento que buscan materializar los objetivos de largo plazo establecidos en el Acuerdo de París.

La relevancia de estos temas trasciende el ámbito puramente técnico, pues representan la concretización operativa de los principios de equidad, responsabilidades comunes pero diferenciadas, y desarrollo sostenible que sustentan el marco multilateral climático. Su análisis resulta fundamental para comprender tanto las oportunidades como los desafíos que enfrentan los países en desarrollo en la implementación de sus contribuciones nacionalmente determinadas (NDCs) y en la construcción de trayectorias de desarrollo resilientes y bajas en carbono.

EL MARCO CONCEPTUAL DEL ACUERDO DE PARÍS: ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y LÓGICA OPERATIVA

El Acuerdo de París establece una arquitectura institucional que se articula en torno a tres objetivos fundamentales que configuran la respuesta global al cambio climático. El objetivo de mitigación busca mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y continuar los esfuerzos para limitar ese aumento a 1.5°C. Este objetivo representa un cambio paradigmático respecto a enfoques previos, pues establece una meta cuantificada basada en evidencia científica que requiere transformaciones profundas en los sistemas energéticos, productivos y de uso del suelo a nivel global.

El objetivo de adaptación se orienta a 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. Este componente reconoce que, independientemente de los esfuerzos de mitigación, ciertos niveles de cambio climático son inevitables, requiriendo respuestas adaptativas sistemáticas que protejan a las poblaciones más vulnerables y preserven los ecosistemas críticos.

El tercer objetivo, relacionado con los medios de implementación, busca 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. Este objetivo reconoce que la transformación requerida demanda una reorientación fundamental de los sistemas financieros globales, movilizandorecursos a una escala sin precedentes hacia inversiones climáticamente compatibles.

La lógica operativa del Acuerdo se estructura en torno a la interacción dinámica entre estos objetivos, soportada por tres pilares de implementación: financiamiento, desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología. Esta arquitectura reconoce que el logro de los objetivos climáticos requiere no solo compromisos nacionales ambiciosos, sino también mecanismos robustos de soporte internacional que permitan a todos los países, particularmente aquellos en desarrollo, participar efectivamente en la respuesta global.

EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO: DEL COMPROMISO DE COPENHAGUE AL NUEVO OBJETIVO COLECTIVO CUANTIFICADO

ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO

El financiamiento climático ha constituido uno de los elementos más contenciosos y técnicamente complejos de las negociaciones internacionales sobre cambio climático. El Artículo 9 del Acuerdo de París establece que los países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros para ayudar a los países en desarrollo, reconociendo los esfuerzos voluntarios de otros países. Esta disposición se construye sobre el compromiso histórico de Copenhague de movilizar 100 mil millones de dólares anuales para 2020, estableciendo una base cuantitativa para las obligaciones financieras internacionales.

La figura muestra el proceso evolutivo de los hitos a alcanzar en la negociación del financiamiento bajo el AP y en particular para la Adaptación al cambio climático.

Cronología de Hitos – Financiamiento

NUEVO OBJETIVO COLECTIVO CUANTIFICADO

- Programa de Trabajo *ad hoc* 2022-2024
- Diálogo de Expertos Técnicos (4 talleres por año)
- Directrices para reformular el Mecanismo Financiero de la Convención

- Reportes de Determinación de las Necesidades Financieras de los Países en Desarrollo para la implementación del AP de la CMNUCC

- 2023 - Cumplimiento de los 100 billones de USD /año

COMITÉ PERMANENTE DE FINANZAS

Gran variedad de fuentes: Públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas fuentes alternativas.



El marco normativo distingue entre diferentes tipos de flujos financieros, reconociendo la necesidad de diversificar las fuentes e instrumentos financieros. Se incluyen recursos públicos y privados, bilaterales y multilaterales, así como fuentes alternativas de financiamiento. Esta diversificación responde tanto a la magnitud de los recursos requeridos como a la necesidad de desarrollar instrumentos financieros apropiados para diferentes tipos de intervenciones climáticas.

Las decisiones clave a considerar son:

Decisión 12/CMA.1: Indica que los Países Desarrollados a partir de 2020 deben presentar información en sus Comunicaciones Bienales sobre el apoyo financiero otorgado a los Países en Desarrollo, como las vías del mismo.

Decisión 14/CMA. 1: Se discutirá en 2020 sobre el establecimiento de un Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG, por su acrónimo en inglés).

Decisión 9/CMA.3: Se establece el grupo de Trabajo *ad hoc* sobre la NCQG para el período 2022-2024 + Diálogos de Expertos Técnicos (4 por año).

Decisión 1/CMA.6: Es la decisión más importante de los últimos años. La cual contempla:

- ## EL NUEVO OBJETIVO COLECTIVO CUANTIFICADO (NCOG)

La COP 29 marcó un hito fundamental con la adopción de la Decisión 1/CMA.6, que establece el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG). Este nuevo objetivo requiere que los países desarrollados contribuyan con 300 mil millones de dólares anuales para 2035, triplicando efectivamente el compromiso previo. Más significativo aún, el objetivo se inscribe dentro de una meta más amplia de movilizar 1.3 billones de dólares anuales para 2035, reconociendo que el sector privado y otras fuentes deben desempeñar un papel fundamental.

La estructura del NCQG incorpora elementos técnicos sofisticados que abordan las limitaciones identificadas en el objetivo previo. Asimismo esta estructura considera a diferentes tipos de instrumentos financieros innovadores.

INSTRUMENTOS FINANCIEROS INNOVADORES

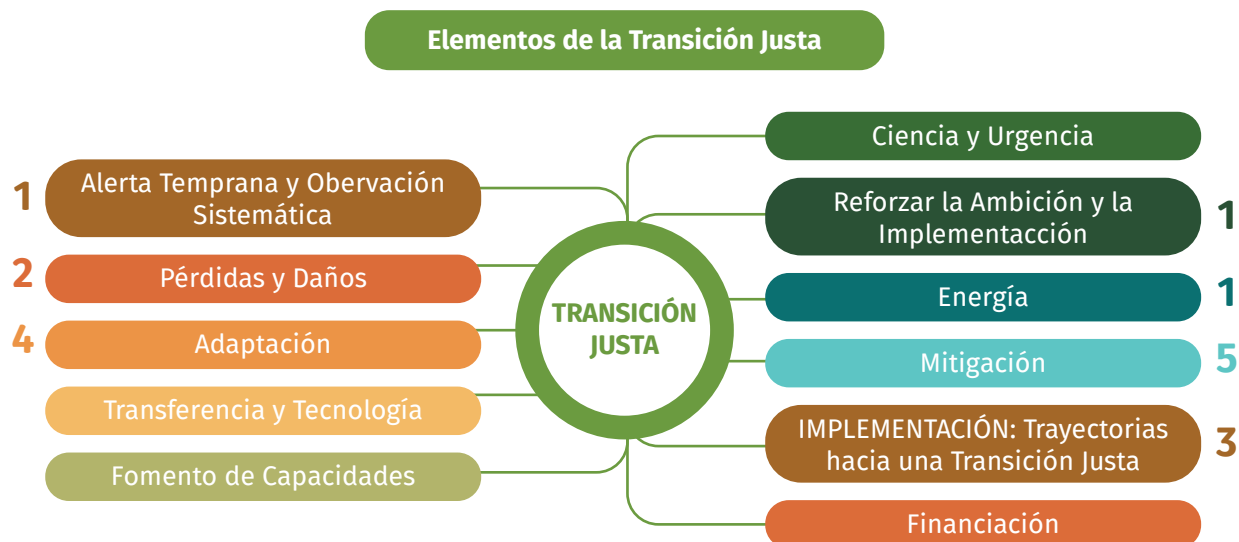
El desarrollo de instrumentos financieros innovadores representa una evolución técnica significativa en el régimen de financiamiento climático. Los instrumentos de financiamiento combinado (blended finance) y de reducción de riesgos buscan catalizar inversiones privadas mediante la mejora de los perfiles de riesgo-retorno de las inversiones climáticas. Estos instrumentos reconocen que las inversiones en países en desarrollo frecuentemente enfrentan riesgos reales o percibidos que limitan la participación del sector privado.

La innovación se extiende también a la estructura de los instrumentos financieros, priorizando donaciones y financiamiento en condiciones favorables para adaptación, particularmente para países menos desarrollados y pequeños estados insulares. Esta diferenciación reconoce las características específicas de las inversiones en adaptación, que frecuentemente generan beneficios sociales significativos pero retornos financieros limitados.

LA TRANSICIÓN JUSTA: DIMENSIONES SOCIALES DE LA TRANSFORMACIÓN CLIMÁTICA

MARCO CONCEPTUAL Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

El concepto de transición justa ha emergido como un elemento central en las negociaciones climáticas, reconociendo que la transformación hacia una economía baja en carbono debe ser socialmente inclusiva y equitativa. Los elementos constitutivos de la transición justa (ver figura abajo) abarcan dimensiones laborales, sociales, económicas y de derechos humanos, configurando un enfoque integral que busca minimizar los costos sociales de la transición mientras maximiza sus beneficios distributivos.



La transición justa reconoce que ciertos sectores, regiones y grupos sociales pueden ser desproporcionadamente afectados por las políticas climáticas, requiriendo medidas específicas de protección y apoyo. Esto incluye trabajadores en industrias de combustibles fósiles, comunidades dependientes de actividades intensivas en carbono, y grupos sociales vulnerables que pueden enfrentar costos adicionales durante la transición.

DIMENSIONES OPERATIVAS

Las dimensiones operativas de la transición justa incluyen programas de reconversión laboral, desarrollo de nuevas competencias técnicas, diversificación económica regional, y fortalecimiento de sistemas de protección social. Estos elementos requieren coordinación intersectorial y multinivel, involucrando gobiernos nacionales, autoridades subnacionales, organizaciones de trabajadores, sector privado y sociedad civil.

La implementación efectiva de la transición justa requiere también mecanismos robustos de participación social que aseguren que las voces de los grupos afectados sean incorporadas en el diseño e implementación de las políticas. Esto incluye consultas sistemáticas, mecanismos de retroalimentación, y espacios institucionales para la participación de múltiples actores.

MARCO DE TRANSPARENCIA REFORZADA: EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE MONITOREO, REPORTE Y VERIFICACIÓN

ARQUITECTURA DEL SISTEMA DE TRANSPARENCIA

El Artículo 13 del Acuerdo de París establece un marco de transparencia reforzada que representa una evolución significativa respecto a los sistemas de monitoreo, reporte y verificación (MRV) previos. El sistema se basa en el reconocimiento de que la confianza mutua y la rendición de cuentas son fundamentales para el éxito del régimen climático internacional, requiriendo información robusta, comparable y verificable sobre las acciones climáticas nacionales.

El marco de transparencia se estructura en torno a dos componentes principales: transparencia de acciones y transparencia de soporte. El primer componente requiere que todos los países reporten información sobre sus emisiones de gases de efecto invernadero, progreso en la implementación de sus NDCs, y medidas de adaptación. El segundo componente requiere que los países desarrollados reporten información sobre el soporte financiero, tecnológico y de desarrollo de capacidades proporcionado a países en desarrollo. (ver figura abajo)

Art. 13 - AP - Transparencia



INFORMES BIENALES DE TRANSPARENCIA (BTR)

Los Informes Bienales de Transparencia (BTR) constituyen el instrumento operativo central del sistema de transparencia. Los primeros BTR fueron presentados en 2024, marcando el inicio operativo del sistema. Estos informes utilizan formatos tabulares comunes (CTFs) que buscan estandarizar la presentación de información, facilitando la comparabilidad y agregación de datos a nivel global.

El proceso de revisión técnica de los BTR incorpora elementos de facilitación y asistencia técnica, reconociendo que muchos países en desarrollo enfrentan limitaciones de capacidad para cumplir plenamente con los requerimientos de reporte. Este enfoque busca construir capacidades progresivamente mientras mantiene la integridad del sistema de transparencia.

DESAFÍOS TÉCNICOS Y METODOLÓGICOS

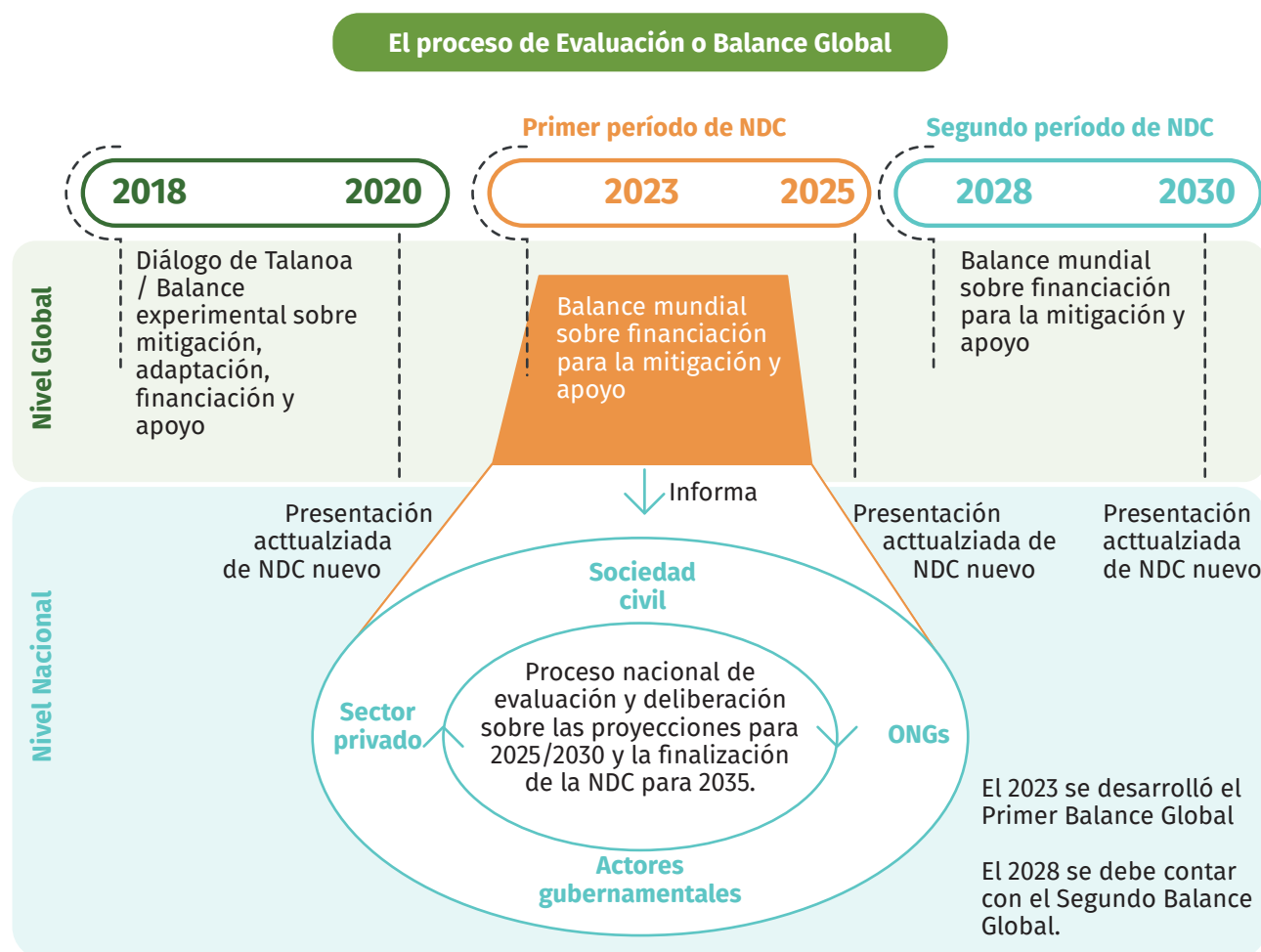
La implementación del marco de transparencia enfrenta desafíos técnicos significativos, particularmente en áreas como la medición de adaptación, la atribución de flujos financieros climáticos, y la verificación de reducciones de emisiones. El desarrollo de métricas robustas para adaptación resulta especialmente complejo, pues requiere indicadores que capturen tanto procesos como resultados en contextos altamente específicos.

La estandarización de metodologías de reporte debe balancear la necesidad de comparabilidad con el reconocimiento de circunstancias nacionales específicas. Esto requiere el desarrollo de directrices técnicas flexibles que puedan ser aplicadas en diferentes contextos mientras mantienen estándares de calidad y robustez técnica.

BALANCE GLOBAL: MECANISMO DE EVALUACIÓN Y AJUSTE DEL AMBICIÓN COLECTIVA

DISEÑO INSTITUCIONAL Y METODOLÓGICO

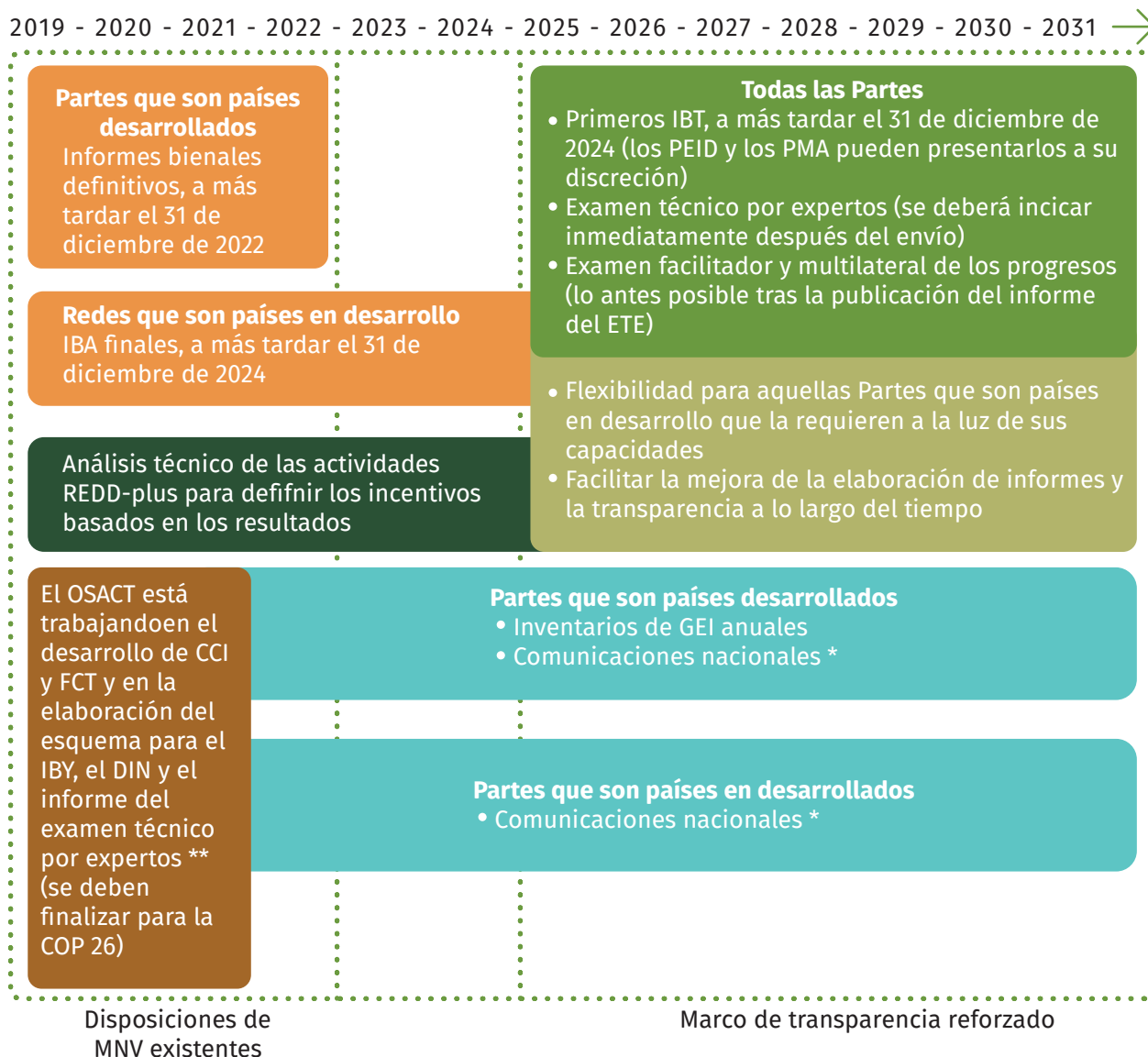
El Balance Global (Global Stocktake - GST) establecido bajo el Artículo 14 del Acuerdo de París constituye un mecanismo innovador para evaluar el progreso colectivo hacia el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo. Su diseño institucional incorpora elementos técnicos y políticos, combinando evaluación científica rigurosa con procesos de negociación intergubernamental para generar orientaciones políticas y recomendaciones técnicas (ver figura abajo)



El proceso del GST opera en ciclos de cinco años, con el primer ciclo completado en 2023 y el segundo programado para 2028. Cada ciclo incluye tres fases: recopilación y preparación de información, evaluación técnica, y consideración de resultados. Esta estructura temporal se alinea con el ciclo de actualización de las NDCs, creando una dinámica de retroalimentación entre evaluación global y compromisos nacionales.

Ruta a seguir para los Reportes bajo el Marco de Transparencia Reforzada (ETF)

Hacia un marco de transparencia reforzado según el Acuerdo de París



*Las Partes pueden enviar su comunicación nacional y su informe bienal de transparencia en un único informe

**Cuadros comunes para la presentación de información (CCI): formatos comunes tabulares (FCT); documento de inventario nacional (DSIN)

Resultados del Primer Balance Global

Los resultados del GST1, formalizados en la Decisión 1/CMA.5, proporcionan un diagnóstico integral del estado de la acción climática global. En mitigación, el balance confirma que mantener al alcance el objetivo de 1.5°C requiere reducciones urgentes y drásticas de emisiones, incluyendo la transición “away from fossil fuels”, el triple de energías renovables, y la duplicación de la eficiencia energética para 2030.



En términos de medios de implementación, el balance confirma la necesidad de ampliar significativamente la movilización de recursos, asegurando que los flujos financieros sean consistentes y concesionales. Se destaca el cumplimiento tardío del objetivo de 100 mil millones de dólares y la necesidad de duplicar el financiamiento para la adaptación.

Los resultados del GST-1 establecen una base técnica y política para el segundo ciclo, que comenzará su fase de recopilación de información en la CMA 8. El diseño del GST-2 debe incorporar las lecciones aprendidas del primer ciclo, incluyendo mejoras en la disponibilidad y calidad de la información, mayor participación de actores no estatales, y mejor integración entre las dimensiones técnicas y políticas del proceso.

/13

INTERCONEXIONES SISTÉMICAS Y SINERGIAS OPERATIVAS

Integración de Pilares Temáticos

Los avances en los diferentes temas clave de las negociaciones CMNUCC no ocurren de manera aislada, sino que constituyen elementos interconectados de un sistema complejo. El financiamiento climático, por ejemplo, es fundamental para la implementación efectiva tanto de medidas de mitigación como de adaptación, mientras que el marco de transparencia proporciona la base informativa necesaria para el funcionamiento del balance global.

La transición justa, por su parte, influye tanto en el diseño de políticas de mitigación como en los requerimientos de financiamiento, pues las consideraciones sociales pueden afectar los costos y la factibilidad política de diferentes opciones de política. Esta interconexión requiere enfoques integrados que reconozcan las sinergias y trade-offs entre diferentes objetivos.

Desafíos de Coherencia Sistémica

La coherencia sistémica constituye un desafío técnico y político significativo, pues requiere alineación entre procesos de negociación que frecuentemente operan con cronogramas, metodologías y actores diferentes. La necesidad de coherencia se evidencia particularmente en la relación entre el NCQG y las evaluaciones de necesidades realizadas en el marco del balance global, donde las metodologías de estimación de necesidades financieras deben ser consistentes con los enfoques de monitoreo y evaluación.

PERSPECTIVAS FUTURAS Y RECOMENDACIONES TÉCNICAS

Evolución Institucional Esperada

Las negociaciones hacia la COP 30 en Belém representan un momento crítico para la consolidación de los avances logrados en los temas clave analizados. La implementación efectiva de la hoja de ruta de Baku a Belém para el financiamiento climático requerirá desarrollos técnicos significativos en términos de arquitectura institucional, instrumentos financieros, y sistemas de monitoreo.

La reformulación del Mecanismo Financiero de la Convención representa una oportunidad para incorporar las lecciones aprendidas sobre acceso directo, simplificación de procedimientos, y armonización de requerimientos. Estos desarrollos técnicos son fundamentales para asegurar que el incremento cuantitativo en el financiamiento se traduzca en mejoras cualitativas en el acceso y la efectividad.

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO TÉCNICO

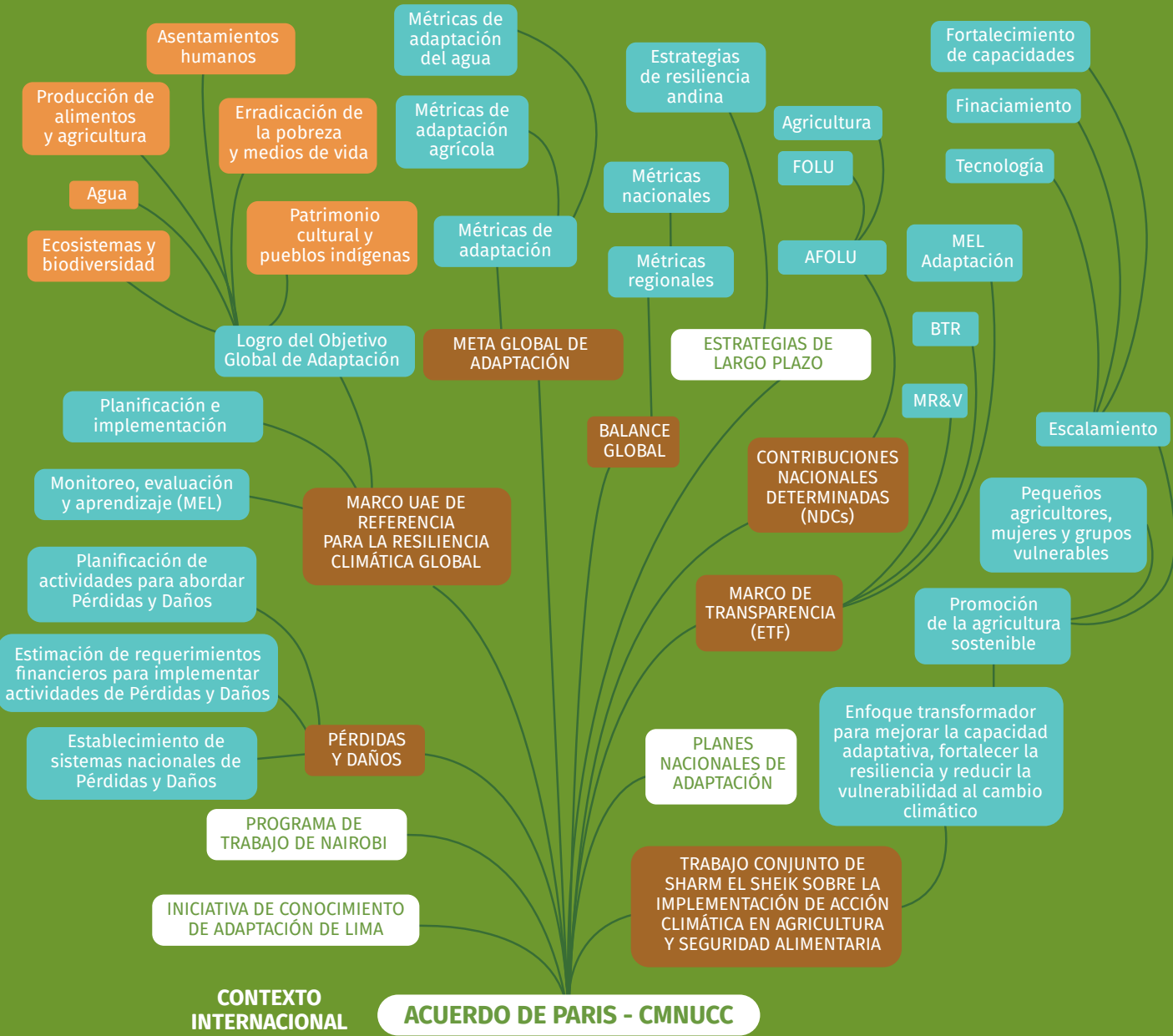
El fortalecimiento de las capacidades técnicas nacionales emerge como una prioridad transversal para la implementación efectiva de todos los componentes analizados. Esto incluye capacidades para el desarrollo de marcos de transparencia robustos, diseño e implementación de políticas de transición justa, acceso a financiamiento climático, y participación efectiva en el balance global.

El desarrollo de herramientas metodológicas estandarizadas pero flexibles representa otra prioridad técnica, particularmente para la medición de adaptación, la evaluación de necesidades financieras, y la verificación de impactos de las políticas de transición justa. Estas herramientas deben balancear rigor técnico con aplicabilidad práctica en diferentes contextos nacionales.

CONCLUSIONES

Los avances en los temas clave de las negociaciones CMNUCC analizados representan desarrollos técnicos e institucionales significativos que configuran un sistema complejo pero coherente para la implementación del Acuerdo de París. El establecimiento del NCQG, el desarrollo del marco de transparencia reforzada, la incorporación de la transición justa, y la operacionalización del balance global constituyen elementos interdependientes que, en conjunto, proporcionan la arquitectura institucional necesaria para una respuesta global efectiva al cambio climático.

Retos del Proceso de Negociación y sus implicancias sobre la Gestión de Adaptación al Cambio Climático en los Países de la Región



Sin embargo, la efectividad de estos desarrollos dependerá críticamente de su implementación práctica a nivel nacional y de la capacidad de los países, particularmente aquellos en desarrollo, para navegar eficazmente la complejidad técnica e institucional del sistema resultante. Esto requiere inversiones significativas en desarrollo de capacidades, tanto técnicas como institucionales, así como mecanismos robustos de cooperación internacional que faciliten el intercambio de conocimientos y experiencias.

La evolución futura de estos temas dependerá de la capacidad del sistema multilateral para mantener la coherencia sistémica mientras responde a las necesidades específicas de diferentes grupos de países. La tensión entre estandarización y diferenciación, entre rigor técnico y flexibilidad práctica, y entre ambición global y capacidades nacionales, continuará definiendo la dinámica de las negociaciones y la implementación del régimen climático internacional.

En última instancia, el éxito de estos desarrollos se medirá no sólo por su sofisticación técnica o elegancia institucional, sino por su capacidad para catalizar transformaciones reales en los sistemas económicos, sociales y ambientales que sustentan el desarrollo humano. Esta es la prueba definitiva de la relevancia y efectividad de las negociaciones internacionales sobre cambio climático en la década crítica que se avecina.

