

HACIA UNA AMBICIÓN CLIMÁTICA MEJORADA

Transparencia y
gobernanza digital
en América Latina
y el Caribe

Sandra Bravo

Jennifer Doherty-Bigara

Daniella Restrepo Duarte

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Bravo, Sandra.

Hacia una ambición climática mejorada: transparencia y gobernanza digital en América Latina y el Caribe /
Sandra Bravo, Jennifer Doherty-Bigara, Daniella Restrepo Duarte.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1201)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Climatic changes-Economic aspects-Latin America. 2. Climatic changes-Economic aspects-Caribbean Area. 3. Climatic changes-Government policy-Latin America. 4. Climatic changes-Government policy-Caribbean Area. 5. Environmental innovations-Latin America. 6. Environmental innovations-Caribbean Area. 7. Internet in public administration-Latin America. 8. Internet in public administration-Caribbean Area. I. Doherty-Bigara, Jennifer. II. Restrepo Duarte, Daniella. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Cambio Climático. III. Título. IV. Serie.

IDB-MG-1201

Códigos JEL: Q01; Q50; Q54; Q56; Q58

Palabras clave: gobernanza climática; cambio climático; políticas climáticas; mitigación; adaptación; descarbonización

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



HACIA UNA AMBICIÓN CLIMÁTICA MEJORADA

TRANSPARENCIA Y GOBERNANZA DIGITAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Acerca de este reporte

Este informe fue preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La investigación, que buscó recopilar los hitos clave de la agenda de transparencia, dio inicio en febrero de 2021 y culminó su edición en 2023. El objetivo principal del informe es subrayar las sinergias estratégicas entre las agendas de cambio climático, digitalización, transparencia y acceso a datos. Con esto se busca poder operacionalizar los estándares propuestos bajo el Marco de Transparencia Reforzado (MTR) del Acuerdo de París y aprovechar los logros obtenidos en materia

de digitalización y acceso a datos. Estas agendas representan una oportunidad única para fomentar el desarrollo sostenible a través de una ciudadanía informada y empoderada. El informe está estructurado en cuatro secciones: i) el contexto para comprender el papel de la transparencia y la gobernanza digital en el avance de la ambición climática, ii) un análisis del estado del MTR en una muestra de diez países de América Latina y el Caribe, iii) un estudio de la situación de la gobernanza de datos climáticos abiertos y su digitalización, basado en una muestra de seis países de la región, y iv) las conclusiones generales.



AGRADECIMIENTOS

Los autores están sinceramente agradecidos con cada persona que ofreció sus valiosos aportes y contribuciones a este informe. Esto incluye a los expertos del BID de las divisiones de cambio climático e Innovación para Servir al Ciudadano, con los insumos de Jennifer Doherty-Bigara Rodríguez, Arturo Munte Kunigami, Valentina Saavedra, Jaime Fernandez-Baca, Jose Manuel Sandoval, Federico Brusa, Ayme Sosa Villatoro, Esperanza Gonzalez Mahecha, Benoit Lefevre, Katia Queiroz Fenyves, Ignacio Simon, Patricia Gutierrez y Gerard Alleng; así como a los miembros del equipo de Ambición Climática y Transparencia de la Oficina de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, a Sandra Bravo, Emilia Anselmo, María Jimena Jurado y William Holness (autores colaboradores), por su contribución al desarrollo de este informe.

También agradecemos sinceramente la investigación proporcionada por Open Data Charter, Natalia Carfi, y Renato Berrino Malaccorto, así como las consultoras Laura Neirotti y Ana Pichon Riviere. Otorgamos también un especial agradecimiento al Centro Cambio Global de la Universidad Católica de Chile por el desarrollo de la metodología para el índice de transparencia y el marco conceptual para el análisis de los elementos transversales (gobernanza, participación y género). Asimismo, se agradece el apoyo financiero de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD) y el Programa Euroclima.

En esencia, este proyecto no habría sido posible sin el apoyo y las contribuciones de todas estas personas. Estamos profundamente agradecidos con todos aquellos que ayudaron a hacer realidad esta publicación y esperamos que nuestros hallazgos contribuyan significativamente a mayor colaboración entre las áreas estudiadas.

La edición fue liderada con ahínco por Daniella Restrepo y contó con la revisión en diseño y comunicación de Catalina Aguiar Parera y Evi Jurado.

Citar como:

Doherty-Bigara J., Bravo S., Restrepo D., 2024. "Hacia una ambición climática mejorada: transparencia y gobernanza digital en América Latina y el Caribe." Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)."

LISTA DE ABREVIACIONES

ALC	América Latina y el Caribe
AOSIS	Alianza de Pequeños Estados Insulares
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDN	Contribución determinada a nivel nacional
COP	Conferencia de las Partes
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático
ECLP	Estrategias Climáticas de Largo Plazo
GEI	Gases de efecto invernadero
IBT	Informe Bienal de Transparencia
IBA	Informes Bienales de Actualización
INGEI	Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones de GEI
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
MPG	Lineamientos, estándares, guías o procedimientos
MTR	Marco de Transparencia Reforzado
MRV	Monitoreo, reporte y verificación
M&E	Monitoreo y evaluación
NAP	Plan Nacional de Adaptación
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMM	Organización Meteorológica Mundial
PCG	Potenciales de Calentamiento Global
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
REDD	Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero debidas a la deforestación y degradación de los bosques
REDD+	Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero debidas a la deforestación y degradación de los bosques, la conservación y aumento de las reservas de carbono y el manejo forestal sostenible


CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	07
1. CONTEXTO	09
1.1. Estructura cíclica del Acuerdo de París	11
1.2. Marco de Transparencia Reforzado	14
Principios del MTR	14
Elementos de reporte	16
Decisiones tomadas en el marco del pacto de Glasgow	21
1.3. Transparencia, acceso a la información pública y datos abiertos	21
Gobernanza de datos y acceso a la información pública	21
Datos abiertos	23
Cambio climático y acceso a la información pública	26
2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y CAPACIDADES PARA LA ADOPCIÓN DEL MARCO DE TRANSPARENCIA REFORZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	29
2.1. Metodología	31
2.2. Fase 1: análisis de gobernanza, participación y género	31
Gobernanza	33
Participación basada en los derechos humanos	35
Enfoque de género	37
2.3. Fase 2: análisis de los componentes de mitigación y adaptación	39
Mitigación: Inventarios Nacionales de Gases Efecto Invernadero	40
Mitigación: seguimiento de la CDN	41
Adaptación	45
Pérdidas y daños	49
2.4. Vínculo entre el MTR y las Estrategias Climáticas de Largo Plazo	50
3. DATOS ABIERTOS, DIGITALIZACIÓN Y OPORTUNIDADES EN LA AGENDA DE CAMBIO CLIMÁTICO	54
3.1. Metodología	56
3.2. Análisis comparativo	59
Acceso a la información pública	59
Datos abiertos	59
3.3. Interpretación del mapeo de las estructuras de gobernanza	60
Acceso a la información pública y datos abiertos	60
Ambiente y cambio climático	62
3.4. Fuentes de reporte de información climática y datos abiertos	62
Estado general de apertura de datos	62
Ambiente y cambio climático	63
4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	67
4.1. Desafíos	69
4.2. Recomendaciones	71
4.3. Oportunidades	77

INTRODUCCIÓN

En la medida en que los países de América Latina y el Caribe (ALC) trabajan para alcanzar sus metas en materia de acción climática y sus compromisos de mitigación y adaptación adquiridos bajo el Acuerdo de París, resulta crucial entender el rol que juega el monitoreo, reporte y verificación (MRV) para continuar incentivando el progreso mundial en la ruta hacia la transición verde. Mejorar la calidad de los datos climáticos y la transparencia en su captura y divulgación permite fortalecer la gobernanza climática, realizar intervenciones pertinentes en los acuerdos y planes trazados, e, incluso, aumentar la posibilidad de acceder a instrumentos financieros innovadores basados en resultados. El Acuerdo París contempla un Marco de Transparencia Reforzado (MTR) que consiste en un conjunto de obligaciones, reglas y procedimientos que estipulan cómo los países deben reportar sus avances en la implementación de sus compromisos con el fin de aumentar la confianza y transparencia sobre el aporte que cada nación realiza al esfuerzo global. En esta publicación, elaborada de manera conjunta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se presenta un análisis del estado del arte en materia de gobernanza de datos climáticos y de la implementación del MTR en la región.

La publicación se divide en cuatro partes. En la primera, se describe el contexto para entender el rol de la transparencia y la gobernanza digital en el desarrollo de la ambición climática. En la segunda, se realiza un análisis del estado del MTR en una muestra de diez países de la región. En la tercera, se estudia la situación de la gobernanza de datos climáticos abiertos y su digitalización, basados en una muestra de seis países de América Latina y el Caribe. Finalmente, se presentan las conclusiones generales.

An aerial photograph of a tropical island, likely in the Pacific or Caribbean. The image shows a sandy beach on the left, a cluster of buildings with red roofs, and a dense line of palm trees. The water is clear and blue, with some shallow areas visible. The overall scene is bright and sunny, typical of a tropical environment.

La importancia del MTR bajo el Acuerdo de París es fundamental, dado que subraya brechas que en algunos países persisten desde hace décadas, pero también el avance de otros que ya tienen experiencia en la preparación de sus Inventarios Nacionales de Emisiones y Absorciones de Gases de Efecto Invernadero (INGEI), Comunicaciones Nacionales, o Informes Bienales de Actualización (IBA). Esto permite identificar necesidades de apoyo a través de programas para fortalecer las capacidades técnicas nacionales; promover la calidad, disponibilidad y periodicidad de la información requerida bajo los estándares del MTR; y asegurar que estos procesos puedan conjugarse con las oportunidades de la digitalización para certificar los datos. En este sentido, esta publicación analiza el estado de la apertura de los datos bajo un enfoque en datos abiertos y en los requisitos que deberían aplicarse para alcanzar altos estándares de gobernanza digital.

La gobernanza de los datos climáticos es un paso clave para poder seguir aprovechando las oportunidades que brindan los mecanismos financieros innovadores, fundamentados en la provisión de datos e indicadores que puedan aseverar del alcance de los objetivos y compromisos de un país. Por ejemplo, los bonos verdes requieren que el emisor del bono comunique a los inversionistas los objetivos de sostenibilidad ambiental, o climáticos, de forma transparente y exigen una evaluación y revisión externa. Por tanto, que los gobiernos cuenten con un sistema sólido y claro de monitoreo y reporte puede permitirles el acceso a nuevos instrumentos, así como consolidar la operacionalización de sus acciones climáticas en alineación con las metas establecidas por sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN).

01



CONTEXTO





1.1. Estructura cíclica del Acuerdo de París



1.2. Marco de transparencia reforzado



1.3 Transparencia, acceso a la información pública y datos abiertos



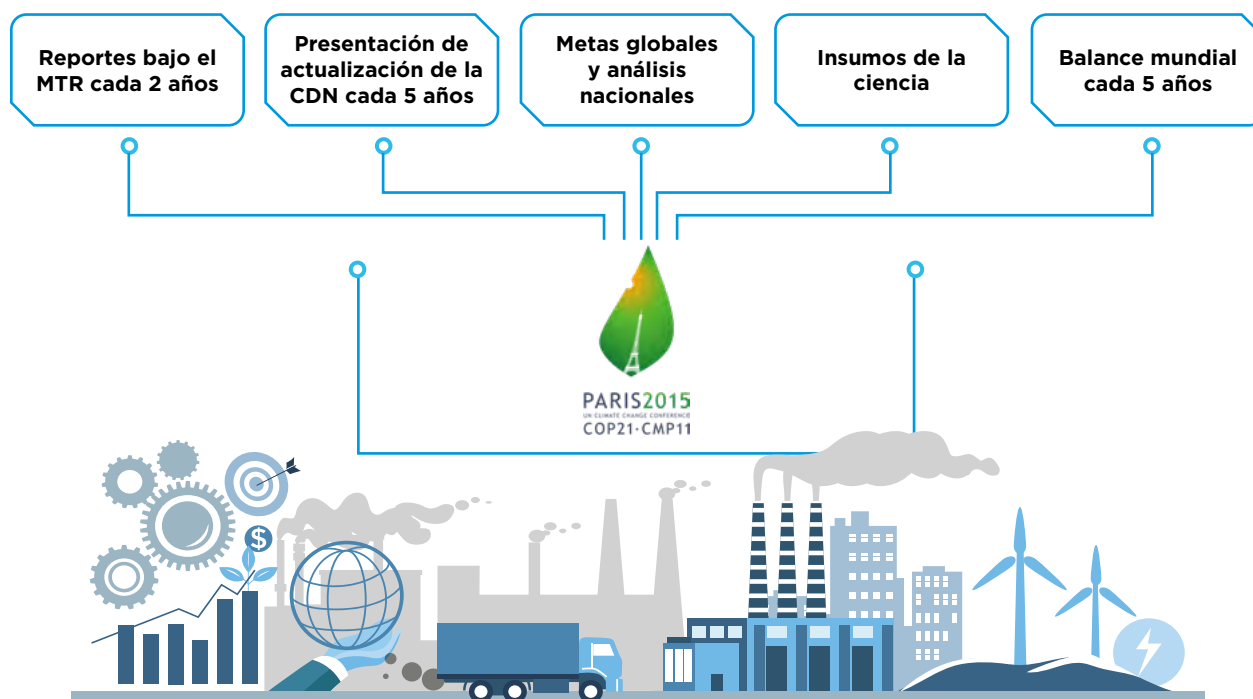
1.1 Estructura cíclica del Acuerdo de París

El artículo 2 del Acuerdo de París establece las metas globales de largo plazo necesarias para combatir el cambio climático. Entre estas metas se encuentran limitar el calentamiento global a muy por debajo de 2 °C (preferiblemente a 1,5 °C) en comparación con los niveles preindustriales, aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia. El artículo 2 también hace referencia a la necesidad de acelerar e intensificar las acciones e inversiones

en las tres dimensiones principales de la acción climática: mitigación, adaptación y financiamiento climático.

Para construir una ruta que conduzca al cumplimiento de las metas globales, el Acuerdo de París propone un ciclo de revisión que les permita a los países aumentar progresivamente su ambición para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos (ver Ilustración 1. Estructura cíclica del Acuerdo de París).

Ilustración 1. Estructura cíclica del Acuerdo de París



Fuente: PNUMA 2023

Como parte de esta estructura cíclica y con base en la mejor información disponible, la adopción de un planteamiento ascendente implica que cada país formula sus metas climáticas y las comunica a través de una CDN. Esta definición se realiza con base en sus inventarios de emisiones, sus proyecciones sectoriales de gases de efecto invernadero (GEI) y estudios de vulnerabilidad frente al cambio climático, la construcción de escenarios y teniendo en cuenta sus circunstancias propias. La CDN presenta las medidas a las que el país se compromete para reducir sus emisiones de GEI, con el fin de alcanzar los objetivos globales del Acuerdo de París, así como las acciones que implementará para crear resiliencia y adaptarse a los efectos del cambio climático.

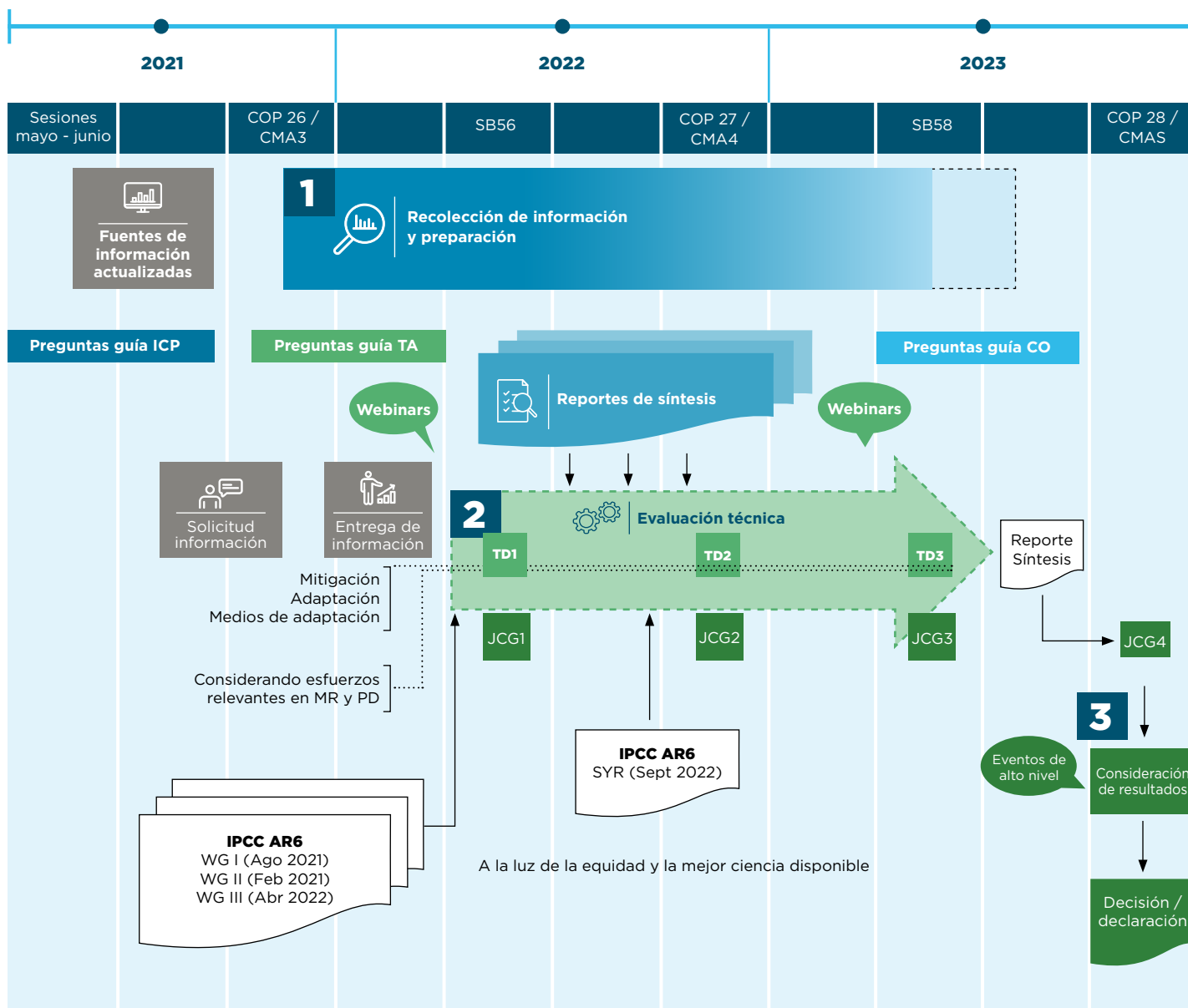
En el marco de las CDN se llevan a cabo diversos ejercicios de planificación y se plantea el desarrollo de las Estrategias Climáticas de Largo Plazo (ECLP) y de los Planes Nacionales de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés), los cuales deben buscar alinear las prioridades e inversiones nacionales con los compromisos climáticos.

El Acuerdo de París cuenta con un conjunto de obligaciones, reglas y procedimientos, conocidas como el Marco de Transparencia Reforzado, que estipulan cómo los países deben reportar sus avances en la implementación de sus compromisos, con el fin de aumentar la confianza y transparencia sobre el aporte que cada nación realiza al esfuerzo global. De acuerdo con lo establecido por el MTR, todos los países deben presentar cada dos años un Informe Bienal de Transparencia (IBT). En el

IBT se proporciona información específica sobre el alcance de las metas de la CDN y el progreso en su implementación, incluyendo, entre otros, un inventario nacional de GEI. El IBT está sujeto a procesos de revisión por parte de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) y es esencial para entender los esfuerzos colectivos hacia el cumplimiento de las metas globales. Todos los países deberán someter sus primeros IBT ante la CMNUCC antes de diciembre 2024.

Para completar su estructura cíclica, el Acuerdo de París incluye una revisión quinquenal (a partir de 2023) en la cual se hace un balance mundial del estado de la implementación del Acuerdo de París. Esta revisión, conocida también como, “*Global Stocktake*” tiene el objetivo de evaluar el progreso colectivo del mundo hacia el cumplimiento del acuerdo. La elección de la información reunida, compilada y sintetizada está determinada por el artículo 14 del Acuerdo de París y la decisión 19/CMA.1, e incluye los informes y comunicaciones de las Partes, informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), informes de síntesis de la Secretaría, entre otros. En este análisis se consideran todos los elementos del Acuerdo: los compromisos de reducción de emisiones de GEI, el estado de las acciones de adaptación y la situación de los medios de implementación, en especial, del financiamiento. En la Ilustración 2. Línea de tiempo del balance mundial, se presenta la línea temporal para el primer balance mundial que espera presentar sus resultados para la COP 28.

Ilustración 2. Línea de tiempo del balance mundial (*Global Stocktake*)



- TD1: Diálogo técnico de finales de febrero 2022
- TD2 (CMA4): Diálogo técnico de inicios de agosto 2022 CMA (*Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*)
- TD3 (SB58): Diálogo técnico de finales de junio 2023 (*58th session of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice and the Subsidiary Body for Implementation*)
- JCG1: Grupo de contacto conjunto

Fuente: adaptado CMNUCC, 2023

Teniendo en cuenta que el Acuerdo de París se basa en un aumento de la ambición global e individual a lo largo del tiempo¹, la CDN debe actualizarse cada cinco años y reflejar un incremento de ambición en comparación con la CDN anterior. En este proceso, los IBT y los resultados del balance mundial pueden servir de base para desarrollar las CDN subsecuentes, las cuales permitirán que los países actualicen y mejoren la implementación de sus medidas. Aunque el Acuerdo de París establece una actualización de la CDN cada cinco años, por sus avances, algunos países pueden decidir aumentar la ambición de manera extemporánea (antes de los cinco años del ciclo).

Cabe notar que el último reporte sobre las CDN², publicado por la CMNUCCC en octubre 2022, estableció que, con base a la información proporcionada por 193 Partes, se puede observar una atenuación en la curva de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, pero sigue siendo insuficiente para limitar el aumento de la temperatura mundial a 1,5 °C para finales de siglo. Se estima que, con los compromisos actuales, las emisiones aumentarán en un 10,6 % para 2030, en comparación con los niveles del 2010. No obstante, esto representa una mejora con respecto a la evaluación del 2021, según la cual los países iban a aumentar las emisiones en un 13,7 % para 2030, en comparación con los niveles de 2010.



1.2. Marco de transparencia reforzado

Principios del MTR

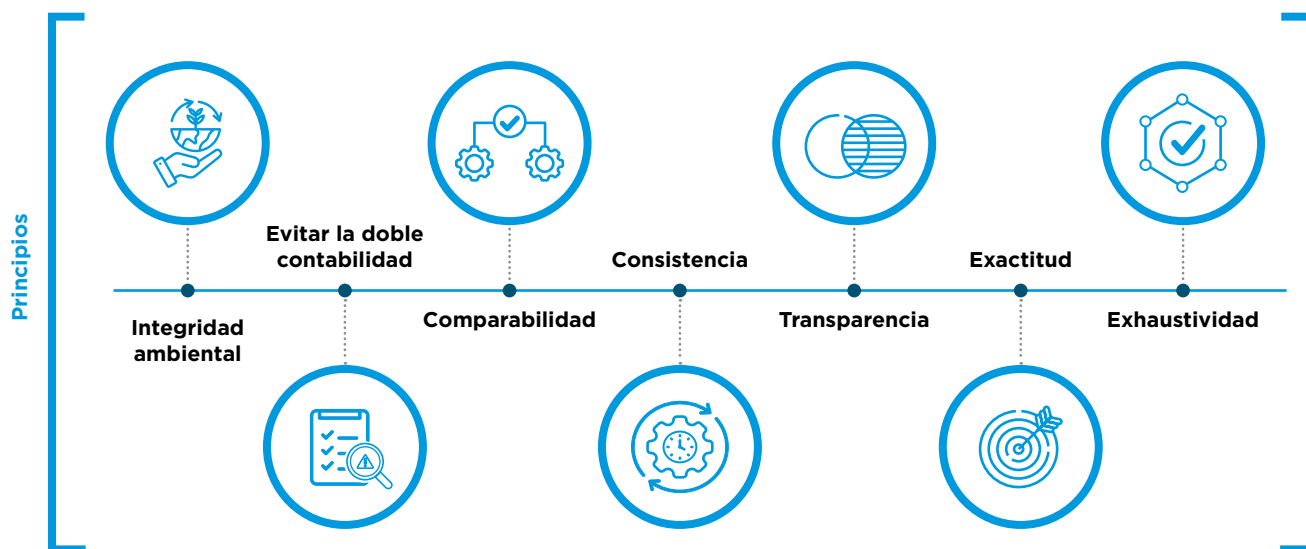
La transparencia es la piedra angular de la implementación del Acuerdo de París, ya que permite evaluar con certeza el avance en materia de acción climática y la contribución de cada país a los logros alcanzados. A través de la recopilación de datos, sistemas y herramientas que supone la implementación del MTR, se pone a disposición de la comunidad internacional un conjunto de datos que permiten

mejorar la comprensión científica del cambio climático. Adicionalmente, el MTR busca dar una visión clara de las medidas adoptadas para hacer frente al cambio climático y del apoyo provisto, movilizado, recibido y requerido por cada nación en materia de financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología, y construcción de capacidades.

¹ <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>

² Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the UNFCCC Secretariat <https://unfccc.int/documents/619180>

Ilustración 3. Principios del MTR



Como parte del MTR (decisión 18/CMA.1 de la COP24 en Katowice³) se promueven los principios de **transparencia, exactitud, exhaustividad, consistencia y comparabilidad, evitar la doble contabilidad y mantener la integridad ambiental**⁴. Asimismo, y considerando que bajo el Acuerdo de París se buscó eliminar la diferenciación entre países Anexo I y no Anexo I⁵, o entre países desarrollados y en desarrollo, se promueve la flexibilidad y la mejora continua para ofrecer a cada uno la posibilidad de transitar el camino de la acción climática teniendo en cuenta sus contextos particulares.

Estos principios se materializan en los mecanismos que cada país define para hacer operativos sus sistemas de transparencia y guían los procesos nacionales de interacción con la ciudadanía, el sector privado y la academia, entre otros. En el caso de América Latina y el Caribe, por ejemplo, un análisis de la información presentada por 11 países de la región en los Informes Bienales de Actualización y en los documentos de las CDN muestra alineación con estos principios, siendo los más mencionados **mejora continua, transparencia y ambición** (ver Tabla 1. Principios más mencionados en una muestra de países de ALC).

³ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_3a02S.pdf

⁴ <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-paris-agreement/guiding-principles-for-mpgs>

⁵ La CMNUCC diferencia a los países parte en tres grupos: Países Anexo 1, Países Anexo 2 y Países no Anexo 1. Los primeros eran los países desarrollados y aquellos cuya economía estaba en una fase de transición, por ejemplo, los países de Europa del Este. Estos eran los países que tenían que llevar a cabo acciones de mitigación. Por otra parte, el Anexo 2 estaba compuesto por países desarrollados que además de tener obligaciones de mitigación también tenían que proporcionar ayuda financiera y tecnológica para que los países en vía de desarrollo pudieran cumplir con sus compromisos ante la CMNUCC. Finalmente, los países no Anexo 1 eran los países en vía de desarrollo que no tenían obligaciones cuantitativas de mitigar, sino que debían informar periódicamente sobre el estado de sus emisiones e implementar políticas nacionales encaminadas a la mitigación de sus emisiones y adaptación al cambio climático. El Protocolo de Kioto mantuvo esta división.

Adicionalmente, todos los países analizados hacen al menos una mención a la **inclusión, equidad y respeto de los derechos humanos** como guía de la acción climática, lo que da cuenta del contexto específico de los países de la región, para los cuales las transiciones hacia la resiliencia y el desarrollo bajo en

carbono deberían integrar consideraciones para velar por el cumplimiento de estos principios adicionales. Esta dimensión es clave también para la inclusión, consideración y participación activa de la sociedad civil en el desarrollo, aprobación y seguimiento de las CDN.

Tabla 1. Principios más mencionados en una muestra de países de ALC

País	Principios más mencionados en las contribuciones determinadas a nivel nacional y los Informes Bienales de Actualización de América Latina y el Caribe					
Barbados						
Bolivia						
Brasil						
Chile						
Colombia						
Costa Rica						
Honduras						
Panamá						
República Dominicana						
Trinidad y Tobago						
Uruguay						

- transparencia (5)**
- exactitud (2)**
- integridad (2)**
- exhaustividad (0)**
- consistencia (2)**
- comparabilidad (3)**
- ambición (4)**
- mejora continua (8)**
- flexibilidad (0)**

Fuente: elaboración propia

Elementos de reporte

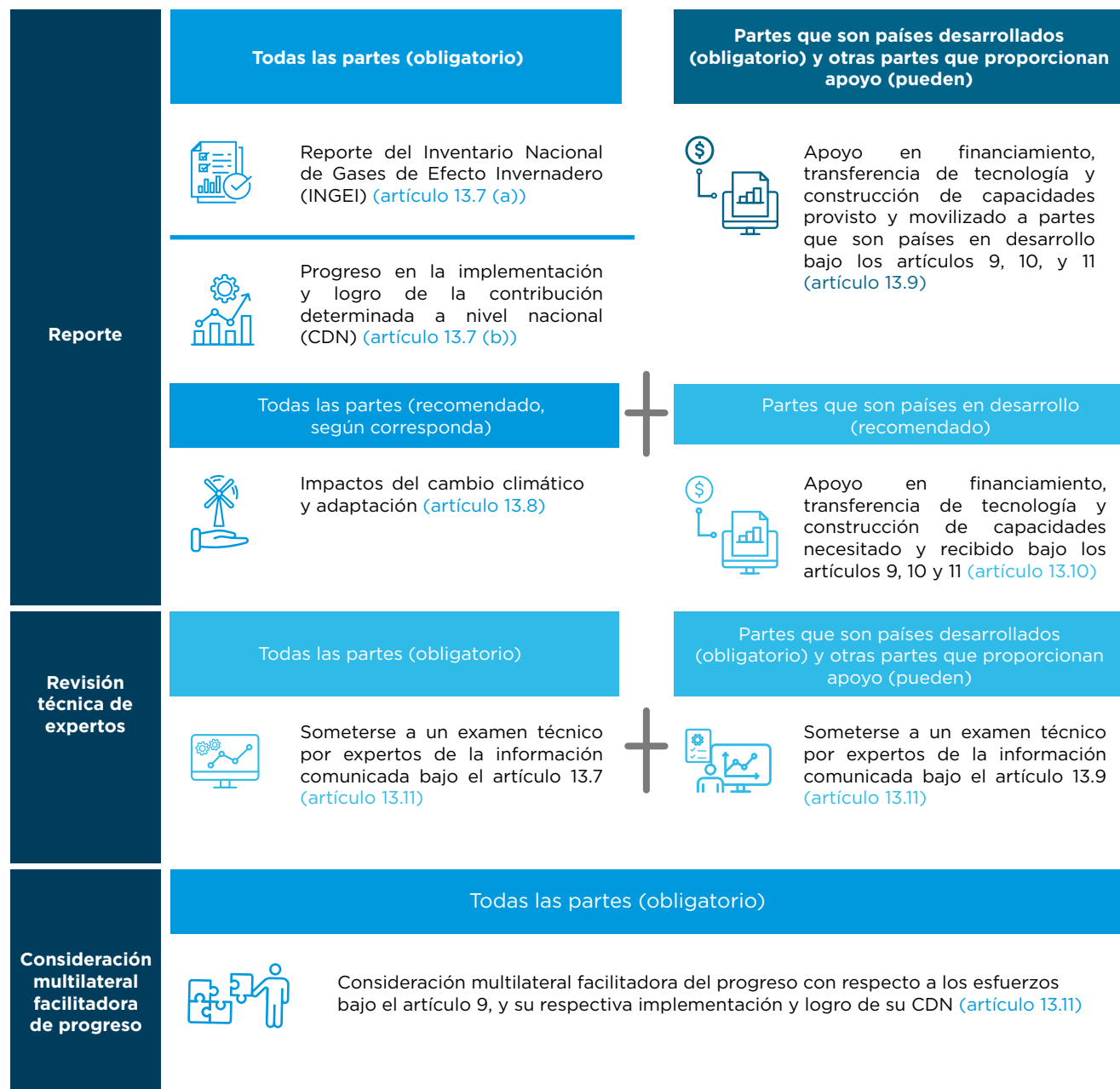
Los detalles operativos para la implementación del Acuerdo de París y la definición de elementos que contempla el MTR se consolidaron en diciembre de 2018 a través del **“Libro de Reglas de París”**, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de Katowice (COP24) y se finalizaron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

El “Libro de Reglas de Paris” establece lineamientos, estándares, guías o

procedimientos (MPG, por sus siglas en inglés) para el funcionamiento del MTR, incluyendo la información que debe reportarse en relación con el artículo 13, los plazos y los procesos de revisión. Aunque los MPG aplican a todos los países (es decir, no hay diferencia en la periodicidad, contenido y tipo de reporte para países del Anexo I y no Anexo I), sí se establecen provisiones de flexibilidad para los países en desarrollo⁶

⁶ Dal Maso y Canu 2019 <https://climateactiontransparency.org/wp-content/uploads/2019/11/ICAT-MPGs-publication-final.pdf>

Ilustración 4. Elementos de reporte del MTR



* El MTR ofrecerá flexibilidad en la implementación de las provisiones de este artículo a las partes que son países en desarrollo que lo necesiten, a la luz de sus capacidades (Artículo 13.2);

* El MTR debe reconocer las circunstancias especiales de los países menos desarrollados y los pequeños Estados Insulares en desarrollo (Artículo 13.3)

Fuente: adaptado CMNUCC 2023

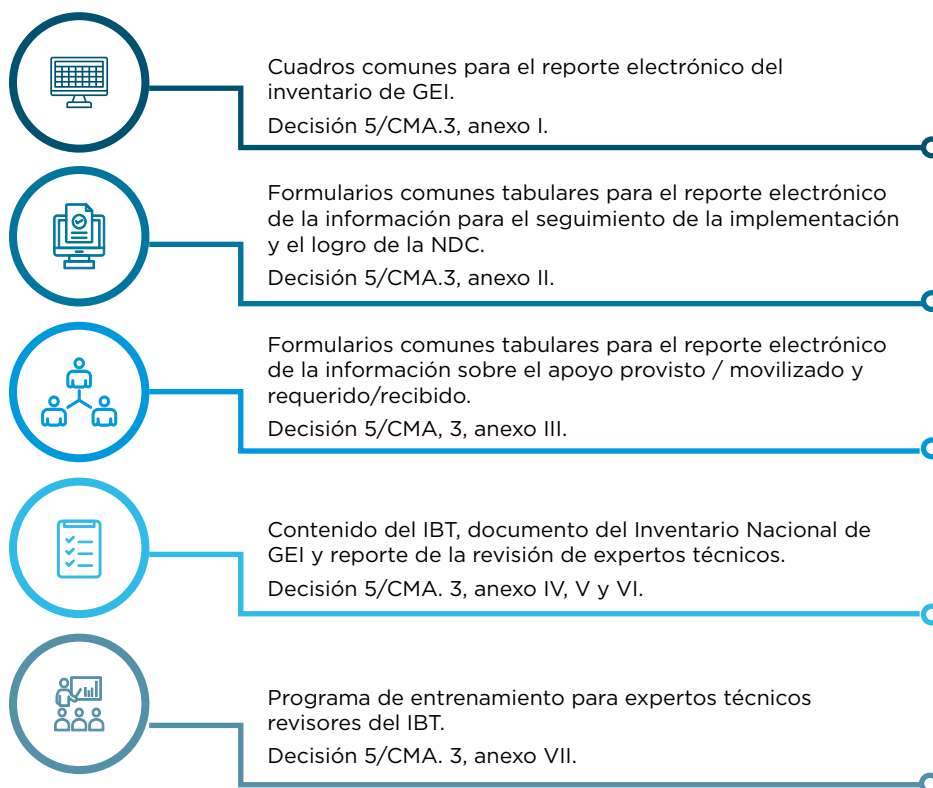
Tal y como se presenta en la Ilustración 4. Elementos de reporte del MTR, todas las partes deberán presentar de manera obligatoria en su IBT información relacionada con los inventarios nacionales de emisiones y absorciones de GEI, y con el progreso en la implementación de las CDN. La información relacionada con la adaptación y con el apoyo se reporta de manera voluntaria. Únicamente los países desarrollados deberán, de manera obligatoria, reportar información sobre el apoyo provisto y movilizado.

El informe del INGEI y la Comunicación de Adaptación pueden presentarse como documentos independientes. El primero es un entregable obligatorio según el

artículo 13 y un componente del IBT, mientras que la segunda no es obligatoria y puede presentarse con el IBT, la CDN, la Comunicación Nacional o el Plan Nacional de Adaptación⁷.

Es importante subrayar que la información del IBT debe ser presentada teniendo en cuenta las tablas y formatos estandarizados de reporte. Estos formatos se denominan CRT, y CFT, por sus siglas en inglés, (*Common Reporting Tables* y *Common Tabular Format*, respectivamente) y son el resultado de un acuerdo en *Glasgow (2021)* sobre la presentación de informes. Sin embargo, los países en desarrollo podrán precisar cualquier flexibilidad que haga parte de sus reportes con la anotación “FX”.

Ilustración 5. Decisiones COP 26/CMA3 sobre los MPG



Fuente: adaptado PNUMA 2022

⁷ Dal Maso y Canu 2019, p. 53 <https://climateactiontransparency.org/wp-content/uploads/2019/11/ICAT-MPGs-publication-final.pdf>

Relación entre el MTR y el Balance Mundial

El balance mundial cubre las áreas temáticas de mitigación, adaptación y medios de implementación y apoyo, a la luz de la equidad y la mejor ciencia disponible. También considera los esfuerzos para abordar las pérdidas y daños y las consecuencias sociales y económicas de las medidas de respuesta.

Este ejercicio de inventario mundial permite informar a las partes sobre el estado de progreso, potenciar sus acciones y promover el apoyo internacional, llevando así a CDN más ambiciosas en el futuro.



Hitos de la COP26

- ➔ Los países llegaron a un acuerdo sobre las cuestiones pendientes en lo que se refiere a las normas de aplicación del Acuerdo de París, en específico los detalles operativos para la implementación del Acuerdo. Entre ellas se incluyen las normas relacionadas con los mercados del carbono (artículo 6), dando seguridad y previsibilidad a los enfoques de mercado, así como fuera del mercado, en apoyo de la mitigación y la adaptación.
- ➔ Se acordaron plazos comunes para los objetivos de reducción de emisiones (CDN).
- ➔ Se precisaron los MPG, es decir, los lineamientos, estándares, guías y procedimientos bajo el Marco de Transparencia Reforzado, a fin de que todos adopten un enfoque común para monitorear y comunicar sus emisiones, apoyo y acción. Este hito recalca la importancia de informar periódicamente los avances de cada país, con el objetivo de fomentar la confianza en que todos contribuyen al esfuerzo mundial.



Decisiones tomadas en el marco del pacto de Glasgow

La operacionalización del MTR se completó durante la COP 26 en Glasgow. Los lineamientos definidos hacen que la información reportada sea uniforme y pueda ser analizada con rigor científico. Como se observa en la Ilustración 5. Decisiones COP 26/CMA 3 sobre los MPG, con la finalización de los MPG para el MTR, se definió el formato y el contenido del resumen estructurado, el IBT, el reporte de la revisión de expertos técnicos, los formatos comunes y las tablas de reporte.

El resumen estructurado, que sintetiza la información para el seguimiento de la implementación de la CDN, se organiza en

cuatro formatos tabulares: **1) descripción de indicadores;** **2) definiciones para la comprensión de la CDN;** **3) enfoques contables y metodologías;** y **4) seguimiento al progreso en la implementación de la CDN.**⁸

En el anexo IV de la decisión 5/CMA.3 se establece el contenido del IBT, con arreglo a las modalidades, procedimientos y directrices del MTR para las medidas y el apoyo a los que se hace referencia en el artículo 13 del Acuerdo de París. Este contenido es sugerido, cada país podrá organizar el reporte de acuerdo con su contexto y prioridades nacionales.



1.3 Transparencia, acceso a la información pública y datos abiertos

Gobernanza de datos y acceso a la información pública

La gobernanza de datos para una gestión inteligente⁹, en este caso, de datos abiertos climáticos, abarca las políticas y procedimientos estandarizados que implementan los estados nacionales para garantizar la precisión, confiabilidad, integridad, accesibilidad y seguridad de los datos.

Este tipo de gobernanza de datos abiertos climáticos tiene múltiples beneficios para la formulación de políticas y acciones climáticas a nivel local, nacional, regional y global, de los cuales destacan los siguientes:

⁸ Cerrillo Martine, Agustí, (2018), "Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza inteligente", en El profesional de la información, ISSN 1699-2407, Vol. 27, N° 5, (Ejemplar dedicado a: Información política y redes sociales (I)), págs. 1128-1135

⁹ Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) 2022, p. 19.

Calidad: mejora en los datos debido al control y retroalimentación de todos los usuarios, incluyendo detección de inconsistencias y errores.

Historial: creación de bases de datos con cierta periodicidad.

Políticas con fundamento técnico: formulación de políticas climáticas basadas en información fidedigna, permitiendo la incorporación del riesgo, datos sobre emisiones de los sectores y alineación de las decisiones a los objetivos climáticos en la planificación estratégica.

Concertación: incorporación y colaboración de las partes interesadas en el proceso (sociedad civil, academia, sector privado, otras dependencias del sector público en

sus distintos niveles de gobierno) para una apropiación social de las decisiones y acciones.

Comparabilidad: progreso en la creación de una base de datos única y homogénea entre países, y en la eficiencia de la recopilación de la información.

Con el objetivo de abordar los alcances del acceso a la información pública, en esta publicación se tomaron en cuenta las definiciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y buena parte de las normas vigentes a nivel regional. En este sentido, se toma como definición de derecho de acceso a la información pública la siguiente:



El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de la Autoridad Pública”

Esta definición conceptual resulta relevante en un aspecto operativo, dado que permite identificar la existencia de instrumentos legales que den lugar a la implementación del derecho. Al respecto, cabe agregar que los países analizados que cuentan con normativa aplicable han caracterizado dicha legislación de diversas formas. Esto será analizado en cada país en la tercera parte de esta publicación.

Datos abiertos

El derecho de acceso a la información pública está intrínsecamente vinculado al concepto de datos abiertos. Diversas normativas comparadas y la Ley Modelo Interamericana 2.0 de Acceso a la Información Pública¹⁰ establecen que el

acceso a la información debe ser en formato de datos abiertos.

En términos de datos abiertos, en esta publicación se toma la definición del *Open Data Charter*¹¹ o Carta de Datos Abiertos, una colaboración entre más de 170 gobiernos y organizaciones que trabajan para abrir datos basados en un conjunto de principios compartidos. En América Latina y el Caribe, cuatro países han adoptado la Carta de los Datos Abiertos¹²: Colombia, Chile, Panamá y Uruguay¹³. La Carta promueve políticas y prácticas que permitan a los gobiernos y a la sociedad civil recopilar, compartir y utilizar datos bien administrados para responder de manera efectiva y responsable a las siguientes áreas de enfoque: anticorrupción, acción climática y equidad salarial. Según la Carta, los datos abiertos son:



Los datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar.”

¹⁰ https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf

¹¹ <https://opendatacharter.net/>

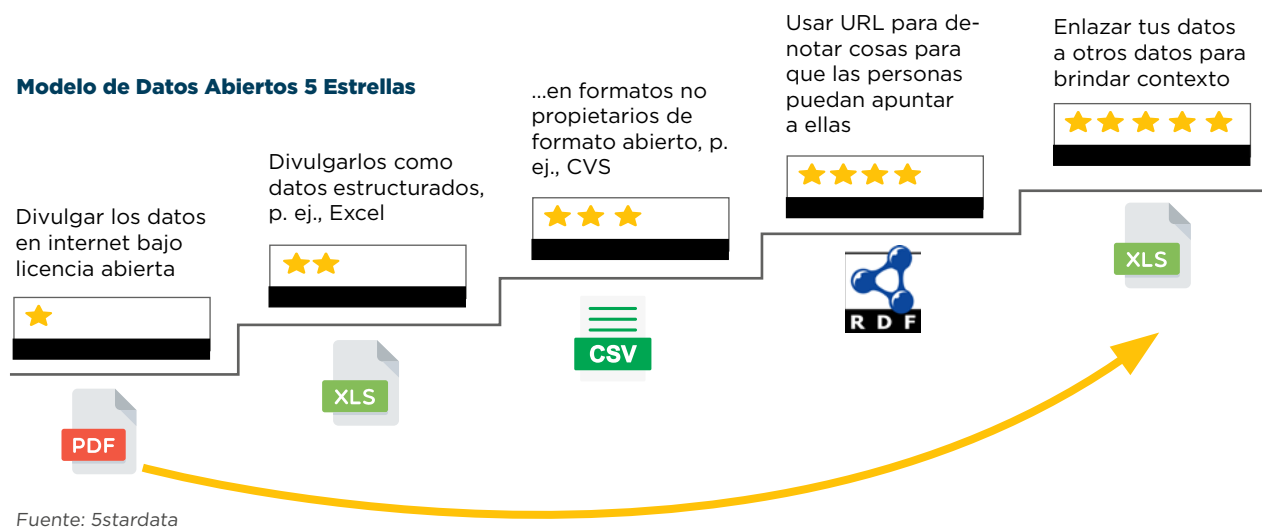
¹² <https://opendatacharter.net/principles-es/>

¹³ <https://opendatacharter.net/government-adopters/>

Es interesante tener en cuenta el esquema de las cinco estrellas de los datos abiertos¹⁴, que nos propone distintos formatos de apertura de la información, aquel con más

estrellas siendo el más adecuado (ver Ilustración 6. El esquema de cinco estrellas de los datos abiertos).

Ilustración 6. El esquema de cinco estrellas de los datos abiertos



La Carta propone además seis principios con los que deben cumplir los gobiernos en cuanto a la apertura de datos: abiertos por defecto; comparables e interoperables;

oportunos y exhaustivos; para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana; accesible y reutilizable; y para el desarrollo inclusivo y la innovación.

Ilustración 7. Principios de la Carta de Datos Abiertos



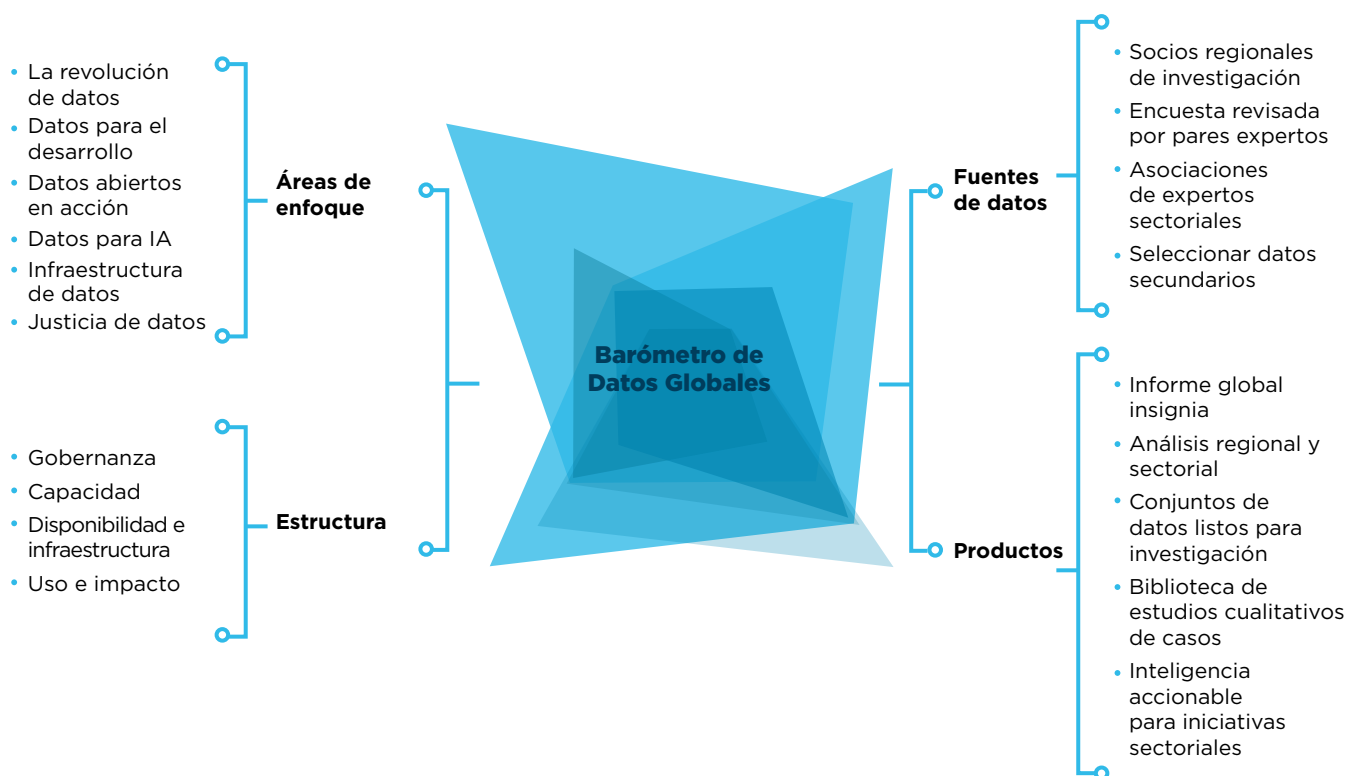
Fuente. elaboración propia.

¹⁴ <https://opendatacharter.net/government-adopters/>

De manera adicional, en esta publicación se tienen en cuenta los resultados obtenidos en el Global Data Barometer (GDB), el cual “evalúa países de todo el mundo a través de un conjunto de métricas comparativas centradas en datos para el bien público”¹⁵. El barómetro está construido sobre cuatro pilares: gobernanza, capacidades, disponibilidad e infraestructura, y uso e

impacto. A su vez, tiene distintas áreas de foco (p. ej., datos para el desarrollo, datos e inteligencia artificial, entre otros). La Ilustración 8 muestra también las fuentes de datos del estudio (p. ej., investigadores asociados regionales, revisión entre pares, encuestas, etc.), y los principales productos (p. ej., reportes globales, análisis sectoriales y regionales, entre otros).

Ilustración 8. Barómetro mundial de datos: diagrama de estructura, áreas, fuentes y resultados.

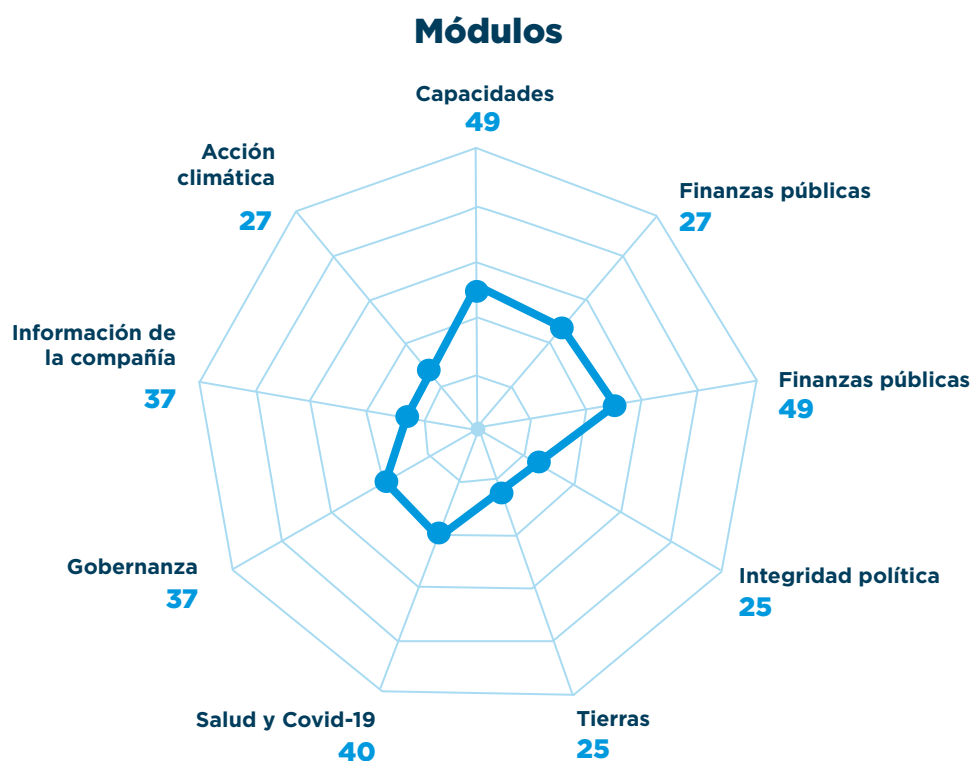


Fuente: Barómetro de Datos Globales

A su vez, el barómetro está construido con módulos temáticos: capacidad; compras públicas; finanzas públicas; integridad; tierras; salud y Covid-19, gobernanza;

información de compañías; y acción climática. En esta publicación estudiaremos los resultados generales y haremos foco en el módulo climático.

¹⁵ <https://globaldatabarometer.org/research/methodology/>

Ilustración 9. Barómetro mundial de datos: diagrama de módulos temáticos.

Fuente: Global Data Barometer.

Cambio climático y acceso a la información pública

Al ratificar la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, los países se comprometen, entre otros temas, a elaborar periódicamente y presentar ante la CMNUCC sus Comunicaciones Nacionales y su Informe Bienal de Actualización, que contiene los Inventarios Nacionales de Emisiones y Absorciones de GEI, así como los planes y programas de mitigación y adaptación al cambio climático.

El artículo 13 del Acuerdo de París establece el MTR, mientras que el artículo 12 propone instancias de sensibilización, participación ciudadana y acceso a la información. A partir del 2024, los países comunicarán de manera transparente las medidas adoptadas

y los progresos realizados en mitigación y adaptación al cambio climático, así como en materia de recursos financieros, informando sobre el financiamiento climático prestado o recibido.

En este contexto, es de suma importancia reforzar y asentar los esfuerzos de los países en lo que concierne el reporte de datos y apoyarles en la gobernanza requerida para fortalecer los mecanismos de reporte y las condiciones habilitantes para llevar a cabo procesos transparentes que les permitan acceder a oportunidades de financiamiento adicionales, y que consoliden la credibilidad del país en materia de acción climática.



El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la **participación de todos los ciudadanos interesados**, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener **acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente** de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de **participar en los procesos de adopción de decisiones**. Los Estados deberán **facilitar y fomentar la sensibilización y la participación** de la población poniendo la **información a disposición de todos**. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

(Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).

A veinte años de adoptado el Principio 10, varios países de América Latina y el Caribe lideraron una declaración regional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20, Brasil junio 2012), dando inicio a un proceso de colaboración para la implementación cabal de los derechos de acceso.

En marzo de 2018, la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (más conocido como Acuerdo de Escazú), sentó las bases para un cambio de paradigma en las dinámicas de gobernanza y democracia ambiental y climática en la región¹⁶. Es el único acuerdo vinculante emanado de Río+20, el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. El Acuerdo de Escazú busca, entre otras cosas, garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental y participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, reforzando el Principio 10 de la Declaración de Río. Entre sus disposiciones se incluyen la perspectiva de género, el gobierno abierto, y criterios de prioridad de aplicación vinculados a las personas y grupos en condición de vulnerabilidad.

El Acuerdo Regional está abierto a los 33 países de América Latina y el Caribe. El período de firma tuvo lugar entre el 27 de septiembre de 2018 y el 26 de septiembre de 2020. A partir de esa fecha, se encuentra abierto a la adhesión de todos los Estados de la región consignados en su Anexo 1 que no lo hayan firmado.

El Acuerdo de Escazú entró en vigor el 22 de abril de 2021 al alcanzar los requisitos establecidos en su artículo 22.

Ilustración 10. Hitos en materia de cambio climático



Fuente: Global Data Barometer.

¹⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe" (LC/PUB.2018/8/Rev.1). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf

02

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y CAPACIDADES PARA LA ADOPCIÓN DEL MARCO DE TRANSPARENCIA REFORZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



2.1. Metodología



2.2. Fase 1: análisis de gobernanza, participación y género



2.3. Fase 2: análisis de los componentes de mitigación y adaptación



2.4. Vínculo entre el MTR y las Estrategias Climáticas de Largo Plazo



2.1 Metodología

Los países de América Latina y el Caribe han construido gradualmente su experiencia para responder a los requerimientos de reporte establecidos por la CMNUCC. Si bien el MTR se estableció sobre la base de los procesos de reporte y revisión existentes en el marco de la CMNUCC, crea obligaciones adicionales para los sistemas de MRV y monitoreo y evaluación (M&E) de los países. Cabe notar que estos ya contaban con desafíos en esta materia, por lo cual sigue siendo menester apoyarles en el fortalecimiento de capacidades de MRV y M&E.

Para establecer la situación de los países de la región con respecto a la implementación del MTR, analizaremos a continuación el nivel de cumplimiento de las provisiones de reporte en los documentos comunicados por los países: los IBA, las Comunicaciones Nacionales, las CDN y, en los casos que exista, sus NAP.

El análisis se enfoca en:

- Temas transversales a los reportes: gobernanza, participación y género.
- Componentes de mitigación y adaptación.

El análisis se construye a partir de los resultados del estudio desarrollado por el Centro de Cambio Global de la Universidad Católica de Chile entre agosto y diciembre del año 2021 y abarca una muestra de diez países de la región. En la primera fase del estudio, se evalúan criterios relacionados

a los temas transversales (gobernanza, participación y género), mientras que, en la segunda, el enfoque está en mitigación y adaptación. Con esto se pretende construir una línea base, sin desconocer que, posterior al análisis realizado, los países han seguido comunicando sus avances a través de distintos instrumentos. Por consiguiente, los resultados presentados a continuación reflejan la situación en un momento específico y se espera que, con posteriores aplicaciones de la metodología, se evidencie el progreso de la región.



2.2. Fase 1: análisis de gobernanza, participación y género

Para estudiar la situación actual de los países frente a los temas transversales, se construyó un marco de análisis cualitativo, a partir de la revisión sistemática y ordenada de los documentos oficiales relevantes y públicamente disponibles de cada país, entre ellos las CDN, las leyes marco de cambio climático, la ECLP y otros documentos dedicados a los temas

transversales analizados (ej. planes de cambio climático y género). El material de consulta fue seleccionado considerando que, al ser comprensivo, estarían integrados los componentes transversales y se podría analizar su sostenibilidad, progresividad o regresión en el tiempo.

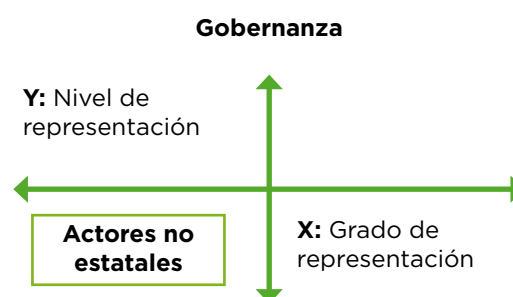
En la Ilustración 11 se presenta un cuadro que resume los criterios analizados para identificar la situación de cada país frente a los temas transversales, con base en los resultados de cada dimensión: gobernanza, participación basada en los derechos humanos (entendida bajo el concepto de transparencia), y género.

Ilustración 11. Criterios para el análisis de los temas transversales

Gobernanza

Criterios analizados

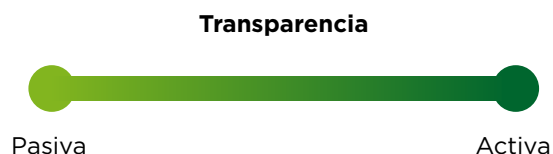
- Nivel de representación
- Grado de representación
- Inclusión de actores no-estatales



Participación y derechos humanos

Criterios analizados (basados en el marco analítico desarrollado)

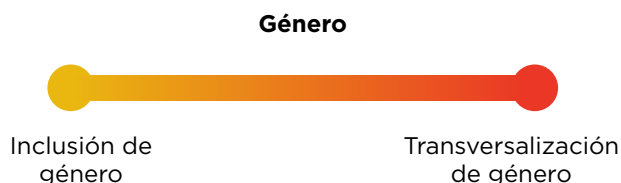
- Información disponible
- Educación y sensibilización
- Obligaciones normativas
- Mecanismos de participación
- Derechos procedimentales
- Consideraciones interseccionales



Género

Criterios analizados

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



Fuente: PNUMA, Rutas hacia la Transparencia Climática Latinoamérica y El Caribe

Gobernanza

La gobernanza para el cambio climático hace referencia a la combinación de marcos legales, arreglos institucionales y mecanismos de financiamiento y de coordinación que operan en forma conjunta para apoyar la ejecución de estrategias, políticas y programas ante el cambio climático¹⁷. Para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de las políticas y acciones climáticas se requiere una estructura de gobernanza.

En los últimos cinco años, ha sido posible ver un progreso sustancial en la formulación y expedición de leyes y/o políticas marco, las cuales dan un respaldo jurídico a la gestión del cambio climático a nivel nacional. También ha habido avances en el establecimiento de comités, comisiones o dependencias a cargo de los procesos nacionales de gestión del cambio climático. Los arreglos institucionales varían de país a país, toman distintas formas y se establecen a diferentes niveles de decisión de acuerdo con los contextos políticos nacionales, las instituciones que han establecido para trabajar estos temas y las instancias de articulación, entre otros. Procesos como la elaboración de inventarios de GEI, el seguimiento y reporte de acciones de mitigación y adaptación, y el análisis de

vulnerabilidad y riesgo pueden requerir el desarrollo de marcos de gobernanza específicos.

De los diez países analizados:

- Dos cuentan con leyes de cambio climático
- Tres cuentan con ECLP
- Cuatro cuentan con otros planes y estrategias climáticas distintas a las ECLP.

Los resultados del análisis muestran que la mitad de los países tiene una representación a nivel presidencial, mientras que en la otra mitad el tema de cambio climático está liderado principalmente por los ministerios (de ambiente o equivalente). Aquellos países con representación a nivel presidencial tienen consejos nacionales de cambio climático, con participación intersectorial, que delegan en otras figuras bajo el presidente el rol de autoridad política y técnica. Estas instancias también existen en el marco de países con representación a nivel de ministerios de ambiente y suelen ser lideradas por la cartera de política pública de ambiente.



¹⁷ IPCC, 2018 https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf

La incidencia de los compromisos climáticos sobre el grado de representación, es decir, el nivel de participación interinstitucional, indica que es crucial hilar un tejido institucional robusto que permita que los actores gubernamentales clave para la acción climática tengan responsabilidades definidas. Por ejemplo, para la formulación y ejecución de estrategias a mediano y largo plazo, como las CDN y ECLP, es esencial la inclusión de ministerios sectoriales o autoridades nacionales de planificación y desarrollo. Asimismo, contar con comités interinstitucionales de cambio climático consolidados permite que haya transversalización de la acción climática en todos los sectores, una periodicidad de reporte de tareas y actualizaciones de avances entre los diferentes actores. Se considera también que la creación de estos comités facilita que, bajo un solo arreglo institucional “paraguas”, se habiliten todos los canales de comunicación bilaterales y multilaterales para dar un correcto seguimiento a la acción climática.

Por su parte, los países que concentran en pocas instituciones el grado de representación de la acción climática deben considerar la creación de varios arreglos institucionales que les permitan hacer seguimiento cercano de manera bilateral o multilateral a las instituciones responsables de emitir datos para los reportes climáticos. Es importante que, dentro de dichas instituciones centrales encargadas del proceso, se cuente con puntos focales y con los recursos para hacer este seguimiento cercano.

En cuanto a la inclusión de actores no estatales, el análisis muestra que todos los países del estudio hacen mención del involucramiento de estos dentro de las estructuras de gobernanza climática.

Ahora bien, existen distintos niveles de involucramiento: ciertos países presentan sistemas formales de inclusión de estos actores a través de consejos consultivos o técnicos, algunos incluso con cargos de elección por períodos de tiempo definidos. En línea con el Acuerdo de Escazú y el Principio 10 de la Declaración de Río, que resaltan que los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos, se hacen evidentes las ventajas de incluir formalmente a los actores no estatales. Al hacerlo, aumentan las posibilidades de tener una mayor aceptación y compromiso por parte de estos actores y de contar con respaldo técnico e información para mejorar las estimaciones y modelos nacionales, entre otros.

En 2019, el BID realizó un estudio sobre las buenas prácticas en materia inclusión de la sociedad civil en las agendas climáticas¹⁸ y encontró que, de los cinco niveles de relacionamiento (información, diálogo, consulta, colaboración y alianza), en el marco de las CDN se tendía a favorecer únicamente el componente de consultas, con menor incidencia de los otros cuatro niveles. Como recomendación de este estudio, se exhortó a los países a explorar los seis Estándares de Participación Ciudadana de Open Government Standards, los cuales son: i) difusión amplia, ii) combinación de prácticas presenciales y virtuales, iii) plazos claros y razonables, iv) información completa, clara y comprensible; v) retroalimentación con la sociedad civil, y vi) transparencia y rendición de cuentas.

¹⁸ <https://publications.iadb.org/es/gobiernos-y-sociedad-civil-avanzando-agendas-climaticas>

Participación basada en los derechos humanos

La participación ha tomado un lugar importante como parte de los procesos de actualización de las CDN en la región y a partir de las lecciones aprendidas de los primeros procesos de establecimiento de las CDN presentadas en 2015. Existen diferentes tipos y niveles de participación, los cuales se pueden ubicar en un espectro de interacción entre el gobierno y el público, que va desde informar y escuchar en un extremo, hasta implementar soluciones acordadas conjuntamente en el otro. En el medio de estos extremos está el diálogo, debate y análisis.

Un enfoque de participación basado en los derechos humanos produce múltiples beneficios: puede informar la formulación y seguimiento de la acción climática, asegurar el acceso a información esencial, promover la participación efectiva y garantizar el acceso a la justicia. Es más probable que un programa diseñado con base en los derechos humanos proporcione una alerta temprana de los problemas, fortalezca la rendición de cuentas de todos los actores y promueva la retroalimentación. En lo más básico, el acceso a la protección e información ambiental es esencial para

la realización de los derechos humanos fundamentales, incluidos los derechos a la alimentación, la salud e, incluso, la vida.

Los resultados del análisis sobre la muestra de países de ALC indican que todos los países cuentan con **normativas**, tanto generales como específicas, sobre el acceso a la participación e información con relación al medio ambiente, en las que se menciona el acceso a la información como catalizador de la acción individual y colectiva en materia climática. El enfoque y desarrollo de las normativas es variado: en algunos países se centra en resaltar la importancia de la transparencia en la información y en otros, en garantizar el acceso a la información y participación desde una perspectiva de derecho ciudadano o del deber del Estado de brindar y promover la información.

A continuación, analizaremos la calidad de estos mecanismos de participación para entender el grado de acceso a la información. Por ejemplo, una plataforma de información abierta y activa presenta ventajas frente a las que son cerradas y no están actualizadas.



En materia de educación ambiental:

Ocho países cuentan con decretos o leyes para promover la difusión de información, educación, capacitación y la concientización pública sobre el cambio climático.

Solo dos países mencionaron la importancia de establecer una relación entre los ministerios de medio ambiente y los de educación para avanzar en este tema. El resto de los países hacen referencia a la educación ambiental como una problemática que solo atañe a los ministerios de ambiente.

Por otra parte, **ocho de los países analizados cuenta con mecanismos u órganos de implementación** para facilitar los compromisos de acceso a la información, de los cuales:

Tres países mencionan la existencia de sistemas para el acceso a la información, pero estos sirven principalmente como fuentes de acceso a la información para la ciudadanía y no como mecanismos que se esfuerzan por incrementar la participación de diferentes grupos de interés.

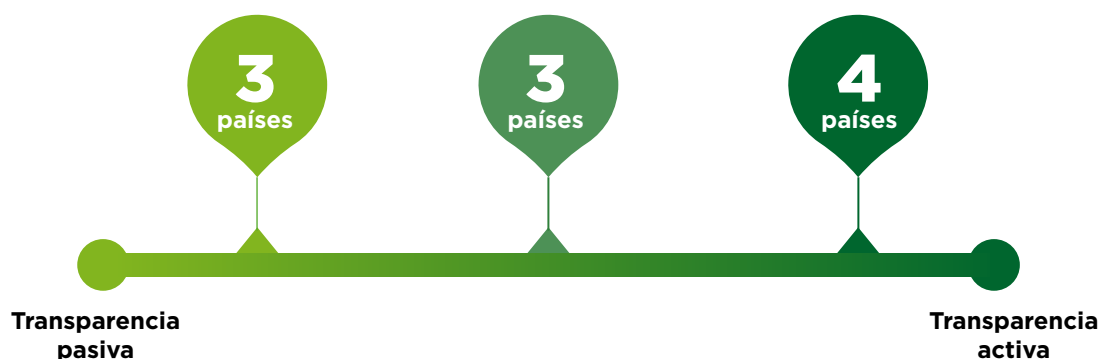
Cinco países cuentan con cuerpos de implementación que van más allá del acceso y fomentan el derecho a la información, la transparencia y el control social en acciones públicas. De estos, solo cuatro tienen mecanismos específicos para fortalecer y aumentar la participación ciudadana para la acción climática.

En cuanto a la **formulación de compromisos nacionales** en materia de cambio climático, todos los países con ECLP utilizaron mecanismos de participación para crear o aprobar los planes propuestos. Asimismo, de los siete países que actualizaron su CDN, seis describen en profundidad sus compromisos para la participación ciudadana a futuro y/o los procesos participativos que hicieron parte de la construcción del documento.

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

El análisis presentado anteriormente se puede visualizar situando a los países en un espectro según su enfoque de participación (**ver Ilustración 12. Espectro de transparencia y tipos de participación**). La posición en el espectro varía desde una transparencia pasiva hasta una activa. En la pasiva, cada persona puede solicitar y recibir información climática en poder, bajo control o en posesión de la autoridad competente. Por su parte, la transparencia activa está relacionada con la generación proactiva y la difusión de información climática por parte del Estado.

Ilustración 12. Espectro de transparencia y tipos de participación



Fuente: PNUMA, *Rutas hacia la Transparencia Climática Latinoamérica y El Caribe*

Enfoque de género

En el Libro de Reglas del Acuerdo de París se establece que las CDN deben incluir información sobre los procesos de planificación emprendidos para preparar la CDN con respecto a los “arreglos institucionales nacionales, participación y compromiso con las comunidades locales y los pueblos indígenas, con perspectiva de género”¹⁹. Asimismo, en diferentes decisiones de las COP de los últimos años, se ha reconocido la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todo el trabajo y los propósitos de la Convención, puesto que esto contribuye a aumentar la eficacia, la equidad y la sostenibilidad de las políticas y acciones climáticas.

Para el análisis del enfoque de género en la transparencia climática, se identificaron dos pilares para la transversalización: **estructura de gobernanza y desarrollo/construcción de capacidades**. Asimismo, existen unos componentes básicos habilitantes que permiten la incorporación del enfoque de género en la acción climática: **alineación de metas climáticas en mitigación y adaptación, generación de datos y estadística, participación, y asignación presupuestal**. Estos pilares y componentes habilitantes constituyen el marco de análisis para la situación de los diez países de ALC incluidos en el alcance.



¹⁹ CMNUCCC, 2019 <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-katowice-climate-package/katowice-climate-package>

Como se muestra en la Ilustración 12. Espectro de transversalización del género en la acción climática, cuatro países presentan una transversalización de género en la mayoría de los elementos del marco analítico. El resto de los países analizados se ubican entre la mitad del espectro y la transparencia pasiva, con una inclusión más limitada de la perspectiva de género en sus instrumentos.

Con respecto al **marco normativo**, solo dos países cuentan con un marco definido y regulado de gobernanza en género y cambio climático. La mayoría de los países implementan una cooperación interministerial que incluye a las entidades encargadas del medio ambiente y las encargadas de género/mujeres, pero que no mantiene una operación continua en el tiempo. Por otro lado, a excepción de uno, los países analizados no cuentan con un marco para la **construcción continua de capacidades en género y cambio climático**.

En lo referente a la **alineación de metas climáticas en mitigación y adaptación**, seis de los países mencionan las consideraciones de género en sus planes y acciones climáticos bajo un marco

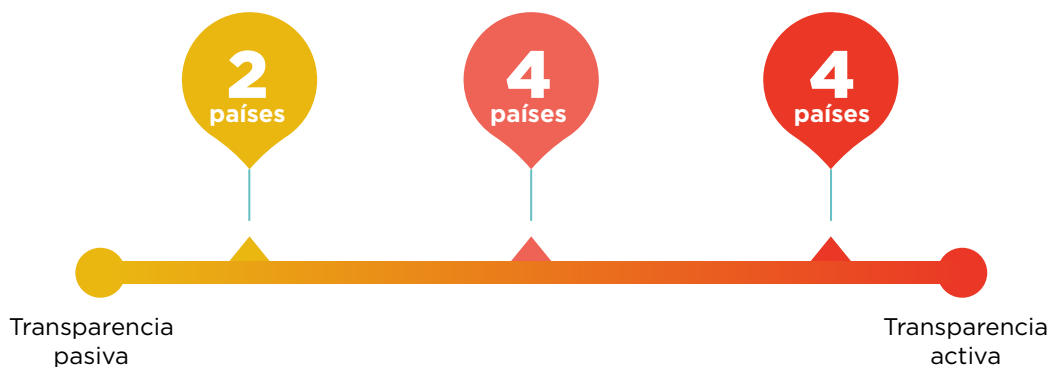
de vulnerabilidad y/o resiliencia, y tres combinan las consideraciones de género con las de pueblos indígenas, afro y otras intersecciones.

Por otra parte, en dos de los países analizados se considera el género en materia de mitigación bajo el marco de iniciativas del sector forestal o REDD+, y en otros dos en el sector transporte. Solamente un país considera una variedad de sectores tanto en mitigación como en adaptación.

En relación con la **generación de datos y estadísticas**, el avance es limitado. Solamente uno de los países ha podido desagregar por sexo y sensibilidad de género los datos de GEI y los datos relevantes para monitorear el progreso de los compromisos climáticos a nivel nacional.

De igual forma, solo un país cuenta con una herramienta para el seguimiento de **presupuestos sensibles al género en la acción climática**. El resto de los países cuenta con asignaciones presupuestales dirigidas a acciones de género, pero la mayoría provienen de donaciones internacionales aisladas y no representan una asignación nacional de presupuesto.

Ilustración 13. Espectro de transversalización de género en la acción climática



Fuente: PNUMA, Rutas hacia la Transparencia Climática Latinoamérica y El Caribe



2.3. Fase 2: análisis de los componentes de mitigación y adaptación

Para esta parte del análisis, se construyó un índice cuantitativo, denominado Índice de Transparencia, que permite mostrar el estado actual y dar cuenta del avance de los países en la implementación del MTR. Debido a la naturaleza distinta de los componentes analizados, se desarrollaron subíndices: mitigación y adaptación.

Para la construcción del índice se identificaron y desglosaron los requerimientos de transparencia aplicables bajo el Acuerdo de París a cada uno de los componentes analizados. Para la evaluación se definió una escala numérica de 0 a 4, de acuerdo con el nivel de cumplimiento de las provisiones específicas del MTR frente a lo reportado por el país en los documentos considerados para el análisis de cada componente.

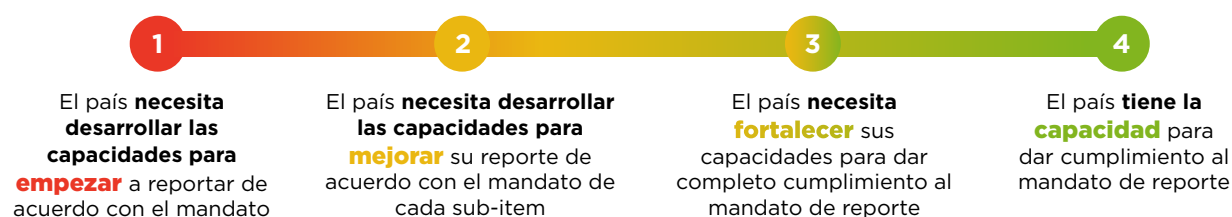
El índice se presenta mediante una escala progresiva de colores, cuyos matices representan el grado de implementación

de los requerimientos de las provisiones definidas en el Libro de Reglas de París y el Pacto de Glasgow (ver Ilustración 14. Escala de valoración del Índice de Transparencia). El máximo valor corresponde a 4, que indica un cumplimiento del 100% de los requerimientos de reporte de los requisitos de transparencia en consideración.

El análisis se realizó con base en la información presentada en los documentos relevantes de reporte de la acción climática, publicados hasta diciembre 2021, incluyendo: documentos de la CDN, IBA, INGEI, NAP, entre otros.

Este ejercicio permite además identificar los temas prioritarios en los que se podrían centrar los esfuerzos relacionados con la creación o mejoramiento de capacidades y el direccionamiento de recursos propios y de los donantes, para que los países de ALC puedan alcanzar el estándar de reporte establecido por el MTR.

Ilustración 14. Escala de valoración del Índice de Transparencia



Fuente: PNUMA, *Rutas hacia la Transparencia Climática Latinoamérica y El Caribe*

Mitigación: Inventarios Nacionales de Gases Efecto Invernadero

La primera sección del MTR aborda los mandatos de reporte asociados a los Inventarios Nacionales de Emisiones y Absorciones de GEI. En la Decisión 18/CMA.1 se establecen las provisiones de reporte, las cuales incluyen un documento de inventario nacional y cuadros comunes para el reporte, elaborados de acuerdo con las directrices del IPCC.

En los países analizados, el avance en transparencia en materia de INGEI es variado. Se destaca un grupo avanzado con Índice de Transparencia promedio entre 3 y 3,8; un grupo que muestra un nivel de transparencia medio con valores del índice entre 2,1 y 2,5; y un grupo menos avanzado con un valor del índice inferior a 1,9.

Como se observa en la Ilustración 15. Resultados del análisis de las provisiones del MTR sobre el INGEI, las categorías donde se observa menor nivel de articulación con los mandatos de reporte bajo el MTR son: **consistencia en las series de tiempo y recálculos, evaluación de incertidumbre, métricas, y series de tiempo.**

Específicamente, se puede observar que persisten dificultades en los países para la presentación de series de tiempo anuales

que cumplan con el desfase exigido por las provisiones (hasta 2 años), el uso de los Potenciales de Calentamiento Global (PCG) del Quinto Informe de Evaluación del IPCC (AR5) y la presentación de recálculos (o nuevos cálculos) con respecto a sus inventarios anteriores.

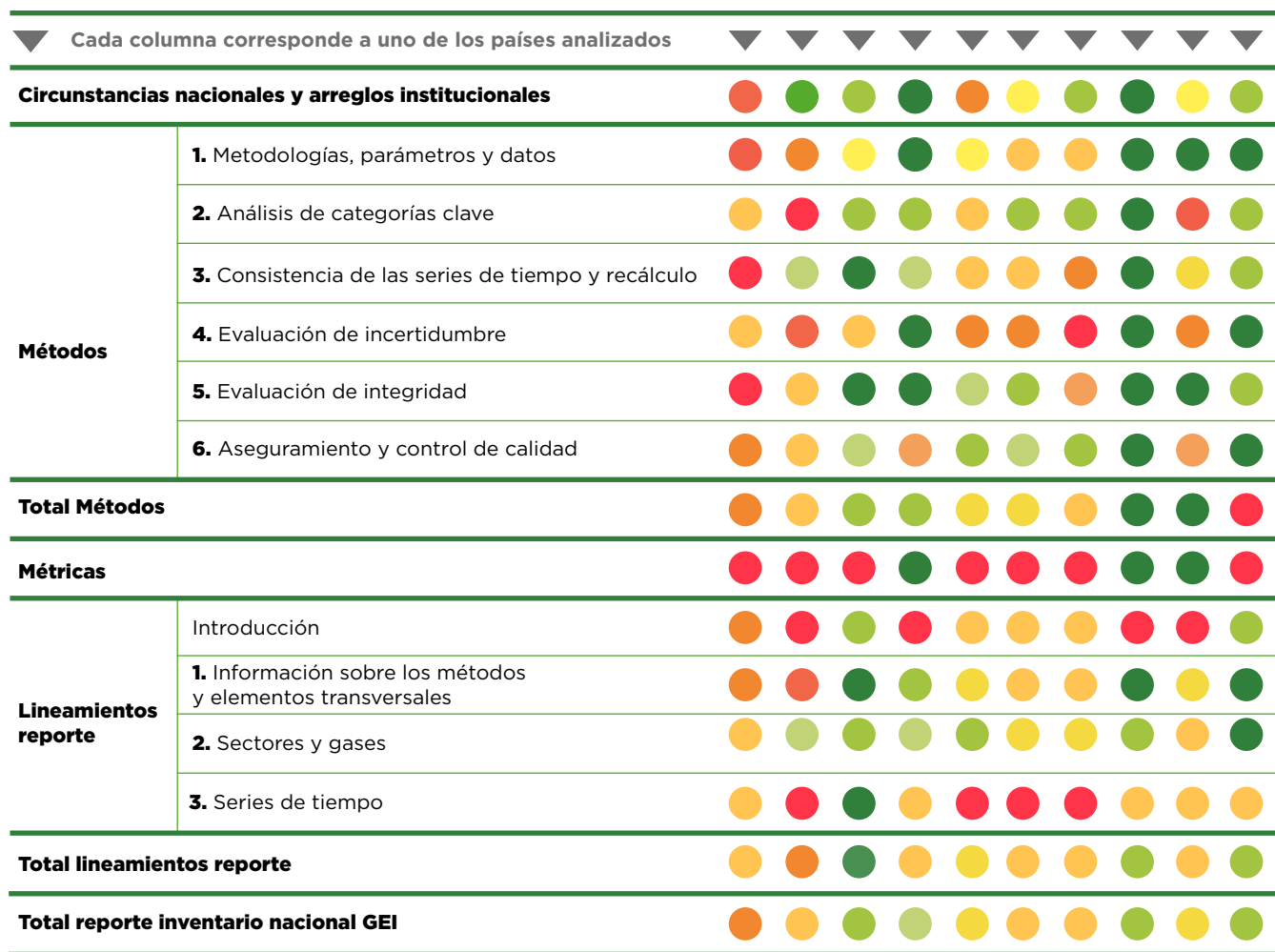
Más allá del reporte, las categorías de menor nivel de articulación están relacionadas con otros procesos de la gestión de la acción climática. Por ejemplo, las métricas permiten la comparabilidad de los inventarios, no solo para que se pueda hacer seguimiento global de los niveles de emisiones de GEI, sino también para el uso del inventario como una herramienta que facilite el seguimiento de las metas climáticas.

Por su parte, las series de tiempo generan información sobre las tendencias históricas que son la base para el seguimiento de las acciones nacionales de mitigación y tienen relación directa con las líneas de base de la CDN. Las proyecciones de emisiones de GEI utilizadas para formular una CDN se construyen a partir de las series históricas, por lo tanto, cuanto más recientes y precisos sean los datos históricos, más confiables serán las proyecciones de emisiones²⁰.



²⁰ Vaidyula, M. y Rocha, M. 2018 https://www.oecd-ilibrary.org/environment/tracking-progress-towards-ndcs-and-relevant-linkages-between-articles-4-6-and-13-of-the-paris-agreement_358aae24-en

Ilustración 15 Resultados del análisis de las provisiones del MTR sobre el INGEI



Fuente: PNUMA, Rutas hacia la Transparencia Climática Latinoamérica y El Caribe

Mitigación: seguimiento de la CDN

Los 33 países de ALC han comunicado a la CMNUCC su primera CDN y 27 la han actualizado, de acuerdo con la información en el registro público establecido por la secretaria de la CMNUCC²¹. Considerando la información de 7 de los 10 países analizados, el presupuesto de carbono²² al

2030 es de 1.478 MtCO₂. Cabe notar que la proporción de ALC, en lo que respecta a sus emisiones netas de GEI²³, es de 8,4 por ciento, de modo que las emisiones de GEI per cápita netas son de 6,4 toneladas métricas de CO₂-eq⁴.

²¹ <https://unfccc.int/es/NDCREG>

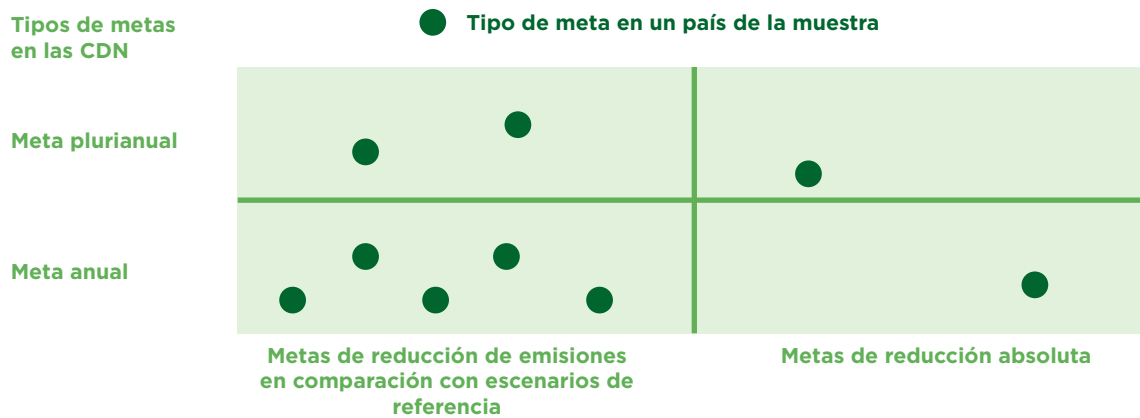
²² Los presupuestos de carbono reflejan la cantidad máxima acumulada de emisiones de dióxido de carbono equivalente (CO₂e) a lo largo de un periodo determinado.

²³ Incluye el impacto de las prácticas de uso de la tierra <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/WHD/2021/Spanish/CH3.ashx>

En la muestra de países de ALC analizados, la mayoría de los países presentan metas de reducciones de emisiones de GEI de tipo anual y en comparación con un escenario de referencia (ver Ilustración 16. Clasificación de países de acuerdo con su tipo de meta).

El tipo de meta es un elemento determinante a la hora de establecer las alternativas y los elementos contables requeridos para el seguimiento a la CDN, tales como los INGEI, las estimaciones de impacto y los resultados de mitigación a partir de políticas y acciones, entre otros.

Ilustración 16 Clasificación de países de acuerdo con su tipo de meta



Fuente: PNUMA, Rutas hacia la Transparencia Climática Latinoamérica y El Caribe

En el marco del MTR, el progreso en la implementación de las CDN es la segunda sección obligatoria de reporte. Para el componente de mitigación, dos mandatos establecen los elementos de reporte para la comunicación de los compromisos nacionales y sus avances: la decisión 4/CMA.1 (Información para facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de las CDN) y la decisión 18/CMA.1 (Información para el reporte del IBT).

Las provisiones de reporte analizadas en esta parte incluyen información relacionada con el tipo de meta, alcance, intervenciones²⁴ de mitigación de GEI, cobertura y temporalidad. Asimismo,

comprende información relacionada con los enfoques de contabilidad, metodologías, supuestos e indicadores utilizados para el seguimiento de la implementación y el cumplimiento de la CDN.

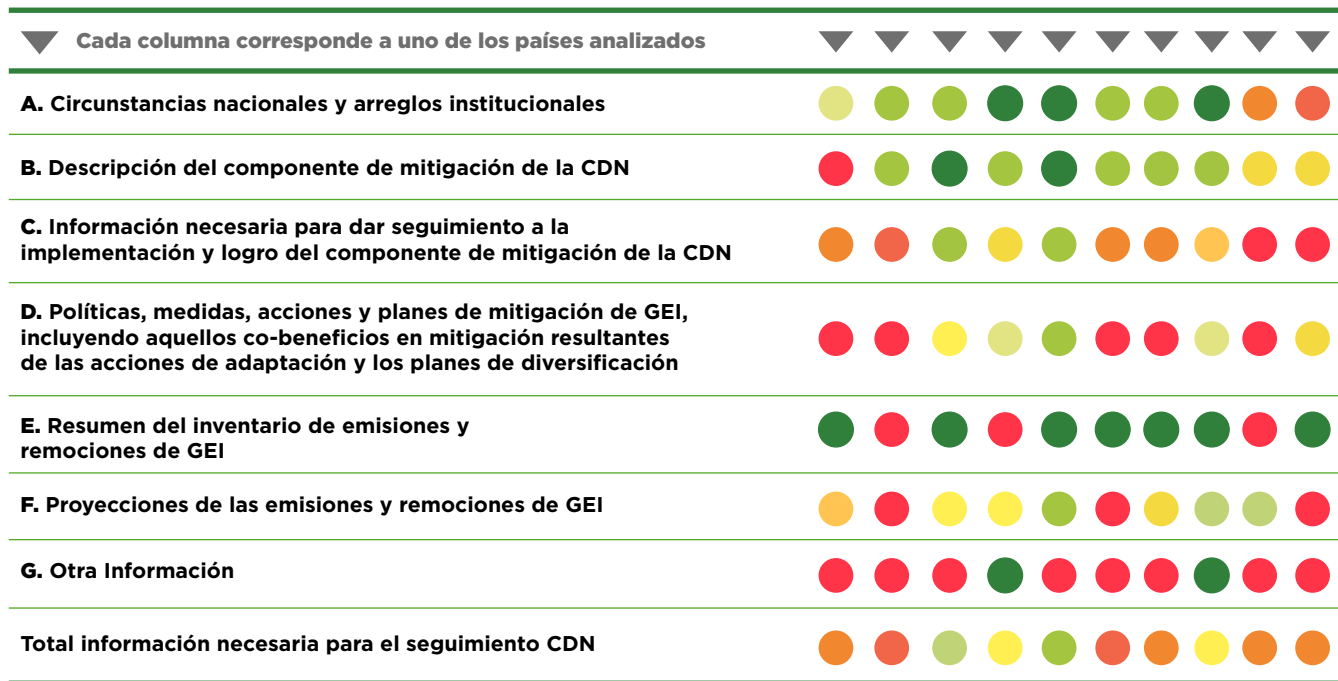
Aunque las disposiciones y resultados del seguimiento de la CDN aplicables para el IBT se empezarán a reportar a partir de 2024, los países que han actualizado sus CDN deberían estar más alineados, por lo menos, con las disposiciones relacionadas con la información para dar claridad y transparencia, y deberían ya tener definido los enfoques de contabilidad para su seguimiento.

²⁴ Políticas, planes, medidas, acciones

En la muestra analizada, la mitad de los países presenta un bajo nivel de avance con respecto a las provisiones para el seguimiento de la CDN, con un Índice de Transparencia igual o menor a 1. Solo un país obtuvo un nivel alto de avance con un valor del índice superior a 3. En general, los

países no incluyen información suficiente que permita dar claridad y transparencia sobre sus CDN en materia de mitigación. Se observa también dificultad para vincular medidas y acciones con las metas nacionales formuladas.

Ilustración 17 Resultados del análisis de las provisiones para el seguimiento de la CDN



Fuente: PNUMA, Rutas hacia la Transparencia Climática Latinoamérica y El Caribe

Como se muestra en la Ilustración 17. Resultados del análisis de las provisiones para el seguimiento de la CDN, las categorías donde se observa menor nivel de articulación con los mandatos de reporte bajo el MTR son: información necesaria para dar seguimiento a la implementación de la CDN; políticas, medidas, acciones y planes de mitigación; y proyecciones de las emisiones y remociones de GEI.

Para realizar el seguimiento, los países deben presentar inventarios de GEI y utilizar diversos tipos de indicadores para monitorear el progreso hacia las metas,

los cuales deben estar acompañados de información transparente sobre metodologías, supuestos, definiciones y fuentes de datos. Una CDN ambiciosa debe ser una CDN en implementación y cuyos resultados se puedan monitorear.

Sin embargo, pocos (menos de la mitad) de los países de la región han definido los indicadores de seguimiento de su CDN, lo que da cuenta del vacío por llenar en la comprensión de las formas de dar seguimiento a los compromisos nacionales. Lo anterior también tiene repercusiones internas en el manejo de las metas a nivel

sectorial/territorial, la definición de los responsables de la implementación y monitoreo, y a nivel internacional en la agregación de la información de los países para hacer un balance mundial del avance del Acuerdo de París.

La mayoría de las metas de mitigación de los países de ALC son expresadas en términos de reducción de emisiones en comparación con un escenario de referencia, por lo tanto, los países tendrían que definir y reportar adecuadamente información cuantificable sobre:

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

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

Con respecto al reporte de políticas, medidas, acciones y planes de mitigación, el bajo nivel de avance puede deberse a los retos que presenta dar coherencia a los compromisos de cada país con sus políticas y medidas, establecer responsables de la implementación de las mismas, y levantar información de cada una de ellas para darles seguimiento en el MTR. Esto se relaciona, a su vez, con la contabilidad y deriva de las dificultades metodológicas que se

presentan al tratar de hacer seguimiento con información a nivel nacional pero también a nivel de medida.

Otro tema de interés son las proyecciones de las emisiones y remociones de GEI, ya que es la información que permite a los países planificar sus compromisos y revisar el avance a lo largo del tiempo. Sin embargo, implica un gran reto en materia de articulación de actores, dado que no solo dependen de datos ambientales, sino de *drivers* (o factores impulsores) de crecimiento a nivel sectorial (p. ej., proyecciones de crecimiento de diferentes industrias o sectores y de tecnologías predominantes como parte de la actividad sectorial), social y económico (p. ej., producto interno bruto, precios de los combustibles, población) que deben ser consultados y concertados con los diferentes ministerios para asegurar su veracidad.

Como parte del IBT, los países deberán presentar un Resumen Estructurado, el cual sintetiza la información reportada de manera uniforme y consistente para visualizar el progreso de cada Parte hacia el cumplimiento de su CDN. Los Formatos Comunes Tabulares para el Resumen Estructurado se desarrollaron y finalmente se adoptaron en CMA 3, durante la COP 26 de Glasgow²⁵. Estos incluyen, entre otros: la descripción de los indicadores seleccionados para el seguimiento de la CDN, las definiciones necesarias para entender la CDN, y el seguimiento del progreso en la implementación y el logro de la CDN. Estos elementos corresponden a categorías clave de fortalecimiento²⁶ en los países analizados a través del Índice de Transparencia presentado en esta sección.

²⁵ CMNUCCC, 2022 <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact/cop26-outcomes-transparency-and-reporting>

²⁶ El tipo y nivel de fortalecimiento varía en cada país. Mientras que en algunos se necesita desarrollar capacidades técnicas para poder empezar a reportar de acuerdo al mandato e identificar y asignar recursos económicos para hacerlo, en otros países se requiere el fortalecimiento de capacidades técnicas y asignación de recursos humanos y económicos.

Adaptación

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

Para evaluar el avance en materia de transparencia para la adaptación se analizó el nivel de cumplimiento frente a las provisiones de reporte establecidas en las decisiones 18/CMA. 1 (información sobre adaptación para reportar en el IBT), y los elementos de la Decisión 9/CMA.1 (Comunicaciones de Adaptación), que no estuvieran contenidos en la decisión 18/CMA.1.

A partir de la información generada por el Índice de Transparencia y con base en la revisión de los documentos, se pudieron observar los esfuerzos de los países en transparentar sus circunstancias nacionales, sus arreglos y marcos jurídicos, y los efectos que tiene el cambio climático en cada uno de sus contextos. Los resultados de la aplicación del Índice de Transparencia evidencian las diferencias en los enfoques e instrumentos que utilizan los países para el reporte de la adaptación. Como se observa en la Ilustración 18. Resultados del análisis

de las provisiones para adaptación, pérdidas y daños, cinco de los países mostraron un nivel de transparencia medio con valores promedio entre 2,2 y 2,8. El resto de los países obtuvieron un valor inferior a 1,9.

Los resultados de la aplicación del índice muestran que los países han avanzado en el análisis y reporte de los efectos, riesgos y vulnerabilidades frente al cambio climático a distintos niveles y bajo diferentes aproximaciones. Sin embargo, debido a esas diferencias, se observa que algunos países cuentan con pocos estudios, aun cuando son altamente vulnerables. En el Índice de Transparencia en materia de adaptación, las categorías con menor nivel de avance en los países analizados corresponden a los progresos realizados en la aplicación de medidas de adaptación y al seguimiento y evaluación de los procesos y medidas de adaptación.

A partir de los documentos revisados, es importante destacar la falta de información y de indicadores que permitan evaluar resultados y progresos, así como la falta de seguimiento y evaluación de las medidas implementadas. El desempeño más bajo se obtiene para el grupo de información F, que corresponde a la información en relación con el seguimiento a través de indicadores (ii) y la evaluación de la eficacia y sostenibilidad de las medidas (iii).



El análisis realizado también permitió observar que, aunque muchos NAP mencionan la importancia del seguimiento a través del establecimiento de sistemas de M&E, la mayoría se encuentran en proceso de conceptualización o construcción. En ALC varios países han ido avanzando gradualmente en la conceptualización de sus sistemas de seguimiento de la adaptación, con distintas combinaciones de análisis cualitativos e indicadores cuantitativos y cualitativos, bajo diferentes objetivos y enfoques, observándose:

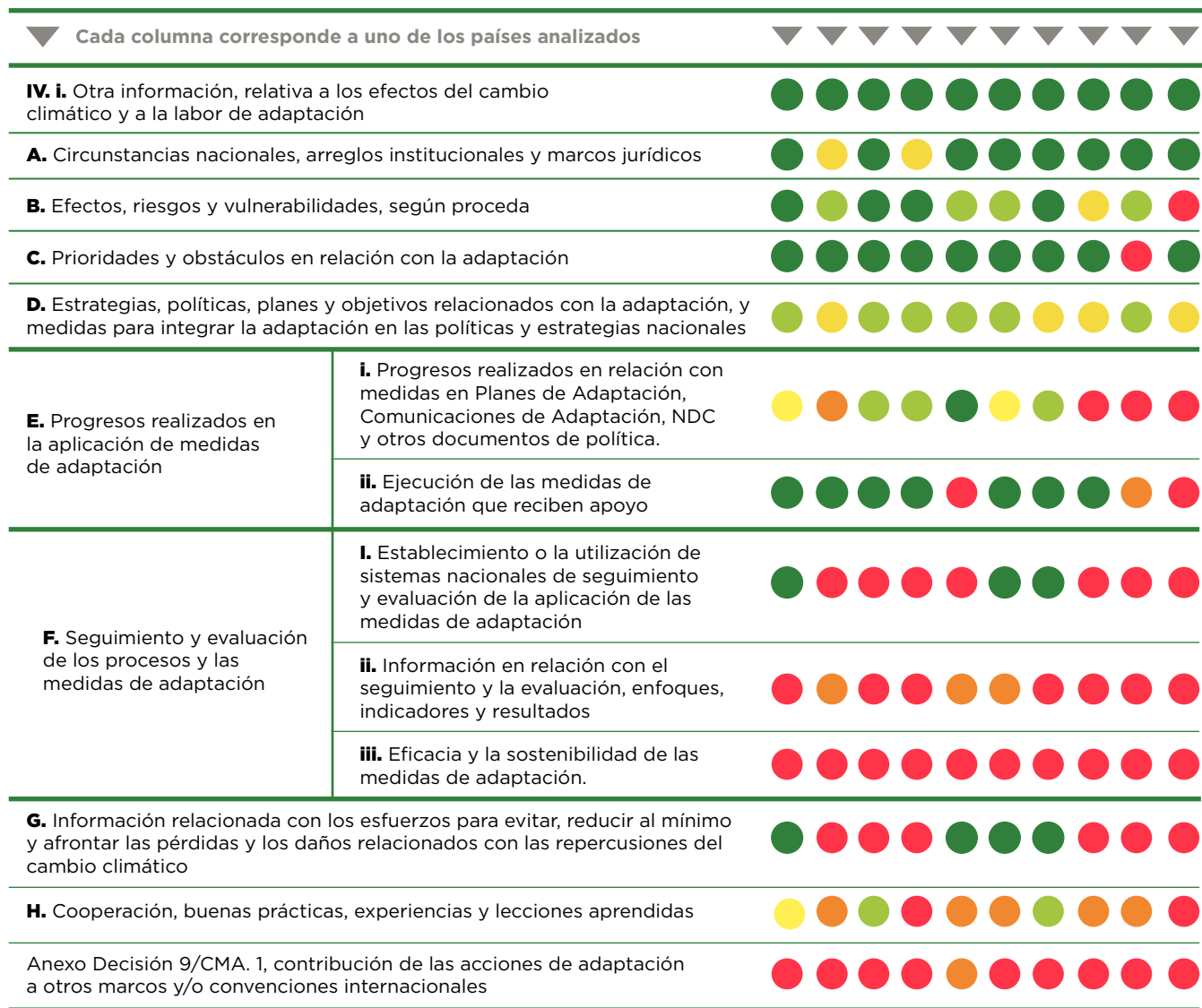
- Países con sistemas M&E poco desarrollados o en etapa de construcción.
- Países que no realizan un seguimiento basado en sistemas centrales de M&E, sino un seguimiento enfocado en las políticas, planes nacionales o proyectos concretos de adaptación.
- Países que ya han implementado un sistema integral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

Un reto importante para los países de la región es la diversidad de enfoques con que los países abordan el M&E y las variables que monitorean, las cuales determinan la naturaleza y alcance de la información generada y la posibilidad de atribuir cambios a acciones concretas de adaptación.

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

Otro elemento del seguimiento y evaluación de los procesos y medidas de adaptación es el análisis de la eficacia, sostenibilidad y replicabilidad, para la cual es necesario que los países de la región desarrollen las capacidades necesarias para empezar a reportar de acuerdo con el mandato del MTR.

Ilustración 18 Resultados del análisis de las provisiones de adaptación, pérdidas y daños



Fuente: PNUMA, Rutas hacia la Transparencia Climática Latinoamérica y El Caribe

El seguimiento y reporte de las acciones en materia de adaptación sigue representando el mayor reto para los países. En este rubro es importante recalcar la importancia de los conceptos de eficacia, eficiencia, sostenibilidad y replicabilidad. Como lo señalan Dale et al en la publicación de ICAT sobre la transparencia de los reportes bienales y el rubro de adaptación²⁷, evaluar la sostenibilidad de la adaptación probablemente sea lo más difícil para los países, ya que requiere analizar los

resultados sobre la base de información levantada periódicamente durante múltiples períodos de monitoreo, lo que, en muchos casos, puede no ser posible debido a recursos limitados para las actividades de M&E y/o porque no ha pasado suficiente tiempo entre la implementación y la presentación de informes para permitir múltiples ciclos de M&E. Si esta información no está disponible, los autores podrían proporcionar información descriptiva sobre cualquier medida de precaución.

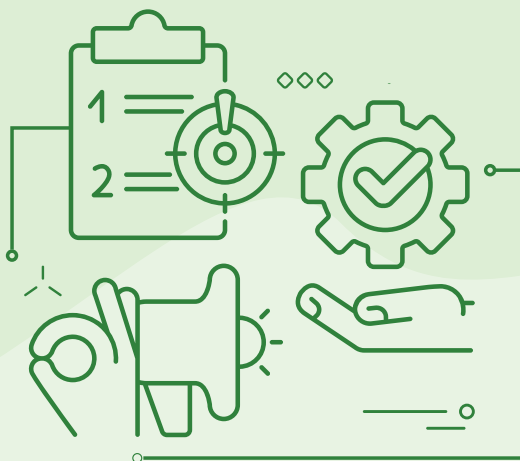
²⁷ https://climateactiontransparency.org/wp-content/uploads/2020/09/Reporting-adaptation-through-the-biennial-transparency-report_an-explanation-of-the-guidance_ICAT_UNEP-DTU-PARTNERSHIP-min.pdf

La eficacia de la adaptación se refiere al grado en que una acción o proceso de adaptación ha logrado sus objetivos predefinidos. Para las acciones de adaptación, es probable que estos objetivos se refieran a cualquier resultado e impacto que se esperaba lograr desde la etapa de planificación inicial. Mientras tanto, para los procesos de adaptación, estos objetivos probablemente se refieran a metas y objetivos principales asociados con las áreas prioritarias de adaptación de un país.

La eficiencia de la adaptación se refiere a la relación entre el beneficio obtenido y los costos de implementación (generalmente descritos en términos de costo económico).

La sostenibilidad de la adaptación se refiere a la capacidad de una acción o intervención para continuar logrando los resultados e impactos deseados en horizontes de mediano a largo plazo. En teoría, ser sostenible es clave para que la adaptación se considere exitosa, ya que una adaptación que no logra ser efectiva más allá del corto plazo difícilmente puede calificarse como “adaptación” en un sentido significativo. Sin embargo, en la práctica, garantizar la sostenibilidad de los proyectos y programas es un desafío importante, especialmente en el período posterior a su ciclo de vida inicial, luego del cual suelen poner fin al financiamiento y la asignación de responsabilidades.

La replicabilidad de la adaptación se refiere al potencial de que se repita, se amplíe o se escale, sin dejar de ser eficaz en el logro de sus objetivos predefinidos.



Pérdidas y daños

A pesar de ser considerada como una de las regiones más vulnerables a los efectos del cambio climático, la disponibilidad de datos sobre daños y pérdidas en América Latina y el Caribe es muy limitada. El último reporte sobre el Estado del Clima en América Latina y el Caribe de la Organización Meteorológica Mundial²⁸ menciona que la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) registró un total de 175 desastres en la región durante el periodo 2020 - 2022. De estos, el 88 por ciento de los eventos tienen un origen meteorológico, climatológico e hidrológico. Estos peligros representaron el 40 por ciento de las muertes relacionadas con desastres y el 71 por ciento de las pérdidas económicas registradas.

Desde su involucramiento en procesos de gobernanza internacional, la región ha demostrado su preocupación por el estado de vulnerabilidad y capacidad adaptativa. 16 de los 33 países que conforman ALC hacen parte de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés) que ha protagonizado las conversaciones sobre pérdidas y daños desde 1991.

El vínculo estrecho que existe entre la adaptación y el debate sobre pérdidas y daños hace que a veces se confundan. A pesar de los debates teóricos y barreras para abordar pérdidas y daños en la práctica, la mayoría de los países latinoamericanos reportaron datos sobre pérdidas y daños económicos y no-económicos en sus CDN actualizadas.

De acuerdo con los resultados del Índice de Transparencia, cuatro países cumplen con las provisiones de reporte del MTR, (con un valor de 4 en el índice) y cuentan con información relacionada con los esfuerzos

para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños en los documentos nacionales consultados para la evaluación del componente de adaptación.

Como se mencionó anteriormente, el análisis y el reporte de pérdidas y daños es muy incipiente en la región. Existe un reto importante en términos de la recolección, generación y uso de la ciencia y el conocimiento necesarios para su evaluación. Por lo tanto, cada país debe analizar su propia realidad e identificar las prioridades en términos de los sectores que se verán más severamente afectados en los próximos años e identificar la información relevante que se requiere y las oportunidades de apoyo en el marco internacional.

Medir las pérdidas y los daños causados por las amenazas climáticas es una herramienta útil para evaluar la eficacia de las acciones de adaptación. Es necesario generar capacidades que les permitan a los países de la región evaluar las pérdidas y daños, desarrollar acciones para abordarlos y crear los arreglos institucionales para facilitar la implementación de dichas acciones.



²⁸ <https://public.wmo.int/es/estado-del-clima-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-0>



2.4 Vínculo entre el MTR y las Estrategias Climáticas de Largo Plazo

Con miras a mejorar los esfuerzos climáticos y lograr limitar el incremento de temperatura, el Acuerdo de París, en su artículo 4 párrafo 19, insta a “las partes a esforzarse por desarrollar y comunicar estrategias a largo plazo para el desarrollo de bajas emisiones de gases de efecto invernadero (ECLP), teniendo en cuenta el cumplimiento de la meta establecida en el artículo 2 y sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades, según las diferentes circunstancias nacionales”²⁹.

Más recientemente, en la COP26 y COP27 se instó a las Partes que aún no lo hayan hecho a que comuniquen las ECLP, con miras a una transición justa hacia cero emisiones netas a mediados de siglo o en torno a esa fecha. También se les exhortó a considerar una dimensión de planificación a largo plazo de su resiliencia.

En la decisión CMA.3 del Pacto de Glasgow, en el párrafo 35 se señala “la importancia de alinear las contribuciones determinadas a nivel nacional con las estrategias de desarrollo de bajas emisiones de gases de efecto invernadero y objetivos de desarrollo a largo plazo”³⁰.

La ECLP es una herramienta útil para incrementar los esfuerzos de reducción de GEI, ya que facilita la planeación de una ruta estratégica para mantener un crecimiento y desarrollo económico en un esquema bajo en carbono. La planeación a largo plazo ya es utilizada en algunos países de la región, especialmente asociada al sector energético. Sin embargo, su desarrollo implica retos importantes en materia de capacidades institucionales, articulación de actores, información disponible, entre otros.

La ECLP establece una visión a largo plazo e identifica las transformaciones que deben alcanzarse para lograr dicha visión. Además, debe estar basada en la ciencia y, por su temporalidad, debe ser actualizada periódicamente para mantenerse vigente. Dada su característica de instrumento de planeación, su principal rol será guiar el establecimiento de metas climáticas de mediano y corto plazo, tanto a nivel de mitigación como de adaptación. En ALC, los países han sido pioneros en la combinación de ambas dimensiones en sus ejercicios de planificación a largo plazo³¹.

²⁹ Acuerdo de París, 2015, <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris>

³⁰ Glasgow Climate Pact, 2021, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact-key-outcomes-from-cop26>

³¹ <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Planificacion-de-la-adaptacion-a-largo-plazo-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Tabla 2 ECLP publicadas en la región

País	Nombre
 Argentina	Estrategia de Desarrollo Resiliente con Bajas Emisiones a Largo Plazo a 2050 6 de noviembre 2022
 Bélice	Estrategia de desarrollo bajo en emisiones y plan de acción: Bélice 3 de mayo 2023
 Chile	Estrategia Climática de Largo Plazo de Chile - Camino a la Carbono Neutralidad y Resiliencia a más Tardar al 2050 3 de noviembre 2021
 Colombia	E2050 Colombia: Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia E2050 para Cumplir con el Acuerdo de París 12 noviembre 2021
 Costa Rica	Plan Nacional de Descarbonización 2018 - 2050 12 diciembre 2019
 Guatemala	Estrategia Nacional de Desarrollo con Bajas Emisiones 6 julio 2021
 México	Estrategia Cambio Climático Mediano Plazo de México 16 noviembre 2016
 Uruguay	Estrategia Climática de Largo Plazo de para un Desarrollo Bajo en Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y Resiliente al Clima 28 diciembre 2021

Fuente: PNUMA 2022, apoyo técnico a los países de América Latina y el Caribe en la elaboración y aplicación de sus ECLP

Como se observa en la Tabla 2. ECLP publicadas en la región, a la fecha, siete países de América Latina y el Caribe han comunicado su ECLP a la CMNUCC. Como consecuencia de la falta de metodologías estandarizadas, cada uno de los países ha desarrollado su ECLP bajo un proceso particular, tratando de seguir las recomendaciones generales establecidas por la CMNUCC. Pese a lo anterior, a partir del análisis y la revisión de los documentos comunicados, se pudieron identificar cuatro momentos necesarios en el proceso de elaboración: a) definición del alcance de la ECLP; b) análisis del contexto del país; c) establecimiento de objetivos; y d) cumplimiento de la visión 2050.

En el primer momento, es necesario tener clara la definición y alcance que va a tener la ECLP. Al ser considerada un instrumento de política climática, debería integrar

instrumentos sectoriales, diferentes niveles de gobierno y todo tipo de actores en una visión común al 2050, tomando como base los compromisos previamente establecidos.

En el segundo momento se analiza el contexto del país, no solo desde el punto de vista de las emisiones de GEI, sino también de las condiciones sociales y económicas que pueden tener impacto para lograr una transición justa y resiliente. Adicionalmente, es importante considerar las políticas, instituciones y normativas nacionales en materia de cambio climático y los reportes de cambio climático desarrollados por el país.

Una vez se ha definido la situación de partida del país, en el tercer momento, se construye una imagen de dónde se quiere estar al 2050, definiendo los objetivos de largo plazo a partir del contexto nacional.






Finalmente, en el cuarto momento, se desarrollan los elementos para que la ECLP pueda ser sostenida al 2050, es decir, que se cuenten con los recursos humanos, financieros, legales y técnicos para poder dar seguimiento a su implementación en un espacio temporal amplio.

En la Ilustración 19. Elementos prioritarios para la elaboración de una ECLP se presenta el detalle de los puntos que deberían considerar los países en cada uno de los momentos clave del proceso de elaboración de la ECLP, de manera que se convierta en un instrumento nacional de política climática, cuya implementación se de en todos los niveles de gobierno y de la sociedad.

Como se mencionó anteriormente, el principal rol de la ECLP será guiar el establecimiento de metas climáticas de mediano y corto plazo. Para esto es necesario contar con una ECLP transparente que considere, para cada uno de los momentos clave de su elaboración, los principios y requerimientos del MTR en materia de mitigación y adaptación. Estos últimos son insumos necesarios para la definición del alcance, contexto y objetivos (p. ej., el INGEI, metas de adaptación, resultado del seguimiento de las acciones de mitigación y adaptación, etc.). En la Ilustración 20. Recomendaciones para la ECLP, se presentan elementos a considerar para la formulación o actualización de una ECLP transparente.

Ilustración 19







Apoyo técnico a los países de América Latina y el Caribe en la elaboración y aplicación de sus ECLP

 <p>Definición del alcance y el proceso de elaboración de una ECLP acorde a las prioridades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conceptualizar la ECLP como un instrumento paraguas de la política nacional que alinea una visión en el largo plazo. • Definir a través de un proceso transversal y multinivel el alcance que va a tener la ECLP. • Considerar la política sectorial y el marco normativo
 <p>Definición de los objetivos de país a largo plazo, es decir carbono neutral, clima neutral, emisiones cero.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir un objetivo aspiracional y un objetivo tangible que permita su cumplimiento adecuado. • Identificar los compromisos sectoriales, y también compromisos de los niveles subnacionales. • Alineación con políticas y programas nacionales.
 <p>Formalización de la estructura de gobernanza y sostenibilidad temporal que implementará la ECLP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asignar de forma legal o estatutaria responsables de la implementación de la ECLP, así como del seguimiento. • Establecer un presupuesto para su implementación; sin presupuesto no hay políticas. • Involucrar actores relevantes de diferentes sectores, que pueden apoyar la permanencia y sostenibilidad en el largo plazo
 <p>Definición de seguimiento del progreso ligado a los objetivos planteados en las CDN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El primer objetivo por cumplir serán las CDN, que son el objetivo al corto plazo de las ECLP. • Establecer una herramienta sencilla que permita identificar los progresos para poder tener un proceso de mejora continua y de seguimiento de la ECLP.
 <p>Inclusión de temas transversales como: comunicación, género, transición justa y desarrollo sostenible</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para asegurar el éxito de una ECLP se requiere una participación integral de todos los actores, por lo que se debe de acompañar de una estrategia de comunicación. • Al ser un instrumento de promoción del desarrollo, este debe incorporar elementos de género, justicia climática, equidad y desarrollo.

Fuente: PNUMA 2022, Apoyo técnico a los países de América Latina y el Caribe en la elaboración y aplicación de sus estrategias a largo plazo.

Ilustración 20

Recomendaciones para la ECLP

 <p>Incluir en la visión de descarbonización los planes nacionales de adaptación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tener un instrumento de política nacional que no solo se base en mitigación • Aprovechar las acciones de adaptación que abonan a mitigación (ej. soluciones basadas en naturaleza) • Aportar a la resiliencia y disminución de la vulnerabilidad
 <p>Plantear línea base y metas sectoriales respecto a categorías claves reportadas en el IBA, CDN o INGEI</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer línea base en reportes ya realizados, si se tienen (IBA, CDN o INGEI) • Alinear metas sectoriales con categorías clave de inventarios • Fomentar el uso de línea base 2010 como referencia para los objetivos de mitigación
 <p>Establecer objetivos y acciones para desarrollo desde lo local</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recordar plantear objetivos de mitigación al 2030 y 2050, el estándar de los países es 45% al 2030 y carbono neutralidad al 2050. • Aclarar si la carbono neutralidad se alcanza con acciones de mitigación y si incluye la compensación de emisiones (balance con absorciones y compra de certificado de reducciones)
 <p>Mapear actores clave y definir responsabilidades y arreglos institucionales, así como su vinculación en el marco legal nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de actores clave, tanto institucionales como de la academia y sociedad civil
 <p>Tener un mecanismo de seguimiento de metas establecidas con un periodo de revisión y actualización en un periodo de 5 años alineado con la CDN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un mecanismo de seguimiento de los objetivos y metas planteadas en la ECLP, puede o no tratarse de MRV • El periodo de revisión y actualización de la ECLP debe basarse en el mecanismo de seguimiento y coincidir con los periodos de 5 años de la CDN
 <p>Delimitar compromisos financieros de instituciones y mecanismos de fondeo, instrumentos económicos, etc</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plasmar en el documento de la ECLP los posibles mecanismos de financiamiento y fondeo de los objetivos y metas • Definir arreglos institucionales y modificar marco legal nacional para que sean claras las atribuciones financieras de los organismos públicos y privados en la financiación de acciones para el alcance de objetivos y metas

Fuente: PNUMA 2022, apoyo técnico a los países de América Latina y el Caribe en la elaboración y aplicación de sus ECLP

03

DATOS ABIERTOS, DIGITALIZACIÓN Y OPORTUNIDADES EN LA AGENDA DE CAMBIO CLIMÁTICO





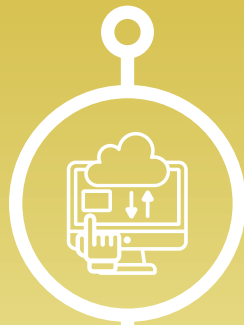
3.1. Metodología



3.2. Análisis comparativo



3.3. Interpretación del mapeo de las estructuras de gobernanza



3.4. Fuentes de reporte de información climática y datos abiertos



3.1 Metodología

La gobernanza climática en América Latina y el Caribe ha podido consolidarse en los últimos años a través de la conformación de equipos dedicados en los ministerios de ambiente y de otros sectores u órganos designados para generar un incremento en la capacidad para la acción climática, buscando un fortalecimiento institucional en este ámbito. Un buen sistema de gobernanza permite crear una estructura donde los datos climáticos actuales puedan alimentar políticas relevantes y efectivas de acción climática, por lo que su actualización constante resulta esencial. Estos datos permiten generar información para entender la emisión de GEI de los países e identificar las principales amenazas a través, por ejemplo, de mapas de vulnerabilidad. De igual forma, promueven el desarrollo de herramientas que alimentan documentos tales como las Comunicaciones Nacionales, las CDN y los ejercicios de planificación a largo plazo, como las ECLP.

En esta sección se realiza un diagnóstico de potencialidades de gobernanza de datos climáticos desde la perspectiva de los datos abiertos, con foco en explorar los mejores mecanismos para que puedan ser compartidos a nivel nacional.

Comprender la organización interna de las distintas dependencias gubernamentales de los países, sus sinergias con aliados estratégicos a la hora de generar los

datos necesarios para reportar bajo los mecanismos del Acuerdo de París y la vinculación de este proceso con el estado de sus políticas de datos abiertos es crucial para acortar tiempos, robustecer la calidad de los datos, abaratar costos en la generación de reportes a la CMNUCC e incorporarlos en la formulación de políticas públicas locales. Adicionalmente, resulta relevante para mejorar la transparencia y el acceso a la información de la ciudadanía y alentar el uso de estos datos por parte de esta.

Con el fin de analizar la gobernanza de datos abiertos, transparencia y datos climáticos en toda su complejidad, este análisis pretende identificar a los actores gubernamentales, aliados estratégicos y partes interesadas relevantes a nivel nacional y realizar un relevamiento normativo de las políticas que dan marco y garantías a dicha gobernanza en seis países de la región³².

Para ello, y de forma secuencial, se utilizan distintas herramientas para identificar las principales leyes y sectores involucrados en la temática analizada, y las metodologías de construcción de procesos colaborativos de datos abiertos para garantizar una mayor y mejor gobernanza de datos climáticos.

Las fuentes de información para el relevamiento normativo y construcción de los mapas y sus posteriores análisis incluyen:

³² Barbados, Chile, Colombia, Panamá, República Dominicana y Uruguay

Análisis de la gobernanza climática y acceso a datos en los seis países.

Revisión de documentos oficiales: documentos de reporte a la CMNUCC, acuerdos internacionales y normativa local en materia de cambio climático, sobre todo con foco en intersección en el acceso a la información pública y los datos abiertos.

Revisión de la normativa comparada en materia de transparencia y datos abiertos de los países que forman parte del estudio: Ley de Acceso a la Información Pública, Normativa de Datos Abiertos, Ley de Transparencia y similares.

Relevamiento del estado general de apertura de datos a partir del Global Data Barometer³³ y los estándares de la guía de apertura de cambio climático de la Carta de Datos Abiertos³⁴, así como de los portales web de cada país.

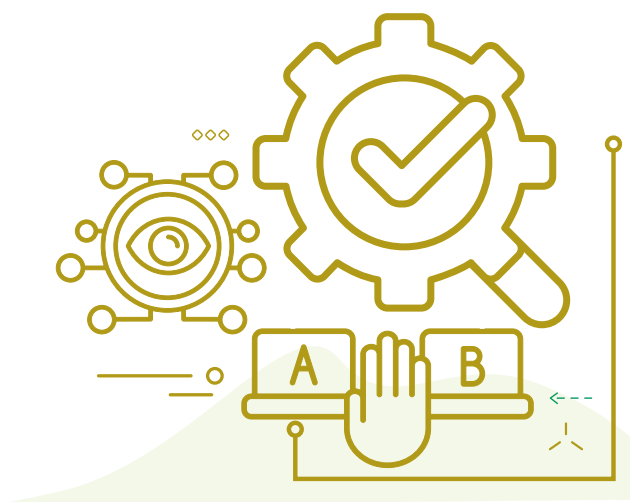
Relevamiento y análisis de índices internacionales.

Entrevistas a responsables de la implementación de las políticas de datos abiertos (oficina de datos abiertos, de gobierno abierto, de transparencia, de innovación pública, o similares) de los países parte del estudio, y de las autoridades de ambiente y cambio climático en los casos en que el contacto fue posible.

Revisión de notas periodísticas de diferentes medios, incluidos medios alternativos de información, blogs locales y redes sociales.

Esta sección analiza tres ejes en cada país: el contexto normativo en materia de cambio climático con foco en el acceso a la información pública y los datos abiertos; las estructuras de gobernanza; y el estado general de la apertura de datos y de la información climática. Finalmente, se presentan las tablas comparativas y conclusiones de los seis países para cada uno de los ejes, así como conclusiones, desafíos y recomendaciones de manera generalizada.

Con el objetivo de obtener una aproximación a la calidad normativa, en función de los estándares internacionales en la materia, se ha tomado como referencia la metodología de evaluación propuesta por el Right to Information Index (RTI) o Índice de Derecho a la Información, desarrollado por el Centre for Law and Democracy y por Access Info. Este índice procura establecer parámetros para analizar la robustez del texto normativo, en función de siete dimensiones³⁵.



³³ <https://globaldatabarometer.org/>

³⁴ <https://open-data-charter.gitbook.io/open-up-guide-using-open-data-to-advance-climate-a/>

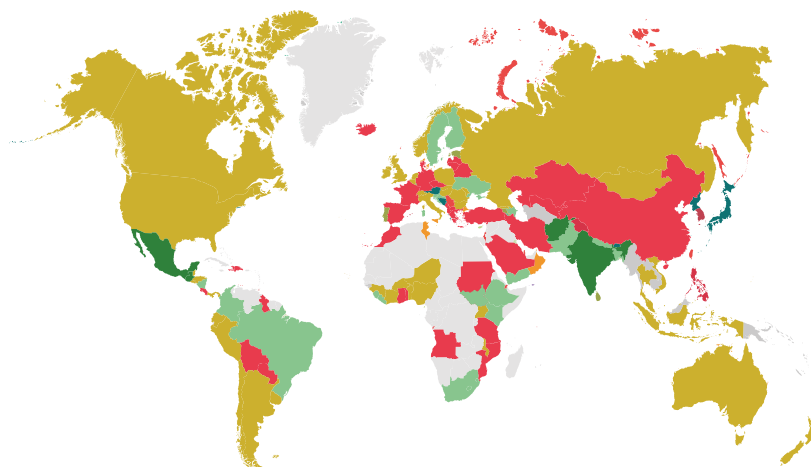
³⁵ Derecho de Acceso, Alcances, Procedimientos de Solicitud, Excepciones y límites, Apelaciones, Sanciones y Protecciones y Medidas Promocionales. <https://www.law-democracy.org/live/rTI-rating/global/>

Ilustración 21. Mapa de puntajes, países y criterios del índice RTI

La siguiente información es un recorrido sobre cómo se obtienen los puntajes.

Sección	Puntaje máximo
Derecho al acceso	6
Alcance	30
Procedimientos de solicitud	30
Excepciones y denegaciones	30
Apelaciones	30
Sanciones y protecciones	8
Medidas promocionales	16
	$\Sigma = 150$

0  150



Fuente. Web WTI Index.

Adicionalmente, se relevó la existencia de compromisos relativos a transparencia y acceso a la información en los planes de acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Esto permite comprender el alcance de las acciones comprometidas en la materia, más allá de las obligaciones normativas.

A estos fines, se observaron los últimos planes de acción en cada país. Cabe agregar que, salvo en el caso de Barbados (país que no pertenece a la OGP), los cinco países restantes han incluido compromisos de esta índole en sus planes. Algunos ejemplos de ello son: transparencia en finanzas, acceso a la información pública en compras públicas, ciencia y tecnología, transparencia legislativa, transparencia agropecuaria, presupuestos abiertos, contrataciones abiertas y transparencia en

la infraestructura pública, y portales únicos de transparencia.

En el segundo eje, se evalúan los vínculos entre los actores, aliados estratégicos (nacionales e internacionales) y grupos de interés que son parte de la gobernanza de datos climáticos en cada uno de los países analizados. Mediante la herramienta de mapeo de actores, identificamos a los distintos involucrados para crear una referencia rápida de los principales actores, aliados estratégicos y partes interesadas, trascendiendo el listado de los mismos e indagando sus capacidades e intereses. Esta herramienta también facilita la identificación de áreas de acuerdo, alianzas y coaliciones posibles entre ellos, ubicándolos en los espacios de acción de los cuales participan³⁶.

³⁶ Fundación Cambio Democrático (2016). "Guía para confeccionar un mapeo de actores - Bases conceptuales y metodológicas". Disponible en: <http://cambiodemocratico.org/portfolio-item/guia-para-confeccionar-un-mapeo-de-actores/>

El tercer eje se basa en el relevamiento del estado general de apertura de datos a partir del Global Data Barometer³⁷, y los estándares de la guía de apertura de cambio climático de la Carta de Datos Abiertos³⁸, así como el análisis de los portales de datos abiertos que posee cada país. Este análisis es complementado por el relevamiento de fuentes en las que los países que forman parte del estudio reportan los avances en

materia de cambio climático (p. ej., Informe Bienal de Comunicaciones Nacionales, CDN, ECLP, leyes nacionales de cambio climático, INGEI, etc).

Analizaremos esto en conjunto para entender mejor el estado de apertura de la información climática, los puntos de conexión, las oportunidades y los desafíos.



3.2. Análisis comparativo

Acceso a la información pública

Con base en una lectura comparativa de los países analizados, se evidencia la existencia, casi unánime, de normas de alcance nacional que regulan el derecho de acceso a la información. Si bien la mayoría de las leyes fueron concebidas desde un foco vinculado a la transparencia pasiva, en las cinco normas se establecen mecanismos de transparencia activa, con diversos niveles de alcance. Este dato es particularmente relevante a la hora de comprender la articulación entre las obligaciones de transparencia activa con las políticas de datos abiertos.

Con la excepción de la norma colombiana, que incluyó una definición de datos abiertos en su texto original, el resto de los países no ha contemplado provisiones específicas para hacer disponible la información en formatos abiertos en sus leyes de acceso

a la información. Más bien, fueron normas complementarias las que introdujeron conceptos y prácticas de datos abiertos a las políticas de transparencia en curso, como lo muestran los casos de República Dominicana y Uruguay.

Datos abiertos

En cuanto a la existencia de marcos normativos dedicados a la implementación de datos abiertos, el estado de situación de los países analizados es más dispar. En este caso se verifican diferentes escenarios: desde la instrumentación de políticas sin una norma específica (Chile), normas de alcance nacional (Colombia) o decretos ejecutivos (Panamá y República Dominicana), hasta la inexistencia de políticas o normas en la materia (Barbados).

³⁷ <https://globaldatabarometer.org/>

³⁸ <https://open-data-charter.gitbook.io/open-up-guide-using-open-data-to-advance-climate-a/>

Tabla 3 Análisis normativo comparativo en materia de transparencia y datos

País	Cuenta con normativa en acceso a información pública	Cuenta con normativa en datos abiertos	Cuenta con normativa en protección de datos personales
 Barbados	No	No	Sí
 Chile	Ley nacional N°20.285	No	Ley nacional
 Colombia	Ley Nacional de transparencia y acceso a la información pública, N° 1712, 2014	Ley nacional	Ley nacional
 Panamá	Ley 6 para la transparencia en la gestión pública 2002 ³⁹	Decreto ejecutivo / Resolución	Ley nacional
 República Dominicana	Ley nacional N° 200 ⁴⁰ sancionada en 2004	Decreto ejecutivo	Ley nacional
 Uruguay	Ley nacional N° 18.381 de 2008	Ley nacional	Ley nacional

Fuente: Elaboración propia



3.3 Interpretación del mapeo de las estructuras de gobernanza

Acceso a la información pública y datos abiertos

Las estructuras de gobernanza presentan características muy heterogéneas, tanto en cuanto a los actores involucrados como en relación con las competencias que les son propias.

Un primer rasgo en común entre los cinco países que cuentan con normas en materia de acceso a la información es la existencia

de organismos robustos que concentran las funciones de autoridad de aplicación y órgano garante del derecho. En cuanto a las obligaciones de transparencia activa, esto se traduce en la fijación de directrices de publicación comunes a todos los sujetos obligados, aun cuando la publicación se realiza de manera descentralizada. También tiene incidencia sobre la coordinación de los enlaces de información, un rol presente en la normativa de países como Panamá y República Dominicana.

³⁹ <https://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2015/04/Ley-6-de-22-enero-2002.pdf>

⁴⁰ http://gobiernoabierto.do/wp-content/uploads/assets/Ley200_04.pdf

Con la introducción de políticas de datos abiertos, las estructuras de gobernanza se han adaptado de una manera dispar. En algunos casos, se ampliaron las funciones de los organismos encargados de la política de acceso a la información, a través de instrumentos normativos en materia de datos abiertos. En países como Chile, en cambio, la política de datos se instrumentó de hecho, dejando sus competencias en cabeza de la División de Gobierno Digital. En este caso, más allá de los distintos organismos involucrados, se hace evidente la necesidad de formalizar la gobernanza de datos abiertos. Si bien las diferencias entre estos modelos no son determinantes

a la hora de articular las políticas de acceso a la información y datos abiertos, conviene prestar atención a los desafíos particulares que estas gobernanzas implican.

Por último, uno de los aspectos más interesantes a destacar es la inclusión de actores no gubernamentales en los modelos de gobernanza de datos abiertos. Casos como el de Uruguay, en donde se establece un Consejo Consultivo, o Panamá, que pone en funcionamiento el Grupo de Trabajo de Datos Abiertos, son pasos positivos para promover la cocreación de iniciativas públicas y la reutilización de los datos.

Tabla 4

Comparación de la estructura de gobernanza en materia de transparencia y datos abiertos de los países del estudio

País	Cuenta con autoridad de aplicación de AIP	Cuenta con autoridad de aplicación de datos abiertos	Tipo de gobernanza de AIP y datos abiertos	Presencia de actores extra gubernamentales
 Barbados	No	No	No	No
 Chile	Sí	No	Descentralizada	No
 Colombia	Sí	Sí (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones)	Descentralizada	No
 Panamá	Sí	Sí (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información)	Centralizada	Grupo de Trabajo de Datos Abiertos
 República Dominicana	Sí	Sí (Comisión Nacional de Datos Abiertos)	Centralizada	Comisión Nacional de Datos Abiertos
 Uruguay	Sí	Sí (AGESIC)	Descentralizada	Consejo Consultivo

Fuente: Elaboración propia

Ambiente y cambio climático

Al no existir normas específicas que regulen el acceso a la información ambiental, sino legislación ambiental de carácter general que incluye previsiones de este tipo, la mayoría de los países analizados no contempla en su estructura a organismos específicamente dedicados a brindar información a la ciudadanía.

No obstante, algunas de las normas que prevén el acceso a la información ambiental

y la creación de sistemas de información ponen en cabeza de sus respectivos ministerios de ambiente la obligación de administrar y difundir la información pertinente.

De los países analizados, Colombia, Chile, Panamá y Uruguay evidencian procesos gobernanza de información ambiental, algunos con especial enfoque en datos climáticos.



3.4. Fuentes de reporte de información climática y datos abiertos

Estado general de apertura de datos

Como se ha visto, las estrategias para publicar la información de transparencia activa y presentar solicitudes varían de acuerdo a los países: mientras que algunos optaron por centralizarlo en un único portal, otros delegaron en los sujetos obligados la potestad de hacer disponible la información en sitios propios.

En cambio, existe un consenso unánime a la hora de centralizar el catálogo de datos abiertos en un único repositorio. Aun así, y teniendo en cuenta los esfuerzos por estandarizar los formatos publicados, persisten iniciativas por parte de algunos organismos para crear portales de datos propios. En este sentido, resulta relevante el trabajo que desarrollan los equipos







de datos abiertos para identificar esas iniciativas y replicar los catálogos de datos en los portales centralizados. Este tipo de iniciativas suelen ser claves en materia de cambio climático ya que en la mayoría de los países existen entidades y repositorios cuya información no es ampliamente compartida, por lo que puede limitar su uso y disseminación.

Si bien se han identificado algunos recursos para acceder a datos sobre cambio climático en los países estudiados, la oferta continúa siendo reducida comparada a la información disponible en otros sitios, como lo muestra la amplia base de datos de Chile. En este sentido, vale la pena destacar los esfuerzos emprendidos por algunos países, como Uruguay y Panamá, para mapear y replicar dichos recursos informativos en los repositorios de datos abiertos.

En cuanto a la disponibilidad y formatos de los datos, existen distintos niveles de avance, como lo revelan los puntajes obtenidos en la evaluación del Global Data Barometer. En línea con los hallazgos de la métrica, los informantes han expresado la necesidad de trabajar en una serie de mejoras, como la

estandarización de los formatos, la mejora en la calidad de los datos y metadatos publicados, la automatización de procesos y la interoperabilidad entre las distintas áreas productoras de datos, entre otros aspectos.

Tabla 5 Comparación del estado general de apertura de datos

País	Portal de datos abiertos	Resultado general Global Data Barometer	Publica datos de cambio climático
 Barbados	No tiene	S/D	No
 Chile	Centralizado	53	Sí
 Colombia	Centralizado	54	Sí
 Panamá	Centralizado	35	Sí
 República Dominicana	Centralizado	35	Sí
 Uruguay	Centralizado	55	Sí

Fuente: Elaboración propia

Ambiente y cambio climático

Según los datos recopilados a nivel normativo en cada uno de los países analizados por el presente informe, se puede observar una institucionalización de la agenda en términos normativos y de institucionalidad relacionada directamente al cambio climático en todos ellos, aunque a diferentes niveles.


Panamá, Uruguay y República Dominicana se destacan en la construcción de una gobernanza basada en un marco normativo amplio, que incluye la promulgación de una ley de cambio climático, y en la conformación de consejos interministeriales

que permiten coordinar esfuerzos con el apoyo de diversos sectores, en especial para la ejecución de programas e inversiones nacionales en materia de mitigación y adaptación al cambio climático.

Colombia y Chile cuentan con andamiajes similares, así como con instrumentos ambiciosos de cambio climático que permiten corroborar su perfil de países líderes en la materia. En el caso de Barbados, la información disponible sobre marco normativo fue escasa, imposibilitando un análisis más profundo al respecto.

Tabla 6

Resumen de la gobernanza climática en países analizados, con enfoque en la existencia de una ley de cambio climático, ente interministerial y experiencia innovadora financiera sostenible

País	Cuenta con ley de cambio climático	Cuenta con consejo interministerial de cambio climático	Cuenta con la experiencia de un instrumento financiero innovador sostenible
 Barbados	No	Informal	Sí Canje de deuda por naturaleza (2021)
 Chile	Sí Ley Marco de Cambio Climático 21.455 ⁴¹ publicada el 13 de junio de 2022	Sí Equipo Técnico Interministerial para el Cambio Climático o ETICC	Sí Bonos verdes
 Colombia	Sí Ley N° 1.931 de 2018, y Ley de Acción Climática N° 2.169 en 2021 ⁴²	Sí Comisión Intersectorial de Cambio Climático	Sí Bonos verdes, impuesto al carbono
 Panamá	Proyecto de Ley en curso Política Nacional de Cambio Climático (Decreto Ejecutivo N. 35 de 2007)	Sí Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP) - Decreto Ejecutivo No. 1 de 9 de enero de 2009	Sí Bonos Verdes
 República Dominicana	No Anteproyecto de ley en curso ⁴³	Sí El Consejo Nacional para el Cambio Climático y el Mecanismo de Desarrollo Limpio de la República Dominicana (CNCCMDL)	Sí Bonos verdes
 Uruguay	No ⁴⁴ Ley N° 17.283 de fecha 28/11/2000 Ley de Protección del Medio Ambiente	Sí Sistema Nacional de Respuesta al Cambio climático (SNRCC)	Sí Bono indexado a indicadores de cambio climático

Fuente: Elaboración propia

Los seis países incluidos en el estudio evidencian procesos de diseño y confección de las comunicaciones nacionales y CDN planteados desde la rigurosidad técnica esbozada en la CMNUCC.

Salvo Barbados, en los cinco países restantes se observó también la presentación de informes bienales, reportes y estrategias, así como también la adopción de instrumentos orientadores para la

implementación (hojas de ruta, planes de acción, planes de implementación) donde se destaca la creación de mecanismos ad hoc de coordinación (grupos de trabajo y comisiones).

Los mismos cinco países, también cuentan con ECLP y algunos como Panamá, República Dominicana y Uruguay disponen además de estrategias/planes de acción de género y cambio climático.

⁴¹ A través de la LMCC se crea el Sistema Nacional de Acceso a la Información y Participación Ciudadana sobre Cambio Climático, a ser administrado y coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente con el apoyo de otros órganos. Este Sistema Nacional promoverá y facilitará la participación ciudadana en la elaboración, actualización y seguimiento de los instrumentos de gestión del cambio climático.




⁴² En materia de información, la norma crea el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático que proveerá datos e información transparente y consistente en el tiempo para la toma de decisiones relacionadas con la gestión del cambio climático. Como parte de dicho Sistema se establece el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, como uno de los instrumentos necesarios para la gestión de información de las iniciativas de mitigación de GEI.

⁴³ Actualmente se encuentra en revisión de la Asamblea General de Diputados el proyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático. La Política Nacional de Cambio Climático actualizada al 2050 de Panamá está en proceso de construcción.

⁴⁴ Resolución N° 458/022 Designación de responsables de la transparencia activa y pasiva por Ministerio de Ambiente.

Tabla 7

Análisis comparativo de normas, fuentes y reportes en materia de cambio climático

País	CMNUCC ⁴⁵	Protocolo de Kioto ⁴⁶	Acuerdo de París ⁴⁷	Acuerdo de Escazú ⁴⁸	Marco Normativo Nacional sobre Cambio Climático	Comunicación Nacional ⁴⁹	IBA ⁵⁰	Contribución determinada a nivel nacional ⁵¹
Barbados 	Ratificación 1994	Accedió 2000	Ratificación 2016	NA	NA	CN1 30 Oct 2001 CN2 18 Oct 2018	CN1 30 Oct 2001	iCDN 2015 Primera CDN (versión revisada) 2021
Chile 	Ratificación 1994	Ratificación 2002	Ratificación 2017	Adhirió 2022	Creación del Ministerio de Medio Ambiente: 2010 Comisión Asedora Presidencial Permanente de Cambio Climático: 2018 Aprobación de la Ley Marco de Cambio Climático: 2022	CN1 8 Feb 2000 CN2 24 Oct 2011 CN3 16 Nov 2016 INGEI 19 May 2017 CN4 31 May 2021	IBA1 10 Dic 2014 INGEI 5 Feb 2015 IBA2 21 Abr 2017 (versión original: 12 Nov 2016) INGEI 19 May 2017 IBA3 (incluye anexo técnico sobre REDD+) 3 Dic 2018 Anexo técnico sobre REDD+ modificado 9 Ago 2019 INGEI 18 Mar 2019 IBA4 18 Jan 2021 INGEI 19 Feb 2021 IBA5 26 Dic 2022	iCDN 2015 CDN 2020
Colombia 	Ratificación 1995	Ratificación 2001	Ratificación 2018	Ratificación 2022	Ministerio de Ambiente: 1993 Sistema Nacional de Cambio Climático: 2016 Impuesto al carbono: 2016.	CN1 18 Dic 2001 CN2 7 Dic 2010 CN3 12 Sep 2017	IBA1 (incluye anexo técnico sobre REDD+) 11 Dic 2015 Anexo técnico sobre REDD+ modificado 18 Oct 2016 IBA2 (incluye anexo técnico sobre REDD+) 28 Dic 2018 INGEI 11 Abr 2019 IBA3 14 Enero 2022 INGEI 23 Jun 2022	iCDN 2015 CDN 2020

⁴⁵ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en

⁴⁶ https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280021a16&clang=_en

⁴⁷ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en




⁴⁸ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=_en

⁴⁹ <https://unfccc.int/non-annex-I-NCs>

⁵⁰ <https://unfccc.int/BURs>

⁵¹ <https://unfccc.int/CDNREG>

03. DATOS ABIERTOS, DIGITALIZACIÓN Y OPORTUNIDADES EN LA AGENDA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Panamá 	Ratificación 1995	Ratificación 1998	Ratificación 2016	Ratificación 2020	Texto Único de la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998 Decreto Ejecutivo N° 135 de 2021 que reglamenta la adaptación al cambio climático global Decreto Ejecutivo N°100 de 20 de octubre de 2020 que reglamenta la mitigación al cambio climático global	CN1 20 Jul 2001 CN2 2 Mar 2012 CN3 19 Oct 2018	IBA1 18 Abr 2019 (1ª presentación 14 Dic 2018) IBA2 27 Mar 2021 INGEI 17 Jun 2021	iCDN 2016 CDN 2020
	República Dominicana 	Ratificación 1998	Accedió 2002	Ratificación 2017	Firma 2018	Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio 2008 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 Política Nacional de Cambio Climático 2016 Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible 2016	CN1 4 Jun 2003 CN2 17 Dic 2009 CN3 14 Nov 2017	IBA1 21 May 2020
Uruguay 	Ratificación 1994	Ratificación 2001	Ratificación 2016	Ratificación 2019	Ley Marco sobre Cambio Climático 2000 Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático 2009 Ministerio de Ambiente 2020	CN1 15 Oct 1997 CN2 11 May 2004 Inventario de INGEI 11 May 2004 CN3 18 Nov 2010 INGEI 18 Nov 2010 CN4 revisada 7 Mar 2017 (1a presentación: 28 Oct 2016) INGEI revisada 7 Mar 2017 (1ª presentación: 28 Oct 2016) CN5 31 Dic 2019	IBA1 7 Dic 2015 IBA2 29 Dic 2017 IBA3 31 Dic 2019 IBA4 31 Dic 2021 INGEI 11 Enero 2022 (1ª presentación: 1 Enero 2022)	iCDN 2015 CDN2 2022

Fuente: Elaboración propia

04



DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES





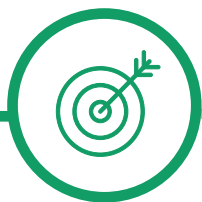
4.1. Desafíos



4.2. Recomendaciones



4.3. Oportunidades



4.1. Desafíos

Aunque el MTR se estableció sobre la base de los procesos existentes de reporte y revisión en el marco de la Convención, crea obligaciones adicionales sobre los sistemas de MRV y M&E que los países han construido.

El trabajo de escritorio que se llevó a cabo para este informe y, sobre todo, las entrevistas realizadas a los funcionarios de cada país denotan que, más allá de los diversos modelos de gobernanza identificados, existen problemáticas comunes a todos los países.

El principal desafío es transitar de procesos fragmentados a sistemas de transparencia robustos, que permitan dar seguimiento al progreso de la acción climática, de la mano del financiamiento climático, la incorporación de tecnología y el desarrollo de capacidades. Sin embargo, cada país debe definir su propia ruta hacia la transparencia climática, la cual implica un ejercicio exhaustivo de planificación que involucre a todos los actores relevantes y que se enfoque no solo en los componentes de reporte (adaptación, mitigación y apoyo) sino también en los elementos transversales (gobernanza, participación y género), de forma que se fomente la sostenibilidad, apropiación e integridad de los sistemas de transparencia.

Los diversos niveles de implementación en las políticas de apertura y transparencia también aportan claves de lectura a la hora de proponer acciones correctivas. A continuación, se presentan los principales desafíos comunes identificados:

Falta de información climática en formatos abiertos: en muchos casos, la información que se reporta para cumplir con las obligaciones internacionales en materia de acción climática no se encuentra en formatos abiertos. En estos casos, hay pérdida de valor público, ya que los gobiernos hacen esfuerzos enormes para generar la información necesaria para el reporte y el cumplimiento de las obligaciones climáticas internacionales y, al no estar en formato abierto, los datos no pueden ser reutilizados por la ciudadanía.

Falta de coordinación en las políticas de transparencia, ambiente y datos abiertos: en algunos casos, se ha detectado una dispersión de iniciativas y organismos responsables de estas políticas, lo que puede traducirse en falta de coordinación, poca definición de las funciones específicas de cada organismo y una desarticulación de la información publicada. A su vez, existe una proliferación de plataformas y portales de datos abiertos y de información climática, lo que hace que por momentos sea difícil acceder a los mismos. Además, dificulta la sostenibilidad de las plataformas.

Reutilización de los datos: existe un consenso entre los entrevistados sobre la necesidad de generar estrategias para que actores no gubernamentales puedan reutilizar los datos y la información que se publica.

Promoción de una comunidad usuaria: vinculado con el primer desafío, resulta prioritario articular instancias de intercambio y generar capacidades entre la comunidad de datos, tanto a nivel interno como externo.

Sensibilización: es central difundir la relevancia de la agenda de apertura y dotar de recursos técnicos a organismos públicos, fuera de las áreas específicas que lideran las estrategias de datos abiertos.

Falta de interoperabilidad: como consecuencia de las falencias en coordinación, algunos informantes han expresado la necesidad de redoblar los esfuerzos para generar una mayor interoperabilidad entre los sistemas de información y automatizar procesos. Asimismo, desde la Carta de Datos Abiertos se pregona la idea de que tan importante como la interoperabilidad de los datos es la interoperabilidad de las personas. Esto es clave tanto hacia adentro de las instituciones públicas (para romper con los silos desconectados de información y promover la colaboración), como en las alianzas entre distintos sectores hacia afuera.

Falta de estandarización y calidad de los datos: si bien existen iniciativas en curso para impartir directrices comunes y mejorar los procesos de calidad, es necesario profundizar en y automatizar mecanismos que aseguren estándares de calidad en la generación y publicación de los datos. Es importante tener en cuenta esto en cada parte del ciclo de vida de los datos: producción, procesamiento, cooperación, almacenamiento, publicación y reutilización.

Promover la generación de valor agregado: se debe aprovechar el potencial de la información y los datos para agregar valor en la provisión de servicios públicos y privados, así como en los procesos de toma de decisiones, en sintonía con uno de los principios de la Carta de Datos Abiertos.

Interacción con actores extra-gubernamentales generadores de datos: resulta prioritario generar estrategias de vinculación para estandarizar e incluir en los planes de apertura aquellos datos relevantes generados por el sector privado.

Actualización y armonía normativa: no todos los países tienen las normativas necesarias que conforman un ordenamiento jurídico de transparencia. En algunos casos, si bien las normas existen, no se encuentran actualizadas, adoptando los avances tecnológicos y buenas prácticas internacionales.





4.2. Recomendaciones

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

Como respuesta inicial del análisis, se puede establecer que ninguna estructura de gobernanza climática es cualitativamente superior a sus pares, ya que, como se ha mencionado, responden a diversos contextos y arreglos institucionales precedentes en cada uno de los países. En todos los casos, es importante asegurar que las autoridades designadas a liderar la agenda climática tengan los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones y los poderes legítimos para realizarlas, tomando decisiones basadas en la ciencia. Adicionalmente, se debe velar porque existan responsabilidades claramente diferenciadas y complementarias entre las partes, sobre todo cuando existe una mezcla de niveles de representación (ministerial y presidencial), para así permitir un adecuado desarrollo de las funciones de manera armoniosa y eficiente.

En cuanto al grado de representación, normalmente es conveniente que esté concentrado en pocas instituciones cuando existen relaciones o acuerdos institucionales previos entre estas que hayan funcionado para otros propósitos. Sin embargo, para tener un sistema de gobernanza climática realmente abarcador, se requiere hilar diversos acuerdos institucionales con todos los actores involucrados. Es probable que la creación de un comité y la búsqueda de acuerdos o concertación de todas las partes lleve más tiempo que hacer acuerdos bilaterales individuales. Sin embargo, la figura puede llegar a presentar eficiencias al traer a todos los actores a la mesa al mismo tiempo. La inclusión de actores no estatales dentro de las estructuras de gobernanza climática se puede facilitar a través de la conformación de comités consultivos apoyados en la ciencia para la toma de decisión, que incluya a la academia local y que cuenten con el buy-in (o aceptación) del sector privado y de la sociedad civil.

Frente a la participación para la transparencia climática, los arreglos institucionales al más alto nivel pueden contribuir significativamente a la construcción de sistemas inclusivos. Asimismo, los órganos representativos de toma de decisiones deben tratar de garantizar que todos los grupos de la sociedad estén representados, siendo la representación de cada grupo más o menos proporcional a su parte de la población general. Los obstáculos a la participación

deben ser entendidos y evaluados para identificar enfoques efectivos basados en evidencia que puedan ampliarse e institucionalizarse a través de políticas, legislaciones, procesos y mecanismos como las CDN y ECLP. Los arreglos institucionales, los mecanismos y las plataformas de discusión entre los diferentes actores son clave para garantizar la participación e inclusión de todos.

Por su parte, frente al componente de género, las instituciones sociales y las organizaciones de desarrollo continúan produciendo resultados diferenciados por género que pueden ser restrictivos o desventajosos para las mujeres, lo que significa que debemos seguir insistiendo en la rendición de cuentas como una prioridad en la gestión y la política del cambio climático. Tener un cambio institucional sensible al género es, por lo tanto, convertir en rutina formas de interacción social equitativas en cuanto al género y desafiar la legitimidad de las formas de organización social que discriminan a las mujeres.

Al promover la igualdad de género, los gobiernos deben promulgar leyes vinculantes para garantizar que se eliminen las normas y prácticas discriminatorias basadas en el género. Es más probable que una mayor participación de las mujeres en los órganos de toma de decisiones tenga un impacto mediante la adopción de políticas que beneficien a las mujeres y promuevan la igualdad de género. Las cuotas basadas en el género en los órganos de toma de decisiones son una forma de aumentar la participación de las mujeres y permiten abordar las barreras institucionales y sistémicas que aún obstruyen el acceso equitativo de las mujeres a la participación política. Sin embargo, las cuotas suelen ser insuficientes para garantizar la igualdad y deben combinarse con otras medidas para crear un entorno propicio para la participación de las mujeres. Es posible que las mujeres no se beneficien de la acción climática, aun si está siendo liderada por la comunidad, a menos que los arreglos

institucionales, locales e informales estén conformados teniendo en cuenta las necesidades, funciones y responsabilidades específicas y a menudo diferenciadas de hombres y mujeres.

El M&E sensible al género es una forma de ayudar a garantizar que los programas estén diseñados para ser sensibles al género y capaces de medir el progreso y los logros para abordar las desigualdades de género en el cambio climático. Es necesario fortalecer los sistemas institucionales de rendición de cuentas y transparencia para la igualdad de género y los resultados e impactos climáticos, haciendo que tanto los fondos como sus agencias implementadoras rindan cuentas por los impactos de igualdad de género de los proyectos que están implementando. Se recomienda recopilar información sobre las principales diferencias y tendencias de género que influyen en las desigualdades en el acceso y el uso de recursos naturales en los diferentes contextos analizados. Igualmente, se sugiere utilizar métodos mixtos para monitorear y evaluar las desigualdades sociales y de género en el acceso y uso.

Adicionalmente, se deben incluir indicadores de empoderamiento de la mujer de acuerdo con los resultados esperados del proyecto o la intervención, así como también evaluar los impactos sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Es importante que se recolecte la información sobre mujeres y hombres. Un punto clave es fomentar una mayor colaboración y transparencia entre los mecanismos financieros en torno a los procesos y procedimientos de incorporación de la perspectiva de género para aprovechar el intercambio de conocimientos y las oportunidades de aprendizaje, el liderazgo y los mensajes, y la coordinación y simplificación de las directrices de incorporación de la perspectiva de género. Los planes y proyecciones de gobierno, independientemente de los temas, no tienen sentido sin una atención

dedicada a su implementación a través de los presupuestos y gastos públicos, que también brindan incentivos y marcos regulatorios para la inversión e involucramiento del sector privado.

Por otro lado, para los componentes de mitigación y adaptación, se recomienda desarrollar un proceso de planeación que le permita a cada país priorizar, ajustar y mejorar sus sistemas de MRV y M&E para alcanzar el estándar de transparencia que establece el Acuerdo de París. El primer paso de este proceso es detallar lo que ya está disponible y es comunicado a través de diferentes instrumentos de reporte e identificar los elementos faltantes y las implicaciones de su incorporación en los arreglos institucionales y sistemas MRV, M&E u otros sistemas de información utilizados para el reporte de la acción climática.

Para el mejoramiento de los sistemas de transparencia en materia de mitigación, se recomienda a los países centrar sus esfuerzos en dos elementos: el mejoramiento del INGEI y la definición de los procesos, arreglos e información para el seguimiento de la CDN. En cuanto al seguimiento de la CDN, se recomienda considerar los tres pasos de contabilidad establecidos por la CMNUCC y ajustar de manera conforme los sistemas de transparencia para responder a los requerimientos temporales establecidos para el reporte del progreso de la CDN. El proceso comienza cuando el país proporciona información transparente sobre su CDN. Después, cada dos años, en el IBT reporta su progreso en la implementación y, una vez finalizado el periodo de la CDN, se proporciona una evaluación que indica si se ha alcanzado la meta. La información presentada en cada IBT (incluido el IBT que contiene la evaluación del país sobre el logro de la CDN) se revisa para verificar su coherencia con los requisitos de presentación de informes. Cada cinco años se comunica una nueva CDN y se repite el proceso.

La definición de los indicadores de seguimiento de la CDN depende de cómo fue formulada la meta. Para las metas de tipo anual, los indicadores pueden incluir: emisiones y remociones netas de GEI (t CO₂e) en el año base, el año de reporte y el año de cumplimiento de la meta, o reducciones de emisiones (t CO₂e). Para las metas de tipo reducciones de emisiones de GEI en comparación con un escenario de referencia, los indicadores pueden incluir: emisiones y remociones netas de GEI (t CO₂e) para el escenario de referencia, los valores de los motores o impulsores de crecimiento de las emisiones (p. ej., PIB, población, etc.) y las emisiones actuales por debajo del nivel de referencia. Las experiencias y sistemas existentes, tales como el INGEI y los arreglos de MRV, sirven de base para el desarrollo de los mecanismos necesarios para hacer seguimiento a los progresos alcanzados y el cumplimiento de las CDN. Por lo tanto, para la definición de indicadores, se recomienda partir de los existentes en los sistemas de MRV ya establecidos y de los indicadores para el monitoreo de los ODS, y luego identificar los indicadores adicionales requeridos. Aunque los indicadores ayudan a tener un mejor entendimiento en el seguimiento de objetivos y metas, también tienen limitantes (la información suministrada por indicadores depende de la calidad de datos que se utiliza y por sí solos no pueden explicar el resultado), por lo que se recomienda definir los procesos, protocolos, guías y recursos para su análisis y seguimiento.

Para el componente de adaptación, un tema importante en la región es la necesidad de contar con expertos técnicos cualificados para que se puedan diseñar e implementar sistemas robustos de transparencia. Este proceso requiere el desarrollo de estrategias que permitan instalar efectivamente esas capacidades en las instituciones encargadas y que vayan más allá de solo desarrollar capacitaciones. Para el mejoramiento de los sistemas de transparencia en materia de adaptación, se recomienda centrar los esfuerzos en definir metas que puedan

ser monitoreadas; desarrollar y ajustar gradualmente los sistemas de monitoreo, evaluación y aprendizaje, de acuerdo con los principios y funciones que establece el MTR; y alinear los procesos de política y planeación a nivel nacional para avanzar a un desarrollo resiliente al clima.

Para acercarse al estándar de reporte establecido por el MTR, se evidencian brechas significativas en el establecimiento de sistemas de M&E para evaluar los impactos y resultados de las acciones de adaptación, por lo cual es necesario que los países continúen trabajando en la consolidación de sistemas M&E como medio para poder hacer seguimiento y reportar el avance al cumplimiento de la CDN. Se recomienda que este proceso se aborde como parte del proceso del Plan Nacional de Adaptación o del desarrollo de los sistemas de seguimiento de la CDN (en el caso de que incluya el componente de adaptación). Para reducir la carga de monitoreo adicional, muchos países han compilado un inventario de las fuentes de datos e indicadores ya existentes y los han revisado para analizar su relevancia para la adaptación. Asimismo, algunos países están conectando las métricas e indicadores de adaptación con los ODS y el marco Sendai, debido a su naturaleza transversal. Esta es una práctica útil para replicar, como primer paso, en la consolidación de procesos para el seguimiento y reporte de las acciones de adaptación.

Inicialmente, el principal foco de los sistemas es hacer seguimiento a la implementación (procesos), en lugar de evaluar su efectividad (resultados). Esto es un primer paso válido para los países que están en fases tempranas de diseño de sus sistemas y que aún están en proceso de consolidar las fuentes de información, procesos y arreglos institucionales necesarios para el seguimiento de la adaptación. Se recomienda que, a medida que los sistemas vayan evolucionando, se fortalezca una orientación hacia resultados

de la adaptación. Esto permitiría evaluar si los procesos y acciones nacionales de adaptación son adecuados y efectivos, para lo cual sería necesario desarrollar una combinación de diferentes métricas que correspondan a los distintos aspectos de la adaptación.

A partir de los desafíos identificados y el consenso existente acerca de las próximas acciones que serían deseables, y teniendo en cuenta las diversas prácticas al interior de cada país que se podrían compartir y replicar, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Redoblar esfuerzos para gestionar un plan de transparencia y apertura de datos coordinado que asegure la disponibilidad de datos estandarizados, indexados y de fácil acceso.
- Trabajar en procesos de estandarización y mejora de calidad de los datos de acuerdo con estándares internacionales. Es importante, además, documentar todo el proceso de producción para su institucionalización.
- Revisar los modelos de gobernanza para redefinir y delimitar responsabilidades y articular armónicamente entre los distintos organismos responsables de la producción y publicación de datos e información pública.
- Crear sitios o repositorios centralizados, que faciliten el acceso a los datos por parte de la ciudadanía usuaria, así como el monitoreo de la calidad y actualización de los mismos.
- Usar *tags*/etiquetas comunes que

permitan fácil acceso a la información ambiental en cualquier portal, y faciliten también la usabilidad y comparabilidad, tanto al interior de cada país, como a nivel regional o global.

- Realizar evaluaciones internas o externas periódicas a fin de generar información que alimente el proceso de política pública con una lógica de mejora continua.

- Identificar usuarios actuales y potenciales, a fin de construir una comunidad de uso y de demanda. Se debe realizar un mapeo de los actores y estrategias de involucramiento para fortalecer la comunidad usuaria de datos. Es clave que los países identifiquen la demanda del público usuario y el ideal es hacerlo desde el principio del proceso.

- Fomentar instancias de intercambio y formación con la comunidad de usuarios para fomentar la reutilización de los datos (p. ej., talleres, hackatones y dathatones, competencias de innovación cívica, etc.). Es importante fomentar la reutilización, recibir retroalimentación y sinergias de la ciudadanía, y seguir avanzando

en la apertura (cerrar el círculo de retroalimentación). El desarrollo de API, como hemos visto en algunos portales, es clave para fomentar y facilitar la reutilización.

- Desarrollar estrategias de sensibilización al interior del gobierno y generar capacidades en los agentes públicos.

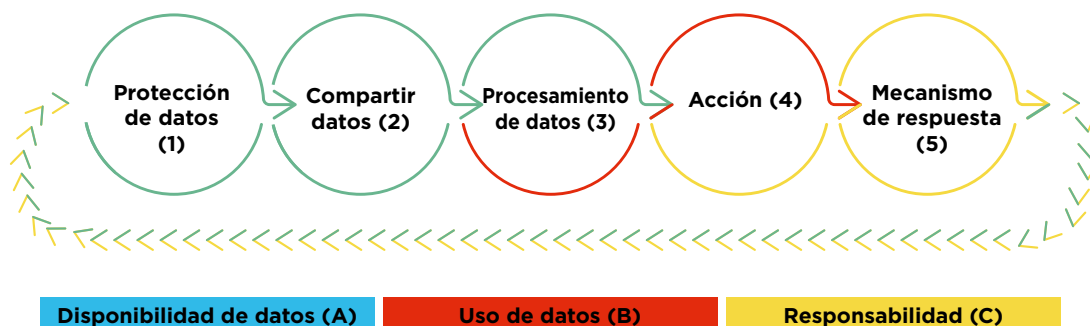
- Evaluar modelos de interoperabilidad y diseñar pruebas piloto en proyectos pequeños que sean escalables.

- Trabajar en una revisión y evaluación de la normativa existente en el contexto nacional y en su adecuación o actualización normativa, en caso de detectarse la necesidad.

- incluir la información disponible sobre cambio climático y demás temas ambientales en el modelo de gobierno de datos abiertos. Esto podría robustecer la gobernanza climática al ampliar el acceso hacia otros actores y aliados estratégicos.

El siguiente gráfico muestra de manera ilustrativa el ciclo de uso e impacto de los datos:

Ilustración 22 Mapa de puntajes, países y criterios del índice RTI



Fuente. ODC Medium Blog⁵²

⁵² <https://medium.com/opendatacharter/rethinking-data-for-accountability-dd3feca00368>

Colaboración y apertura de datos con impacto: el caso de Uruguay

El caso de Uruguay⁵³ es un buen ejemplo de colaboración y sinergia positiva entre áreas para la apertura de información climática en formato abierto. El Ministerio de Ambiente ha trabajado en conjunto con el área de datos de la AGESIC, teniendo en cuenta la Guía de Apertura de Datos de Cambio Climático⁵⁴ de la Carta de Datos Abiertos, para permitir la disponibilidad de la información relacionada a la acción por el cambio climático en formato abierto. No solo se abrieron 30 nuevos conjuntos de datos en el catálogo de datos de cambio climático⁵⁵, sino que además se promovió el reuso de estos datos a partir de dos concursos de datos abiertos por la acción climática⁵⁶, en los que organizaciones, estudiantes, activistas y otros, presentaron proyectos a partir de los datos que el Ministerio de Ambiente había publicado, trabajando de manera colaborativa en soluciones a desafíos públicos. A su vez, el gobierno ha generado el “Visualizador de avances de la CDN y otros indicadores vinculados”⁵⁷, alimentado gracias a la apertura de datos, en el que la ciudadanía puede consultar los objetivos de la CDN y el grado de avance hacia cada uno. Es una herramienta también utilizada por la misma administración pública para monitorear avances y generar políticas públicas basadas en evidencia.



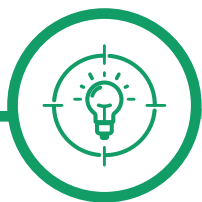
⁵³ <https://medium.com/opendatacharter/opening-data-on-climate-change-in-uruguay-2c1264a8bac6>

⁵⁴ <https://open-data-charter.gitbook.io/guia-de-apertura-de-datos-de-cambio-climatico/>

⁵⁵ <https://catalogodatos.gub.uy/dataset?q=cambio+climatico>

⁵⁶ <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/DatosClimaticosAbiertos>

⁵⁷ https://visualizador.gobiernoabierto.gub.uy/visualizador/api/repos/%3Apublic%3Aorganismos%3Ambiente%3Avisualizador_cdn



4.3. Oportunidades

El relevamiento de datos, así como su análisis y revisión, son actividades clave para la consolidación de la gobernanza. De contar con esta información, un país puede lograr la interoperabilidad de diferentes bases de datos, superponiendo datos de observación de la tierra, el inventario de GEI y datos estadísticos para monitorear el progreso del alcance de las metas establecidas bajo su CDN. Estos datos son pilares clave para diseminar el impacto de sus acciones y el alcance de sus inversiones en un desarrollo bajo en carbono y resiliente. Además, su difusión permite que la sociedad civil se apropie del tema y exija una rendición de cuentas transparente.

En el marco de la agenda de cambio climático, las oportunidades que brinda un sistema de recolección, monitoreo, reporte y verificación de datos es clave para poder cumplir con el MTR, y para acceder a instrumentos innovadores de financiamiento. La emisión de bonos verdes, los canjes de deuda por naturaleza y/o climáticos, los bonos de carbono, entre otros mecanismos, se basan sobre

la existencia de información sólida y centralizada que permita corroborar el alcance de metas, medir el impacto y dar seguimiento a las acciones del gobierno. Un sistema como este permite, además, tomar mejores decisiones de inversión en los instrumentos climáticos más adecuados de acuerdo con la información existente.

En algunos países con las mejores prácticas, el impacto actual de cada medida o instrumento es evaluado por indicadores por diferentes actores en el sistema, lo cual puede cubrir vacíos de capacidades internas. Esto trae consigo mejoras a la rendición de cuentas de las distintas entidades gubernamentales, un incremento en la efectividad de sus políticas y una mayor capacidad de diálogo con actores del sector privado, público o entidades no gubernamentales. Por ejemplo, aunque varios países en sus CDN incluyeron el interés en acceder a financiamiento externo mediante mercados de carbono, cuentan con rezagos institucionales, como la falta de un inventario de GEI, lo que dificulta la capacidad de acceder o crear un mercado de carbono de manera ágil.



Ilustración 23

Oportunidades de financiamiento con base a información climática cuyo monitoreo permite consolidar el acceso a instrumentos innovadores


**Mitigación:
Inventario de
Emisiones de GEI**

- Emisión de bonos temáticos: verdes, azules, sostenibilidad.
- MRV para demostrar resultados de reducción de emisiones (SLL, SLB, etc.)
- Verificación del impacto y alcance de las metas de la CDN para reportar bajo el Marco de Transparencia Reforzado (MTR)


**Adaptación:
Mapa de vulnerabilidad,
indicadores sociales, etc**

- Emisión de bonos temáticos: verdes, azules, sociales, sostenibilidad.
- MRV para demostrar resultados de reducción de vulnerabilidad/aumento de resiliencia (préstamos/bonos ligados a sostenibilidad: SLL, SLB, etc.)
- Verificación del impacto y alcance de las metas de la CDN para reportar bajo el Marco de Transparencia Reforzado (MTR)


**Financiamiento climático:
clasificador presupuestal,
impuestos verdes, etc.**

- Emisión de bonos temáticos: verdes, azules, sociales, sostenibilidad sobre la base de inversiones con presupuesto nacional
- Reporte de inversión directa extranjera considerada como financiamiento climático (cf. 100MM)
- Verificación del impacto y alcance de las metas de la CDN para reportar bajo el Marco de Transparencia Reforzado (MTR)

En este sentido, es importante recalcar que los países siguen requiriendo recursos no reembolsables y asesoría técnica para continuar fortaleciendo sus capacidades y fomentando el diálogo entre ministerios de finanzas y medio ambiente, dos entidades clave en el desarrollo, ejecución y éxito de los nuevos mecanismos de financiamiento basados en los compromisos del alcance de metas de cambio climático, biodiversidad, etc.

A modo de corolario, se puede decir que la mayoría de los países analizados cuenta con políticas de acceso a la información pública, datos abiertos, así como con compromisos internacionales asumidos en materia ambiental y, específicamente, de cambio climático.

Al tiempo que la agenda de apertura se fortalece con la adhesión a compromisos internacionales, como aquellos vinculados con los datos abiertos, la transparencia y el gobierno abierto, es importante que los países cuenten con una dimensión prioritaria de recolección, análisis y acceso a los datos de cambio climático y que puedan generarse productos de conocimiento para

identificar y propiciar las sinergias entre ambas agendas de trabajo, como la Guía de apertura de datos climáticos.

En los casos analizados, hemos visto cómo los gobiernos generan información y datos relacionados a cambio climático que no necesariamente se encuentran en formato abierto, lo que representa un limitante para una correcta rendición de cuentas a la ciudadanía y obstaculiza la reutilización, a través de la cual se podrían retroalimentar las políticas públicas y acceder a recursos financieros adicionales para potenciar la acción climática.

El Acuerdo de París, en sus artículos 12 y 13, propone instancias innovadoras de sensibilización, participación ciudadana, y acceso a la información, y establece el Marco de Transparencia Reforzado. La divulgación de información en formatos abiertos, junto con mecanismos innovadores de participación y reutilización, pueden representar una forma ideal de cumplir y aumentar la ambición de los objetivos del Acuerdo. Es de suma importancia reforzar y asentar los esfuerzos de los países en lo que concierne el reporte de datos, y

apoyarles en la gobernanza requerida para fortalecer los mecanismos de reporte y las condiciones habilitantes para poder llevar a cabo procesos transparentes.

Como ya se ha indicado, se podría decir que no existe un único modelo de gobernanza que funcione para todos los casos. Sin embargo, sí pueden encontrarse puntos en común para promover y fortalecer esta agenda, que surgen de las experiencias desarrolladas hasta el momento, los desafíos identificados y las estrategias planteadas:

- Andamiaje normativo en el que apoyarse
- Obligaciones claras
- Políticas de coordinación

- Estandarización de procesos
- Formación de capacidades
- Evaluaciones periódicas
- Construcción de comunidades y alianzas

Finalmente, más allá del mero cumplimiento de obligaciones de publicación de datos e información, es relevante recalcar el círculo virtuoso que suponen los procesos de reutilización. En este sentido, el valor agregado de las sinergias que pueden generar los actores del ecosistema para producir nuevos servicios y productos resulta clave a la hora de plantear un modelo dinámico de gobernanza que logre involucrar a una diversidad de actores en los procesos de producción y utilización de la información.



