



El Acuerdo de París y sus Implicaciones para América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por Hernán Carlino, investigador de la Fundación Torcuato Di Tella (FTDT), con el apoyo del equipo de consultores Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA), integrado por Sonia Pérez, Marta Moneo, Alejandro Moreno y Agustín Matteri, y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea, a través del Programa EUROCLIMA, en el marco de un acuerdo de cooperación entre el PNUMA y la FTDT.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea ni del Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA).

Las opiniones expresadas en este documento, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las instituciones mencionadas.



El Acuerdo de París y sus Implicaciones para América Latina y el Caribe



Nota

Este estudio presenta un análisis sobre los resultados alcanzados en la vigésima primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. El estudio tiene como propósito central analizar El Acuerdo de París, así como realizar un examen preliminar de sus implicaciones para la región de América Latina y el Caribe.

No se pretende resumir ni sintetizar, sino realizar una herramienta para la discusión. Asimismo se busca abrir un espacio de diálogo a escala regional.

El estudio es parte de una tríada de estudios sobre el Acuerdo de París y el espectro de impactos regionales de su adopción. En este caso el estudio está dedicado a examinar el Acuerdo de París y se propone analizar los siguientes puntos:

- su robustez, consistencia y los elementos que determinarán su eficacia, evaluada preliminarmente;
- las decisiones adoptadas en la COP 21;
- los impactos de estos en el contexto de América Latina y el Caribe.

Contenido

1	INTRODUCCIÓN	19
2	ANÁLISIS: EL ACUERDO DE PARÍS	21
2.1	Una perspectiva general	21
2.2	La arquitectura del Acuerdo de París	22
2.3	Objetivos	26
2.4	Las áreas de la acción climática	28
2.4.1	<i>Mitigación</i>	29
2.4.2	<i>Adaptación</i>	33
2.4.3	<i>Pérdidas y daños</i>	35
2.5	Medios de implementación	36
2.5.1	<i>Financiamiento</i>	37
2.5.2	<i>Desarrollo y Transferencia de Tecnología</i>	39
2.5.3	<i>Fortalecimiento de capacidades</i>	40
2.6	Procedimientos para la gestión del cumplimiento	41
2.6.1	<i>Marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo</i>	41
2.6.2	<i>El Balance Mundial</i>	42
2.6.3	<i>Mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento</i>	42
3	LAS IMPLICACIONES DEL ACUERDO DE PARÍS: UNA MIRADA INICIAL	45
3.1	Los nuevos desafíos del cambio climático en la perspectiva nacional	48
3.1.1	<i>Riesgos expandidos y conflictos distributivos</i>	49
3.1.2	<i>Tensiones entre los diversos objetivos de política y consistencia de políticas</i>	51
3.1.3	<i>Sostenibilidad del estilo de crecimiento</i>	52
3.2	Desafíos institucionales y de gobernanza	54
3.2.1	<i>La adopción de políticas y medidas</i>	56
3.2.2	<i>Fortalecimiento del régimen de gobernanza</i>	57
4	CONCLUSIONES Y COMENTARIOS GENERALES	59
	Referencias	61

Resumen para Decisores

El texto acordado en París el pasado 12 de diciembre de 2015 incluye la decisión de la Conferencia de las Partes y el propio Acuerdo de París (AP), que está incluido como un anexo de esa decisión. El Acuerdo quedará abierto para la firma hasta el 22 de abril de 2017. Las 196 Partes de la Convención estipularon los términos del Acuerdo, un hito de la negociación climática internacional, que persigue “mantener el aumento de la temperatura media mundial bien por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales”.

El AP fue negociado bajo la Convención y entrará en vigor al trigésimo día contado desde la fecha en que no menos de 55 Partes en la Convención, cuyas emisiones estimadas representen globalmente por lo menos un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.¹ (Los países republicanos requieren la aprobación por parte de sus Parlamentos)

El AP está orientado claramente a la implementación. Todos los países se comprometen a ejecutar acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación) y para mejorar la resiliencia de las sociedades y los ecosistemas (adaptación) mediante la presentación de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN).

A su vez, el AP establece algunos elementos esenciales para elevar periódicamente la ambición de los países en la acción, en la mitigación, la adaptación y la provisión de medios de implementación. Los países deberán actualizar las acciones que se proponen ejecutar cada cinco años y **cada actualización deberá ser al menos tan robusta como la anterior** (es decir, la acción propuesta debe ser incremental y progresiva) de acuerdo al principio de no-regresión. De hecho, los países pueden ya presentar una contribución actualizada cuando envíen el instrumento de ratificación del acuerdo.

Como consecuencia de la entrada en vigor del AP, los países harán frente a nuevas demandas que reclamarán respuestas en diferentes niveles:

- implementación a nivel nacional;
- revisión de los avances logrados en la acción y reporte del progreso alcanzado en la implementación de las CDN y
- mantenimiento de una participación activa en las negociaciones climáticas subsecuentes al Acuerdo, dirigidas a ajustar el sistema o régimen climático a los nuevos requerimientos del Acuerdo de París. Se tendrán que diseñar nuevos procesos y arreglos institucionales, entre otros, para poder implementar el Acuerdo.

¹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2016. 1/CP.21 Aprobación del Acuerdo de París. Acuerdo de París, Artículo 21. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

Todo esto requerirá un dominio técnico de los asuntos a negociar y una visión política en línea con los intereses nacionales y los principios que cada país ha sustentado en el ámbito del sistema multilateral de negociación.

Algunos analistas entienden que se trata de un acuerdo histórico por los elementos que lo integran, por su visión de largo plazo, por un cierto equilibrio alcanzado al contemplar las preocupaciones de países en desarrollo y desarrollados, así como por la naturaleza de las señales que envía a los actores sociales y económicos.

Forma legal del Acuerdo de París

El AP es un tratado internacional legalmente vinculante. Esto significa que, según el derecho internacional público, crea obligaciones y dispone de mecanismos procedimentales capaces de disponer incentivos efectivos para asegurar que las Partes cumplan con sus obligaciones.

Las CDN también son vinculantes, a pesar de que no forman parte del AP. Las CDN pueden calificar bajo el derecho internacional como un acto unilateral vinculante y también como un “acuerdo ulterior” bajo la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Además, están contempladas en una disposición del AP.

La robustez del Acuerdo de París es una cuestión clave para América Latina y el Caribe por ser una región altamente vulnerable al cambio climático y porque cada vez tiene un potencial mayor de aportar a sus soluciones. Su fortaleza deviene de sus elementos claves, entre ellos, los siguientes:

- Visión a largo plazo para mitigación, adaptación, y medios de implementación unida a un sistema progresivo y dinámico para garantizar cada vez mejores resultados;
- Por primera vez con metas globales de carácter **universal**;
- Meta de temperatura de 2°C con respecto a los niveles preindustriales y de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales;
- Un mecanismo comprensivo de cumplimiento;
- La adaptación jerarquizada al nivel de la mitigación, pues tiene un artículo específico en el que se establece su propia meta a largo plazo, unas comunicaciones de prioridades y necesidades que van a equivaler prácticamente al CDN de mitigación, el balance entre recursos de financiamiento para mitigación y adaptación, entre otras cuestiones relevantes.

Si el Acuerdo, por contraste, hubiera sido débil, los gobiernos habrían tenido la posibilidad de no cumplirlo o de hacerlo deficientemente, los actores económicos podrían especular con las opciones que se les presentan en esta materia y preferir continuar con el *business as usual* y, por ejemplo, no cambiar su patrón de inversiones.

Estructura del Acuerdo de París

El AP incluye cuatro componentes principales:

- 1) Objetivos;
- 2) Campos para la acción (mitigación, REDD+, mecanismos cooperativos, adaptación, y pérdidas y daños);
- 3) Medios de implementación (financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y fortalecimiento de capacidades);
- 4) Procedimientos para la gestión del cumplimiento (marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo, balance mundial y mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento).

Objetivos

El AP tiene por objeto principal reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático -al mejorar la aplicación de la Convención-, incluido el logro de su objetivo, para lo cual establece una meta general (limitar el aumento de la temperatura) y otras específicas en tres áreas: mitigación, adaptación y financiamiento.

Mitigación

Una meta a largo plazo para la mitigación orienta el enfoque general del AP, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza. El AP prevé mantener el aumento de la temperatura bien por debajo de 2 grados centígrados con respecto a los niveles pre-industriales, y también proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C, nivel vital para salvaguardar a los países más vulnerables; lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible (pico de emisiones) y alcanzar un equilibrio entre las emisiones y la absorción por los sumideros en la segunda mitad del siglo (carbono-neutralidad).

Adaptación

En cuanto a la adaptación, se establece el objetivo de aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos. Se subraya el vínculo entre mitigación y adaptación: cuando menos esfuerzos se realicen para atacar las causas del cambio climático, mayores serán los esfuerzos necesarios para adaptarse al mismo.

Financiamiento

En materia de financiamiento, se establece el objetivo de elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones, **umentando el financiamiento post-2020 mediante el establecimiento de un objetivo colectivo cuantificado de movilizar como mínimo 100.000 millones de dólares anuales, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo.**

Por otra parte, puede interpretarse el texto del Acuerdo como un movimiento hacia la flexibilización de la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo. El Artículo 2 del AP señala que éste se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, “a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”.

Sin embargo, se reconocen las distintas realidades de las Partes desarrolladas y las Partes en desarrollo. El Artículo 4.1 establece que las Partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos y adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía, mientras que las Partes que son países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se las alienta a que, con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía.

Asimismo, se resalta la necesidad de provisión de apoyo para los países en desarrollo. El texto del AP dice que el apoyo se prestará a las Partes “que son países en desarrollo... de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11, teniendo presente que un aumento del apoyo prestado permitirá a esas Partes incrementar la ambición de sus medidas.”

Campos para la acción

Mitigación

Las CDN presentadas antes de la COP 21, a pesar de cubrir aproximadamente más del 90 por ciento de las emisiones globales anuales, están por debajo del nivel de ambición necesario para alcanzar el umbral de los 2°C, y, aún mucho menos, el de 1.5°C. Se requerirá un esfuerzo de reducción de las emisiones mucho mayor que el de las CDN presentadas.

Los países pueden decidir respecto del nivel de ambición que se proponen alcanzar en la mitigación, cuya medida se expresa en las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), a condición de que cumplan con tres requerimientos:

- i) **Actualización periódica, al menos cada cinco años;**
- ii) **Progresividad, esto es, que la contribución aumente gradualmente su ambición, con cada ciclo quinquenal;**
- iii) **Que cada contribución determinadas a nivel nacional (CDN), a comunicarse cada cinco años, tenga en cuenta los resultados del “balance mundial”, una evaluación periódica del avance en la aplicación del AP, de carácter comprehensivo, pues abarcará la mitigación, la adaptación, los medios de aplicación y el apoyo, y se realizará a la luz de la equidad y de la mejor información científica disponible.**

Las Partes deberán rendir cuentas de sus CDN

La Conferencia de las Partes pide al Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París que elabore orientaciones sobre la manera en que **han de rendir dichas cuentas, incluyendo la contabilización de emisiones y absorciones, sistemas de medición comunes, y coherencia metodológica.**

REDD+

La negociación en la COP 21 sobre REDD+ encontró el camino allanado en las cuestiones técnicas y evidenció el importante papel que jugará el mecanismo REDD+ en el período post-2020. El AP no crea un nuevo mecanismo REDD+, sino que construye sobre la base del Marco de Varsovia y las decisiones relacionadas.

Se alienta a las Partes a que adopten medidas para aplicar y apoyar el marco existente, también mediante los pagos basados en los resultados. También se hace referencia a la necesidad de apoyar enfoques alternativos de políticas, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques.

El articulado no avanza más allá, presumiblemente porque la tarea ya está completada y las cuestiones remanentes se vinculan principalmente con el financiamiento.



Mecanismos cooperativos

Consolidación de la cooperación internacional

En esta línea, el Art. 6.1 establece que algunas Partes podrán optar por cooperar voluntariamente en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN). La Decisión pide al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que elabore y recomiende las reglas, modalidades y procedimientos del mecanismo.

Adaptación

A lo largo de los últimos años la adaptación ha ido ganando jerarquía en las instituciones del régimen climático, más especialmente luego de los Acuerdos de Cancún. El AP puede ser visto como la culminación de ese proceso de jerarquización que está en línea tanto con las preocupaciones de los países en desarrollo (y en particular con las de los países de América Latina, tal como muestra el importante lugar que ocupa la adaptación en sus INDCs, como con la información científica más actualizada, en particular el Quinto reporte de Evaluación del IPCC), en la que se señala la importancia crucial de la adaptación como parte de la respuesta al cambio climático.

La adaptación es una de las metas explícitas en el Artículo 2. Además, el AP cuenta con una disposición específica, el Artículo 7, enteramente dedicado a la adaptación, ya que incluye, entre otros, no sólo la meta, sino también la implementación de planes de adaptación. El Artículo 7 requiere que cada país ponga en marcha procesos de planeación nacional para la adaptación y adopte planes de adaptación (Art.7.9) para avanzar en la implementación de la meta global de adaptación, teniendo siempre presente las circunstancias y capacidades nacionales. Además, el artículo 7.10 incluye un elemento novedoso que son las comunicaciones sobre la adaptación, mediante las cuales los países informarán cuáles son sus prioridades, necesidades y planes en materia de adaptación. Estas comunicaciones serán publicadas en un registro que permitirá visualizar cuáles son las tendencias y oportunidades en materia de adaptación (Artículo 7.12).

Pérdidas y daños

El Acuerdo de París hace un reconocimiento a la importancia de abordar y buscar soluciones para la cuestión de Pérdidas y Daños, tanto así que se incluye como un artículo separado al de adaptación.

El concepto había sido fuente de controversias en la negociación y los países en desarrollo han reclamado su inclusión en el espectro temático de la negociación, en particular aquéllos menos desarrollados. Un reconocimiento implícito fue incluido en el preámbulo de las decisiones de la COP 18 en Doha en el 2012, y, un año más tarde, explícitamente por el establecimiento del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños asociados con las Repercusiones del Cambio Climático (WIM, por sus siglas en inglés). Sin embargo, el progreso en este campo ha sido lento y en París la Decisión 2/CP. 21 nota con preocupación el limitado progreso alcanzado en la implementación del plan de trabajo bienal del Comité Ejecutivo del WIM.

Aunque el reconocimiento de la importancia de la inclusión de la cuestión de las Pérdidas y Daños en el Acuerdo constituye ya un avance significativo, a pesar de no haberse logrado incluir un mecanismo de compensación, por tratarse de un tema con importantes implicaciones políticas y económicas, resta un importante trabajo en el marco de la negociación para avanzar tanto en el ámbito del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños asociados con las Repercusiones del Cambio Climático.

Medios de implementación

La obligación de que los países desarrollados provean apoyo y asistencia en diversas formas a los países en desarrollo tiene ya su origen en el Artículo 4. Compromisos de la CMNUCC.^{2 3} Tradicionalmente se ha entendido que los medios de implementación comprendían el financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y el fortalecimiento de capacidades.

La discusión por los medios de implementación constituyó una divisoria entre los grupos de negociación que perturbó la evolución de las negociaciones, principalmente en un contexto de agudas restricciones presupuestarias en los países desarrollados a partir del 2008-2009 y más recientemente debido a la brecha entre el financiamiento climático disponible y las necesidades de recursos de los países en desarrollo, en particular para la adaptación.

La principal innovación del AP probablemente reside en las modalidades de apoyo a la implementación y, en particular, en su “marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo” establecido por su Artículo 13. Este marco, que es visto como el primero en su tipo en materia de gobernanza ambiental global, representa la materialización del abordaje, empleado desde el lanzamiento en 2011 del **Grupo de Trabajo Especial de la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada, conforme el cual los objetivos de mitigación son establecidos domésticamente y la Revisión, la Notificación y la Verificación (MRV, por sus siglas en inglés) estaría organizada internacionalmente.**

El AP contempla además otras modalidades y procedimientos dirigidos a facilitar la implementación, incluyendo mecanismos de información, asistencia para el cumplimiento, instrumentos y mecanismos para mejorar la eficiencia de la implementación y el cumplimiento, y la gestión del incumplimiento.

Financiamiento

En materia de financiamiento, el AP encuadra explícitamente las obligaciones de los países en materia climática e incluye para eso tres elementos clave. **En lo institucional, el Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por en sus siglas en inglés), que son las entidades encargadas del funcionamiento del Mecanismo Financiero de la Convención, servirán también como mecanismo financiero del Acuerdo. Estas instituciones tendrán la responsabilidad de asignar los recursos financieros incrementales que se canalicen para el financiamiento climático a partir de la entrada en vigor del Acuerdo. En segundo lugar, el financiamiento público tiene un rol crítico, en especial en las acciones destinadas a la mejora de la resiliencia y la adaptación, y también en cuanto a que permite apalancar y movilizar recursos de otras fuentes, en particular fondos del sector privado.**

2 Por el Artículo 4.2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, las Partes que son países desarrollados y las demás Partes incluidas en el anexo I se comprometen específicamente a proveer recursos financieros nuevos y adicionales, a hacer frente a los costos que entrañe la adaptación de los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático; y, además, la medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención dependerá de la manera en que las Partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología.

3 Conforme el Artículo 26, Parte III. Observancia, aplicación e interpretación de los tratados, de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.”

Por eso es importante que el Acuerdo haya dejado establecido que “Las Partes que son países desarrollados deberán comunicar bienalmente... los niveles proyectados de recursos financieros públicos que se suministrarán a las Partes que son países en desarrollo, cuando se conozcan.” (Artículo 9.5 AP), tendiendo a asegurar de esta manera una mayor predictibilidad de los recursos financieros que se hagan disponibles.

Finalmente, se establecen metas colectivas de financiamiento. En las Decisiones se emite una señal muy fuerte en esta materia, pues allí se indica la necesidad de expandir el apoyo financiero para asegurar la transición hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima. Además la Conferencia de las Partes podrá establecer en el futuro metas de contribuciones financieras para las Partes, en particular para los países desarrollados, una atribución a la que éstos en general se habían opuesto. El texto establece que el nuevo objetivo colectivo cuantificado será como mínimo de 100.000 millones de dólares anuales (Párrafo 54 Dec. 1/CP.21).

Por otra parte, el AP expresa un propósito innovador: alinear los flujos financieros con un desarrollo global bajo en carbono (Artículo 2.1.c). Se reconoce una vez más el papel central del financiamiento en la modificación de la trayectoria global de emisiones y se emite una señal poderosa a los gobiernos, las instituciones financieras públicas y privadas y, en general, a los agentes económicos para repensar a partir de ahora los criterios que sustenten la toma de decisiones de inversión.

Asimismo, se reconoce la importancia que revisten los recursos financieros adecuados y previsibles, incluidos los pagos basados en resultados, para REDD+. Este es otro tema muy importante para América Latina y el Caribe, donde existe la necesidad de encontrar alternativas a la producción de alimentos y de bienes agrícolas para la exportación que no impulsen los procesos de deforestación.

Tecnología

En términos de desarrollo y transferencia de tecnologías, el Artículo 10.4 establece un nuevo marco tecnológico que impartirá orientación general al Mecanismo Tecnológico en su labor de promover y facilitar el fortalecimiento del desarrollo y la transferencia de tecnología a fin de respaldar la aplicación del Acuerdo. Ese Mecanismo estará también ahora al servicio del Acuerdo de París. Ese marco debería facilitar, también, la realización y actualización de evaluaciones de las necesidades de tecnología (Technology Needs Assessments, o TNAs, por sus siglas en inglés) en los países en desarrollo, y una mejor puesta en práctica de sus resultados, en particular los planes de acción tecnológica y las ideas de proyectos, mediante la preparación de proyectos financiables.

Una cuestión que los países en desarrollo impulsaban en el marco de las negociaciones de París era el establecimiento de una clara vinculación entre tecnología y financiamiento. El párrafo cinco del Artículo 10 reconoce que es indispensable posibilitar, alentar y acelerar la innovación no solamente mediante el apoyo a través del Mecanismo Tecnológico sino también con medios financieros. Este vínculo había sido en efecto objeto de debate entre países en desarrollo y desarrollados durante un tiempo prolongado.

Con respecto a los derechos de propiedad intelectual, si bien la cuestión no se menciona explícitamente en el Acuerdo y no había expectativas de que así fuera, en el párrafo 68. De la Decisión 1/CP. 21 se reconoce implícitamente que podrá ser necesario adquirir tecnologías cuyos derechos de propiedad estén protegidos.

Procedimientos para la gestión del cumplimiento

El Acuerdo de París incluye tres procedimientos novedosos orientados a proveer claridad y facilitar el cumplimiento del Acuerdo. Estos procedimientos están basados principalmente en la gestión de la información: *transparencia en la acción y en el apoyo*.

El primero es un marco reforzado para la transparencia en las medidas que implementen los países para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos globales y el segundo es la información relacionada con el apoyo que brindarán los países desarrollados a los países en desarrollo (especificado en el Artículo 13). El marco estará dotado de flexibilidad para tener en cuenta las diferentes capacidades de las Partes, reflejada en las modalidades, los procedimientos y las directrices comunes para la transparencia de las medidas y el apoyo. Sin embargo, el AP no establece diferencias esenciales y determina que todas las Partes deben dar cuenta de sus contribuciones.

La información que deberá proveer cada Parte incluye, entre otras:

- i. **Un informe sobre el inventario nacional de emisiones y absorciones;**
- ii. **La información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN);**
- iii. **La información relativa a los efectos del cambio climático y a la labor de adaptación con arreglo al artículo 7;**
- iv. **Información sobre el apoyo en forma de financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad, prestado y recibido, según se trate de una Parte que es país desarrollado o en desarrollo;**
- v. **La información que comunique cada Parte se someterá a un examen técnico por expertos.**

El marco de transparencia que se establece aplica tanto para los esfuerzos de mitigación como de adaptación y los medios de implementación que se ponen a disposición.

Balance mundial periódico

En segundo lugar, se incluye la realización periódica de un balance mundial (cada cinco años a partir de 2023) dirigido a verificar la eficacia del régimen climático que se pone en vigor y determinar el avance colectivo en el cumplimiento de los objetivos a largo plazo del AP. Este abordará de manera integral los temas de mitigación y adaptación en relación con los temas de financiamiento, fortalecimiento de capacidades y desarrollo y transferencia de tecnologías requerido para su implementación. Buscará que a partir del análisis agregado que se realice, los países revisen sus contribuciones y las ajusten hacia la mayor ambición requerida.

Proceso para la facilitación del cumplimiento

Finalmente, se establece un proceso para la facilitación de la aplicación y el cumplimiento. El AP, en su Artículo 15, establece un mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de sus disposiciones. El mecanismo consistirá en un comité compuesto por expertos, integrado por 12 miembros, que serán elegidos sobre la base de una representación geográfica equitativa por la Conferencia de las Partes.

Las implicaciones del AP: una mirada inicial

El nivel de ambición en la mitigación a escala global que reclama la ciencia requiere un cambio radical en los patrones de producción y consumo y en general de desarrollo. La evolución hacia una economía nacional –y consecuentemente también global- baja en emisiones, con el propósito de “alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo” representa en concreto una transformación sistemática de sectores económicos clave, incluyendo la energía, el transporte, la industria, la agricultura y la silvicultura.

Los gobiernos de los países en desarrollo tienen un rol crítico en la transformación que habrá de producirse. Deben orientar el proceso de transición para evitar que se continúe el camino conocido pero inviable del *business as usual*, y asegurar que los desequilibrios sociales predominantes no se constituyan en obstáculos insuperables, sino al contrario, que el cambio hacia unas economías carbono-neutrales y unas sociedades resistentes al cambio climático conlleve mayor equidad. Esa responsabilidad estatal es clave, principalmente en el proceso de adopción inicial de trayectorias de desarrollo bajas en emisiones, en el punto de inflexión representado precisamente por el desplazamiento de una trayectoria a otra.

El desarrollo de las acciones que permitan materializar las reducciones de emisiones previstas en las Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (INDCs, por sus siglas en inglés) -y, luego, más adelante, las que contendrán las sucesivas Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (CDN) -, a la vez que a mejorar las capacidades de adaptación y la resiliencia en los países de la región, impone considerables desafíos en los próximos años.

Los desafíos no son estrictamente nuevos, pero ahora se producen en el contexto de un acuerdo internacional de largo plazo y de naturaleza vinculante y una nueva agenda de Desarrollo Sostenible a 2030, que plantean una hoja de ruta ambiciosa y que requerirá articulación entre todos los sectores

Los países de América Latina y el Caribe, por un lado, deberán mantener la intensidad de los esfuerzos que vienen realizando en el plano de la negociación internacional, ahora dirigidos a implementar el Acuerdo de París y a elaborar posteriormente los detalles de la arquitectura institucional necesaria.

Por otro lado, deberán examinar los desafíos que se plantean en el plano nacional relacionados con la implementación de las políticas públicas que el Acuerdo requiere (decisiones sobre asignación de recursos, criterios para la determinación de prioridades, estructuras de incentivos y, entre otras cosas, el portafolio de instrumentos de política que puedan ponerse en vigor para organizar, estimular y monitorear la acción).

Es por ello que, específicamente a nivel nacional, se impone la necesidad de reflexionar en profundidad acerca de los procesos de cambio, sociales y económicos, que se desatarán como consecuencia de la adopción del AP.

La cuestión que se plantea es precisamente cómo dar aliento al proceso de cambio en sociedades democráticas, extremadamente vitales y pujantes como las de América Latina y el Caribe, y hacerlo viable política y socialmente a pesar de las dificultades y la renuencia al cambio que pueda caracterizar la conducta de un número de actores sociales claves.

A partir de la adopción del Acuerdo de París una apropiada respuesta nacional al cambio climático será considerado la nueva “normal”, un componente esencial y por ende imprescindible de lo que se entiende

como “buena gobernanza”. Y la credibilidad de las políticas públicas, en el plano doméstico e internacional, estará asociada también a la presencia de este componente que de ahora en adelante deberá considerarse inherente a la política pública más que el apéndice ambiental de los planes de crecimiento económico. La esfera ambiental es la base sobre la que se desarrollan las relaciones económicas y sociales y por tanto la consideración del cambio climático es una condición necesaria del desarrollo sostenible.

En cuanto a los desafíos institucionales y de gobernanza, se requiere que los gobiernos adopten un papel activo en el cambio de percepciones, de modo que puedan mantenerse mayorías sociales estables en favor de desplegar un marco de políticas de mitigación y de adaptación que pueda ser mantenido en el tiempo. Asimismo, parece necesario construir coaliciones para hacer posible el cambio al interior de las sociedades nacionales, estimular la consolidación de nuevos centros de impulso del desarrollo bajo en emisiones y promover el fortalecimiento de nuevos actores institucionales, redefiniendo los derechos y las responsabilidades legales y contribuyendo a cambiar los paradigmas dominantes y las expectativas de la sociedad.

Los Ministerios de Ambiente ven reconocido su mensaje sobre la necesidad de cambiar los paradigmas dominantes. Cada país adopta la arquitectura institucional que cree más adecuada a su marco constitucional, su organización política, y sus circunstancias nacionales, por lo que, para la implementación del Acuerdo, deberá fortalecerse la coordinación interministerial en aquellos asuntos relativos al cambio climático y, en especial, en lo que concierne a las implicaciones que el Acuerdo tendrá respecto del desarrollo social y económico de los países. Será necesario crear nuevas capacidades institucionales o reforzar aquellas existentes en el ámbito de los Ministerios y otras agencias de gobierno, y hacer que esta arquitectura institucional específica vaya en línea con las prioridades y necesidades que se desprenden de la agenda nacional de cambio climático.

Específicamente, se plantean para la gobernanza climática nacional importantes desafíos institucionales a la luz de las demandas que puede plantear el cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CND) y la entera implementación del Acuerdo de París a nivel nacional:

Desde el punto de vista de las capacidades:

- Fortalecer la agenda de cambio climático en el plano nacional y reforzar las capacidades de los ministerios, incluido el Ministerio de Ambiente, para conseguir una buena gobernanza climática nacional (incluyendo el marco legal, institucional y participativo) y liderar el proceso de coordinación de la implementación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN);
- internalizar los compromisos emergentes de las contribuciones a nivel nacional en el planeamiento nacional de largo plazo; considerando también el nivel subnacional y local, en los países, y la escala regional;
- definir roles y funciones de las distintas áreas de gobierno a la luz de las necesidades de diseño y ejecución de la acción climática;

Desde el punto de vista del financiamiento:

- asegurar los recursos presupuestarios necesarios para atender simultáneamente las demandas emergentes de la negociación climática que se debe desarrollar hasta la entrada en vigor

del Acuerdo de París y los esfuerzos de coordinación destinados a la implementación de las contribuciones;

- definir y establecer las modalidades para asegurar el acceso al financiamiento climático, la administración de los recursos de ese origen, la asignación de los fondos, el monitoreo y el reporte de su aplicación, así como los procedimientos para garantizar la transparencia en la gestión de los recursos con origen en el financiamiento climático;

Desde el punto de vista de la organización institucional:

- revisar la arquitectura institucional, si fuera necesario, para reflejar el peso acrecentado de la dimensión climática en las políticas gubernamentales;
- definir el marco institucional para asignar responsabilidades sectoriales en la mitigación y adaptación;
- asegurar la coordinación entre los múltiples niveles de gobierno (nacional, subnacional, local);

Desde el punto de vista de la concienciación y participación pública:

- reforzar mecanismos para el involucramiento de los actores sociales en la acción climática e instituir mecanismos de participación.

1 Introducción

El 12 de diciembre de 2015 la vigésima primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en Francia, adoptó el Acuerdo de París (AP). El texto acordado incluye la decisión de la Conferencia de las Partes y el propio Acuerdo de París, que está incluido como un anexo de esa decisión. El Acuerdo quedará abierto para la firma hasta el 22 de abril de 2017.⁴

Las ciento noventa y seis Partes⁵ de la Convención estipularon los términos del Acuerdo, un hito de la negociación climática internacional, que persigue “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C o 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales.”⁶

El AP fue negociado bajo la Convención y “entrará en vigor al trigésimo día contado desde la fecha en que no menos de 55 Partes en la Convención, cuyas emisiones estimadas representen globalmente por lo menos un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.”⁷

Las disposiciones aprobadas en la Decisión 1/CP.21 incluyen las correspondientes a la Acción reforzada en el período anterior a 2020, es decir entre 2016 y 2020, distinguiendo de las acciones que deberán implementarse a partir de esa última fecha.

Debe recordarse que, según la Decisión 1/CP. 17, el mandato al Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada para iniciar un proceso para elaborar un instrumento jurídico con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes, y que culminó con el Acuerdo de París, especificaba que aquél debía completar su labor lo antes posible, a más tardar en 2015. El acuerdo que se lograra debía entrar en vigor y luego aplicarse a partir de 2020.⁸

El Acuerdo de París ha establecido los cimientos para un régimen de gobernanza climática internacional de largo plazo, basado principalmente en la cooperación internacional, para hacer frente a las demandas que el cambio climático plantea a los sistemas políticos y administrativos contemporáneos. El Acuerdo se propone consolidar la cooperación internacional y dar orientaciones hacia el futuro, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

4 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2016. 1/CP.21 Aprobación del Acuerdo de París. Acuerdo de París, Artículo 21. FCCC/CP/2015/10/Add.1. Ver también la cláusula de aplicación provisional del Acuerdo en el párrafo 5 de la Decisión 1/CP.21 y el Artículo 21.1 del Acuerdo de París que regula su entrada en vigor.

5 Incluye 195 países y la Unión Europea.

6 Decisión 1/CP.21, 12 diciembre 2015, FCCC/CP/2015/10/Add.1, Artículo 2.1.a

7 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2016. 1/CP.21 Aprobación del Acuerdo de París. Acuerdo de París, Artículo 21.1. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

8 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2012. Decisión 1/CP.17 Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, párrafos 2, 3 y 4. FCCC/CP/2011/9/Add.1

Ahora se inicia la fase, compleja y laboriosa, de la implementación del Acuerdo y de la puesta en marcha de las acciones de adaptación y mitigación imprescindibles para dar cumplimiento a las contribuciones determinadas a nivel nacional que los países han presentado como expresión de su voluntad de aportar al esfuerzo colectivo.

Esta etapa exige ciertamente mirar hacia adelante en al menos dos dimensiones principales. La primera requiere examinar con cuidado los contenidos del Acuerdo, tal como ha sido adoptado, pues aún resta una etapa crucial de elaboración y construcción plena de la arquitectura del marco institucional y regulatorio y de las instituciones que el Acuerdo ha establecido. Consecuentemente, es preciso seguir la evolución futura de las negociaciones y que los países puedan participar activamente del aún extendido proceso de negociación internacional que se abre hacia adelante en estos próximos años.

En segundo término, en el plano nacional, el Acuerdo hace imprescindible una reflexión sobre los siguientes puntos:

- los procesos de cambio sociales, económicos y culturales, que serán necesarios para dar cumplimiento a su implementación;
- los principios que informarán la dinámica de las transformaciones;
- el diseño de políticas que aseguren la equidad, la eficiencia, y la sostenibilidad en el largo plazo, en un contexto de cambios profundos.

Por todo ello, esta etapa de implementación presenta nuevos desafíos para los países de América Latina y el Caribe. En efecto, éstos no sólo deben mantener la intensidad del esfuerzo en la negociación internacional para consolidar el Acuerdo de París -y la decisión que acompaña su adopción- antes de su entrada en vigor y también elaborar posteriormente en detalle la arquitectura institucional y las disposiciones del Acuerdo. Los países también deben, en el plano nacional, examinar los desafíos relacionados con la implementación de las políticas públicas que el Acuerdo requiere, las decisiones sobre asignación de recursos, los criterios para la determinación de prioridades, las estructuras de incentivos y también, entre otras cosas, el menú de instrumentos de política que puedan ponerse en vigor para organizar, estimular y monitorear la acción.

2 Análisis: El Acuerdo de París

2.1 Una perspectiva general

El Acuerdo de París constituye una respuesta concertada de la comunidad internacional -basada en la cooperación- para enfrentar al cambio climático. Es un acuerdo histórico, no sólo por su importancia específica en la propia negociación climática, sino por su condición de evento decisivo que puede contribuir eventualmente a definir un rumbo nuevo en la historia de la civilización.

El Acuerdo entrará en vigor en el año 2020, aunque contempla también orientaciones para el período pre-2020. Es el primer acuerdo global en cambio climático después de 18 años, desde la adopción del Protocolo de Kioto en 1997. En el camino de su concreción hubo un largo cauce de negociaciones, con avances y frustraciones: los Acuerdos de Marrakech, el Plan de Acción de Bali, Copenhague, visto entonces como un fracaso, la Plataforma de Durban, los acuerdos de Cancún, Varsovia y Lima. Cada uno de ellos constituyó un hito de un proceso de construcción de consensos en la negociación multilateral que, aún con altibajos, fue capaz de reflejar las cambiantes condiciones de la economía mundial, la mutación paulatina en el balance global de poder, las crisis financieras que asolaron a las economías desarrolladas, la innovación tecnológica acelerada y las mayores precisiones de la ciencia sobre el calentamiento global.

Algunos analistas entienden entonces que se trata de un acuerdo histórico por los elementos que lo integran, por su visión de largo plazo, por un cierto equilibrio alcanzado en la contemplación de las preocupaciones de países en desarrollo y desarrollados, y también destacan, por la naturaleza de las señales que envía a los actores sociales y económicos para que sus decisiones e inversiones están alineadas con el desarrollo de una economía resiliente y baja en carbono.

El Acuerdo de París está asentado en la Decisión de París, una decisión formal de la vigésima primera Conferencia de las Partes, que adopta el Acuerdo de París, describe el proceso para la entrada en vigor del Acuerdo e incluye las provisiones para hacerlo. Esta Decisión y el Acuerdo concluyen un ciclo de negociaciones destinado a construir un nuevo consenso que aumenta la ambición en la mitigación y en la adaptación, así como en la provisión de medios de implementación, para lo cual deben cooperar todas las Partes.

El resultado de la negociación multilateral de la Conferencia de París, como se ha dicho, consiste en dos partes: el Acuerdo de París y la decisión de la Conferencia de las Partes que adopta el acuerdo y determina los pasos a seguir en los próximos años hasta que el acuerdo entre en vigor. El Acuerdo de París es el resultado de una fase de negociación lanzada formalmente en Durban en el año 2011. Allí las Partes habían decidido “iniciar un proceso para elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes”.⁹ Esta fórmula constituyó

⁹ Decisión 1/CP.17: Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, párrafo 2. FCCC/CP/2011/9/Add.1, 15 de marzo de 2012.

un compromiso entre, por un lado, la Unión Europea y numerosos países en desarrollo que reclaman un tratado legalmente vinculante y, por el otro, los Estados Unidos que impulsaban el logro de un resultado que no requiriera la aprobación del Senado de ese país, y China y la India, que insistían en que no debería haber nuevos compromisos para los países en desarrollo.¹⁰

De modo que desde el mismo inicio de este proceso de negociación, el mandato del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, que debía completar su labor a más tardar en 2015, reflejaba una fisura en las expectativas y objetivos de los países que exigía un delicado equilibrio en el resultado de la negociación para contemplar las restricciones políticas, vinculadas en muchos casos a la esfera doméstica, a las que las Partes estaban sometidas.

Por otra parte el mandato definía, como mencionáramos, algunos parámetros que el acuerdo debería tomar en cuenta. En primer lugar el acuerdo debería ser “bajo la Convención”, esto es, respetando los principios y objetivos de la CMNUCC. En segundo lugar el acuerdo debería “aplicarse a todas” las Partes, con el propósito de atraer la participación más amplia posible. En tercer lugar el acuerdo debería conducir a un régimen multilateral basado en reglas, por lo cual se acordó que debería tratarse de “un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal”.

2.2 La arquitectura del Acuerdo de París

La arquitectura legal del acuerdo ha sido objeto de extendidas discusiones -a la vez que de diferentes aportaciones teóricas- orientadas a encontrar el cauce común que permitiera atender las limitaciones individuales de las Partes y a la vez sostener los objetivos colectivos, en particular en lo que concierne a la reclamada condición legalmente vinculante del acuerdo. Lo que estaba en cuestión en el camino a París era la robustez legal del acuerdo, expresada en al menos dos dimensiones relacionadas: que el acuerdo fuera legalmente vinculante, esto es que, según el derecho internacional público creara obligaciones, y que dispusiera de mecanismos procedimentales que fueran capaces de disponer incentivos efectivos para que los países actuaran de determinada manera con el objeto de asegurar así que las Partes cumplan con sus obligaciones.

Asimismo, la forma legal del instrumento que se proponía adoptar estaba principalmente determinada por cuatro parámetros que resultaban de las negociaciones:

- **en primer lugar, la forma del acuerdo y su vínculo con otras contribuciones nacionales;**
- **la determinación de dónde habrían de estar depositadas las INDCs, de lo que dependería su efecto legal;**
- **en tercer lugar, la naturaleza de los mecanismos que aseguraran la transparencia, facilitaran la implementación y permitieran dar cuenta del cumplimiento del acuerdo;**
- **finalmente, el mecanismo de control de cumplimiento y ejecución (Maljean-Dubois et al, 2014; Haites et al, 2013).**

En el proceso de negociación la forma legal típica hubiera debido ser la de un protocolo, precisamente como lo prevé el Artículo 17 de la CMNUCC, que refiere precisamente a la aprobación de protocolos de la Convención, siguiendo el abordaje preferido para los regímenes de los tratados ambientales. Las Partes

¹⁰ Sterk, W., C. Arens, F. Mersmann, H. Wang-Helmreich, T. Wehnert (2011): On the Road Again. Progressive Countries Score a Realpolitik Victory in Durban While the Real Climate Continues to Heat Up. Wuppertal: Wuppertal Institute for Climate, Environment, Energy.

adoptaron en París, en el marco facilitado por el mandato amplio de Durban, una forma legal innovadora, pues no consiste en una enmienda a la Convención ni es un protocolo.

La condición legal del Acuerdo de París

En el marco del derecho internacional público, un tratado es entendido como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”¹¹ ¹² Por ello, como el Acuerdo fue adoptado en una conferencia internacional en la que las Partes del Acuerdo son Partes de la Convención, con el objeto “de hacer realidad el objetivo de la Convención” y puesto que el Acuerdo emplea los órganos y procedimientos de la Convención, puede entenderse que está bajo la ley internacional, aunque pueda considerarse que constituye un tratado subordinado, pues sólo las Partes de la Convención tienen la potestad de ratificarlo y un cierto número de sus provisiones refieren a procedimientos y órganos de la propia Convención. Una vez que sea ratificado por las Partes, el Acuerdo será entonces considerado un tratado conforme la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Esto significa que las Partes que firmen y ratifiquen el Acuerdo estarán obligadas por sus términos, bajo el derecho internacional.

Parece haber habido distintas interpretaciones sobre la efectiva naturaleza legal del Acuerdo, en algunos casos sugiriendo que éste no es legalmente vinculante. Esta interpretación reposa principalmente en el hecho de que las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), que especifican los esfuerzos que los países prevén realizar en materia de mitigación y adaptación, mediante planes, políticas y acciones, y como contribución a la cooperación internacional para enfrentar el cambio climático, no son parte del Acuerdo, pues son remitidas a un registro de la Convención. Por tanto, los únicos componentes del Acuerdo que obligan a las Partes a la acción son aquellos que se relacionan con las obligaciones de informar cada cinco años sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) para su inclusión en el registro. Asimismo, los países desarrollados deben reportar cada dos años el apoyo financiero que dan a los países en desarrollo. Puede entenderse, entonces, que si un país no consigue cumplir con la parte de la contribución dirigida, por ejemplo, a reducir sus emisiones, no habría consecuencias bajo el Acuerdo de París, siempre que hubiera remitido la correspondiente contribución determinada a nivel nacional (CDN), en el plazo pertinente, y cumplido con las otras disposiciones.

Sin embargo, **el Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, especifica que “todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado” (Artículo 31.2.a y 31.2.b), debe ser entendido como parte del contexto del Acuerdo, a los fines de la interpretación de un tratado. En consecuencia, esta interpretación debe aplicarse también a las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), aunque no estén inscriptas directamente en el AP y sean sólo inscriptas en el pertinente registro.**

El Artículo 15 del Acuerdo de París, además, establece un mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de las disposiciones que “consistirá en un comité compuesto por expertos y de carácter facilitador, que funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva” (Artículo 15.1 y 15.2 del AP).

11 Naciones Unidas, 1969. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entrada en vigor el 27 de enero de 1980.

12 Fuente destacada por el autor.

En definitiva, **el Acuerdo es, a todos los efectos, un tratado, y por ende, legalmente vinculante.** Algunas disposiciones en el AP, tales como la obligación de reportar y la revisión, también son *per se*, legalmente vinculantes (por ejemplo, “Cada Parte deberá proporcionar periódicamente la siguiente información...”).¹³ Debe reconocerse, sin embargo, que hay excepciones notables, como lo que concierne a los objetivos de mitigación de los países, que integren las contribuciones nacionalmente determinadas, y los compromisos financieros.

Diferencia respecto al Protocolo de Kioto

Es preciso hacer notar, sin embargo, que aun existiendo compromisos legalmente vinculantes bajo el Protocolo de Kioto, éstos no pudieron ser aplicados. **El enfoque que diferencia al AP, por ejemplo con respecto al Protocolo de Kioto, es que el Acuerdo de París pone un mayor énfasis en la participación extendida, como se desprende de la presentación de 188 INDCs.** El Artículo 4 del AP, al referirse a las obligaciones individuales de mitigar ínsitas en las contribuciones nacionalmente determinadas, utiliza la expresión “deberá” en dos casos: cuando establece que “Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar” y “Al comunicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, todas las Partes deberán proporcionar la información necesaria a los fines de la claridad, la transparencia y la comprensión.” De modo que hay obligación, por un lado, de preparar contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) (y para ello, implícitamente, poner en vigor leyes, políticas y medidas, marcos regulatorios, instrumentos, etc.) y por otro de someterlas a revisión. Hay, por tanto, obligaciones y éstas están bien especificadas.

En definitiva, las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), además de estar contempladas en una disposición del Acuerdo de París, pueden calificar bajo la ley internacional como un acto unilateral vinculante y también como un “acuerdo ulterior” bajo la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones”, y lo hace en este caso interpretando las disposiciones de la CMNUCC y del Acuerdo de París, según corresponda.¹⁴

Así, el subsecretario general de la Organización de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, Sr. Janos Pasztor, declaró oportunamente que “Las reglas de juego que los países deberán seguir son parte del acuerdo y son obligatorias. Pero por supuesto, **cuando se trata de mecanismos de cumplimiento, los gobiernos no decidieron crear una policía internacional para el cambio climático.** La información estará disponible de una forma transparente y será presentada en intervalos regulares para que otros puedan ver cómo están cumpliendo las partes. También esperamos que la sociedad civil esté observando esos números.”¹⁵ Esta última observación se vincula con lo sugerido por algunos observadores respecto de que el valor del Acuerdo también reside en su capacidad de empoderar a los actores de la sociedad civil para que hagan a los países responsables de dar cuenta de sus acciones. En particular, el AP proveerá evidencia, mediante los mecanismos de transparencia que se crean, de que un gobierno ha aceptado llevar adelante acciones y no ha cumplido con su propósito, lo que daría sustento, eventualmente, a acciones legales.

13 Acuerdo de París, Artículo 13.7.

14 Artículo 31.3.a 31. Regla general de interpretación. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entrada en vigor enero 27 de 1980.

15 Ver declaraciones en: Centro de noticias de la ONU. 14 de diciembre de 2015.

Queda en claro, no obstante, que la masiva presentación de INDCs antes de la COP 21, el esfuerzo para comprometerse de actores nacionales clave, aún con sus limitaciones, y la convicción generalizada de la sociedad a escala global que es tiempo de actuar, le dan al Acuerdo un respaldo poderoso.

En este sentido, la Decisión 1/CP. 21 explícitamente concede un papel más significativo a los actores involucrados en una sección dedicada a los interesados que no son Partes, y los invita a que acrecienten sus esfuerzos y apoyen las medidas destinadas a reducir las emisiones y/o a aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático, de modo que si bien el foco principal permanece en la negociación multilateral entre Estados que son Parte de la Convención y eventualmente del Acuerdo, se abre el espacio para la acción, con el reconocimiento de que las autoridades sub-nacionales, la sociedad civil, las ciudades, el sector privado, el sistema financiero y otros actores tienen un papel clave en la ejecución de acciones. La Decisión invita a los interesados a que den a conocer sus esfuerzos a través de la plataforma de la Zona de los Actores No Estatales para la Acción Climática, de manera que numerosas iniciativas sean incorporadas al proceso de la CMNUCC como parte de la Agenda para la Acción Lima París.

La cuestión de la forma legal, entre otros aspectos, tiene una importancia crucial pues remite a una cuestión clave: si el Acuerdo fuera débil, los gobiernos tendrían la posibilidad de no cumplirlo o de hacerlo deficientemente, los actores económicos podrían especular con las opciones que se les presentan en esta materia y preferir continuar con el business as usual, y por ende no cambiar por ejemplo su patrón de inversiones.

Implicaciones para la región

Para América Latina y el Caribe la robustez del Acuerdo representa asimismo un asunto clave. Las transformaciones que hay que poner en marcha son profundas, las debilidades estructurales crean barreras a esas transformaciones, los estados nacionales con frecuencia enfrentan restricciones financieras y presupuestarias, fragilidades institucionales seculares y una prevalencia de miradas sociales orientadas al corto plazo. En estas circunstancias, la movilización de recursos financieros nacionales y el involucramiento de actores económicos puede requerir una búsqueda de coaliciones estables que den sustento a un programa de cambio profundo, y la percepción acerca del Acuerdo de París, de su impulso transformador y su potencia regulatoria pueden contribuir a consolidar esas coaliciones o, de lo contrario, a permitir la persistencia de las orientaciones y tendencias impuestas por actores renuentes al cambio.

En cuanto a la estructura del Acuerdo, aun cuando son posibles distintas interpretaciones sobre su arquitectura, el Acuerdo de París incluye cuatro componentes principales:

- i. los objetivos;**
- ii. los campos para la acción (mitigación, incluyendo REDD-plus y mecanismos cooperativos, adaptación, pérdidas y daños);**
- iii. los medios de implementación, que impulsan el cumplimiento (financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y fortalecimiento de capacidades);**
- iv. procedimientos para la gestión del cumplimiento (marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo, balance mundial y mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento).¹⁶**

¹⁶ Los medios de implementación, a los que se ha referido la negociación en el marco del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada, también pueden caracterizarse como medios para facilitar la acción mediante la asistencia (financiera, técnica, o de fortalecimiento de capacidades), mientras la mitigación incluye unos marcos de referencia y mecanismos para mejorar la eficiencia en la acción y aumentar su escala.

Cada uno de esos componentes está determinado a partir de un conjunto de provisiones incluidas en el Acuerdo mismo y en la decisión, y, además, en otros elementos, como las propias contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN).

2.3 Objetivos

El Acuerdo de París propone metas muy exigentes, tal vez es hasta inesperadamente ambicioso, ya que antes de la COP 21 parecía haber pocas expectativas que el acuerdo incluyera metas de envergadura. Así, el Acuerdo tiene principalmente por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático -al mejorar la aplicación de la Convención-, incluido el logro de su objetivo, para lo cual establece una meta general y otras específicas en tres áreas.

En el primer caso la meta consiste en limitar el aumento de la temperatura, mientras los objetivos específicos corresponden al plano de la mitigación, la adaptación y el financiamiento, para los cuales establece también metas significativas.

Una meta a largo plazo para la mitigación orienta el enfoque general del AP, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza:

- El Acuerdo prevé mantener el aumento de la temperatura bien por debajo de 2 grados centígrados con respecto a los niveles pre-industriales, y también “proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.” Este último es un nivel vital para salvaguardar a los países más vulnerables.¹⁷



¹⁷ Acuerdo de París, Artículo 2.1.a).

Aunque desde una perspectiva de equidad, parece claro que perseguir el objetivo de 1.5°C sería preferible, pero tal vez elegir únicamente esa meta hubiera enviado señales ambiguas, dado que desde la información científica disponible sería altamente difícil lograrlo, con el riesgo que enfocarse en esa sola meta significará que el Acuerdo pudiera ser entendido como expresión de una aspiración más que como un marco regulatorio realista y eficaz.

En la Decisión se indica también que, para mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, **es preciso reducir emisiones desde 55 giga toneladas a 40 giga toneladas en 2030, y declara que observa con preocupación la enorme brecha existente resultante de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional presentadas.**¹⁸

- En materia de mitigación, se propone “lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible” y “alcanzar un equilibrio” entre las emisiones y la absorción por los sumideros en la segunda mitad del siglo” y lograr estos objetivos sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.¹⁹
- En materia de adaptación se propone “**aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos.**”²⁰
- En materia de financiamiento, el objetivo es “elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”²¹ y aumentar el financiamiento post-2020, mediante el establecimiento de “un nuevo objetivo colectivo cuantificado que será como mínimo de 100.000 millones de dólares anuales, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo.”²²

Notablemente, la nueva meta de financiamiento es de carácter colectivo, y no una potestad de los países desarrollados, pues será establecida por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París.

Diferenciación de responsabilidades y capacidades

También cabe destacar que el Artículo 2 del Acuerdo señala que éste se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Aunque el texto del Acuerdo reitera la invocación al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, que mantiene la noción de la diferenciación, el lenguaje que se agrega puede ser entendido como un movimiento que va más allá de la clásica dicotomía, de carácter estático, que admitía sólo un mundo escindido en dos grupos de países, los desarrollados y los en desarrollo, expresada inicialmente en los anexos de la Convención.

18 Decisión 1/CP. 21, párrafo 17.

19 Acuerdo de París, Artículo 4.1.

20 Acuerdo de París, Artículo 2.1.(b).

21 Acuerdo de París, Artículo 2.1.(c).

22 Decisión 1/CP. 21, párrafo 54.

De modo que, si bien el Acuerdo de París ha permitido cumplir con la promesa realizada en Durban respecto a un régimen aplicable a todos bajo la Convención, al mismo tiempo el Acuerdo retiene de manera sutil la noción de diferenciación, en lo que representa el reconocimiento que por una parte el mundo no es homogéneo y, por la otra, que el cambio sostiene continuamente los procesos de diferenciación. Ésta es más visible en materia de mitigación y de financiamiento.

Así, el Artículo 4.1 establece que las Partes que son países desarrollados deberían²³ seguir encabezando los esfuerzos y adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía, mientras las Partes que son países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se las alienta a que, con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía. Más aún, el apoyo se prestará a las Partes “que son países en desarrollo... de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11, teniendo presente que un aumento del apoyo prestado permitirá a esas Partes acrecentar la ambición de sus medidas.”²⁴

En conclusión, en París se ha puesto en marcha un esfuerzo colectivo internacional que debe conducir a la des-carbonización de la economía mundial en el largo plazo, así como a asegurar la resiliencia de las sociedades nacionales frente al cambio climático. Eso significa, iniciar procesos de transformación en los sistemas energéticos y en los procesos de producción, así como modificar paulatinamente los actuales patrones de consumo de bienes y servicios. También implica modificar la percepción del riesgo climático de manera tal que se incorpore en las decisiones de inversión. Una comprensión profunda de las áreas de intervención en las que el Acuerdo de París puede contribuir a cambiar las prácticas usuales constituye un primer paso en un proceso de transformación que inevitablemente será paulatino, y con avances y retrocesos.

2.4 Las áreas de la acción climática

El Acuerdo de París está orientado claramente a la implementación: todos los países se comprometen a ejecutar acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación) y para mejorar la resiliencia de las sociedades nacionales (adaptación) mediante la presentación de CDN.

En este sentido el Acuerdo establece algunos elementos esenciales para elevar periódicamente la ambición de los países en la acción, en particular en la mitigación:

- Los países deberán actualizar las acciones que se proponen ejecutar cada cinco años, y cada actualización deberá ser al menos tan robusta como la anterior, es decir la acción propuesta debe ser incremental y progresiva. De hecho, los países pueden ya presentar una contribución actualizada cuando envíen el instrumento de ratificación del acuerdo.
- Un país puede ajustar su contribución para aumentar el nivel de ambición en cualquier momento.

2.4.1 Mitigación

Un aspecto crucial de la acción climática que el Acuerdo de París debía enfrentar -y comenzar a resolver mediante su implementación- es el de la mitigación. En un sentido puede afirmarse que el Acuerdo ha

²³ En la versión final del texto pasó de deberán a deberían, lo que es significativo pues el uso de deberían indica que no es legalmente vinculante.

²⁴ Acuerdo de París, Artículo 4.5.



encontrado una respuesta que se adapta inmejorablemente a las limitaciones que plantea la *realpolitik* del cambio climático. La arquitectura adoptada es a la vez innovadora y flexible, pues el sistema reposa en una agregación de contribuciones determinadas a nivel nacional, a las que se refieren entre otros los Artículos 3 y 4 del Acuerdo.²⁵

El Acuerdo pone especial énfasis en la determinación del proceso dirigido a lograr el objetivo de limitar las emisiones muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales.²⁶ Un elemento central de ese proceso ha sido la presentación de contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDCs). Las INDCs son la expresión formal de unos planes nacionales y/o la especificación de políticas que, en lo que concierne a la mitigación, delinean qué abordaje habrá de adoptar cada país para reducir sus emisiones y contribuir por esa vía al objetivo colectivo del Acuerdo.

El nivel de concreción de los INDCs presentados antes de la COP21 contribuyó a dar impulso a la concreción del Acuerdo, haciendo evidente, pese a que se trataba de la puesta en juego de un enfoque de “abajo hacia arriba”, que la reducción de emisiones que es necesario lograr para alcanzar el objetivo propuesto sería posible. Así, las INDCs presentadas cubrían aproximadamente más del 90 por ciento de las emisiones globales anuales. Sin embargo, como reconoce la propia Decisión 1/CP.21 en su párrafo 17, **las INDCs conocidas antes de la COP 21 estaban por debajo del nivel de ambición necesario para alcanzar el umbral de los 2°C**. Allí se afirma que la Conferencia observa con preocupación que los niveles estimados de las emisiones agregadas de gases de efecto invernadero en 2025 y 2030, resultantes de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional, no son compatibles con los escenarios de 2°C de menor costo y que se requerirá un esfuerzo de reducción de las emisiones mucho mayor que el que éstas suponen.

Como ya se mencionara, **antes del inicio de la COP 21 se remitieron a la Secretaría Ejecutiva de la CMNUCC un total de 160 INDCs, que abarcaban a 187 Partes de la Convención**. La base para su

25 Las contribuciones determinadas a nivel nacional hasta aquí habían sido denominadas “contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional” (INDCs) conforme con la Decisión 1/CP.19, párrafo 2(b), adoptada en la COP de Varsovia.

26 Ver la sección sobre Objetivos del Acuerdo de París.

determinación y los objetivos de reducción de emisiones especificados por los países eran algo diferentes en el abordaje elegido por cada país, de modo que uno de los procesos que tiene ahora su importancia en la implementación del Acuerdo es el que consiste en establecer orientaciones respecto de cómo habrá de ser la información que las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) deberán contener en el futuro. Por ejemplo, la determinación de la información sobre la base de referencia para establecer los objetivos, los horizontes temporales y/o períodos para la implementación de sus metas, el alcance y cobertura de los planes de reducción de emisiones, así como los supuestos y los abordajes metodológicos a emplear para la preparación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN).²⁷

Además, es preciso hacer notar que, desde la perspectiva de la negociación, los países pueden definir -de acuerdo a sus circunstancias, capacidades y posibilidades- el nivel de su ambición en la contribución a la cooperación internacional para hacer frente al cambio climático. Esta posibilidad otorga cierta latitud para la diferenciación, en los términos previstos por el principio de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (CBDR, por sus siglas en inglés), aunque en esta materia pueda haber interpretaciones diversas.

En cualquier caso, los países pueden decidir respecto del nivel de ambición que se proponen alcanzar en la mitigación, cuya medida se expresa en la contribución determinada a nivel nacional, a condición que cumplan con dos requerimientos:

- i. la actualización periódica, al menos cada cinco años, según se estipula en el Artículo 4.9, y**
- ii. apliquen un principio de progresividad, esto es que la contribución debe aumentar gradualmente su ambición, con cada ciclo quinquenal, tal como establece el Artículo 4.3, que indica que “la contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte.”**

Una condición adicional, también especificada en el Artículo 4.9, es que cada INDC, a comunicarse cada cinco años, deberá tener en cuenta los resultados del “balance mundial”, una evaluación periódica del avance en la aplicación del Acuerdo, de carácter comprehensivo, pues abarcará la mitigación, la adaptación, los medios de aplicación y el apoyo, y se realizará a la luz de la equidad y de la mejor información científica disponible.²⁸

Es conveniente mencionar que el contenido específico de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) deberá ser detallado posteriormente. Las INDCs remitidas antes del Acuerdo de París, siguiendo las orientaciones indicadas en el marco de la “Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban”,²⁹ son relativamente diversas en la forma y en los contenidos. Como el Acuerdo de París pone especial énfasis en la claridad, la transparencia y la comprensión,³⁰ la Decisión 1/CP. 21, por la que se adopta el Acuerdo, ha encomendado al Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París la tarea de dar orientaciones adicionales a las Partes sobre la información que habrán de presentar acerca de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN); las mismas deberán ser examinadas y aprobadas por

²⁷ Según la Decisión 1/CP. 21, para los países que han presentado sus INDCs, éstas fungirán como sus primeras NDCs, esto es, se “considerará que ha cumplido lo previsto en esta disposición, a menos que dicha Parte decida otra cosa” (Decisión 1/CP. 21, párrafo 22).

²⁸ Según se establece en el Artículo 14.1

²⁹ Decisión 1/CP.19. FCCC/CP/2013/10/Add.1.

³⁰ Según lo establece el Artículo 4.8 del Acuerdo de París.

la COP en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París, en su primer período de sesiones, una vez que el Acuerdo haya entrado en vigor.³¹

Como las Partes deberán rendir cuentas de sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), la COP pide al Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París que elabore orientaciones sobre la manera en que los países han de rendir cuentas de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN),³² incluyendo contabilizar las emisiones y absorciones antropógenas de conformidad con las metodologías y los sistemas de medición comunes, y asegurando la coherencia metodológica. También, para las bases de referencia entre la comunicación y la aplicación de las CDN, se procurará incluir todas las categorías de emisiones o absorciones antropógenas en sus contribuciones, y dar una explicación de los motivos por los que se ha decidido excluir toda categoría de emisiones o absorciones antropógenas.^{33 34}

De modo que este proceso de determinación de requisitos de información, además, de su importancia en términos de la participación de los países de la región en la negociación, también reclama la instalación o mejora de las capacidades técnicas y metodológicas dirigidas a elaborar ulteriormente esta información, a partir de la experiencia inicial, habida en la preparación de las INDCs que fueron remitidas antes de la COP 21.

La información deberá ser cuantificable sobre el punto de referencia (con indicación, si corresponde, de un año de base), los plazos y/o períodos para la aplicación, el alcance y la cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y los enfoques metodológicos, incluidos los utilizados para estimar y contabilizar las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y, en su caso, las absorciones antropógenas. Debería incluir una explicación de los motivos por los que la Parte considera que su contribución determinada a nivel nacional es justa y ambiciosa, a la luz de sus circunstancias nacionales, y de la forma en que contribuye a la consecución del objetivo de la Convención enunciado en su artículo 2.

El Acuerdo pone en valor una variedad de marcos referenciales y mecanismos e instrumentos de cooperación internacional, con énfasis en el logro de la eficiencia en la acción, y a la vez crea el espacio para enfoques que no están basados en mecanismos de mercado. Estos mecanismos tienden a facilitar el efectivo cumplimiento del Acuerdo de París.

REDD+

A la luz de los avances registrados en la negociación en materia de REDD+, la negociación en la COP 21 encontró el camino allanado en las cuestiones técnicas y la discusión se orientó al papel que debería jugar REDD+ en el período post-2020. Todo ello incluyendo el Marco de Varsovia para la REDD+ y los resultados de las sesiones del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, en materia de orientaciones adicionales en materia de salvaguardas sociales y ambientales, los abordajes no basados en el mercado, y los beneficios no relacionados con el carbono.

31 Decisión 1/CP. 21, párrafo 28.

32 Decisión 1/CP. 21, párrafo 31 y Acuerdo de París, Artículo 4.13.

33 Decisión 1/CP. 21, párrafo 31.a, 31.b, 31.c y 31.d.

34 Una evidencia del criterio de progresividad insito en el Acuerdo es la indicación que cuando una fuente, sumidero o actividad se haya contabilizado, las CDN deberán seguir incluyéndola en las sucesivas CDN que el país presente (Decisión 1/CP. 21, párrafo 31.c).

En este contexto el Acuerdo de París no crea un nuevo mecanismo REDD+ sino que construye sobre la base del Marco de Varsovia y las decisiones relacionadas. **El Artículo 5.1 del Acuerdo estipula que las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y reservorios de gases de efecto invernadero, incluidos los bosques.** Asimismo, se alienta a las Partes a que adopten medidas para aplicar y apoyar el marco (REDD+) existente, también mediante los pagos basados en los resultados. El Artículo también hace referencia a la necesidad de apoyar enfoques alternativos de políticas, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques.

El articulado no avanza más allá, presumiblemente porque la tarea ya está completada y las cuestiones remanentes se vinculan principalmente con el financiamiento. Así, en la sección correspondiente a financiamiento se incluye un párrafo que destaca la importancia de proveer recursos financieros adecuados y previsibles para las actividades de REDD+. También alienta a que se coordine el apoyo procedente de, entre otras, las fuentes públicas y privadas, y tanto bilaterales como multilaterales, por ejemplo el Fondo Verde para el Clima, y fuentes alternativas, de conformidad con las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes.

Enfoques cooperativos

El Acuerdo de París viene a consolidar los cimientos para un régimen de gobernanza climática internacional de largo plazo basado principalmente en la cooperación internacional. Al mismo tiempo se propone contribuir a hacer posible que los países en desarrollo puedan hacer frente a las demandas que el cambio climático impone sobre los sistemas políticos y administrativos nacionales.

El Acuerdo se propone pues consolidar las vías para la cooperación internacional en el ámbito de la mitigación y proveer orientaciones para la adopción de modelos de desarrollo sostenible, aportando a la mejora de la resiliencia de las sociedades nacionales.

El Artículo 6 del Acuerdo de París establece que:

- Algunas Partes podrán optar por cooperar voluntariamente en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) para lograr una mayor ambición en sus medidas de mitigación y adaptación y promover el desarrollo sostenible y la integridad ambiental (Artículo 6.1);
- **Cuando participen voluntariamente en enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), las Partes deberán aplicar un sistema de contabilidad robusta que asegure, entre otras cosas, la ausencia de doble cómputo (Artículo 6.2);**
- **Se establece un mecanismo para contribuir a la mitigación que podrá ser utilizado por las Partes a título voluntario. Este mecanismo tendrá por objeto, entre otras cosas, contribuir a la reducción de los niveles de emisión en las Partes de acogida, que se beneficiarán de actividades de mitigación por las que se generarán reducciones de las emisiones que podrá utilizar también otra Parte para cumplir con su contribución determinada a nivel nacional (Artículo 6.4);**
- Asimismo, el mecanismo tendrá por objeto incentivar y facilitar la participación, en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de las entidades públicas y privadas que cuenten con la autorización de las Partes (Artículo 6.4.b);

- Las Partes reconocen la importancia de disponer de enfoques no relacionados con el mercado que sean integrados, holísticos y equilibrados y que les ayuden a cumplir con sus contribuciones determinadas a nivel nacional, en el contexto del desarrollo sostenible y de la erradicación de la pobreza (Artículo 6.8).

El Artículo 6 aprovecha la experiencia obtenida de los mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto, pero su alcance es más amplio que el de aquéllos pues no está limitado a actividades de proyecto. Además, el mecanismo tendrá por objeto producir una mitigación global de las emisiones mundiales con lo cual va **más allá de la condición de compensación de reducciones inherentes a los mecanismos de Kioto y permite la participación de países en desarrollo y desarrollados.**

La Decisión pide al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que elabore y recomiende las reglas, modalidades y procedimientos del mecanismo que deben contemplar, entre otros elementos, la generación de beneficios que sean reales, mensurables y a largo plazo de mitigación del cambio climático. Este lenguaje abre el camino para que el mecanismo pueda ser aplicado en el caso de actividades de uso de la tierra y forestación al referirse a beneficios de largo plazo en vez de a beneficios permanentes.

2.4.2 Adaptación

A lo largo de los últimos años la adaptación ha ido ganando jerarquía en las instituciones del régimen climático, más especialmente tras de los Acuerdos de Cancún, donde se estableció un Marco de Adaptación de Cancún. Posteriormente, el Acuerdo de París puede ser visto en esta dimensión como la culminación de ese proceso de jerarquización que está en línea tanto con las preocupaciones de los países en desarrollo como con la información científica más actualizada, así como con la inevitabilidad de los impactos observados y esperados. Debe recordarse que **antes de la COP 21 aproximadamente un 88 por ciento de las INDCs presentadas incluían la adaptación; incluso Estados Unidos y la Unión Europea, con sus 28 estados miembros, presentaron iniciativas en materia de adaptación. En América Latina, todas las INDCs presentadas incluyen medidas de adaptación.**

La adaptación es ahora una de las metas explícitas en el Artículo 2 del Acuerdo de París, y hay, además, una disposición específica, el Artículo 7, enteramente dedicado a la adaptación. Por tanto, tiene una importancia mayor que en otros acuerdos anteriores, como en el Protocolo de Kioto, ya que incluye no sólo la meta, sino también la implementación de planes de acción y la generación de flujos de información.

Al reconocer que es un componente fundamental en la respuesta mundial a largo plazo frente al cambio climático y que contribuye a esa respuesta, cuyo fin es proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas, el Acuerdo impulsa la participación de todos los países en actividades de adaptación y pone el énfasis en la acción para la adaptación, a escala nacional y global.³⁵

En consecuencia, tanto en lo formal como en lo sustancial, hay un mayor equilibrio, entre adaptación y mitigación. Incluso, en materia de financiamiento el Acuerdo consagra la asignación equilibrada de recursos financieros entre adaptación y mitigación. En este punto cabe recordar que si bien el Fondo

³⁵ Acuerdo de París, Artículo 7.2.

Verde para el Clima ya había decidido una distribución equiproporcional entre ambos destinos, ahora, la orientación que el Acuerdo proporciona en este sentido se extiende a todos los donantes. Además el Acuerdo reconoce que es preciso tomar en “consideración la necesidad de recursos públicos y a título de donación para la labor de adaptación,”³⁶ aunque no incluya una meta cuantificada global de financiamiento para la adaptación, como reclamaban los países en desarrollo.

Además, cada Parte deberá, cuando sea el caso, emprender procesos de planificación de la adaptación y adoptar medidas, como la formulación o mejora de los planes, políticas o contribuciones pertinentes, con lo cual los planes nacionales de adaptación integran ahora un compromiso, con un claro énfasis en la implementación; **esa obligación se añade a la de la comunicación sobre la adaptación que deberá, según el caso, presentarse o actualizarse periódicamente, como un componente de otras comunicaciones, por ejemplo de un plan nacional de adaptación, de la contribución determinada a nivel nacional prevista o de una comunicación nacional, o conjuntamente con ellas.**³⁷ **En conjunto, este cúmulo de información contribuirá a fortalecer el conocimiento sobre la adaptación y a compartir experiencias y lecciones aprendidas.** Debe recordarse que el Artículo 7.10 establece que “Cada Parte debería, cuando proceda, presentar y actualizar periódicamente una comunicación sobre la adaptación, que podrá incluir sus prioridades, sus necesidades de aplicación y apoyo, sus planes y sus medidas, sin que ello suponga una carga adicional para las Partes que son países en desarrollo”.

Bajo el Acuerdo todas la Partes han aceptado aumentar la capacidad de adaptación para lo cual “establecen el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible” estableciendo una visión de largo plazo sobre la adaptación, y además, adecuar ese propósito en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el artículo 2. Luego, se establece una correlación, imprescindible, pero hasta aquí pendiente, entre los esfuerzos de mitigación y los de adaptación, que aparecían mayormente disociados: cuando menos esfuerzos se realicen para atacar las causas del cambio climático, mayores serán los esfuerzos necesarios para adaptarse al mismo.³⁸

La adaptación está siendo concebida en el Acuerdo como una meta medible, lo que representa alguna variación significativa respecto del tratamiento que recibió anteriormente. El Artículo 7 requiere que cada país ponga en marcha procesos de planeación nacional para la adaptación y adopte planes de adaptación (Artículo 7.9), y, además, se pone énfasis en que los esfuerzos de adaptación que realicen las Partes deben ser reconocidos (Artículo 7.3) y comunicados mediante una comunicación sobre la adaptación (Artículo 7.10), inscritos en un registro público (Artículo 7.12), y aún incluidos en el balance mundial, a realizarse cada cinco años como prevé el Artículo 14 del Acuerdo. Este conjunto de disposiciones en la materia hace que el tratamiento del tema puede ser dinámico y periódicamente revisado -al igual que mitigación- para avanzar hacia la meta global cuantitativa o aspiracional que se fijó en adaptación.

Los esfuerzos de adaptación, a ejecutarse mediante un enfoque “que deje el control en manos de los países”, pueden implicar importantes intervenciones públicas; en consecuencia el Acuerdo sostiene que deberían realizarse “tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha

36 Acuerdo de París, Artículo 9.4.

37 Acuerdo de París, Artículo 7.9 y 7.11.

38 Acuerdo de París, Artículo 7.1.

labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales.”³⁹

Esto implica (i) la necesidad de mejorar y desarrollar las metodologías y (ii) la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo a llevar a cabo esta tarea. Para ello, surge la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los países en materia de planificación, implementación y monitoreo de la adaptación, incluyendo la transferencia de tecnologías así como los aspectos de coordinación interinstitucional.

Asimismo, y teniendo en cuenta la necesidad de incrementar la ambición también para la adaptación en el período pre-2020, la Decisión 1/CP.21 incluye la decisión de poner en marcha, en el período 2016-2020, un proceso de examen técnico de la adaptación (TEP-A) que debería ser organizado conjuntamente por el Órgano Subsidiario de Ejecución y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, y dirigido por el Comité de Adaptación. El propósito de ese nuevo TEP será la identificación de oportunidades para mejorar la resiliencia, reducir la vulnerabilidad y aumentar la comprensión de las acciones de adaptación así como su implementación.⁴⁰

2.4.3 Pérdidas y daños

La noción de pérdidas y daños, que es considerada en el Artículo 8 del Acuerdo, refiere a los efectos adversos del cambio climático a las que no es posible adaptarse; una frontera conceptual en cierto sentido difícil de trazar separa ambos conceptos. En teoría, la adaptación es principalmente una estrategia preventiva orientada a evitar tanto como sea posible las consecuencias negativas del cambio climático o atenuarlas, en tanto que el concepto de pérdidas y daños denota la respuesta y la (potencial) reparación de los daños que no pueden ser evitados, sean consecuencia de eventos extremos o de fenómenos de evolución lenta. El concepto ha sido fuente de controversias en la negociación y los países en desarrollo, en particular aquéllos menos desarrollados, han reclamado por su inclusión en el espectro temático de la negociación. Un reconocimiento implícito fue incluido en el preámbulo de las decisiones de la COP en Doha en el 2012, y, un año más tarde, explícitamente por el establecimiento del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños asociados con las Repercusiones del Cambio Climático (WIM, por sus siglas en inglés). Sin embargo, el progreso en este campo ha sido lento y en París, la Decisión 2/CP. 21 nota con preocupación el limitado progreso alcanzado en la implementación del plan de trabajo bienal del Comité Ejecutivo del WIM, acordó extender la duración del mandato de sus miembros y urgir al Comité Ejecutivo a explorar modalidades de trabajo para completar ese plan.⁴¹

En el Acuerdo de París las Partes reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta.⁴² Asimismo, el Acuerdo establece que el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del

39 Acuerdo de París, Artículo 7.5.

40 Decisión 1/CP.21, párrafos 125 a 133.

41 Decisión 2/CP.21. Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts. FCCC/CP/2015/10/Add.2

42 Acuerdo de París. Artículo 8.1

Cambio Climático estará sujeto a la autoridad y la orientación de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes.⁴³

Las disposiciones del Acuerdo parecen ser relativamente débiles en esta materia, aunque el reconocimiento acerca de que hay cuestiones importantes que puedan ir más allá de la implementación de medidas de mitigación pueda ser *per se* valioso para los países en desarrollo, en particular para los países y comunidades que son particularmente vulnerables.

Hay dos cuestiones importantes vinculadas a pérdidas y daños:

- la compensación por las pérdidas ya ocurridas y;
- el desplazamiento de poblaciones que esté relacionado con el cambio climático.

Aunque ninguno es mencionado en el Artículo 8, la decisión 1/CP.21 introduce dos aclaraciones. Por un lado, los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático están contemplados en el párrafo 50 de la Decisión 1/CP. 21, por el cual la Conferencia de las Partes pide al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia que establezca un equipo de tareas para desarrollar, conjuntamente con otros órganos, “recomendaciones sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático”. Por contraste, en lo que concierne a la compensación por pérdidas ya ocurridas, la Decisión destaca que el artículo 8 del Acuerdo no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización.⁴⁴

Aunque el mero reconocimiento de la importancia de la inclusión de la cuestión de las pérdidas y daños en el Acuerdo es ya un avance significativo, la limitación en la compensación, enunciada taxativamente, y un cierto encapsulamiento en el WIM, parecen reducir el efecto de ese reconocimiento y, en definitiva, confinar la cuestión restándole posibilidades de progreso efectivo.

2.5 Medios de implementación

Con el objeto de que los países en desarrollo puedan implementar de manera efectiva y oportuna sus contribuciones determinadas a nivel nacional, los países desarrollados deben proveer apoyo y asistencia en diversas formas. Esta obligación de que los países desarrollados provean apoyo y asistencia en diversas formas a los países en desarrollo tiene ya su origen en el Artículo 4. Compromisos de la CMNUCC.^{45 46}

Tradicionalmente se ha entendido que los medios de implementación comprendían el financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y el fortalecimiento de capacidades. En un contexto de agudas restricciones presupuestarias en los países desarrollados a partir del 2008-2009, la discusión por los medios de implementación constituyó una divisoria entre los grupos de negociación que perturbó la evolución de las

43 Acuerdo de París. Artículo 8.1

44 Decisión 1/CP. 21, párrafo 52.

45 Por el Artículo 4.2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, las Partes que son países desarrollados y las demás Partes incluidas en el anexo I se comprometen específicamente a proveer recursos financieros nuevos y adicionales, a hacer frente a los costos que entrañe la adaptación de los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático; y, además, la medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención dependerá de la manera en que las Partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología.

46 Conforme el Artículo 26, Parte III. Observancia, aplicación e interpretación de los tratados, de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.”

negociaciones, aunque ya había suscitado divergencias anteriormente, sobre todo a la luz del incumplimiento de los compromisos en materia de asistencia oficial al desarrollo, con unas pocas excepciones, y más recientemente debido a la brecha entre el financiamiento climático disponible y las necesidades de recursos de los países en desarrollo, en particular para la adaptación.

Una parte amplia del Acuerdo de París contiene disposiciones sobre el apoyo a los países en desarrollo: el Artículo 9 del AP trata del financiamiento; el Artículo 10, del desarrollo y la transferencia de tecnología y el 11 y el 12, del fortalecimiento de capacidades y la educación. El relevante Artículo 13 no sólo regula cuestiones vinculadas a la transparencia en los esfuerzos de mitigación sino también sobre el apoyo. La Decisión 1/CP. 2 también abarca un número importante de disposiciones y especificaciones referidas a los artículos ya mencionados.

En rigor, probablemente la principal innovación del Acuerdo de París reside en las modalidades de apoyo a la implementación y, en particular, en su ‘marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo’ establecido por su Artículo 13.

Este marco, que es visto como el primero en su tipo en materia de gobernanza ambiental global, representa la materialización del abordaje, empleado desde el lanzamiento en 2011 del Grupo de Trabajo Especial de la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada, conforme el cual **los objetivos de mitigación son establecidos domésticamente y la medición, la notificación y la revisión (MRV, por sus siglas en inglés) estaría organizada internacionalmente.**

El Acuerdo contempla además otras modalidades y procedimientos dirigidos a facilitar la implementación, así como al cumplimiento del AP, incluyendo mecanismo de información, asistencia para el cumplimiento, instrumentos y mecanismos para mejorar la eficiencia de la implementación y el cumplimiento, y la gestión del incumplimiento.

2.5.1 Financiamiento

Aunque las discusiones sobre el financiamiento climático tienen una ya larga historia en la negociación internacional, los últimos años han registrado un aumento creciente de la importancia de esta cuestión entre los elementos centrales de la negociación. Así, el financiamiento ha tenido un papel decisivo en la construcción de los consensos que condujeron al Acuerdo de París y, además, en orden al objetivo de materializar las acciones climáticas previstas en las CDN de los países en desarrollo. Para lograrlo es preciso disponer de vastos recursos financieros que hagan posible concretar esas contribuciones.

Se ha mencionado que la provisión del financiamiento climático ha sido identificada como una de las tres metas específicas del Acuerdo de París. Las obligaciones que se derivan de esa meta son, simultáneamente objeto de un elaborado mecanismo para asegurar la transparencia de la asistencia financiera que se establecen en el Artículo 13 del Acuerdo.

En materia de financiamiento climático el Acuerdo encuadra explícitamente las obligaciones de los países en materia climática e incluye para eso tres elementos claves:

- En lo institucional. El Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por en sus siglas en inglés), que son las entidades encargadas del

funcionamiento del Mecanismo Financiero de la Convención, servirán también como mecanismo financiero del Acuerdo. Estas instituciones tendrán entonces la responsabilidad de asignar los recursos financieros incrementales que se canalicen para el financiamiento climático a partir de la entrada en vigor del Acuerdo.

- **Financiamiento público.** El financiamiento público tiene un rol crítico, en especial en las acciones destinadas a la mejora de la resiliencia y la adaptación, y también en cuanto que permite apalancar y movilizar recursos de otras fuentes, en particular fondos del sector privado. Por esta razón es importante que el Acuerdo haya dejado establecido que “en el suministro de un mayor nivel de recursos financieros se debería buscar un equilibrio entre la adaptación y la mitigación” (Artículo 9.4 AP) y que “Las Partes que son países desarrollados deberán comunicar bienalmente... los niveles proyectados de recursos financieros públicos que se suministrarán a las Partes que son países en desarrollo, cuando se conozcan” (Artículo 9.5 AP), tendiendo a asegurar una mayor predictibilidad de los recursos financieros que se hagan disponibles.
- **Metas colectivas de financiamiento.** En las Decisiones se emite una señal muy fuerte en esta materia, indicando la necesidad de expandir el apoyo financiero para asegurar la transición hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima. Además la Conferencia de las Partes podrá establecer en el futuro metas de contribuciones financieras para las Partes, una atribución a la que los países desarrollados en general se habían opuesto. Así el texto establece que se “Decide también ... que los países desarrollados tienen la intención de mantener su actual objetivo colectivo cuantificado de movilización hasta 2025...; antes de 2025, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París (CRA) establecerá un nuevo objetivo colectivo cuantificado que será como mínimo de 100.000 millones de dólares anuales, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo;” (Párrafo 54 Dec. 1/CP.21).

El Acuerdo, en su Artículo 2.1.c, además expresa un propósito innovador, que consiste en alinear los flujos financieros con un desarrollo global bajo en carbono. En ese artículo se establece que es preciso “Eleva las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”, con lo que reconoce una vez más el papel central del financiamiento en la modificación de la trayectoria global de emisiones y se emite una señal poderosa a los gobiernos, las instituciones financieras públicas y privadas y, en general, a los agentes económicos para repensar a partir de ahora los criterios que sustenten la toma de decisiones de inversión.

Asimismo, en las decisiones para hacer efectivo el acuerdo, el texto aprobado reconoce la importancia que revisten los recursos financieros adecuados y previsibles para la aplicación de enfoques de política e incentivos positivos destinados a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y promover la función de la conservación, **la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+).** Este es otro tema muy importante para América latina y el Caribe, donde existe la necesidad de encontrar alternativas a la producción de alimentos y de bienes agrícolas para la exportación que no impulsen los procesos de deforestación. La introducción del pago basado en resultados, en el marco de las acciones de REDD+, puede contribuir a resolver este problema.

Un rasgo central del Acuerdo es, en rigor, que su valor último se asienta en la calidad de su implementación, y allí el financiamiento climático juega un papel crucial. Las disposiciones en él contenidas acelerarán y ampliarán la disponibilidad de recursos financieros para la acción climática, en un contexto en el que ya se registran múltiples iniciativas para expandir la magnitud y alcance del financiamiento.

2.5.2 Desarrollo y Transferencia de Tecnología

La asistencia para la implementación del Acuerdo queda también contemplada en éste bajo la forma del impulso al desarrollo y transferencia de tecnología (Artículo 10) cuya importancia se reconoce para mejorar la resiliencia al cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, en el marco de la visión a largo plazo que es compartida por las Partes.

El Artículo 10.4 establece un nuevo Marco Tecnológico que impartirá orientación general al Mecanismo Tecnológico en su labor de promover y facilitar el fortalecimiento del desarrollo y la transferencia de tecnología a fin de respaldar la aplicación del Acuerdo. Ese Mecanismo también estará ahora al servicio del Acuerdo de París.

Ese marco debería facilitar, también, la realización y actualización de evaluaciones de las necesidades de tecnología (TNA) en los países en desarrollo, y una mejor puesta en práctica de los planes de acción tecnológica y las ideas de proyectos, mediante la preparación de proyectos financiables. Otros temas que deben tenerse en consideración incluyen el aumento de escala del apoyo técnico y financiero para la ejecución de TNAs, y la evaluación de las tecnologías que estén “listas para ser transferidas”.⁴⁷

Una cuestión que los países en desarrollo impulsaban es el establecimiento de una clara vinculación entre tecnología y financiamiento. Según se establece en el párrafo cinco del Artículo 10, es “indispensable posibilitar, alentar y acelerar la innovación”, no solamente mediante el apoyo a través del Mecanismo Tecnológico, sino también con medios financieros, por el Mecanismo Financiero de la Convención. El objetivo es impulsar los enfoques colaborativos en la labor de investigación y desarrollo y de facilitar el acceso de las Partes que son países en desarrollo a la tecnología, en particular en las primeras etapas del ciclo tecnológico.⁴⁸ Este vínculo había sido en efecto objeto de debate entre países en desarrollo y desarrollados durante un tiempo prolongado.

El texto de la Decisión, por su parte, decide fortalecer el Mecanismo Tecnológico y también que sus instituciones (el Comité Ejecutivo de Tecnología y el Centro y Red de Tecnología del Clima) habrán de reportar a la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París, por conducto de los órganos subsidiarios y evaluar periódicamente la eficacia e idoneidad del apoyo prestado al Mecanismo Tecnológico en su labor de respaldo a la aplicación del Acuerdo de París. También se le encomienda al Órgano Subsidiario de Ejecución que comience a definir el alcance y las modalidades de la evaluación periódica, comenzando en su próxima sesión.⁴⁹

En este aspecto, el Acuerdo de París hace un llamado al Centro y Red de Tecnología Climática (CTCN por sus siglas en inglés), el brazo operacional del Mecanismo de Tecnología de la Convención, para que facilite

47 Decisión 1/CP. 21, párrafo 68.a., 68.b y 68.c

48 Acuerdo de París, Artículo 10, párrafo 5.

49 Decisión 1/CP. 21, párrafo 67, 69 y 70.

la acción dirigida al desarrollo y la transferencia de tecnología. La decisión supone el fortalecimiento del Mecanismo de Tecnología existente y requiere que el Comité Ejecutivo y el CTCN desempeñen su papel en la implementación del Acuerdo mediante la investigación, el desarrollo y la demostración de tecnologías y el desarrollo y mejora de capacidades endógenas.

Los países de la región han expresado anteriormente la necesidad de que exista un mecanismo tecnológico robusto que pueda satisfacer sus necesidades de investigación, desarrollo y despliegue tecnológico tanto en adaptación como en mitigación. Asimismo, los países han expresado su interés en transferir sus tecnologías endógenas y su experticia en hacer frente al cambio climático, así como en materia de oportunidades de mercado que se puedan crear.

Debe destacarse que, aunque la cuestión de los Derechos de Propiedad Intelectual (IPRs, por sus siglas en inglés) no se menciona explícitamente en el Acuerdo y no había expectativas de que así fuera, en el párrafo 68.de la Decisión 1/CP. 21, se indica, como parte de la misión del nuevo Marco Tecnológico, que el marco tecnológico debería facilitar “la creación de entornos más propicios para el desarrollo y la transferencia de tecnologías idóneas desde los puntos de vista social y ambiental y la adopción de medidas para superar los obstáculos al desarrollo y la transferencia de esas tecnologías”. Además, **al destacar el vínculo entre tecnología y financiamiento, por lo menos se reconoce que éste podría ser necesario para la adquisición de tecnologías cuyos derechos de propiedad estén protegidos.**

Finalmente, debe mencionarse que este tipo de asistencia también queda comprendida por el mecanismo de transparencia, lo que puede entenderse como un paso importante hacia este objetivo.

2.5.3 Fortalecimiento de capacidades

Incluido en el Artículo 11, el fortalecimiento de capacidades también fue considerado un elemento clave en el Acuerdo, pues tiene propósitos múltiples. Entre ellos, por una parte, para reforzar las capacidades para la acción climática de los países en desarrollo; por la otra, el fortalecimiento de capacidades constituye un requisito para una adecuada implementación de las acciones de adaptación y mitigación y una apropiada contabilidad de las acciones que se implementen.

Si bien el fortalecimiento de capacidades ha venido siendo reconocido como un elemento esencial, en particular para los países menos desarrollados, la cuestión no había terminado siendo atendida de forma suficiente. A pesar de ello, en los últimos años se venía registrando un avance consistente con el Foro de Durban sobre Construcción de Capacidades, que permitía compartir ideas y lecciones aprendidas, el resultado más visible en esta materia que se registró en 2011.

Si bien el AP reconoce la importancia de esta cuestión, su texto mismo es relativamente poco ambicioso y no-vinculante. A pesar de ello, la Decisión incluye un elemento valioso en cuanto se crea un Comité de París sobre Construcción de Capacidades. Su propósito es “hacer frente a las carencias y necesidades, ya existentes y nuevas, que se detecten en la aplicación de las medidas de fomento de la capacidad en las Partes que son países en desarrollo.”⁵⁰

⁵⁰ Decisión 1/CP.21, párrafos 72.

El Comité de París sobre Construcción de Capacidades tendrá, entre otras, la tarea de administrar un plan de trabajo para el período 2016-2020 orientado a racionalizar las operaciones de fortalecimiento de capacidades mediante la identificación de brechas y la eliminación de inconsistencias y redundancias.⁵¹ Cada año, el Comité hará foco en un tema especial, y realizará sesiones anuales para atender esos temas. Al Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI) le ha sido encomendada la tarea de desarrollar términos de referencia para este nuevo órgano, que deberán ser aprobados durante la COP 22.

2.6 Procedimientos para la gestión del cumplimiento

El Acuerdo de París incluye tres procedimientos novedosos basados principalmente en la gestión de la información, que están orientados a proveer claridad y facilitar el cumplimiento del Acuerdo. El primero es un marco para la transparencia en las medidas y el apoyo, y se especifica en el Artículo 13. El segundo, también innovador, consiste en un **realizar periódicamente un balance mundial dirigido a verificar la eficacia del régimen climático que se pone en vigor**. Finalmente se incluye un proceso para la facilitación de la aplicación y el cumplimiento.

2.6.1 Marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo

El Artículo 13 del Acuerdo establece un marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo. Ese marco estará dotado de flexibilidad para tener en cuenta las diferentes capacidades de las Partes. Esa flexibilidad se reflejará en las modalidades, los procedimientos y las directrices comunes para la transparencia de las medidas y el apoyo.

La cuestión de la diferenciación en la negociación se extendía también a los procedimientos para determinar, mediante el monitoreo, cómo los países cumplirían con la implementación de sus Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (CDN). Algunos países proponían un procedimiento uniforme que fuera aplicable a todos, mientras numerosos países en desarrollo destacaban su limitada capacidad técnica y proponían mantener la diferenciación.

El Acuerdo no establece diferencias esenciales y determina que todas las Partes deben dar cuenta de sus contribuciones, para lo cual deberá desarrollarse orientaciones apropiadas en orden a asegurar que todas las Partes den cuenta de sus contribuciones mediante metodologías y métricas apropiadas.

El propósito del marco de transparencia de las medidas es dar una visión clara de las medidas adoptadas para hacer frente al cambio climático. A su vez, el propósito del marco de transparencia del apoyo es dar una visión clara del apoyo prestado o recibido por las distintas Partes en el contexto de las medidas para hacer frente al cambio climático y ofrecer, en lo posible, un panorama completo del apoyo financiero agregado que se haya prestado.

La información que deberá proveer cada Parte incluye:

- a) **Un informe sobre el inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero;**
- b) **La información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de su contribución determinada a nivel nacional.**

⁵¹ Decisión 1/CP.21, párrafos 72 y 74.

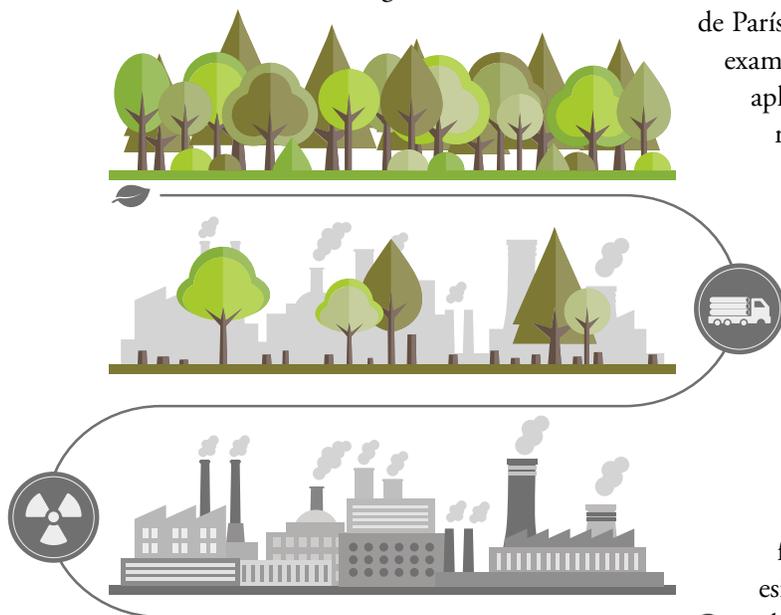
- c) La información relativa a los efectos del cambio climático y a la labor de adaptación con arreglo al artículo 7.
- d) Información sobre el apoyo en forma de financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad, prestado y recibido, según se trate de una Parte que es país desarrollado o en desarrollo.

La información que comunique cada Parte se someterá a un examen técnico por expertos, de conformidad con la decisión 1/CP.21. Para las Partes que son países en desarrollo que lo requieran a la luz de sus capacidades, el proceso de examen incluirá asistencia para determinar las necesidades de fomento de la capacidad.

2.6.2 El Balance Mundial

El objeto del balance mundial que se recoge en el Artículo 14 es determinar el avance colectivo en el cumplimiento del propósito y de los objetivos a largo plazo del Acuerdo, lo que permitirá controlar la eficacia del Acuerdo a escala global. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo

de París hará ese balance de manera global y facilitadora, examinando la mitigación, la adaptación, los medios de aplicación y el apoyo, a la luz de la equidad y de la mejor información científica disponible.⁵²



El balance mundial debe tener lugar en 2023 y luego cada cinco años. La fecha del 2023 para el primer balance resulta del hecho que las disposiciones del Acuerdo sólo pueden ser aplicables una vez que se produzca la entrada en vigor del Acuerdo, lo que llevará algún tiempo.

Para acelerar el ciclo quinquenal de balances la decisión de la Conferencia de las Partes prevé acelerar el proceso mediante un diálogo facilitativo entre las Partes para ponderar los esfuerzos colectivos e informar la preparación de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (CDN).

Podría afirmarse que este es uno de los elementos más valiosos del Acuerdo pues permitirá tener un espacio técnico y sobre todo político para revisar compromisos y replantear las metas que presentarán los países en sus siguientes CDN en materia de mitigación, adaptación y medios de implementación.

2.6.3 Mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento

El Acuerdo, en su Artículo 15, establece un mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de sus disposiciones. El mecanismo consistirá en un comité compuesto por expertos, integrado por 12 miembros, que serán elegidos sobre la base de una representación geográfica equitativa por la Conferencia

⁵² Acuerdo de París, Artículo 14.

de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París. El mecanismo será de carácter facilitador, y funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva. El comité prestará especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes.

El Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París deberá elaborar las modalidades y los procedimientos para el funcionamiento eficaz del Comité para que la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París las examine y apruebe en su primer período de sesiones.

Se trata en esencia de un mecanismo de no-cumplimiento que se pondrá en marcha cuando los resultados del proceso de información impulsen la revisión del cumplimiento por el comité con el objeto de atender cuestiones vinculadas a la implementación y promover el cumplimiento de manera facilitadora y transparente. Las modalidades de su funcionamiento y procedimientos deberán ser desarrolladas en detalle, incluyendo la cuestión acerca de cuándo y por qué razones procede una revisión por el comité de cumplimiento.

3 Las Implicaciones del Acuerdo de París: Una mirada inicial

El desarrollo de las acciones que permitan materializar las reducciones de emisiones previstas en las INDCs -y, más adelante, las que contendrán las sucesivas CDN-, impone considerables desafíos en los próximos años.

Esos desafíos se manifestarán tanto en el ámbito de los sectores productivos como de la propia economía nacional, así como en la dimensión política, institucional, en el ámbito de la planificación, y en el de desarrollo de programas y proyectos, y también, relevantemente, en el de acceso a recursos financieros, de administración de esos recursos y de reporte de su efectiva aplicación.

Los retos que se derivan del Acuerdo de París surgen de la necesidad de intensificar la acción climática, fundamentalmente, al comparar las necesidades que implican los esfuerzos destinados a la implementación de las contribuciones que los países han remitido -como parte de su aporte a la materialización de la voluntad de cooperación internacional que sostiene el Acuerdo-, con las capacidades para poner en marcha las acciones destinadas a su cumplimiento, ponderando en la comparación los efectos económicos, sociales, políticos e institucionales que traerá aparejada la implementación de las respectivas INDCs a nivel nacional.

Desafíos para la región

Los países de América Latina y el Caribe, deberán mantener la intensidad de los esfuerzos que vienen realizando en el plano de la negociación internacional. Hacer esfuerzos que estarán dirigidos a la construcción de detalle de las disposiciones para implementar el Acuerdo de París antes de su entrada en vigor y a elaborar posteriormente la arquitectura institucional necesaria.

Por otro lado, los países deberán examinar los desafíos que se plantean en el plano nacional relacionados con la implementación de las políticas públicas que el Acuerdo requiere, las decisiones sobre asignación de recursos, los criterios para la determinación de prioridades, las modificaciones a las estructuras de incentivos y, entre otras cosas, el portafolio de instrumentos de política que puedan ponerse en vigor para organizar, estimular y monitorear la acción climática de largo plazo.

Esos desafíos no son estrictamente nuevos, pues retoman las obligaciones para las Partes que emergían de la Convención Marco; ahora se ratifican en el contexto de un acuerdo internacional de naturaleza vinculante que obliga a todas las Partes, hay una agenda a largo plazo, requerimientos periódicos de información y se proponen nuevos mecanismos para asegurar la transparencia de los esfuerzos que se lleven a cabo.

En rigor, la cuestión de las implicaciones de la concreción y posterior entrada en vigor de un nuevo cuerpo regulatorio en el ámbito del régimen climático internacional puede ser vista al menos desde dos perspectivas diversas.

Por una parte el cambio climático per se -y en especial sus impactos- en algún sentido interpela y pone a prueba la robustez de la gobernanza nacional. Es que sus efectos adversos hacen necesario esfuerzos para entre otras acciones, prevenirlos y atender las consecuencias, destinar recursos presupuestarios adicionales con objeto de mejorar la capacidad de adaptación y luego adaptarse, revisar la organización del estado para asegurar la calidad, oportunidad y persistencia de las intervenciones y desarrollar criterios y prioridades para ordenarlas.

Además, ya en el plano de la mitigación, es preciso evaluar las fuentes de emisiones y su importancia socioeconómica, contrastar y ponderar opciones tecnológicas apropiadas, involucrar a los principales actores económicos en el esfuerzo de reducción de emisiones y, principalmente, asignar equilibradamente esfuerzos de mitigación que aseguren la eficiencia y hagan mínimos las consecuencias negativas que pudieran conllevar las políticas de mitigación que se pongan en marcha, en línea tanto con los requerimientos del régimen climático internacional como considerando a la vez los propios intereses nacionales.

Es por ello que, a nivel nacional, específicamente, se impone la necesidad de reflexionar en profundidad acerca de los procesos de cambio, sociales y económicos, que se desatarán como consecuencia de la adopción del Acuerdo de París y especialmente de su posterior implementación, así como de la ejecución de las acciones ya previstas en las INDCs.

Más específicamente, será necesario evaluar la dinámica de las transformaciones que esa implementación ponga en marcha, y dilucidar el diseño de políticas que aseguren la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad en el largo plazo, en un contexto de cambios económicos y sociales profundos, así como de tensiones globales.

De modo que, en esencia, la ponderación de las implicancias del Acuerdo de París remite inevitablemente a una revisión, actualizada, a la luz de los avances en el régimen climático internacional, de los desafíos de la gobernanza climática, y, en particular, de los retos a los que se enfrentan los gobiernos nacionales, para establecer instituciones, políticas, planes y medidas para promover la mitigación y adaptarse al cambio y la variabilidad climática; o, según sea el caso en los distintos países, para reforzar y adecuar la gobernanza climática –cuando ya esté efectivamente establecida- a las nuevas circunstancias.

Sin embargo, debe notarse que las demandas que entraña una efectiva respuesta al cambio climático se dan en un contexto regional complejo, cuyo estilo de desarrollo, según sostiene la CEPAL, exhibe un grado de inercia que debilita su sostenibilidad, mientras el cambio climático viene a agudizar notablemente los problemas y las paradojas a las que ya se enfrentaba la región.

En esta dirección, la CEPAL afirma además que la estructura de producción existente en América Latina y el tipo de infraestructura instalada, el paradigma prevalente de baja intensidad en la innovación tecnológica, la estructura vigente de incentivos y subsidios, así como la matriz de consumo público y privado de bienes, conducen a un sendero de crecimiento que evalúa como ambientalmente insostenible. (CEPAL, 2015 y Galindo et al, 2014).

Lograr la modificación de esas tendencias significará introducir cambios profundos en el paradigma de desarrollo dominante en la región, con lo cual la adaptación a las nuevas condiciones impuestas por el cambio climático y la adopción de las acciones necesarias de mitigación convergen con la ineludible implantación de un nuevo paradigma de sostenibilidad.

En cualquier caso, las transformaciones derivadas de la acción climática y la transición a la sostenibilidad constituyen un mismo impulso transformador, que se integra en la intervención de las políticas públicas.

Un primer desprendimiento conceptual del Acuerdo de París es la confirmación que su implementación será sólo posible en el sendero de la sostenibilidad, aunando para ello la eficiencia económica y ambiental y la equidad social, en un horizonte de largo plazo cuyo derrotero comienza en el presente inmediato.

Un segundo emergente del análisis es que los estados nacionales tienen y tendrán un papel crucial en la planeación y organización de la inevitable metamorfosis (o simple sustitución) del paradigma de desarrollo vigente, un proceso que será sin duda muy demandante, de alta complejidad y que requerirá un extraordinario nivel de participación social y de aseguramiento de su legitimidad política. Los estados nacionales persisten como los más importantes centros de poder político en el mundo contemporáneo, a pesar de la creciente interdependencia económica en la economía global, los cambiantes patrones de interacción social, la paulatina erosión de su soberanía fiscal y monetaria en combinación con una incipiente cesión de la soberanía a instituciones supranacionales.⁵³

La cuestión que se plantea aquí es precisamente cómo dar aliento al proceso de cambio en sociedades democráticas, extremadamente vitales y pujantes como las de América Latina y el Caribe, y hacerlo viable - política y socialmente- a pesar de las dificultades y la resistencia al cambio que pueda caracterizar la conducta de un número de actores sociales claves.

El nivel de ambición en la mitigación a escala global que reclama la ciencia requiere un cambio radical en los patrones de producción y consumo. La evolución hacia una economía nacional –y consecuentemente también global- baja en emisiones, con el propósito de “alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo”⁵⁴ sólo será posible, en concreto, mediante una transformación sistemática de sectores económicos claves, incluyendo la energía, el transporte, la industria, la agricultura y la silvicultura.

Esa transformación requiere también el desarrollo y **despliegue acelerado de nuevas tecnologías y la puesta en valor de mejores prácticas en todos los ámbitos de la producción** y, en el límite, en todas las actividades humanas.

Los gobiernos de los países en desarrollo tienen un papel crítico en la transformación que habrá de producirse, pues deben orientar una transición compleja, a fin de evitar la reproducción de las decisiones de inversión adoptadas para las infraestructuras ya existentes, al concentrar las nuevas inversiones en opciones no deseadas, siguiendo el camino conocido pero ya inviable del *business as usual*.⁵⁵

53 En más de un sentido la creciente visibilidad de los denominados actores no-estatales (empresas, ciudades, regiones, inversores y organizaciones de la sociedad civil) en el proceso que condujo a la Cumbre de París y el énfasis en la acción climática asociada al proceso de negociación, pero con grados de libertad respecto de éste revela a la vez los límites de la capacidad de acción de los estados nacionales y la importancia de la contribución de múltiples actores con capacidad de acelerar los procesos de cambio más allá de los diferentes niveles de gobernanza, que es reconocida en el propio Acuerdo de París.

54 Artículo 4.1 del Acuerdo de París.

55 El denominado *lock-in* que se consume mediante inversiones intensivas en emisiones en vez de la introducción de energías renovables y mejoras de la eficiencia energética.

Al mismo tiempo deberán asegurar que los desequilibrios sociales predominantes se corrijan para que no se constituyan en obstáculos insuperables para el cambio hacia unas economías carbono-neutrales y unas sociedades resistentes al cambio climático.

Esa responsabilidad estatal es clave, principalmente en el proceso de adopción inicial de trayectorias de desarrollo bajas en emisiones, en el punto de inflexión representado precisamente por el desplazamiento de una trayectoria a otra. **La claridad y consistencia de las políticas públicas es esencial para impulsar y facilitar la acción de los actores privados que son en rigor los responsables centrales de implementar las acciones que conduzcan a la transformación.**

Si bien una sociedad encauzada en un sendero de desarrollo sostenible puede ser menos vulnerable a los efectos adversos del cambio climático, al mismo tiempo el despliegue de la fase de transición -desde una situación de desequilibrios estructurales hacia un sendero de sostenibilidad- puede implicar etapas críticas y presiones adicionales a las ya existentes, vinculadas a los altos niveles de inequidad que existen en los países en desarrollo.

En consecuencia, es preciso que las políticas y medidas que se ejecuten incluyan entre sus objetivos el de lograr mayor equidad y mejorar la cohesión social, además de promover la adopción de tecnologías innovadoras o proponer una reforma de la estructura de incentivos vigente.

A partir de la adopción del Acuerdo de París una apropiada respuesta nacional al cambio climático será considerada lo “normal”, un componente esencial de lo que se entiende como buena gobernanza. Y la credibilidad de las políticas públicas, en el plano doméstico e internacional, estará asociada también a la presencia de este componente que de ahora en adelante deberá considerarse inherente a la política pública, más que el apéndice ambiental de los planes de crecimiento económico. Es posible, además, que los países que tengan niveles de ambición más altos demuestren cierta impaciencia con aquellos otros países que parezcan no estar dispuestos a hacer su parte.

De modo que, aún con las limitaciones que pueda tener el Acuerdo de París, la gobernanza climática se convierte a partir de ahora en un componente no-opcional de la más plena gobernanza nacional.

3.1 Los nuevos desafíos del cambio climático en la perspectiva nacional

Desde la perspectiva de la capacidad de las estructuras institucionales de gobierno contemporáneas para dar respuestas a los problemas de la sociedad, el cambio climático presenta tres desafíos que deben ser considerados centrales.

En primer lugar, el cambio climático introduce un conjunto más amplio de riesgos y de problemas distributivos que reclaman una gestión particularmente activa de las instituciones sociales, entre ellos, atender el riesgo social de naturaleza estructural. En segundo término, suscita la posibilidad de conflictos entre las políticas y medidas orientadas a combatir directamente el cambio climático y aquellas destinadas a dar cumplimiento a lo que han sido los objetivos clásicos de las políticas sociales durante el último medio siglo; y, en tercer lugar, puede ocurrir que el modelo económico básico sobre el que se asienta el estado de bienestar sea en sí mismo insostenible (Gough et al, 2010).

Un examen de cada uno de estos desafíos en América Latina y el Caribe contribuye a exponer, por contraste, algunas de las principales consecuencias del Acuerdo de París, y hacerlo a la luz de las debilidades estructurales de las instituciones nacionales para hacer frente a los problemas que se plantean y de las fragilidades que puedan resultar de los estilos de desarrollo adoptados en la región.

3.1.1 Riesgos expandidos y conflictos distributivos

Si bien los riesgos asociados a los efectos del cambio climático pueden no ser nuevos en términos de la naturaleza de los fenómenos físicos cuya ocurrencia se registra y se anticipa (sequías, eventos climáticos extremos, inundaciones, elevación del nivel del mar, retroceso de los glaciares, etc.), la dinámica de expansión de esos riesgos -que se presenta como un problema nuevo para los estados nacionales- está vinculada tanto al acrecentamiento en el tiempo de la magnitud propia de los riesgos, como a la emergencia de nuevos riesgos, sea en el ámbito de la adaptación como en el de la mitigación.

En efecto, por una parte se registra un incremento de la frecuencia, intensidad y duración de los eventos climáticos y un cambio en los patrones de su distribución, con lo cual es preciso que las políticas públicas se ajusten a las nuevas condiciones y, además, que se hagan esfuerzos de adaptación a éstos con costos incrementales que pueden ser elevados tanto desde la dimensión presupuestaria como en términos del costo total para la sociedad.

Además, en sociedades que tienen restricciones financieras y económicas muy fuertes, atender las demandas de recursos adicionales para hacer frente a estos impactos significa retirarlos de otras aplicaciones. Esto disminuye la capacidad de atender otras demandas sociales, en particular en materia de servicios públicos y de sistemas de protección social.

El impacto financiero de la adaptación es de naturaleza dual: por una parte es necesario un incremento de recursos para mejorar la capacidad adaptativa; por la otra, también deben asignarse fondos para atender los efectos de fenómenos extremos y desastres.

Además, como la modelación de los efectos adversos puede proveer información con valores de probabilidad asociados a cada circunstancia, el principio de precaución en la prevención hace casi inevitable sobreestimar las inversiones a realizar para atender los posibles efectos, y por ende se debe incurrir en costos adicionales que pueden ser en ciertos casos incluso innecesariamente elevados.

Para América Latina y el Caribe existe información científica y evidencia creciente de impactos significativos, entre otros en la agricultura, en los bosques, en el turismo, en la ciudades y en la salud de la población, sobre los recursos hídricos, la biodiversidad y las zonas costeras, así como impactos derivados de la elevación del nivel del mar (Magrin, 2015).

Aunque heterogéneos y no lineales, esos impactos inciden fuertemente sobre núcleos productivos claves de la región, sea por ejemplo, la agricultura en buena parte de América Latina o el turismo en los países del Caribe. También inciden sobre el modelo de poblamiento, con una elevada y creciente urbanización, y amenazan sus ecosistemas y su diversidad biológica.

En estas circunstancias la región es altamente vulnerable a los impactos, mientras su aportación a las emisiones globales ha sido menor, aunque pueda tender a elevarse.

Esta doble asimetría, destacada por la CEPAL para América Latina, informó tradicionalmente las posiciones de la región en materia de negociación climática, aunque hoy el Acuerdo de París hace necesario reflexionar sobre esta cuestión. En particular acerca de los mecanismos para revertir la condición de vulnerabilidad estructural y beneficiarse de las oportunidades de transformación para reconstruir o reforzar la sostenibilidad, teniendo en cuenta para ello esta doble asimetría, que tiende a restringir las posibilidades de una **transición en la que no se profundicen las desigualdades**.

Como se mencionó anteriormente, la severidad de los impactos, la ampliación de su incidencia y la estructura de distribución de las amenazas colectivas que implica el cambio climático, no sólo incrementan los riesgos a una escala no experimentada anteriormente, también profundizan una nueva categoría de riesgo, el riesgo social estructural, asociado a la vulnerabilidad social, que afecta principalmente a la población vulnerable y a los sistemas de protección social.

El cambio de la economía política de incentivos y subsidios, la alteración de la estructura de precios relativos, el acortamiento del horizonte temporal de sectores productivos claves, la reducción de fuentes de ingresos tributarios, y otros, como consecuencia de las transformaciones para la mitigación, también pueden contribuir a acentuar los conflictos distributivos en sociedades que suelen tener escasos instrumentos disponibles para arbitrar esos conflictos.

La evidencia disponible para países de la Unión Europea muestra, por ejemplo, que los hogares ubicados en los segmentos más altos de ingresos contribuyen más en términos absolutos a las emisiones de CO₂, que los hogares de menores ingresos; que los hogares pobres sufren más la degradación ambiental, y que las políticas y medidas ambientales tienden a tener efectos regresivos, y el mayor peso es soportado por los hogares de menores ingresos (Pye et al., 2008).

En este contexto, siguiendo a Lo Vuolo, es probable que los efectos más severos del cambio climático en la región aumenten la necesidad de **revisar los mecanismos institucionales que distribuyen ingresos y consumo, teniendo en cuenta las mayores necesidades de los grupos vulnerables, aunada a otra necesidad, la de aumentar la asignación de recursos para atender cuestiones vinculadas a la salud preventiva y a la infraestructura de servicios públicos**.

El posible desfinanciamiento de los sistemas nacionales de protección social, ante posibles procesos de inversión en innovación tecnológica que aumentan la intensidad de capital y reduzcan el empleo -con la consecuente reducción de ingresos para los sistemas de protección social- podría ir en dirección de esta tensión acrecentada entre transformación económica y aumento de la desigualdad. Para evitarlo es preciso la reforma de las instituciones organizadas para proteger a las personas de riesgos que son colectivos, como lo es el riesgo climático, que fueran concebidos en su momento con la hipótesis subyacente de un crecimiento económico secular y pleno empleo permanente (Lo Vuolo, 2015 y 2014).

Esta hipótesis de crecimiento persistente en el tiempo, precisamente, también es puesta en cuestión por el cambio climático y las estrategias de mitigación que hay que desarrollar, voluntarias aunque inevitables, que podrían converger en el largo plazo hacia un estado estacionario, en línea con las reflexiones de la economía política clásica.

Asimismo, tanto las medidas que se tomen para responder al calentamiento global y los cambios en el clima, como las políticas y medidas que puedan adoptarse para revertir la tendencia de las emisiones globales,

pueden tener implicancias significativas en términos de sus efectos distributivos, que deben ser también exploradas.

3.1.2 Tensiones entre los diversos objetivos de política y consistencia de políticas

Los gobiernos suelen hacer esfuerzos para satisfacer las diversas demandas de la sociedad y los diversos requerimientos presupuestarios a la vez que para reconciliar diversos objetivos de política. Como consecuencia de las restricciones presupuestarias y financieras, y además, con frecuencia, de las relacionadas con las condiciones del ciclo económico que puede atravesar la economía nacional, así como del estado de la economía mundial, las decisiones de asignación de recursos resultan de la priorización y jerarquización de los objetivos de política.

Las políticas climáticas, sea para la adaptación o la mitigación, introducen la necesidad de hacer consideraciones nuevas y pueden crear presiones adicionales, en particular con referencia a las prioridades sociales ya establecidas, vinculadas a atender cuestiones como el desempleo, la exclusión, la pobreza, las necesidades básicas insatisfechas o los ingresos insuficientes de las familias, a la vez que asegurar el bienestar y el crecimiento económico.

Con frecuencia las divergencias no están directamente asociadas a la asignación específica de recursos presupuestarios; más bien tienen origen en las dificultades para asegurar la coordinación entre los objetivos de políticas de diversos sectores. Así, mientras un número de políticas sectoriales pueden estar dirigidas a estimular el crecimiento, incluso vía subsidios, por otro lado las políticas climáticas deben producir contribuciones que incluyen reducciones de emisiones.

Por ejemplo, entre las INDCs presentadas antes del Acuerdo de París, en muchos casos las Partes han cuantificado las reducciones de emisiones que pretenden lograr pero al mismo tiempo mantienen subsidios a la exploración, producción y consumo de combustibles fósiles y al uso de la energía. En otros casos, se ponen en marcha programas para la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques, principalmente en el marco de REDD+ y al mismo tiempo se ponen en vigor medidas que impulsan la agricultura e inducen el avance de la deforestación, con frecuencia por motivos puramente fiscales.

La razón última de estas inconsistencias en las políticas nacionales suele radicar en la tensión entre los objetivos y necesidades del crecimiento económico –crear empleo, expandir las exportaciones, asegurar el aumento del producto, promover inversiones, incrementar la recaudación impositiva, atender los desequilibrios externos, entre otros- y los objetivos de la política climática, que parecen en algunos casos quedar subordinados a aquellos del crecimiento, muchas veces en un marco de políticas pro-cíclicas. Incluso, aún desde una perspectiva de mitigación, pueden presentarse inconsistencias entre las políticas de conservación de bosques y la producción agrícola y la seguridad alimentaria, o la mitigación vía la producción de biocombustibles y el impacto sobre la deforestación debido a la demanda de nuevas tierras agrícolas.

En el caso de América Latina y el Caribe, en la última década se verificó un aumento del empleo, la expansión del consumo y la inversión, una disminución de la pobreza y una leve mejora en la distribución del ingreso, como consecuencia del mayor dinamismo económico asociado al auge de los precios de los productos básicos y el consecuente ímpetu exportador de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables (CEPAL 2015).

Sin embargo, la reforma de la estructura de incentivos y la puesta en marcha de transformaciones estructurales dirigidas a la mitigación pueden tener impactos sobre sectores económicos que son o han sido motores del crecimiento, como el sector automotriz; que tienen peso en la recaudación impositiva, como la producción de hidrocarburos; o que son importantes por su participación en el comercio exterior, como la agricultura o la minería.

En estas circunstancias, es preciso asegurar la inclusión plena de las políticas nacionales, que esté dirigida a aumentar el alcance de la transformación que se pretende poner en marcha para combatir el cambio climático, lo que implica en rigor un profundo cambio estructural que permita atenuar también los impactos desfavorables del ciclo expansivo de la economía que se basa primariamente en la exportación de materias primas.

Para ello se requiere que las orientaciones macroeconómicas converjan con la necesidades de transformación y se pongan en juego reformas fiscales, políticas públicas activas, políticas industriales que promuevan la inversión y la innovación, el impulso al desarrollo tecnológico, la reforma de las estructuras de incentivos que esté en línea con las metas de la des-carbonización a largo plazo, y políticas de mitigación y adaptación que sean consistentes y conjuguen los estímulos al crecimiento y la mejora de la productividad con la sostenibilidad de largo plazo.

Esa afinada coordinación hace imprescindible un régimen de gobernanza que incluya prioritariamente la gobernanza ambiental como un componente central de la sostenibilidad de largo plazo de las sociedades nacionales que integran la región.

3.1.3 Sostenibilidad del estilo de crecimiento

Uno de los tres desafíos que propone el cambio climático a las estructuras institucionales de gobierno es la posibilidad que el modelo económico básico sobre el que se asienta el estado de bienestar, o más precisamente en este caso el estado de bienestar fragmentario o inacabado de las sociedades latinoamericanas, sea en sí mismo insostenible.

Los estados de bienestar contemporáneos se sostienen sobre un modelo económico expansivo sine die, que asume un proceso de crecimiento continuado, aumentos sólo graduales o virtual estancamiento del crecimiento demográfico, y condiciones de vida que mejoran persistentemente. Esta combinación de factores permite sostener un moderado crecimiento del empleo, financiar los programas sociales mediante la recaudación impositiva y tenues mejoras distributivas que moderan el conflicto social.

No obstante, para sostener un patrón de crecimiento aún a tasas muy moderadas, sigue siendo inevitable dejar una huella ambiental creciente, y en particular un nivel de emisiones de gases de efecto invernadero, que es muy difícil de revertir. Sólo un cambio sustantivo en la calidad del crecimiento y el logro esperado **del desacople entre el nivel de actividad económica y las presiones ambientales derivadas de la producción y el consumo de bienes y servicios permite intentar asegurar la sostenibilidad del desarrollo**. No obstante, aún con una mayor capacidad financiera y tecnológica, la des-carbonización profunda de la economía requiere esfuerzos sostenidos e intensos que podrían afectar el equilibrio a largo plazo de este modelo.

En la región, siguiendo la reciente caracterización de Lo Vuolo,⁵⁶ las debilidades de los estilos de desarrollo están asociadas a cuatro rasgos centrales: la especialización productiva y la inserción internacional basada en recursos primarios; la persistencia de una fuerte heterogeneidad productiva; el nivel de consumo y la profundización de una estructura de patrones de consumo desiguales, altamente dependientes de importaciones, más intensivamente en las fases expansivas del ciclo económico, y una estructura de sistemas de protección social fragmentada y con una matriz público-privada desigual.

La especialización productiva en bienes primarios que se observa en la región, aún pese a los esfuerzos de diversificación que se promueven, contribuye a reforzar la vulnerabilidad externa y a acentuar ciertas fragilidades de la macroeconomía de los países que la integran. A este rasgo esencial del patrón de crecimiento regional se le agrega la elevada heterogeneidad productiva y la concentración del empleo en sectores de baja productividad, que espacialmente se manifiestan también en agudas disparidades a nivel sub-nacional.⁵⁷

Estas condiciones de vulnerabilidad externa, debilidad estructural y heterogeneidad productiva tienen además efectos en materia de cambio climático, pues algunas de las actividades económicas más dinámicas en la región, que poseen la capacidad de impulsar más fuertemente el crecimiento económico, también tienen una participación importante en las emisiones de gases de efecto invernadero.

No obstante, en la más reciente fase de crecimiento económico, se intensificó el sesgo hacia una mayor especialización productiva, en línea con las restricciones externas al crecimiento que caracterizaron históricamente a la región.

Se consolidaba así, a pesar de las condiciones externas favorables, o tal vez precisamente debido a su particular naturaleza, un patrón de producción intensivo en materias primas y un patrón de consumo intensivo en bienes elaborados importados, profundizándose así una estructura de patrones de consumo desiguales, altamente dependientes de importaciones, que está asociada directamente a una estructura distributiva también fuertemente desigual.

Una mejora prolongada en los niveles de ingreso de la población conduce a un aumento del consumo total y de la propensión a consumir, impulsada por el acceso al financiamiento y el aumento del endeudamiento de la población de menores recursos. El consumo interno opera así como un motor central del crecimiento, que potencia la debilidad externa de la economía, al provocar una presión adicional sobre las importaciones.

Si bien un aumento del consumo y un elevado ritmo de crecimiento de la economía implican una expansión del bienestar de la población, también provocan un aumento de la intensidad de gasto energético, que añadido al incremento del consumo privado de bienes importados, tienden a reconstruir o reforzar la brecha externa y a aumentar casi inevitablemente la emisiones de gases de efecto invernadero en el sector de la energía, todo pese a la existencia de una matriz energética relativamente limpia en América Latina.

56 Lo Vuolo, S. (2015). Estilos de desarrollo, heterogeneidad estructural y cambio climático en América Latina. Página 15. Estudios del Cambio Climático en América Latina. Documento de Proyecto. LC/W.682. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Unión Europea.

57 Ver en: Análisis inicial de las implicancias del Acuerdo de París en la mitigación y la adaptación al cambio climático de América Latina y el Caribe. Fundación Torcuato Di Tella, 2015.



En consecuencia, pareciera que los estilos de desarrollo prevalentes en la región son de baja sostenibilidad ambiental. En ese contexto, **el cambio climático no sólo representa desafíos nuevos; también puede contribuir a intensificar los obstáculos al crecimiento continuado y acentuar la conflictividad social y los reclamos por una provisión adecuada de servicios públicos** y colectivos de calidad, así como a la implementación de políticas que atenúen los impactos del cambio climático sobre los grupos más vulnerables de la sociedad.

3.2 Desafíos institucionales y de gobernanza

La gobernanza climática de largo plazo, en particular lo que se refiere a las vías para quebrar la inercia institucional que impide o demora la elaboración de una respuesta climática efectiva y oportuna, **requiere que los gobiernos adopten un papel activo en el cambio de percepciones respecto a la importancia de hacer frente al cambio climático, de modo que puedan mantenerse mayorías sociales estables en favor de desplegar un marco de políticas de mitigación y de adaptación que pueda ser conservado en el tiempo.**

Además, para enfrentar el reto del cambio estructural -transformacional- que supone enfrentar el cambio climático y adoptar el sendero de una economía baja en emisiones -y posteriormente carbono-neutral-, a la vez que resistente al cambio climático, parece necesario construir coaliciones para hacer posible el cambio en el interior de las sociedades nacionales, estimular la consolidación de nuevos centros de impulso del desarrollo bajo en emisiones y promover el **fortalecimiento de nuevos actores institucionales**, redefiniendo los derechos y las responsabilidades legales y contribuyendo a cambiar los paradigmas dominantes y las expectativas de la sociedad.

En este marco es claro que la puesta en vigor de las acciones que se hace necesario implementar para cumplir con las CDN, constituye el principal desafío para sociedades democráticas que deben dar una respuesta integral a las demandas sociales (de bienestar, de igualdad, de derechos, de oportunidades, intergeneracionales).

En efecto, enfrentar el cambio climático implica resolver algunos de sus rasgos más complejos: la profundidad de sus efectos sobre la sociedad, la incertidumbre científica que hace más difícil calibrar las respuestas y desplegarlas en el tiempo, las múltiples interrelaciones de las medidas de respuesta en términos de equidad y efectos distributivos, los horizontes temporales extendidos en los que se producen sus efectos, y la inercia en los resultados de las acciones implementadas, así como las implicaciones globales de las decisiones que se toman.

En el plano nacional, las acciones de mitigación implicarán probablemente la afectación de actores económicos claves, tomar decisiones acerca de cuáles podrían ser los nuevos motores del crecimiento que podrían impulsarse, poner en vigor políticas activas en materia sectorial, resolver cuestiones relativas a las estructuras de distribución del ingreso, adoptar criterios sobre la explotación óptima de los recursos naturales, y establecer mecanismos para la preservación de los activos sociales claves.

Aún con la importancia que en buena parte de la región se reconoce a los mecanismos de mercado en la asignación eficiente de los recursos, en el proceso de cambio estructural debe reconocerse que es indispensable una eficaz y precisa coordinación institucional que impulse las transformaciones e intervenciones públicas que mediante la consistencia de políticas aseguren la adopción de modelos de desarrollo sostenibles en el tiempo. Es de particular importancia lograr una adecuada armonización fiscal, financiera, regulatoria y de política crediticia y financiera. En particular es crucial la reforma de la estructura de incentivos que influye significativamente sobre la configuración última de la estructura productiva.

Si se tienen en cuenta las tensiones que en el sistema político crea el contraste entre objetivos de largo plazo -cuyos beneficios no se perciben en el espacio de la competencia por el poder político inmediato- y objetivos de corto plazo, entre satisfacción de demandas sociales urgentes y atención de problemas cuya resolución asegura el levantamiento de restricciones fuertes, debería quedar claro que **una estrategia climática sólo se sostiene en el largo plazo en función de su legitimidad política.**

Y que la legitimidad política deviene de la consideración en esa estrategia de algunos atributos críticos para su viabilidad política de largo plazo. Entre ellos debe tenerse en cuenta que es preciso que las políticas y medidas que se apliquen reconozcan que **los componentes de equidad y eliminación de la pobreza tienen que jugar un papel clave en las transformaciones que se pongan en marcha.** Luego, será preciso que las acciones destinadas a mitigar el cambio climático en sectores específicos, contemplen el impulso de nuevos motores de crecimiento y la creación de empleo en sectores de baja intensidad de carbono.

La dimensión política de la implementación del Acuerdo de París remite inevitablemente a la construcción de consensos sociales sobre la importancia de lo que está en juego, y la necesidad la acción. Habrá actores económicos claves decididamente reticentes a aceptar las consecuencias de las transformaciones que es necesario hacer, sea porque disminuyen sus beneficios, arriesgan participación en sus mercados o no aceptan la alteración del statu quo. Una voluntad política manifiesta e información apropiada para la toma de decisiones de cara a los cambios son, por tanto, esenciales para poner en marcha un proceso de transformación que, al anticiparse, permita disminuir los costos incrementales y moderar los efectos adversos.

3.2.1 La adopción de políticas y medidas

Como ya se mencionó, los países enfrentarán nuevas demandas que reclamarán respuestas en diferentes niveles: la implementación a nivel nacional; el monitoreo de los avances logrados en la acción; el reporte del progreso alcanzado en la implementación de las CDN y la participación activa en las negociaciones climáticas subsecuentes al AP. Esto último requerirá dominio técnico en las diversas esferas de los asuntos bajo negociación así como una visión política en línea con los intereses nacionales y los principios que cada país ha sustentado en el ámbito del sistema multilateral de negociación.

En especial, los Ministerios de Ambiente, que en la mayoría de los países de la región han desempeñado hasta aquí un papel crucial en materia de cambio climático, de ahora en adelante deberán fortalecer su rol de coordinación interministerial en aquellos asuntos relativos al cambio climático y, en especial, en lo que concierne a las implicaciones que el Acuerdo tendrá respecto del desarrollo social y económico de los países. Para ello será preciso, además, una plena y activa participación de todos los demás Ministerios sectoriales, a la vez que hacer eficientes los procesos de coordinación. Será necesario crear nuevas capacidades institucionales o reforzar aquéllas existentes en el ámbito de estos Ministerios así como avanzar hacia coordinación una más eficaz con los otros ministerios.

Las áreas relevantes para estimular la transformación hacia economías bajas en emisiones (y posteriormente carbono-neutrales) y resilientes al cambio climático incluyen entre otras:

- Investigación y análisis sobre los efectos de las transformaciones hacia una economía baja en carbono y resiliente al cambio climático, incluyendo las dimensiones sociales y culturales así como científicas y tecnológicas:
 - o En particular se requiere analizar el impacto de las transformaciones, entre otros, sobre:
 - el empleo;
 - la distribución del ingreso;
 - la equidad (incluyendo los aspectos de género);
 - la productividad de la economía y de los sectores relevantes;
 - la competitividad de la economía;
 - los flujos de comercio;
 - la innovación;
 - la vulnerabilidad de los grupos sociales y los sectores económicos;
 - la sostenibilidad fiscal.
- Difusión y educación social sobre la ciencia del cambio climático, los impactos anticipados, las opciones críticas de políticas y los costos y beneficios de la transformación y de las medidas de adaptación;
- Estímulo al debate público sobre las opciones para un futuro resiliente y bajo en carbono;
- Evaluación crítica de políticas y medidas nacionales e internacionales de adaptación y mitigación;
- Ayuda al desarrollo y despliegue de tecnologías bajas en carbono, que aún no están suficientemente maduras para la fase comercial;
- Entrenamiento profesional en tecnologías bajas en carbono;
- Asistencia para la determinación y cálculo de la huella de carbono y procedimientos para su reducción;

- Asistencia técnica y financiera para los actores que se propongan desarrollar actividades en sectores bajos en carbono en particular de empresas pequeñas y medianas;
- Refuerzo de capacidades institucionales en materia de planificación, implementación y monitoreo de la adaptación;
- Asistencia técnica para el análisis y priorización de medidas de adaptación, así como para el diseño de marcos de monitoreo e indicadores.

Como consecuencia de los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de París se generan así nuevas responsabilidades institucionales y nuevas demandas a los sistemas de gobernanza climática nacionales que la cooperación regional podría también contribuir a atender.

3.2.2 Fortalecimiento del régimen de gobernanza

A la luz de las demandas que puede plantear el cumplimiento de las CDN y la entera implementación del Acuerdo de París, para la gobernanza climática nacional se plantean importantes desafíos institucionales:

Desde el punto de vista de las capacidades:

- reforzar las capacidades de los Ministerios de Ambiente para conseguir una buena gobernanza climática nacional y liderar el proceso de coordinación de la implementación de las CDN, así como las capacidades de otras instancias gubernamentales para que su participación en la implementación de las CDN sea eficiente;
- internalizar los compromisos emergentes de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional en el planeamiento nacional de largo plazo;
- definir roles y funciones de las distintas áreas de gobierno a la luz de las necesidades de diseño y ejecución de la acción climática;

Desde el punto de vista del financiamiento:

- asegurar los recursos presupuestarios necesarios para atender simultáneamente las demandas emergentes de la negociación climática que se debe desarrollar hasta la entrada en vigor del Acuerdo de París y los esfuerzos de coordinación destinados a la implementación de las contribuciones;
- definir y establecer las modalidades para asegurar el acceso al financiamiento climático, la administración de los recursos de ese origen, la asignación de los fondos, el monitoreo y el reporte de su aplicación, así como los procedimientos para garantizar la transparencia en la gestión de los recursos con origen en el financiamiento climático;

Desde el punto de vista de la organización institucional:

- revisar la arquitectura institucional, si fuera necesario, para reflejar el peso acrecentado de la dimensión climática en las políticas gubernamentales;
- definir el marco institucional para asignar responsabilidades sectoriales tanto en la mitigación como en la adaptación;
- asegurar la coordinación entre los múltiples niveles de gobierno (nacional, subnacional, local);



Desde el punto de vista de la concienciación y participación pública:

- reforzar mecanismos para el involucramiento de los actores sociales en la acción climática e instituir mecanismos de participación.

4 Conclusiones y Comentarios Generales

El Acuerdo de París y las obligaciones que de él puedan desprenderse, entre otras consecuencias, hacen que los países deban dar respuesta a los compromisos asumidos. Como consecuencia, se requiere una voluntad política manifiesta e información apropiada para la toma de decisiones de cara a implementar los cambios necesarios para la transformación hacia un modelo de desarrollo equitativo, bajo en carbono y resiliente al cambio climático. En este contexto, se generan nuevas responsabilidades institucionales en el sistema de gobernanza climática nacional.

Como Parte del Acuerdo los países enfrentarán nuevas demandas que reclamarán respuestas en diferentes niveles: (1) implementación a nivel nacional, (2) monitoreo de los avances logrados en la acción y reporte del progreso alcanzado en la implementación de las CDN (tanto de medidas de adaptación como de mitigación), así como (3) mantener la participación activa en las negociaciones climáticas subsecuentes al Acuerdo. Éstas requerirán dominio técnico en las diversas esferas de los asuntos bajo negociación y una visión política en línea con los intereses nacionales y los principios que cada país ha sustentado en el ámbito del sistema multilateral de negociación.

Dado que hasta aquí han desempeñado un papel crucial en materia de cambio climático, los Ministerios de Ambiente en la mayoría de los países de la región deberán fortalecer su rol de coordinación interministerial en aquellos asuntos relativos al cambio climático, y en especial en lo que concierne a las implicaciones que el Acuerdo tendrá respecto del desarrollo social y económico de los países. Por esta razón, además de las vinculadas a sus competencias específicas, será necesario asegurar una plena participación de todos los ministerios sectoriales en los procesos de coordinación, planificación e implementación de los planes nacionales que contribuyan a la implementación de las CDN.

Por tanto, deberán crearse nuevas capacidades o reforzarse aquellas capacidades institucionales existentes en el ámbito de los Ministerios de Ambiente, y avanzar hacia una coordinación eficaz con los otros ministerios. Deberán así como reforzarse las capacidades de otras instancias gubernamentales para que su participación en la implementación de las CDN sea eficiente.

Para facilitar el proceso de coordinación, el debate sobre instrumentos y la asignación equilibrada de recursos, se hará necesaria información, conocimientos y capacidades técnicas para la toma de decisiones, así como para la planificación, el monitoreo y el reporte de las medidas adoptadas y los conocimientos y capacidades técnicas a los que será preciso acceder.

El intercambio de conocimiento, la transferencia de tecnologías y el intercambio de experiencias en materia de adaptación, mitigación, políticas de respuesta al cambio y la variabilidad climática y asuntos relativos al financiamiento climático han adquirido mayor importancia a la luz de los compromisos que se derivan del Acuerdo y las capacidades necesarias para poner en marcha su cumplimiento.

En síntesis, en un sentido el Acuerdo interpela y reclama el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la formulación de políticas públicas y el diseño de estrategias de respuesta al cambio climático. Esto deberá realizarse en el plano nacional y subnacional, así como en el ámbito sectorial, dirigido a la consecución de una economía carbono-neutral y resiliente al cambio climático, así como al cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible.

Referencias

CEPAL (2015): Ocho tesis sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible en América Latina. LC/W.690, Santiago de Chile, diciembre de 2015.

CEPAL (2015): The economics of climate change in Latin America and the Caribbean Paradoxes and challenges of sustainable development. LC/G.2624, Santiago de Chile, febrero 2015.

CEPAL (2010): Cambio climático: una perspectiva regional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.3207, Santiago de Chile, febrero 2010.

Fanelli, J.M. y J.P. Jiménez (2010): “Volatilidad macroeconómica y espacio fiscal en América Latina”, Pensamiento Iberoamericano N° 6: Retos y oportunidades ante la crisis.

Galindo, Luis Miguel y otros (2014): Paradojas y riesgos del crecimiento económico en América Latina y el Caribe: una visión ambiental de largo plazo. LC/L.3868, Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean CEPAL, Julio de 2014.

Gill, G. (2003): The Nature and Development of the Modern State. Palgrave Macmillan. Agosto de 2003.

Gough, I. y J. Meadowcroft (2010): “Decarbonising the welfare state”. Contribution a Oxford Handbook of Climate Change and Society, editado por John S. Dryzek, Richard B. Norgaard y David Schlosberg. OUP. Edición en línea, 2012.

Haites, E., Yamin, F., Höhne, N. (2013). Possible Elements of a 2015 Legal Agreement on Climate Change, Working Paper N°16/13, IDDRI, Paris, France, 24 p.

IPCC (2014): Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the IPCC 5th Assessment Report, Intergovernmental Panel on Climate Change, WGIII AR5.

Lo Vuolo, R. (2015): Estilos de desarrollo, heterogeneidad estructural y cambio climático en América Latina. LC/W.682. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Unión Europea.

Lo Vuolo, R. (2014): Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. Visiones para América Latina. LC/W.607. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Unión Europea.

Magrin (2015): “Adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). LC/W.692. Programa Euroclima. Diciembre de 2015.

Maljean-Dubois, S., Wemaëre, M., Spencer, T.(2014). A comprehensive assessment of options for the legal form of the Paris Climate Agreement, Working Papers N°15/14, IDDRI, Paris, France, 20 p.

PNUMA-Red Mercosur (2011): Eficiencia en el uso de los recursos en América Latina: perspectivas e implicancias económicas. Estudios de caso: Mercosur, Chile y México, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) - Red Mercosur.

Pye, S., Skinner, I., Meyer-Ohlendorf, N., Leipprand, A., Lucas, K. and Salmons, R. (2008): Addressing the Social Dimensions of Environmental Policy, Unit E1 – Social and Demographic Analysis, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels: European Commission.

Sanchez, L. y Reyes, O. (2015): Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe. LC/W.675. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Unión Europea.

Sterk, W., C. Arens, F. Mersmann, H. Wang-Helmreich, y T. Wehnert (2011): On the Road Again. Progressive Countries Score a Realpolitik Victory in Durban While the Real Climate Continues to Heat Up. Wuppertal Institute for Climate, Environment, Energy.

Tudela, F. (2014): Negociaciones internacionales sobre cambio climático. Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe. LC/W.637. CEPAL y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

UNEP (2015): “Emissions Gap Report 2015”. United Nations Development Programme (UNDP).

UNEP (2013): The Emissions Gap Report 2013. A UNEP Synthesis Report, United Nations Environment Programme (UNEP), November 2013.

Este documento fue preparado por Hernán Carlino, investigador de la Fundación Torcuato Di Tella (FTDT), con el apoyo del equipo de consultores Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA), integrado por Sonia Pérez, Marta Moneo, Alejandro Moreno y Agustín Matteri, y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea, a través del Programa EUROCLIMA, en el marco de un acuerdo de cooperación entre el PNUMA y la FTDT.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea ni del Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA).

Las opiniones expresadas en este documento, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las instituciones mencionadas.

