

# **Guía para negociadores del Sur Global, bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.**





**Guía para negociadores del Sur Global, bajo la Convención  
Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.**

Autor: Andrés Mogro.

Fundación Avina, 2023.

# Siglas



|                  |                                                                                            |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ABU</b>       | Grupo de Argentina, Brasil y Uruguay.                                                      |
| <b>ADP</b>       | Plataforma de Durban para Acción Mejorada.                                                 |
| <b>AF</b>        | Fondo de Adaptación.                                                                       |
| <b>AGN</b>       | Grupo Africano de Negociadores.                                                            |
| <b>AILAC</b>     | Alianza Independiente de América Latina y el Caribe.                                       |
| <b>AOSIS</b>     | Alianza de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.                                       |
| <b>AP</b>        | Acuerdo de París.                                                                          |
| <b>APA</b>       | Grupo de Trabajo sobre el Acuerdo de París.                                                |
| <b>AWG-KP</b>    | Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Compromisos de Países Anexo I bajo el Protocolo de Kioto.    |
| <b>AWG-LCA</b>   | Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo.                            |
| <b>BASIC</b>     | Grupo de Brasil, Sudáfrica, India y China.                                                 |
| <b>BR</b>        | Reportes Bienales de países desarrollados.                                                 |
| <b>BTR</b>       | Reportes Bienales de Transparencia bajo el AP.                                             |
| <b>BUR</b>       | Reportes Bienales de Actualización de países en desarrollo.                                |
| <b>CBD</b>       | Convención de Biodiversidad.                                                               |
| <b>CER</b>       | Certificado de Reducción de Emisiones bajo el MDL.                                         |
| <b>CGE</b>       | Grupo Consultivo de Expertos.                                                              |
| <b>CMA</b>       | Conferencia de las Partes del Acuerdo de París.                                            |
| <b>CMP</b>       | Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto.      |
| <b>COP</b>       | Conferencia de las Partes de la UNFCCC.                                                    |
| <b>CTCN</b>      | Centro y Red de Tecnologías para el Clima.                                                 |
| <b>EIG</b>       | Grupo de Integridad Ambiental.                                                             |
| <b>FWG LCIPP</b> | Grupo de Trabajo Facilitativo de la Plataforma de Pueblos Indígenas y Comunidades Locales. |
| <b>GGA</b>       | Objetivo Global de Adaptación.                                                             |
| <b>GCF</b>       | Fondo Verde Climático.                                                                     |
| <b>GEI</b>       | Gases de Efecto Invernadero.                                                               |

|                  |                                                                   |
|------------------|-------------------------------------------------------------------|
| <b>INDC</b>      | Contribución Tentativa Determinada a Nivel Nacional.              |
| <b>ITMOS</b>     | Resultados de Mitigación Transferibles Internacionalmente.        |
| <b>JI</b>        | Mecanismo de Implementación Conjunta.                             |
| <b>KCI</b>       | Grupo de Expertos de Katowice para medidas de respuesta.          |
| <b>LCIPP</b>     | Plataforma de Pueblos Indígenas y Comunidades Locales.            |
| <b>LDCF</b>      | Fondo para Países Menos Adelantados.                              |
| <b>LDCs</b>      | Países Menos Adelantados.                                         |
| <b>LMDC</b>      | Grupo de Países en Desarrollo de Pensamiento Afín.                |
| <b>LEG</b>       | Grupo de Expertos para LDCs.                                      |
| <b>LULUCF</b>    | Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura.            |
| <b>MDL</b>       | Mecanismo de Desarrollo Limpio.                                   |
| <b>NAMAS</b>     | Acciones de Mitigación Apropriadas a Nivel Nacional.              |
| <b>NAPAs</b>     | Programas Nacionales de Acción en Adaptación.                     |
| <b>NAPs</b>      | Planes Nacionales de Adaptación.                                  |
| <b>NC</b>        | Comunicaciones Nacionales.                                        |
| <b>NDC</b>       | Contribución Determinada a Nivel Nacional.                        |
| <b>NCQG</b>      | Nuevo Objetivo Global de Financiamiento Climático.                |
| <b>REDD+</b>     | Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal.  |
| <b>SBI</b>       | Órgano Subsidiario de Implementación.                             |
| <b>SBSTA</b>     | Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico.     |
| <b>SCCF</b>      | Fondo Especial para Cambio Climático.                             |
| <b>SIDs</b>      | Pequeños estados insulares en desarrollo.                         |
| <b>TEC</b>       | Comité Ejecutivo de Tecnología.                                   |
| <b>UNCCD</b>     | Convención de Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación. |
| <b>UNFCCC</b>    | Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.       |
| <b>WIM</b>       | Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños.       |
| <b>WIM excom</b> | Comité Ejecutivo del WIM.                                         |
| <b>WSSD</b>      | Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.                       |

# Tabla de Contenidos

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1. Introducción.</b>                                                                | 6  |
| <b>2. La política internacional de Cambio Climático.</b>                               | 8  |
| a. La Convención, los pros y los contras. Análisis.                                    | 8  |
| b. De Río a París. Un breve resumen de las negociaciones climáticas entre 1994 y 2023. | 13 |
| c. El Acuerdo de París.                                                                | 26 |
| d. El Mundo post París.                                                                | 37 |
| <b>3. Las negociaciones bajo la UNFCCC.</b>                                            | 39 |
| a. Intereses y posiciones.                                                             | 39 |
| b. El rol de actores no gubernamentales.                                               | 40 |
| c. Los órganos de toma de decisión.                                                    | 41 |
| d. Los tipos de reuniones.                                                             | 42 |
| Plenarias.                                                                             | 42 |
| Grupos de contacto.                                                                    | 43 |
| Grupos informales.                                                                     | 45 |
| Pasillos.                                                                              | 46 |
| <b>4. Los grupos de negociación.</b>                                                   | 47 |
| <b>5. La posición nacional.</b>                                                        | 51 |
| a. Generación de insumos.                                                              | 52 |
| Intervenciones.                                                                        | 52 |
| Submissions.                                                                           | 54 |
| Statements.                                                                            | 55 |
| Policy briefs.                                                                         | 56 |
| <b>6. Estrategias de negociación y consejos para negociadores.</b>                     | 58 |
| a. Presidir sesiones.                                                                  | 58 |
| b. Conformación de la delegación.                                                      | 59 |
| c. Técnicas de negociación.                                                            | 60 |
| d. Logística.                                                                          | 63 |
| <b>7. Retos para los negociadores de países en desarrollo.</b>                         | 64 |
| <b>8. El secretariado de la UNFCCC.</b>                                                | 66 |

# 1. Introducción



Todas las negociaciones bajo el sistema de Naciones Unidas, sin importar el ámbito o espacio, comparten una serie de características. Son, mayoritariamente, espacios participativos en los que cualquier país puede involucrarse y, por lo tanto, ofrecen una oportunidad a cualquier delegación o participante, de poner en la mesa la posición del gobierno u organización al o a la que representan.

Además, estos espacios se caracterizan porque los principales actores de sus resultados oficiales son los gobiernos, ya que son éstos quienes asumen compromisos que se eventualmente deben traducirse en políticas y acciones a nivel nacional.

Por último, y en especial en el contexto de participantes del Sur Global, son espacios en los que la participación de los gobiernos y la voz que éstos representan depende fuertemente del número limitado de participantes que formen parte de su delegación y que, en gran medida, son responsables directamente del desempeño y presencia de su país en cada conferencia.

Por esta razón, contar con una delegación conformada correctamente, que dé seguimiento cercano a los temas, con insumos claros preparados a nivel nacional antes de cada conferencia, con roles claros de cada delegado e institución participante, y con delegados capacitados a participar en el proceso y con conocimiento de los avances y las instancias de las negociaciones puede significar la diferencia entre asistir a una sesión a “tomar nota” o a influenciar activamente el resultado de una decisión que será vinculante para el país una vez finalizada la conferencia.

En particular, las negociaciones bajo la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) son complicadas y complejas porque existe detrás de ellas más de 20 años de documentación, programas, decisiones, comités, grupos técnicos, instituciones, entre otros. Sin embargo, llegar a acuerdos en este espacio es también de gran dificultad debido a las implicaciones que la lucha contra el cambio climático tiene sobre el *status quo* geopolítico y económico, a diferencia de las discusiones en otras convenciones ambientales, cuyas discusiones son de carácter más técnico o científico y que encuentran consenso con más facilidad. Las negociaciones de cambio climático no responden con facilidad a las sugerencias de la ciencia, a los informes del Panel Intergubernamental de Cambio Climático o al clamor de la sociedad civil. Esto se debe, en parte, a los impactos económicos que tienen las medidas de mitigación, al reducir la competitividad comparativa de los países o al desacelerar su ritmo de crecimiento. Esta es la razón, por ejemplo, por la que Estados Unidos se rehusó a formar parte del Protocolo de Kioto y decidió salir del Acuerdo de París en 2016, regresando después con la administración de 2021. Indirectamente, lo

que esto causa es que los principales competidores económicos a nivel global estén desincentivados a asumir compromisos e implementar acciones climáticas, poniendo el régimen climático en un segundo plano.

Además, las negociaciones climáticas responden a una presión global generada por la crisis climática, que exige que las emisiones globales se reduzcan drásticamente y urgentemente, y los análisis que se hacen al respecto de esto suelen priorizar aquellos lugares o sectores en donde reducir las emisiones es más “costo-efectivo”. Esto, muchas veces, significa que es más barato globalmente, que los países del Sur Global no aumenten sus emisiones, a que aquellos del Norte Global las reduzcan, lo que causa tensiones con respecto a los reconocimientos repetidos de la UNFCCC de que el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza son y deben ser las prioridades de los países en desarrollo.

Las negociaciones climáticas generan también espacios de aspereza entre países en desarrollo, ya que las decisiones que toma la UNFCCC suelen priorizar a ciertos grupos por encima de otros para la recepción de financiamiento climático o asistencia técnica, y este es otro reto que las delegaciones de países en desarrollo deben abordar.

En términos generales, una delegación y un delegado preparado apropiadamente debe tener, por un lado, un registro claro del avance pasado y estado actual de los temas que haya priorizado y en los que espere participar, y por otro, debe tener claro el rol de las diferentes instancias de negociación, los tipos de reuniones, los órganos de la Convención, los roles de los co-presidentes en las sesiones, de los grupos, y debe haber consolidado una posición nacional robusta, identificar técnicas de negociación, generar alianzas, submissions, intervenciones, y estar al tanto de las limitaciones del proceso.

## 2. La política internacional de Cambio Climático

### a. La Convención, los pros y los contras. Análisis.

La Cumbre de la Tierra organizada en Rio de Janeiro en 1992, madre de las convenciones de Naciones Unidas sobre cambio climático (UNFCCC), biodiversidad (CBD) y desertificación (UNCCD), fue parcialmente, el instante de la historia en el que la humanidad reconoce los impactos negativos de su existencia sobre el ambiente, sobre la flora y la fauna mundial, sobre los ciclos naturales, entre otros.

Río estableció una serie de principios que se aplicaron a estas tres convenciones, detallados en la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo<sup>1</sup>, y que incluyen el reconocimiento de que la vida humana debe estar en armonía con la naturaleza, que la protección ambiental debe ser una parte integral del proceso de desarrollo, que los estados deben cooperar para conservar, proteger y restaurar la salud e integridad del ecosistema de la Tierra y que los países deben instaurar legislación ambiental efectiva. Sin embargo, como es inherente del sistema de Naciones Unidas, los principios de Río y las convenciones ambientales resultantes de la Cumbre carecen aún de un sistema de cumplimiento que obligue a los países a implementar los compromisos que adoptan, y se convierten en una guía política para la retórica de los procesos de negociaciones.

Una de las debilidades de los acuerdos es que no especifican un periodo en el que están vigentes, por lo que si bien en un inicio todos los principios de Río y compromisos de la UNFCCC, por ejemplo, eran aceptados ampliamente, en los últimos años han perdido plena aceptación principalmente por parte de los países desarrollados. Entre éstos está el principio 7 de Río que estipula que los países tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas y que los países desarrollados reconocen la responsabilidad que tienen en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible en vista a las presiones que sus sociedades ponen sobre el ambiente mundial y de las tecnologías y recursos financieros que disponen. La aplicación de este tipo de compromisos frente a una situación geopolítica y económica discutiblemente diferente en 2023 de lo que fue en 1992, es cuestionada.

Esto nos lleva efectivamente a las disposiciones y compromisos que establece la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, o UNFCCC por sus siglas en inglés.

<sup>1</sup> [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf)

La Convención nace (preámbulo) de la preocupación de que las actividades humanas están aumentando sustancialmente las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (GEI), empeorando el efecto invernadero natural y produciendo un calentamiento adicional de la superficie de la tierra, lo que tiene por consecuencia afectaciones a los ecosistemas naturales y humanos. Reconoce que la mayoría de las emisiones históricas y actuales se han originado en países desarrollados y que las emisiones per cápita de países en desarrollo son relativamente bajas y deberán aumentar para abordar sus necesidades de desarrollo sustentable y erradicación de la pobreza.

El objetivo de la Convención<sup>2</sup> y de cualquier instrumento legal que la COP pueda adoptar (y que eventualmente adoptó: el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París) es lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que prevenga una interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático. Este nivel debe lograrse en un tiempo suficiente para permitir a los ecosistemas adaptarse naturalmente al cambio climático para asegurar que la producción de alimentos no esté amenazada y el desarrollo económico pueda avanzar de forma sostenible.

Es importante leer el objetivo de la Convención de manera crítica porque evidencia, ya desde 1992, en dónde estarían algunos de los problemas centrales de las negociaciones climáticas. La Convención establece como objetivo estabilizar las concentraciones de GEI a “un nivel” que evite una “interferencia antropogénica peligrosa”, dentro de un “tiempo suficiente”. Ninguno de estos objetivos tiene una meta numérica posible de medirse y están ampliamente abiertos a interpretación. Durante el inicio de la Convención y hasta inicios del milenio, este nivel se entendía como las 400 partes por millón de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, sin embargo, este número se sobrepasó alrededor de 2015 y los datos no han bajado desde entonces. En 2019, el Observatorio Mauna Loa en Hawaii<sup>3</sup> registró 410ppm y hasta el 2023, se registraban 420ppm. Esta podría de hecho ser la “interferencia peligrosa” a la que se refiere la Convención. Puede ser incluso que esta tendencia irreversible deje a los ecosistemas naturales sin el “tiempo suficiente” para adaptarse a las consecuencias de las emisiones antropogénicas. Discutiblemente, el objetivo de la Convención ya podría haber sido incumplido. Para resolver esta problemática, se planteó en 2015 el Acuerdo de París, que se abordará en una sección posterior de este documento.

Para cumplir con el objetivo de la Convención y guiar los compromisos que ésta dicta para los países, se establecieron cinco principios que rigen toda la acción climática global. Esos principios incluyen<sup>4</sup>:

a) El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, bajo el que se reconoce que los países desarrollados deben demostrar liderazgo en la lucha contra el cambio climático y sus efectos.

<sup>2</sup><https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

<sup>3</sup><https://www.co2.earth/daily-co2>

<sup>4</sup>*Esta es una lectura de los principios, no una cita textual. Los principios se pueden consultar en el artículo 3 de la UNFCCC.*

- b) Que se debe tener completa consideración de las necesidades específicas y circunstancias especiales de los países en desarrollo, especialmente aquellos que son particularmente vulnerables<sup>5</sup> a los efectos del cambio climático.
- c) Que la falta de completa certidumbre científica no debe usarse como una razón para posponer medidas para anticipar, prevenir o minimizar las causas del cambio climático y mitigar sus efectos.
- d) El derecho de los países a promover y buscar el desarrollo sostenible y el reconocimiento de que las políticas encaminadas a luchar contra el cambio climático deben ser apropiadas a las condiciones de cada país e integradas en sus esfuerzos nacionales de desarrollo.
- e) Que los países deben cooperar a promover un sistema internacional abierto que apoye el crecimiento sostenible en todos, y que las medidas encaminadas a combatir el cambio climático no deben constituir una discriminación arbitraria o injustificada o una restricción al comercio internacional.

Sobre la base de estos principios, la Convención establece dos categorías de compromisos<sup>6</sup>:

• **Compromisos para todos los países<sup>7</sup>.**

- Desarrollar, actualizar, publicar y presentar a la COP, inventarios nacionales de emisiones y remociones de GEI.
- Formular, implementar, publicar y actualizar programas nacionales y regionales con medidas para mitigar el cambio climático.
- Promover y cooperar en el desarrollo, aplicación, difusión, transferencia de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan emisiones de GEI.
- Promover el manejo sostenible y cooperar en la cooperación y mejora de sumideros y reservorios de GEI.
- Cooperar en la adaptación a los impactos del cambio climático, desarrollar planes integrados y apropiados para el manejo costero, de recursos hídricos y de agricultura, así como de la protección y rehabilitación de áreas afectadas por la sequía y la desertificación.
- Incluir consideraciones de cambio climático en sus políticas y acciones sociales, económicas y ambientales relevantes con miras a minimizar los efectos en la economía, la salud pública y la calidad del ambiente.
- Promover y cooperar en la investigación científica, tecnológica, socioeconómica y en la observación sistemática y desarrollo de datos relacionados al cambio climático, con miras a reducir o eliminar incertidumbres sobre las causas, efectos, magnitud o periodos de tiempo del cambio climático y sus consecuencias económicas y sociales.
- Promover y cooperar en el intercambio de información científica, tecnológica, técnica, socioeconómica y legal relacionada a cambio climático y sus consecuencias económicas y sociales.

<sup>5</sup>Al igual que con el objetivo de la Convención, no ha existido ninguna definición de qué países son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático, y esta discusión existe hasta el 2020.

<sup>6</sup>Artículo 4 de la UNFCCC.

<sup>7</sup>Artículo 4.1.

- Promover y cooperar en la educación, formación y concientización pública sobre cambio climático y fomentar la participación, incluyendo de organizaciones no gubernamentales, en los procesos nacionales.
- Comunicar sobre el cumplimiento de todos estos compromisos a la COP a través de comunicaciones nacionales.

- **Compromisos para países desarrollados.**

- Adoptar políticas nacionales y tomar las medidas correspondientes para mitigar el cambio climático, demostrando que los países desarrollados toman el liderazgo modificando los patrones de emisiones de largo plazo.
- Proveer de recursos nuevos y adicionales para cubrir los costos completos de países en desarrollo en el cumplimiento de sus acciones bajo la Convención.
- Apoyar a los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a cubrir los costos de la adaptación a esos efectos.
- Tomar todos los pasos prácticos para promover, facilitar y financiar la transferencia y acceso a tecnologías ambientalmente amigables para países en desarrollo y apoyar el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y tecnologías endógenas en países en desarrollo.

Además de estos compromisos la Convención establece compromisos específicos para países desarrollados, relacionados a la provisión de financiamiento para países en desarrollo<sup>8</sup> reconoce<sup>9</sup> y reconoce que la extensión en la que los países en desarrollo cumplan con sus compromisos depende de la extensión con la que los países desarrollados cumplan con los suyos referentes a financiamiento y transferencia de tecnología. Reconoce también que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades urgentes de los países en desarrollo.

Estos compromisos han tenido dificultad para cumplirse a cabalidad. Por un lado, porque la implicación de cada uno es abierta a interpretación y por otro, porque la Convención no estableció metas numéricas para cada uno que puedan ser medidas, reportadas y verificadas. Los ejercicios de reporte bajo la UNFCCC son de carácter voluntario, y en el caso en el que los países no presenten sus documentos a tiempo, la COP suele limitarse a reiterar su invitación a hacerlo de manera muy general. Hasta la COP17, los países desarrollados no tuvieron que reportar temas relacionados a financiamiento con un formato común, y aun así no se han utilizado metodologías o indicadores comunes hasta 2023. Estas limitaciones debían abordarse con los lineamientos que la COP24 adoptó para la construcción de Reportes Bienales de Transparencia (BTR) bajo el marco de transparencia del Acuerdo de París, sin embargo, sólo se ha definido que los países detallen las definiciones y metodologías aplicadas, pero sigue a su discreción cuáles utilizar.

<sup>8</sup>Artículos 4.3 y 4.5.

<sup>9</sup>Artículo 4.7.

Hay que reconocer además que los ejercicios de reporte provenientes de países en desarrollo han sido mucho más débiles. La Convención estableció que los países en desarrollo debían presentar comunicaciones nacionales<sup>10</sup> cada cuatro años, reconociendo flexibilidad cuando fuera necesario. Sin embargo, de haber sido rigurosos en su elaboración, los países en desarrollo deberían haber presentado 7 comunicaciones nacionales hasta 2023. Sin embargo, el estado de reporte es el que refleja la Tabla 1 a continuación:

**Tabla 1 - Estado de Reporte de Comunicaciones Nacionales de Países No Anexo I**

| Comunicaciones Nacionales (NC) | Total presentadas (10.2023) |
|--------------------------------|-----------------------------|
| NC1                            | 154                         |
| NC2                            | 146                         |
| NC3                            | 101                         |
| NC4                            | 31                          |
| NC5                            | 4                           |
| NC6                            | 1                           |

Fuente: Elaboración Propia

Para contrarrestar esta falta de información desde países en desarrollo, se decidió en la COP17 que se debían preparar Reportes Bienales de Actualización<sup>11</sup> (BUR) cada dos años, comenzando en diciembre de 2014. Esto implica que hasta 2020 los países en desarrollo deberían haber presentado cinco reportes. Pese a esto, la situación actual de BUR es similar o peor a la de NC, como puede verse en la Tabla 2.

**Tabla 2 - Estado de Reportes Bienales de Actualización**

| Reporte Bienal de Actualización - BUR | Total |
|---------------------------------------|-------|
| BUR1                                  | 92    |
| BUR2                                  | 39    |
| BUR3                                  | 27    |
| BUR4                                  | 12    |
| BUR5                                  | 2     |

Fuente: Elaboración Propia

<sup>10</sup> <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-update-reports-non-annex-i-parties/national-communication-submissions-from-non-annex-i-parties>

<sup>11</sup> <https://unfccc.int/BURs>

Esto responde a la falta de un mecanismo de cumplimiento para la Convención que no está relacionada solamente con países en desarrollo. Los países desarrollados también han utilizado metodologías, definiciones, indicadores, formatos diferentes, lo que ha provocado que, pese a que en su mayoría los documentos de reporte hayan sido presentados a tiempo, la información sea de difícil comparación, adición o medición con respecto al cumplimiento de objetivos colectivos.

Este es un reto que la Convención ha tratado de abordar a lo largo de décadas de negociaciones y de decisiones de la COP. Se han creado una serie de paneles, grupos técnicos, instituciones e instancias dentro del Secretariado de la UNFCCC para mejorar el cumplimiento de la Convención. Además, los acuerdos de cada Conferencia, así como los instrumentos complementarios a la Convención (Protocolo de Kioto y Acuerdo de París) han pretendido ajustar y mejorar las acciones de países para la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, estas limitaciones solo han podido ser parcialmente resueltas, como se verá en las secciones posteriores.

En términos generales, los acuerdos internacionales en cambio climático no han podido garantizar tres características clave: ambición, participación universal y cumplimiento. La Convención, por ejemplo, establece compromisos ambiciosos y cuenta con participación universal, pero no avanzó en generar un régimen de cumplimiento robusto, por lo que sus disposiciones han quedado sin cumplirse a cabalidad y las negociaciones bajo la COP se han enfocado en reforzar el cumplimiento. El Protocolo de Kioto, como se verá posteriormente, era ambicioso por contar con objetivos de arriba hacia abajo (en los que se definió el porcentaje de emisiones que sus países participantes debían reducir y el periodo en el que debían hacerlo) y tenía un esquema de cumplimiento claro, pero no contó con la participación de los países que debían estar incluidos en el primer periodo de compromisos y en el segundo varios más renunciaron a él, sin que eso fuera el escándalo internacional que debió ser. Por último, el Acuerdo de París, a su vez, cuenta con amplia participación y el régimen de cumplimiento y transparencia que está desarrollando es exigente, pero carece de la ambición necesaria, porque da la libertad a los países a establecer sus propios compromisos, que como se ha podido ver, se desvían poco del *business as usual* de cada uno, por lo que las negociaciones bajo el Acuerdo se enfocan en ambición.

## **b. De Río a París. Un breve resumen de las negociaciones climáticas entre 1994 y 2023.**

Después de que la Convención fuera adoptada en 1992, se abrió el proceso a firmarla y ratificarla por los países que quisieran ser una Parte de la UNFCCC. En marzo de 1994, la Convención entró en vigor y arrancó la planificación para su primera Conferencia de las Partes – COP. Actualmente la Convención cuenta con 196 países Parte.

La COP1 se organizó en 1995 en Berlín, bajo la presidencia de Alemania<sup>12</sup> y tuvo como principal resultado el Mandato de Berlín<sup>13</sup> que reconoce que los compromisos establecidos en la Convención

<sup>12</sup> La presidenta de la COP fue la ministra de ambiente de Alemania, Angela Merkel.

<sup>13</sup> <https://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf>

eran “inadecuados” para alcanzar sus objetivos y arranca el proceso para negociar compromisos más exigentes para países desarrollados, eventualmente dando paso al Protocolo de Kioto. El Mandato de Berlín establece una serie de principios y guías para el proceso de negociación del nuevo protocolo, que arrancaría inmediatamente después de la COP1.

La COP2 fue la última en organizarse con sede en Ginebra, y acordó que el Secretariado de la UNFCCC sería instalado en Bonn, Alemania. Arrancó el trabajo del grupo de trabajo Ad-Hoc sobre el Mandato de Berlín, que trabajó en los primeros borradores del Protocolo de Kioto que serían finalizados en la COP3, organizada en Kioto, Japón. La COP3 culminó el trabajo relacionado al Protocolo y estableció que el primer periodo de compromisos sería de 2008 a 2012 y que, durante ese tiempo, los países comprendidos en el Anexo B<sup>14</sup> del Protocolo reducirían sus emisiones un 5% por debajo de los niveles en los que se encontraban en 1990. El Protocolo fue abierto a la firma y ratificación y entraría en vigor una vez que al menos 55 Partes de la UNFCCC lo ratificaran, y que los países ratificantes representen al menos el 55% de las emisiones globales en 1990. El Protocolo<sup>15</sup> entró en vigor en 2005, y celebró su primera Conferencia de las Partes del Protocolo (CMP) en paralelo a la COP11 en Montreal.

Sin embargo, pese a los esfuerzos de negociación para el Protocolo y el compromiso de todos los países que se sumaron al Anexo B del Protocolo, Estados Unidos no se sumó, pese a ser a la fecha el mayor emisor de GEI. Tampoco se sumó al segundo periodo de compromisos, cuyas negociaciones finalizaron en 2012 en la COP18/CMP8.

El Protocolo estableció también instancias en las que los países en desarrollo podían participar de su cumplimiento, específicamente a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio o MDL. El MDL, establecido a través del artículo 12 del Protocolo, tiene como propósito apoyar a los países en desarrollo a perseguir el desarrollo sostenible y aportar en el objetivo de la Convención apoyando a países desarrollados a cumplir con sus compromisos de reducción y limitación de emisiones bajo el Protocolo. El MDL permitía a países en desarrollo generar proyectos de desarrollo que emitan certificados de reducción de emisiones (CERs) que a su vez pueden ser usados por países desarrollados que los adquieran para cumplir con sus compromisos bajo el Protocolo.

El Protocolo creó también un esquema similar entre países desarrollados con compromisos, de manera que puedan intercambiar emisiones para alcanzar sus objetivos. Este mecanismo es el de Implementación Conjunta (JI) y está estipulado en el artículo 6 del Protocolo.

La COP3 dejó pendiente una serie de reglas operacionales del Protocolo, por lo que la COP4 estableció una hoja de ruta para finalizar estos arreglos. Esta hoja de ruta se conoce como el Plan

<sup>14</sup> Para el primer periodo de compromisos estos países fueron: Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelandia, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Ucrania y Reino Unido.

<sup>15</sup> <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

de Acción de Buenos Aires, y acordaba que las negociaciones sobre detalles de funcionamiento del Protocolo se finalizarían en la COP6. Estos temas críticos incluían procedimientos para el MDL y el JI, el régimen de cumplimiento del Protocolo y métodos de contabilidad para emisiones y reducciones de GEI.

La COP5 continuó el trabajo relacionado al Plan de Acción de Buenos Aires y durante la COP6 no se pudo finalizar acuerdos relacionados a desarrollo de capacidades, transferencia de tecnología, el MDL y el JI, la inclusión del sector de LULUCF<sup>16</sup> y el régimen de cumplimiento. Por esta razón, la COP6 fue suspendida y se organizó una segunda parte siete meses después en julio de 2001. Durante la COP6.2, Estados Unidos repudió al Protocolo de Kioto y la delegación estadounidense se negó a participar en las negociaciones relacionadas al Protocolo. Estados Unidos insistió en que el Protocolo tenía “fallas fatales” y que dañaría su economía, desvinculando a los países en desarrollo de tener que comprometerse a reducciones de emisiones. El resultado de la COP6.2 se conoce como los “Acuerdos de Bonn” e incluye disposiciones sobre el uso de mecanismos de mercado que no establecen un límite de cuántos CERs un país puede usar para cumplir con sus compromisos bajo el protocolo, se acordaron las reglas de cumplimiento y se crearon tres fondos para apoyar a los países en desarrollo: el Fondo de Adaptación (AF<sup>17</sup>), el Fondo Especial de Cambio Climático (SCCF<sup>18</sup>) y el Fondo para Países Menos Adelantados (LDCF<sup>19</sup>).

La COP7 tuvo como principal objetivo finalizar los temas que la COP6 dejó pendientes y cerrar tres años de negociaciones bajo el Plan de Acción de Buenos Aires. A través de los Acuerdos de Marrakesh, se finalizó la negociación de los artículos 5, 7 y 8 del Protocolo de Kioto relacionados al sistema de estimación de emisiones y absorción por sumideros de países desarrollados, a temas metodológicos sobre el inventario anual de emisiones de GEI y al examen técnico que se realiza de esta información. La COP también trabajó en insumos para la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (WSSD - Rio+10) que se celebró en Johannesburgo, esperando que, para entonces, el Protocolo de Kioto entrara en vigor. La WSSD reconoció a la UNFCCC como el instrumento clave para la lucha contra el cambio climático y resaltó la importancia de desarrollar tecnologías climáticamente inteligentes en sectores clave como el energético.

La COP8 creó el programa de trabajo de Nueva Delhi para el artículo 6 de la Convención, relacionado a educación, formación y concientización. Además, se adoptó la Declaración Ministerial de Delhi<sup>20</sup>, que llamaba a los países desarrollados a mejorar sus esfuerzos para transferir tecnología y minimizar el impacto del cambio climático en países en desarrollo. La COP9 por otro lado, arrancó el trabajo del Fondo de Adaptación, al finalizar sus modalidades y procedimientos y acordó que el Fondo también trabajaría en el desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología. Esta COP

<sup>16</sup> *Uso del Suelo, Cambio del Uso del Suelo y Silvicultura.*

<sup>17</sup> <https://www.adaptation-fund.org>

<sup>18</sup> <https://unfccc.int/topics/climate-finance/resources/reports-of-the-special-climate-change-fund>

<sup>19</sup> <https://www.thegef.org/topics/least-developed-countries-fund-ldcf>

<sup>20</sup> [https://unfccc.int/cop8/latest/delhidecl\\_infprop.pdf](https://unfccc.int/cop8/latest/delhidecl_infprop.pdf)

inició el proceso de revisión de las primeras comunicaciones nacionales presentadas por países en desarrollo.

La COP10 marcó la primera década de implementación de la Convención e hizo una valoración del trabajo realizado. Notó que el avance en mitigación y adaptación al cambio climático era modesto y adoptó el Plan de Acción de Buenos Aires<sup>21</sup> para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse de mejor manera. Esta COP arrancó también discusiones sobre el funcionamiento de los mecanismos de mercado del Protocolo de Kioto en el periodo post 2012.

La COP11/CMP1 fue la primera reunión de la Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto, al haber entrado en vigor en ese año. Se adoptó el Plan de Acción de Montreal que consideraba posibles periodos de compromisos subsiguientes para el Protocolo. Arrancó el funcionamiento del MDL y del JI, lo que atrajo una participación considerable de negocios y actores privados, convirtiéndola en la COP más grande hasta la fecha.

La COP12, celebrada en Nairobi, Kenia en 2006, fue foco de polémica ya que se acusó a varios delegados de asistir para hacer turismo y a las discusiones de no enfocarse en la reducción de emisiones. Se notó como una COP con mínimo a nulo avance que se limitó a acordar que las negociaciones para siguientes periodos de compromisos del Protocolo de Kioto arrancarían en 2008 y a restringir la participación de proyectos de captura de carbono en los mecanismos del Protocolo.

La COP13 marca un antes y un después en la política climática internacional. Se llevó a cabo en Indonesia y acordó el Plan de Acción de Bali que creó también el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA). Este órgano subsidiario temporal de la Convención tenía el objetivo de establecer acciones, compromisos y principios para el régimen climático después de 2012. El Plan de Acción de Bali a su vez, reconoce que la implementación de la Convención solo puede hacerse de manera completa si se coordina acción complementaria en cinco pilares que son: una visión compartida de cooperación que avance hacia un objetivo global de reducción de emisiones, acción ambiciosa en mitigación del cambio climático, esfuerzos en adaptación, desarrollo y transferencia mejorados de tecnología que apoye a la mitigación y la adaptación y mejor provisión de recursos financieros y tecnología para apoyar la mitigación y adaptación. Los países reconocieron también que la evidencia del calentamiento global era inequívoca y que, por lo tanto, los países desarrollados deberían proponerse reducir sus emisiones en un 10-40% al 2020. Se llamó a los países desarrollados a presentar compromisos nacionalmente apropiados de mitigación y a los países en desarrollo a diseñar acciones de mitigación nacionalmente apropiadas (NAMAs<sup>22</sup>). El Plan habla también por primera vez de la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal en países en desarrollo, lo que daría paso a la

<sup>21</sup> <https://unfccc.int/cop4/resource/docs/cop4/16a01.pdf>

<sup>22</sup> Las NAMAs fueron adoptadas en la decisión 1/CP.16: <https://unfccc.int/documents/6527>

creación de REDD+. Por último, la COP13 también creó al Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre Compromisos de Países Anexo I bajo el Protocolo de Kioto (AWG-KP). El Plan de Acción de Bali debía finalizar en la COP15 en Copenhague.

La COP14 fue una COP dedicada a avanzar el Plan de Acción de Bali y a diseñar los borradores de los principios y compromisos que debían ser el resultado del trabajo del AWG-LCA. Se propuso que el porcentaje de ingresos que se canalice del MDL al Fondo de Adaptación se aumente del 1 al 3% y que de esta forma el Fondo pueda ayudar a los países a protegerse de desastres climáticos (lo que sería el inicio de las discusiones sobre pérdidas y daños relacionados al cambio climático).

La COP15 debió finalizar el trabajo del AWG-LCA. Debía establecer una serie de principios y compromisos que aplicarían en el periodo del 2012 en adelante, para complementar al Protocolo de Kioto. Además, la presidencia de la COP puso el objetivo de finalizar las negociaciones sobre el segundo periodo de compromisos del Protocolo. Esta fue la primera COP que contó con la participación de un número importante de jefes de Estado y con movilizaciones sociales en la ciudad de Copenhague con entre 40,000 y 100,000 personas. Pese a esto, las negociaciones no se acercaron a adoptar el resultado del AWG-LCA después de varios días, frente a lo que alrededor de 25 países negociaron a puerta cerrada un resultado para la Conferencia conocido como el "Acuerdo de Copenhague<sup>23</sup>". Este acuerdo no fue adoptado por la COP frente a quejas extensivas de los países de que no era un resultado negociado ni había sido consultado ampliamente y se rechazó el intento de imponerlo a todos los países. Esto causó que la atención internacional sobre el proceso de cambio climático aumentara considerablemente, ya que, en términos generales, la COP15 se vio como un fracaso. El acuerdo fue "tomado nota" por la COP, lo cual no le da ningún estatus legal como resultado de una COP, y

Desde Copenhague, las COP de la UNFCCC se han convertido en las reuniones más grandes del sistema de Naciones Unidas, y han tenido mayor participación de actores no gubernamentales, preocupados por el avance del proceso. La COP15, sin embargo, redujo las expectativas globales de llegar a un acuerdo vinculante. La COP16, organizada en Cancún tuvo como resultado una serie de decisiones conocidas como "Los Acuerdos de Cancún" y extendió el trabajo del AWG-LCA, que debía finalizar en la COP15. Estos acuerdos incluyen el establecimiento del Comité de Adaptación (AC), el establecimiento de las Acciones Nacionales Apropiadas de Mitigación (NAMAs) como medidas que los países en desarrollo podían diseñar e implementar, la definición del mecanismo de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+). La COP16 también estableció el Fondo Verde para el Clima (GCF), creando un comité transitorio que estaría a cargo de escribir el Instrumento Rector (GI) del Fondo y presentarlo en la COP17.

En la COP17 se hizo un nuevo intento por arrancar un proceso para diseñar un acuerdo global que reemplazaría eventualmente al Protocolo de Kioto como instrumento complementario a la

<sup>23</sup> <https://unfccc.int/documents/6103#beg>

Convención. Con la experiencia de Copenhague, se optó por arrancar un trabajo de largo plazo que diera por resultado un instrumento ampliamente consultado y negociado en la COP. Por esta razón, se creó el Grupo de Trabajo sobre la Plataforma de Durban (ADP) como un órgano subsidiario que funcionaría hasta la COP21 en 2015 y que tenía por objetivo diseñar un nuevo acuerdo, protocolo o instrumento legal vinculante a todos los países. La COP17 decidió también que el Protocolo de Kioto tendría un segundo periodo de compromisos que comenzaría el 1 de enero de 2013. La COP17 también avanzó bastante el tema de reporte y transparencia, y emitió lineamientos y formatos para el reporte de comunicaciones nacionales de países desarrollados y en desarrollo, así como de los Reportes Bienales (BR) de países desarrollados y Reportes Bienales de Actualización (BURs) de países en desarrollo.

Esto dio paso a que en la COP18 sesionara por primera vez el ADP y por última vez el AWG-LCA y el AWG-KP. El resultado de la COP18 es conocido como “La Puerta Climática de Doha”. Varios de los temas que se discutían bajo el AWG-LCA pasaron a las agendas del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA) y del pírgano Subsidiario de Implementación (SBI). Estos temas incluyeron las negociaciones sobre planes nacionales de adaptación, REDD+, financiamiento de largo plazo, NAMAs, entre otros. De esta manera, se podía dar por finalizado el trabajo del AWG-LCA y concentrar las negociaciones en el ADP. La COP18 es mayormente conocida por haber finalizado las negociaciones sobre el Segundo Periodo de Compromisos del Protocolo de Kioto, adoptando la enmienda de Doha al Protocolo. Esta enmienda establece que el Segundo Periodo de Compromisos del Protocolo tendrá una duración de siete años, empezando en 2013 y finalizando en 2020. Además, dispone que el objetivo de reducción de emisiones para este periodo de compromisos será de 40% por debajo de los niveles de 1990. Sin embargo, la enmienda no fue del todo una buena noticia para el Protocolo. La razón de esto es que, pese a que el Protocolo se extendió hasta 2020, varios países decidieron no seguir participando en el Protocolo y no asumieron compromisos bajo él. Estos países fueron Canadá, Japón, Nueva Zelandia y Rusia, que se sumaron a Estados Unidos, que no participó nunca del Protocolo pese a ser el mayor emisor histórico de GEI. A esto se sumó el hecho de que los países de la Unión Europea anunciaran su intención de cumplir con sus objetivos bajo el Protocolo sin la compra de reducciones de emisiones externas, lo cual, si bien es beneficioso para el medio ambiente, fue muy perjudicial para los países en desarrollo y sus proyectos MDL, causando que los precios de CERs bajo el MDL se derrumbaran y no tuvieran nunca más los niveles que mantuvieron antes de 2012.

La COP19 avanzó en el desarrollo del nuevo acuerdo internacional que debía finalizar el ADP y que arranco en 2011. Aún sin claridad de lo que esto implicaba, existían muchas diferentes interpretaciones de lo que el nuevo acuerdo debía buscar. Para los países desarrollados principalmente, el nuevo acuerdo debía enfocarse en exigir compromisos de reducción de GEI para todos, indiferentemente de la distinción de compromisos que establece la Convención, mientras que, para los países en desarrollo, el nuevo acuerdo debía identificar metas y procedimientos para garantizar que los compromisos que se habían establecido en la Convención pero que no habían sido implementados a cabalidad, puedan monitorearse y la ejecución fuera más estricta. Al

respecto, se generaron dos acuerdos importantes. Por un lado, se reconoció que el nuevo acuerdo debía cubrir los cinco pilares de acción climática establecidos por el Plan de Acción de Bali: mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades. Por otro lado, se acordó que todos los países prepararían y presentarían hasta 2015 “contribuciones tentativas determinadas a nivel nacional o INDC”, con miras a adoptar un acuerdo en la COP21. Sin embargo, cabe resaltar la ambigüedad de lo que implicaba presentar una “contribución hacia adoptar un resultado legal” dentro de dos años más. Por un lado, países desarrollados interpretaron esto como un compromiso de mitigación y por otro, países en desarrollo insistieron en que, sin una guía clara, las contribuciones serían demasiado amplias y diferentes en naturaleza, y que acciones como establecer mejores mecanismos de articulación nacional también cabrían bajo la descripción que la COP19 le daba a las INDCs.

Por esta razón, uno de los resultados de la COP20 fue adoptar un párrafo con los elementos obligatorios de las INDCs, dejando apertura a que los países incluyeran cualquier otro tema. Los elementos que debía entonces incluir las INDCs contenían: información cuantificable sobre el punto de referencia (con indicación de un año de base, cuando proceda), los plazos y/o períodos de aplicación, el ámbito y la cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y los enfoques metodológicos, incluidos los destinados a estimar y contabilizar las emisiones y, cuando sea el caso, las absorciones antropógenas de gases de efecto invernadero, y una indicación de los motivos por los que consideren que su contribución prevista determinada a nivel nacional es justa y ambiciosa, a la luz de sus respectivas circunstancias nacionales, y de la manera en que contribuye a la consecución del objetivo de la Convención.

Esto dio paso a que los países prepararan sus contribuciones “tentativas” y las presentaran antes de la COP21 en París. La COP20 generó también una primera estructura del texto de negociación del Acuerdo de París, que se adoptó como adjunto al “Llamado de Lima para la acción climática”. Este texto borrador se consolidó dos meses después en Ginebra y fue negociado extensivamente a lo largo de 2015 en varias sesiones adicionales que la Convención organizó. Pese a estos esfuerzos, es sumamente importante resaltar que no se pudo finalizar el Acuerdo de París a través de negociaciones, y aunque el Acuerdo fue adoptado por unanimidad y es ahora vinculante, las negociaciones no lograron resolver posiciones marcadamente opuestas entre países desarrollados y países en desarrollo que se han evidenciado desde el principio del régimen climático, se evidencian en las negociaciones aún y se pueden identificar en la implementación de las acciones a nivel nacional. Si bien el Acuerdo de París logró en cierta medida encontrar espacios comunes y forzar cierta flexibilidad de los grupos de negociación, las COP que le han seguido han continuado mostrando los mismos espacios en donde la discusión se torna difícil. Estas diferencias principales son:

**Tabla 3: Divergencias principales entre países desarrollados y países en desarrollo**

| Temática                                      | Visión de países en desarrollo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Visión de países desarrollados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aplicación de los principios de la Convención | <p>Los principios de la Convención no deben ser interpretados y deben aplicarse estrictamente, en especial el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que reconoce la responsabilidad histórica de países desarrollados y por tanto, genera compromisos diferentes en materia de mitigación y financiamiento. Por esta razón, todas las temáticas negociadas deben reflejar una diferenciación en el tratamiento de países desarrollados y países en desarrollo.</p> <p>La acción de países en desarrollo está limitada a sus capacidades autodefinidas y responde a la priorización que realiza en sus políticas de desarrollo. Sobre esto, la Convención reconoce que las prioridades de países en desarrollo son la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Además, la Convención estipula que la extensión con la que los países en desarrollo puedan cumplir con sus compromisos (incluyendo políticas de mitigación y adaptación) depende de la implementación de compromisos de países desarrollados relacionados a financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades.</p> | <p>Los principios de la Convención deben ajustarse a la situación y realidad actual del planeta. La mayoría de las emisiones actuales de GEI no provienen de países desarrollados, sino de países en desarrollo, y las proyecciones a mediano y largo plazo acentúan aún más esa situación. Esto implica que los países en desarrollo deben asumir compromisos de mitigación de GEI, sin que éstos estén condicionados o dependan de acción de otros países. Además, debe reconocerse que la situación económica de países en desarrollo ha cambiado desde que la Convención se escribió y varios países en desarrollo están en la capacidad de ofrecer financiamiento y cooperación a otros. Esta debería ser una situación que el régimen climático promueva y que aporte a un objetivo global de movilización de recursos hacia el cambio climático.</p> |
| Mitigación                                    | <p>La Convención reconoce que los países desarrollados deben demostrar el liderazgo en la mitigación del cambio climático,</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>El hecho de que la Convención reconozca que los países desarrollados deban demostrar liderazgo en la mitigación del</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>por lo que sus medidas deben reflejar estas disposiciones. Además, las disposiciones de la COP estipulan que la mitigación que los países en desarrollo puedan realizar depende del financiamiento que los países desarrollados puedan movilizar y proveer. Si bien es cierto que el Acuerdo de París establece que los países en desarrollo deben presentar compromisos de reducción de emisiones, la mayoría se ha planteado escenarios incondicionados y condicionados con estas consideraciones en mente. Además, es importante recordar que la Convención establece que las prioridades de los países en desarrollo son la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible frente a la mitigación del cambio climático y que en varias ocasiones se ha reconocido a la adaptación como mucho más urgente que la mitigación para estos países vulnerables.</p> | <p>cambio climático no implica que éstos deben realizar mayores reducciones de emisiones que los países en desarrollo de forma indefinida porque esto no es factible. La acción climática debe responder a la realidad global en la que la mayoría de las emisiones provienen y provendrán de países en desarrollo como resultado de una disidencia entre los modelos de desarrollo de estos países y los varios acuerdos internacionales en la materia, incluyendo los de cambio climático, los ODS, la Nueva Agenda Urbana, entre otros. Por esta razón, la mitigación del cambio climático no debe verse como una acción condicionada al financiamiento internacional, sino como un componente natural de todas las políticas transversales y sectoriales de desarrollo sostenible. Además, es evidente que hay un mayor potencial de mitigación en los países en desarrollo que no debe ser ignorado o desaprovechado. Muchos países están en la capacidad de implementar medidas importantes de mitigación pero existe una falta de voluntad política que se ha escudado en disposiciones internacionales de hace décadas, en donde la realidad de los países era muy diferente. Los países desarrollados continuarán apoyando acciones de países en desarrollo a través de sus instancias de cooperación pero los resultados de éstas no deben ser los únicos esfuerzos de mitigación que realicen los países en desarrollo.</p> |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Adaptación     | <p>La necesidad de la adaptación se deriva de las consecuencias inmediatas y futuras del cambio climático, que a su vez es el resultado de la concentración histórica de GEI en la que los países desarrollados han tenido una participación mayoritaria. Pese a esto, los países en desarrollo son mucho más vulnerables y sienten de manera más directa los impactos del cambio climático debido a sus circunstancias sociales, económicas, naturales, geográficas. Por esta razón, y considerando que los países en desarrollo han tenido una menor participación histórica en las emisiones de GEI y que en la actualidad, la mayoría aun tiene niveles de emisiones relativamente marginales, la adaptación al cambio climático es una prioridad ante la mitigación en los países en desarrollo. El apoyo para la adaptación debería estar en línea con las prioridades de los países, pero es muy relegado ante la mitigación. Los esfuerzos de los países en desarrollo en materia de adaptación no son reconocidos como lucha contra el cambio climático y existe una presión internacional para concentrarse en la mitigación, pese a que no esté en línea con las necesidades o prioridades de los países.</p> | <p>Se reconoce que la adaptación al cambio climático es la prioridad de los países en desarrollo en cuanto respecta a la acción climática. Sin embargo, esto no debe implicar que la mitigación sea minimizada ya que el impacto de los esfuerzos de mitigación es global, mientras que el impacto de la adaptación es local. Además, los esfuerzos de adaptación están vinculados a un modelo de desarrollo sostenible y a una planificación local que debería tomar en cuenta estos criterios desde un inicio. Pese a esto, los países desarrollados están dispuestos a movilizar todo el apoyo posible para la adaptación, considerando que la mayoría de este apoyo no puede ser en forma de donaciones, sino en el involucramiento de actores no gubernamentales o privados. La coordinación de acciones a nivel internacional debe enfocarse en la mitigación y en su medición, ya que la adaptación es la respuesta que se presenta cuando la mitigación no es suficiente.</p> |
| Financiamiento | <p>Existe un claro compromiso y obligaciones vinculantes de la</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <p>Los países desarrollados reconocen que existen compromisos de</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Convención hacia países desarrollados. El financiamiento para la acción climática a nivel global debe fluir de países desarrollados hacia países en desarrollo. Este financiamiento debe ser nuevo, adicional, predecible, transparente y accesible y debe estar en línea con las necesidades y prioridades de países en desarrollo.</p> <p>Las disposiciones de la Convención y del Acuerdo de París no tienen el objetivo de que los países en desarrollo adquieran deudas externas mayores como resultado del financiamiento “provisto” por países desarrollados, por lo que los recursos deberían ser mayoritariamente en calidad de donación.</p> <p>El financiamiento debe estar enfocado a las necesidades de los países en desarrollo, en lugar de que las acciones que éstos diseñan respondan al financiamiento disponible, lo que sesga la acción climática nacional.</p> | <p>financiamiento derivados de la Convención. Sin embargo, esto no implica que sus arcas públicas deban o puedan ser las únicas fuentes de financiamiento climático. Es positivo que varias diferentes fuentes, incluyendo el sector privado, los mercados, o instancias no gubernamentales estén interesados en involucrarse en la lucha contra el cambio climático. Esto se traduce a que se movilicen una variedad de instrumentos financieros que se ajustan a las circunstancias de cada país y proyecto receptor, pudiendo ser donaciones pero también préstamos, garantías, equity, entre otros. Por esta razón, es necesario reconocer que los países en desarrollo tienen también responsabilidades para la movilización de recursos, considerando la necesidad de mejorar su marco habilitante y su entorno de negocios para fomentar inversiones climáticas. Todos estos flujos deben contabilizarse hacia la lucha contra el cambio climático. Además, debe invitarse y fomentarse la participación de otros países (además de los desarrollados) como proveedores de financiamiento hacia los países que lo necesiten, ya que, en la actualidad, no todos los países en desarrollo tienen la misma necesidad de recursos.</p> |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reporte | El reporte de las actividades que los países implementan bajo la Convención y bajo el Acuerdo de París debe reconocer que los países en desarrollo tienen capacidades diferentes a las de países desarrollados. Estas capacidades solo pueden ser autodeterminadas por cada país. Por lo tanto, los ejercicios de reporte deben reflejar flexibilidad en cuanto a la periodicidad, profundidad y procesos de revisión de los reportes. | Los países deben apuntar a que eventualmente los ejercicios de reporte sean homologados entre todos. Esto implica la misma periodicidad, profundidad y revisión de la información. De lo contrario, los reportes entre países no pueden ser comparados, no pueden sumarse y no pueden dar una idea clara de qué tan cerca la comunidad internacional está de sus objetivos comunes. Deben utilizarse las mismas metodologías, indicadores, procesos, y rigurosidad. |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: Elaboración Propia

Pese a la adopción del Acuerdo de París, y de que estas divergencias fueron durante su proceso de negociación, las posiciones de países desarrollados y países en desarrollo las siguen reflejando aún después de la adopción del Acuerdo, y en el proceso de su implementación.

La COP22 fue una COP marcada por una imposibilidad de cumplir con su mandato. Se había establecido en París, que una vez que todos los países ratificaran el Acuerdo, se adoptarían sus "reglas", que oficialmente se llamaron "el Programa de Trabajo del Acuerdo de París" y que estaba a cargo de un órgano subsidiario llamado el "APA", Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre el Acuerdo de París. Se pensaba, como sucedió con el Protocolo de Kyoto, o con la Convención en sí, que este proceso de ratificación podría tomar alrededor de 4 años, y que el programa de trabajo se adoptaría en la primera sesión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París (CMA1), cerca de 2020, pero la ratificación del Acuerdo fue expedita, lo que causó que la CMA1 se celebrara en 2016. Por esta razón, la COP22 hizo un balance del trabajo pendiente y tuvo tres partes, una CMA1.2 en la COP23, y una CMA1.3 en la COP24, que pudo finalizar el trabajo. Por estas razones, la COP22 tuvo decisiones relativamente reiterativas de acuerdos anteriores, como repetir el llamado hacia países desarrollados de movilizar 100 mil millones de dólares al año, y arrancar las negociaciones para el "libro de reglas" del Acuerdo de París, que finalizaría en 2018.

La COP23 arrancó un proceso de diálogo que fue un primer ejercicio en su naturaleza, llamado el "Diálogo de Talanoa", y que ofreció una oportunidad a actores gubernamentales para evaluar de manera facilitativa, cómo cumplir con los objetivos pendientes de la COP21. Sin embargo, uno de los enfoques principales de esta COP fue el sector de agricultura, y se adoptó un programa de

trabajo de Agricultura para los próximos años, comprendido de una serie de talleres y diálogos temáticos, de intercambio, conocido como el Programa de Trabajo de Koronivia sobre Agricultura, que consistió el resultado principal de esta COP.

La COP24 tuvo resultados importantes. Fue esta conferencia la que finalizó el trabajo relacionado al Programa de Trabajo del Acuerdo de París, y adoptó procedimientos, modalidades y guías para la implementación de la mayoría de las disposiciones del Acuerdo. Entre estos, adoptó las guías para la elaboración de NDCs, incluyendo su contenido, las guías para la construcción de las “comunicaciones de adaptación”, en línea con el artículo 7 del Acuerdo de París, y las guías para la elaboración de los Reportes Bienales de Transparencia o BTR, en línea con el artículo 13 del Acuerdo de París, incluyendo formatos tabulares para estos reportes. Además, la COP24 añadió una función adicional para el Comité Permanente de Financiamiento o Standing Committee (SCF), que consiste de elaborar un reporte sobre las necesidades de financiamiento climático de los países en desarrollo, lo que sería un argumento importante para que estos países puedan insistir en que los niveles de financiamiento climático que están siendo provistos y movilizados no son ni una fracción de lo que se requiere para implementar acción climática en el Sur Global. Finalmente, la COP24 adoptó también las modalidades para la implementación del primer Balance Global, o Global Stocktake (GST), conforme el artículo 14 del Acuerdo de París, que incluye procesos técnicos, diálogos con actores gubernamentales y no gubernamentales y un resultado político, que constituye uno de los resultados más esperados de la COP28.

En contraste a la COP24, la COP25 ha sido reportada mayoritariamente como un fracaso. Casi todas las decisiones que tenía pendientes, incluyendo sobre métricas para el monitoreo de NDCs, la finalización de negociaciones sobre el artículo 6 del Acuerdo de París, relacionado a mercados de carbono, y los ciclos de NDCs, aplicaron la “regla de procedimiento 16”, que consiste de posponer una decisión hasta la siguiente sesión.

Debido a la pandemia global de COVID19, en el año 2020 se pospuso la organización de una COP, y la COP26 se organizó en 2021, por lo que había grandes expectativas debido a la urgencia climática global.

La COP26 de Glasgow adoptó un plan de trabajo para cumplir con uno de los objetivos más ambiciosos, pero ambiguos, de la COP21: establecer un nuevo objetivo global de financiamiento climático (NCQG). La COP21 acordó que el NCQG debe definirse antes de 2025, lo que significa que debería finalizar en la COP29 de 2024. Para esto, las discusiones entre países desarrollados y países en desarrollo se centraron en qué tan política o técnica debía ser la decisión de establecer una nueva meta que reemplazaría la meta actual (establecida en 2009) de movilizar 100 mil millones de dólares al año hacia países en desarrollo. El programa de trabajo del NCQG incluye diálogos técnicos, diálogos ministeriales y un proceso político en 2024. Por otro lado, la COP26 fue el foco de una insistencia reiterada de países en desarrollo para canalizar financiamiento para pérdidas y daños derivados del cambio climático. Este fue un punto de agenda posicionado desde 2013, junto

con el Mecanismo de Varsovia para Pérdidas y Daños, que tenía la función de dar guía a financiamiento para pérdidas y daños y que no lo pudo hacer dada la inexistencia de estos recursos de manera oficial. La COP26, sin embargo, sólo acordó el establecimiento de un “Diálogo de Glasgow” sobre pérdidas y daños, sin que fuera claro a qué se refería el espacio o cuál sería su objetivo. Finalmente, esta COP también arrancó el proceso para el establecimiento de un Objetivo Global de Adaptación (GGA), que tiene el objetivo de balancear el enfoque céntrico en la mitigación de todo el proceso bajo la UNFCCC, pero que dado que el objetivo de mantener el aumento de temperatura por debajo de los 1.5 grados centígrados en comparación con tiempos preindustriales es cuantificable, y la ciencia puede señalar qué tan lejos los países y la comunidad internacional están de cumplirlo, se han invisibilizado por completo las necesidades de adaptación del Sur Global, y por tanto, un proceso técnico para cuantificar y establecer un objetivo de adaptación es crucial. Sin embargo, presenta retos técnicos que no son sencillos de abordar.

En lo que refiere a la COP27, probablemente el principal resultado es el establecimiento de un fondo internacional para Pérdidas y Daños. Este fue el resultado de la unidad del G77+China desde el arranque de la Conferencia y la adición de un punto de agenda sobre financiamiento para Pérdidas y Daños. Evidentemente, este resultado tuvo una resistencia muy fuerte de países desarrollados, que hasta la COP24 estuvieron completamente opuestos a que incluso los reportes sobre financiamiento pudieran reflejar financiamiento para pérdidas y daños o necesidades de financiamiento para pérdidas y daños. Sin embargo, la comunidad internacional también expresó preocupación a la falta de institucionalidad bajo la Convención para responder a estas crecientes necesidades del Sur Global, y se adoptó la creación de un Fondo. Es muy importante resaltar que la creación de una institución no implica que ésta tenga o vaya a tener los recursos para cumplir con sus funciones, y las fuentes de financiamiento están pendientes de definirse, con los países desarrollados buscando abrir conversaciones sobre “fuentes alternativas”, “fuentes innovadoras” y evitar compromisos que los vinculen a proveer ningún tipo de financiamiento. Detalles sobre el funcionamiento de este Fondo deben ser uno de los resultados principales de la COP28 a finales de 2023.

### **c. El Acuerdo de París.**

El Acuerdo de París, adoptado en la COP21 en 2015 constituye el principal instrumento de lucha contra el cambio climático a nivel internacional. Del Acuerdo se derivan una serie de compromisos vinculantes para todos los países, desarrollados y en desarrollo, para, por un lado, establecer Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), que detallen la manera en la que el Acuerdo será implementado por cada país, y por otro, para establecer un sistema de reporte, homologación de procesos, revisión de la información, cumplimiento, revisión de compromisos globales, entre otros.

Sin embargo, antes de analizar el Acuerdo es importante resaltar que junto con su adopción en la COP21 se esbozó también una serie de temas de carácter técnico que debían seguir negociándose

para habilitar la implementación del Acuerdo y que fueron finalizados en su mayoría en la COP24. Este paquete de modalidades, procedimientos y guías se conoce como el Programa de Trabajo del Acuerdo de París y ha sido referido informalmente como el libro de reglas del Acuerdo.

El objetivo general del Acuerdo es, a través de la implementación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (aunque aquí es importante notar que en especial, a los países desarrollados, les disgusta mucho recordar lenguaje, compromisos, principios o disposiciones de la Convención), mejorar la respuesta global al cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible y los esfuerzos para erradicar la pobreza de manera que:

- El aumento de la temperatura global por no sobrepase los 2 grados centígrados frente a niveles pre-industriales y perseguir esfuerzos para mantenerla por debajo del 1.5 grados.
- Se aumente la habilidad para adaptarse a los efectos adversos del cambio climático y se promueva la resiliencia climática y el desarrollo bajo en emisiones en una manera que no se amenace la producción de alimentos.
- Se haga que los flujos financieros sean consistentes con un camino hacia el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima.

Para fines de informar las negociaciones y los espacios en los que participe un país del Sur Global, es muy importante resaltar que los tres objetivos del Acuerdo tienen la misma prioridad, a pesar de que las discusiones internacionales suelen ignorar el segundo y tercer objetivo. Caer en esta simplificación del régimen que establece el Acuerdo implica asumir que la acción debe concentrarse solamente en la mitigación, sin adaptación o financiamiento, y minimiza estos dos puntos, que históricamente han sido más cercanos a la agenda y necesidades de países en desarrollo.

Además, los tres objetivos del Acuerdo son complementarios entre ellos y son la guía a la que las NDCs de los países deben responder.

Con estos objetivos en mente, el Acuerdo dispone que todos los países deberán mejorar sus acciones en lo referente a mitigación, adaptación y movilización de recursos de la siguiente manera:

## **ACCIONES EN MITIGACIÓN**

### **Disposiciones del Acuerdo**

En lo referente a mitigación, en términos generales, se ha acordado que los países deben llegar a un pico de emisiones de gases de efecto invernadero “lo más pronto posible”, reconociendo que el pico de emisiones tomará más tiempo para países en desarrollo y sin establecer años o periodos en específico. Complementariamente, la COP21 llamó a los países a presentar estrategias de reducción de emisiones de largo plazo, con un horizonte de tiempo a 2050, por lo que algunos países han asumido ese como el año en el que deben llegar a una neutralidad de emisiones.

En términos de compromisos concretos, el Acuerdo obliga a los países a preparar, comunicar y mantener NDCs que cubran políticas domésticas de mitigación y ofrezcan detalles sobre cómo se llevarán a cabo estas políticas. Cada contribución subsiguiente debe representar una progresión frente a la actual y reflejar el máximo nivel de ambición posible. Estas contribuciones están sujetas a guías metodológicas y de contabilidad adoptadas parcialmente en la COP24 y finalizadas en la COP26.

Las NDC deben presentarse cada cinco años (con la primera a implementarse desde 2020) y pueden ser ajustadas cuando cada país lo considere necesario para aumentar el nivel de ambición. Los países deberán dar seguimiento a sus acciones promoviendo integridad, transparencia, exactitud, comparabilidad y consistencia y evitando doble contabilidad.

Se puede acceder a apoyo para la implementación de estos compromisos, aunque las modalidades de este apoyo, los formatos de los proyectos y las agencias encargadas son detalles que siguen en discusión hasta la fecha.

De igual manera, los países están invitados a tomar acciones y apoyar, incluyendo a través de pagos por resultados, el marco existente proveniente de decisiones para enfoques de política e incentivos para actividades relacionadas a la reducción de emisiones de la deforestación y degradación forestal, el rol de la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el fortalecimiento de los sumideros de carbono en países en desarrollo.

## **Implicaciones**

El periodo de cumplimiento de las NDC aún no ha sido homologado. Varios países han presentado sus primeras NDC con un horizonte de tiempo de diez años, por lo que no queda claro qué comunicarán en 2025, fecha en la que el Acuerdo llama a comunicar información relacionada a una nueva NDC. Pocos países han utilizado las guías que la COP24 ha emitido y está aún pendiente de ver el nivel con el que las guías para la presentación de Reportes Bienales de Transparencia (BTR) son aplicadas.

Existe una lectura contradictoria de lo que contienen las NDC. Si se mira el artículo 3 del Acuerdo, las NDC se entienden como la descripción de los esfuerzos de los países en mitigación, pero también en adaptación, financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades. En contraste, la lectura de las NDC del artículo 4 está limitada a la mitigación solamente y las guías para NDC han sido elaboradas para implementar el artículo 4, por lo que ninguna NDC de países desarrollados hace referencia a financiamiento, tecnología o desarrollo de capacidades, y el artículo 3 no es implementado a cabalidad.

El alcance que tienen las NDC requiere de un esquema de coordinación multiactor que esté instaurado en el país tanto para el diseño y seguimiento de los compromisos como para el reporte

que se genere de ellos, ya que las NDC se convierten en un proceso iterativo que debe alinearse a los planes de desarrollo del país. Además, deben desarrollarse las capacidades institucionales y técnicas para el cumplimiento de estos compromisos y de su reporte, ya que estos ejercicios tienen un nivel de rigurosidad tal al que pocos países en desarrollo han estado sujetos antes.

## **MECANISMOS DE COOPERACIÓN**

### **Disposiciones del Acuerdo**

El Acuerdo reconoce que los países pueden entablar cooperación voluntaria en la implementación de sus contribuciones, y dispone de igual manera que estas acciones deben asegurar la integridad ambiental y la transparencia, incluyendo sobre su gobernanza, en consistencia con guías por establecerse. Estas referencias están vinculadas al establecimiento de instancias de mercado de carbono e intercambio de emisiones entre países.

Así, el Acuerdo establece dos mecanismos de mercado y un marco de trabajo sobre mercado y no mercado. La primera instancia (artículo 6.2) se refiere a la cooperación voluntaria que pueden entablar los países para utilizar resultados de mitigación internacionalmente transferibles (ITMOS) para el cumplimiento de sus NDC. La intención es definir reglas y criterios para este intercambio entre países para asegurar que sea transparente, evite la doble contabilidad y promueva la mitigación a nivel global, pero dejando pormenores relacionados a gobernanza a potestad de los países. La segunda instancia es un mecanismo (artículo 6.4) coordinado desde la UNFCCC y bajo la autoridad de la COP, que permita fomentar el desarrollo sostenible a través de acciones de mitigación, similar al MDL bajo el Protocolo de Kioto. Este mecanismo consideraría un porcentaje de los créditos intercambiados entre países para apoyar acciones de adaptación al cambio climático, como lo hacía el MDL hacia el Fondo de Adaptación. Sin embargo, las reglas para tanto este mecanismo como el esquema contemplado anteriormente deben asegurar un uso balanceado de ambos, sin que exista un incentivo perverso que favorezca ninguno de los dos.

Finalmente, el artículo 6.8 establece también un marco de trabajo para enfoques de no-mercado y desarrollo sostenible. Este marco de trabajo debe promover el uso de enfoques de no mercado para la mitigación y adaptación, la participación pública y privada en la implementación de NDCs y la generación de oportunidades de coordinación entre instrumentos y arreglos institucionales. Este marco no ha adoptado decisiones que habiliten su implementación clara, debido a las diferentes interpretaciones de lo que puede consistir un "enfoque de no-mercado".

Cabe resaltar que las discusiones sobre estas tres instancias contempladas en el artículo 6 del Acuerdo han sido complejas, han tenido años de retraso, y aún no arranca la operación completa de estos mecanismos. Se esperaba que las negociaciones sobre este tema finalizaran en la COP24, pero no pudo ser el caso, fueron pospuestas a la COP25 y tampoco se pudo llegar a un acuerdo y acuerdos parciales se llegaron en la COP26, aún sin mucha claridad de cómo y cuándo estos mecanismos entrarán en funcionamiento.

## Implicaciones

Los mecanismos establecidos por el artículo 6.2 y 6.4 del Acuerdo han generado gran expectativa a nivel internacional, no solo con respecto a la participación de cualquier país en calidad de emisor o receptor del intercambio de emisiones, algo que no podía darse con esquemas de mercado anterior como el MDL, sino también con respecto al posible involucramiento del sector privado de cada país. Sin embargo es importante notar por un lado que existen divergencias grandes sobre cómo deberían funcionar los mecanismos y que por esta razón las modalidades y reglas de los mismos tienen un par de años de retraso y por otro que dado que los mecanismos tienen por objetivo ayudar a cumplir las NDC de los países, y las NDC son establecidas a nivel nacional considerando la ambición que el país está dispuesto a perseguir, es probable que la demanda de emisiones dentro de los mecanismos sea menor a lo esperado.

Por último, es importante que los países del Sur Global avancen en la clarificación de su legislación relacionada a los mecanismos de intercambio de carbono o de reducciones de gases de efecto invernadero, ya que se ha discutido requerimientos para que los países puedan acceder a estas instancias y entre estas condiciones se encuentra la existencia de legislación clara en la materia, de un registro nacional, de sistemas de medición, entre otros. Esto podría traducirse a que aun si los mecanismos acuerdan sus reglas de funcionamiento, los países no puedan acceder a ellos por no cumplir con los requerimientos para hacerlo.

## ADAPTACIÓN

### Disposiciones del Acuerdo

En lo que refiere al marco general para la adaptación, los países establecieron un objetivo global de mejorar la capacidad adaptativa, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y asegurar una respuesta de adaptación en la línea del objetivo de temperatura del Acuerdo.

Además, se reconoce a la adaptación como un reto global a niveles locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales y como un componente a la respuesta de largo plazo para el cambio climático en lo que respecta a políticas para proteger a las personas, a los medios de vida y los ecosistemas. De igual manera, se reconoce que la adaptación debe seguir un enfoque liderado por cada país, con consideraciones género y participativo y transparente que considere a los grupos vulnerables, comunidades y ecosistemas y que debe estar guiada por la ciencia más reciente posible, así como por conocimiento tradicional, local e indígena de una forma que se integre a la adaptación en las políticas socioeconómicas y ambientales apropiadas.

Además, se establece que los países deberían mejorar sus prácticas de cooperación para acciones de adaptación, incluyendo a través de:

- Compartir información, buenas prácticas, experiencias y lecciones aprendidas, incluyendo aquellas relacionadas a la ciencia, planificación, políticas e implementación de acciones en adaptación.
- Mejorar los arreglos institucionales, incluyendo aquellos bajo la Convención, para apoyar la síntesis de información y conocimiento relevante y la provisión de apoyo técnico y guía para los países.
- Fortalecer el conocimiento científico sobre el clima, incluyendo la investigación y la observación sistemática del sistema climático y sistemas de alerta temprana en una manera que informe a los servicios climáticos y apoye a la toma de decisiones.
- Asistir a los países en desarrollo a identificar prácticas de adaptación efectivas, necesidades y prioridades y apoyo para acciones y esfuerzos de adaptación, así como retos y brechas de una manera consistente con las mejores prácticas.
- Mejorar la efectividad y durabilidad de acciones de adaptación.

Las organizaciones especializadas de Naciones Unidas ofrecerán apoyo para estos esfuerzos.

Cada país debe también actualizar periódicamente una comunicación sobre adaptación que incluya sus prioridades, avances de implementación, necesidades de apoyo, planes y acciones en la materia. Esta comunicación puede presentarse de manera conjunta con otras comunicaciones o documentos, incluyendo los planes nacionales de adaptación, las NDC o las comunicaciones nacionales. Esta información será archivada en un registro público que mantendrá el secretariado.

## **Implicaciones**

El objetivo de adaptación fue planteado para que la acción en adaptación estuviera en balance con la mitigación, pero ha resultado complicado establecer valores numéricos al objetivo y definir indicadores y metodologías que permitan monitorear el avance hacia su cumplimiento. Por esta razón, existen negociaciones actuales sobre establecer un componente numérico y cuantificable del objetivo de adaptación, en lo que se conoce como las negociaciones sobre “GGA” (Global Goal on Adaptation), que consisten uno de los resultados esperados para la COP28. Es importante notar además que no se ha vinculado la acción en adaptación al financiamiento de manera concreta, además de reconocer que debería haber apoyo para la elaboración de comunicaciones de adaptación y los planes nacionales de adaptación, pero no necesariamente para la implementación.

El reconocimiento posterior de la COP24 de que las comunicaciones de adaptación podían ser parte de las NDC ha abierto la discusión al apoyo de la implementación de las NDC de manera integral, lo cual es positivo, pero depende de que cada país decida incluir componentes de adaptación en sus NDC, y depende de la voluntad de los financistas, ya que los potenciales receptores de financiamiento pueden hacer muy poco sobre qué partes de su NDC serán apoyadas y cuáles no. Debe resaltarse además que las comunicaciones de adaptación contienen información que debe ser levantada a través de procesos participativos de escala nacional, tales como una evaluación de necesidades de adaptación, que debe ser actualizada bienalmente para acompañar a los Reportes Bienales de Transparencia que establece el Acuerdo de París a través de su artículo 13.

## FINANCIAMIENTO

### Disposiciones del Acuerdo

El Acuerdo dispone que los países desarrollados deben proveer de recursos financieros a los países en desarrollo en lo que respecta a acciones de mitigación y adaptación. Esta es una reiteración de los compromisos que establece la Convención. Además de esto, el Acuerdo invita a otros países en capacidad de hacerlo a proveer de apoyo de manera voluntaria, refiriéndose a países en desarrollo.

Se reconoció que la movilización de recursos se realizará desde una amplia variedad de fuentes, instrumentos y canales y que debe tener un objetivo de balancear el soporte para la adaptación y la mitigación, tomando en cuenta las estrategias nacionales y las necesidades y prioridades de los países en desarrollo.

Se acordó que los países desarrollados deberán comunicar bienalmente información cuantitativa y cualitativa de los recursos provistos y movilizados por intervenciones públicas en base a modalidades, procedimientos y guías a diseñarse y adoptarse por la COP.

Además, se decidió que el mecanismo financiero de la Convención y sus entidades operativas servirán al Acuerdo y tendrán el objetivo de asegurar acceso eficiente a recursos financieros a través de procedimientos de aprobación simplificados y apoyo preparatorio para países en desarrollo, en el contexto de sus estrategias y planes nacionales de cambio climático.

Los países en desarrollo prepararán evaluaciones de sus necesidades financieras con el apoyo de países desarrollados y agencias de Naciones Unidas.

### Implicaciones

El Acuerdo de París da inicio a una discusión que abre las categorías de los países en desarrollo y sus responsabilidades y atribuciones. Al hacer una invitación a países en desarrollo a proveer de financiamiento “si están en la capacidad de hacerlo”, reconoce a su vez que existen países en desarrollo que no requieren de apoyo financiero. Además, hace una mención a priorizar apoyo a países que sean particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático, incluyendo a pequeños estados insulares (SIDS) y países menos adelantados (LDCs), pero no identifica qué otros países podrían entrar en esta categoría, potencialmente perjudicando a América Latina o África frente a las regiones mencionadas.

De todas maneras, el Acuerdo de París ha iniciado el proceso de incluir a mayores actores no estatales en el diseño, implementación y financiamiento de política climática, por lo puede haber mayores oportunidades de financiamiento para países del Sur Global, aunque hasta 2023, éstas no han sido claras. Es importante para esto, que los países establezcan sistemas robustos de monitoreo de flujos financieros, ya que tendrán que reportar información relacionada a un nivel de detalle al que no se han generado datos con anterioridad.

También es importante notar, que, a pesar de las disposiciones relacionadas a financiamiento, hasta el 2023 no se ha cumplido el objetivo de financiamiento establecido en 2009, que consistía de movilizar 100 mil millones de dólares al año a partir de 2020, y no existe claridad de cómo los flujos movilizados toman en cuenta las necesidades y circunstancias de países en desarrollo. Para esto, la COP26 arrancó el proceso para elaborar un nuevo objetivo global de financiamiento climático, o el NCQG, que debe reflejar las disposiciones del Acuerdo, pero a la vez, movilizar recursos de diferentes fuentes, al nivel de urgencia que se requiere a nivel global. Este proceso debe finalizar en la COP29, en 2024.

## REPORTE DE INFORMACIÓN

### Disposiciones del Acuerdo

El Acuerdo de París establece un Marco de Transparencia a través de su artículo 13. Este marco estipula el tipo de información y la periodicidad con la que los países reportarán su implementación del Acuerdo, así como los procesos de revisión posterior a los que la información estará sujeta.

En la COP21 se estableció que esta información debía, en términos generales, permitir evaluar la implementación de las NDC por parte de los países, de otras disposiciones del Acuerdo y de los flujos de financiamiento provistos y movilizados por países desarrollados, así como necesitados y recibidos por países en desarrollo. En la COP24 más específicamente, se determinó la información detallada que los Reportes Bienales de Transparencia (BTR) incluirían:

1. Informe del inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero

- a. Definiciones
- b. Circunstancias nacionales y arreglos institucionales
- c. Métodos
  - i. Metodologías, parámetros y datos
  - ii. Análisis de las categorías principales
  - iii. Coherencia de la serie temporal y nuevos cálculos
  - iv. Evaluación de la incertidumbre
  - v. Evaluación de la exhaustividad
  - vi. Aseguramiento de la calidad/control de calidad
- d. Sistemas de medición

2. Información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional en virtud del artículo 4 del Acuerdo de París:

- a. Circunstancias nacionales y arreglos institucionales.
- b. Descripción de la contribución determinada a nivel nacional de una Parte en virtud del artículo 4 del Acuerdo de París, incluidas las actualizaciones.

- c. Información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional en virtud del artículo 4 del Acuerdo de París.
- d. Políticas, medidas, acciones y planes de mitigación, incluidos aquellos con beneficios secundarios de mitigación derivados de medidas de adaptación y/o planes de diversificación económica, relacionados con la aplicación y el cumplimiento de una contribución determinada a nivel nacional en virtud del artículo 4 del Acuerdo de París.
- e. Resumen de las emisiones y la absorción de gases de efecto invernadero
- f. Proyecciones de las emisiones y la absorción de gases de efecto invernadero, según corresponda.
- g. Otra información.

3. Información relativa a los efectos del cambio climático y a la labor de adaptación con arreglo al artículo 7 del Acuerdo de París:

- a. Circunstancias nacionales, arreglos institucionales y marcos jurídicos.
- b. Efectos, riesgos y vulnerabilidades, según proceda.
- c. Prioridades y obstáculos en relación con la adaptación.
- d. Estrategias, políticas, planes y objetivos relacionados con la adaptación, y medidas para integrar la adaptación en las políticas y estrategias nacionales
- e. Progresos realizados en la aplicación de medidas de adaptación.
- f. Seguimiento y evaluación de los procesos y las medidas de adaptación.
- g. Información relacionada con los esfuerzos para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático.
- h. Cooperación, buenas prácticas, experiencias y lecciones aprendidas.
- i. Cualquier otra información relativa a los efectos del cambio climático y a la labor de adaptación con arreglo al artículo 7 del Acuerdo de París.

4. Información sobre el apoyo en forma de financiación, desarrollo y transferencia de tecnología y fomento de la capacidad prestado y movilizado con arreglo a los artículos 9 a 11 del Acuerdo de París:

- a. Circunstancias nacionales y arreglos institucionales
- b. Supuestos, definiciones y metodologías de base.
- c. Información sobre el apoyo financiero prestado y movilizado con arreglo al artículo 9 del Acuerdo de París
- d. Información sobre el apoyo financiero prestado y movilizado con arreglo al artículo 9 del Acuerdo de París.
- e. Información sobre el apoyo al desarrollo y la transferencia de tecnología prestado con arreglo al artículo 10 del Acuerdo de París.
- f. Información sobre el apoyo para el fomento de la capacidad prestado con arreglo al artículo 11 del Acuerdo de París.

5. Información sobre el apoyo en forma de financiación, desarrollo y transferencia de tecnología y fomento de la capacidad requerido y recibido con arreglo a los artículos 9 a 11 del Acuerdo de París:

- a. Circunstancias nacionales, arreglos institucionales y estrategias determinadas por los países.
- b. Supuestos, definiciones y metodologías de base.
- c. Información sobre el apoyo financiero requerido por las Partes que son países en desarrollo con arreglo al artículo 9 del Acuerdo de París.
- d. Información sobre el apoyo financiero recibido por las Partes que son países en desarrollo con arreglo al artículo 9 del Acuerdo de París.
- e. Información sobre el apoyo para el desarrollo y la transferencia de tecnología requerido por las Partes que son países en desarrollo con arreglo al artículo 10 del Acuerdo de París.
- f. Información sobre el apoyo para el desarrollo y la transferencia de tecnología recibido por las Partes que son países en desarrollo con arreglo al artículo 10 del Acuerdo de París.
- g. Información sobre el apoyo para el fomento de la capacidad requerido por las Partes que son países en desarrollo con arreglo al artículo 11 del Acuerdo de París.
- h. Información sobre el apoyo para el fomento de la capacidad recibido por las Partes que son países en desarrollo con arreglo al artículo 11 del Acuerdo de París.
- i. Información sobre el apoyo requerido y recibido por las Partes que son países en desarrollo para la aplicación del artículo 13 del Acuerdo de París y las actividades relacionadas con la transparencia, incluido el fomento de la capacidad en el ámbito de la transparencia.

## **Implicaciones**

Todos los países, independientemente de si son desarrollados o en desarrollo, deberán generar toda la información detallada y reportarla de manera obligatoria cada dos años. Esto representa uno de los retos más grandes en la implementación del Acuerdo de París, ya que requiere de un fortalecimiento institucional en el levantamiento y procesamiento de datos, por un lado, y por otro, en la articulación nacional con actores relevantes a la implementación de la NDC, incluyendo en el monitoreo de flujos de financiamiento y a la determinación de necesidades financieras. Cabe resaltar que existirán medidas de sanción para los países que no cumplan con las obligaciones que establece el Acuerdo, en particular aquellas relacionadas a reporte. El primer reporte bajo el artículo 13, llamado el Reporte Bienal de Transparencia (BTR), debe presentarse en 2024.

## **BALANCE MUNDIAL**

### **Disposiciones del Acuerdo**

El Acuerdo establece un proceso conocido como el "Balance Mundial" o Global Stocktake, referido como el "GST". Este balance tiene el objetivo de evaluar periódicamente la implementación del Acuerdo y el avance colectivo de los países hacia lograr los objetivos que el Acuerdo plantea. El primer ejercicio de Balance Mundial arrancó en 2022 y finalizará en la COP28 en 2023. Las modalidades para el GST se acordaron en 2018, en la COP24 y determinan que el GST consiste de

una fase técnica, en la que se recibió información por parte de actores gubernamentales y no gubernamentales en 2022, se organizaron 3 sesiones de diálogos técnicos, cada una con alrededor de 4 días de mesas redondas, talleres, cafés mundiales, y otras metodologías, entre 2022 y mediados de 2023 y finaliza con un proceso político de revisión de insumos técnicos en la COP28. Estas modalidades se repetirán cada cinco años desde entonces, con un segundo GST entre 2027-2028. Sus resultados deben informar la actualización de NDCs que realicen los países y ser un impulso político a la implementación del Acuerdo.

## **Implicaciones**

El Balance Mundial adoptó modalidades en la COP24, y si bien no se hará un análisis individual del progreso de cada país para implementar su NDC, sí será un espacio que evidencie el incumplimiento de compromisos generales como la presentación de NDCs, la presentación oportuna de reportes nacionales, entre otros, por lo que es importante asegurar que los países del Sur Global puedan usar el proceso como una oportunidad para evidenciar inconsistencias en la implementación del Acuerdo, o necesidades. El primer reporte técnico del GST, con miras hacia la COP28 ha sido publicado<sup>24</sup> en septiembre de 2023.

## **COMITÉ DE CUMPLIMIENTO (CC)**

### **Disposiciones del Acuerdo**

El Acuerdo de París establece en su artículo 15 un mecanismo para facilitar la implementación y promover el cumplimiento. Este mecanismo consiste de un comité de expertos que evaluará la implementación de acciones en línea con las capacidades y circunstancias de cada país.

Bajo este contexto, la COP24 aprobó las modalidades y los procedimientos para el funcionamiento eficaz del comité de cumplimiento y decidió emprender, en el 2024, el primer examen estas modalidades y procedimientos sobre la base de la experiencia adquirida en la aplicación y teniendo en cuenta las recomendaciones del comité.

Este comité analizará la información presentada por cada país y emitirá recomendaciones, podrá entablar diálogos con el país involucrado y recomendar la elaboración de planes de acción para responder al incumplimiento que identifique. El Comité de Implementación consiste de 12 expertos de los grupos regionales de Naciones Unidas, y podrá reunirse con los países que no cumplan con sus obligaciones de reporte y presentación de compromisos bajo el Acuerdo de París, generar reportes de sugerencias y remitir sus conclusiones.

## **Implicaciones**

La existencia de este Comité es la principal diferencia entre el Acuerdo de París y la Convención. La Convención, pese a sus compromisos ambiciosos, no tiene un control claro del cumplimiento de los

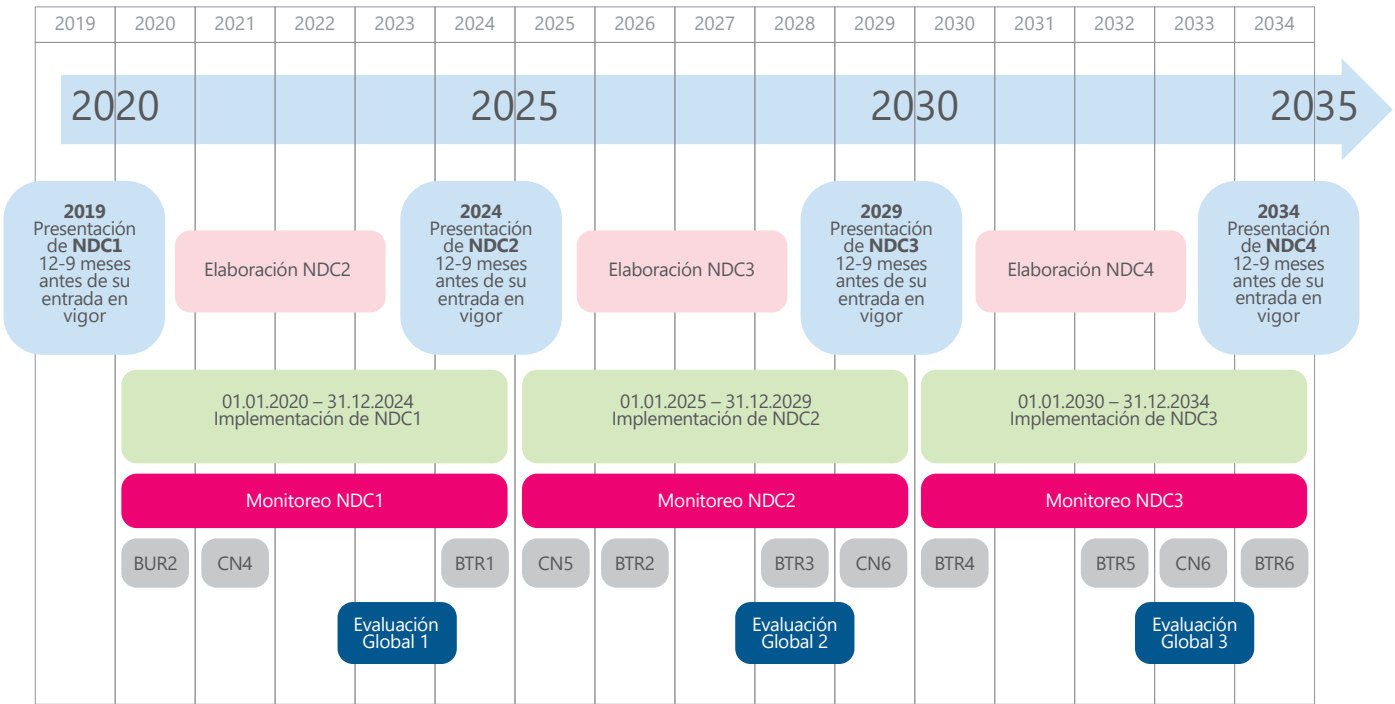
<sup>24</sup> [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023\\_09\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023_09_adv.pdf)

países, por lo que el Acuerdo de París, al aterrizar estos compromisos en objetivos nacionales, dará un seguimiento mucho más cercano de su implementación. Esto implica posibles efectos negativos a la reputación de los países que sean analizados por el Comité.

#### d. El Mundo post París.

El régimen climático internacional ha sido definitivamente marcado por un antes y un después con la entrada en vigor del Acuerdo de París y de los compromisos que los países deben presentar bajo él.

La Convención permanece en vigencia en términos de los compromisos generales y roles de los países desarrollados y países en desarrollo y es complementada por el Acuerdo al generar la obligación de que cada país presente una NDC que responda a cómo se plantea la implementación de los compromisos internacionales a través de acciones y esfuerzos nacionales y subnacionales. Por esta razón, entre 2015 y 2019, finalizando con la COP24 y con el Programa de Trabajo del Acuerdo de París, se diseñaron las reglas y procedimientos para implementar el aparataje que contempla el Acuerdo, que consiste de un ciclo que se repite indefinidamente y que funcionará de la siguiente manera:



**Gráfico 1: Ciclos bajo el Acuerdo de París. Fuente: Elaboración propia.**

El ciclo de implementación del Acuerdo de París se repetirá cada cinco años y consta del diseño participativo de compromisos, su implementación y monitoreo, su reporte, y la evaluación global

que se hará del impacto colectivo de estos compromisos. Es importante reconocer que se ha dado la flexibilidad para que los países determinen si sus NDCs tendrán un periodo de tiempo de 5 o de 10 años, pero se debe recordar que el Acuerdo llama a presentarlas cada 5, por lo que los procesos de Evaluación Global se diseñaron en concordancia con esta temporalidad.

La implementación del Acuerdo representa un reto grande para países en desarrollo. Por un lado, porque es la primera vez que estos países generan y presentan compromisos vinculantes para la lucha contra el cambio climático, y el Acuerdo implica que estos compromisos tienen que desarrollarse, implementarse y monitorearse de manera participativa, teniendo en cuenta una amplia variedad de actores nacionales, subnacionales, locales, de sociedad civil, de organizaciones de mujeres y de pueblos y comunidades indígenas. Por otro, la cantidad de información y datos que tienen que reportarse de manera constante, a través de los Reportes Bienales de Actualización, los Reportes Bienales de Transparencia y las Comunicaciones Nacionales, es de escalas que no se han manejado antes en países del Sur Global e implica una descentralización de las responsabilidades de la gestión del cambio climático y un fortalecimiento fuerte del aparataje estatal encargado de los sectores en los que se implementen acciones de mitigación y adaptación, así como del monitoreo de flujos financieros recibidos y necesarios.

Las negociaciones que le han seguido al Acuerdo de París se han concentrado en asegurarse de que este esquema de ciclos funcione apropiadamente. Detalles sobre el funcionamiento de los mecanismos de mercado, los procesos de reporte y preparación de NDCs y el vínculo de la institucionalidad creada bajo la Convención con el Acuerdo están aún pendientes.

# 3. Las negociaciones bajo la UNFCCC



## a. Intereses y posiciones.

Durante la participación de una delegación en las negociaciones de cambio climático, es importante resaltar que los países o grupos de países interpretan el proceso y los compromisos existentes de una manera muy diferente.

Si bien desde la visión global el objetivo de la Convención, del Protocolo de Kioto y del Acuerdo de París ha sido siempre la lucha contra el cambio climático a través de acciones de mitigación y adaptación, las divergencias sobre qué debe implicar esta lucha se dan desde premisas básicas de los instrumentos en cuestión. El hecho de que la Convención reconociera dos grupos de países (Anexo I y no Anexo I), interpretados como países desarrollados y países en desarrollo, y estableciera compromisos diferenciados para cada grupo, ha dado paso a que sean estos dos grupos los principales divergentes en cada temática de las negociaciones.

Para los países desarrollados, por ejemplo, la lucha global contra el cambio climático debe concentrar su acción en la mitigación, es decir, en la reducción de gases de efecto invernadero, debido a que las consecuencias negativas de este fenómeno son producto de las altas concentraciones de estos gases en la atmósfera. Por esta razón, la acción debe incluir a los mayores emisores en la actualidad y a aquellos cuyas proyecciones están al alza. Además, como parte de un esfuerzo global, la movilización de recursos financieros para acciones de mitigación y adaptación debe ser una responsabilidad compartida, por un lado, por países desarrollados como fuentes de una parte de estos recursos y por otro, por países en desarrollo a través de la generación de circunstancias que atraigan la inversión privada, nacional e internacional y promuevan el involucramiento de actores en la financiación de programas y proyectos a través de instrumentos concesionales y no concesionales.

En contraste, los países en desarrollo reconocen que la adaptación es su prioridad en la gestión del cambio climático, ya que sus condiciones sociales y económicas los vuelven más vulnerables a los efectos adversos que acarrea. Además, insisten en que su participación histórica en la concentración de gases de efecto invernadero es marginal, por lo que la mayor parte de la mitigación debe enfocarse a países desarrollados. En este contexto, se han planteado discusiones como la de generar un “presupuesto de carbono” al que cada país debería tener derecho, para demostrar la desigualdad entre lo que los países desarrollados han podido emitir y lo que se espera de los países en desarrollo. Sin embargo, esto no implica una falta de voluntad por implementar acciones de mitigación, sino un reconocimiento de la necesidad de recursos financieros adicionales para poder

diseñar y ejecutar programas y proyectos, sin que esto implique acceder a recursos que se traduzcan en una adquisición de mayor deuda externa hacia países desarrollados, para resolver un problema del que los países en desarrollo han tenido una participación marginal.

A esto se suman intereses económicos o relaciones bilaterales. El acuerdo bilateral al que China y Estados Unidos llegaron antes de la COP21, por ejemplo, dio paso a que la adopción del Acuerdo de París sea menos problemática por parte de ambos países, aunque el año siguiente Estados Unidos cambiará de gobierno y anunciara su retirada del Acuerdo y renegara sus compromisos financieros ante el Fondo Verde Climático, que hasta el 2023, siguen pendientes, lo que demuestra la fragilidad del proceso frente a cambios de gobiernos.

En términos de los temas que se negocian, la participación de los países y de los grupos de negociación es variada. Dependiendo de la temática puede ser que no todos los grupos participen activamente, estén interesados, o tengan la voluntad de discutir a un nivel técnico. Tradicionalmente, las negociaciones se han clasificado en cinco categorías amplias, desde el inicio de la UNFCCC hasta la adopción del Acuerdo de París, aunque los vínculos entre ellas son comunes. Estos temas fueron: mitigación, adaptación, financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades. Desde la adopción del Acuerdo, las temáticas se han concentrado en ambición y actualización de NDCs, financiamiento y medios de implementación, reporte y monitoreo, y adaptación y pérdidas y daños. Cada uno de estos temas puede tomar el tiempo completo de varios delegados, por eso es recomendable que cada delegación cuente al menos con dos representantes por cada una de estas categorías, si pretende participar activamente de sus negociaciones.

## **b. El rol de actores no gubernamentales.**

La participación de actores no estatales en el proceso de las negociaciones climáticas ha aumentado en los últimos años. Inicialmente, los representantes gubernamentales eran los únicos permitidos en las sesiones de negociación y los observadores no estatales sólo podían participar en las plenarias de los órganos de la Convención.

Posteriormente, la participación de los actores no gubernamentales se amplió a grupos de contacto, en los que cada tema de negociación arranca y finaliza sus deliberaciones. Desde la COP20, aproximadamente, se ha aceptado que los actores no gubernamentales participen incluso en sesiones informales facilitadas por la secretaría de la UNFCCC. Cabe mencionar que la oposición a una participación más amplia de observadores en sesiones de negociación ha venido mayoritariamente de países desarrollados y basta con una expresión en contra, para que los observadores no puedan entrar en las sesiones.

Los observadores no estatales tienen un rol crucial en las negociaciones climáticas, principalmente debido a que están involucrados en influenciar la opinión pública durante una conferencia. Esto

puede incluir reportes diarios de su participación en las negociaciones en calidad de observadores o manifestaciones dentro y fuera de las instalaciones en donde se esté llevando a cabo la sesión.

Existe un espectro amplio de organizaciones que participan en las negociaciones en esta categoría. Los participantes no estatales incluyen a instituciones de investigación o de la academia, empresas o compañías del sector privado, organizaciones multilaterales o internacionales, grupos de jóvenes, fundaciones o instituciones ambientales, filiales de otras ramas de Naciones Unidas, representantes de gobiernos locales o subnacionales, etc. Dado que una sesión de negociaciones es una oportunidad valiosa para entablar diálogos entre gobiernos y todos estos actores, es normal que las conferencias tengan una agenda fuerte de eventos paralelos relacionados al cambio climático.

Estos espacios pueden ser una plataforma para una delegación para poder exponer su visión sobre las negociaciones u ofrecer detalles sobre sus acciones nacionales de lucha contra el cambio climático. Es recomendable generar diálogos con los participantes no gubernamentales durante una conferencia. Esto puede ayudar a posicionar el país en otras instancias y en medios de comunicación, ofreciéndole mayor apalancamiento en las negociaciones.

Sin embargo, en los últimos años, el proceso de negociación oficial, liderado por las delegaciones gubernamentales ha sido criticado por su lentitud, y la participación de actores no gubernamentales ha crecido, por lo que gran parte de la agenda de estos actores, que en sí mismos tienen varias categorías de organizaciones, consiste de generar alianzas y reuniones más entre sí, que con gobiernos centrales.

La lista de organizaciones observadoras admitidas puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/admitted-ngos/list-of-admitted-ngos>

### **c. Los órganos de toma de decisión.**

Las decisiones que se tomen en el marco de la Convención solo pueden ser adoptadas por la COP, la CMP o la CMA. Estos tres órganos de toma de decisión, conocidos como Conferencias de las Partes, son las instancias más altas de la UNFCCC (COP – Conferencia de las Partes), del Protocolo de Kioto (CMP – Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto) y del Acuerdo de París (CMA – Conferencia de las Partes del Acuerdo de París). Por esta razón, las decisiones están tipificadas con el número de decisión, seguido del número de conferencia y el tipo de conferencia que la adopta. Por ejemplo, la decisión 1/CP.21 es la primera decisión de la COP de la UNFCCC en su Vigésima Primera sesión (2015), y es la decisión que adopta el Acuerdo de París. La decisión 18/CMA.1 es la décima octava decisión tomada por la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París en su primera sesión (2018) y adopta las guías para el marco de transparencia del Acuerdo.

Es importante familiarizarse con las decisiones y referencias relevantes a cada tema de negociación

para evitar duplicar contenidos en nuevos documentos, ya que esta es una práctica común que suele ser interpretada como un “éxito” en una sesión, cuando en realidad no tiene ninguna utilidad.

Las COP, sin embargo, no toman decisiones por sí mismas, sino que las reciben como “sugerencias” que son el resultado del trabajo técnico de grupos de contacto que a su vez reciben insumos de grupos informales. Las COP se limitan a poner a consideración el trabajo de estos grupos ante una plenaria, y son, por tanto, la última instancia en la que un país o un grupo de negociación podría oponerse a la adopción de una decisión, con un costo político alto. Cada COP tiene una sesión de apertura y una de cierre, que funciona solamente en el formato de Plenaria y suele mantenerse al inicio y al cierre de una conferencia.

## **d. Los tipos de reuniones.**

### **PLENARIAS**

Las plenarias son las reuniones más grandes durante una conferencia o sesión de negociaciones. Utilizan las salas más espaciosas de las instalaciones. Ofrecen puestos fijos a las delegaciones, organizados en orden alfabético y con entre 4 y 8 asientos por delegación. Esto resulta en alrededor de 700-1500 asientos para representantes gubernamentales. Además, cuenta con la participación de organizaciones observadoras, prensa, sociedad civil, entre otros.

Las plenarias son el espacio en el que los órganos subsidiarios y las conferencias de las partes dan por iniciado y dan por finalizado su trabajo. Actualmente, durante una COP se celebrarían cinco plenarias de apertura y de cierre: la del SBSTA, del SBI, de la COP, de la CMP y de la CMA. Normalmente, las plenarias comienzan con la elección de sus presidentes, que ya han sido nominados y seleccionados previamente, por lo que esta es una formalidad. Los presidentes dan a conocer la agenda que tratará el órgano bajo su responsabilidad, anunciará las sesiones a arrancarse inmediatamente y los co-presidentes que ha designado para cada grupo de negociación. También podrá a consideración de los presentes la agenda para su adopción.

Las plenarias de apertura normalmente son clausuradas, a diferencia de las plenarias de cierre, que son suspendidas varias veces antes de clausurarse. Esto sucede porque las temáticas que están a cargo de cada órgano suelen finalizar en diferentes tiempos y son enviadas conforme finalizan. Una vez que el presidente del órgano lo considera, puede llamar a una plenaria de cierre para adoptar los resultados de los grupos de contacto y suspender la plenaria hasta que tenga más temas que poner a consideración de los países.

Las plenarias suelen dar una oportunidad a los grupos de negociación de dar una declaración o statement. Este statement suele incluir las expectativas y prioridades para la sesión y mostrar la predisposición para trabajar. Normalmente, solo los grupos de negociación toman la palabra en una plenaria, aunque no está prohibido que los países lo hagan. Suelen hacerlo en situaciones de importancia política particular.

Las plenarias dan por arrancado el trabajo de grupos de contacto, que son el siguiente nivel de las negociaciones. Se forma un grupo de contacto por cada punto en la agenda de cada órgano.

La práctica de permitir que los grupos de negociación puedan dar un statement al inicio de plenarias está siendo descontinuada con el tiempo, para dedicar más tiempo a las negociaciones en grupos pequeños, aunque puede ser retomada a la discreción de los presentes de cada órgano.

## GRUPOS DE CONTACTO

Los grupos de contacto son espacios formales de negociación. Están dedicados exclusivamente a la temática que se les ha encargado y tienen por objetivo revisar la información relevante, que puede incluir reportes, documentos técnicos, resúmenes de talleres, informes, entre otros, y proponer una decisión para consideración de una de las conferencias de las Partes.

Cada grupo de contacto es presidido por dos co-presidentes: uno de países desarrollados y uno de países en desarrollo. Estos co-presidentes son invitados por el presidente del órgano subsidiario o de la COP a tomar este rol<sup>25</sup>. Como co-presidentes, deben asegurarse de que los documentos que se generan en el marco de ese grupo de contacto reflejen las discusiones y las convergencias identificadas durante las deliberaciones. Están también a cargo de dirigir las discusiones y dar la palabra a los delegados y coordinadores de los grupos de negociación. Los co-presidentes deben asegurarse de que las intervenciones aporten al objetivo de la discusión y las pueden guiar a través de interrupciones, preguntas o reflexiones y propuestas propias. La práctica de designar a dos co-presidentes responde en parte a la voluntad del proceso por tener una participación equitativa de países desarrollados y en desarrollo, pero refleja a la vez una realidad en la que ambos grupos desconfían el uno del otro y necesitan a “uno de los suyos” al frente para salvaguardar sus intereses. Sin embargo, las reglas de procedimiento de la UNFCCC no hablan sobre cómo deben actuar los co-presidentes, ya que, más bien, depende del estilo de cada negociador que asuma este rol. En algunos casos, los co-presidentes asistirán a las reuniones de coordinación de los grupos de negociación a los que pertenecen para asesorarlos, sugerir formas de proceder o advertirlos de los próximos pasos, mientras que, en otros, optarán por excusarse de estos espacios para adoptar un rol más neutral. Esta segunda alternativa es evidentemente más perjudicial para los países a los que representan, especialmente si son los países en desarrollo, que al contar con menores capacidades para el proceso de negociaciones en general, se benefician mucho de co-presidentes que prefieren tener una relación más cercana con los grupos a los que representan.

Las sesiones de los grupos de contacto están abiertas a la participación de actores no gubernamentales. Normalmente, una primera reunión de un grupo de contacto arranca con la presentación de los co-presidentes, seguida de un discurso en el que uno de ellos hace un recuento

<sup>25</sup> Los co-presidentes no son electos ni postulados ante la presidencia de la COP. Son invitados a título personal. Normalmente, son negociadores experimentados en la temática que se han visibilizado durante varias sesiones y que, por lo tanto, están en el “radar” del Secretariado de la Convención, que los sugiere a las presidencias de cada COP.

del mandato del grupo de contacto, la historia detrás del tema que está en la mesa de negociación y el estado actual del mismo, recordando a los delegados cuáles son los principales temas que la sesión debe resolver.

Los co-presidentes también tienen por responsabilidad trabajar para que el tema a su cargo finalice dentro del tiempo que les ha sido asignado por la presidencia de la COP, ya que, dependiendo del avance de la temática o de la complejidad, la presidencia de la COP puede asignar más o menos tiempo para su avance. Esto es siempre un problema, ya que el tiempo limitado durante una conferencia nunca es suficiente para finalizar discusiones en cada temática. Para resolver esta limitación, una de las herramientas que pueden usar los co-presidentes son los grupos informales o los “grupos informales - informales”.

Después de que el grupo de contacto arranca, y los co-presidentes finalizan sus intervenciones iniciales, la primera sesión procede con invitar a los grupos de negociación a dar declaraciones. Estas declaraciones abordan la visión que cada grupo tiene de la temática a tratarse, las prioridades y sus propuestas. Una vez terminadas, los co-presidentes deben preparar una propuesta por escrito para el avance de las negociaciones. Esta propuesta puede basarse solamente en las declaraciones (pueden pedir puntos por escrito a los coordinadores de cada grupo hasta cierta hora de cierto día), o en *submissions*<sup>26</sup>, que constituyen un documento legal preparado por los grupos para avanzar las negociaciones.

Normalmente, las negociaciones bajo el formato de grupo de contacto solo se mantienen en la primera y última sesión de una temática. Después del arranque de las negociaciones, se convoca a grupos informales para discutir y desarrollar la decisión que la COP deberá tomar.

Durante el cierre del grupo de contacto, se hace un recuento de las sesiones que se han mantenido, incluyendo informales e informales-informales. Posteriormente, se procede a leer o proyectar el resultado de las reuniones informales y se pone a consideración de los presentes. Si las discusiones no han finalizado en acuerdos robustos durante los grupos informales, puede ser que los grupos de contacto sean el espacio en el que se intente por última vez llegar a un acuerdo. Si este es el caso, y los países aprueban en resultado del grupo, se enviará a la presidencia de la COP/CMP/CMA/SBSTA/SBI para su consideración.

De lo contrario, los grupos de contacto podrán reportar a las presidencias que no se ha logrado cumplir con su objetivo, y las presidencias determinarán cómo proceder. Normalmente, eso se traduce en que las presidencias se reúnan bilateralmente con los co-presidentes para evaluar si una o dos sesiones adicionales serían de utilidad, si se propone que estas sesiones sean co-presididas por los mismos co-presidentes o si deben subirse a nivel ministerial. Todo esto depende de la

---

<sup>26</sup> Se detalla información sobre estos documentos en una sección posterior.

importancia política del punto de agenda en cuestión. En esta segunda etapa, la presidencia de la COP preparará una propuesta (con asesoramiento de los co-presidentes de la temática) para ponerla a consideración de las Partes. Si no es aceptada, se podrá aplicar la regla de procedimiento 16 de la Convención, que estipula que el punto de agenda seguirá discutiéndose durante la sesión siguiente, y la decisión que se toma es procedimental, es decir, solo reconoce que se mantuvieron reuniones y decide seguir deliberando en su siguiente sesión.

## GRUPOS INFORMALES

Los grupos informales son una instancia bajo los grupos de contacto. Son presididos por los mismos co-presidentes del grupo de contacto. Pueden ser abiertos a observadores bajo la discreción de los países. Son los espacios en los que la negociación entra a su punto más directo.

Un grupo informal suele normalmente considerar propuestas presentadas por los co-presidentes, que han sido preparadas después del grupo de contacto y remitidas por vía electrónica a los participantes del grupo de contacto que se hayan registrado para este fin. Es muy importante resaltar que, al igual que en los grupos de contacto, las sesiones informales e informales-informales son normalmente espacios en los que participan mayoritariamente los coordinadores de los grupos de negociación y expresan la voluntad de sus grupos. Por esta razón, las reuniones de coordinación de los grupos son de muy alta importancia, ya que esta es la instancia en la que se transmiten mensajes al coordinador para que él/ella lo presente en las negociaciones. Las reuniones de coordinación entre grupos de negociación suelen organizarse después de cada nueva versión de documento o texto o conforme el/la coordinador lo considere pertinente.

Por esta razón, las discusiones en los grupos informales suelen ser específicas a cada párrafo o sección del documento propuesto por los co-presidentes. Dependiendo de su avance y de la recepción de la propuesta inicial, los co-presidentes pueden decidir invitar a los participantes a generar propuestas, a responder a las propuestas de otros o a negociar el texto proyectado en la pantalla. Esta última opción suele hacerse solamente cuando los co-presidentes sienten que están cerca de un texto que pueda ser aceptado por todos, ya que es una práctica complicada y que toma tiempo.

Es el rol de los co-presidentes hacer que el trabajo en los grupos informales avance. Deben proponer, incitar y motivar a los participantes a avanzar. Deben también identificar áreas de trabajo que no pueden resolverse en reuniones abiertas e invitar a dos o tres participantes a tener reuniones bilaterales y proponer soluciones. De igual forma, pueden convocar a reuniones informales-informales si los delegados aceptan.

Las reuniones informales-informales son espacios que a diferencia de los grupos de contacto o las reuniones informales no requieren de una "bandera<sup>27</sup>" para tomar la palabra. Estas reuniones son propuestas por los co-presidentes y consisten en que por gestión de la Secretaría se ponga a

disposición de los delegados interesados un salón, fuera de horario oficial, para que se sigan teniendo discusiones entre grupos. Estos grupos no suelen presidirse por los co-presidentes, sino que más bien ellos asignan la labor a dos negociadores del grupo, para que reporten en la siguiente reunión informal.

## PASILLOS

El hecho de que las negociaciones lleven a los delegados a ciudades lejanas, fuera de sus oficinas y de sus zonas de confort implica también que los procesos de negociación, es decir, las discusiones y las conversaciones que llevan a un consenso que eventualmente se puede convertir en una decisión vinculante del sistema de Naciones Unidas, no se limitan a las salas de negociación.

Evidentemente, los espacios que quedan en agenda entre reuniones temáticas de financiamiento, mitigación, adaptación o cualquier otra rama a la que un delegado o delegados de seguimiento, son aprovechados para reuniones de coordinación entre grupos, reuniones bilaterales entre delegaciones, entre grupos, almuerzos de trabajo, planificación, generación de propuestas, submissions, etc. Por esta razón, no es recomendable que ningún delegado esté involucrado en más de una rama de trabajo. Además, es importante que cuando sea necesario, los negociadores busquen activamente estos espacios, propongan reunirse con sus grupos, mantengan reuniones bilaterales con negociadores de otros grupos, asistan a almuerzos o cenas de trabajo y eviten utilizar estos espacios de tiempo libre para “descansar” o hacer turismo.

Muchas veces es evidente entre un día y otro que se ha llegado a acuerdos entre dos o más grupos fuera de los espacios de negociación. Es importante que cualquier delegación o negociador que espere tener un impacto real en el proceso busque ser incluido en estas instancias. Esto representa un reto particular para nuevos negociadores en el proceso, ya que tras años de discusiones los delegados que dan seguimiento a los mismos temas crean amistades entre ellos, entre delegaciones e incluso fuera de las sesiones pueden tener relaciones cercanas con quienes aparentemente son opuestos a su visión y tratar de abordar los temas de forma informal “tras bastidores”. Es necesario un esfuerzo activo de los nuevos negociadores para generar estas relaciones, en especial con aquellos actores influyentes en sus procesos.

---

<sup>27</sup> Las banderas son letreros con el nombre del país que cada delegado debe tomar al entrar a una sala. Los asientos en los grupos de contacto, informales e informales-informales no están determinados, por lo que es una práctica común que un delegado tome varias banderas y “guarde” asientos para los delegados de su grupo de negociación afín. Para tomar la palabra, se debe colocar la bandera de forma vertical en el escritorio. Esto es tomado nota por el Secretariado que apoya a los co-presidentes y los co-presidentes dan la palabra en el orden en el que haya sido solicitada.

## 4. Los grupos de negociación

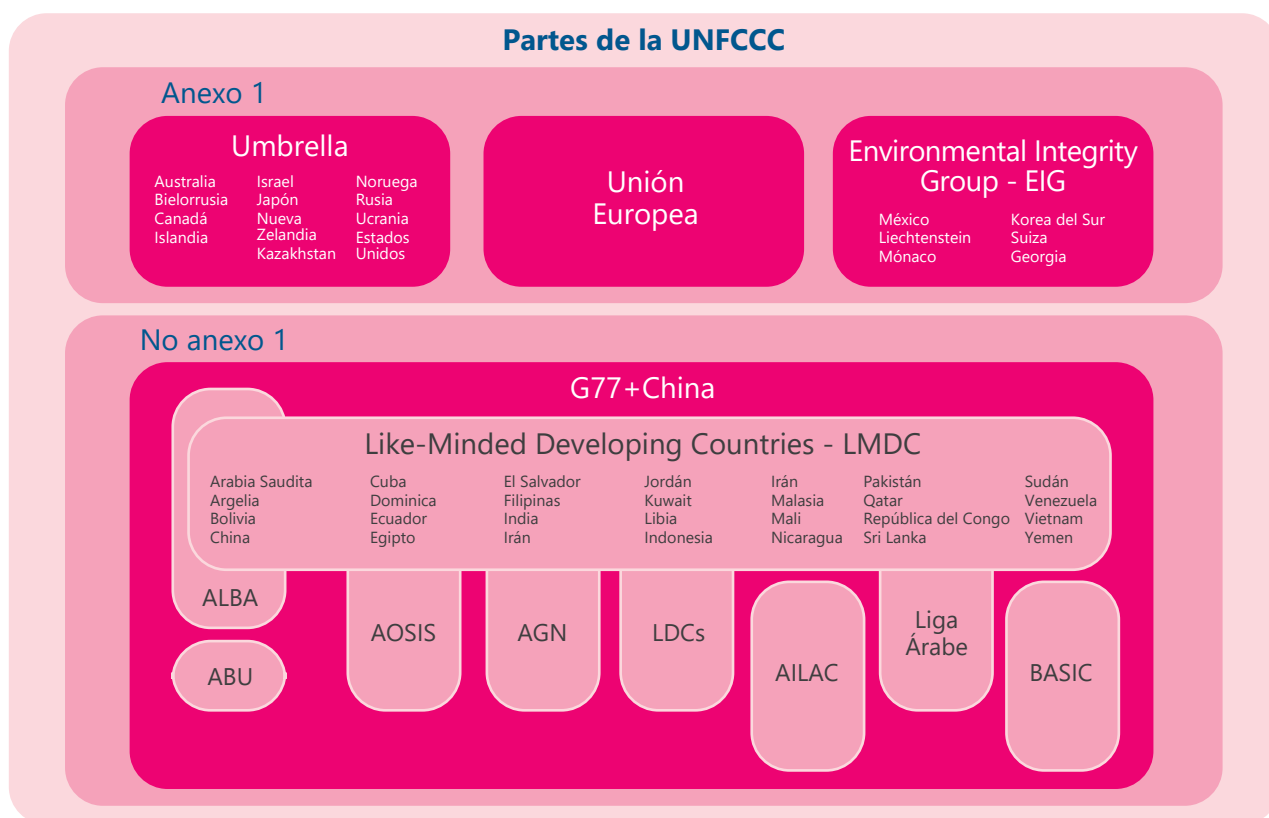


Como se ha mencionado a lo largo de esta guía, las negociaciones internacionales de cambio climático, al igual que otros espacios de negociación bajo el sistema de Naciones Unidas, están organizadas de tal manera que son los grupos de países o grupos de negociación los que se articulan los unos con los otros a través de un vocero o un coordinador por cada temática. Por un lado, eso fortalece la voz y las propuestas presentadas por una persona, ya que tiene el respaldo de varios países y por otro, facilita las discusiones y la identificación de posibles espacios de consenso, ya que no es una conversación entre 194 delegaciones, sino entre 6 o 7 grupos a través de sus coordinadores.

Esto implica un trabajo fuerte de coordinación entre cada grupo. Todas las sesiones de negociación sean durante una COP o durante una sesión de órganos subsidiarios que se da a mediados del año, están precedidas por reuniones de coordinación de los grupos. Por ejemplo, si una sesión está agendada para iniciar el 1 de junio, la práctica común sería tener una coordinación de G77+China, Unión Europea, Umbrella y EIG el 30 y 31 de mayo, y una coordinación de los subgrupos de G77+China el 27-29 de mayo. Estas reuniones permiten a los delegados establecer prioridades para la sesión, ser capacitados de los temas pendientes, definir una posición en términos generales y designar coordinadores de sus grupos para cada temática. También permite organizar instancias de coordinación a través de listas de correos electrónicos o grupos de chat.

Adicionalmente, cada grupo de negociación se reunirá a coordinar al menos una vez al día durante toda la duración de la conferencia.

Los grupos de negociación que actualmente existen para las negociaciones de cambio climático son:



**Gráfico 2: Grupos de Negociación bajo la COP. Fuente: Elaboración Propia.**

Existen tres grupos de negociación dentro de los países Anexo I o países desarrollados:

- El Grupo Umbrella, que normalmente se reserva su participación como grupo a espacios formales como las plenarias y cuyos miembros negocian a título personal en grupos de contacto o grupos informales. Este grupo es el grupo de países desarrollados con la posición más extrema, insisten en que todos los países deberían ser tratados por igual bajo el aparataje de la Convención y que todos deberían presentar compromisos de reducción de emisiones que no estén condicionados a financiamiento, ya que la movilización de financiamiento es una responsabilidad común. Reniegan trabajar en indicadores y metodologías comunes para el reporte de países desarrollados. La mayoría de los países de este grupo renunciaron al Protocolo de Kioto en su segundo periodo, y Estados Unidos arrancó el proceso para salir del Acuerdo de París.
- La Unión Europea, que es probablemente el grupo mejor cohesionado de las negociaciones, ya que actúa como bloque no solo en el contexto climático sino económico, social y político. Ha presentado compromisos conjuntos de reducción de emisiones que cubren a todos sus países. Se pronuncia como bloque en todos los espacios formales e informales de las negociaciones. Reconoce la necesidad de ofrecer financiamiento y flexibilidad a los países en desarrollo. Participa con todos sus países miembro.
- El Grupo de Integridad Ambiental o EIG por sus siglas en inglés, formado en el año 2000.

Normalmente, se pronuncia en las negociaciones siguiendo el lineamiento de Suiza. Dependiendo de la temática, Suiza suele ser más cercano a países en desarrollo o al grupo Umbrella. De todas maneras, es un buen puente para diálogos bilaterales con países en desarrollo que den paso posterior a buscar espacios con países desarrollados en general. Cree también que todos los países deben tener compromisos similares y proveer financiamiento a los países que lo necesiten, si están en una posición de hacerlo.

Los países en desarrollo están organizados de una manera más compleja, ya que, en algunos casos, un mismo país puede formar parte de dos o tres grupos de negociación.

- El grupo paraguas para todos los países en desarrollo es el G77+China. Fue fundado en 1964 en el marco de las conferencias de comercio y desarrollo, pero ahora funciona de forma transversal en todo el sistema de Naciones Unidas. Cuenta con casi 140 países y es el grupo de negociación más grande de la Convención. Tiene una presidencia que rota cada año entre los grupos regionales y que normalmente toma la voz por todo el G77. Sin embargo, la presidencia no tiene la capacidad para coordinar al grupo en todas las temáticas de las negociaciones, por lo que uno de sus primeros puntos de orden al asumir este rol es designar o validar a los coordinadores temáticos del grupo. Estos coordinadores suelen ser los negociadores más experimentados para cada temática y suelen mantener su cargo por apoyo del resto de delegados indefinidamente o hasta que decidan nominar a alguna otra persona o el coordinador no pueda asistir a una sesión de negociaciones. A través de sus coordinadores, el objetivo general del G77+China es pronunciarse como bloque, es decir, alcanzar puntos mínimos de posición común entre todos sus miembros y que estos puntos puedan ser presentados y defendidos por su coordinador. Este suele ser un ejercicio complejo, ya que los sub-grupos del G77 pueden no estar de acuerdo con detalles más específicos de la posición y en ese caso, el G77 solo presentaría una posición general, mientras que los sub-grupos entrarían a negociar entre ellos y con los países desarrollados al mismo tiempo. La situación ideal es que el G77 sea la única voz de los países en desarrollo, ya que esto implica que, si el grupo no está de acuerdo con el avance de las negociaciones, serán estas las que tengan que cambiar en lugar de la posición del G77.
- El LMDC es un grupo con participantes de casi todos los otros sub-grupos del G77. Aboga por el cumplimiento de los compromisos que establece la Convención, el Protocolo de Kioto, el Acuerdo de París y las decisiones de COP pasadas antes que el establecimiento de nuevos compromisos sin sistemas claros de seguimiento. Reconoce que los compromisos de países desarrollados relacionados con mitigación y financiamiento no han sido cumplidos. Exige que exista un tratamiento diferente a los países en desarrollo, ya que son responsables de los pobres del mundo y tienen el derecho a perseguir el desarrollo sostenible y erradicar esa pobreza. Se ve a este como un grupo más "tradicionalista" y ortodoxo, con resistencia a alejarse de compromisos establecidos previamente y crear nuevos, y más bien con un enfoque a exigir cumplimiento.
- La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América o ALBA es un grupo que en su totalidad forma parte del LMDC, por lo que opta en la mayoría de sus casos por transmitir su posición a través del LMDC. Cuando se pronuncia de manera independiente, suele ser mucho más extremo en denunciar la responsabilidad histórica de los países desarrollados en la destrucción de la Pacha Mama y la necesidad de generar modelos de desarrollo en armonía con la naturaleza.

- El grupo de ABU está formado por Argentina, Brasil y Uruguay. Es un grupo relativamente nuevo, creado en 2017. Reconoce responsabilidades históricas, pero también el potencial de acción de los países en desarrollo. Ha ganado peso en las negociaciones como un grupo que busca espacios medios de diálogo entre países desarrollados y países en desarrollo, sin que esto implique un tratamiento igual o una renuncia a compromisos anteriores.
- La Alianza de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo o AOSIS está conformada solamente por países cuyo territorio consista en su totalidad de una o varias islas. Son reconocidos ampliamente como uno de los grupos más vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, en especial aquellos relacionados con el aumento del nivel del mar y a los eventos climáticos extremos. Reconocen a la adaptación como su prioridad urgente y tienen un interés particular en la discusión relacionada con las pérdidas y los daños derivados del cambio climático.
- El Grupo Africano de Negociadores o AGN es el único que negocia su conformación como grupo regional de Naciones Unidas y como continente. Es un grupo muy unido que depende en gran medida de los países grandes de África, como Egipto y Sudáfrica. Defiende los intereses del continente y de todos los países en desarrollo. Es cercano al LMDC en sus posiciones.
- Los LDCs o Países Menos Adelantados son un grupo de países reconocidos por Naciones Unidas como aquellos con los indicadores de desarrollo socioeconómico más bajos. Incluye países de África, América, Asia y Oceanía. Su principal preocupación es asumir compromisos para los que no cuenten con financiamiento y otro tipo de apoyo, además, su situación socioeconómica los pone en un estado de vulnerabilidad particular, ya que limita su capacidad adaptativa y de reacción.
- La Alianza Independiente de América Latina y el Caribe o AILAC se consolidó como grupo en 2012 en el contexto del arranque de las negociaciones para el Acuerdo de París. Su posición ha sido la más progresista de los países en desarrollo desde el punto de vista de ajustar la política climática y compromisos internacionales a las realidades actuales, incluyendo la posibilidad de que países en desarrollo movilicen recursos si están en una capacidad de hacerlo. Varios países de AILAC han aportado con financiamiento a fuentes como el Fondo Verde Climático, abriendo la discusión de cómo se puede fomentar que más países en desarrollo se conviertan en proveedores de recursos en lugar de en receptores.
- La Liga Árabe es un grupo compuesto por países árabes de medio oriente. Es un grupo regional que se caracteriza por priorizar la adaptación al punto en el que las únicas medidas de mitigación son aquellas que se derivan como co-beneficios de las acciones de adaptación. Se consideran particularmente vulnerables al cambio climático debido a que sus economías dependen fuertemente de la exportación de combustibles fósiles y la mitigación global promueve un menor uso de esta materia prima, afectando sus economías. Tienen una posición fuerte y suelen pronunciarse solamente en espacios formales de negociación.
- Los países BASIC incluyen a Brasil, Sudáfrica, India y China. Son países en desarrollo muy grandes y de gran peso. Suelen ser consultados cerca del final de las conferencias y pueden pronunciarse de manera conjunta en espacios formales si lo consideran necesario. Su adhesión a los compromisos que se generan en la UNFCCC es un requerimiento esencial para que puedan ser implementados, al ser grandes influyentes en América Latina, África y Asia.

## 5. La posición nacional



Las negociaciones climáticas tienen agendas complejas, múltiples temas, diferentes arreglos institucionales y una gran cantidad de asuntos y consideraciones técnicas e históricas que deben estar cubiertos con claridad en la organización que se requiere para que un país participe efectivamente, por lo que es una práctica común que cada país prepare una posición nacional.

La posición nacional que un país desarrolla tiene que ser el producto de un proceso participativo de las instituciones del Estado que están involucradas en la implementación de los compromisos climáticos que el país ha asumido. Puede incluir una serie de datos e información que el país considere relevante para una conferencia, pero en términos simples, debe detallar la lectura que tiene sobre el proceso de negociaciones y qué es lo que espera lograr de la conferencia para la que se prepara.

La posición debe habilitar a todos los delegados y negociadores que participarán en una sesión de negociaciones a tener una idea general de la situación del país con relación al régimen climático global y a estar al tanto de cuáles serán las prioridades del país para la sesión y cómo pretenderá conseguir sus objetivos. Idealmente, la posición debe ser de acceso público una vez que ha sido construida y validada, así como el informe posterior que la delegación debe hacer después de una conferencia. Ambos documentos permitirán constatar si efectivamente se han logrado los objetivos que se planteó el país o evidenciar cuáles han sido las limitantes del proceso y los siguientes pasos.

Específicamente, la posición es una herramienta de trabajo para los delegados que negociarán a nombre del país en las temáticas de mitigación, adaptación, financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades. Debe, por un lado, identificar los temas de negociación que se priorizarán, su historial, su estado actual y lo que el país buscará con su participación, y por otro, debe contener información de respaldo para los negociadores. Esta información de respaldo incluye, por ejemplo:

- Las emisiones de GEI del país.
- Los principales sectores de donde provienen estas emisiones y sus políticas para reducirlas.
- Los últimos años en los que el país ha presentado sus reportes y compromisos ante la Convención, y vínculos para encontrarlos (Comunicaciones Nacionales, BURs, BTRs, NDCs).
- Las políticas que el país ha diseñado para la lucha contra el cambio climático.
- Los sectores más vulnerables del país ante los efectos del cambio climático, sus principales amenazas.
- Proyecciones de los impactos climáticos en el país.
- Sectores y necesidades financieras para la lucha contra el cambio climático.

La posición no es, sin embargo, el único documento que deben revisar los negociadores o delegados antes de una conferencia. Especialmente para aquellos delegados que participarán en negociaciones técnicas a nombre de su país. Cada uno de los acápites de la agenda de cada órgano tiene documentos de antecedentes en la página de la UNFCCC. Estos documentos hacen referencia a talleres que se han celebrado sobre la temática, a decisiones previas, o a submissions que se han preparado por otros grupos con antelación. Es importante que los delegados tengan y revisen esta información con detenimiento.

También es importante reconocer las instancias y los alcances del proceso. No se puede, por ejemplo, crear una institución que esté a cargo de financiar exclusivamente el tema de adaptación en páramos, pese a la importancia del tema, sin que existan discusiones extensas sobre los objetivos de esta acción en el marco de las negociaciones. Por esa razón, deben plantearse metas realistas que estén en línea con el avance de los procesos de la Convención. Podría, por ejemplo, añadirse el tema de adaptación en páramos en un taller de intercambios que ya exista y que se celebre el siguiente año. En el taller, el país debería tener una participación fuerte o solicitar realizar una presentación para que el documento resultante incluya mensajes clave como parte de sus conclusiones. En la siguiente COP, estos mensajes serían puestos a consideración de los delegados y darían mucha más fuerza a una propuesta que aborde la problemática. Lo importante es que la planificación o metas y objetivos que se plantee el país en su posición sea algo que sus delegados puedan lograr, o que pueda incluirse como parte de la posición de los grupos de negociación de los que el país forma parte.

## **a. Generación de insumos.**

### **INTERVENCIONES**

Las intervenciones serán los insumos más comunes y numerosos que provean los negociadores hacia cada temática a nombre de su país. Los resultados de cada sesión de negociaciones se forman de intervenciones y de reacciones de los negociadores ante intervenciones de otros. Para esto es importante tener en cuenta, en primer lugar, que los coordinadores de cada grupo de negociación son siempre los negociadores que intervendrán primero y posteriormente podrán seguir las delegaciones a título nacional. Por ejemplo, en una sesión de negociación, después de la apertura de los co-presidentes, se esperaría intervenciones de miembros del grupo Umbrella, ya que este grupo solo se pronuncia como bloque en plenarias o temas políticos, de la Unión Europea, del EIG y del G77+China. Una vez que estas intervenciones hayan terminado, si fuera el caso en el que el G77 no tiene una posición común específica o no se ha dado un mandato al coordinador para negociar toda la sesión como grupo, seguirían los sub-grupos del G77 a través de sus coordinadores y posteriormente, si existieran elementos a añadir, los negociadores de cada sub-grupo.

Esta jerarquía posiciona a los coordinadores de cada grupo como las cabezas con las que se tiene

que contar para comenzar las sesiones, para asegurar que todos estén de acuerdo y para realizar consultas bilaterales. También ayuda a las intervenciones que siguen a las iniciales a tomar nota puntos específicos para apoyar. Comúnmente, cualquier intervención comienza por “asociarse” con los coordinadores de los grupos a los que la delegación del negociador pertenece y resaltar su apoyo por temas específicos antes de ofrecer un aporte adicional. Cualquier tema que contradiga algún punto presentado por un coordinador de grupo no puede mencionarse abiertamente, ya que rompe la posición del grupo, es preferible que se traiga a discusión durante una reunión interna de coordinación o que el negociador se acerque al coordinador y lo mencione bilateralmente.

Todas las intervenciones deben comenzar agradeciendo al Sr/Sra Co-Chair por dar la palabra, asociándose después a los coordinadores de grupo y de ser la primera vez que el negociador interviene, presentándose. No es común que negociadores que no sean coordinadores grupales participen en varias ocasiones durante una sesión, y de hacerlo, es recomendable disculparse por tomar la palabra nuevamente y tratar de ser breve.

Los negociadores deben prepararse para las intervenciones. Los mensajes deben ser claros, concisos, fáciles de entender, debe facilitarse la toma de nota por parte de los co-presidentes y deben responder a las propuestas o preguntas presentadas por ellos y a las intervenciones que han precedido a los negociadores. Por esta razón, es recomendable tomar nota de los puntos que se quiere levantar antes de una intervención.

El lenguaje que debe manejarse debe ser siempre inglés formal. No debe, por ejemplo, referirse a recursos financieros como money, sino como financial resources o financial support. Debe recordarse que la intervención no representa al negociador que la está realizando, sino a su país o al grupo que representa. Es importante también recordar que nadie, además de los co-presidentes puede intervenir sin que se le otorgue la palabra y que cuando se toma la palabra, la intervención está dirigida al co-presidente, no a otros delegados o delegaciones.

Debe también tomarse en cuenta que todas las intervenciones se hacen a través de un micrófono, por lo que suele ser un proceso intimidante para delegados nuevos. Es importante que la intervención sea pausada y muestre seguridad. A continuación se detallan algunos consejos para las intervenciones de negociadores:

- Siempre referirse al co-presidente como chairman o Mr/Mme Co-Chair
- Comenzar agradeciendo por haber sido otorgado la palabra. Thank you Mr.Co-Chair for giving me the floor.
- Se puede referir al Co-Chair en medio de una intervención para enfatizar puntos. Finally, Mr Co-Chair....
- Apoyar a los coordinadores grupales. I would like to associate (my intervention) (my delegation)(myself) with the (statement)(points) raised by (country) on behalf of (group).
- Hablar pausadamente, el nerviosismo para nuevos delegados suele causar que las intervenciones sean apresuradas y de difícil comprensión.

- Si el negociador ya se siente cómodo, y ve que la atención de los presentes está dispersa, puede comenzar su intervención con un poco de humor, aunque debe ser medido y sutil. Esto ayuda a que los puntos que levante posteriormente sean escuchados con mayor atención.
- Pueden solicitarse “clarificaciones” de los co-chairs o de delegados sobre propuestas o preguntas presentadas si el mensaje no ha quedado claro.
- Es importante mantener la formalidad y la dignidad en las intervenciones, considerando que los negociadores representan a su país. Así, por ejemplo, de estar en inconformidad con una propuesta, no se la puede rechazar bruscamente. Debe prepararse un lenguaje similar al siguiente: My delegation has some difficulty with the proposed text / we would prefer alternative language / it would be easier for my delegation to support the proposal if the following changes could be made.
- Es importante ser breve en los puntos a presentarse y evitar intervenciones largas. Esto facilita tomar la palabra después si es necesario. Si se presentan varios puntos, es correcto y respetuoso ofrecer una copia escrita a los co-presidentes.
- El contenido de toda intervención debe prepararse con anticipación. Puede esbozarse en un cuaderno, pero preferiblemente no debe ser leído palabra por palabra, a menos de que sea en una plenaria. Deben buscarse puntos que puedan ser compartidos como objetivos comunes de la sala, y partir de ellos. Siempre debe presentarse una voluntad de llegar a una solución que pueda ser aceptable por todos, sin sugerir mayor flexibilidad de la que se puede ofrecer.
- Deben evitarse analogías o comparaciones con referencias culturales que no puedan ser comprendidas por todos.
- Se debe finalizar toda intervención con agradecer la palabra. Thank you Mr/Mme Co-Chair.
- Es importante identificar si los negociadores que presiden son Chair, Co-Chair, Facilitator, Co-Facilitator, President, y referirse a ellos apropiadamente.

## SUBMISSIONS

Las submissions<sup>28</sup> son documentos oficiales que los países o grupos de países preparan por escrito para ofrecer sus insumos u opiniones para un tema en específico. Pueden presentarse de manera espontánea, es decir, de manera voluntaria por los países, o como respuesta a una invitación para presentar submissions a través de una decisión de la COP o un llamado verbal por parte de presidentes o co-presidentes.

Una submission siempre tiene mayor validez si es presentada por un grupo de países en lugar de por uno solo. Normalmente, el trabajo de preparar borradores iniciales y ponerlos a consideración de los grupos recae sobre los coordinadores, pero puede ser que ellos lo soliciten a algún otro negociador o que un país se haga voluntario. Las submissions también pueden ser presentadas entre sesiones o durante una sesión. Es decir, si una decisión de la COP invita en diciembre, a presentar submissions hasta marzo del siguiente año, para que sean compiladas y se prepare un documento técnico para consideración de la sesión de negociaciones de mayo, el país o los grupos

<sup>28</sup> El término *submission* suele ser traducido como “opiniones”, “comunicaciones” o “pareceres”

deberán coordinar remotamente, validar un documento y presentarlo de manera formal a través del portal de submissions que es manejado por los puntos focales políticos de cada país. Cuando un país presenta una submission a nombre de varios, solo hace falta detallar a qué grupo representa y remitirla a través de su punto focal político.

Si, por otro lado, la submission se presenta durante una sesión, no hace falta remitirla a través del portal de submissions coordinado por los puntos focales políticos, sino que más bien suele remitirse al equipo del secretariado de la UNFCCC que apoya a los co-presidentes en cada tema específico. Los datos de envío suelen ser provistos a todos los delegados durante las sesiones. Este tipo de submission se prepara como una propuesta de punto de partida para una temática de negociación, y los co-presidentes tendrán el rol de compilar estas propuestas o identificar puntos comunes para presentar algún documento ante la sala.

Las submissions constan tradicionalmente de tres secciones. La primera es el título, que debe detallar qué país la presenta, a nombre de quién (si es a nombre de otros países, además de este o de un grupo) y el punto de agenda o el párrafo de la decisión a la que está respondiendo la submission. La segunda sección es preambular, es decir, establece el contexto en el que la submission es presentada, si la intención es que sea un borrador de decisión, un insumo a una pregunta específica, un anexo técnico de una decisión, o una reflexión general y por último, la tercera sección debe numerar sus párrafos para que puedan ser referidos con facilidad e incluir los mensajes clave que el proponente pretende poner en la mesa de negociación de la manera más clara y con el lenguaje exacto que quiere reflejar en las negociaciones.

Todas las submissions presentadas ante la UNFCCC quedan registradas en el portal de submissions que mantiene la Secretaría. Se puede consultar en el siguiente enlace:  
<https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>

## STATEMENTS

Los Statements o discursos son normalmente presentados en espacios formales como las Plenarias, las ruedas de prensa o los segmentos de alto nivel. Dependiendo de la instancia, pueden ser en cualquiera de los idiomas oficiales del sistema de Naciones Unidas (árabe, chino, inglés, francés, ruso y español) o solamente en inglés. Es importante confirmar esto antes de preparar el statement, ya que las traducciones textuales no suelen ser fieles a los mensajes que se plantea transmitir.

Los statements suelen cometer el error de confundir la audiencia, ya que son preparados con anterioridad. Es necesario establecer un objetivo claro de la declaración, asegurarse de que se cumpla con los lineamientos, si es que han sido propuestos por el espacio o por la presidencia de la COP, de ser el caso. Normalmente, se emiten preguntas guía para las mesas ministeriales, o existen temáticas políticamente cargadas en las negociaciones que los statements pueden abordar. Si es el caso en el que se está preparando el statement para el segmento de alto nivel, es importante

que se lo haga una vez finalizada la primera semana de negociaciones, ya que esto ayuda a identificar temas álgidos durante la conferencia y a preparar una declaración más puntual. Si bien es cierto que el statement es una buena oportunidad para visibilizar políticas nacionales, debe tomarse en cuenta que esta es una práctica común entre todos los representantes de alto nivel y que la presidencia de la COP busca también evaluar qué tan familiarizados están los ministros con las negociaciones, ya que durante la segunda semana de negociaciones se suelen organizar consultas ministeriales y se necesitan ministros con capacidad de negociar.

Si los statements están preparados en español y habrá servicio de interpretación, es importante tener en cuenta que la mayoría de los presentes no entenderá el discurso directamente del representante nacional que lo lea, sino que lo escuchará de los intérpretes a través de audífonos, por esto es importante que el lector del discurso lo haga de manera pausada y provea a las cabinas de traducción con una copia por escrito del discurso.

## POLICY BRIEFS

El uso de *policy briefs* en las negociaciones es usual, particularmente en eventos de alto nivel o eventos paralelos. Un *policy brief* normalmente consiste de un documento de hasta dos páginas o 1000 palabras que resume de manera concisa y comúnmente con gráficos, fotos o ilustraciones, las ideas generales de una temática. Son preparados para representantes gubernamentales, de alto nivel o externos, a la institución que los genera, tomando en cuenta que no tienen ningún conocimiento sobre la temática, por lo que no es recomendable que contengan mucha información técnica, siglas, nombres de proyectos, o datos de difícil comprensión.

El *policy brief* debe cumplir con los siguientes objetivos:

- Proveer los suficientes antecedentes para que el lector entienda el problema, evitando presentar información irrelevante a un entendimiento general.
- Convencer al lector de que la problemática es importante y urgente.
- Proveer evidencia para apoyar el objetivo del documento.
- Estimular al lector a tomar una decisión basada en el documento.

Tomando esos objetivos en mente, el documento debería:

- Ser corto y conciso.
- Basarse en evidencia clara.
- Enfocarse en los mensajes, no en temas metodológicos o técnicos.
- Relacionarse al panorama general de la situación que aborda.
- Poder digerirse en cinco minutos o menos.
- Verse atractivo, interesante, y corto de leer.
- Limitar su título a menos de 12 palabras. Si no es posible, debe incluirse un subtítulo.
- Incluir una introducción o un resumen antes del resto del documento.
- Limitar la longitud de sus párrafos a ideas completas pero cortas.

- Utilizar infografías como cuadros de texto, gráficos, o tablas.
- Ofrecer vínculos o fuentes con información más completa para consultas posteriores.
- Estar enfocado a una audiencia clara y a un solo tema.
- Incluir conclusiones y recomendaciones de ser posible.

## 6. Estrategias de negociación y consejos para negociadores

### a. Presidir sesiones.

La responsabilidad de liderar una sesión de negociación como un co-presidente responsabiliza en gran parte a un negociador por el resultado de esa temática. Ofrece una posición privilegiada, con gran responsabilidad y requiere de destreza, profesionalismo, orgullo, persistencia, y la capacidad de generar buenas relaciones. Los co-presidentes no son solo los responsables de que los grupos y la conferencia tome las decisiones apropiadas, sino que son la personificación de la conferencia en la práctica, y de sus destrezas se derivan decisiones que serán vinculantes para todos los gobiernos. Los co-presidentes no están solos en su labor. Son apoyados, por un lado, por todas las delegaciones que quieran activamente llegar a un resultado y que aporten constructivamente con propuestas o puntos medios y por otro, tienen un equipo técnico del secretariado que está a cargo del registro documental de sus avances, de la preparación de borradores y de cualquier tarea que el co-presidente necesite.

Según las reglas de procedimiento de la UNFCCC, el rol de los presidentes y co-presidentes es asegurar que el desenvolvimiento de la conferencia sea ordenado, eficiente y en línea con las reglas de procedimiento. Sin embargo, en la práctica, su rol y responsabilidades son más amplios. Los co-presidentes están a cargo de las sesiones, de reportar a los presidentes de los órganos subsidiarios o de la COP, y también son responsables de generar propuestas, incentivar las discusiones, solicitar submissions, organizar reuniones informales, convocar a consultas bilaterales y en términos generales, de representar los intereses del grupo de países al que pertenece (desarrollados o en desarrollo). El co-presidente, por lo tanto, renuncia a su capacidad de negociar la temática que preside y deja de representar a su delegación para asumir un rol a título personal, que le da la potestad de trabajar y generar propuestas tras bastidores de las sesiones oficiales.

Los co-presidentes son, en teoría, entes imparciales que no favorecen a ningún grupo de países, y si bien en la conducción de las sesiones este debe ser el caso, en la práctica, el co-presidente tiene un rol crucial de asesor al grupo de países al que representa. Debe advertir sobre posibles propuestas constructivas y perjudiciales para su grupo, sugerir acciones y participar activamente en las coordinaciones internas que se organicen. El co-presidente debe recordar a los participantes el tiempo que ha sido asignado a su temática por la COP y asegurarse de que se cumpla.

Dado que las negociaciones bajo la UNFCCC suelen designar a dos co-presidentes por temática, es común que estos mismos co-presidentes se encarguen de al menos dos temáticas relacionadas. Entre los co-presidentes suelen alternarse para presidir una sesión el uno y la siguiente el otro.

Es muy importante que el co-presidente de países en desarrollo tenga muy claras las prioridades de su grupo, ya que en la preparación de nuevas propuestas que vengan de los co-presidentes, está a cargo de decidir qué temas pueden eliminarse, modificarse o dónde pueden estar los posibles puntos de convergencia para que sus propuestas no sean rechazadas o recibidas de mal manera.

Algunos consejos para una co-presidencia eficiente son:

- Estudiar a profundidad la historia de las temáticas que están presidiendo, desde el inicio de las discusiones e identificar tareas impostergables que la sesión a su cargo debe cumplir.
- Proponer objetivos claros al inicio de su co-presidencia.
- Preparar cada sesión cuidadosamente, en coordinación con su compañero/a co-presidente y su equipo de apoyo del Secretariado.
- Mantenerse informado de consultas o reuniones bilaterales entre delegaciones y grupos.
- Apoyar acuerdos comunes que emerjan gradualmente.
- Mantener una atmósfera positiva en sus sesiones y romper el hielo.
- Generar alianzas con los coordinadores de los grupos de negociación.
- Apoyarse con el equipo del Secretariado.
- Asesorarse y asesorar al grupo de negociación al que pertenece.

## **b. Conformación de la delegación.**

Una delegación debe estar estructurada de manera ordenada y con roles claros y definidos para todos sus integrantes. Debido a la naturaleza del proceso multilateral, la mayoría de delegados suelen ser funcionarios públicos o tener vínculos con el gobierno, ya que su acreditación como delegados implica una capacidad para pronunciarse a nombre del país. Hay que distinguir entre tres tipos de acreditación que un país puede tener como parte de su delegación:

- Los gafetes naranjas corresponden a jefes de delegación (puede haber más de uno).
- Los gafetes rosados son para delegados gubernamentales y tienen dos categorías:
  - Rosados completos, con la palabra PARTY que habilita a los delegados a negociar a nombre del gobierno.
  - Rosados parciales, con la leyenda PARTY OVERFLOW que consta de observadores gubernamentales que no pueden tomar la palabra a nombre del país.
- Los gafetes blancos que son para ministros y jefes de Estado.

Además de estos, existen gafetes amarillos y verdes que corresponden a organizaciones observadoras y que son acreditados por instituciones registradas para este fin, no pueden ser provistos por los gobiernos.

Es importante que las delegaciones distingan también al menos dos tipos de jefaturas: la jefatura de delegación y la jefatura de negociaciones. Esto responde a que las COP no sirven solo como un espacio de negociación, sino también como una plataforma política para reuniones bilaterales, eventos multilaterales y reuniones de alto nivel, que son actividades coordinadas por el jefe de

delegación, mientras que el jefe negociador es una persona que está al tanto del panorama general y específico de las negociaciones y recibe reportes diarios de los negociadores sobre su evolución, tomando decisiones instantáneas y asistiendo a sesiones a apoyar a los negociadores de ser necesario. El jefe negociador reporta al jefe de delegación sobre los temas que considere pertinente.

Después del jefe de delegación y del jefe negociador están los negociadores, que son los delegados gubernamentales designados específicamente a dar seguimiento a los temas de negociación. No es recomendable sobrecargar a los negociadores de trabajo debido a que su participación e influencia efectiva sobre el proceso se minimiza y su objetivo no debe ser el de "observar" o "tomar nota", sino involucrarse profundamente en las temáticas, en las reuniones de coordinación, en la preparación de propuestas, en la vocería de grupos, etc. Por esta razón, es también ineficiente rotar a los delegados entre temas o cambiar el enfoque de un delegado que ya haya participado con anterioridad. Normalmente, los delegados encargados de la negociación son miembros de misiones diplomáticas o funcionarios de las cancillerías en su mayoría, seguidos de funcionarios de ministerios del ambiente, institutos de investigación y otras carteras de Estado.

Las delegaciones deben establecer sistemas electrónicos de coordinación, como grupos de mail o de chat, para realizar reportes o consultas inmediatas. Deben también tener al menos una reunión diaria para informar sobre el trabajo de cada uno y revisar las responsabilidades del día por iniciar. La jefatura de delegación suele recaer sobre el funcionario de Estado con el rango más alto, sin embargo, la jefatura de negociación debe asignarse al funcionario con mayor experiencia en las negociaciones, para guiar al jefe de delegación y a los nuevos asistentes.

### **c. Técnicas de negociación.**

La negociación consiste en escuchar cuidadosamente a las propuestas e intervenciones de otras delegaciones o grupos y contrastarlas con destreza con las posiciones e intereses del país o grupo al que el negociador representa para encontrar puntos comunes o espacios de ganancia mutua. Sin embargo, requiere de una preparación previa y de una familiarización con el proceso y lenguaje multilateral de las negociaciones. Se pueden notar tres categorías de características clave que deben desarrollar y cultivar los negociadores:

- Conocimiento técnico, incluyendo capacidades lingüísticas, analíticas, conocimiento sobre los intereses y situación nacional, de negociaciones anteriores y sus resultados, familiaridad con reglas de procedimiento, implicaciones científicas, financieras y económicas, de los temas a discutirse y de los intereses y posiciones de otros países y grupos de negociación.
- Conducta personal, relacionada a su diplomacia y tino al presentar sus posiciones nacionales o comentar sobre las posiciones de otros grupos, calma y control de emociones al interactuar con otros negociadores, incluyendo en reuniones a muy altas horas de la noche o la madrugada. Energía y vocación para trabajar con descansos muy limitados y por periodos extendidos de

tiempo, manejo apropiado de espacios y reuniones informales con otros delegados para crear alianzas, credibilidad y capacidad de escuchar atentamente.

- Destrezas adquiridas, incluyendo la habilidad de articular diferencias y similitudes entre propuestas, la capacidad y habilidad de presentar posiciones de manera clara oralmente y por escrito, conciencia de diferencias culturales, habilidad para generar soluciones creativas e identificar y reflejar acuerdos inmediatamente sobre lenguaje legal que pueda ser transcrito.

A continuación se detallan algunas técnicas para la negociación:

- Nunca entrar a una negociación sin la preparación apropiada. Esto pone a su delegación en una situación de desventaja. Por esta razón se deben utilizar los momentos libres en las sesiones para identificar prioridades, dialogar con contrapartes e intercambiar comunicaciones constantes con las capitales.
- Deje atrás a su ego. El reconocimiento o crédito de un acuerdo o una propuesta es menos importante que el consenso que se haya logrado. Muchas veces, el talento más valioso de un negociador es convencer a su contraparte que el acuerdo ha sido su idea.
- Demuestre sus mejores habilidades para escuchar. No interrumpa a sus contrapartes y permítale presentar sus propuestas. De ser necesario, haga preguntas de clarificación una vez que el otro lado haya terminado. Tener una idea de lo que buscan otros grupos le ayudará a preparar una contrapropuesta.
- No tema solicitar tiempo para consultar. Tomar decisiones precipitadas sin poder conversar con otras delegaciones afines, con su coordinador de grupo o con otros coordinadores puede dar la impresión de que su grupo no tiene una posición común. Es normal que un delegado solicite cinco o diez minutos para salir de la sala y conversar con sus compañeros.
- Identifique claramente sus máximos y sus mínimos. Anticipe que los acuerdos finales no serán ideales a lo que su delegación o grupo buscaba, pero no se muestre dispuesto a aceptar propuestas que lo incomoden sin consultar con los coordinadores de sus grupos o su jefe negociador o jefe de delegación.
- Prepare propuestas que esté dispuesto a renunciar como muestra de compromiso y flexibilidad. Haga clara su expectativa de que la contraparte también sea flexible y se comprometa.
- Confirme su entendimiento de los acuerdos a los que se llegan repitiéndolos y asegurándose de que se reflejen por escrito de una manera clara que no sea fácil de interpretarse de formas distintas. Es común que los acuerdos sean ambiguos y su implementación se base en lecturas propias, esto es perjudicial para el régimen.
- No tema invitar a sus contrapartes a presentar propuestas en respuestas a la suya o a revisar su propuesta después de clarificar sus preocupaciones o razones por las que es difícil adoptarla. Si se siente preparado, puede invitar también a otros negociadores o delegaciones a tener una discusión bilateral para unir propuestas similares.
- No rechace propuestas de sus contrapartes de lleno. No demuestra una buena voluntad de negociación y puede perjudicar a su delegación o su grupo, especialmente si existen elementos que puedan ser rescatados o que sean beneficiosos. Si este es el caso, señale las temáticas que le

incomodan y que no está dispuesto a negociar, pero resalte aquellas con las que está de acuerdo y agradezca a su contraparte el haberlas presentado, demuestre que las apoya y que puede trabajar con ellas.

- Note las preocupaciones principales de otros negociadores y asegúrese de abordarlas de una manera que crea aceptable para ellos a través de sus propuestas.
- Asegúrese de poner sus propuestas a consideración de sus coordinadores de grupo o de otras delegaciones. Presentarlas conjuntamente les da mayor legitimidad. Puede ser también más probable que sean adoptadas si son puestas en la mesa de negociación por un coordinador grupal.
- No tema levantarse de su puesto y acercarse a otro negociador para discutir un tema que necesite clarificación o que pueda dar paso a un acuerdo mutuo. Esperar a que se le otorgue la palabra nuevamente puede resultar en una conversación infructuosa.
- No tema hacer uso de los recursos de la conferencia a su favor. Si lo considera necesario, busque reuniones bilaterales con los co-presidentes o con el equipo del secretariado a cargo de la negociación.
- Genere relaciones personales con otros negociadores y con los coordinadores de sus grupos de negociación. No dé por terminado el trabajo después del cierre de cada sesión. Procure almorzar, conversar o cenar con negociadores relevantes al tema al que da seguimiento, en lugar de hacerlo con su delegación o con colegas culturalmente afines. Esto le ayudará a aprender mucho más sobre sus temas y a perder nervios para intervenir en sesiones.
- Trabaje el pánico escénico poco a poco. Participar en sesiones con negociadores experimentados de varios países en un idioma ajeno puede ser muy intimidante. Procure intervenir gradualmente más conforme avance la conferencia. Puede comenzar con intervenciones sencillas como apoyar a su coordinador y parafrasear los puntos que ha levantado. Esto es muy apreciado por coordinadores, ya que las delegaciones normalmente asumen que la negociación queda a responsabilidad de ellos y no ofrecen su apoyo o intervienen más que en reuniones de coordinación internas.
- Recuerde que el poder de su delegación, durante negociaciones informales en particular, depende de la habilidad y destreza de su negociador. No se sienta intimidado por discutir con un representante de un país geopolíticamente o económicamente más fuerte que el suyo. Manténgase firme y de ser necesario, solicite el apoyo de los coordinadores de los grupos de negociación a los que pertenezca o del jefe negociador de su delegación.
- Recuerde que usted está delegado para negociar a nombre de su país. No se limite a tomar nota de lo que otros han dicho y reportarlo. Esto no es útil para el resultado final de la conferencia y no responde a la búsqueda activa del cumplimiento de los objetivos de su delegación.
- Recuerde que los negociadores de países afines comparten varios de sus mismos intereses. Es importante apoyarse mutuamente.
- No tema defender su espacio y sus propuestas. Si una sala de negociación está llena y usted no encuentra donde sentarse, puede levantar un punto de orden o solicitar a los co-presidentes buscar un espacio más apropiado. De igual forma, si presenta una propuesta y no recibe ninguna respuesta y la negociación prosigue a ignorarla, tome la palabra de nuevo e invite a los negociadores a reaccionar a su propuesta.

#### **d. Logística.**

Los arreglos logísticos son responsabilidad de cada delegado. Desde que se ha confirmado la participación de un funcionario, este está a cargo de reservar un hotel y realizar los trámites de visa requeridos. Se puede coordinar con otros miembros de la delegación para estos arreglos, pero no debe esperarse un tiempo imprudente para hacerlo.

Es importante que las delegaciones procuren reservar su alojamiento en el mismo hotel o en hoteles muy cercanos. Esto facilitará organizar o mantener reuniones de delegación en horarios factibles para todos los miembros de la delegación, especialmente considerando que las sesiones oficiales de negociación pueden comenzar muy temprano y acabar muy tarde en la noche. Debe también asegurarse que las alternativas de alojamiento estén cerca de la conferencia y tengan transporte disponible.

La jefatura de delegación debe asegurarse de que sus delegados hagan uso apropiado de su tiempo libre fuera de sesiones, preparándose para las negociaciones, generando reportes o remitiendo información a la capital. Pese a que las conferencias se organizan en el exterior y normalmente lejos de países en desarrollo, debe haber un entendimiento común entre todos los miembros de la delegación que bajo ninguna circunstancia el viaje implica una oportunidad para realizar turismo o no descansar apropiadamente.

Debe recordarse también que es probable que el tiempo durante las conferencias para almorzar será muy limitado. Esto se debe a que los grupos de negociación suelen hacer uso de estas horas sin negociaciones formales para organizar coordinaciones internas y no debe subestimarse la importancia de estas reuniones, ya que pese a que no son reuniones oficiales de negociación, son el espacio en el que se puede proveer insumos a los coordinadores grupales para que los presenten a nombre del grupo, lo que efectivamente implica que un negociador experimentado ayude a posicionar intereses de la delegación en las reuniones formales. Por esta razón, es recomendable que los negociadores preparen comida para llevarla desde sus hoteles.

Los negociadores deben llevar consigo una computadora portable y rápida o una Tablet, ya que la documentación y los borradores que se remiten a los grupos de negociación en formato digital y son distribuidos por correo electrónico varias veces al día. Deben tener también un teléfono celular inteligente abierto, que les permita comprar una tarjeta sim y hacer uso de una línea internacional. Deben llevar además bolígrafos, resaltadores y una libreta para preparar sus intervenciones. También deben tener una botella reutilizable o un termo, ya que las conferencias tienen botellones de agua y no suelen vender productos con envases desechables.

## 7. Retos para los negociadores de países en desarrollo

Hay cinco retos que ponen a los negociadores de países en desarrollo en una desventaja comparativa importante en relación con sus pares de países desarrollados.

El primero y probablemente el más limitante es que el proceso de negociaciones se realiza completamente en inglés. Para países cuya lengua madre no es el inglés, la capacidad de los negociadores y de los delegados para desenvolverse con facilidad en discusiones técnicas, en un inglés diplomático y formal que les habilite identificar sutilezas, diferencias entre sinónimos o realizar bromas suele ser muy limitada. Esto muchas veces puede causar que un científico o técnico muy capaz luzca incompetente u opte por no participar. Esta es una de las razones principales por la que muchos países nombran como negociadores a funcionarios de misiones diplomáticas o de los ministerios de relaciones exteriores, mientras que los delegados con mayor conocimiento técnico, pero un manejo más limitado del idioma, los apoyan, pero no son negociadores en sí mismos.

El segundo reto tiene que ver con lo intimidante que pueden ser los procesos de negociación bajo Naciones Unidas. Es evidente en cualquier sesión de negociaciones que varios delegados han participado durante muchos años, que son mucho más elocuentes y que se sienten completamente cómodos con intervenir y participar frecuentemente. Además, normalmente cualquier sesión de negociación se da en un salón con entre 50 y 200 delegados y observadores, y todas las intervenciones se realizan en micrófonos y pueden incluso proyectar al delegado en pantallas gigantes. Por esto, es importante que los negociadores, en particular, no tengan miedo escénico o problemas con hablar en público. Especialmente para nuevos negociadores, este puede ser un desincentivo para participar.

Un tercer reto al que son especialmente vulnerables los países en desarrollo es la continuidad de los negociadores. No es poco común que en las delegaciones de países desarrollados los negociadores hayan estado involucrados desde la COP1, mientras que en países en desarrollo existe una rotación mucho más alta de participantes. Esto es una desventaja desde el punto de vista técnico, pero es también un limitante, ya que la continuidad en los procesos genera amistades y relaciones cercanas entre delegados, y estas son las principales instancias en las que se dan coordinaciones o diálogos informales. Por esto, es importante que los nuevos delegados hagan un esfuerzo para sumarse a círculos pequeños de negociadores experimentados y cultivar relaciones y amistades. Los países deben también esforzarse por mantener continuidad de sus delegados, especialmente de los negociadores técnicos.

Como cuarto reto debe resaltarse al conocimiento técnico. Las negociaciones son en su gran mayoría parte de un proceso de largo plazo. Las discusiones suelen ser el resultado de mandatos, talleres, reuniones técnicas o decisiones que arrancaron las temáticas hace varios años. Esto pone en una ventaja grande a negociadores con mejor memoria histórica de los procesos e implica que los nuevos negociadores deben estudiar extensivamente las temáticas y participar en varias sesiones antes de estar en un nivel comparable al de negociadores experimentados.

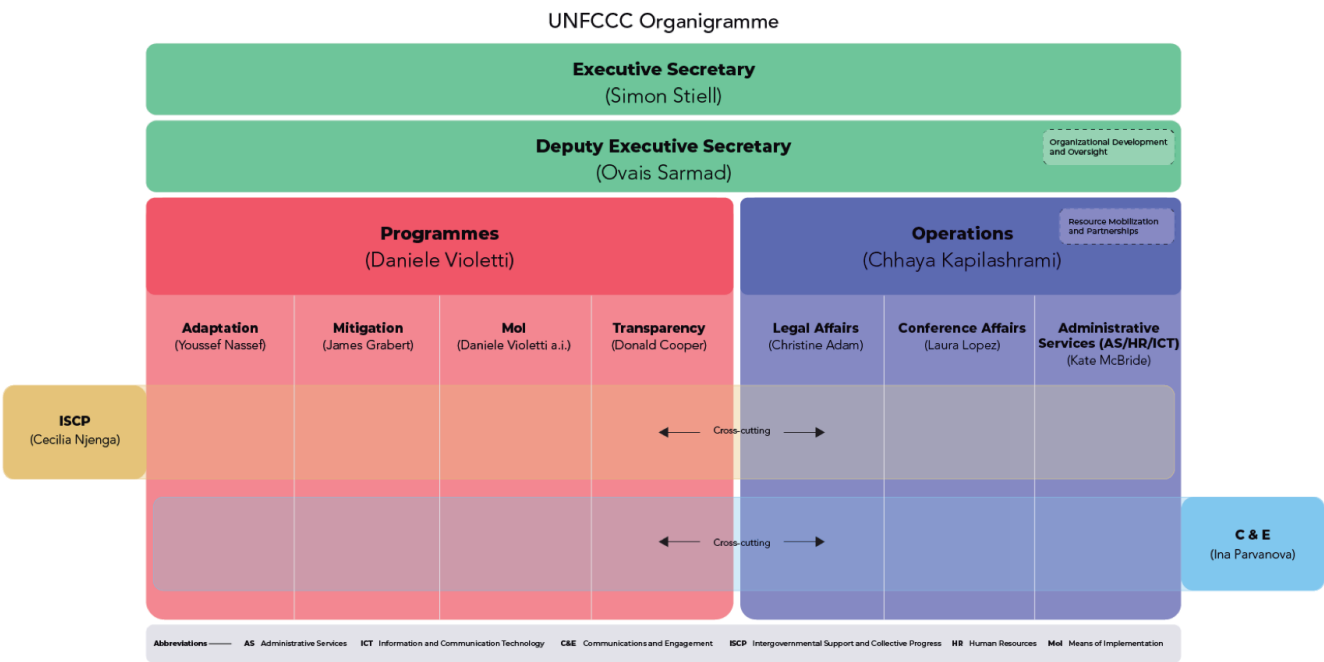
Un último reto que vale la pena mencionar tiene que ver con la vocación para participar en los procesos. Las sesiones de negociación arrancan temprano en la mañana y terminan muy tarde en la noche o en la madrugada. Además, el hecho de que cada delegado o negociador este encargado de temas diferentes implica que la responsabilidad de participar en las sesiones recae sobre cada uno y es difícil para los jefes negociadores o jefes de delegación asegurarse de que la participación de cada funcionario es apropiada. Por esta razón, no es poco común que en las sesiones de negociación formal los delegados de países en desarrollo no asistan, pese a que han sido designados para participar. Suele haber muchas veces mayor convocatoria en una reunión interna de coordinación que en las negociaciones, ya que los delegados optan por faltar para avanzar en su trabajo desde la capital o en el peor de los casos, hacer turismo. Las delegaciones numerosas de países en desarrollo no garantizan una participación efectiva o que el país al que representan pueda influenciar de las decisiones que tome la conferencia eficientemente.

Debe reconocerse qué hay varios tipos de miembros que pueden formar parte de una delegación nacional. Pueden asistir funcionarios con agendas de reuniones bilaterales, con la intención de participar en eventos paralelos o incluso sin agenda o idea clara de qué harán durante una conferencia. Sin embargo, el hecho de ser acreditados como parte de la delegación oficial no implica que los delegados sean o vayan a tener el rol de negociadores. La preparación previa a una sesión de negociaciones debe identificar desde un inicio quienes tendrán este rol y debe asegurarse de que estén y sean capacitados para ese fin. Es solo a través de negociadores preparados apropiadamente que un país podrá influenciar las decisiones de una conferencia. Sin ellos, la delegación no podrá perseguir el objetivo de asegurar que los resultados vinculantes de las negociaciones reflejen intereses nacionales, sin importar la importancia que se le dé a esta meta en su posición nacional.

# 8. El secretariado de la UNFCCC

Para cerrar esta guía, queremos resaltar que la Secretaría de la UNFCCC está compuesta de profesionales dedicados a apoyar a los países en desarrollo a implementar los compromisos derivados de la Convención, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. Los países del Sur Global no deben tener duda de buscar su apoyo en cualquier momento o contactarse con la Secretaría para establecer un diálogo sobre cualquier tema de necesidad.

Entre otras cosas, el Secretariado mantiene también los registros de documentación de los países en relación a sus acciones para implementar los compromisos internacionales de cambio climático, incluyendo Comunicaciones Nacionales, Comunicaciones de Adaptación, Reportes Bienales, Reportes Bienales de Transparencia, NDCs, y organiza a los equipos técnicos que revisan esta información y establecen relaciones con los países sobre ella.



**Grafico 3 – Organigrama de la UNFCCC. Fuente: UNFCCC.**

La UNFCCC está liderada por su Secretario(a) Ejecutivo(a). A finales del 2023, se encuentra en oficina el 6to Secretario Ejecutivo de la UNFCCC, Simon Stiell, en oficina desde agosto de 2022. Su rol como mayor autoridad en el segmento climático de Naciones Unidas es principalmente político. Mantiene

reuniones de alto nivel con representantes de organizaciones internacionales, organismos multilaterales y países. Bajo el Secretario Ejecutivo se encuentra el Secretario Ejecutivo Adjunto, cuyo rol es asesorar a la Secretaria Ejecutiva y al personal de la Convención en temas relacionados al desarrollo y fortalecimiento del Secretariado como organización, incluyendo planificación estratégica, la planificación presupuestaria, el monitoreo y la evaluación.

El Personal de la Secretaría es de alrededor de 450 personas divididas en dos departamentos:

- Coordinación de Operaciones, a cargo de Chhaya Kapilashrami, que se encarga de asegurar el enfoque estratégico, coordinación efectiva y mejora continua en coordinación con la coordinación de programas. ([ckapilshrami@unfccc.int](mailto:ckapilshrami@unfccc.int))
  - División de Asuntos Legales, a cargo de Christine Adam, provee servicios legales para el cumplimiento de las actividades que son mandadas por la Convención, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, incluyendo todos los resultados del Programa de Trabajo de Acuerdo de París. Esta división se asegura de que los órganos subsidiarios funcionen en concordancia con todos los requerimientos de procedimiento, legales e institucionales y de que todos los grupos de negociación, co-presidentes, facilitadores y equipo del Secretariado reciba asesoramiento legal cuando sea necesario. ([cadam@unfccc.int](mailto:cadam@unfccc.int))
  - División de Servicios Administrativos, Recursos Humanos y Tecnologías de la Información y Comunicación, a cargo de Kate McBride. Esta división se encarga de las operaciones diarias del Secretariado y sus equipos. ([kmcbride@unfccc.int](mailto:kmcbride@unfccc.int))
  - División de Asuntos relacionados a Conferencias, a cargo de Laura Lopez. Esta división se encarga de la organización de sesiones de los órganos subsidiarios, talleres y otros eventos bajo el sistema de la UNFCCC. Se encarga de todos los detalles incluyendo el apoyo financiero, documentos, registro y acreditación de participantes. ([llopez@unfccc.int](mailto:llopez@unfccc.int))
- Coordinación de Programas, a cargo de Daniele Violetti, que ofrece dirección estratégica y supervisión de los programas de adaptación, medios de implementación, mitigación y transparencia. ([dvioletti@unfccc.int](mailto:dvioletti@unfccc.int))
  - División de adaptación, liderada por Youssef Nassef. Encargada de ofrecer guía y apoyo a los países sobre todos los aspectos de la adaptación, así como sobre las bases científicas detrás y los objetivos globales de la acción climática. Provee de información a los países y se relaciona con un amplio espectro de actores para promover el desarrollo resiliente al clima. ([ynassef@unfccc.int](mailto:ynassef@unfccc.int))
  - División de Medios de Implementación, liderada por Daniele Violetti. Tiene por objetivo apoyar a los países en el acceso y movilización de apoyo para la implementación de la Convención, Protocolo de Kioto y Acuerdo de París, apoyando la arquitectura de financiamiento climático, la cooperación internacional, los procesos de desarrollo y transferencia de tecnologías y los arreglos para desarrollo y fortalecimiento de capacidades. Apoya el trabajo del Comité Permanente de Financiamiento y el Comité Ejecutivo de Tecnología, y facilita el intercambio de conocimiento a través del Comité de París de Desarrollo de Capacidades. ([dvioletti@unfccc.int](mailto:dvioletti@unfccc.int))
  - División de Mitigación, liderada por James Grabert. y apoya la implementación de acción climática ambiciosa en línea con el objetivo de limitar el aumento de temperatura por encima de los 2 grados centígrados, con esfuerzos hacia lograr 1.5 grados por encima de niveles

pre-industriales. Apoya a países en el desarrollo, comunicación e implementación de sus NDCS, fortaleciendo la claridad, transparencia, entendimiento y contabilidad de las mismas.

([jgrabert@unfccc.int](mailto:jgrabert@unfccc.int))

- División de Transparencia, a cargo de Donald Cooper. Apoya la implementación del Marco de Transparencia bajo el Acuerdo de París, que consiste de los Reportes Bienales de Transparencia. Provee asistencia técnica a países en desarrollo y formación para expertos vinculados en el proceso de reporte, revisión y análisis. También está encargada de apoyo metodológico en inventarios de gases de efecto invernadero, REDD+, el programa de trabajo de Agricultura, guías del IPCC y métricas comunes. ([dcooper@unfccc.int](mailto:dcooper@unfccc.int))

Los países, o cualquier actor no gubernamental, no deberían dudar en entablar contacto con la Secretaría para recibir cualquier asesoramiento, responder cualquier pregunta, u organizar sesiones de fortalecimiento de capacidades, conforme las necesidades que puedan existir.

The background of the entire page is a dark blue color with a white topographic map pattern. The pattern consists of numerous concentric, irregular lines of varying thickness, creating a sense of depth and movement, similar to contour lines on a map.

# Fundación Avina

[www.avina.net](http://www.avina.net)



[@avina.net](https://www.facebook.com/avina.net)



[fundacionavina](https://www.instagram.com/fundacionavina)



[@fundacionAVINA](https://twitter.com/fundacionAVINA)



[@fundacionavina](https://www.youtube.com/fundacionavina)