



**FLACSO**  
ARGENTINA

# **MAESTRÍA EN DERECHO Y ECONOMÍA DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

CICLO 2016/2021

**Tesis para optar por el grado académico de  
Magíster en Derecho y Economía del Cambio Climático**

**Título:** “Expectativas y dificultades entre la transparencia y el *accountability*  
en el régimen climático multilateral”

**Autor:** Stefanía D’Annibali

**Directora:** Soledad Aguilar

**Buenos Aires, 13 de marzo de 2022**

## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b> .....	<b>3</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b> .....	<b>4</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS</b> .....	<b>4</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I – INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>6</b>
SECCIÓN I.1 - INTRODUCCIÓN .....	6
A. <i>El mayor problema de acción colectiva</i> .....	7
B. <i>La gobernanza equitativa de la producción de texto</i> .....	8
C. <i>La construcción de la confianza a través de la obligación de reporte</i> .....	10
D. <i>Transparencia, accountability y ambición en la gobernanza climática</i> .....	15
SECCIÓN I.2 – REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y MARCO TEÓRICO .....	17
A. <i>Corrientes teóricas: gobernanza by disclosure y la transparencia</i> .....	17
B. <i>Definiciones, efectos y potencialidad de la transparencia</i> .....	23
C. <i>Accountability: definiciones y abordajes</i> .....	27
SECCIÓN I.3 – ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	35
A. <i>Pregunta de Investigación</i> .....	35
B. <i>Hipótesis</i> .....	35
C. <i>Objetivos</i> .....	35
D. <i>Metodología</i> .....	36
<b>CAPÍTULO II – NORMAS DE REPORTE Y TRANSPARENCIA</b> .....	<b>39</b>
SECCIÓN II.1 - ETAPA 1: ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS NORMAS DE TRANSPARENCIA PRE-PARÍS .....	39
SECCIÓN II.2 – ETAPA 2: ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS NORMAS PRE-PARÍS .....	53
SECCIÓN II.3 – ETAPA 3: ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE LAS NORMAS PRE-PARÍS.....	61
SECCIÓN II.4 – ANÁLISIS COMPARADO DE LAS NORMAS DE BR/BUR VS. BTR.....	83
<b>CAPÍTULO III – CONCLUSIONES: EL POTENCIAL TRANSFORMADOR DE LOS BTR</b> .....	<b>101</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA CITADA</b> .....	<b>104</b>

## Resumen

La transparencia en el marco del régimen climático multilateral es desde los inicios uno de los pilares fundamentales de la arquitectura climática. Ha sido y, aún es, la principal obligación de resultado que tienen los países que son Parte de la Convención Marco de Naciones Unidas frente al Cambio Climático. Esta tesis buscará responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿hay una mejora sustantiva en las normas y en la gobernanza de la transparencia, entre el nuevo marco reforzado de Katowice y el enfoque anterior de MRV bajo la CMNUCC, que permita esperar un aumento real de la ambición climática? Para ello se estudiará la relación entre la capacidad transformadora de la transparencia y el *accountability* en el contexto de la gobernanza climática multilateral. Se toma como marco teórico al constructivismo crítico y en particular los conceptos planteados por Cipler *et al* (2018) para analizar la evolución de las normas y estándares de reporte y examen de la CMNUCC. La selección de este marco analítico se basó en el entendimiento de la autora, a partir de su experiencia profesional como negociadora, de que las normas de transparencia no son aspectos neutrales, sino que están atravesados por conflictos geopolíticos, y son, en sí mismas, espacios de lucha donde se define qué se muestra, ante quiénes, y según qué estándares.

A partir del análisis de la performance de las normas de transparencia vigentes hasta el momento se concluyó que los arreglos de transparencia en implementación si bien han logrado ciertos resultados positivos en términos del desarrollo de las capacidades nacionales y la generación de arreglos institucionales, no logran superar las principales disfuncionalidades de la transparencia y se encuentran atravesados por conflictos geopolíticos que explican los avances en el reporte de inventarios de GEI pero no en mitigación o sobre el apoyo provisto.

Asimismo, en función del análisis realizado sobre las distintas etapas del proceso de transparencia se considera que el potencial de transformación de la transparencia climática es bajo ya que no permite superar disfuncionalidades claves que reduzcan las brechas de información entre los actores, empoderando a los más débiles, y poniendo en evidencia la responsabilidad de los poderosos en el marco de la CMNUCC. Siguiendo con este razonamiento se concluye afirmando la hipótesis planteada en esta tesis: el potencial transformador de la transparencia no se concretaría acabadamente en el marco de la gobernanza climática multilateral a pesar de los cambios en las normas y en la gobernanza que surgen con el Acuerdo de París. Esto se debe a que las nuevas normas también están completamente atravesadas por conflictos geopolíticos relacionados con problemas de cooperación y equidad que podrían no favorecer un aumento real del *accountability*.

## Índice de figuras

FIGURA I.1 .....	13
FIGURA II.2 .....	45
FIGURA II.3 .....	66
FIGURA II.4 .....	67
FIGURA II.5 .....	67
FIGURA II.6 .....	77
FIGURA II.7 .....	86
FIGURA II.8 .....	90
FIGURA II.9 .....	99
FIGURA II.10 .....	100

## Índice de tablas

TABLA I.1 .....	14
TABLA II.2 .....	50
TABLA II.3 .....	56
TABLA II.4 .....	64
TABLA II.5 .....	69
TABLA II.6 .....	70
TABLA II.7 .....	72
TABLA II.8 .....	73
TABLA II.9 .....	77
TABLA II.10 .....	78
TABLA II.11 .....	94
TABLA II.12 .....	94
TABLA II.13 .....	96

## Agradecimientos

Hacer y sobre todo terminar esta tesis representó un desafío enorme tanto a nivel personal como académico que realmente no hubiera sido posible sin el apoyo incondicional de mi compañero de aventuras que me empujó, cuidó y acompañó en todo el proceso. También quiero agradecerle a mi mamá quien siempre me enseñó a seguir adelante y a enfrentar la vida con fortaleza y pasión.

A mis amigas Luly y Jaz con quienes tengo el enorme placer de compartir la pasión por cambio climático. En particular a Luly por leer y comentar esta tesis a contra reloj. A Euge por todas las mañanas de tesis compartidas que me permitieron sostener una constancia suficiente para eventualmente terminarla. A Sole y Maca, por todos los espacios y oportunidades brindadas para que pueda entrar al mundo de la transparencia climática y de las negociaciones internacionales que tanto me apasionan.

Por último, agradecerles a Matías, Marcelo y Enrique tanto por el tiempo brindado para las entrevistas, pero en particular por toda su generosidad al enseñarme gran parte de todo lo que se hoy sobre las negociaciones climáticas.

## CAPÍTULO I – Introducción y aspectos metodológicos

### Sección I.1 - Introducción

El cambio climático es la mayor problemática de acción global colectiva del siglo XXI, cuya solución depende de la participación de todos los países. La transparencia es y ha sido siempre un aspecto central del régimen climático al ser considerada como condición necesaria para alcanzar las metas de la Convención Marco de Naciones Unidas frente al Cambio Climático (CMNUCC) y como medio para fortalecer la rendición de cuentas o *accountability* y la eficacia de las acciones. Desde el inicio fue considerada como un pilar fundamental asociado a una supuesta “capacidad transformadora” de volver visible lo que los países están haciendo y aumentar la confianza mutua de que todos están realizando progresos en sus compromisos climáticos. Sin embargo, después de 30 años, la ambición y la acción han crecido poco y las normas no han empujado tanto como se esperaba. Por más que las disposiciones hayan aumentado y se hayan complejizado a lo largo del tiempo, esto parecería que no se ha traducido en una mayor ambición climática favorecida por el aumento de la confianza.

Esta tesis buscará responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿hay una mejora sustantiva en las normas y en la gobernanza de la transparencia, entre el nuevo marco reforzado de Katowice y el enfoque anterior de MRV bajo la CMNUCC, que permita esperar un aumento real de la ambición climática? Para ello se estudiará la relación entre la capacidad transformadora de la transparencia y el *accountability* en el contexto de la gobernanza climática multilateral tomando la teoría de la guerra de posiciones y el continuum de transparencia de Cipler *et al* (2018). En este sentido, se empezará con una sección introductoria a los principales conceptos vinculados con la transparencia, la gobernanza y las negociaciones climáticas internacionales. Luego en la sección I.2 se hará una revisión bibliográfica describiendo la evolución de la teoría de la gobernanza *by disclosure* para luego introducir la corriente teórica que enmarcará esta tesis, el constructivismo crítico. A continuación, en la sección I.3 se describirán los principales aspectos metodológicos finalizando así el primer capítulo de la tesis.

El segundo capítulo inicia con un análisis normativo de las normas de reporte y examen de la CMNUCC que definen qué se muestra y ante quiénes. El propósito de este análisis es identificar la influencia de los conflictos geopolíticos provenientes de las negociaciones internacionales multilaterales, donde se crearon los acuerdos entre países para distribuir el esfuerzo global y generar confianza para garantizar la participación colectiva y evitar el

free-riding. A continuación, en la sección II.2 se abordará la etapa de institucionalización de las normas y los mecanismos de *accountability* y la operacionalización a través de las normas de examen. Esto será seguido en la sección II.3 por el estudio de la performance de las normas de transparencia y la identificación de posibles disfuncionalidades de la transparencia que reduzcan el potencial transformador. Para finalizar, en la sección II.4, se realizará un análisis comparativo de las normas de reporte y examen bajo la CMNUCC y sus cambios a partir del Acuerdo de París, desde la óptica de las dimensiones de la transparencia (Michener y Bersch, 2012), y del *accountability* (Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen *et al*, 2021) en pos de identificar si hay diferencias sustanciales en las normas para suponer que, a partir de París, la transparencia promoverá una alta capacidad de transformación en línea con la lógica de: a mayor transparencia, mayor aumento del *accountability*, y en consecuencia una mayor confianza y cooperación entre las Partes que se traduzca por tanto en una mayor ambición.

#### A. El mayor problema de acción colectiva

El cambio climático es un problema global y como tal ha sido abordado y discutido, desde principios de la década del 1990, en el marco de la cooperación multilateral entre Estados. Es la mayor problemática de acción global colectiva que enfrentamos en el siglo XXI, cuya solución depende de la participación de todos los países en conjunto y debe abordarse desde una perspectiva de equidad, igualdad y justicia. Esto es así ya que la atmósfera es un bien de uso público común, y en ella las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) se mezclan de manera homogénea. Por su parte, la mitigación conlleva costos económicos concretos que deben ser afrontados por alguien, pero sus beneficios son difusos y colectivos (IPCC, 2014). Además, la mitigación no es excluyente, no hay necesariamente un correlato entre quien mitiga y quien se beneficia por las reducciones de los GEI, todos se favorecen paguen o no sus costos (Ostrom, 2009, pág. 7). Por todo esto, no se puede lograr una acción exitosa contra el cambio climático sin la participación de todos, y en particular de los grandes emisores, ya que los efectos del calentamiento global no reconocen fronteras físicas ni temporales.

Una de las problemáticas principales en este contexto complejo se debe a la falta de cooperación junto con la generación de un gran incentivo al *free-riding*. Esto ocurre ya que si varios países no actúan y se benefician de la acción de los otros, podría pasar que estos últimos dejaran de actuar también y se derive en una inacción colectiva que afectaría tanto a las generaciones presentes como a las futuras (Ostrom, 2009, pág. 8). Esto sucedería debido a que, como se mencionó anteriormente, si un país se puede beneficiar de la

mitigación que realiza otro país, por tanto, no contaría con estímulos suficientes para aumentar la ambición de su acción climática manteniéndose así el *status quo*. En consecuencia, esta falta de acción perjudicaría a todos, ya que los impactos del cambio climático se manifiestan no solo en el país que emite mayor proporción de GEIs, sino también en aquellos que tienen un aporte insignificante. Esto se debe a que, si bien las concentraciones se redistribuyen a una escala macro, a nivel local la magnitud de los impactos varía y se exagera en función de la localización geográfica y de condiciones ambientales y económicas preexistentes, tales como la calidad de la infraestructura o la existencia o no de planes de respuesta ante eventos extremos (Ostrom, 2009, pág. 6).

Las negociaciones internacionales multilaterales sobre cambio climático han buscado principalmente alcanzar acuerdos entre los países para distribuir el esfuerzo global, generar confianza entre las partes para garantizar la participación colectiva necesaria y evitar el mencionado *free-riding* (Ostrom, 2009, pág. 11). El régimen de cambio climático se crea en 1992 con la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas frente al Cambio Climático (CMNUCC), que es el contexto donde se dan las negociaciones multilaterales. Dos veces al año se reúnen todos los países o Partes de la Convención para negociar una solución colectiva a este problema global. A mitad de año tienen lugar las sesiones de los organismos subsidiarios permanentes— SBI <sup>1</sup> y SBSTA<sup>2</sup> (por sus siglas en inglés) – que dan apoyo técnico a la Conferencia de las Partes (COP) en temas de implementación y ciencia y tecnología; y a fin de año tiene lugar la reunión de la Conferencia de las Partes la cual funciona como organismo supremo de gobierno dentro del régimen climático según lo establecido en el artículo 7 de la CMNUCC.

## B. La gobernanza equitativa de la producción de texto

La gobernanza del régimen climático se da en el marco de la cooperación multilateral. Este tipo de cooperación establece un conjunto de reglas mínimas comunes con el objetivo de resolver y superar los diferentes aspectos y desafíos que surgen de este problema global.

---

<sup>1</sup> *Subsidiary Body for Implementation* u Órgano Subsidiario de Ejecución. Como establece la CMNUCC en su artículo 10, tiene por objeto ayudar a la COP en la “en la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo de la Convención.” Sus tareas principales se enfocan en examinar la información recibida en función de las obligaciones creadas en el artículo 12 de la CMNUCC. En particular, a partir de 2014, con la entrada en funcionamiento de los Acuerdos de Cancún, las tareas del SBI se centraron cada vez más en el avance de las cuestiones de la medición, la reporte y la verificación (MRV por sus siglas en inglés), y en el lanzamiento de dos procesos: el proceso de evaluación y examen internacionales (IAR por sus siglas en inglés), y el proceso de consultas y análisis internacionales (ICA, por sus siglas en inglés).

<sup>2</sup> *Subsidiary Body for Scientific and Technology Advice* u Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico. Tal como establece la CMNUCC en su artículo 9, tiene por objeto ayudar a la COP mediante el suministro de información y asesoramiento sobre cuestiones científicas y tecnológicas relacionadas con la Convención. Luego con la adopción del Protocolo de Kyoto y del Acuerdo de París se expandió el mandato de este órgano subsidiario.

Uno de ellos, se relaciona con las nociones de justicia y equidad en la distribución de los costos y los beneficios de la acción climática sobre todo desde la óptica de la responsabilidad histórica y actual del problema. Las discusiones sobre los diferentes entendimientos que hay sobre qué es justo y equitativo están detrás de la lentitud del avance de la acción climática. En el régimen de cambio climático, se busca alcanzar una igualdad en la acción de hecho y no tan solo legal entre los países Parte, es decir, una igualdad que se implemente a través de diferentes derechos y obligaciones que se apliquen y que no solamente se quede en el texto de la norma. Además, se espera que la distribución del esfuerzo sea en función de las responsabilidades históricas, de los diferentes puntos de partida y de las diversas capacidades de hacerle frente (Rajamani *et al*, 2017). Esto se cristalizó en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas (CBDR-RC por sus siglas en inglés), pilar fundamental del régimen internacional de cambio climático.

Desde el comienzo, en la formulación de la CMNUCC estuvo basada en la noción de equidad, tal como se establece en el artículo 3 que dice: “Las Partes deberán proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la *equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades.*” (CMNUCC, 1992, art. 3). Sin embargo, a lo largo de los años este principio ha sido una de las fuentes principales de disputa en términos de alcance y de entendimiento (Rajamani & Guérin, 2017, p. 81). Tanto en la CMNUCC como en el Protocolo de Kyoto (PK por sus siglas en inglés), la diferenciación se enfocó desde las responsabilidades históricas, lo cual derivó en mayores obligaciones para los países desarrollados en cuanto a liderar la acción climática, cumplir con mayores exigencias de reporte y revisión de lo reportado, y de la provisión de apoyo a los países en desarrollo. Sin embargo, a partir de la COP de Bali (2007) se puede identificar una transición con el abandono de la designación de los países según los anexos de la CMNUCC. Esto se cristaliza en los llamados Acuerdos de Cancún de 2010 (Decisión 1/CP.16), cuando se incrementan las obligaciones de reporte para los países en desarrollo y se crean las Acciones de Mitigación Apropriadas a Nivel Nacional (NAMAs, por sus siglas en inglés).

Luego, las decisiones de Durban (COP17, 2011) marca un punto de inflexión, cuando en el texto que da el mandato para desarrollar lo que luego será el Acuerdo de París (AP), se puede identificar como prioritario el abordaje del CBDR- RC enfocado en los distintos grados de desarrollo de los países y, por ende, en las respectivas capacidades para hacer frente al problema de cambio climático (Almang, 2020, pág. 14). Asimismo, desde 2014, el CBRD-RC comienza a ser generalmente usado junto con el calificador de “a la luz de las

circunstancias nacionales”. El CBDR- RC ha sido largamente objetado y discutido especialmente por los países desarrollados por considerarlo demasiado estático y poco representativo de las cambiantes realidades económicas de los países (Rajamani & Guérin, 2017, pág. 82). Este principio fue evolucionando desde un sistema completamente bifurcado con obligaciones específicas y metas cuantificables solo para los países desarrollados (CMNUCC y en el Protocolo de Kyoto) a una mezcla de provisiones obligatorias y no obligatorias aplicables a todas las Partes (Acuerdo de París) junto con una diferenciación dinámica, a partir de las circunstancias y capacidades nacionales operacionalizada a través de atenuantes como las flexibilidades en la implementación de las mencionadas provisiones (Ferreira & Voigt, 2016).

El régimen de cambio climático para ser efectivo y ambicioso depende de la participación de todos los países, y para que ello sea posible, cada país debe percibir que los otros países están aportando de la misma manera, deben tener la percepción de que la repartición del esfuerzo es equitativa y justa para todos (Ferreira & Voigt, 2016). Todos los países quieren sentir que están aportando lo que les corresponde y que sus vecinos también están haciendo su parte. Para que pueda haber cooperación y confianza no se debe percibir un desbalance marcado entre los aportes propios y los que consideran que debería hacer otro país. “En ese sentido, la diferenciación permite generar espacios para el acuerdo, ampliando la participación y contribuyendo así a generar un régimen universal para dar respuesta al fenómeno del cambio climático” (Almang, 2020, pág. 4).

### C. La construcción de la confianza a través de la obligación de reporte

La transparencia es y ha sido siempre un aspecto central del régimen climático. Esto se puede observar en las múltiples fuentes de financiamiento existentes para fortalecer las capacidades de reporte, en el hecho de tener una senda de negociación exclusiva en el proceso multilateral de negociación, en el extenso *corpus* teórico desarrollado sobre el rol de la transparencia climática (ver Sección I.2) y, sobre todo, al analizar las obligaciones planteadas por la Convención. Uno de los pocos mandatos que hay en el texto acordado en 1992, está vinculado con la obligación de reportar la información relevante para la implementación del objetivo global de la Convención. La CMNUCC en su artículo 12, crea la obligación de reportar toda la información vinculada con las acciones planificadas y realizadas por los países en la lucha contra el cambio climático. Los países deben presentar, cada 4 años<sup>3</sup>, los reportes conocidos como Comunicaciones Nacionales, las

---

<sup>3</sup> La periodicidad no se establece en la CMNUCC, sino en las decisiones de la COP 16. Previo a eso los países en desarrollo podían presentarlas en sus propios plazos y los países desarrollados debían seguir las fechas establecidas en las sucesivas decisiones de la COP.

cuales incluyen los inventarios nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero, las acciones de mitigación y adaptación planificadas y en ejecución, y los medios de implementación provistos, en el caso de los países desarrollados, y necesitados, en el caso de los países en desarrollo, para llevar adelante la acción climática. La CMNUCC misma le asigna a la transparencia una función de ser el vehículo habilitante para la acción climática ya que: *“la sólida base de información y datos creada a través de informes transparentes ayuda a las Partes a tomar decisiones con conocimiento de causa y a conseguir apoyo político para emprender acciones climáticas a nivel nacional. A nivel internacional, la transparencia es esencial para crear confianza entre las Partes con el fin de abordar el cambio climático. La transparencia de la información también ayuda a los países en desarrollo a identificar necesidades de desarrollo de capacidades, lo que puede generar una vía para buscar apoyo específico que permita una mayor ambición en sus acciones climáticas.” Traducción de la autora (CMNUCC, 2020, pág. 3).*

Sin ir más lejos, el sitio web de la CMNUCC cuenta con una sección completa destinada a la transparencia, donde se resalta la importancia de tener transparencia y comparabilidad, así como de tener un sistema de reporte para poder comprender y guiar la ambición y el progreso de la acción climática:

*“Para lograr el objetivo de la Convención, las Partes necesitan información confiable, transparente e integral sobre las emisiones de GEI, las acciones climáticas y el apoyo. Según la Convención, todas las Partes están obligadas a comunicar a la Conferencia de las Partes toda información relevante para la implementación de la Convención (Artículo 12). Al comunicar la información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y las acciones realizadas para reducirlas, sobre adaptación y los medios de implementación, como el financiamiento, la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades; la transparencia y su sistema de reporte permiten comprender la ambición y el progreso en las acciones climáticas y el apoyo de las Partes; así como informar a las negociaciones de la COP y proveerle orientación sobre estos temas.” Traducción de la autora (CMNUCC, 2020).*

La negociación del texto y la norma que se elabora buscan generar espacios de acuerdo y de confianza entre las Partes. Para lograr esta confianza una de las herramientas principales a la que se apela es la transparencia, ya que si los países reportan lo que están haciendo se facilita mantener la confianza al mostrar que todos aportaron algo. La transparencia en este marco ayuda a construir la confianza y la participación colectiva ya

que la publicidad de la información a través de reportes con lo que se ha hecho y de los compromisos futuros en la forma de Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) permite indicar si el nivel de esfuerzo colectivo e individual realizado está a la altura del desafío que representa el cambio climático para la humanidad (van Asselt, Weikmans, & Roberts, 2019, pág. 2).

A lo largo de la historia de la negociación de cambio climático, la norma que regula la obligación de reporte y los lineamientos de cómo hacerlos han ido evolucionando hasta llegar al Acuerdo de París (Weikmans, van Asselt, & Roberts, 2019, pág. 3). El Acuerdo de París (AP), a través del artículo 13, crea el Marco Reforzado de Transparencia (ETF, por sus siglas en inglés) como un espacio permanente de reporte que permite sostener la confianza entre las Partes luego de la presentación de sus NDC, ya que los países tendrán que reportar sobre el progreso realizado en su implementación en los reportes bienales de transparencia (BTR, por sus siglas en inglés) (Weikmans, van Asselt, & Roberts, 2019, pág. 2). Las NDCs y la obligación de presentarlas cada 5 años, además, permiten mostrar que todos los países se encuentran comprometidos, lo cual sumado al hecho de tener que presentarlas al mismo tiempo, debería colaborar para disminuir la oportunidad de *free-riding* ya que el costo social y político de no presentar su NDC aumentaría, ya que cada 5 años la expectativa de la comunidad estará puesta en estas presentaciones nacionales. El ETF facilita, también, mantener la confianza *ex-post* al reportar y mostrar qué se hizo y generar la oportunidad de revisar lo realizado, lo cual podría ser considerado como una forma de rendición de cuentas o *accountability*.

Tal como se mencionó anteriormente, a lo largo de la historia de la Convención la norma que regula la obligación de reporte y transparencia, su contenido y forma ha ido evolucionando hasta llegar al ETF. Si bien las obligaciones de reporte están en la CMNUCC misma, la transparencia como concepto formal surge a partir de la COP 13 en Bali (2007), donde se acuerda que los compromisos de acción y soporte de todos los países deberían ser medibles, reportables y verificables (MRV) (CMNUCC, 2007). Sin embargo, recién en el 2010 se convirtió en un pilar formal de la CMNUCC y en la COP 16 (Cancún) se tradujo en normas concretas, con la creación de dos procesos de reporte y examen diferenciados, según si el país que lo aplica es o no parte del Anexo I de la CMNUCC. La reglamentación de estos procesos diferenciados sucedió en la COP 17 de Durban mediante la decisión 2/CP.17(2011) donde se establecen las directrices<sup>4</sup> de reporte correspondientes a cada tipo de país. Asimismo, en esta misma COP, con la creación de la Plataforma de Durban,

---

<sup>4</sup> Si bien la traducción oficial del término "Guidelines" es Directrices en esta tesis se utilizará como sinónimos Directrices y Guías.

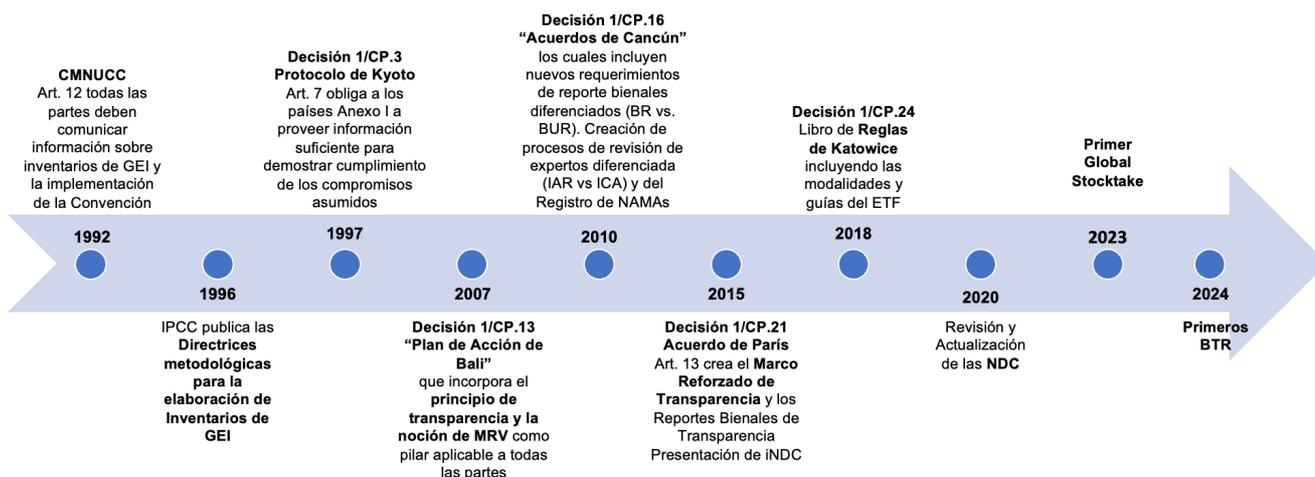
se genera el mandato de negociación de lo que luego será el Acuerdo de París, incluyendo a la transparencia como uno de los seis pilares de la negociación (Voigt & Gao, 2021, pág. 34).

Según algunos autores, uno de los mayores logros de la Convención ha sido establecer uno de los sistemas más rigurosos y respetados de reporte y revisión dentro de los acuerdos multilaterales ambientales. Tal como se mencionó anteriormente, desde 1996 los países Anexo I han reportado sus emisiones y acciones de mitigación siguiendo guías comunes de reporte y revisión (Yamin & Depledge, 2010, pág. 443). Los países no Anexo I, por su parte, han tenido que presentar primero sus Comunicaciones Nacionales y luego, a partir de 2014, los Reportes Bienales de Actualización; sin embargo, ninguno de estos reportes está sometido a una revisión técnica como ocurre con los de los Anexo I.

Tal como ocurre con muchos otros temas de la negociación, la transparencia ha sido atravesada por el conflicto acerca de la diferenciación. Históricamente, la bifurcación en las normas de reporte y examen en el marco de la CMNUCC ha supuesto cierto obstáculo para aplicar las mismas normas de transparencia a todas las Partes, limitando así la generación de información comparable (Weikmans, van Asselt, & Roberts, 2019, pág. 9). Con el Acuerdo de París y la creación del ETF la diferenciación de reporte y revisión será mayormente superada en 2024, cuando entren en vigor los nuevos Reportes Bienales de Transparencia y las Modalidades, Procedimientos y Guías (MPGs) de Katowice para el reporte de inventario de gases de efecto invernadero y el seguimiento del progreso de las NDCs.

En la figura presentada a continuación se muestra un breve resumen de los principales hitos vinculados con la transparencia climática:

**FIGURA I.1**  
**PRINCIPALES HITOS VINCULADOS CON LA TRANSPARENCIA CLIMÁTICA.**



Fuente: Elaboración propia.

En la siguiente tabla se describen brevemente los tipos de reporte que existen al momento en el régimen climático:

TABLA I.1  
TIPOS DE REPORTE

Tipo de reporte	Descripción	Tipo de países que lo presentan	Año y fuente de obligación
Comunicaciones Nacionales	En el marco de la CMNUCC, las Comunicaciones son los reportes que toda las Partes deben presentar a las Secretaría de la CMNUCC cada 4 años. Incluyen información sobre los inventarios nacionales de GEI, sobre las acciones tomadas y previstas para implementar la Convención y cualquier otra información que consideren relevante para ese fin.	Todas las partes	1992 Art. 12 de la CMNUCC
Inventarios Anuales de GEI	En el marco de la CMNUCC, las Partes que son países desarrollados deben presentar anualmente a la Secretaría de la CMNUCC sus inventarios nacionales de las emisiones por fuente y absorciones por los sumideros de GEI.	Partes listadas en el Anexo I	1995 Decisiones 3-4/CP.1

Reporte Bienal	En el marco de la CMNUCC, los BR son reportes que las Partes que son países desarrollados deben presentar a la Secretaría de la CMNUCC cada dos años. Estos informes incluyen información sobre los progresos realizados en la reducción de las emisiones, la proyección de sus emisiones previstas y el apoyo financiero, tecnológico y de creación de capacidad provisto a las Partes que son países en desarrollo, además de un resumen de las emisiones y absorciones nacionales consistentes con el último inventario nacional.	Partes listadas en el Anexo I	2010 Decisión 2/CP.17
Reporte Bienal de Actualización	En el marco de la CMNUCC, los BUR son reportes que las Partes que son países en desarrollo deben presentar a la Secretaría de la CMNUCC cada dos años. Estos incluyen información sobre las emisiones por fuente y absorciones por los sumideros, así como sobre las acciones de mitigación para cumplir con el objetivo de la Convención y el apoyo necesitado y recibido.	Partes No listadas en el Anexo I	2010 Decisión 2/CP.17
Reporte Bienal de Transparencia	A partir del Acuerdo de París, los Reportes Bienales de Transparencia serán los reportes que todas las Partes deberán presentar a la Secretaría de la CMNUCC cada dos años. Los primeros BTR deberán presentarse a más tardar el 31 de diciembre de 2024.	Todas las partes	2015 Decisión 1/CP.21

Fuente: Elaboración propia en base a Weikmans, van Asselt y Roberts 2019.

#### D. Transparencia, accountability y ambición en la gobernanza climática

La transparencia dentro del régimen climático es objeto de la negociación y el objetivo perseguido por algunas de sus normas. La transparencia es considerada como condición necesaria para poder alcanzar las metas de la Convención y como un medio para fortalecer la rendición de cuentas o *accountability* y la eficacia de las acciones de mitigación (Gupta A. , 2008, pág. 1). Desde el inicio ha sido considerada como un pilar fundamental asociado a un supuesto “potencial transformador” o “capacidad transformadora”, que surge a partir de la posibilidad que brinda de disminuir la brecha de información, de romper las relaciones

de desigualdad, de empoderar a los más débiles y de promover la rendición de cuentas exigiendo la responsabilización y reparación por los daños ambientales causados (Mason, 2019, pág. 1). Otros autores sostienen que al volver visible lo que los países están haciendo aumentará la confianza mutua de que todas las Partes están realizando progresos en el cumplimiento los compromisos climáticos, lo cual derivará en un aumento del *accountability* (Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen *et al*, 2021, pág. 2).

Sin embargo, a lo largo de los 30 años que lleva el régimen climático, la ambición y la acción han crecido a paso pequeño y las normas no han favorecido o empujado tanto como se esperaba. Por más que las disposiciones hayan aumentado en número y se hayan complejizado significativamente a lo largo del tiempo, esto no se ha traducido necesariamente en una mayor ambición climática favorecida por el aumento de la confianza entre las partes y una consiguiente cooperación colectiva.

La transparencia a través de los reportes no ha sido tan efectiva, ya que las normas terminan siendo demasiado amplias para que todos acuerden y los resultados son incomparables, y los mecanismos de rendición de cuentas tampoco son tan eficientes como se esperaba. Existe una brecha entre la robustez procedimental del conjunto de normas de reporte y transparencia creadas en el ámbito de la CMNUCC y su efectividad real tanto en términos de responsabilidad y exigibilidad, como del empoderamiento real de los afectados por los impactos y de reducción efectiva del daño ambiental (Oosterveer, Gupta, & Boas, 2019, pág. 85). Algunos autores como Mason y Gupta (2016, pág 88) plantean, que esto se debe a que las normas de transparencia, tal como están formuladas, solo persiguen una fracción superficial de los objetivos de la transparencia y no permiten superar los conflictos intrínsecos vinculados con la gobernanza de las negociaciones y con la geopolítica del cambio climático; por tanto, no terminan favoreciendo la elaboración de reportes comparables y transparentes que faciliten una adecuada rendición de cuentas.

El Acuerdo de París, a través del Marco Reforzado de Transparencia (ETF por sus siglas en inglés), pareciera proporcionar al potencial transformador de la transparencia la capacidad de superar la mencionada brecha robusteciendo la transparencia y el *accountability*. Asimismo, el ETF creado a partir del artículo 13 del AP y materializado en la decisión 18/CMA 1 también conocida como el libro de Reglas de Katowice, podría facilitar que el Acuerdo sirva como un espacio de transparencia colectiva, y de generación de política pública coordinada con potencial de realmente empujar la acción y ambición climática para cumplir con el objetivo último de la Convención.

## Sección I.2 – Revisión bibliográfica y marco teórico

### A. Corrientes teóricas: gobernanza by disclosure y la transparencia

La transparencia ha estado en el foco del análisis académico vinculado con lo ambiental y con la promoción de la sostenibilidad desde la década de 1990. Esto se da a partir de la evolución de la gobernanza global ambiental hacia la gobernanza “by disclosure” o gobernanza basada en la divulgación y la disponibilidad de la información. Esta evolución, conocida como el giro hacia la transparencia de la gobernanza ambiental o sostenible, pone el foco en la transparencia como facilitador de la gobernanza (Mason, 2019, pág. 1) y como medio para mejorar la eficiencia, la responsabilidad y/o la eficacia de los resultados de las políticas ambientales internacionales (Gupta & Mason, 2014, pág. 356).

La gobernanza “by disclosure” es definida por Gupta y Mason (2014, pág. 6) como aquella gobernanza que se apoya en la divulgación de cierta información para evaluar y orientar el comportamiento de los actores. Mol, como autor dentro de esta perspectiva, destaca la centralidad de los procesos de producción, procesamiento, utilización y flujo de la información, así como su acceso y su control, como aspectos fundamentales en las prácticas e instituciones de la gobernanza ambiental (Mol, 2010, pág. 134). Esta perspectiva surge inicialmente asociada a la democratización, al derecho a saber en pos del empoderamiento de los más débiles a partir de disminuir las brechas de información y de garantizar la redición de cuentas de los responsables de los daños ambientales. Asimismo, puede perseguir otros objetivos como el incremento de la eficiencia de los mercados y la promoción de una *performance* ambiental efectiva y equitativa socialmente (Mason, 2019, pág. 2; Mason & Gupta, 2016, pág. 82).

En esta literatura se plantea a la transparencia como un medio para mejorar el *accountability* y la efectividad de la gobernanza ambiental a partir de promover una toma de decisiones informada y de disminuir la brecha de información entre los tomadores de decisiones y los receptores de estas (Gupta & Mason, 2014, pág. 3; Oosterveer, Gupta, & Boas, 2019, pág. 85). Por su parte, Voigt y Gao, al analizar la relevancia de la transparencia en los acuerdos e instituciones internacionales, destacan que los mismos tienen mayor posibilidad de éxito tanto en su negociación como en su implementación cuando se basan en una mayor transparencia de datos e información verificable, ya que permiten fortalecer la confianza mutua entre las partes del acuerdo y en las normas que crea (Voigt & Gao, 2021, pág. 34). Este marco conceptual parte de la premisa de que *la información importa y puede empoderar*, es decir, que la información podría generar un cambio en la naturaleza

de las relaciones de poder subyacentes entre los actores (Gupta A. , 2008, pág. 4). Por tanto, un aspecto fundamental del análisis son las condiciones y formas en las cuáles la transparencia y la información empoderan.

Dentro de la literatura que estudia la expansión de la transparencia dentro de la gobernanza ambiental internacional se pueden distinguir cuatro corrientes principales. Dos de ellas analizan la transparencia en el marco de las relaciones internacionales desde un enfoque institucionalista destacando la importancia de la apertura, la comunicación y el intercambio de información como elementos centrales para una gobernanza (global) más eficaz y responsable. Estas corrientes consideran que las instituciones -entendidas como conjuntos organizados de normas y comportamientos colectivos- pueden aumentar la cooperación entre los Estados corrigiendo las asimetrías de acceso y generación de la información y racionalizando la toma de decisiones (Gupta & Mason, 2014, pág. 358). Las otras dos corrientes, los constructivistas y las perspectivas críticas de la economía política, estudian el aumento de la relevancia de la transparencia desde una perspectiva crítica, planteando que en todo análisis no se debe olvidar el contexto socioeconómico político y normativo donde la divulgación de la información se brinda (Gupta & Mason, 2014, pág. 359).

Dentro de las primeras perspectivas, la liberal institucionalista parte de un cambio de paradigma basado en principios progresistas como la libre información, la participación plena y el acceso a la justicia que resaltan la relevancia de la transparencia (Ciplet *et al*, 2018, pág. 132). En este marco se analizan los efectos de la asimetría de la información sobre el comportamiento y la toma de decisiones de los actores. Desde esta perspectiva teórica, se conecta el aumento de la transparencia en la gobernanza ambiental de manera positiva con la rendición de cuentas o *accountability*, mejorándola al disminuir las asimetrías de información entre los tomadores de decisiones y aquellos afectados por los daños ambientales que buscan responsables, y al promover una toma de decisiones más racional y basada en la evidencia. Según esta perspectiva, gracias a la divulgación de información se aumentarían los recursos y capacidades para que las partes afectadas reclamen por la responsabilidad de los tomadores de decisiones y puedan evaluar las justificaciones del daño de manera crítica, volviendo más difícil, para los responsables, manipular la información (Mason, 2019, pág. 4). Además, se reduce así la capacidad de los agentes para producir y difundir información de manera selectiva, potencialmente engañosa (Lyon & Montgomery, 2015).

El institucionalismo liberal, en su análisis de la gobernanza ambiental global, postula que la transparencia en la elaboración de normas ambientales transfronterizas fomenta la

cooperación entre Estados al hacer más abiertos y públicos los intereses comunes y los compromisos de los actores (Gupta & Mason, 2014, pág. 358). Asimismo, esta corriente suele atribuir la falla de una gobernanza eficaz basada en la revelación de información a deficiencias en el diseño institucional, o a la falta de divulgación total, o a la dificultad de integrar la transparencia en los contextos de decisión tanto para los reveladores como para los receptores de la información (Oosterveer, Gupta, & Boas, 2019, pág. 85) (Gupta & Mason, 2014, pág. 358). Esto promueve un énfasis y una preocupación particular por el diseño institucional y por la creación de capacidades en relación con la gobernanza “*by disclosure*”. Esta lógica liberal institucionalista se podría identificar como el razonamiento tras la gran centralidad que se le asigna, en el marco de la CMNUCC, a la identificación de necesidades a ser cubiertas y subsanadas mediante el “*capacity-building*” en pos de mejorar las capacidades técnicas de reporte de los países.

En el caso del institucionalismo racionalista (Bosetti, Carrao, De Cian, & Mosetti, 2013) la gobernanza *by disclosure* está estructurada en el marco de las instituciones las cuales permitirían superar las barreras de cooperación entre actores. Estas barreras surgen debido a contextos de alta incertidumbre y por la existencia de desincentivos económicos para contribuir con el bien común, como es el caso de la problemática del cambio climático, donde la mitigación es un bien no excluyente (Mason, 2019, pág. 4). En este marco conceptual las instituciones son entendidas como conjuntos de incentivos para los actores racionales, que influyen sus preferencias ambientales y afectan a las funciones de recompensa de los contaminadores. La divulgación de información vinculada a los impactos ambientales, en este contexto, ayudaría a la identificación y sanción de quienes contaminan. La difusión entonces incrementaría el poder de los actores a través de la capacidad de generar confianza a partir de la comunicación y reduciendo por tanto los incentivos para no cooperar. Dentro de esta perspectiva la transparencia es vista como una condición esencial de la cooperación ambiental internacional para superar las barreras de la acción colectiva. Por otra parte, se explican sus disfunciones asociándolas a una distorsión o sesgo de las preferencias de los actores a partir de la divulgación de datos incompletos o poco fiables, o por la falta de comparabilidad, comprensión o accesibilidad de la información ambiental (Gupta & Mason, 2014, pág. 359). La perspectiva institucional racionalista permitiría explicar la lógica y relevancia del reporte bajo la CMNUCC como medio para generar confianza entre las partes y reducir los incentivos para el *free-riding*. Además, se visualiza como trasfondo de la exacerbada atención que se le da en el contexto de reporte de la Convención a la creación de arreglos institucionales.

Por otra parte, para las corrientes más críticas, la información permite empoderar a los actores al fomentar el cuestionamiento de las configuraciones de la autoridad y de toma de decisiones que llevan a daños ambientales. Asimismo, plantean que se debe analizar lo que se divulga o transparenta y en qué contexto se hace, ya que la información divulgada está o estuvo sujeta a una intensa negociación política, en gran medida porque el alcance y el contenido de la información ambiental (y su divulgación) genera costos y beneficios desiguales para los actores involucrados (Gupta & Mason, 2014, pág. 323). Dentro de este grupo, se enmarcan las perspectivas constructivistas y las perspectivas críticas de la economía política (Newell P. , 2008). Estas últimas analizan las fuentes y localizaciones del poder, el cual se basa en las estructuras sociales y en las relaciones desiguales de la economía política global (Mason, 2019, pág. 5). Por tanto, analizan la gobernanza en el marco de la globalización económica y su potencial impacto en términos de reproducción sistémica de daños ambientales.

La perspectiva crítica de la economía política analiza los efectos del contexto socioeconómico y de los sesgos institucionales sobre la determinación de las condiciones en las cuales la información es divulgada y que terminan afectando la relación entre transparencia y *accountability*. Llamam a reconocer y analizar las condiciones en las cuales la divulgación de información termina diluyendo los esfuerzos de rendición de cuentas debido a la selección de la información que se hace y del contexto y tipo de normas de divulgación que se crean (Mason, 2019, pág. 5). Además, estos autores examinan particularmente cómo la creciente difusión de la autoridad privada y las restricciones capitalistas a la regulación internacional terminan también generando una dilución del impacto de las demandas por un mayor *accountability* a la vez que reproducen las relaciones de poder desiguales entre el Norte y el Sur global. Dentro de esta óptica, Gupta y Mason plantean una potencial paradoja del giro hacia la transparencia de la gobernanza ambiental: la transparencia es efecto y no causa de un contexto más democrático y participativo. Es decir, que la calidad y la cantidad de información divulgada, en términos de su alcance, comparabilidad, comprensibilidad, exhaustividad o accesibilidad, pueden ser consecuencia de cambios en el contexto normativo y político más amplio, en vez de ser la divulgación de información el motor para precipitarlos (Gupta & Mason, 2014, pág. 10).

Por último, para las perspectivas constructivistas el foco del análisis de la gobernanza *by disclosure* debe estar puesto en los procesos de disputa política y de negociación sobre la naturaleza de la información, en la definición de lo que es conocimiento válido, qué información se divulga y quién tiene autoridad epistémica (Mason, 2019, pág. 5). Según

esta óptica de análisis, los efectos de la transparencia sobre las relaciones de poder no tienen tanto que ver con la reducción de las asimetrías de acceso a la información para producir resultados más racionales, sino que surgen a partir de la definición sobre qué información y de quién se vuelve visible, cómo será visibilizada y en qué marco se decide eso. Desde esta perspectiva, la transparencia en sí es un terreno de disputa política dónde incluso el proceso de negociación del alcance y sobre las prácticas de divulgación genera un recorte de la comunicación; por tanto, deben ser también objeto de la gobernanza (Gupta & Mason, 2014, pág. 360), así como también los conflictos políticos existentes para determinar qué conocimiento es válido. Sobre todo, en el estudio de la gobernanza ambiental en el contexto de cambio climático que se caracteriza por la existencia de incertidumbres científicas sobre qué es un conocimiento válido y de quién es la información que importa, la información ambiental técnica está atravesada por los contextos sociopolíticos de su producción, interpretación, difusión y recepción (Gupta & Mason, 2014, pág. 9).

Asimismo, esta interpretación constructivista estudia el poder discursivo de la transparencia, haciendo foco en el empoderamiento a través de la divulgación a partir de la constitución, el uso y el debate de la transparencia misma (Mason, 2019, pág. 5). En este marco se vuelve fundamental el análisis de los contextos de creación de las normas de reporte de cambio climático, es decir, las negociaciones multilaterales donde se define qué información publica, quiénes deberán hacerlo y cómo será la revisión o evaluación de la misma. Kramarz y Park, en su artículo de 2016, profundizan incluso aún más el análisis constructivista, al plantear que la transparencia es fundamental para una adecuada rendición de cuentas en el marco de la gobernanza ambiental sólo en la medida que implique una deliberación y una interrogación de las decisiones intencionales de los tomadores de decisión para incluso determinar el diseño de los procesos de gobernanza; ya que estas decisiones son constitutivas del contexto en que se da la rendición de cuentas y afectan el qué, a quién y cómo se divulga (Kramarz & Park, 2016). Por tanto, estos autores afirman que es necesario el análisis de los procesos de creación de normas y de los contextos de los que ejercen la autoridad de gobierno para exponer realmente cómo se legitiman actores e intereses específicos en el diseño mismo de la gobernanza y sus normas.

La gobernanza “*by disclosure*” para el constructivismo crítico está influenciada por las condiciones y circunstancias contextuales en las que se mueven los múltiples participantes, que poseen dotaciones diferentes de recursos y capacidades, para apoyar, dar forma u oponerse a normas y prácticas de transparencia específicas (Gupta & Mason, 2014, pág.

323). Por tanto, se deben analizar los objetivos que persigue la gobernanza, ya sean normativos, de proceso o sustantivos, para prever el diferencial que puede aportar la transparencia en cada contexto (Gupta & Mason, 2014, pág. 12). Esta corriente teórica crítica analiza la transparencia y la divulgación de información entendiéndolas como terrenos de conflicto político en sí mismo, marcadas por un contexto histórico y sociopolítico particular que las atraviesa y moldea (Gupta & Mason, 2014, pág. 9). En particular, Gupta y Mason retoman las perspectivas críticas para desarrollar su propio marco de análisis denominado *transparencia crítica*. Estos autores plantean que es fundamental estudiar tanto el diseño de los sistemas de transparencia como los contextos normativos y políticos en los que se despliegan estos sistemas a la hora de evaluar el potencial transformador de la transparencia. Al entender a la transparencia como terreno de confrontación política se debe incorporar al análisis la historicidad y la inserción sociopolítica de las prácticas de transparencia y divulgación (Gupta & Mason, 2014, pág. 10).

Esta tesis se enmarcará principalmente dentro de las corrientes teóricas del constructivismo crítico y la transparencia crítica, aunque se tomarán algunos aspectos de las otras corrientes mencionadas. Siguiendo esta línea teórica se analizarán tanto la evolución de las normas de reporte para ver qué y quiénes reportan y ante quiénes; así como su operacionalización en mecanismos de *accountability*, pero con un foco particular en la influencia del contexto geopolítico y sus impactos positivos o negativos sobre el potencial transformador de la transparencia.

Por otra parte, Gupta y Mason en su artículo de 2016, estudian el porqué del avance de la transparencia en el marco de la gobernanza *by disclosure* a partir de definir cuatro racionalidades que podrían motivar la lógica de divulgación en distintos contextos, estas son: la democratización, la tecnocratización, la marketinización y la privatización (Mason & Gupta, 2016, pág. 83). Particularmente definen la democratización como la promoción de la transparencia por parte de los actores públicos en pos de mejorar la rendición de cuentas, la elección y la participación informada de los ciudadanos. En cuanto a la tecnocratización, la entienden como el uso de la transparencia como medio para racionalizar y mejorar la toma de decisiones a partir de reducir la asimetría de la información o a partir utilizar información técnica y especializada para respaldar la toma de decisiones vinculadas con temas "científicos". A su vez, la marketinización, según los autores, es la lógica de divulgación relacionada con darle un valor económico a los bienes ambientales, aplicada tanto por actores privados como públicos, para facilitar la creación, el funcionamiento y la expansión de los mercados de bienes ambientales, o para generar mecanismos de compensación en función del resultado. Por último, la privatización rige la

divulgación voluntaria de información por parte de actores privados en pos de mejorar su imagen pública y/o evitar regulaciones gubernamentales más estrictas. Si bien esta propuesta teórica podría ser útil para analizar la transparencia en el marco de la CMNUCC como un terreno de conflicto de intereses contrapuestos entre actores con poder desigual no será el abordaje utilizado en esta tesis.

## B. Definiciones, efectos y potencialidad de la transparencia

En cuanto a la transparencia propiamente dicha, existen múltiples definiciones en la literatura, a continuación, se mencionarán algunas de las más relevantes para el análisis de esta tesis. Florini, autora fundamental de la corriente crítica constructivista, define la transparencia como el grado en que la información está disponible a actores externos, permitiéndoles tener una voz fundamentada en la toma de decisiones y/o poder evaluar las decisiones tomadas por los actores con poder (Florini, 2007, pág. 5).

En el ámbito de la CMNUCC se han dedicado muchos recursos financieros y humanos a impulsar la creación de sistemas de transparencia para volver visible lo que hacen los distintos países. Se parte de la base de que esta transparencia es vital para mantener a los países informados sobre las intenciones y acciones de los demás, y así mejorar la rendición de cuentas, la confianza mutua y, en última instancia, la adopción de medidas climáticas más ambiciosas por parte de todos (Weikmans & Gupta, 2021, pág. 2). Sin ir más lejos, la Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC, Patricia Espinosa, destaca que:

*“Cada vez está más claro que la transparencia es fundamental para aumentar la acción climática. Garantizar que los datos se compartan abiertamente es vital para nuestros esfuerzos colectivos contra el cambio climático. Cuando vemos lo que funciona en un país, es más probable que lo intentemos en el nuestro, si es aplicable. Así la transparencia ayuda directamente a informar a los gobiernos para que aumenten sus niveles de ambición en la lucha contra el cambio climático.” Traducción de la autora. (CMNUCC, 2020, pág. 4).*

Sin embargo, aún no existe una definición única y consensuada sobre qué se entiende cuando se habla de transparencia. Según la Real Academia Española, transparente es aquello que es: “Claro, evidente, *que se comprende sin duda ni ambigüedad*” (Real Academia Española, 2014). Voigt y Gao plantean que la transparencia se suele asociar con dar visibilidad al comportamiento de individuos o grupos, a la apertura a la comunicación y a la rendición de cuentas (Voigt & Gao, 2021, pág. 33). En el marco de la elaboración de los reportes de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (GEI) se suele tomar la definición del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el

Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) aplicada en el marco de las Directrices metodológicas para la elaboración de inventarios nacionales de GEI. Según estas Directrices, los principios TACCC (por sus siglas en inglés) establecen los parámetros de calidad para la elaboración de inventarios nacionales de GEI: la T es por *Transparency* o Transparencia, la A es por *Accuracy* o Exactitud, y las C corresponden a *Consistency* o Coherencia, *Completeness* o Exhaustividad y *Comparability* o Comparabilidad. Según estos principios de calidad, la transparencia significa que:

*“las hipótesis y metodologías utilizadas en un inventario deberán explicarse con claridad para facilitar la reproducción y evaluación del inventario por parte de los usuarios de la información suministrada. La transparencia de los inventarios es fundamental para el éxito del proceso de comunicación y examen de la información”* (IPCC, 2006).

Por su parte, en el párrafo 4 de la decisión 3 de la COP5 (CMNUCC, 1999) se entiende que:

*“La transparencia significa que los supuestos y metodologías usadas para un inventario deben explicarse claramente para facilitar la reproducción y evaluación del inventario por parte de los usuarios de la información comunicada. La transparencia de los inventarios es fundamental para el éxito del proceso de comunicación y consideración de la información.” Traducción de la autora* (CMNUCC, 1999, pág. 4).

Asimismo, la decisión 4 de la COP5 (CMNUCC, 1999) extiende el uso de algunos de los mencionados principios TACCC como guía para la elaboración de las Comunicaciones Nacionales de los Países Anexo I. Particularmente en su párrafo 5 establece:

*“Para facilitar la **transparencia, la comparabilidad y la coherencia** de las comunicaciones nacionales, las Partes deberán estructurar su comunicación nacional siguiendo el esquema que figura en el anexo de estas directrices. Para garantizar **la exhaustividad**, no se excluirá ningún elemento obligatorio.” Traducción y negritas de la autora - Decisión 4/CP.5* (CMNUCC, 1999, pág. 81).

Desde la gobernanza global ambiental, la transparencia se interpreta desde una definición etimológica de: “ver a través o volver visible”, y en el contexto político de la gobernanza climática global se evalúa qué se vuelve visible, quién lo vuelve visible y por qué (Gupta A., 2008). Michener y Bersch por su parte, plantean que la transparencia tiene dos

dimensiones fundamentales: la visibilidad y la inferibilidad, las cuales se refieren al grado en que la información es completa y fácilmente localizable (visible), y el grado en que la información puede utilizarse para sacar conclusiones precisas (inferible) lo cual se relaciona con la calidad de la información (Michener & Bersch, 2013, pág. 234). Si los datos son inexactos u ocultan la información subyacente, se generan dudas sobre la capacidad para extraer conclusiones verificables de la información divulgada lo que genera que a su vez se ponga en duda la credibilidad de lo que se ha hecho visible (Michener & Bersch, 2013, pág. 238). Asimismo, estos autores hablan de que la información que se transparenta debe ajustarse en función de la audiencia, ya que de lo contrario puede ocurrir es que la información divulgada sea menos transparente al privilegiar la generalización a costa de la precisión. En esta línea plantean dos niveles de transparencia, uno indirecto donde la información puede ser comprendida por público experto y con conocimientos previos, y uno directo donde lo divulgado puede ser comprendido por todos (Michener & Bersch, 2013, pág. 239). Esta propuesta de análisis de Michener y Bersch será utilizada en esta tesis para la evaluación comparada entre los BR/BUR y los BTR para indagar cómo se manifiestan las dimensiones de la transparencia en términos de completitud, comparabilidad y la posibilidad de usarlos para inferir qué hay por detrás de los compromisos y acciones climáticas de los Estados.

Por su parte, Gupta y Mason (Gupta & Mason, 2014, pág. 3) asocian la transparencia con apertura y reducción de lo secreto, garantizada a través de una mayor disponibilidad y mayores flujos de información que permiten evaluar y/o influenciar el comportamiento de los actores (Gupta & Mason, 2014, pág. 357). A su vez, estos autores complejizan el análisis de este concepto introduciendo otros aspectos vinculados con el contexto de la divulgación y la transparencia en relación con qué información se visibiliza, de quiénes y para quiénes, y cuál es la calidad y la cantidad de información puesta en disponibilidad. Además, incorporan al estudio el aspecto normativo de la transparencia, es decir analizan también qué efectos sobre la gobernanza se esperan alcanzar a través de la transparencia. Mason y Gupta se focalizan en los efectos de la transparencia sobre las relaciones de poder y la gobernanza ambiental, analizan la capacidad de la transparencia de afectar positivamente la gobernanza al generar marcos de *accountability* que redunden en una reducción del impacto ambiental. Sin embargo, esta expectativa o potencial esperado de la transparencia no siempre se alcanza en la práctica, por ello estos autores también estudian las disfuncionalidades de la transparencia, por ejemplo, la divulgación de datos incompletos o poco fiables a través de medios poco apropiados, la imposibilidad de comparabilidad, comprensibilidad o accesibilidad de los datos divulgados; y la falta de

capacidad por parte de los destinatarios para interpretar y utilizar los datos divulgados (Gupta & Mason, 2014, pág. 8; Mason & Gupta, 2016, pág. 82).

Mol por su parte complementa el análisis de las posibles disfuncionalidades o trampas de la transparencia, es decir aquellas situaciones donde la transparencia termina teniendo un efecto opuesto al esperado al des-empoderar a los actores más débiles y replicando el sistema desigual vigente. Esto puede ocurrir cuando los requerimientos para alcanzar la transparencia son tan sofisticados y requieren de demasiados recursos financieros para aplicarlos, y en consecuencia los actores o Estados menos desarrollados se enfrentan a dificultades exacerbadas para cumplir. Asimismo, la transparencia puede tener resultados negativos cuando los destinatarios de la información divulgada no tienen las capacidades técnicas ni financieras para procesar y entender la información provista, o cuando se divulga demasiada cantidad de información y se termina “ahogando” a los destinatarios de esta (Mol, 2010, pág. 136). Estas perspectivas enfocadas en las disfuncionalidades de la transparencia serán centrales en esta tesis, en particular para comparar las normas de reporte provenientes de la decisión 1/CP.16 (2010) sobre los Acuerdos de Cancún respecto de las creadas con la decisión 1/CP.24 (2018) sobre el Libro de Reglas de Katowice en pos de identificar diferencias innovadoras que superen las mencionadas disfuncionalidades.

Dentro de la corriente crítica constructivista, Gupta, Mason, Oosterveer y Boas entre otros autores, plantean que la transparencia y sus efectos deben ser analizados en el marco del contexto socio-económico y normativo en el que están insertos para evaluar adecuadamente el poder transformador que se les asigna dentro de la teoría de la gobernanza *by disclosure* (Gupta & Mason, 2014, pág. 10; Oosterveer, Gupta, & Boas, 2019, pág. 85). Este poder se asocia con informar, empoderar y así mejorar el ambiente, y, según algunos autores es dialéctico, es decir, se ve afectado por el contexto y las normas que lo producen, pero tiene a su vez capacidad de modificar ese contexto (Gupta & Mason, 2014, pág. 12 y 22). Esta tesis analizará la influencia del contexto en las normas, su operacionalización y sus resultados reconociendo que las disposiciones normativas están insertas en un contexto conflictivo, atravesado por diferentes entendimientos sobre la equidad y la justicia respecto a las responsabilidades del cambio climático, pero donde en última instancia lo fundamental para que la acción climática se mantenga y avance, y por tanto el objetivo último de la negociación, es la participación universal.

Para Fox, el poder de la transparencia se relaciona con la respuesta que tienen los otros actores involucrados en la divulgación (Fox, 2007, pág. 666). Mason retoma este punto al

plantear que la exigencia de responsabilidad es un ejercicio relacional en el que la transparencia solo es relevante en la medida en que las partes afectadas utilicen la información revelada para producir y reproducir intereses de sostenibilidad compartidos y obligar a los detentadores del poder a justificar sus decisiones (Mason, 2019, pág. 2). Cipler *et al*, por su parte, diferencian entre alto y bajo potencial de transformación. Para ellos se da una alta capacidad de cambio cuando actores externos a la toma de decisiones pueden utilizar la información divulgada para modificar prácticas y sistemas de gobierno desiguales; mientras que una baja capacidad de transformación se da cuando la información disponible no facilita la disrupción de la inequidad y la creación de sistemas más justos (Cipler, Adams, Weikmans, & Roberts J., 2018, pág. 137). La transparencia debería permitir reducir la brecha de información entre los actores, empoderando a los más débiles, y poniendo en evidencia la responsabilidad de los poderosos. Con esta tesis en última instancia se buscará hacer una aproximación al tipo de poder transformador de la transparencia que está por detrás de la CMNUCC.

Gupta plantea varias dimensiones de análisis del potencial transformador de la transparencia. Para esta autora central de la corriente crítica es fundamental analizar los conflictos donde se define la naturaleza y la fuente de la información a divulgar, así como las diferentes percepciones que existen sobre cuestiones de accesibilidad, usabilidad, y comprensión de la información además del contexto político y cultural en el que se produce la divulgación. En su artículo de 2014 con Mason, Gupta plantea una “transparencia no accionable” cuando un mayor acceso a la información no deriva necesariamente en mejores resultados (Gupta & Mason, 2014, pág. 16). Para estos autores el potencial de empoderamiento de la transparencia se puede perder si la información que se comparte es incomparable o incompleta, está desorganizada o es tanta que termina oscureciendo más que aclarando el panorama y “ahoga” a quienes debería empoderar. Este último aspecto será analizado en el marco de esta tesis al estudiar la complejidad y poca comparabilidad que terminan teniendo los reportes de los países lo que conlleva a una baja usabilidad de estos por parte de los observadores.

### C. Accountability: definiciones y abordajes

El *accountability* es definido por otro autor de esta corriente crítica como la posibilidad de evaluar y hacer responsables por sus acciones a los actores con autoridad, así como la posibilidad de reparar a los afectados (Mason, 2019, pág. 2). Por su parte, Grant y Keohane definen el *accountability* como una relación en la que "algunos actores tienen derecho a exigir a otros en función de una serie de normas, de juzgar si han cumplido sus

responsabilidades a la luz de esas normas y a imponer sanciones si se determina que no se han cumplido esas responsabilidades” (*traducción de la autora*) (Grant & Keohane, 2005, pág. 29). La transparencia en general está asociada a la idea de una gobernanza más democrática, más legítima, efectiva y con una adecuada rendición de cuentas o *accountability*, donde la información facilite la demanda de respuestas de parte de los individuos e instituciones por sus inacciones ante ciertos estándares ambientales preestablecidos (Gupta & Mason, 2014, pág. 3).

En cuanto a la relación entre el *accountability* y la transparencia, Jonathan Fox en su artículo de 2007 analiza la asumida interconexión positiva que se da entre ellas. Fox plantea que la transparencia, si bien es una condición necesaria para la rendición de cuentas, no es suficiente; por ello estudia las condiciones en las cuales esta relación positiva entre ambos conceptos se materializa. Para hacer este análisis habla de dos tipos de transparencia y de dos dimensiones del *accountability* que interactúan dando distintos efectos. Por un lado, plantea la existencia de una transparencia opaca o difusa donde el acceso a la información no revela realmente cómo se comportan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo toman decisiones o los resultados de sus acciones y por tanto no genera una capacidad real de transformar el comportamiento. Por otro, describe a la transparencia clara como aquella que brinda información creíble tanto acerca de las instituciones como de los tomadores de decisión, permitiendo así entender cabalmente los comportamientos de los actores y las instituciones y por tanto creando un espacio para la transformación de estos comportamientos (Fox, 2007, pág. 667). En cuanto al *accountability*, habla de una dimensión blanda y otra dura, la primera relacionada con la capacidad de demandar respuestas y explicaciones por parte de los decisores (*answerability*) y la segunda vinculada con la capacidad de sancionar y/o compensar (*enforceability*) (Fox, 2007, pág. 665). Para Fox, una *accountability* que no tiene incorporada la dimensión dura no es suficiente (Fox, 2007, pág. 668). Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen, *et al*, en cambio, entienden al *accountability* como un proceso que promueve la colaboración, un entendimiento mutuo y facilitativo generador de confianza, y el empoderamiento de los participantes (Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen, Kamil, Ching, & Bernaz, 2021, pág. 3). Asimismo, definen las mencionadas dimensiones del *accountability*: la capacidad de respuesta (*answerability*) por un lado está relacionada con el hecho de que un actor determinado justifique sus acciones y comportamientos ante otros actores; por otro lado, la capacidad de sancionar y/o compensar (*enforceability*) implica un paso más al tratar de garantizar el cumplimiento de las normas a través de medidas como las sanciones

o la responsabilización por daños y perjuicios en caso de incumplimiento (Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen, Kamil, Ching, & Bernaz, 2021, pág. 1 y 2).

Hay autores que exageran aún más el planteo de Fox al sostener que la transparencia no puede estar disociada de un *accountability* real, es decir, aquella que permita la toma de responsabilidad (*answerability*) y garantice la rendición de cuentas con mecanismos de exigibilidad (*enforcement*) o sanción de los incumplidores, para poder tener un potencial transformador sobre la realidad (Newell P. , 2008, pág. 124). Si cumple con estas condiciones, el acceso y la publicidad de la información les permitiría a los actores, ya sea individuos o Estados, distinguir a los “tramposos” de los “cooperantes” dentro de las negociaciones multilaterales. Sin embargo, según Mason, cuando analizamos el *accountability* multilateral entre Estados, es decir cuando el pedido y reclamo de *accountability* y divulgación de información es entre Estados, se dificultan las condiciones para que la transparencia promueva el *accountability*. Esto se debe principalmente a cuestiones vinculadas con la soberanía nacional de cada Estado y los altos costos de acceso a la información que existen para los actores domésticos que reclaman una rendición de cuentas de su Estado por daños ambientales internacionales (Mason, 2008, pág. 9).

En el marco multilateral, el componente de exigibilidad suele quedar excluido de la discusión de entrada ya que los países tienden a ser reacios a los mecanismos más sólidos de cumplimiento de las obligaciones internacionales. Es por ello que no sorprende que no exista referencia explícita alguna de la noción de *accountability* en decisiones o instrumentos multilaterales adoptados bajo la CMNUCC (Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen, Kamil, Ching, & Bernaz, 2021, pág. 2). Aún así es posible afirmar que el concepto está presente de manera subyacente en los mecanismos de transparencia a modo de toma de *responsabilidad o deber de respuesta (answerability)* pública, a través de los ciclos de presentación de reportes sobre las tendencias de las emisiones de GEI y las acciones climáticas nacionales, y la revisión y/o el análisis internacional de estos informes presentados por los países.

Gao y Voigt definen *accountability* en el contexto del Acuerdo de París “como la posibilidad de responsabilizar a las Partes por su actuación a la luz de la naturaleza y el contenido de las disposiciones pertinentes del Acuerdo y en relación con los mecanismos y procedimientos establecidos en el mismo” (*traducción de la autora*) (Voigt & Gao, 2021, pág. 32). De esta manera, los autores recortan el entendimiento del *accountability* en el contexto de las negociaciones climáticas con sus normas y limitaciones al focalizarse en la

responsabilidad por las acciones o inacciones en función de los principios del proceso de implementación del ETF, es decir, un proceso que sea “facilitativo, no adversarial, no punitivo y en un ámbito de confianza mutua” (Voigt & Gao, 2021, pág. 32).

De manera similar pero con nomenclatura diferente, Kramarz y Park plantean que hay dos tipos de *accountability*: uno que se enfoca en los procesos de toma de decisión (comparable al *answerability*) y otro que lo hace en los resultados o impactos (comparable al *enforcement*). A partir de estos dos tipos, el análisis de la rendición de cuentas debe hacerse en dos niveles, uno *ex-ante* evaluando el diseño de las instituciones de gobierno; y otro *ex-post* que examina la implementación de acciones dentro del marco de las instituciones de la gobernanza ambiental (Kramarz & Park, 2016, pág. 5 y 8). Para estos autores el *accountability* será efectivo solo cuando sea aplicado en estos dos niveles ya que de esta manera se pueden evaluar tanto los objetivos perseguidos al crear las instituciones junto con los resultados efectivamente alcanzados. En cambio, si se enfoca solamente en los resultados alcanzados, para estos autores se corre el riesgo de invisibilizar disfunciones en las instituciones que surgen debido a que las motivaciones ambientales de los tomadores de decisiones están subyugadas por otros tipos de motivación ya sean económicas, morales o políticas. Para estos autores, es tan importante estudiar: ¿quién elige el enfoque para abordar un problema ambiental? ¿qué prejuicios sostiene estas elecciones? ¿a quién tienen que rendir cuentas los tomadores de decisiones al dar prioridad a determinados objetivos? ¿cuáles son los objetivos intrínsecos de estas instituciones, y dónde está la responsabilidad de elegir estos objetivos?, como también la evaluación de si se produjo o no algún daño (Kramarz & Park, 2016, pág. 9). Para Kramarz y Park, la rendición de cuentas termina siendo una herramienta débil para evitar el daño ambiental ya que, en general, en el marco de la gobernanza ambiental los procedimientos de *accountability* se crean y aplican para evaluar las acciones en el marco de las instituciones, pero no existe una rendición de cuentas que evalúe y cuestione el objetivo mismo de la institución, por lo cual mayor *accountability* puede no generar menor daño si la institución misma no busca disminuir el impacto ambiental (Kramarz & Park, 2016, pág. 3).

Profundizando el análisis sobre el potencial de la transparencia y su capacidad de empoderamiento, Mason plantea cuatro hipótesis que permiten categorizar los supuestos efectos de la transparencia e identifican diferentes mecanismos de empoderamiento de los demandantes de *accountability* que surgen a partir de la divulgación de información relacionada con lo ambiental (Mason, 2019, pág. 2). Las primeras dos están vinculadas con el mecanismo que plantea que la divulgación de información favorece la capacidad de

dar respuesta o *answerability* al permitir que los demandantes de información puedan pedir explicaciones sobre los daños ambientales sufridos y puedan, a su vez, comprender las respuestas que los responsables brindan. En este marco, la primera hipótesis que plantea Mason se relaciona con la reducción de las asimetrías de información entre decisores y ciudadanos, mientras que la segunda hipótesis establece que la divulgación de información aumenta la capacidad de los ciudadanos de evaluar las justificaciones brindadas por los tomadores de decisión. La tercera hipótesis por su parte se relaciona con la posibilidad de afectar el comportamiento de los tomadores de decisiones a partir de la demanda de una rendición de cuentas. Este mecanismo de empoderamiento se produce en función del aumento de la capacidad de los demandantes de monitorear y pedir explicaciones, así como la posibilidad de aplicar sanciones a los responsables del daño ambiental. Esta tercera hipótesis plantea que el revelamiento de información aumenta la capacidad de los demandantes de orientar e influir las decisiones de gobierno (Mason, 2019, pág. 3). Por último, la cuarta hipótesis se relaciona con el mecanismo de empoderamiento que surge a partir del cuestionamiento político de las configuraciones de autoridad y toma de decisiones que producen daños ambientales y la capacidad de los demandantes de afectar el diseño de las normas de divulgación y de las decisiones ambientales en última instancia.

Para estructurar el análisis de la relación entre transparencia y *accountability* esta tesis tomará como perspectiva teórica principal el enfoque del constructivismo crítico planteado por Ciplet *et al* en su artículo de 2018 sobre la capacidad transformativa de la transparencia. Se parte desde la premisa que reconoce que la transparencia en el contexto de la gobernanza ambiental global se ha convertido en un terreno central de conflictos políticos entre actores con intereses contrapuestos (Ciplet, Adams , Weikmans, & Roberts J. , 2018, pág. 131). Estos autores desarrollan un marco analítico para evaluar en qué medida las prácticas y arreglos de transparencia permiten empoderar a los actores, ya sea para reforzar o transformar el sistema desigual actual (Ciplet, Adams , Weikmans, & Roberts J. , 2018, pág. 133). En primer lugar, se interpreta a la capacidad transformativa de la transparencia como un *continuum* que es resultado de un conjunto de acuerdos negociados dentro de una guerra de posiciones entre actores y coaliciones con intereses contrapuestos. Esta guerra de posiciones se compone de tres etapas. En primer lugar, está la lucha por las normas que serán reconocidas como válidas para determinar qué debe ser divulgado y en función del interés de quién. En segundo lugar, está la cuestión de la operacionalización de las normas en mecanismos de *accountability* que las institucionalizan y vuelven aplicables. En tercer lugar, están los resultados de la

transparencia, que tienen que ver, en última instancia, con el grado de divulgación de la información relevante y su accesibilidad por parte de los tomadores de decisión.

Las etapas de esta guerra de posiciones determinan las áreas de análisis de este marco teórico y guiarán la presente tesis. Se empieza analizando la evolución de las normas de transparencia para identificar la influencia del contexto geopolítico expresado a través de los conflictos sobre equidad y justicia. Luego se estudiarán los mecanismos de *accountability* que institucionalizan e implementan las normas de transparencia en el formato de revisión técnica de los reportes en pos de identificar si las normas permitirían romper con el sistema o continuarán con su reproducción (Ciplet, Adams, Weikmans, & Roberts J., 2018, pág. 135). Por último, se evalúa la performance de la transparencia en función de entender el alcance de la divulgación de información y la accesibilidad de esta. Particularmente se hará foco en los resultados de los reportes presentados, cuánto cumplimiento ha habido, qué uso se le ha dado a la información que contienen, y cuán accesible es.

Por último, a continuación se destacan algunas consideraciones adicionales sobre la gobernanza *by disclosure* en el marco del régimen del cambio climático relevantes para esta tesis. Gupta y Mason plantean que la transparencia es cada vez más central en el marco de las negociaciones multilaterales de cambio climático, ya que se la ve como medio para reforzar el *accountability* y por tanto la efectividad de las acciones de mitigación (Mason & Gupta, 2016, pág. 84). En esta línea, Weikmans, van Asselt y Roberts plantean que la transparencia podría estimular una mayor ambición climática a través de los siguientes mecanismos (Weikmans, van Asselt, & Roberts, 2019, pág. 2 y 3):

- Una mayor claridad en la *performance* de un país a través del reporte y monitoreo de las emisiones de GEI y el progreso respecto a sus metas, podría incentivar al país a hacer más, ya que con la información reportada no se podría ignorar la brecha entre los compromisos asumidos y las acciones requeridas para cumplir con los objetivos de la CMNUCC y del Acuerdo de París.
- La información generada podría ser utilizada por actores no estatales a nivel internacional para realizar un “*name and shame*” de aquellos países que no están haciendo lo suficiente.
- La información publicada sobre la acción y los compromisos asumidos por un país debería ser tomada por actores domésticos de cada país para generar presiones para que aquellas políticas y compromisos se cumplan a nivel interno. Para ello

existen numerosas estrategias que van desde el “*name and shame*” interno, hasta el lobby y las acciones judiciales.

- Una mayor claridad sobre cómo un país implementa y cumple su NDC permite identificar qué otras acciones podrían hacer para evitar costos en términos de reputación por no hacer suficiente. Esta herramienta está basada en la idea de que a los países les pesa la acusación colectiva.
- La transparencia vinculada con el apoyo internacional y con el financiamiento climático es fundamental para los países en desarrollo para poder planificar las provisiones futuras de apoyo que permitan implementar las NDC.
- Información completa y transparente servirá como insumo para el Balance Mundial al permitir mostrar la distancia entre las promesas realizadas y lo necesario para estar en línea con los objetivos esperados tanto en la Convención como dentro del Acuerdo de París.

Asimismo, en el contexto de la hipótesis de esta tesis resulta relevante no perder de vista los aportes de Mason quien plantea que en la gobernanza multilateral del cambio climático, la causalidad postulada entre una mayor transparencia y una mayor *accountability* está fuertemente limitada por los conflictos geopolíticos sobre la equidad de la acción y el reparto justo de los costos de la mitigación (Mason, 2008). En este sentido, la transparencia institucionalizada a través de normas y obligaciones de reporte y examen debería promover la cooperación y la confianza entre los Estados a través del intercambio de información, la consulta y búsqueda de consenso y del monitoreo. Sin embargo, esta conexión entre la confianza y la transparencia se suele ver dificultada en escenarios de “alta política”, como los de la negociación de cambio climático, donde incluso puede ocurrir que la confianza sea un prerequisite para la transparencia en vez que un resultado de la divulgación, aumentando (o no) la confianza entre las partes (Oosterveer, Gupta, & Boas, 2019, pág. 93).

En línea con el argumento de Mason, se reconoce que las normas que permiten institucionalizar e implementar la transparencia no están exentas de las tensiones de poder existentes entre los actores que crean las propias normas y por ello se termina promoviendo una *accountability* débil (Ciplet *et al*, 2018, pág. 132). En ese sentido muchas veces la falencia de estas normas no se debe solo a fallas en su formulación debido a falta de capacidades técnicas, administrativas o burocráticas, sino que están asociadas a los conflictos y desbalances de poder preexistentes entre los tomadores de decisiones. En

esos contextos de conflicto, las normas de transparencia en vez de solucionar estas tensiones, las reproducen, y la reducción de la asimetría de la información se vuelve insuficiente para garantizar más y mejor *accountability* en la gobernanza (Gupta & van Asselt, 2017, pág. 19).

Por último, y tal como se explicó anteriormente, se resalta que los elementos vinculados a la exigibilidad (*enforceability*) no están presentes en el contexto de la CMNUCC, ya que al ser un acuerdo multilateral sobre un bien común se termina priorizando la participación extendida por sobre la sancionabilidad ante el no cumplimiento. En este sentido, los mecanismos de examen y *compliance* de la CMNUCC son más bien facilitativos y se enfocan más en el cumplimiento de los estándares existentes que en sancionar o exigir compensaciones por el no cumplimiento (Gupta & van Asselt, 2017, pág. 22). La penetración y la capacidad de transformación de las normas de transparencia en el contexto de la CMNUCC se enfrentan con la dificultad del consenso. Es decir que las Partes de la CMNUCC deben acordar por consenso sus propias reglas de transparencia, reporte y escrutinio respecto a los compromisos y acciones tomadas para luchar contra el cambio climático. Por ello, ya que la negociación de las normas de transparencia termina convirtiéndose en un espacio de lucha donde se reflejan las tensiones y conflictos vinculados a temas de equidad y responsabilidad, es fundamental incorporar esa dimensión en el análisis para estudiar los aspectos que se ponen en juego: quién es más responsable, por su participación histórica o presente, y quién debe ser responsabilizado, por qué y ante quién.

## Sección I.3 – Aspectos metodológicos

### A. Pregunta de Investigación

Las negociaciones internacionales de cambio climático y las normas que regulan la transparencia parecieran, por la centralidad que le dan a la temática, basarse en la lógica transformadora de la transparencia: a una mayor transparencia, aumenta el *accountability*, y por tanto la confianza y la cooperación entre las partes, lo que se traduciría en una mayor ambición (Gupta & van Asselt, 2017, pág. 1 & 18).

En este marco se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿hay una mejora sustantiva en las normas y en la gobernanza de la transparencia, entre el nuevo marco reforzado de Katowice y el enfoque anterior de MRV bajo la CMNUCC, que permita esperar un aumento real de la ambición climática?

### B. Hipótesis

El potencial transformador de la transparencia no se concreta acabadamente en el marco de la gobernanza climática multilateral a pesar de los cambios en las normas y en la gobernanza que surgen con el Acuerdo de París y que se reflejan en el Marco Reforzado de Transparencia, ya que en los contextos de alta política donde se discute la problemática del cambio climático no se garantiza ni persigue un aumento real del *accountability*.

### C. Objetivos

#### Objetivos Generales

Esta tesis busca:

- Investigar sobre el potencial transformador de la transparencia en la CMNUCC y en el Acuerdo de París.
- Investigar sobre las posibles disfuncionalidades de la transparencia en la CMNUCC y en el Acuerdo de París.
- Analizar el vínculo entre la transparencia, el *accountability* y el aumento de ambición en las normas de reporte y examen en el proceso multilateral.

## Objetivos Específicos

1. Demostrar que el aumento y la complejización de las normas vinculadas con la transparencia en la CMNUCC y el Acuerdo de París no alcanzan el potencial transformador necesario para promover un aumento de la ambición ya que se ven influenciadas por el contexto geopolítico y por tanto no favorecen acabadamente el *accountability* y no logran superar las disfuncionalidades de la transparencia.

### *Observables:*

- Las decisiones que establecen los requerimientos de reporte y revisión de la CMNUCC y el AP vinculadas con las secciones de los inventarios de GEI y mitigación para países desarrollados y en desarrollo.
- Reportes de revisión técnica de los reportes presentados (BR & BUR) con foco en las secciones de Inventarios de GEI y Mitigación para países desarrollados y en desarrollo a partir del análisis hecho por Weikman y Gupta (Weikmans & Gupta, 2021) y del reporte de síntesis de la CMNUCC (CMNUCC, 2020).

## D. Metodología

Para estudiar la relación entre transparencia y *accountability* como promotores de la ambición climática se realizará un análisis normativo crítico de las normas de reporte y evaluación técnica desarrolladas en el marco de las negociaciones internacionales de la CMNUCC retomando principalmente las propuestas analíticas de Ciplet *et al*, de Michener y Bersch, de Gupta y de Mol, entre otros, presentadas en la sección anterior.

La tesis se estructurará reformulando parcialmente la propuesta analítica de Ciplet *et al* para estudiar la capacidad transformadora de la transparencia. Estos autores dividen los procesos de construcción de la transparencia en etapas sucesivas de una guerra de posiciones entre coaliciones con intereses contrapuestos. Principalmente se decidió retomar los conceptos de etapas de negociación progresiva de distintos acuerdos que influyen la capacidad transformadora de la transparencia, ya que brindan un marco analítico ordenado que incorpora el análisis del contexto geopolítico en que se desenvuelve la transparencia como aspecto transversal. La primera etapa planteada por Ciplet *et al* aborda las normas de transparencia que son reconocidas por los actores y que luego en la siguiente etapa se convertirán en mecanismos de *accountability* que operacionalizan las normas y obtiene resultados que determinarán, en última instancia, si la transparencia reproduce o transforma el contexto geopolítico que la atraviesa. Por ello, el capítulo 2

iniciará con la sección II.1 donde se realizará un análisis normativo complementado por una breve exploración de bibliografía teórica sobre la evolución de las obligaciones de reporte y revisión de la CMNUCC, el Protocolo de Kyoto y los llamados Acuerdos de Cancún (decisión 1/CP.16) a partir de las decisiones vinculadas con la transparencia pre-París. Luego, en la sección II.2 se abordará la etapa vinculada a los mecanismos de *accountability* y se analizarán los procesos de revisión técnica internacional de la CMNUCC a partir de las dimensiones de la toma de responsabilidad (*answerability*) y de la exigibilidad (*enforceability*) planteadas por Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen *et al.* A continuación, en la sección II.3, se estudiará la performance de los reportes presentados hasta el momento, para lo cual se indagará en la divulgación y la accesibilidad de estos reportes. Además, se los examinará en función de las posibles disfuncionalidades de la transparencia propuestas por Mason, Gupta, Mol, Michener y Bersch. Por último, en la sección II.4, se hará un análisis comparado del Libro de Reglas acordado en Katowice para el reporte de los BTR respecto de las normas de reporte que rigen los BR y los BUR a partir de los siguientes criterios vinculados con las dimensiones de la transparencia (visibilidad/inferibilidad) y del *accountability* (responsabilidad/exigibilidad):

1. Completitud: ¿Hay más requerimientos obligatorios? ¿En qué temas? ¿Hay un aumento de los requerimientos de reporte obligatorios comunes para países listados en el Anexo I y para países no listados en el Anexo I vinculados con inventario de GEI y mitigación?
2. Comparabilidad: ¿En qué formato se reporta? ¿Hay una disminución de las disposiciones diferenciadas o que incluyan flexibilidades?
3. Responsabilidad: ¿Las características de las provisiones vinculadas con los procesos de examinación técnica permiten un aumento o un retroceso de las obligaciones? ¿Qué se evalúa?

Se buscará identificar si las normas post-París presentan suficientes características novedosas o diferentes que permitan superar las disfuncionalidades de la transparencia y promuevan así un mayor *accountability* o si presentan las características similares al marco pre-París y por tanto siguen reflejando las tensiones geopolíticas de la negociación del régimen de cambio climático.

El análisis teórico comparativo se verá enriquecido gracias a las reflexiones y apreciaciones obtenidas durante la realización de 11 entrevistas semi-estructuradas a Negociadores y

Observadores de Transparencia<sup>5</sup> donde se indagó sobre la relevancia de la transparencia en el proceso negociador, cuáles fueron los temas más complejos de negociar, y cuáles eran los diferentes entendimientos que había sobre transparencia y el accountability en la negociación. Además, se complementará con las notas de la observación participante de la autora durante su experiencia laboral como experta en Transparencia Climática y negociadora del *track* de transparencia para la Dirección Nacional de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina entre 2016 y 2021.

En última instancia, el análisis por etapas desarrollado en esta tesis aportará para la evaluación del potencial transformador de la transparencia, en pos de identificar según lo planteado por Cipler *et al* si este potencial es alto o bajo de cara a facilitar la reducción de las brechas de información entre los actores, empoderando a los más débiles, y poniendo en evidencia la responsabilidad de los poderosos en el marco de la CMNUCC (Cipler, Adams , Weikmans, & Roberts J. , 2018, pág. 137).

---

<sup>5</sup> Se entrevistaron a 8 negociadores de Transparencia provenientes de: Argentina, Brasil, Costa Rica, Estados Unidos, Italia, Singapur y Sudáfrica. Además, se conversó con 1 representante de la sociedad civil, un experto revisor técnico y un miembro del Secretariado de la CMNUCC relacionado con el área de Transparencia.

## CAPÍTULO II – Normas de reporte y transparencia

### Sección II.1 - Etapa 1: Análisis de la evolución histórica de las normas de transparencia pre-París

Esta tesis se enmarca en las corrientes teóricas del constructivismo crítico y la transparencia crítica explicadas en las Secciones I.2 y I.3. Sin embargo, tal como plantea Mason (Mason, 2008, pág. 9), es necesario tener cierta “precaución metodológica” al estudiar las normas de reporte y evaluación, ya que las mismas no fueron creadas “de la nada”, sino que están insertas de marcos contextuales atravesados por configuraciones sociopolíticas y económicas que en última instancia le dieron forma a las definiciones sobre qué información estará disponible, para quiénes y en qué formato. Y son estas condiciones contextuales variables las que afectarán y determinarán el alcance e impacto del potencial transformador de la transparencia y su relación con el *accountability*. En esta línea, para poder evaluar adecuadamente el potencial transformador de la transparencia y su vínculo con el *accountability* es necesario analizar las normas de transparencia y sus resultados, sin perder de vista los conflictos geopolíticos que afectan los procesos de creación de las normas en el marco de la CMNUCC.

Los arreglos de transparencia en el contexto del régimen climático multilateral establecen los estándares con respecto a los cuales se evalúa el cumplimiento de la acción climática de los países ya que las principales obligaciones que tienen las Partes de la CMNUCC están vinculadas al reporte. Entre ellas se encuentran las obligaciones de generar e informar los datos relacionados con las emisiones y absorciones de GEI (mediante inventarios). Adicionalmente, las Partes deben generar información sobre las medidas tomadas para implementar los objetivos de la CMNUCC ya sea en términos de mitigación, adaptación o mediante medios de implementación (a través de las Comunicaciones Nacionales y los BR/BUR). Asimismo, existen normas que se refieren al reporte del cumplimiento de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones establecidas en el marco del Protocolo de Kyoto (Gupta y van Asselt, 2017, pág 27).

En esta primera sección, se analizarán las normas de transparencia en el marco de las negociaciones climáticas como primera etapa de la indagación sobre la capacidad transformadora de la transparencia planteada por Ciplet *et al.* El estudio de la evolución de las obligaciones de reporte y evaluación de la información vinculada al progreso y cumplimiento de los objetivos de la Convención permitirá identificar la influencia del contexto geopolítico sobre las normas que determinan qué se muestra y a quiénes. Se

estudiaron las decisiones acordadas por la CMNUCC desde su adopción hasta 2019 para identificar aquellas referidas a las normas de reporte y evaluación.

Inicialmente estas obligaciones fueron establecidas en el texto de la Convención misma a través de los artículos 4, 7 y 12, mediante la obligación de presentar Comunicaciones Nacionales, la cual representa uno de los únicos mandatos aplicables a todas las Partes de la Convención. Los mencionados artículos indican lo siguiente:

*Artículo 4.1 **Todas** las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán: a) Elaborar, **actualizar periódicamente, publicar y facilitar** a la Conferencia de las Partes, de conformidad con el artículo 12, inventarios nacionales de las emisiones antropogénicas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables que habrán de ser acordadas por la Conferencia de las Partes. b) Formular, aplicar, **publicar y actualizar regularmente** programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático; j) **Comunicar a la Conferencia de las Partes la información relativa a la aplicación**, de conformidad con el artículo 12.*

*Artículo 7.2e. La Conferencia de las Partes, en su calidad de órgano supremo de la presente Convención, **examinará regularmente la aplicación de la Convención** y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención. Con ese fin: e) **Evaluará, sobre la base de toda la información que se le proporcione de conformidad con las disposiciones de la Convención**, la aplicación de la Convención por las Partes, los efectos generales de las medidas adoptadas en virtud de la Convención, en particular los efectos ambientales, económicos y sociales, así como su efecto acumulativo y la medida en que se avanza hacia el logro del objetivo de la Convención;*

*Artículo 12.1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 4, **cada una de las Partes** transmitirá a la Conferencia de las Partes, por conducto de la secretaría, los siguientes elementos de información: a) Un inventario nacional, en la medida que lo permitan sus posibilidades, de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables que promoverá y aprobará la Conferencia de las Partes; b) Una descripción general de las medidas que ha adoptado o prevé adoptar para aplicar la Convención; y c) Cualquier otra información que la Parte considere pertinente para el logro del objetivo de la Convención y apta para ser incluida en su comunicación, con inclusión, si fuese factible, de datos pertinentes para el cálculo de las tendencias de las emisiones mundiales.*

*Artículo 12.10. Con sujeción al párrafo 9, y sin perjuicio de la facultad de cualquiera de las Partes de hacer pública su comunicación en cualquier momento, **la secretaría hará públicas las comunicaciones de las Partes** con arreglo a este artículo en el momento en que sean presentadas a la Conferencia de las Partes. (CMNUCC, 1992) (Traducción oficial, **negritas** introducidas por la autora.)*

Tal como se desprende de los párrafos de la Convención, las Comunicaciones Nacionales deberán incluir la información necesaria y pertinente relacionada con la implementación del objetivo de la CMNUCC. Esto incluye tanto un inventario nacional de gases de efecto invernadero como la información relativa a las medidas planeadas y adoptadas para implementar la Convención. Esta información, según lo planteado por el artículo 7.2 inciso “e”, servirá para que la Conferencia de las Partes pueda evaluar: “*la aplicación de la Convención por las Partes y los efectos generales de las medidas adoptadas en virtud de la Convención*”. Es por ello que muchos autores consideran al sistema de reporte y examen de la CMNUCC, con sus consensuadas directrices, como una pieza central de la arquitectura climática. Asimismo, la presentación de reportes y su posterior revisión rigurosa son fundamentales para garantizar la integridad ambiental del régimen del cambio climático a partir de promover una transparencia necesaria para que las Partes perciban equidad y justicia en la repartición de la carga de la implementación de la Convención (Yamin & Depledge, 2004, pág. 327). Sobre este último punto, uno de los negociadores entrevistados dijo que: “*los reportes sirven para construir confianza entre las partes, porque si no se que está haciendo otro país, no me veo estimulado a hacer algo yo. Además, los reportes pueden ser usados para monitorear que los países estén cumpliendo con su parte,*

*los inventarios sirven para chequear eso.” Por otra parte, otro de los entrevistados destacó que: “inicialmente no había información alguna, ni sobre las emisiones ni sobre lo que los países estaban haciendo, los reportes llenaron ese vacío que luego permitió empezar a planificar políticas climáticas”.*

Si bien la obligación de reportar es común a todas las Partes, hay diferencias de contenido, de plazos y de exhaustividad, entre otros aspectos, de los reportes en función de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades existentes en los países desarrollados y en desarrollo. Asimismo, los países desarrollados además de tener que reportar mayor cantidad de información y de manera más detallada, deben a su vez proveer los recursos financieros para que los países en desarrollo puedan generar sus propios reportes (CMNUCC, 1992, Art. 4.2 & 4.3). Esta diferenciación se apoya en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, establecido en el artículo 3 de la Convención, y ha servido como mecanismo para afrontar la cuestión de la equidad ante la complejidad del problema del cambio climático. La diferenciación a lo largo de los casi 30 años de negociaciones climáticas ha evolucionado, pero siempre ha sido un aspecto difícil de negociar y consensuar en la política climática multilateral debido a las distintas visiones que existen sobre la responsabilidad, las capacidades y la equidad dentro del régimen climático. Tal como plantea Almang: *“la necesidad de respetar la igualdad entre Estados soberanos se ve enfrentada a complejas disparidades entre éstos en términos de su contribución a la generación del problema, sus capacidades para abordarlo, sus prioridades políticas y económicas, entre otras”* (Almang, 2020, pág. 3). Estos conflictos sobre la diferenciación entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo en cuanto a quién tiene que hacer qué, se han extendido necesariamente a quién tiene que ser transparente sobre qué y se ven reflejados en las negociaciones de transparencia la cual, en última instancia, no es percibida solo como una cuestión técnica sino que las normas de presentación y examen de la información pasan a ser un espacio de negociación y conflicto en si mismo (Weikmans & Gupta, 2021, pág. 3).

Inicialmente el CBDR-RC se manifiesta a través de una bifurcación clara entre las obligaciones de los dos grupos de Partes organizados en Anexos según la Convención. Este abordaje de marcada diferenciación se mantiene e incluso refuerza con el Protocolo de Kyoto, donde los países listados en el Anexo I (países desarrollados) tienen metas de reducción de emisiones concretas (mitigación) y cuentan con mayores obligaciones de reporte en términos de detalle, plazos y evaluación de la información presentada. En términos de reporte la diferenciación se traduce en directrices específicas y mayor cantidad de obligaciones para los países desarrollados. Las Comunicaciones Nacionales de los

países pertenecientes al Anexo I deben ser presentadas cada cuatro años y son sometidas a una revisión en profundidad por parte de un Equipo de Expertos Revisores (ERT, por sus siglas en inglés). Además de las Comunicaciones, este grupo de países debe presentar anualmente sus inventarios nacionales, los cuales, a partir del 2003, según lo establecido en la decisión 19/CP.8, también son sometidos a un examen técnico en profundidad. En cambio, los países no pertenecientes al Anexo I (grupo de Partes que en 1992 eran considerados países en desarrollo) inicialmente solo debían presentar Comunicaciones Nacionales sin una periodicidad preestablecida y sin tener que pasar por un proceso de examen técnico de lo reportado.

La obligación de informar se operacionaliza a través de sucesivas directrices de reporte que establecen los contenidos y formatos que los países deben usar para organizar sus informes nacionales. Las directrices de reporte para los Países pertenecientes al Anexo I de la CMNUCC han ido actualizándose sucesivamente<sup>6</sup> incluyendo un número cada vez mayor de requerimientos mandatorios en términos de los detalles a incluir, y estableciendo formatos comunes de reporte como los Reportes Nacionales de Inventario y los Formatos Tabulares Comunes. Asimismo, han aumentado progresivamente el nivel de exigencia técnica en términos de completitud, comparabilidad y transparencia. Las primeras directrices de elaboración de las Comunicaciones Nacionales utilizadas para el primer ciclo de presentación correspondieron a las decisiones 9/1 y 9/2 del Comité Intergubernamental de Negociación de la CMNUCC (1994). Esto denota la relevancia que se le ha dado a los arreglos de transparencia estando presentes incluso desde la negociación de la Convención misma. Estas guías fueron luego reemplazadas en 1996 por la decisión 9/CP.2 que en su Anexo I estableció los lineamientos que se utilizarían para elaborar las Comunicaciones Nacionales hasta la COP5, cuando entraron en vigor las decisiones 3-4/CP.5 (1999) con sus respectivos anexos. Particularmente la COP5 marcó un cambio significativo en las normas de reporte y revisión para los países desarrollados ya que da inicio al período de prueba de dos años de las guías de examen técnico de los inventarios anuales (CMNUCC, Decisión 6/CP.5, 1999). Además, en esta COP se desagregaron por primera vez las guías de elaboración de los inventarios anuales de las guías de reporte de las Comunicaciones Nacionales.

A partir de este punto las Directrices de reporte para países desarrollados pasaron a tener dos partes que fueron sucesivamente actualizadas de forma independiente. La parte I, correspondiente a los Inventarios Anuales, fue actualizada cuatro veces más para

---

<sup>6</sup> Decisiones 3-4/CP.1; 9-10/CP.2; 2-11-12/CP.4; 3-4-8/CP.5; 22/CP.7; 18/CP.8; 14/CP.11; 2/CP.17; 19/CP.18; 24/CP.19; 6/CP.25.

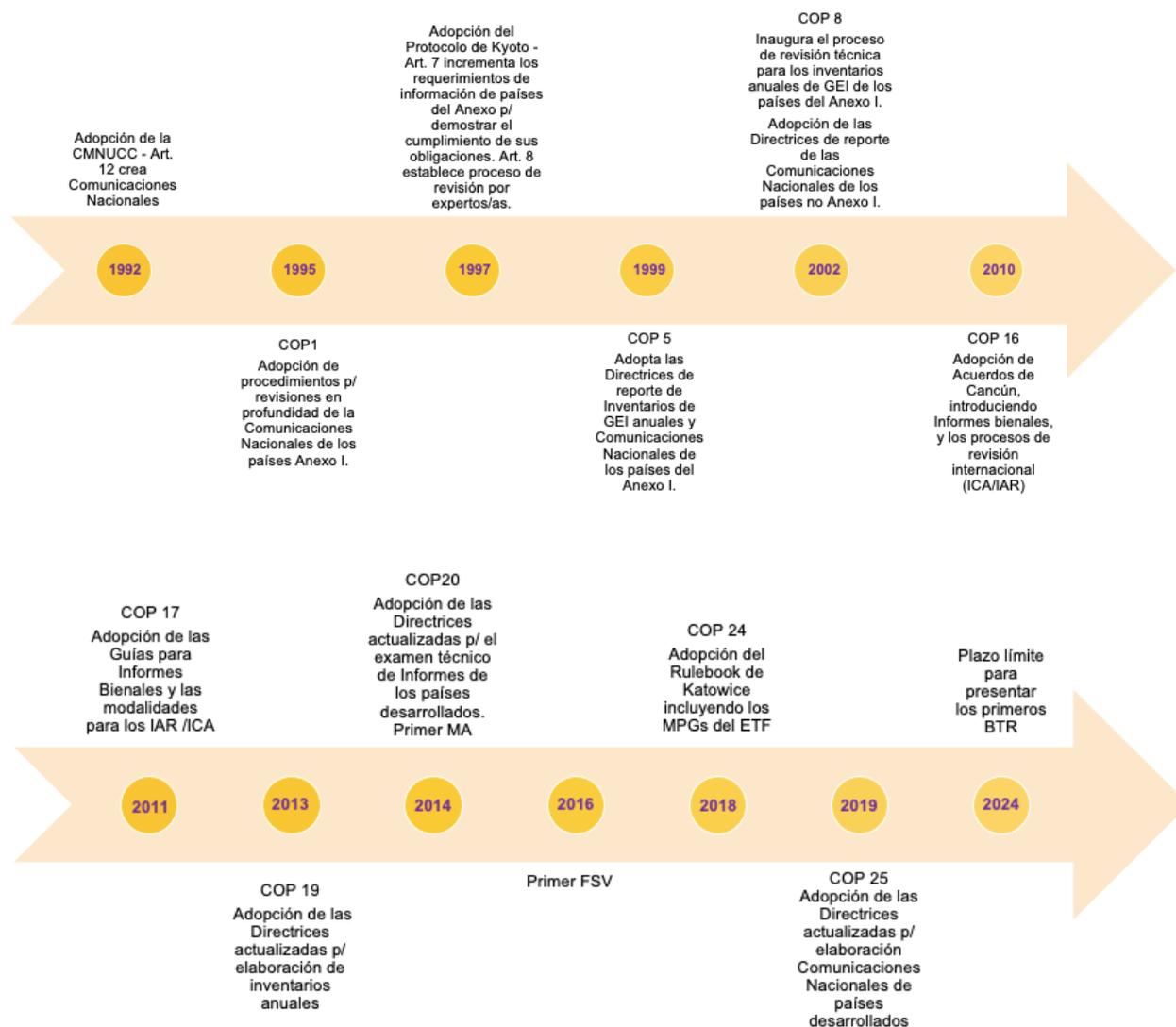
incorporar los Formularios Comunes para los Informes (CRF, por sus siglas en inglés), las actualizaciones del sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés) con sus respectivos formatos tabulares, y la actualización de las Directrices del IPCC de elaboración de Inventarios que cambiaron de versión, pasando de 1996 a 2006. La parte II, correspondiente a las Comunicaciones Nacionales, recién fue actualizada en 2019 en la COP25 (CMNUCC, Decisión 6/CP.25, 2019) y será utilizada a partir del octavo ciclo de comunicaciones nacionales.

En las directrices de reporte se destaca la relevancia de la transparencia de los principales elementos de las Comunicaciones Nacionales tal como se puede observar en el párrafo 7 del Anexo I de la Decisión 9/CP. 2: “La transparencia de las comunicaciones nacionales es fundamental para el éxito del proceso de comunicación y examen de la información. Esta transparencia es especialmente importante para los inventarios de las emisiones y de la absorción de gases de efecto invernadero y para las proyecciones y evaluaciones de los efectos de las medidas” (CMNUCC, Decisión 2/CP.2, 1996, Anexo I, párr.7). Sin embargo, en la práctica, existe un mayor detalle en la revisión de los parámetros de reporte de los inventarios que podría indicar cierta tendencia a priorizar la información de los inventarios nacionales sobre los otros elementos de la Comunicación Nacional, ya sea tanto la información vinculada a la implementación de programas y medidas de mitigación y de adaptación, como aquella relacionada con medios de implementación. Asimismo, resulta curioso ver la disparidad en el progreso de la estandarización de los reportes de inventario en comparación con los reportes vinculados a mitigación, adaptación y medios de implementación. Si bien los reportes de inventario parecieran tener una mayor dificultad técnica para su elaboración, la contabilización de los impactos esperados de las medidas de mitigación o del financiamiento provisto y recibido también presenta una complejidad significativa para poder garantizar comparabilidad.

A continuación, se presenta un resumen de los principales hitos de la evolución de las normas de transparencia climática:

FIGURA II.2

HITOS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS DE TRANSPARENCIA CLIMÁTICA



Fuente: Elaboración propia

En el caso de los países en desarrollo, la evolución de las directrices de reporte fue más simple ya que solo tuvo una actualización hasta el momento. Inicialmente se utilizaron los lineamientos establecidos en el Anexo de la decisión 10/CP.2 (1996) los cuales se revisaron y actualizaron en 2002 cuando se pasaron a usar los lineamientos del Anexo de la decisión 17/CP.8 que siguen vigentes hasta la actualidad (CMNUCC, Decisión 17/CP.8, 2002). En el caso de los países no Anexo I no hay diferenciación entre las guías de reporte de Comunicaciones y de Inventarios ya que este conjunto de países no debe presentar inventarios anuales. Este último punto resulta destacable ya que como se verá más adelante, muchos aspectos de las directrices para elaboración de inventarios anuales de los países desarrollados funcionarán de inspiración para los Reportes Bienales. Asimismo, entre las guías de cada conjunto de países se pueden observar significativas diferencias

en la cantidad de información y el nivel de detalle que se pide a cada uno. Un ejemplo de ello es la obligación de presentar la información del inventario utilizando los Formatos Comunes de Reporte que incluyen un conjunto de tablas estandarizadas para facilitar el análisis y la comparación de la información reportada. Según se establece en el Anexo I de la decisión 3 /CP.5:

*“Los Formatos de Reporte Comunes tienen por objeto mejorar la comparabilidad y la transparencia de los inventarios facilitando, entre otras cosas, la comparación de los datos de actividad y los factores de emisión entre las Partes, así como la identificación rápida de posibles errores, malentendidos y omisiones en los inventarios”* (CMNUCC, decisión 3 /CP.5, 1999, Anexo I, párr.31) (Traducción de la autora.)

Estos formatos comunes de reporte se deben complementar con los Reportes Nacionales de Inventario (NIR, por sus siglas en inglés) para asegurar la transparencia del inventario. La relevancia de estos elementos de reporte estandarizados se mantiene a lo largo de distintas actualizaciones de las directrices de reporte. En la decisión 24/CP.19 (2013) incluso se establece que la transparencia debe ser un principio no solo en relación con la claridad metodológica y con la capacidad de reproducir los cálculos realizados, sino que se hace especial hincapié en la importancia del uso de los formatos de reporte estandarizados para facilitar la revisión de la información tanto escala nacional como internacional (CMNUCC, Decisión 24/CP.19, 2013). Esta actualización, además, suma una nueva sección específica vinculada con los arreglos institucionales nacionales para la elaboración de inventarios.

Otra de las grandes diferencias entre las provisiones de reporte de países desarrollados y países en desarrollo es la existencia de mecanismos de revisión en profundidad y revisión técnica de las Comunicaciones e Inventarios Anuales de los países desarrollados. La revisión de los inventarios anuales implica una instancia inicial de comprobación de la puntualidad de la entrega, la exhaustividad, la coherencia, la exactitud, la transparencia y la comparabilidad de la información presentada respecto de las directrices de reporte, para luego pasar a una revisión en profundidad que puede implicar una visita al país por parte del grupo de expertos. La revisión de las Comunicaciones Nacionales, que también suele incluir una visita al país, implica una evaluación detallada de varias secciones para verificar su completitud y luego se discuten los posibles problemas identificados vinculados a los criterios de transparencia, exhaustividad y puntualidad (Gupta & van Asselt, 2017, pág. 23). Como resultado de estos procesos de revisión se elaboran reportes que si bien no suelen

tener un perfil alto en las negociaciones climáticas, cumplen una función vital para mejorar la transparencia del proceso internacional y la responsabilidad de las Partes. Estos reportes brindan a las Partes individuales, las ONG y los medios de comunicación acceso a información revisada de forma independiente por los Grupos de Expertos, lo que cual permitiría examinar las políticas de cambio climático de una Parte y su efectividad (Yamin & Depledge, 2004, pág. 341).

Por su parte, el examen técnico de los inventarios anuales, luego del periodo de prueba establecido en 1999, se volvió obligatorio a partir de 2003 gracias a la adopción de la decisión 19/CP.8 (CMNUCC, 2002) que actualizó las directrices previas incorporando las recomendaciones del SBSTA. Estas luego fueron revisadas en 2014 mediante la decisión 13/CP.20 (CMNUCC, 2014). Estos exámenes técnicos garantizan que la COP tenga a disposición la información más actualizada sobre los re-cálculos y las tendencias de las emisiones y absorciones de los países desarrollados. La evaluación de los inventarios anuales consta de dos etapas: una revisión inicial por parte del Secretariado de la CMNUCC donde se chequea la entrega a tiempo del inventario, además de la consistencia y completitud de los CRF y el NIR. Luego, se pasa a la revisión individual de cada inventario a cargo de los ERT quienes examinan los datos, las metodologías y los procedimientos utilizados en la elaboración del inventario nacional, haciendo particular foco en las categorías principales de emisión. Los ERT realizan informes de revisión individual de cada país incluyendo los problemas identificados y las recomendaciones para superarlos. Estos reportes quedan disponibles en el sitio web de la CMNUCC.

En cuanto a la evaluación en profundidad de las Comunicaciones Nacionales, este proceso se origina a partir de la decisión 2/CP.1 donde se establece el propósito de la revisión, los procedimientos para realizarla y el índice del reporte resultado. Ya desde el inicio, en el establecimiento del propósito se dejan asentados algunos de los principios rectores de las revisiones que vendrán. El examen de las Comunicaciones deberá realizarse “(...) *de manera facilitativa, no conflictiva, abierta y transparente (...) para garantizar que la Conferencia de las Partes disponga de información precisa, coherente y pertinente que le ayude a desempeñar sus responsabilidades*” (CMNUCC, decisión 2/CP.1,1995, pág. 9). Estas directrices fueron aplicadas para la examinación de los primeros cinco ciclos de Comunicaciones Nacionales, con la única modificación intermedia de 1997, cuando la revisión en profundidad empezó a realizarse a través de una visita al país por parte de los equipos técnicos revisores. En la COP 19, se adoptan las nuevas directrices que integran tanto el examen técnico de los inventarios anuales con el de las Comunicaciones Nacionales y los nuevos reportes creados en 2010 con los Acuerdos de Cancún

(CMNUCC, decisión 24/CP.19, 2013). Un último punto que vale la pena resaltar respecto a la evaluación en profundidad de las Comunicaciones Nacionales de los países desarrollados, tiene que ver con que el reporte de evaluación se presenta ante el SBI, y los resultados principales de la evaluación se agrupan por ciclo de presentación y se presentan resumidos dentro del paquete de decisiones de las Partes.

A partir de la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, se sumaron nuevas obligaciones de reporte y examen para los países desarrollados mediante las cuales debían informar y demostrar anualmente su cumplimiento con las metas de reducción de emisiones. El Protocolo de Kyoto exigió además a los países del Anexo I la preparación de tres reportes "puntuales" o de presentación única: (i) un informe inicial que clarifique las "cantidades asignadas" de las Partes (es decir, el nivel de emisiones permitido); (ii) un informe sobre los "progresos demostrables" realizados en el cumplimiento de los compromisos para 2005; y (iii) un informe del "periodo de actualización" en 2015 para determinar si las Partes habían cumplido con sus objetivos de Kyoto. Además de reportes, el Protocolo les exigió a los países desarrollados la creación de Sistemas Nacionales de Inventario y de Registros Nacionales de las transacciones de unidades. Los Sistemas Nacionales fueron definidos en los Acuerdos de Marrakech (CMNUCC, Decisión 20/CP.7, 2001, párrafo 1) como: "*todas las disposiciones institucionales, jurídicas y de procedimiento adoptadas en una Parte del Anexo I para estimar las emisiones antropogénicas por fuentes y las absorciones por los sumideros (...) y para comunicar y archivar la información de los inventarios*". Esta obligación perseguía el objetivo de que los países desarrollaran sus capacidades nacionales para monitorear y reportar de la manera más precisa posible, previamente a la entrada en vigor del periodo de compromiso en 2008. Desde una perspectiva liberal institucionalista este tipo de provisiones refleja una preocupación particular por el diseño institucional y por la creación de capacidades que luego se profundiza con el foco que tomarán las revisiones de los Reportes Bienales.

Tal como plantean Weikmans, van Asselt y Roberts la incorporación de mecanismos de mercado, a partir de Kyoto, como posibles herramientas de cumplimiento de las obligaciones de limitación de emisiones, exacerbó el papel crucial de la contabilidad de las emisiones para intentar garantizar la integridad ambiental del proceso. En esta línea, las obligaciones de reporte surgidas del Protocolo de Kyoto requirieron la presentación de información más detallada que la contenida en las Comunicaciones Nacionales. Asimismo, se establecieron procesos de revisión más exhaustivos de los Inventarios Nacionales donde los expertos podrían plantear "preguntas sobre la implementación" y en caso de que estas cuestiones no fueran resueltas por la Parte en cuestión, el equipo de expertos podía

remitir el asunto al Comité de Cumplimiento del Protocolo para adoptar diversas medidas que promuevan el cumplimiento (Weikmans, van Asselt, & Roberts, 2019, pág. 4). Además, los reportes adicionales sumados por el Protocolo también fueron sometidos a procesos de revisión en profundidad durante el 2007 y el 2009.

El año 2010 marca un hito en la evolución de la transparencia climática con la adopción de los llamados Acuerdos de Cancún que establecen un nuevo marco de reporte y examen tanto para los países desarrollados como en desarrollo. Si bien se mantiene la diferenciación y cada conjunto de países tiene un set de guías específicas; a través de los párrafos 40 y 60 de la decisión 1/CP.16 (CMNUCC, 2010) se crea una nueva instancia de presentación de información: los Reportes Bienales (BR, por sus siglas en inglés) para los países desarrollados y los Reportes Bienales de Actualización (BUR, por sus siglas en inglés) para los países en desarrollo. Estos nuevos informes, cuyas directrices se adoptan mediante la decisión 2 de la COP17 de Durban (CMNUCC, 2011), se distinguen por tener plazos de presentación cada dos años para todos los países (excluyendo a los Países Menos Desarrollados y las Pequeños Estados Insulares en Desarrollo), lo cual resulta novedoso para los países en desarrollo. Además, en Cancún se establecen plazos de cuatro años para la presentación de las Comunicaciones Nacionales de los países en desarrollo (CMNUCC, Decisión 1/CP.16, 2010, pág. 60.b).

Los Reportes Bienales se crearon como forma de tener actualizaciones más frecuentes de las secciones principales de las Comunicaciones Nacionales e implicaron un primer paso hacia la convergencia de las normas de reporte. Surgieron luego de un arduo proceso de negociación, iniciado en el 2007 en Bali, entre países desarrollados y en desarrollo donde los primeros querían incrementar la provisión de información de los países en desarrollo, y estos últimos apoyándose en el principio de CBRD-RC, sostenían que los procesos domésticos de MRV eran más que suficientes y destacaban la carencia de capacidades técnicas por lo cual se debía mantener la diferenciación de obligaciones. Esto se zanjó finalmente en 2010 y se operacionalizó en la COP17, con la adopción de directrices que aumentaban la demanda diferenciada de información para ambos grupos de países. Por un lado, los países en desarrollo incrementaron el nivel de detalle de sus reportes de inventario y mitigación, así como su frecuencia según lo detallado en las directrices de los BUR acordadas en el anexo III de la decisión 2/CP.17 (CMNUCC, 2011) ; mientras que los países desarrollados debieron mejorar el reporte de información vinculada con el apoyo provisto a los países en desarrollo (CMNUCC, Decisión 1/CP.16, 2010, párr. 40.c), además de tener que utilizar nuevos Formatos Tabulares Comunes (CTF por sus siglas en inglés) para organizar todo el reporte (adoptados mediante la decisión 19/CP.18, 2012) y en

particular el uso de CRF para el reporte del financiamiento provisto (CMNUCC, Decisión 1/CP.16, 2010, párr. 41).

Los BUR por un lado, deben contener información sobre las circunstancias nacionales y arreglos institucionales existentes en los países en desarrollo para la elaboración de los reportes, así como la actualización del inventario nacional de GEI, el progreso de las medidas de mitigación implementadas y planificadas, y la identificación de necesidades de financiamiento, transferencia tecnológica y de creación de capacidades (CMNUCC, decisión 1/CP.16, 2010, pár. 60.c). Los BR, por su parte, deben incluir información sobre los progresos realizados en la reducción de las emisiones de GEI y en la provisión de apoyo financiero, tecnológico y de creación de capacidades a los países en desarrollo (CMNUCC, decisión 1/CP.16, 2019, párr. 40.a). Además, los países desarrollados deben seguir presentando sus inventarios anuales ya sea como parte de los BR o como un reporte separado, y en ambos casos deben incluir el Informe Nacional de Inventario y los CRF. En la siguiente tabla se resumen los principales ítems de reporte de cada tipo de reporte bienal.

**TABLA II.2**  
PRINCIPALES ÍTEMS DE LOS REPORTES BIENALES

<b>INFORMES BIENALES (PAÍSES DESARROLLADOS)</b>	<b>INFORMES BIENALES ACTUALIZADOS (PAÍSES EN DESARROLLO)</b>
Emisiones y absorciones de GEI, sus tendencias, incluyendo un resumen de los resultados del inventario anual	Circunstancias nacionales y arreglos institucionales
Meta de reducción de emisiones cuantificada aplicable a toda la economía incluyendo los supuestos metodológicos utilizados	Informe Nacional de Inventario
Progreso del cumplimiento de las metas cuantificadas aplicables a toda la economía, incluyendo las acciones de mitigación planificadas y en implementación, y sus impactos. Detalla del uso de mecanismos de mercado y de las actividades provenientes de LULUCF.	Acciones de mitigación planificadas y en implementación, y sus impactos, incluyendo los supuestos metodológicos utilizados.
Proyección de emisiones de GEI	Barreras, brechas y necesidades financieras, tecnológicas y de capacidad identificadas. Detalle del apoyo requerido y recibido incluyendo el correspondiente

	para la elaboración del Informe Bienal Actualizado
Provisión de apoyo financiero, tecnológico y de construcción de capacidades a los países en desarrollo	Sistemas de MRV domésticos
Cualquier otra información relevante	Cualquier otra información relevante

Fuente: Elaboración propia en base a decisión 2/CP.17 (2011).

Otra novedad de los nuevos arreglos de transparencia fue que por primera vez los reportes de los países en desarrollo debían atravesar un proceso de análisis técnico (CMNUCC; decisión 1/CP.16, 2010, párr. 63). El único antecedente relacionado con la consideración de la información reportada por países No Anexo I se remonta a decisión 12/CP.4 (CMNUCC, 1998) que establece que las Comunicaciones Nacionales de estos países deberán ser *consideradas* de una manera facilitativa, no confrontacional abierta y transparente, y establece las bases de los futuros principios de revisión para los países en desarrollo. En la siguiente sección se detallarán sus etapas y las diferencias existentes entre el proceso de los países desarrollados y el correspondiente a los países en desarrollo.

Por último, tal como se pudo observar los arreglos de transparencia previos al Acuerdo de París han ido cambiando y actualizándose empujados por la mejora continua de las capacidades de reporte y por los avances metodológicos desarrollados. No obstante, estos no fueron los únicos motores de la progresión, ya que los cambios más estructurales en términos de reporte y examen técnico estuvieron principalmente asociados a la evolución de la diferenciación y al corrimiento de interpretativo del CBDR-RC.

Por eso resulta fundamental realizar un análisis de la evolución normativa de los estándares que rigen la principal obligación de las partes de la Convención, para identificar aquello que funcionó y aquello que no lo hizo. Sin embargo, este análisis no debe hacerse de manera descontextualizada ya que las normas de reporte y evaluación están atravesadas por contextos sociopolíticos. Esta primera etapa del marco analítico planteado por Ciplest *et al* permite rastrear cómo, a lo largo de la historia de la Convención, las normas que definen qué se reporta y ante quiénes se han visto influidas por los conflictos geopolíticos existentes entre países desarrollados y países en desarrollo. Estos conflictos se han expresado principalmente a través del CBRD-RC el cual ha generado una clara bifurcación en las normas. Si bien se puede decir que esta brecha ha empezado a cerrarse desde Cancún, no dejó de tener impactos a la hora de negociar el nuevo marco reforzado

de transparencia. Tal como se verá más adelante, la diferenciación no dejó de existir, sino que fue mutando y transformándose en flexibilidades a la luz de las capacidades.

## Sección II.2 – Etapa 2: Análisis de la institucionalización de las normas pre-París

En esta sección se pasará a la segunda etapa del marco analítico creado por Ciplet *et al* (2018) haciendo foco en los mecanismos de *accountability* que operacionalizan las normas de transparencia abordadas en la sección previa. El primer aspecto para destacar tiene que ver con que, así como no existe una única definición o entendimiento de transparencia en el marco de las negociaciones climáticas multilaterales, pasa algo similar con la noción de *accountability*. Este término no figura explícitamente en ninguno de los acuerdos adoptados en la CMNUCC, pero es un concepto que parecería estar implícito en la lógica de las normas de reporte a través de las instancias de intercambio entre pares creadas a partir de Cancún. Durante las entrevistas realizadas en el marco de esta tesis, se indagó sobre esta ausencia deliberada y, si bien se obtuvieron diferentes explicaciones, en ninguno de los casos se negó la existencia de la lógica del *accountability* como mecanismo detrás de los arreglos de transparencia. Incluso uno de los negociadores comentó que “*en los pasillos había un cierto entendimiento implícito sobre la necesidad de un mecanismo de rendición de cuentas, pero ese entendimiento no se extendía al término en si mismo y no hubiera sido posible alcanzar un consenso para introducirlo en el texto*”.

Las corrientes teóricas de la gobernanza *by disclosure* conectan estrechamente a la transparencia con la rendición de cuentas o *accountability* y, en particular, los autores del constructivismo crítico coinciden en que la transparencia es una condición necesaria, pero no siempre suficiente para alcanzar el *accountability*. Estos autores profundizan este punto gracias al análisis desagregado de esta noción en sus dimensiones complementarias: una más blanda vinculada con la capacidad de demandar respuestas, también denominada *answerability* o responsabilidad; y una dimensión dura más relacionada con las sanciones y compensaciones ante el incumplimiento conocida como *enforceability* o exigibilidad. Más allá de la nomenclatura, esta desagregación permite analizar con mayor granularidad el rango de interacciones entre los dos conceptos para identificar qué arreglos de transparencia favorecen o dificultan la rendición de cuentas de los tomadores de decisiones y en qué medida.

El *accountability* según Mason implica la posibilidad de identificar a los responsables del daño ambiental y de reparar a los afectados (Mason, 2019). Pero en el contexto de la gobernanza climática multilateral, no se terminan de manifestar estas dos dimensiones. La problemática global de cooperación que implica el cambio climático ha derivado en un régimen multilateral que busca principalmente reducir el *free-riding* a pesar de no contar

con alguna entidad u órgano “supranacional” o colectivo, como por ejemplo el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que pueda penalizar la inacción. Este contexto de ausencia limita el *accountability* a su dimensión vinculada con la responsabilidad ya que el único tipo de *accountability* aceptado por las Partes es un *accountability* entre Estados que promueva el aprendizaje mutuo y colaborativo con el propósito de generar y mantener los espacios de confianza entre los países y en el sistema. Según este recorte los mecanismos de *accountability* en la Convención se enfocan en el fortalecimiento de los flujos de información, en el seguimiento de los compromisos de reporte y en el cumplimiento de sus estándares, dejando por fuera las opciones vinculadas con el *enforceability*. En este sentido Gupta, Karlsson- Vinkhuyzen *et al* sostienen que la dimensión de la exigibilidad ha quedado fuera del alcance en el contexto de gobernanza climática global, ya que los países en general se muestran reticentes a idear mecanismos sólidos de cumplimiento de las obligaciones internacionales (Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen *et al*, 2021, pág. 2). La mayoría de los negociadores entrevistados apoyan este recorte del *accountability* en la Convención, y en particular uno expresó que: “*la gobernanza de cambio climático funciona a partir de la cooperación y no el enforcement, ya que lo fundamental es tener y mantener a todos a bordo*”. Para ellos resulta claro que un aspecto que no se puede olvidar cuando se analiza la gobernanza climática es la cuestión de que el cambio climático es el mayor problema de acción colectiva que enfrentamos en el siglo XXI.

Por ello, la mayoría de los autores que estudian la rendición de cuentas en el contexto de la CMNUCC, la acotan a su dimensión blanda o de *answerability*, donde incluso la búsqueda de responsables queda enmarcada en los estándares consensuados entre las partes (Voigt & Gao, 2021, pág. 31). Por su parte, Gao y Voigt avanzan incluso un paso más, y la redefinen en el contexto del Acuerdo de París, entendiéndola como un medio para aceptar la responsabilidad de las acciones, divulgarlas y aumentar la accesibilidad y la transparencia de la información sobre ellas. Tanto para estos últimos autores como para Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen *et al*, e incluso para varios de los negociadores entrevistados, los procesos de Evaluación Multilateral y del Taller de Intercambio de Opiniones con fines de Facilitación, son considerados como los principales mecanismos de *answerability*.

Tal como se comentó anteriormente, los procesos de revisión internacional de la CMNUCC inaugurados en 2014 y adoptados en los Acuerdos de Cancún se organizan en dos etapas. En el caso de los países en desarrollo el proceso es conocido como Análisis y Consulta Internacional de los BUR (ICA, por sus siglas en inglés), y tiene dos etapas diferenciadas. Primero un análisis técnico a cargo de un Equipo Técnico de Expertos (TTE, por sus siglas en inglés), seguido por una instancia de intercambio con pares a través del Taller de

Intercambio de Opiniones con fines de Facilitación (FSV, por sus siglas en inglés). El objetivo del ICA es aumentar la transparencia de la información relacionada con la mitigación de los países en desarrollo a través de un proceso que no sea conflictivo ni intrusivo, y que respete la soberanía nacional.

Por su parte, los reportes Bienales de los países desarrollados también deben pasar por un proceso de revisión y evaluación internacional (IAR, por sus siglas en inglés) que combina dos etapas: una revisión técnica por parte de un equipo de expertos revisores seguida de una revisión por pares conocida como Evaluación Multilateral (MA, por sus siglas en inglés). Además, el proceso de revisión de los BR complementa la revisión en profundidad de los inventarios anuales y se enfoca en aquellos aspectos vinculados con el progreso de los compromisos asumidos y en el apoyo provisto. Cuando coincide con las Comunicaciones Nacionales se realiza una visita al país, sino se realiza de manera centralizada. Estas revisiones técnicas se enfocan en la transparencia, la completitud, la puntualidad de la presentación y el cumplimiento de las provisiones de las directrices de reporte.

En cuanto a las instancias de intercambio con pares, tanto los MA como los FSV tienen una duración de 3 horas y son presididos por el Chair o Vice-Chair del SBI. En ellas 5 países presentan los resultados principales de sus reportes y responden a las preguntas realizadas previamente por otros países. El intercambio que se da en el marco del SBI es público, es decir que puede haber observadores (aunque estos no pueden realizar preguntas) y la grabación queda disponible en el sitio web de la Convención junto con el reporte de la revisión técnica y el resumen de las presentaciones realizado por el Secretariado de la CMNUCC.

A continuación, se presenta una tabla resumiendo los principales procesos de revisión de los reportes vigentes. En particular los procesos de ICA/IAR serán reemplazados a partir de 2024 cuando el Marco Reforzado de Transparencia creado por el Acuerdo de París empiece a funcionar. Sobre esto último se comentará mejor durante las siguientes secciones.

TABLA II.3  
TIPOS DE PROCESOS DE REVISIÓN VIGENTES

Proceso	Función / Propósito	Resultado
<p><b>Revisión en profundidad de las Comunicaciones Nacionales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Países Anexo I</li> <li>- Desde 1999, cada 4 años</li> <li>- Modalidad: visita al país o centralizada (Bonn)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión técnica exhaustiva de la implementación de las obligaciones de reporte de la CMNUCC.</li> <li>- Examina la adhesión a las Directrices de reporte y promueve la consistencia de la información.</li> <li>- Ayuda a los países a mejorar sus reportes y para la implementación de los compromisos.</li> <li>- Garantiza que la COP tenga información confiable sobre la implementación de los compromisos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe de revisión en profundidad</li> <li>- Para los países parte del PK: identifica potenciales preguntas de implementación ante el Comité de Cumplimiento.</li> </ul>
<p><b>Revisión de los inventarios de GEI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Países Anexo I</li> <li>- Anual desde 2003, luego de la presentación del inventario</li> <li>- Modalidad: visita al país, centralizada (Bonn) o <i>desk review</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación técnica objetiva, transparente, exhaustiva y comprensiva de la información cuantitativa y cualitativa sobre emisiones.</li> <li>- Examina la adhesión a las Directrices de reporte.</li> <li>- Garantiza que la COP tenga información adecuada y confiable sobre las emisiones de GEI y sus tendencias.</li> <li>- Ayuda a los países a mejorar la calidad de sus inventarios.</li> <li>- Provee información a las revisiones de los BR y las comunicaciones nacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe de revisión de inventario</li> <li>- Para los países parte del PK: potenciales ajustes al inventario; permite acceso a los mecanismos de flexibilidad.</li> </ul>
<p><b>IAR: Evaluación Técnica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Países Anexo I</li> <li>- Desde 2014 - Cada dos años</li> <li>- Modalidad: visita al país (cuando el BR se presenta junto con la Comunicación Nacional) o centralizada (Bonn).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión técnica exhaustiva y comprensiva de la información para promover la consistencia y revisar la adhesión a las Directrices de reporte.</li> <li>- Examina el progreso del cumplimiento de las metas.</li> <li>- Ayuda a los países a mejorar sus reportes y para la implementación de los compromisos.</li> <li>- Garantiza que la COP tenga información confiable sobre la implementación de los compromisos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe de revisión técnica, utilizado como insumo para el proceso de MA.</li> </ul>

<p><b>ICA: Análisis Técnico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Países no Anexo I</li> <li>- Desde 2015 - Cada dos años, salvo para los SIDS y LDCs</li> <li>- Modalidad: Centralizada (Bonn).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis técnico de la información reportada en los BUR para aumentar la transparencia de las acciones de mitigación y sus efectos.</li> <li>- Revisión de la adhesión a las Directrices de reporte.</li> <li>- Identificación de las necesidades de construcción de capacidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe Resumen del análisis técnico, utilizado como insumo para el proceso FSV.</li> </ul>
<p><b>IAR: Evaluación Multilateral (MA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desde 2014 - Cada dos años</li> <li>- Durante las sesiones de los SBI de la CMNUCC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intercambio preguntas y respuestas entre los países para lograr una mayor claridad en la información reportada en los BR, las Comunicaciones Nacionales y los inventarios de GEI, para mejorar la comparabilidad y construir confianza.</li> <li>- Los países envían preguntas escritas por adelantado, que el país que será evaluado multilateralmente puede responder también por escrito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicación de las preguntas enviadas y de las respuestas dadas.</li> <li>- Grabación de la sesión de Evaluación Multilateral</li> </ul>
<p><b>ICA: Taller de intercambio de opiniones con fines de facilitación (FSV)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Países no Anexo I</li> <li>- Desde 2016 - Cada dos años, salvo para los SIDS y LDCs</li> <li>- Durante las sesiones de los SBI de la CMNUCC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taller que consiste en una breve presentación del país sobre su BUR, seguido por un intercambio de preguntas y respuestas entre los países.</li> <li>- Los países envían preguntas escritas por adelantado, que el país que será evaluado multilateralmente puede responder también por escrito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Grabación de la sesión del FSV.</li> </ul>

Fuente: Traducción de la autora. (BRINER & MOARIF, 2016, PÁG. 25)

Seguendo a los autores, se coincide con el entendimiento de que las instancias de intercambio entre pares que se dan a puertas abiertas son uno de los pocos espacios públicos donde las Partes hacen y reciben preguntas de sus pares sobre la información presentada en sus reportes. En el caso de los FSV lo que se busca es volver visible lo que los países en desarrollo están haciendo en términos de sus inventarios de GEI, en lo que respecta al establecimiento de estructuras de reporte continuo como son los sistemas nacionales de inventario, y acerca de las acciones de mitigación (planificadas). También facilitan el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas, así como de los retos y necesidades que se han encontrado durante el proceso de reporte. En particular las sesiones del FSV se dan en un ámbito de cordial intercambio entre pares con el objetivo

de promover la creación de capacidades. El tono de los talleres, el tipo de preguntas que se plantean y la forma en que se formulan parecen indicar que se apunta a un enfoque cooperativo de la rendición de cuentas, y no de confrontación, orientado, como su nombre indica, a un "intercambio facilitador de opiniones" (Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen *et al*, 2021, pág. 11). Un punto destacable al respecto fue que, durante las entrevistas realizadas a negociadores, hubo un consenso sobre esta asignada "finalidad" de los FSV, tanto por parte de los representantes de países en desarrollo como de los representantes de países desarrollados. En esta línea dos de los entrevistados plantearon que el proceso busca ser inclusivo y creador de capacidades a partir de intercambiar entre pares sobre los desafíos y oportunidades que se enfrentaron. Además, sostuvieron que no tiene una finalidad coercitiva, sino que en última instancia se busca mejorar las capacidades técnicas locales de reporte que luego redundarán en la implementación de la política climática. Para ellos, al contar con un robusto sistema de reporte, se puede aceptar un proceso de revisión más laxo que sirva principalmente para seguir fortaleciendo las capacidades de reporte. Lo fundamental, por el momento, es que los países sean transparentes en la provisión continua y mejorada de información sobre su acción climática que permita sostener la confianza entre las partes y en el sistema.

Los MA por su parte tienen una dinámica similar, pero se enfocan en los avances de los países desarrollados respecto del cumplimiento de los objetivos cuantificados de reducción de emisiones, con el fin de "promover la comparabilidad y fomentar la confianza". Sin embargo, tal como se verá en la sección siguiente, la comparabilidad no es fácil de alcanzar ya que los reportes bienales presentados hasta el momento están incompletos en los capítulos referidos a los avances en el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones y al apoyo provisto a los países en desarrollo.

En relación con los MA, algunos de los entrevistados provenientes de países en desarrollo mencionaron la existencia de una gran brecha que denominaron "observación inequitativa". La mayoría de los países en desarrollo tienen equipos técnicos bastante pequeños, lo cual suele limitar su participación tanto en las sesiones de MA como de los FSV de otros países. Muchas veces se debe hacer un gran esfuerzo para participar de su propia sesión de FVS, por tanto, en general no se llega a leer los reportes de los otros países para hacer preguntas pertinentes. En esta línea, el experto revisor consultado aportaba que para él: "el proceso del ICA está subutilizado ya que los países no tienen tiempo para revisar lo que están haciendo los otros países. Muchas veces apenas tienen tiempo para aplicar las recomendaciones recibidas, y tampoco les sobran recursos humanos para andar

asistiendo a múltiples revisiones entre pares con la finalidad de “aprender” de las experiencias”.

Otro punto digno de mencionar tiene que ver con el hecho de que los FSV y los MA están abiertos a los observadores. Aunque ellos no puedan realizar preguntas, son espacios que podrían favorecer la accesibilidad de la información reportada ya que los países deben hacer una presentación breve de sus principales resultados que podría colaborar para superar algunos de los problemas vinculados con el volumen de información reportada. Sin embargo, en la práctica, la sociedad civil le ha prestado relativamente poca atención a estos procesos, lo cual abre un interrogante sobre las causas de este desinterés. Estas razones podrían estar relacionadas con un prejuicio sobre el proceso de transparencia en general, al considerarlo demasiado técnico, complejo y, en última instancia, inabarcable.

Por su propio diseño, se esperaría que los FSV y los MA se traten de procesos políticos para que los países den cuenta de sus acciones y se sometan a las preguntas realizadas por sus pares. Sin embargo, ambas instancias se ven limitadas en su alcance por los principios que preestablecen las condiciones de implementación y por la limitada participación de los Estados. Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen, y otros, estudiaron las grabaciones de las primeras cuatro sesiones de FVS realizadas entre 2016 y 2017 y aportaron significativa evidencia en esta línea. A partir lo analizado, pudieron identificar que las sesiones estuvieron principalmente enfocadas en los aspectos técnicos del establecimiento de sistemas nacionales de Inventario y MRV y en las lecciones aprendidas a partir de la participación en el proceso del ICA. Hubo muchas menos preguntas relacionadas con las acciones de mitigación y el apoyo recibido. Asimismo, destacan que en consonancia con el mandato del FSV que establece que el proceso no debe ser ni conflictivo ni intrusivo, y respetuoso de la soberanía nacional, el cuestionamiento del FSV evitó cuestiones políticas controvertidas, como la adecuación del esfuerzo o el nivel de ambición climática de un país. En función de esto, los autores plantan que el FSV genera una rendición de cuentas de tipo procedimental y enfocada en el aprendizaje y la generación de capacidades (Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen *et al*, 2021).

Luego de este breve análisis realizado, se pueden encontrar claras tendencias que apoyan lo expresado por los negociadores entrevistados sobre que los procesos de revisión internacional de la CMNUCC tienden a evitar el “*name and shame*” sobre el cumplimiento de las normas (Gupta & van Asselt, 2017, pág. 29). Esto mismo ocurre en la primera etapa de la revisión técnica por parte de los expertos, ya que en estas revisiones en profundidad de los reportes nacionales los revisores expertos tienen instrucciones de abstenerse de

emitir juicios políticos. Por tanto, se puede decir que en el caso del *answerability* la transparencia se operacionaliza de forma bastante limitada y queda acotada a mostrar los progresos realizados en la aplicación de los compromisos de reporte, sin abordar cuestiones de fondo relacionadas con la implementación real de los compromisos.

## Sección II.3 – Etapa 3: Análisis del desempeño de las normas pre-París

En esta sección se desarrollará la etapa de evaluación de la *performance* de las prácticas de transparencia del marco teórico de la guerra de posiciones planteado por Cipler *et al* (2018). Para ello se estudiarán la divulgación y la accesibilidad de los resultados de los reportes bienales y sus evaluaciones técnicas. Cipler *et al* plantean el concepto de divulgación para indagar en qué medida los actores revelan o no información relevante a partir de los mecanismos de rendición de cuentas, es decir las evaluaciones técnicas. La accesibilidad por su parte considera cómo la información divulgada se hace accesible a todos o no a partir de la organización y el formato de la información de los reportes, así como la accesibilidad del lenguaje para identificar posibles dificultades de acceso y/o comparabilidad especialmente para los actores con tiempo y recursos limitados. Para ello se retomarán los papers de Weikmans y Gupta (2021), Gupta *et al* y Hattori y Umemiya que han analizado comparativamente los informes bienales de países en desarrollo y países desarrollados. Asimismo, se complementará con el Reporte de la CMNUCC “*Consulta y Análisis Internacional: Facilitando la acción climática a través de la transparencia (2020)*” y con las perspectivas de expertos negociadores aportadas a través de entrevistas y de las notas de la autora como observadora participante de los procesos de elaboración de los reportes de la Republica Argentina entre 2016 y 2021.

Por otra parte, se retoman los conceptos vinculados con las disfuncionalidades de la transparencia planteados por autores como Gupta, Mason, Cipler *et al*, Kramarz, Park, Michener y Bersch para complementar la evaluación de capacidad transformadora de la transparencia. Para ello, primero se abordarán las disfuncionalidades vinculadas con la completitud y la comparabilidad de los reportes, específicamente en las secciones de inventario nacional de GEI y de mitigación. Y luego se evaluarán otras disfuncionalidades relacionadas con la cantidad y complejidad de la información de los reportes y su accesibilidad.

Weikmans y Gupta en su paper realizan una evaluación sistemática de la participación y la adhesión o cumplimiento de los países a los compromisos de reporte asumidos (Weikmans & Gupta, 2021). Sus objetivos fueron evaluar si los países están siendo efectivamente transparentes y de agregar evidencia a la discusión sobre la conexión asumida entre transparencia, *accountability*, confianza y ambición. Para ello analizaron los 123 reportes técnicos de evaluación de los BR y los 72 reportes resumen de los BUR entre 2014 y comienzos del 2020 a partir de los cuales elaboraron un índice de Adherencia a la Transparencia para cada tipo de reporte. Por otra parte, el Reporte del proceso del ICA

analiza los 98 BUR presentados por 57 países hasta mayo 2020 y el reporte elaborado por el IGES (Hattori & Umemiya, 2020) analiza 100 BUR presentados por 59 países hasta agosto de 2020.

En función de los resultados y hallazgos de los mencionados reportes y *papers*, en esta sección se analiza en primer lugar, la evolución de la participación, es decir si se han presentado los reportes a tiempo. Luego, se hace foco en los aspectos que hacen a la completitud de los reportes siguiendo el criterio de evaluación de los expertos revisores, es decir si los países han cumplido con los requerimientos de reporte obligatorios correspondientes a las secciones de inventario de GEI y mitigación.

Los sistemas de revisión internacional de los reportes, creados por los Acuerdos de Cancún (CMNUCC, decisión 1/CP.16, 2010), difieren según si es un país desarrollado o uno en desarrollo quien presenta el Informe. En el caso de los primeros, es importante destacar que ya cuentan con experiencia en estos procesos de elaboración y revisión, ya que sus inventarios anuales y sus Comunicaciones Nacionales están sometidas a procesos de evaluación técnica en profundidad desde los primeros años del régimen climático. Los inventarios nacionales de GEI se analizan con el propósito de detectar dificultades relacionadas con los principios TACCC: la transparencia, la coherencia, la comparabilidad (incluido el uso o no de los reportes tabulares comunes), la exhaustividad, la exactitud y la adhesión a las directrices de presentación de informes de inventario. Por su parte, la revisión técnica de los informes bienales y las comunicaciones nacionales se enfoca en identificar problemas relacionados con la transparencia, la exhaustividad, la puntualidad y el cumplimiento de las directrices para la presentación de informes (Voigt & Gao, 2021, pág. 43).

En el caso de los BR, los Informes de revisión técnica contienen una evaluación de la exhaustividad o completitud y de la transparencia de la información comunicada en cada una de las cuatro secciones principales de los BR: (i) las emisiones y absorciones relacionadas con el objetivo cuantificado de reducción de emisiones para toda la economía; (ii) los supuestos, condiciones y metodologías relacionados con la consecución del objetivo cuantificado de reducción; (iii) los progresos realizados por la Parte hacia la consecución de su objetivo cuantificado de reducción; y (iv) la prestación de apoyo financiero, tecnológico y de creación de capacidad a las Partes que son países en desarrollo (CMNUCC, Decisión 13/CP.20, 2014, Anexo I, párr. 104). Los equipos de expertos técnicos evalúan la exhaustividad y transparencia de cada sección según la cantidad de provisiones obligatorias faltantes y la dividen en cuatro gradaciones. En términos de la exhaustividad,

son: completa; casi completa; parcialmente completa; e incompleta. En cuanto a la transparencia, son: transparente; mayormente transparente; parcialmente transparente; y no presentado. Respecto a inventario los BR tienen 4 provisiones, y 14 que corresponden a mitigación, todas ellas obligatorias (CMNUCC, Decisión 2/CP.17, Anexo III, 2011).

En cambio, los BUR, que atraviesan un análisis en vez de una revisión, tienen criterios más laxos de evaluación del cumplimiento de las provisiones obligatorias para los reportes bienales. Lo que se prioriza es la transparencia y la claridad de la información presentada y, en última instancia, se busca identificar las necesidades de apoyo y de creación de capacidades. Es por esto que el análisis realizado por el TTE sobre los BUR se clasifica en “Si”, “Parcialmente” y “No” cumplen con las provisiones obligatorias, que en el caso del inventario surgen de la decisión 2/CP.17 (CMNUCC, 2011) y de la decisión 17/CP.8 (CMNUCC, 2002); mientras que en el caso de las relacionadas con mitigación surgen de la decisión 2/CP.17 (CMNUCC, 2011) que establece los contenidos mínimos de los BUR.

Por último, en términos de comparabilidad se estudió, por un lado, cuántos países en desarrollo han estimado sus inventarios de GEI usando la metodología IPCC 2006, que, si bien en los BUR no es obligatoria para los países en desarrollo, es la que usan los países desarrollados y por tanto permitiría facilitar la comparación global de las emisiones y absorciones reportadas. Por el otro lado, se analizaron los tipos de metas que los países en desarrollo reportan en los BUR, en pos de identificar cuántas son cualitativas, cuántas cuantitativas y dentro de estas últimas cuántas fueron expresadas en términos de emisiones de gases de efecto invernadero. Nuevamente, si bien este tipo de metas no son obligatorias para los países en desarrollo, favorecen la comparabilidad con los países desarrollados.

Varios autores de las corrientes teóricas que enmarcan esta tesis han identificado la existencia de disfuncionalidades de la transparencia que tienen la capacidad de disminuir su potencial transformador. Algunas de estas disfuncionalidades surgen por la falta de divulgación o la divulgación incompleta de la información, otras por la falta de comparabilidad de la información visibilizada. Estas causas dificultan la integración adecuada de la transparencia en los contextos de toma de decisión tanto por parte de los decisores como de los afectados. A su vez, pueden producir sesgos o distorsiones en las preferencias de los actores por la poca fiabilidad de la información. Para comenzar el análisis de los resultados de los reportes, el foco estará primero en estas dos disfuncionalidades. Mediante la evaluación del nivel de participación se puede estudiar la completitud de la información que estará disponible, lo mismo con el cumplimiento de las

provisiones de reporte obligatorias. Asimismo, el análisis de la cantidad países que utilizan las Directrices del IPCC 2006 se puede usar como indicador respecto a la comparabilidad; de todas maneras, este último aspecto será indagado en mayor profundidad en la siguiente sección.

TABLA II.4  
ANÁLISIS DEL NIVEL DE PARTICIPACIÓN EN LA PRESENTACIÓN DE LOS REPORTES BIENALES

Países en desarrollo no LDCs ni SIDS (n=77)				
	Total	BUR1	BUR2	BUR3
Presentación a tiempo (es decir, antes de diciembre de 2014 para el primer BUR; y cada dos años para los BUR posteriores)	17	7	9	1
Presentación tardía	49	33	15	1
BUR no presentado	147	32	47	68
BUR presentado pero no analizado*	18	5	6	7
LDCs & SIDS (n=79)				
	Total	BUR1	BUR2	BUR3
Presentado a tiempo (es decir, antes de diciembre de 2014 para el primer BUR; y cada dos años para los BUR posteriores)**	1	1	0	0
Presentación tardía	5	3	1	1
BUR no presentado	226	70	78	78
BUR presentado pero no analizado	5	5	0	0
Países Anexo II (desarrollados) (n=24)				
	Total	BR1	BR2	BR3
Presentación a tiempo	51	14	18	19
Presentación tardía (dentro de las seis semanas siguientes a la fecha límite)	10	5	4	1
Presentación tardía (más de seis semanas después de la fecha límite)	10	5	2	3
BR no presentado	1	0	0	1
Países Anexo I (Economías en Transición) (n=20)				
	Total	BR1	BR2	BR3
Presentación a tiempo	29	7	10	12
Presentación tardía (dentro de las seis semanas siguientes a la fecha límite)	16	8	5	3
Presentación tardía (más de seis semanas después de la fecha límite)	13	5	4	4
BR no presentado	2	0	1	1

\*La categoría presentado, pero no analizado corresponde a los BUR que los autores del paper tomado como base no llegaron a incorporar en el estudio que realizaron.

\*\*Se deja categoría para facilitar la comparación, pero se destaca que los LDCs y los SIDS pueden presentar sus BUR a discreción

Fuente: Elaboración propia en base al Material Suplementario 1 y 2 de Weikmans y Gupta, 2021.

Tal como se observa en la Tabla II.4 el nivel de participación en los reportes y la puntualidad en su entrega difiere ampliamente entre países desarrollados y países en desarrollo.

Mientras que los países en desarrollo que no son LDCs y SIDS, presentaron 84 reportes de los 231 que correspondían a los 3 ciclos, los países desarrollados, excepto las economías en transición, listados en el Anexo II, es decir que eran parte de la OCDE pero no eran considerados economías en transición, habían presentado 71 de los 72 que les corresponden. Además, también se pueden observar diferencias notables hacia dentro de los conjuntos de países, por ejemplo los LDCs y SIDS habían presentado solo 11 BUR a la fecha de corte (mayo 2020) del estudio tomado, sin embargo se debe resaltar que este subgrupo de países no tiene una fecha límite sino que puede presentar sus reportes a discreción.

Una explicación inicial respecto a las diferencias surgió a partir de las entrevistas realizadas y tiene que ver con la mayor experiencia acumulada por los países desarrollados en la presentación de reportes. Para estos países la obligación de reportar se remonta a casi el comienzo de la CMNUCC, tanto para los inventarios nacionales como para las Comunicaciones Nacionales, siendo los primeros de frecuencia anual y las segundas cada 4 años. Según expresaba un experto: *“Italia prepara sus inventarios desde hace 25 años, lo cual permitió el proceso de mejora continua, es decir que cuanto más se reporte, más mejora el inventario y las capacidades para reportarlo”*. En cambio, los países en desarrollo hasta los Acuerdos de Cancún (2010) no tenían una periodicidad de presentación tan definida para las Comunicaciones, y nunca debieron presentar inventarios como reporte individual. Justamente, como se dijo previamente, esta diferencia marcada en las obligaciones de reporte fue uno de los principales conflictos en la negociación camino a Cancún, potenciado por el hecho de que unos países informaran periódicamente y otros no, lo cual resulta en una gran dificultad para evaluar el avance global de la acción climática.

Un punto adicional para destacar respecto a la participación se relaciona con el incumplimiento en el reporte por parte de EE.UU., quien no ha presentado su BR3 al momento de corte del estudio. Esta situación introduce un indicio sobre la complejidad de las causas del no reporte, que no están solamente relacionadas con cuestiones de capacidad técnica, sino que también pueden verse influidas por aspectos geopolíticos. Por eso, resulta relevante realizar un análisis integral de la gobernanza *by disclosure* que incluya los contextos geopolíticos en los que se negocian las normas de reporte y en los que se articula el cumplimiento o no de las mismas.

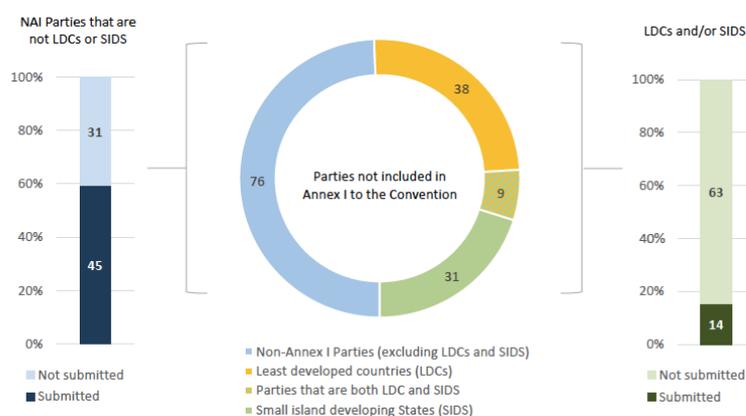
En el caso de los países en desarrollo, la obligación de reportar se vuelve más estricta a partir de 2014, fecha para la cual debían presentar sus primeros BUR. Sin embargo, la

adquisición de capacidades nacionales, tanto técnicas como de disponibilidad de recursos financieros, para la elaboración continua de reportes tan complejos y estandarizados como los BUR es un proceso lento que tarda en reflejarse en un aumento de la participación y puntualidad. Son varios los factores que inciden en este lento avance de las capacidades nacionales: en muchos países los reportes se dejan en manos de consultores externos debido a la falta de personal capacitado dentro de los organismos de gobierno. Tal como expresa uno de los expertos revisores entrevistados se da una debilidad práctica de la transparencia ya que *“es muy ambiciosa la expectativa de creer que todos los países van a tener buenas capacidades de reporte. Se está viendo que en la realidad en muchos países dependen de consultores internacionales para su elaboración; además de tener una rotación muy alta de gente con las calificaciones necesarias ya que la gente calificada dura poco en las oficinas de gobierno, y por tanto se da una necesidad de hacer capacitaciones permanentemente, pero lamentablemente los países no cuentan con los recursos locales para hacerlo”*. Este recambio frecuente de personal y la gran dependencia del financiamiento externo para sostener los equipos técnicos (lo cual no genera una garantía de continuidad) influyen sobre la dificultad de internalizar e institucionalizar las capacidades técnicas requeridas para reportar en tiempo y forma de manera regular. Tal como se observa en los gráficos presentados a continuación, los países en desarrollo han ido progresivamente aumentando sus reportes (tanto los BUR como las Comunicaciones Nacionales), y para julio 2020, un tercio de los países en desarrollo habían presentado por lo menos un BUR. Sin embargo, si se excluye a los LDCs/SIDS que no tienen la obligación de presentar el reporte en una fecha determinada, más de la mitad de los países en desarrollo ha cumplido al momento.

FIGURA II.3  
PRESENTACIÓN DE BUR POR TIPO DE PAÍS A JULIO 2020.

## More than 1/3 developing countries submitted BURs

(as of July 2020)



Fuente: PATPA, 2020.

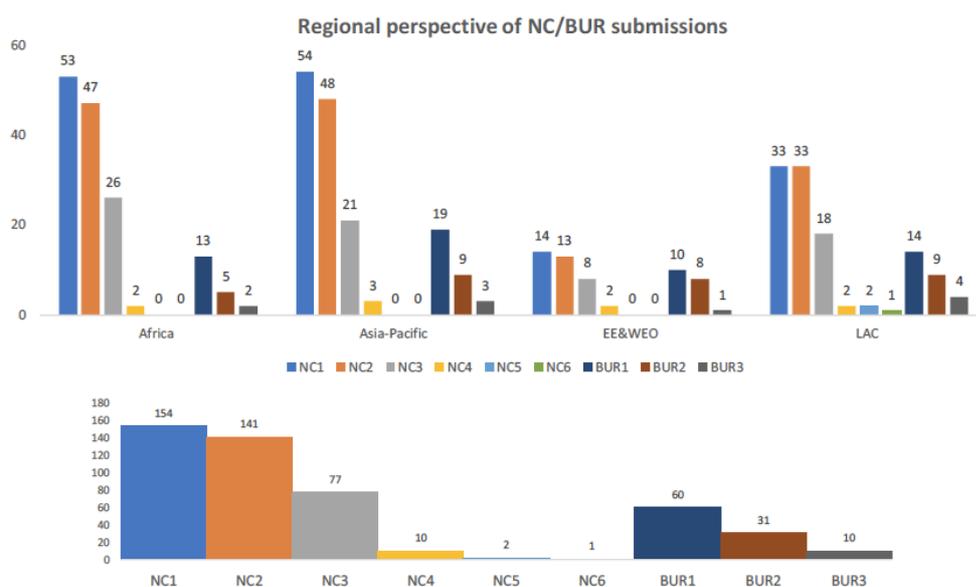
No obstante, resulta relevante destacar la baja cantidad de presentaciones de Comunicaciones Nacionales a partir del tercer ciclo, lo cual se puede explicar nuevamente debido al pequeño tamaño de los equipos técnicos y a la dependencia del financiamiento para conformarlos. En este contexto, la elaboración conjunta de una comunicación y un BUR se dificulta. Por lo tanto, muchos países últimamente han priorizado la presentación de los Reportes Bienales por sobre las Comunicaciones.

FIGURA II.4  
CANTIDAD DE BUR PRESENTADOS POR AÑO DESDE 2014 AL 2019



Fuente: PATPA, 2020.

FIGURA II.5  
CANTIDAD DE BUR Y COMUNICACIONES NACIONALES (1990-2019)



Fuente: CMNUCC Secretariat, 2020.

En términos de cumplimiento de las provisiones obligatorias y la calidad de este cumplimiento también se puede distinguir una clara brecha entre países desarrollados y en desarrollo. La cantidad de países en desarrollo que no han presentado el segundo y tercer BUR es significativa (61% y 88% respectivamente) en comparación con las presentaciones de los países desarrollados, quienes han cumplido con los tres ciclos, salvo EEUU y Ucrania.

Según Weikman y Gupta (2021) se puede reconocer un menor cumplimiento de los mandatos de reporte vinculados con aspectos más de tipo políticos que con aquellos que presentan mayor dificultad técnico-metodológica. Tal como se observa en la Tabla II.5,

Tabla II.6, Tabla II.7 y

Tabla II.8 las provisiones que mayor cumplimiento han tenido están relacionadas con el inventario nacional de GEI, tanto en el caso de los países en desarrollo como en el de los países desarrollados. Esto resulta controversial sobre todo si se tiene en cuenta la dificultad técnica que representa la elaboración de un inventario de GEI. Esto podría indicar que la falta de información completa y comparable no solo se debe a falta de capacidades, sino que es probable que haya un componente político en la cuestión donde lo que falta en última instancia es la decisión gubernamental de reportar. En esta línea, los autores destacan la relevancia de tener en cuenta los contextos políticos domésticos ya que los mismos parecieran influir sobre la calidad de los reportes. Ejemplo de esto son el incumplimiento de los EE.UU. al no reportar el BR3 durante la presidencia de Donald Trump, o el hecho de que tan solo 10 países (entre los cuales no figuran ni China ni India) hayan presentado un BUR 3 al momento (Julio 2021) o la falta de detalles sobre las medias de mitigación implementadas en los países en desarrollo.

TABLA II.5

EVALUACIÓN DE COMPLETITUD DE BUR DE PAÍSES EN DESARROLLO NO LDCs NI SIDS

Fuente: Elaboración propia en base a Material Suplementario 2 de Weikmans y Gupta, 2021.

	Países en desarrollo no LDCs ni SIDS (n=77)														
	BUR1 (45 presentados, 40 analizados, 32 no presentados)					BUR2 (32 presentados, 26 analizados, 47 no presentados)					BUR3 (9 presentados, 2 analizados, 68 no presentados)				
	Si	Parcialmente	No	BUR no presentado	BUR presentado pero no analizado	Si	Parcialmente	No	BUR no presentado	BUR presentado pero no analizado	Si	Parcialmente	No	BUR no presentado	BUR presentado pero no analizado
Decisión 2/CP.17, párr.41(g)	31	2	7	32	5	21	2	3	47	6	1	0	1	68	7
Decisión 17/CP.8, Anexo.párr.14(a)	40	0	0	32	5	23	0	0	47	6	2	0	0	68	7
Decisión 17/CP.8, Anexo.párr.14(b)	37	2	1	32	5	21	2	0	47	6	2	0	0	68	7
Decisión 17/CP.8, Anexo.párr. 14(c)	36	3	1	32	5	21	3	0	47	6	2	0	0	68	7
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(a)	12	28	0	32	5	11	28	0	47	6	0	2	0	68	7
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(b)(i)	9	18	13	32	5	12	18	3	47	6	0	2	0	68	7
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(b)(ii)	14	13	13	32	5	12	13	5	47	6	0	2	0	68	7
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(c)(i)	34	6	0	32	5	19	6	1	47	6	2	0	0	68	7
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(c)(ii)	22	15	3	32	5	18	15	1	47	6	0	2	0	68	7

Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(d)(i)	23	14	3	32	5	19	14	0	47	6	1	1	0	68	7
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. (d)(ii)	19	17	4	32	5	14	17	2	47	6	0	2	0	68	7
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(d)(iii)	16	20	4	32	5	17	20	0	47	6	0	2	0	68	7
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(e)	31	3	6	32	5	17	3	6	47	6	2	0	0	68	7

**TABLA II.6**  
**EVALUACIÓN DE COMPLETITUD DE BUR DE PAÍSES EN DESARROLLO LDCs & SIDS**

	<b>LDCs &amp; SIDS (n=79)</b>														
	<b>BUR1 (9 presentados, 5 analizados, 7 no presentados)</b>					<b>BUR2 (1 presentado y analizado, 78 no presentados)</b>					<b>BUR3 (1 presentado y analizado, 78 no presentados)</b>				
	Si	Parcialmente	No	BUR no presentado	BUR presentado pero no analizado	Si	Parcialmente	No	BUR no presentado	BUR presentado pero no analizado	Si	Parcialmente	No	BUR no presentado	BUR presentado pero no analizado
Decisión 2/CP.17, párr.41(g)	4	0	0	70	5	1	0	0	78	0	1	0	0	78	0
Decisión 17/CP.8, Anexo,párr.14(a)	4	0	0	70	5	1	0	0	78	0	1	0	0	78	0
Decisión 17/CP.8, Anexo,párr.14(b)	4	0	0	70	5	1	0	0	78	0	0	1	0	78	0
Decisión 17/CP.8, Anexo,párr. 14(c)	4	0	0	70	5	1	0	0	78	0	0	1	0	78	0
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(a)	1	3	0	70	5	1	0	0	78	0	1	0	0	78	0
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(b)(i)	1	2	1	70	5	1	0	0	78	0	1	0	0	78	0
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(b)(ii)	2	2	0	70	5	1	0	0	78	0	1	0	0	78	0
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(c)(i)	3	1	0	70	5	1	0	0	78	0	1	0	0	78	0

Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(c)(ii)	3	1	0	70	5	1	0	0	78	0	1	0	0	78	0
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(d)(i)	3	1	0	70	5	1	0	0	78	0	1	0	0	78	0
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. (d)(ii)	2	1	1	70	5	1	0	0	78	0	1	0	0	78	0
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(d)(iii)	1	3	0	70	5	1	0	0	78	0	1	0	0	78	0
Decisión 2/CP.17, Anexo III, párr. 12(e)	4	0	0	70	5	1	0	0	78	0	1	0	0	78	0

Fuente: Elaboración propia en base a Material Suplementario 2 de Weikmans y Gupta, 2021.

La primera provisión de la tabla hace referencia a que la fecha de análisis del último inventario realizado no puede ser mayor a 4 años que el año en que se reporta, es decir lo que se conoce como X-4 (CMNUCC, decisión 2/CP.17,2011, párrafo 41.g). Las siguientes provisiones relacionadas con los inventarios nacionales de GEI corresponden a la decisión 17/CP.8 (CMNUCC, 2002), donde se establecieron las directrices para la elaboración de las Comunicaciones Nacionales para los países en desarrollo. El párrafo 14 de su anexo indica que los inventarios reportados deberán incluir las estimaciones de emisiones y absorciones de cada gas (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> y N<sub>2</sub>O) en unidades de masa.

Respecto a las obligaciones relacionadas con mitigación, estas provienen exclusivamente del anexo III y la decisión 2/CP.17 que establece las directrices para el reporte de los BUR. El párrafo 12 del mencionado anexo detalla la información mínima que los países en desarrollo deben presentar respecto a sus acciones de mitigación incluyendo una descripción de ésta, su alcance, su meta, su/s indicador/es de progreso, el estado de avance, los resultados obtenidos, los supuestos y metodologías, y si tiene algún vínculo con los mecanismos de mercado.

TABLA II.7

EVALUACIÓN DE COMPLETUD Y TRANSPARENCIA DE LOS BR PRESENTADOS POR PAÍSES ANEXO II

Países Anexo II (desarrollados) (n=24)												
Escala de Completitud/ Exhaustividad	BR1 (24 presentados y analizados)				BR2 (24 presentados y analizados)				BR3 (23 presentados y analizados, EEUU no presentó su BR3 al momento del análisis de los autores)			
	Completo	Mayormente Completo	Parcialmente Completo	Incompleto	Completo	Mayormente Completo	Parcialmente Completo	Incompleto	Completo	Mayormente Completo	Parcialmente Completo	Incompleto
Emisiones y absorciones relacionadas con su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía;	24	0	0	0	24	0	0	0	21	2	0	1
Supuestos, condiciones y metodologías relacionados con el logro de su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía;	23	1	0	0	23	1	0	0	22	1	0	1
Progresos realizados en el logro de su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía incluyendo proyecciones;	10	12	2	0	5	19	0	0	13	10	0	1
Suministro de apoyo financiero, tecnológico y para el fomento de la capacidad a las Partes que son países en desarrollo	4	12	7	1	11	8	5	0	10	11	2	1
Escala de Transparencia	Transparente	Mayormente Transparente	Parcialmente Transparente	No Presentado	Transparente	Mayormente Transparente	Parcialmente Transparente	No Presentado	Transparente	Mayormente Transparente	Parcialmente Transparente	No Presentado
Emisiones y absorciones relacionadas con su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía;	24	0	0	0	21	3	0	0	23	0	0	1

Supuestos, condiciones y metodologías relacionados con el logro de su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía;	18	6	0	0	15	8	1	0	15	8	0	1
Progresos realizados en el logro de su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía incluyendo proyecciones;	6	15	3	0	1	17	6	0	5	17	1	1
Suministro de apoyo financiero, tecnológico y para el fomento de la capacidad a las Partes que son países en desarrollo	4	15	5	0	2	15	7	0	7	16	0	1

Fuente: Elaboración propia en base a Material Suplementario 1 de Weikmans y Gupta, 2021.

TABLA II.8  
EVALUACIÓN DE COMPLETITUD Y TRANSPARENCIA DE LOS BR PRESENTADOS POR PAÍSES ANEXO II

Escala de Completitud/Exhaustividad	Países Anexo I (Economías en Transición) (n=20)											
	BR1 (20 presentados y analizados)				BR2 (19 presentados y analizados, Ucrania no presentó su BR2 y BR3 al momento del análisis de los autores)				BR3 (19 presentados y 18 analizados, Ucrania no presentó su BR2 y BR3 al momento del análisis de los autores)			
	Completo	Mayormente Completo	Parcialmente Completo	Incompleto	Completo	Mayormente Completo	Parcialmente Completo	Incompleto	Completo	Mayormente Completo	Parcialmente Completo	Incompleto
Emisiones y absorciones relacionadas con su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía	15	4	1	0	15	4	0	1	16	2	0	1

Supuestos, condiciones y metodologías relacionados con el logro de su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía*	15	2	2	0	17	1	0	1	16	1	0	1
Progresos realizados en el logro de su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía incluyendo proyecciones*	3	9	7	0	2	13	3	1	6	9	2	1
Escala de Transparencia	Transparente	Mayormente Transparente	Parcialmente Transparente	No Presentado	Transparente	Mayormente Transparente	Parcialmente Transparente	No Presentado	Transparente	Mayormente Transparente	Parcialmente Transparente	No Presentado
Emisiones y absorciones relacionadas con su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía	19	1	0	0	14	5	0	1	14	5	0	1
Supuestos, condiciones y metodologías relacionados con el logro de su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía*	9	6	4	0	5	12	1	1	8	8	1	1
Progresos realizados en el logro de su meta cuantificada de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía incluyendo proyecciones*	7	6	6	0	0	12	6	1	1	14	2	1

Fuente: Elaboración propia en base a Material Suplementario 1 de Weikmans y Gupta, 2021.

En cuanto al desempeño de los países desarrollados resulta interesante destacar que las secciones que presentan mejor cumplimiento son las relacionadas al inventario de GEI y acerca de las cuestiones metodológicas relacionadas con el logro de su meta. Sin embargo, se observa una considerable baja en el cumplimiento de aquellas provisiones que se relacionan con el reporte de los progresos conseguidos para el cumplimiento de la meta y para aquellas relacionadas con la otra obligación diferencial que tienen los países desarrollados, es decir, el suministro de apoyo financiero, tecnológico y para el fomento de la capacidad a las Partes que son países en desarrollo. Estas conclusiones aportan al argumento presentado anteriormente sobre el incumplimiento debido no solo a causas técnicas sino también políticas.

En el marco de la CMNUCC, la existencia de dificultades técnicas y de vacíos de información en los países en desarrollo se ha abordado a través de la creación de capacidades y de arreglos institucionales mediante numerosas iniciativas y gran disponibilidad de financiamiento para el desarrollo de estos aspectos. Este enfoque de la CMNUCC puede ser explicado desde una óptica liberal institucionalista que espera cubrir los vacíos y de esta manera mejorar los resultados. Otra tendencia relacionada que se puede identificar al analizar el aumento de la frecuencia de los reportes de los países en desarrollo es el aparente corrimiento del objetivo de los mecanismos de reporte, los cuales pasan de una perspectiva centrada solo en seguimiento y/o cumplimiento de acciones y metas a una que busca la mejora continua y el aumento de las capacidades de los países. Algunos autores explican esto indicando que la disputa por la diferenciación de las obligaciones se traslada de las responsabilidades comunes hacia la diferencia de capacidades (Gupta & van Asselt, 2017, pág. 26 y 28). Corrimiento que, además, pareciera no ser solo beneficioso para los países desarrollados, sino que también es funcional a los países en desarrollo ya que se deja de observar tanto las acciones y se pasa a un enfoque centrado en las capacidades. Siguiendo este precedente, los procesos de examen técnico de los nuevos reportes de transparencia han tomado los principios de implementación provenientes de los BUR, y por tanto las nuevas revisiones serán facilitativas, no intrusivas, no punitivas y respetuosas de la soberanía nacional.

Este enfoque centrado en la creación de capacidades que la Convención le ha empezado a asignar a las normas de reporte y examen no se alinea eficientemente con el potencial esperado de la transparencia en términos de *accountability* y, en última instancia, de ambición. Si bien desde el origen de la CMNUCC, salvo en el marco del Protocolo de Kyoto, las obligaciones principales han estado enfocadas en el reporte y no en el cumplimiento de

acciones o metas, el foco de análisis está cada vez más orientado en la adhesión a estándares de reporte y no tanto a los contenidos de la información reportada. Incluso durante las instancias de revisión, los equipos técnicos evitan realizar juicios o valoraciones (políticas) sobre el estado de avance de la política climática de los países. Los expertos, si bien actúan a título personal en los procesos de examen, en muchos casos, también son parte de los equipos técnicos de sus propios países como encargados de elaborar los inventarios de GEI y/o reportes, y tienden a ser precavidos en sus preguntas, para evitar que luego deban responder a temas “espinosos” cuando estén del otro lado.

Esta tendencia, para algunos autores como Gupta y van Asselt, muestra que en la práctica y cada vez más explícitamente en las normas, se busca evitar un “*name and shame*” entre partes (Gupta & van Asselt, 2017, pág. 29). Esta afirmación fue confirmada por uno de los negociadores entrevistados quien expresó que: “*el blame and shame no es parte del espíritu de la Convención ni del Acuerdo de París. Esa práctica se promueve desde las ONGs y no desde las Partes.*” Esta diferencia de los objetivos de la transparencia en relación con el “*blame and shame*” refleja lo planteado por Mason sobre cómo los efectos de la transparencia están atravesados por desacuerdos políticos y normativos sobre los diversos objetivos de la divulgación, lo cual deriva en perspectivas divergentes sobre las lógicas y mecanismos detrás del qué, quién y para qué se reporta (Mason & Gupta, 2016, pág. 88). En esta línea se observa que la función de la transparencia apoyada por “el poder de la vergüenza”, no se efectiviza en la práctica ya que los creadores de las normas no buscan crear espacios para dejar en evidencia a los actores que no están haciendo lo suficiente, por lo cual la falta de acción deja de tener costos reputacionales, y la transparencia termina siendo insuficiente para promover el *accountability* (Fox, 2007, pág. 665).

Al momento de analizar la comparabilidad de los reportes se eligieron dos aspectos: en primer lugar, se analizó el aumento del uso de las Directrices del IPCC 2006 por parte de los países en desarrollo por ser las directrices obligatorias para los países desarrollados, lo cual permitiría que cada vez más inventarios sean comparables al estar estimados con las mismas metodologías. Tal como se puede observar en la Tabla II.9, ha habido un incremento en el uso de las metodologías IPCC 2006 por parte de los países en desarrollo. De los 59 países analizados, un 74% las utilizaron en el BUR1, un 90% en el BUR2 y un 100% en el BUR3. Otro aspecto destacable es que ha ido en aumento progresivamente la cantidad de países que usan exclusivamente estas metodologías, pasando de un 45% (BUR1) a un 58% (BUR2), alcanzando finalmente un 60% en la elaboración del BUR3.

Según el reporte del ICA presentado en 2020 por el Secretariado de la CMNUCC, un 75% de los últimos BUR ha utilizado las mencionadas guías.

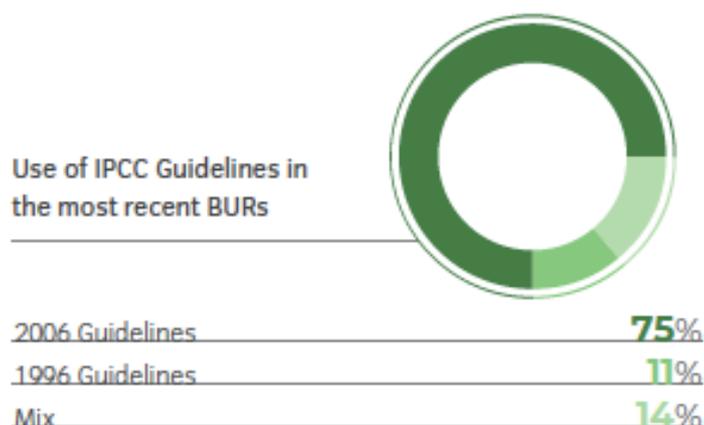
TABLA II.9  
CARACTERIZACIÓN METODOLÓGICA DE LAS PRESENTACIONES DE BUR

# de países en desarrollo que (n países=59)	BUR 1	BUR 2	BUR 3
...presentaron BUR	59	31	10
...presentaron NIR	14 (23,7%)	11 (35,5%)	3 (30%)
...usan IPCC 2006	44 (74,6%)	28 (90,3%)	10 (100%)
...solo usan IPCC 2006*	27 (45,7%)	18 (58%)	6 (60%)
...usan un mix entre IPCC 2006 + 1996	11 (18,6%)	8 (25,8%)	4 (40%)

\*Incluye países que complementan las Directrices 2006 con otras como 1996, 2000, 2003.

Fuente: Elaboración propia en base a: Hattori y Umemiya, 2020<sup>7</sup>.

FIGURA II.6  
PRINCIPALES TIPOS DE DIRECTRICES METODOLÓGICAS USADAS PARA LOS BUR



Fuente: CMNUCC, 2020, pág. 8

En segundo lugar, se observaron los tipos de meta presentados en la sección de mitigación de los BUR, ya que el tipo de meta o de indicador de progreso que se reporta para las medidas de mitigación puede simplificar o complejizar el seguimiento acumulado de la implementación. No obstante ello, es importante resaltar que recién a partir de los Acuerdos de Cancún se decide que los países en desarrollo tengan que empezar a tener acciones de mitigación nacionalmente apropiadas (NAMA, por sus siglas en inglés) orientadas a lograr una desviación relativa de las emisiones de GEI respecto al escenario “Business as Usual” en 2020. Es decir, recién a partir de 2010 se amplía la expectativa de mitigación, que si bien, debe seguir siendo liderada por los países desarrollados, pasa a incorporar a

<sup>7</sup> IGES Biennial Update Report (BUR) Database, actualizada al 21 de agosto 2020. Disponible en: <https://pub.iges.or.jp/pub/iges-bur-database>

los países en desarrollo. Esto se traduce en que la única obligación de los BUR se relaciona con la presentación de información sobre cada medida de mitigación o grupo de medidas de mitigación que hayan adoptado para mitigar el cambio climático. En este contexto, si cada vez más países reportan metas de sus medidas en términos de emisiones de GEI, se debería simplificar el seguimiento de progreso al estar todos reportando en unidades equivalentes. Es tal la relevancia del tipo de meta, que incluso el Acuerdo de París en su artículo 4.4<sup>8</sup> alienta a que con el tiempo los países en desarrollo pasen a presentar metas de reducción de emisiones aplicables a toda la economía (Gupta & van Asselt, 2017, pág. 26).

De la tabla presentada a continuación se puede observar en primer lugar una disminución significativa de la cantidad de países en desarrollo que no incluyen metas definidas para sus medidas de mitigación. En segundo lugar, se ve una preponderancia del uso de metas cuantitativas por sobre las cualitativas. Dentro de las primeras, los países en desarrollo han tendido a utilizar metas no expresadas en emisiones de GEI, lo que se puede deber a la dificultad metodológica de estimar emisiones evitadas debido a la necesidad de contar con gran cantidad de datos de base proyectados y a la aplicación de numerosos supuestos para generar los escenarios futuros. Muchas veces los países en desarrollo no cuentan con sistemas estadísticos robustos ni tienen economías lo suficientemente estables como para proyectar datos económicos de crecimiento con una confianza suficiente para estimar ahorros futuros, y les resulta más fácil proyectar y reportar datos relacionados con variables físicas asociadas a políticas concretas.

TABLA II.10  
TIPOS DE METAS PRESENTADAS EN LOS BUR

# de países en desarrollo que... (n países analizados=59)	BUR 1 (n=59)	BUR 2 (n=31)	BUR 3 (n=10)
...no incluyen metas para las medidas de mitigación reportadas en el BUR	11	3	1
...incluyen metas <i>cualitativas</i> de las medidas de mitigación reportadas en el BUR	17	9	2
... incluyen metas <i>cuantitativas, expresadas en GEI</i> , de las medidas de mitigación reportadas en el BUR	11	9	1

<sup>8</sup> Las Partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos, adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía. Las Partes que son países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se las alienta a que, con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales (Acuerdo de París, 2015, art. 4.4).

...incluyen metas cuantitativas, no expresadas en GEI, de las medidas de mitigación reportadas en el BUR	20	10	6
--	----	----	---

Fuente: Elaboración propia en base a: Hattori y Umemiya, 2020<sup>9</sup>.

Actualmente, la variedad del tipo y formato de metas y de indicadores de progreso que existen vuelve casi imposible la comparación o contabilización sistematizada de los avances de implementación. No solo se pueden estimar los inventarios de GEI con diferentes versiones de las directrices del IPCC (1996 vs 2006) e incluso usar diferentes potenciales de calentamiento<sup>10</sup>, sino que las guías de reporte de los países desarrollados y los países en desarrollo no terminan de ser comparables, ni existen suficientes lineamientos estandarizados sobre los años de inventario a presentar por los países en desarrollo, lo cual imposibilita la agregación de las emisiones globales. Estas cuestiones han sido detectadas por distintos autores como Mol, quien plantea que hay determinadas circunstancias donde se puede afirmar que la transparencia termina incluso desempoderando a los actores más débiles. En esta línea Gupta y Mason llaman a prestar mayor atención a la calidad y a ciertos atributos de la información que se publica, la cual debe ser (al menos percibida como) accesible, comprensible, comparable y relevante (Gupta & Mason, 2014, pág. 16). En el caso de la información de inventario y mitigación reportada por los países a la CMNUCC, muchas veces no cumple con estas características y para su comprensión se requiere de gran capacidad técnica para procesar enormes volúmenes de datos con el objetivo de traducirlos a lenguajes accesibles. En esta línea, se expresó una de las negociadoras entrevistadas: “¿hasta qué punto sirve la apertura de la información, si no tengo quién lo vea del otro lado?” “La información disponible es vasta y no hay audiencia que la pueda procesar”. Esto mismo fue apoyado por el observador consultado: “se requiere de una capacidad técnica muy elevada y de mucha gente para poder usar la información reportada por los países”.

Otra circunstancia de desempoderamiento ocurre cuando los requerimientos de reporte se vuelven demasiado complejos para las capacidades técnicas nacionales de los países en desarrollo, los cuales se ven obligados a depender de un flujo ininterrumpido de financiamiento internacional para poder sostener el cumplimiento. En muchos casos los

<sup>9</sup> IGES Biennial Update Report (BUR) Database, actualizada al 21 de agosto 2020. Disponible en: <https://pub.iges.or.jp/pub/iges-bur-database>

<sup>10</sup> El potencial de calentamiento global (PCG) es una medida de la capacidad que tienen diferentes GEI en la retención de calor en la atmósfera, ya que no todos los gases absorben la radiación infrarroja de la misma manera ni todos tienen igual vida media en la atmósfera. El gas utilizado como referencia para medir otros GEI es el CO<sub>2</sub>, por lo que su potencial de calentamiento global es igual a 1. Cuanto más alto sea el PCG que tiene un gas, mayor será su capacidad de retención de calor en la atmósfera

países menos desarrollados tienen que tercerizar por completo la elaboración de sus inventarios y reportes, los cuales son realizados por consultores externos, muchas veces internacionales, que les entregan el reporte finalizado sin transferir o internalizar el *know-how* técnico para que puedan actualizarlo periódicamente.

En la región latinoamericana esta situación ocurrió muy frecuentemente durante los primeros ciclos de reporte, tanto de Comunicaciones Nacionales como de los BUR, aunque progresivamente los países empezaron a desarrollar equipos nacionales encargados de los reportes y a crear sistemas nacionales de inventario. Estos avances, además, permitieron involucrar a diferentes áreas de gobierno no vinculadas directamente con la temática ambiental y empezaron a favorecer la creación de nuevos arreglos institucionales domésticos como los gabinetes o equipos interministeriales de cambio climático. Este último punto resulta central ya que estas experiencias ejemplifican cómo la transparencia ha impactado positivamente en la expansión e internalización de las capacidades. Esto fue destacado por varios de los entrevistados como uno de los grandes aportes de la transparencia a la gobernanza climática. Incluso una de las entrevistadas definió que la *“transparencia no implica simplemente el cumplimiento de un mero checklist de reporte, sino que la transparencia es un sistema que permite entender mejor las emisiones propias y los impactos de las acciones implementadas”*. Otro de los entrevistados complementó diciendo que la transparencia *“ayuda a los países al crear las instituciones nacionales necesarias para generar la información para los reportes que luego apoyaron la generación de políticas climáticas y a partir de la información disponible robustecieron el proceso de toma de decisiones”*.

Si bien estos aportes de la transparencia son innegables, es importante reconocer lo que plantea Mason sobre cómo los arreglos de transparencia están atravesados por un contexto geopolítico con distribución desigual en la capacidad de acceso, interpretación y uso de la información y con una marcada dependencia en términos de financiamiento (Mason, 2008, pág. 11).

La acción climática de muchos de los países en desarrollo se puede ver entorpecida, o incluso interrumpida, en cualquier momento ya que en muchos (si no la mayoría) de los casos, los equipos técnicos, que trabajan a la par de los funcionarios del Estado, aún son financiados por proyectos internacionales; esto genera un marco poco sostenible, de gran inestabilidad en las condiciones laborales de los técnicos y con mucha rotación, lo cual podría impactar en el desarrollo de políticas robustas a mediano y largo plazo.

Autores como Gupta, Karlsson-Vinkhuyzen *et al* (2018) y van Asselt (2016) en su visión crítica de la transparencia destacan otro caso donde la transparencia puede volverse contraproducente. Plantean que la expectativa puesta sobre la transparencia para que permita y facilite la utilización de la información reportada por los países por parte de los actores no estatales a modo de monitoreo doméstico, se ve opacada cuando los destinatarios de la información carecen de las capacidades técnicas o financieras para procesar e interpretar la información divulgada. En esos casos se dice que la información por su cantidad y/o complejidad termina “ahogando” a los receptores y la información generada se convierte en una biblioteca de datos inutilizados. Estas expectativas incluso puede que estuvieran presentes en la lógica inicial de la Convención, ya que en las primeras versiones de las directrices de reporte de los países desarrollados se incluyó la noción de verificación por terceras partes de los inventarios de GEI. Sin embargo, esta provisión fue mutando y simplificándose con las sucesivas revisiones de las directrices. Hasta la actualización del 2005, existía una sección específica de verificación, que luego se elimina en la revisión de 2013 (CMNUCC, decisión 24/CP.19, 2013) cuando se la subsume dentro del proceso de Aseguramiento de Calidad/Control de Calidad (QA/QC por sus siglas en inglés) y queda como parte de los procedimientos de preparación de los inventarios de GEI, para finalmente desaparecer completamente en las provisiones de los BTR.

Más allá de la ausencia de provisiones al respecto, es destacable que las evaluaciones realizadas por los actores no estatales internacionales como, por ejemplo, Climate Action Tracker suelen generar presión a los países. No obstante, estas evaluaciones *ad-hoc* no suelen utilizar los datos reportados por los países ya que estos son casi inabarcables en términos de volumen. Además, estos no son completamente comparables ya que no coinciden necesariamente en los años de los inventarios reportados ni se usa una metodología de estimación común, y sobre todo ya que las guías de reporte de los países desarrollados no coinciden con las de los países en desarrollo.

En este escenario en el cual la sociedad civil requiere de conocimientos técnicos excepcionales para hacer un pleno uso de los reportes nacionales, se puede observar claramente cómo funcionan los niveles de transparencia planeados por Michener y Bersch. Los reportes de la CMNUCC en la práctica se quedan solo en el nivel indirecto, es decir que solo son comprensibles para los expertos, lo cual afecta la expectativa preexistente de poder usar la información reportada a nivel doméstico para hacer un seguimiento del progreso y exigir una mayor ambición. Sobre esto se refirió uno de los entrevistados al comentar que “*no se usa la información reportada por los países porque requiere mucha*

*capacidad técnica para comprenderlos*". Además, la persona resaltó que *"si a la Convención le cuesta procesarla, ni hablar a la sociedad civil"*. Otra de las entrevistadas sumó que: *"los observadores requieren de capacitación para comprender el lenguaje utilizado para reportar"*. En estos casos pareciera aplicar el diagnóstico realizado por Gupta y Mason sobre la efectividad de la transparencia, la cual requiere que la información divulgada pueda internalizarse tanto por parte de los tomadores de decisiones como de los receptores afectados (Gupta & Mason, 2014, pág. 8 ). Cuando esto no ocurre y el mayor acceso a la información no implica mejoras en los resultados ambientales, según estos autores, lo que sucede es una forma de "transparencia no accionable".

Por último, se aborda brevemente la cuestión de la accesibilidad a partir de la publicidad de la información. Si bien la información reportada por las partes y los informes de evaluación elaborados por los expertos revisores son públicos al estar disponibles en el sitio web de la CMNUCC, esta publicidad se transforma en disfuncionalidad que reduce el real potencial transformador. Esto ocurre por dos motivos, el primero (ya analizado previamente) se vincula con la complejidad del lenguaje de los reportes. Tal como mencionó una de las entrevistadas los reportes elaborados son extremadamente sofisticados y complejos y en última instancia: *"no alcanza solo con brindar información, sino se realiza una simplificación de lo que se reporta, no sirve"*. En segundo lugar, esta publicidad tampoco alcanza si la información divulgada no está fácilmente accesible. En esta línea varios de los entrevistados coincidieron con la autora en que lamentablemente el sitio web de la CMNUCC tiene una navegación muy poco amigable y resulta bastante difícil encontrar la información allí publicada.

Por tanto, tal como se observó en esta sección según los parámetros de divulgación y accesibilidad planteados por Cipler *et al*, la performance de los reportes y la información difundida por estos el marco de la CMNUCC no resultan suficientes para superar las principales disfuncionalidades de la transparencia.

## Sección II.4 – Análisis comparado de las normas de BR/BUR vs. BTR

A lo largo de las secciones II.1, II.2, II.3 se abordó la transparencia climática desde las normas, desde sus mecanismos de operacionalización de esas normas y desde sus resultados, siguiendo la estructura de etapas sucesivas de la guerra de posiciones plantada por Cipler *et al* (Cipler, Adams, Weikmans, & Roberts J., 2018). En esta sección se complementará el análisis de la capacidad transformadora de la transparencia y su relación con los componentes del *accountability* con las perspectivas teóricas de Michener y Bersch sobre las dimensiones de la transparencia: la visibilidad y la inferibilidad. Se utilizarán estas dimensiones como criterios para comparar las normas de reporte y revisión vigentes hasta el momento con las adoptadas por el Libro de Reglas de Katowice, que entrarán en vigor a partir de 2024, cuando los BTR reemplacen a los BUR/BR. Este análisis normativo comparativo se enfocará principalmente en las normas relacionadas con los inventarios de GEI y no busca ser exhaustivo, sino más bien exploratorio para identificar algunos disparadores iniciales que deberán ser profundizados luego de que se haga la transición del sistema de Cancún al ETF.

Primero se hará una breve descripción de los principales elementos del Marco Reforzado de Transparencia (artículo 13 del Acuerdo de París, 2015) y su operacionalización a través de las Modalidades, Procedimientos y Directrices (MPG por sus siglas en inglés) establecidas en 2018 en el Libro de Reglas de Katowice (decisión 18/CMA.1, 2018). El Acuerdo de París (AP) fue adoptado por consenso en diciembre de 2015 durante el COP21 y entró en vigor en tiempo récord en noviembre de 2016. Este acuerdo proviene del mandato negociador iniciado con la Plataforma de Durban en la COP17 (CMNUCC, decisión 1/CP.17, 2011). Resulta destacable que, desde el mandato mismo, en su párrafo 5, se incorpora a la transparencia como uno de los pilares de negociación. El AP es la siguiente etapa de la evolución de los arreglos de transparencia en el marco de la gobernanza climática, pero es un paso decisivo y transformador ya que, para muchos con la creación del Marco Reforzado de Transparencia para la acción y el apoyo pareciera trascenderse la bifurcación establecida por el CBRD-RC. Tal como plantean Winkler, Mantlana y Letete el nuevo marco reforzado de transparencia no es ni "común" ni "diferenciado", sino que incluye modalidades, procedimientos y directrices comunes para todas las Partes, pero que incluyen la posibilidad de aplicar flexibilidades en la implementación en función de las capacidades de los países en desarrollo (Winkler, Mantlana, & Letete, 2017, pág. 4). En esta línea uno de los entrevistados dijo: *"el ETF tiene la ventaja de ser un único sistema aplicable a todas las partes con flexibilidades para"*

*quienes la necesitan, pero al usar todos los mismos criterios metodológicos mejora la posibilidad de tener un estado de situación agregado”.*

Nuevamente, como lo hizo en su momento la Convención, la principal obligación del Acuerdo de París para todas las partes es comunicar:

*“Cada Parte **deberá preparar, comunicar y mantener** las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.”* (Acuerdo de París, 2015, art. 4.2) *Traducción oficial y negritas introducidas por la autora.*

Entre el texto del Acuerdo y la decisión 1/CP.21 (2015) que lo acompaña se pueden encontrar 31 menciones y 3 artículos relacionados con la transparencia. El principal es el artículo 13 que crea en su inciso 1 el Marco Reforzado de Transparencia (ETF, por sus siglas en inglés), con la finalidad de fomentar la confianza mutua y de promover la aplicación efectiva de los objetivos de la Convención y el Acuerdo. Los incisos 5 y 6, por su parte, detallan el objetivo y el alcance de la transparencia de la acción y de la transparencia del apoyo, respectivamente. El propósito del marco de transparencia de la acción es “comprender las medidas de acción climática adoptadas para alcanzar el objetivo último de la Convención, a través del incremento de la claridad y facilitando el seguimiento de los progresos realizados en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional de cada una de las Partes, los planes de adaptación, las buenas prácticas, las prioridades, las necesidades y las carencias” (Acuerdo de París, 2015, art.13). Por su parte el propósito de la transparencia del apoyo se relaciona con brindar claridad sobre el apoyo prestado o recibido por los distintos países y ofrecer, en lo posible, un panorama completo del apoyo financiero agregado que se haya prestado (Acuerdo de París, 2015, art.13).

El ETF será aplicado por todas las Partes y deberá ser implementado de manera facilitativa, no intrusiva ni punitiva (Acuerdo de París, 2015, art.13.3). Para ello, las partes adoptaron en la COP24 las Modalidades, Procedimientos y Directrices que establecen los nuevos lineamientos de reporte y examen técnico comunes a todas las Partes, incorporando las lecciones aprendidas de los arreglos de transparencia previos a París. Luego, en los incisos 7, 8, 9 10 y 11 se detalla la información que todas las Partes deberán reportar periódicamente (Acuerdo de París, 2015, art.13). Además, del inventario nacional de gases de efecto invernadero y la información relacionada con el apoyo provisto y recibido uno de los aspectos más novedosos es la inclusión, para todos los países, de la obligación de brindar *“la información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados*

*en la aplicación y el cumplimiento de su contribución determinada a nivel nacional”* (Acuerdo de París, 2015, art.9 &10). El ETF también incorpora la posibilidad de reportar información relacionada con los impactos y las medidas de adaptación al cambio climático. Estas incorporaciones fueron sumamente destacadas por una de las entrevistadas quien dijo que *“el gran cambio es el reporte de implementación de la NDC, con esto se va a dejar de hablar solo del Inventario de GEI, y se va a poder dar seguimiento a los progresos de las NDC inclusive para adaptación”*. Todo esto deberá ser reportado a través de los Reportes Bienales de Transparencia (BTR por sus siglas en inglés), que a partir de 2024 reemplazarán a los BUR y BR. Los MPG incluyen las provisiones de reporte y examen técnico aplicables para todos los países, además de un conjunto de flexibilidades en función de las capacidades que pueden usar los países en desarrollo que las necesiten.

Por último, respecto al reporte, resulta destacable que los lineamientos para la elaboración de los inventarios nacionales de GEI incluidos en los MPG han incrementado sustancialmente su complejidad técnica, sobre todo para los países en desarrollo. Estas nuevas guías se parecen más a las directrices de reporte de los inventarios anuales que deben presentar los países desarrollados, que a los lineamientos que venían utilizando los países en desarrollo. Sobre esto se refirió uno de los entrevistados al plantear que: *“si bien el ETF está mejor estructurado y es más claro, eso no significa que las capacidades de los países mejoren simplemente porque están más claras las reglas, sino que se seguirá necesitando de la creación de capacidades y de la provisión de financiamiento para mejorar las capacidades de reporte de manera continua.”* En esta línea y considerando que este conjunto de países deberá mejorar significativamente sus capacidades de reporte, en los incisos 14 y 15 del artículo 13, se incorpora tanto la provisión de apoyo para la implementación del ETF como la provisión de apoyo continuo para el desarrollo de capacidades relacionadas con la transparencia (Acuerdo de París, 2015, art.13.14 &13.15). A continuación, se detallan los principales cambios metodológicos entre los BUR y los BTR para el reporte de inventarios:

FIGURA II.7

RESUMEN DE PRINCIPALES CAMBIOS ENTRE LOS INVENTARIOS NACIONALES DE GEI (BUR Y BTR)

BUR	BTR
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Directrices del IPCC, versión revisada en 1996</li> <li>▪ Último año del inventario obligatorio (T-4 o más tarde)</li> <li>▪ Los datos de actividad deberían actualizarse</li> <li>▪ Presentación de informes a nivel de resumen</li> <li>▪ Se debe realizar un análisis de categorías principales</li> <li>▪ Presentación de informes limitada sobre arreglos institucionales (p. ej., archivo, inventario como proceso continuo)</li> <li>▪ Ningún requisito específico sobre QA/QC</li> <li>▪ Se deberá informar sobre CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> y N<sub>2</sub>O (utilizando los valores de PCA del SAR); se alienta a informar sobre otros gases</li> <li>▪ La incertidumbre se debería calcular de forma cuantitativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Directrices del IPCC de 2006</li> <li>▪ Último año del inventario obligatorio T-2 (flexibilidad - T-3*)</li> <li>▪ La presentación de informes de inventario de GHG incluye un documento de inventario nacional y tablas de presentación de informes comunes (el OSACT está trabajando en su desarrollo)</li> <li>▪ Es necesario realizar nuevos cálculos de los datos anteriores</li> <li>▪ Es necesario realizar un análisis de categorías principales (incluye flexibilidad*)</li> <li>▪ Es necesario informar sobre los arreglos institucionales</li> <li>▪ Se desarrollará e implementará un plan de QA/QC (con flexibilidad*)</li> <li>▪ Se informará sobre 7 gases (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC, SF<sub>6</sub> y NF<sub>3</sub>) basándose en el párrafo 48 del anexo a la decisión 18/CMA.1 y utilizando valores de PCAAR5 (incluye flexibilidad*)</li> <li>▪ La incertidumbre se calculará de forma cuantitativa (incluye flexibilidad*)</li> </ul>

Fuente: CMNUCC, CGE, 2020.

Por otra parte, al igual que en los arreglos de Cancún, el ETF prevé una instancia de examen técnico por expertos de la información que presentada por cada país. Este examen constará de dos etapas, primero el Examen Técnico por expertos propiamente dicho (TER por sus siglas en inglés), que será seguido por una sesión cara a cara en el marco del SBI conocida como Examen Facilitador y Multilateral de los Progresos alcanzados (FMCP, por sus siglas en inglés). Primero, los expertos revisores examinarán la consistencia de la información reportada respecto de los MPG e identificarán posibles áreas de mejora para todos los países y, en particular, las necesidades de creación de capacidades de los países en desarrollo. Los expertos, al hacer la evaluación, deben tener en consideración los distintos puntos de partida de los países y las flexibilidades a la luz de las capacidades, sin embargo, deben evitar realizar juicios políticos. Tampoco esta dentro de su alcance hacer una valoración de sobre la idoneidad de la NDC presentada o de los indicadores de progreso elegidos, ni tampoco sobre las acciones domésticas, las flexibilidades aplicadas o sobre los plazos de mejora.

El FMCP, por su parte, replicará la lógica de los MA y FSV y se enfocará, por un lado, en los esfuerzos relacionados con la provisión de recursos financieros que los países desarrollados tienen que brindarles a los países en desarrollo y, por el otro, en los esfuerzos relacionados con el progreso en la implementación de las NDC. Será una instancia de intercambio cara a cara entre los países, donde se deberá hacer una breve presentación de la información más destacada de los reportes, para luego pasar a una

etapa de preguntas realizadas por otros países. Estas sesiones estarán abiertas a la presencia de observadores y los resultados del proceso, es decir, las respuestas a las preguntas de los países, el reporte resumen y la grabación, quedarán publicadas en el sitio web de la CMNUCC.

El ETF fue creado con una naturaleza facilitadora cuyo objetivo, según lo expresado en los incisos 5 y 6, es la construcción de la confianza mutua, y no prevé explícitamente ninguna consecuencia o sanción punitiva (Voigt & Gao, 2021, pág. 36). Sin embargo, la instancia de evaluación no deja de tener cierto potencial de evaluación más estricta que pudiera generar consecuencias de reputación. Por ello, durante la negociación del ETF, los contenidos a ser revisados por los expertos técnicos y el alcance de esa revisión y su posterior interconexión tanto con el Comité de Cumplimiento como con el Balance Mundial, fueron puntos álgidos. Particularmente la elección y justificación para utilizar una flexibilidad por parte de un país en desarrollo queda por fuera del alcance de la evaluación del proceso de FMCP.

Los MPG adoptados en 2018 a través de la decisión 18/CMA.1 (CMNUCC, 2018) reemplazarán a partir de 2024 a las directrices de reporte de BUR y BR (CMNUCC, decisión 2/CP.17, 2011) y complementarán las referidas a los Inventarios de GEI Anuales de los países desarrollados. Sin embargo, no sustituirán a las relacionadas con las Comunicaciones Nacionales ya que los países deben seguir presentando cada 4 años sus Comunicaciones y en los años que coincidan con los BTR podrán presentarlos como un reporte individual o como parte de la Comunicación. El Anexo, de la decisión que adopta los MPG (CMNUCC, decisión 18/CMA.1, 2018), está compuesto por ocho secciones: la primera incluye aspectos generales para el reporte entre los cuales se destacan los principios rectores para el reporte, como los principios TACCC y una provisión que llama a evitar el doble conteo y asegurar la integridad ambiental. Además, esta sección introductoria contempla provisiones sobre las flexibilidades y las referidas a la mejora continua del reporte y la transparencia. La segunda sección está enfocada en el reporte de los Inventarios Nacionales de GEI; la tercera establece los lineamientos de reporte para el seguimiento del progreso en la aplicación y cumplimiento de la NDC. Dentro de esta parte se indica qué reportar y en qué formato respecto a las NDC, incluye una subsección sobre la meta y sus indicadores de progreso; otra subsección detalla cómo reportar las acciones, políticas y medidas orientadas a la aplicación y el cumplimiento de la NDC, y por último la información relacionada con las proyecciones de emisiones y absorciones. Las secciones II y III de los MPG ya presentan desafíos de reporte significativos para los países en desarrollo. Tal como se mencionó previamente, por un lado, las guías de inventario de los

BTR son muy similares a las guías de reporte de los inventarios anuales. Por el otro se suma la incorporación del reporte de proyecciones (que si bien no son una obligación) implican una dificultad técnica considerable para los sistemas nacionales de los países en desarrollo que no solo no tienen mucha experiencia en prospectiva, sino que muchas veces tampoco tienen suficiente planificación de políticas a largo plazo para proyectar sus emisiones.

El cuarto apartado de los MPG es sobre la información sobre los impactos y medidas de adaptación vinculados con el artículo 7 del AP, que establece que los países deben tener una meta de Adaptación. Los siguientes dos apartados incluyen las provisiones de reporte vinculadas al apoyo y medios de implementación provisto y movilizado en relación con los artículos 9 a 11 del Acuerdo de París. Por último, las últimas dos secciones restantes detallan las modalidades, alcance y resultados esperados del examen técnico por expertos y del examen facilitador y multilateral de los progresos alcanzados (CMNUCC, decisión 18/CMA.1, 2018).

La adopción de los MPG en Katowice no fue sencilla. El proceso de negociación de las modalidades y procedimientos de este nuevo marco de transparencia fue un claro ejemplo de que los arreglos de transparencia no son neutrales, sino que son un sitio de conflicto atravesado por cuestiones geopolíticas. Si bien el Acuerdo de París tiende a la convergencia en el reporte y en la evaluación técnica, ésta no es completa por la inclusión de las flexibilidades que canalizaron los previos conflictos relacionados con el CBDR-RC. Según los negociadores entrevistados las flexibilidades fueron uno de los puntos más conflictivos de consensuar, sobre todo en relación con las definiciones sobre quién puede aplicarlas, por cuánto tiempo y para qué provisiones se aplicarían.

Los MPG finalmente incluyeron algunas definiciones sobre las flexibilidades al establecer que las mismas estarían disponibles para todos los países en desarrollo que las necesiten a la luz de sus capacidades. Estas flexibilidades permitirán a los países aplicar un criterio de reporte menos estricto “respecto del alcance y el nivel de detalle de la información y de la frecuencia con que ha de presentarse, así como del alcance de su examen” (CMNUCC, decisión 18/CMA.1, 2018, Anexo párr. 4). Asimismo, se acordó que serían los propios países quienes definirían si poseen una falencia técnica tal que requiera aplicar una flexibilidad, y se incorporaron de manera explícita en 18 provisiones específicas. Adicionalmente, se determinó que cada Parte tiene que indicar claramente a qué elementos se aplican y con qué capacidad faltante se relaciona, y que los países serán los responsables de establecer su propio cronograma para mejorar esas faltas de capacidades

(CMNUCC, decisión 18/CMA.1, 2018, Anexo párr. 6). Otro punto importante fue que se instituyó que queda por fuera del alcance de los expertos revisores evaluar si corresponde o no que un país haga uso de la flexibilidad (CMNUCC, decisión 18/CMA.1, 2018, Anexo párr. 6).

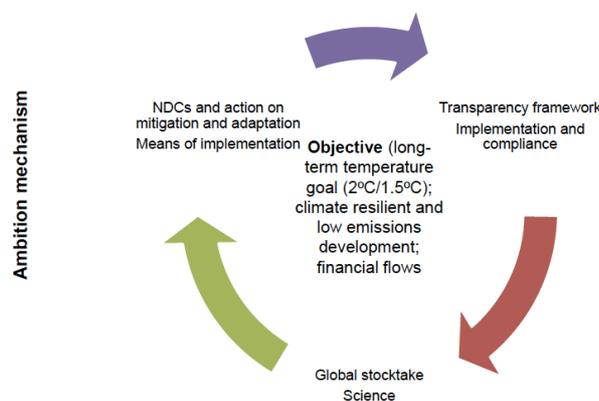
Sin embargo, la cuestión de las flexibilidades no quedó completamente resuelta. En las siguientes rondas de negociación luego de Katowice, donde el mandato era desarrollar los nuevos formatos tabulares, la conversación fue avanzando muy lentamente debido a la gran divergencia de interpretaciones habilitada por la ambigüedad constructiva de la redacción del texto referido a las flexibilidades. Básicamente, no había un entendimiento compartido sobre cómo operacionalizar estas flexibilidades para aplicarlas en las tablas de reporte. Algunos países interpretan el párrafo 5 del Anexo de las MPG (CMNUCC, decisión 18/CMA.1, 2018, Anexo párr. 5) de una manera amplia, que permitiría que cada país pueda definir el alcance de su reporte. Mientras que otras Partes lo interpretan de manera exclusiva en relación con aquellas provisiones que explícitamente mencionan el uso de las flexibilidades.

Por otra parte, respecto a las flexibilidades hay numerosos autores que las interpretaron como una evolución positiva que permitiría dejar atrás la diferenciación. Sin embargo, la corriente más crítica en la que se apoya esta tesis considera que la autodeterminación solo en función de las capacidades, y sin un parámetro objetivo común o un plazo determinado de finalización, podría afectar significativamente la comparabilidad de los reportes. Weikmans, van Asselt y Roberts advierten que esta autodeterminación podría derivar en un sistema imprevisible generando nuevamente datos incompletos e incomparables (Weikmans, van Asselt, & Roberts, 2019, pág. 9). Gupta y van Asselt incluso lo complejizan aún más al sumar una nueva variable a la hora de evaluar las flexibilidades. Estos autores plantean que hay muchos países en desarrollo que asocian la flexibilidad no solo a falencias en capacidades técnicas y de recursos humanos, sino que aún la vinculan con falta de capacidades que no se pudieron desarrollar debido al reparto diferenciado de la carga en el contexto del CBRD-RC (Gupta & van Asselt, 2017, pág. 26). En este marco, es esperable que la cuestión de la diferenciación y/o las flexibilidades siga siendo un punto crítico para la transparencia, que deja en evidencia el impacto de las condiciones geopolíticas contextuales sobre su potencial transformador.

Un último aspecto que se quiere mencionar antes de pasar a la comparación normativa se trata sobre la, cada vez más extendida, interpretación del ETF como un vehículo para movilizar la ambición. Esta asociación entre el ETF y el mecanismo de ambición del AP se

basa en las interconexiones esperadas entre el Marco de Transparencia (artículo 13), las NDC (artículo 4) y el Balance Global (artículo 14). Según esta propuesta la interconexión entre estos 3 componentes generaría un mecanismo de tracción de la ambición facilitado a partir del seguimiento del progreso individual de cada Parte gracias a la información reportada en los BTR, los cuales serán utilizados como insumo para la evaluación del progreso colectivo mediante el Balance Global, cuyos resultados a su vez deberían servir de base para el aumento progresivo de la ambición en los sucesivos ciclos de presentación de las NDC cada 5 años. En este marco una de las entrevistadas resaltó que: *“la transparencia en el marco del AP funciona como el pegamento entre dos componentes fundamentales: los esfuerzos individuales de cada Parte y la meta global”*. Así entendido, el mecanismo de transparencia sería un habilitador del aumento de la ambición.

FIGURA II.8  
MECANISMO DE AMBICIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS



Fuente: PATPA, 2020.

Algunos autores como Voigt y Gao, quienes han sido parte de las negociaciones de los MPG en su capacidad de negociadores, se explayan sobre esta interpretación y la complementan con la conexión entre el ETF y el artículo 15 del Acuerdo de París sobre el Comité de Cumplimiento (Acuerdo de París, 2015, art.15).

Según estos autores, el reporte periódico de información obligatoria, tanto al presentar una NDC en virtud del artículo 4, y luego a través de los BTR, es considerado como "el principal mecanismo para hacer que los Estados rindan cuentas de lo que dijeron que harían" (Voigt & Gao, 2021, pág. 35). El artículo 4.8 del Acuerdo de París establece que al momento de presentar sus NDC las Partes deben proporcionar información necesaria para la claridad, la transparencia y el entendimiento, lo cual incluye elementos como el punto de referencia, los plazos y/o períodos de aplicación, el alcance y la cobertura, los procesos de planificación, las hipótesis y los enfoques metodológicos, y la forma en que considera que su NDC es justa, ambiciosa y contribuye al objetivo de la Convención (Acuerdo de París,

2015, art.4). En esta línea se refirió una de las entrevistadas: “*cada país puede hacer su NDC como quiera, y se necesita a todos on board, cada uno con su parte, pero decime qué tiene por detrás, explicame qué es y cómo llegaste a eso; es fundamental que cada uno explique qué hay detrás de lo que cada uno dice que va a aportar.*” Luego, durante la implementación y una vez finalizado el periodo de la NDC, la transparencia a través de los BTR es importante para comprender los progresos realizados por cada Parte y si ha logrado su NDC o no. Esto para los entrevistados es crucial para crear confianza mutua y para evitar el *free-riding*.

Adicionalmente, estos autores le suman un componente más al ciclo: el Comité de Cumplimiento establecido en el artículo 15 (Acuerdo de París, 2015, art.15). El Comité será un órgano independiente diseñado para trabajar con las Partes con el fin de conseguir que hagan lo que acordaron que harían; funcionará como un mecanismo de rendición de cuentas en el sentido de que está diseñado para que las Partes informen sobre su actuación respecto a las disposiciones obligatorias del Acuerdo y en relación con los mecanismos y procedimientos establecidos. En las situaciones en las que una Parte no cumpla con sus obligaciones jurídicamente vinculantes en virtud del Acuerdo, es decir, aquellas detalladas en los artículos 4.2, 9.5, 9.7, 13.7 y 13.11 (Acuerdo de París, 2015), el Comité intervendrá. Sin embargo, esta intervención deberá ser de naturaleza facilitadora, transparente, no contenciosa, no punitiva, respetuosa de soberanía nacional y por tanto no podrá imponer sanciones ni penas.

Voigt y Gao plantean que estas conexiones entre los distintos artículos y mecanismos de reporte y examen de la implementación y cumplimiento tanto de los compromisos como de las normativas fueron introducidas adrede para aumentar el *accountability* de las Partes y para “inducirlas” a aceptar la responsabilidad de sus acciones (o inacciones). Según estos autores los procesos de los artículos 4, 13 y 15 (Acuerdo de París, 2015) se crearon para mejorar la visibilidad y la “comprensibilidad” de las acciones de las partes, y para que los países tengan que rendir cuentas de su actuación. Esto se da gracias a la creación de un *accountability continuum* que consta de varios pasos donde las obligaciones individuales de cada país “fluyen” a través de distintos procesos que inician con la información que acompaña a las NDC (artículo 4), luego pasan a través de los reportes de progreso e implementación de los BTR (artículo 13) junto con la información vinculada al financiamiento provisto (artículo 9), hasta llegar a los procesos de aplicación y cumplimiento del artículo 15; y por último, se genera la agregación en el marco del Balance Global del artículo 14 (Acuerdo de París, 2015). El ETF, junto con el “Mecanismo de

Cumplimiento", parecería establecer un sistema de supervisión para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones del Acuerdo (Voigt & Gao, 2021, pág. 55).

Por último, a continuación, se presentarán los resultados de un breve análisis comparado entre las disposiciones del Libro de Reglas acordado en Katowice para el reporte de los BTR (CMNUCC, decisión18/CMA.1, 2018, Anexo) y las normas de reporte y examen que rigen los BR (CMNUCC, decisión2/CP:17, 2018, Anexo I & II) y los BUR (CMNUCC, decisión2/CP:17, 2018, Anexo III & IV; CMNUCC, decisión 17/CP.8, 2002). Se decidió hacer un análisis exploratorio inicial mostrando las grandes diferencias entre los reportes ya que abarcarlo con la profundidad que se requiere excedería el alcance de una tesis de maestría.

En primer lugar, se hizo un recorte del alcance y se puso el foco solo en las provisiones vinculadas a inventarios de GEI y mitigación. Se observó principalmente qué tipo de mandato contienen, es decir, "*Shall*", "*Should*" o "*Encouraged/ May*" y la comparación se hizo entre secciones equivalentes: se observaron por un lado los mandatos vinculados a inventario y por otro los referidos a mitigación. Luego, se hizo un foco mayor en la sección relacionada con los Inventarios de GEI agrupando las provisiones por temas generales para poder distinguir mejor entre los diferentes puntos de partida de los países de cara a la homologación de mandatos que proponen los BTR. Por último, se compararon brevemente los mandatos referidos a los procesos de examen técnico: el Análisis y Consulta Internacional (ICA) y el Taller de Intercambio de Opiniones con fines de Facilitación (FSV) para el caso de los BUR y la Revisión y Evaluación Internacional (IAR) seguida de la Evaluación Multilateral (MA) para el caso de los BR. Estos procesos se compararán con el Examen Técnico por Expertos (TER) en conjunto con el Examen Facilitador y Multilateral de los Progresos alcanzados (FMCP).

El análisis se estructuró en torno a las dimensiones de la transparencia (visibilidad/inferibilidad) y del *accountability* (responsabilidad/exigibilidad) para identificar si los BTR tienen aspectos novedosos que permitan esperar resultados distintos de sus predecesores. Para abordar la visibilidad, según es entendida por Michener y Bersch, la información para ser visible tiene que estar completa y ser fácilmente localizable. Esto a nivel de las directrices se evaluó principalmente a través de la completitud que se promueve gracias a la presencia de disposiciones obligatorias para brindar la misma información en formatos similares, y para eso se observa sí ha habido un aumento de los mandatos obligatorios comunes para todas las partes. Para estudiar la inferibilidad, es decir, si la información provista es útil para inferir conclusiones se evalúa la comparabilidad ya que a

partir de datos incomparables es probable que se obtengan conclusiones erróneas. Esto se analizó a partir de observar si provisiones que antes estaban diferenciadas ahora en los BTR incluyen o no flexibilidades y a través de la existencia o no de formatos comunes de reporte.

En el caso de las dimensiones del accountability, se hará solo foco en la responsabilidad o answerability ya que como se detalló en la sección II.2, por las características del problema de cambio climático, los arreglos de transparencia suelen priorizar y promover la participación global sobre las sanciones, por lo que no hay mecanismos específicos para la exigibilidad. El *answerability* será estudiado a partir de observar los objetivos, principios y contenidos a ser examinados en los ICA/FSV, IAR/MA y TER/FMCP para identificar si presentan alguna característica novedosa o si por el contrario las nuevas MPG podrían llegar a promover un retroceso.

Para evaluar la completitud se han utilizado como guía las siguientes preguntas disparadoras: ¿Hay más requerimientos obligatorios? ¿En qué temas? ¿Hay un aumento de los requerimientos de reporte obligatorios comunes para países listados en el Anexo I y países no listados en el Anexo I vinculados con inventario de GEI y mitigación?

La sección II y III del Anexo de los MPG se enfocan en los inventarios de GEI y la información necesaria para el seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de su contribución determinada a nivel nacional. Si bien el progreso depende del tipo de meta que tenga la NDC, y por tanto pueden incluir medidas de mitigación y de adaptación, y medidas con co-beneficios, en este análisis se considerarán las provisiones de esta sección como acciones de mitigación para facilitar la comparación con los BUR y BR. De los 74 incisos del BTR sobre estos temas, hay 55 mandatos “*shall*”, que cuando se lo compara con los 25 que había en los BR o los 3 que provienen de los BUR, se podría esperar que los BTR brinden un mayor volumen de información, lo cual daría un panorama más completo sobre las emisiones y las acciones de los países. Otro punto interesante es que el aumento sustancial de mandatos obligatorios que hay en la sección de mitigación, donde se pasó de tener 6 (BR) y 1 (BUR) a tener 24 en los BTR. Esto se relaciona con que la sección de información necesaria para el seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de su contribución determinada a nivel nacional de los MPG está más desagregada y detallada que en el caso de los reportes predecesores. Además, se subdivide en un apartado de circunstancias nacionales, otro para la descripción de la meta; otro donde informar el progreso a través de los indicadores seleccionados, un cuarto donde proporcionar información sobre las acciones, políticas y

medidas orientadas a la aplicación y el cumplimiento de la NDC, y se finaliza con una subsección de resumen del inventario y otra para las proyecciones de las emisiones de GEI.

TABLA II.11  
TIPOS DE MANDATO POR TIPO DE REPORTE

Tipo de mandato	BR	BUR	BTR
# shalls	25	3	55
#should	19	8	13
# may/ encouraged	5	15	6

Fuente: Elaboración propia en base a las decisiones 2/CP.17 (2011), 17/CP.8 (2002), 24/CP.19 (2013) y 18/CMA.1 (2018).

TABLA II.12  
MANDATOS OBLIGATORIOS POR SECCIÓN

Secciones	BR (# shalls)	BUR (# shalls)	BTR (# shalls)
Inventario de GEI	19	2	31
Mitigación	5 + 1 (c/5 incisos)	1 (c/5 incisos)	24

Fuente: Elaboración propia en base a las decisiones 2/CP.17 (2011), 17/CP.8 (2002), 24/CP.19 (2013) y 18/CMA.1 (2018).

Por último, resulta interesante mencionar que de los 55 “*shalls*” de los BTR, solo 10 provisiones brindan flexibilidad en su aplicación, lo cual podría ser otro indicador del aumento de los requerimientos de reporte obligatorios comunes.

Para analizar la comparabilidad se partió de las siguientes preguntas: ¿En qué formato se reporta? ¿Hay una disminución de las disposiciones diferenciadas o que incluyan flexibilidades?

Respecto al primer punto, es notable el cambio entre los formatos de reporte especialmente en el caso de los países en desarrollo que pasan de lo establecido en las provisiones 6 y 9 del anexo III de la decisión 2/CP.17 donde se “alienta” o “*encourages*” a las partes que son países en desarrollo a utilizar la tabla 3A.2 de las directrices de Buenas Prácticas para el sector de LULUCF junto con los cuadros sectoriales de las directrices 1996. El párrafo 9, por su parte, plantea que se “deberían” incorporar al NIR las tablas resumen 1 y 2 del

anexo a la decisión 17/CP.8. En cambio, los países desarrollados que tienen esta obligación hace varios años ya están acostumbrados a utilizar formatos comunes de reporte (CRF por sus siglas en inglés) para la presentación de sus inventarios nacionales anuales. En el caso de los BTR el inciso 38 marca la obligación (*shall*) de que cada parte deber presentar un documento nacional de inventario junto con las tablas de reporte común (CRT por sus siglas en inglés). El uso de estos nuevos formatos comunes para el reporte, tal como destaca uno de los entrevistados “*pueden servir para ayudar a la comparabilidad de la información reportada*”. Sin embargo, esta comparabilidad podría verse afectada por la existencia de flexibilidades en el reporte que hagan que ciertas secciones de las tablas queden vacías o incluso, como sugieren algunos países, se borren completamente. Este punto relativo a la operacionalización de las flexibilidades, que aún está bajo negociación (al momento de escribir esta tesis), tiene el potencial de complicar significativamente la comparabilidad y la revisión de las tablas, ya que si hay secciones o incluso tablas que se borran, de alguna manera se invisibilizan esos vacíos y se le dificultará el trabajo a los Revisores Expertos para identificar las necesidades de creación de capacidades.

En términos de mejoras de la comparabilidad en la siguiente Tabla II.13 se presentan los mandatos de cada tipo de reporte por tema o área clave del Inventario de GEI. Se destacaron en colores los tipos de mandato para simplificar la comparación entre las guías de reporte pre-París y las de Katowice. Adicionalmente se hizo un recorte tomando solo los requerimientos que son obligatorios para todas las partes dentro de los BTR, es decir aquellos que tiene un “*shall*” en su formulación. Estas provisiones de los BTR fueron comparadas con las de los países en desarrollo y, en particular con las áreas temáticas donde había una gran diferenciación entre las obligaciones de reporte de los países desarrollados y los países en desarrollos. Esto se manifiesta cuando los primeros tienen un mandato “*shall*” y los en desarrollo tienen un “*are encouraged*” o un “*may*”, o ni si siquiera tiene una provisión específica. En total de las provisiones de inventario analizadas, en los BTR hay 9 casos donde se complementa la obligación con la posibilidad de aplicar flexibilidades a la luz de las capacidades. En el caso de los BR/BUR, se encontraron 13 instancias donde los países desarrollados tenían una obligación clara y los países en desarrollo como mucho un aliento a cumplirlo; incluso de estos 13 casos, 8 corresponden a provisiones inexistentes para los países en desarrollo. Además, resulta interesante observar que en 4 de las 9 oportunidades donde se dio una flexibilidad en los BTR coincidió con una diferenciación marcada entre los BUR y los BR. Estas flexibilidades son necesarias debido al aumento significativo del estándar de reporte para los países en desarrollo, los cuales ya tenían dificultades para cumplir con los parámetros de reporte anteriores, por lo

cual para poder reportar los BRT adecuadamente, será fundamental el despliegue de instancias y oportunidades de creación de capacidades. En línea incluso con los puntos destacados anteriormente, respecto a la completitud es razonable suponer que este aumento significativo de los requerimientos no va a implicar un aumento inmediato de la calidad y cantidad de la información, ya que para eso se va a necesitar un desarrollo exacerbado de las capacidades locales para reportar esta mayor cantidad de información.

TABLA II.13  
MANDATOS POR ÁREAS TEMÁTICAS Y TIPOS DE REPORTE

Áreas Temáticas	Tipo De Mandato (BR) Países desarrollados	Tipo De Mandato (BUR) Países en desarrollo	Tipo de mandato (BTR) Todas las partes	Flex Países en desarrollo
Uso de Directrices IPCC 2006	Shall	Should	Shall	No
Nivel metodológico para categorías principales	Should	May	Shall	No
Análisis de Categorías (Approach 1)	Shall	Are Encouraged	Shall	Si
Recalculos	Should	NO	Shall	Si
Análisis de Incertidumbre	Shall	Are Encouraged	Shall	Si
Uso de Claves de Notación	Should	Should	Shall	No
Emissiones insignificantes	Shall	NO	Shall	Si
Eliminación de Categorías	Shall	NO	Shall	No
QA/QC	Shall	NO	Shall	Si
Implementación de Procedimientos de QC	Should	NO	Shall	Si
Métricas (GWP 5AR)	Should	Should	Shall	No
NIR + CRT	Shall	Shoud	Shall	No

Descripción metodológica	Shall	Are Encouraged	Shall	No
Nivel de desagregación	Should	NO	Shall	No
Reporte de Categorías Principales	Shall	NO	Shall	No
Reporte de la Contribución agregada de las categorías principales	Shall	NO	Shall	No
Reporte del Año de inicio para recalcu	Shall	NO	Shall	No
Reporte de Supuestos de Incertidumbres	Shall	Are Encouraged	Shall	No
Reporte de Datos Incompletos	Shall	NO	Shall	No
Reporte de QA/QC	Shall	NO	Shall	No
Reporte por tipo de gas en unidades de masa	Should	Shall	Shall	No
Gases	Shall	Shall	Shall	Si
HFCS PFCS	Shall	Are Encouraged	Shall	No
Sectores	Are Encouraged	NO	Shall	No
Serie histórica	Should	Are Encouraged	Shall	Si
Último año de inventario	Shall	Shall	Shall	Si
Resumen de años presentados	Should	Are Encouraged	Shall	No

Fuente: Elaboración propia en base a las decisiones 2/CP17 (2011), 17/CP.8 (2002), 24/CP.19 (2013) y 18/CMA.1 (2018).

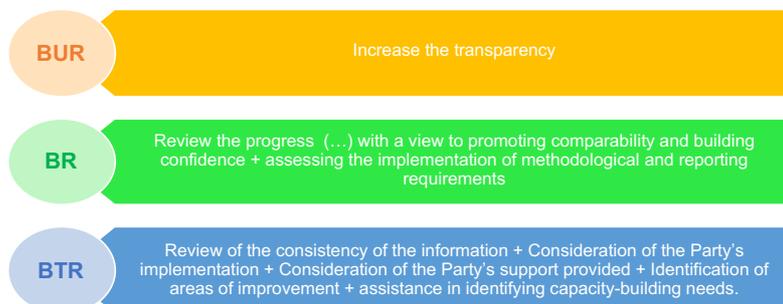
Un último punto por destacar respecto a las provisiones de reporte y la dificultad de aplicación que tienen se relaciona con el hecho de que muchas veces las provisiones mismas son muy ambiguas y no termina de quedar claro qué se debería reportar. En este sentido dos de los entrevistados mencionaron que hay una barrera de lenguaje o de comprensión que surge ya que quienes negocian las tablas no son los mismos que luego harán los reportes. Los primeros suelen ser negociadores de carrera que en general no tienen tan claro el detalle de las dificultades de reporte pre-existentes que deben enfrentar los técnicos de las carteras de Ambiente quienes suelen estar a cargo de los reportes. Muchas veces en pos del consenso se terminan generando formatos imposibles de cumplir o estructuras ineficientes donde se reportar lo mismo en distintos lugares del informe.

Por último, en términos de la responsabilidad o *answerability* se observaron los objetivos y los principios de implementación de los BR, los BUR y los BTR para ofrecer una respuesta inicial a las siguientes preguntas: ¿las características de las provisiones vinculadas con los procesos de examinación técnica permitirían un aumento o un retroceso de las obligaciones? ¿Qué se evalúa en última instancia la implementación de políticas climáticas o el cumplimiento de estándares de reporte?

A continuación, en la Figura II.9, se puede observar un recorte de los principales aspectos de los objetivos de cada uno de los tipos de reporte. Los BUR tienen la finalidad de aumentar la transparencia de las acciones de los países en desarrollo y sus impactos. Mientras que los BR que complementan los exámenes en profundidad de los inventarios de GEI anuales y de las Comunicaciones Nacionales de los países desarrollados, persiguen el objetivo de evaluar el progreso para promover la comparabilidad y confianza a la vez que analizan el cumplimiento con los requerimientos metodológicos y de reporte. Este objetivo es sustancialmente más amplio ya que incorpora las nociones de comparación y la posibilidad de construir la confianza colectiva. Nuevamente, vuelve a surgir esta interpretación de los procesos de ICA/IAR como mecanismos de *accountability* que ayuden a estimular la confianza entre las Partes. Por último, resulta llamativo que el objetivo establecido dentro de los BTR no mencione ni la transparencia, ni la comparabilidad o la confianza, sino que este nuevo proceso pareciera estar enfocado en evaluar la consistencia de la información presentada respecto a las directrices de reporte. Por otro lado, se incorpora la consideración de la implementación de la NDC y del apoyo provisto, pero no queda completamente claro qué implica esa consideración, esto deberá ser definido cuando se acuerde sobre el índice de los nuevos reportes de evaluación. Un punto novedoso resulta la identificación de mejoras aplicable a todas las Partes, lo cual

está en línea con el espíritu de mejora continua que hay a lo largo de todos los MPG. A nivel de objetivos, por ahora los BTR resultan bastante poco novedosos.

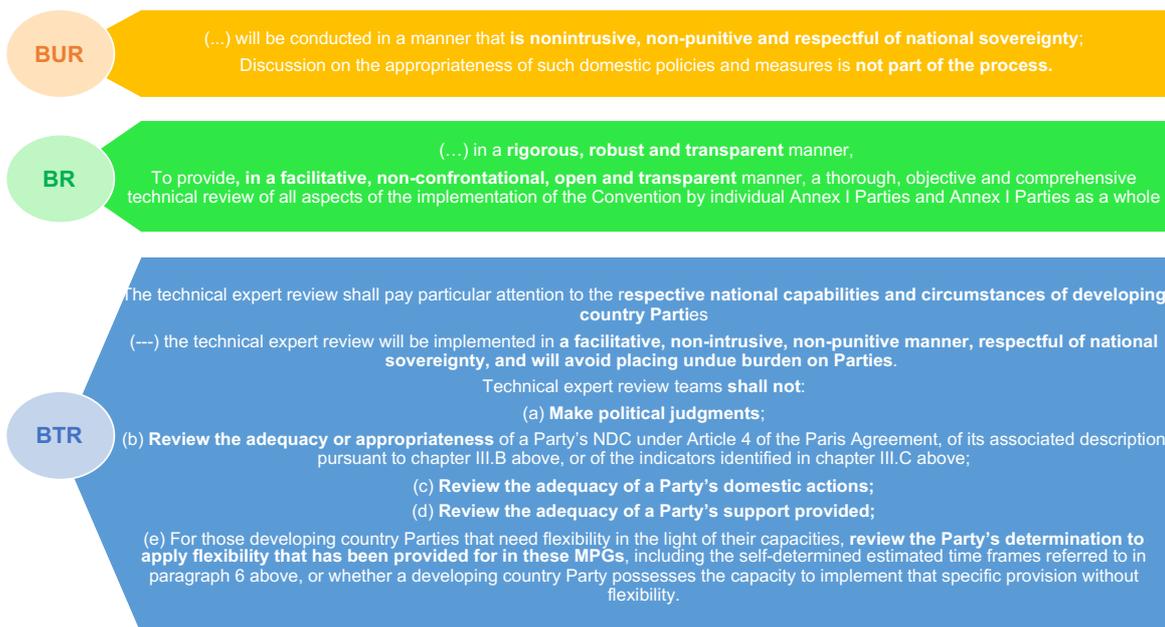
FIGURA II.9  
COMPARACIÓN DE OBJETIVOS



Fuente: Elaboración propia en base a las decisiones 2/CP17 (2011) y 18/CMA.1 (2018).

Al observar las disposiciones relacionadas con los principios de reporte se puede en primer lugar ver un claro aumento de cantidad de principios. Luego se observa una gran similitud entre los principios de los BUR con los de los BTR. Además, se incorpora como principio cuestiones que quedan fuera del alcance de la evaluación técnica. Si bien no es algo tan novedoso ya que muchos de estos aspectos, por ejemplo, el evitar hacer juicios políticos, estaban detallados en las capacitaciones de los expertos revisores tanto de reportes bienales como de actualización. Sin embargo, ahora al ponerlo tan explícitamente en los MPG, queda muy clara la perspectiva que comentó uno de los entrevistados acerca del “*name and shame*”. Los países no la promueven y hasta la limitan lo más que pueden dentro de sus posibilidades de hacerlo sin sufrir el costo político por oponerse a escrutinio público. Weikmans, van Asselt y Roberts, se refieren a esta cuestión cuando plantean que incluso desde el Acuerdo de París se establece que el ETF será aplicado de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional (Acuerdo de París, 2015, art. 13.3). Se eliminan algunos de los incentivos de reputación que suelen estar asociados al aumento de la ambición. Además, resaltan que cómo los actores no estatales apenas pueden participan en los procesos formales de revisión, es decir pueden observar, pero no pueden hacer preguntas, lo cual en gran medida se relaciona al temor que tienen todas las Partes a la politización de la acción climática bajo la CMNUCC (Weikmans, van Asselt, & Roberts, 2019, pág. 11).

FIGURA II.10  
COMPARACIÓN DE PRINCIPIOS



Fuente: Elaboración propia en base a las decisiones 2/CP17 (2011) y 18/CMA.1 (2018).

Tan solo de mirar las disposiciones legales de los procesos de examen técnico de los BTR pareciera que no hay muchas novedades, por lo cual no sorprende la suspicacia de muchos autores sobre la real capacidad de promover cambios profundos gracias a estos mecanismos. En última instancia, las Partes son evaluadas solamente en función de las normas de reporte que se refieren a la calidad y el formato de la información presentada. Por lo cual podría pasar que una Parte pueda tener un rendimiento excelente en términos de su reporte, por ejemplo, al presentar un BTR a tiempo con toda la información necesaria de manera clara y transparente sobre qué está haciendo, pero al mismo tiempo, ese mismo país puede no estar implementando acciones climáticas ambiciosas y significativas.

### Capítulo III – Conclusiones: El potencial transformador de los BTR

La transparencia en el marco del régimen climático multilateral es desde los inicios uno de los pilares fundamentales de la arquitectura climática. Ha sido y, aún es, la principal obligación de resultado que tienen los países que son Parte de la Convención. De manera, más o menos, explícita ha sido pensada como la lógica que conecta las obligaciones de los países de reportar información con la lucha real y ambiciosa contra el cambio climático. Los países tienen que presentar periódicamente toda su información vinculada a lo que están haciendo en pos del cumplimiento de los objetivos de la Convención. Este reporte debiera generar un mecanismo de *accountability* que mostraría con claridad a todos los países que están actuando y dejaría en evidencia a aquellos que no lo están. De esta manera, se busca fomentar la confianza entre las partes aumentando consecuentemente la cooperación global, ya que, al distinguir a los incumplidores, aumentaría entonces el costo de la inacción por la visibilidad. Todo este proceso en su conjunto se debiera traducir en una mayor ambición ya que si un país ve que todos aportan podría sentirse presionado para actuar también. Esta lógica denominada por varios autores de la gobernanza *by disclosure* como el “potencial transformador” o la “capacidad transformadora” de la transparencia en el marco de la gobernanza climática multilateral ha sido el objeto de estudio principal de esta tesis.

Dentro del marco teórico del constructivismo crítico, se tomó la estructura de análisis de la capacidad transformadora de la transparencia planteada por Ciplest *et al* (2018), para analizar la evolución de las normas y estándares de reporte y examen de la CMNUCC acordados progresivamente en el marco de una “guerra de coaliciones” con intereses contrapuestos entre los países desarrollados y los países en desarrollo. La selección de este marco analítico se basó en el entendimiento de que las normas de transparencia no son aspectos neutrales, sino que están atravesados por conflictos geopolíticos, y son, en sí mismas, espacios de lucha por definir qué se muestra, ante quiénes, y según qué estándares.

Se analizó, en primer lugar, la evolución de las normas de reporte y examen internacional de la gobernanza climática las cuales definen qué se muestra, en qué formato y ante quiénes. En este análisis se pudo identificar claramente que todos los arreglos de transparencia pre-París están atravesados por los conflictos geopolíticos vinculados con la equidad y el CBRD-RC lo cual derivó en un sistema de reporte y evaluación completamente bifurcado con resultados complejos y casi incomparables.

En la siguiente sección, se indagó sobre los mecanismos de *accountability* blando o *answerability* reconocidos en la gobernanza climática a través de las normas de examen técnico. Nuevamente, estos mecanismos están significativamente atravesados por los conflictos geopolíticos de la problemática global del cambio climático, donde lo que se prioriza es la participación universal y se acepta solo el *accountability* entre Estados con el propósito de generar y mantener los espacios de confianza entre los países y en el sistema. En esta línea, los mecanismos de *accountability* de la CMNUCC se traducen en los procesos de examen técnico del ICA/FSV y el IAR/MA, los cuales también están atravesados por el CBRD-RC y tienen funcionamientos diferenciados. Sin embargo, ambos procesos están diseñados para evaluar a los países solo en términos del cumplimiento con las disposiciones de reporte y, evitando cualquier juicio sobre el contenido de la información reportada, lo cual, en última instancia, imposibilita el “*name and shame*” como promotor de la ambición a través de la reputación.

En el análisis de la performance de las normas de transparencia vigentes hasta el momento se concluyó que los arreglos de transparencia en implementación si bien ha logrado ciertos resultados positivos en términos del desarrollo de las capacidades nacionales y la generación de arreglos institucionales, no logran superar las principales disfuncionalidades de la transparencia y se encuentran atravesados por conflictos geopolíticos que explican los avances en el reporte de inventarios de GEI pero no en mitigación o sobre el apoyo provisto. Por otra parte, tampoco superan la disfuncionalidad vinculada con la (no) exhaustividad y la (in)comparabilidad de la información reportada según directrices diferentes. Tampoco permiten resolver la problemática que surge debido al volumen y complejidad de la información reportada, que termina reduciendo significativamente su usabilidad por actores externos, ya sea domésticos o internacionales, que quieran responsabilizar a los países por su inacción. Incluso en algunas circunstancias, los arreglos vigentes pueden incluso desempoderar a los actores que no tienen suficientes recursos o capacidades técnicas de producir y procesar la información requerida generando una dependencia permanente de la provisión de soporte. En la práctica parecería que los arreglos de transparencia terminan generando una transparencia indirecta y no accionable.

Por último, en la sección II.4 se compararon las provisiones de reporte pre-París con las post-París con la expectativa de identificar características novedosas que permitan superar las dificultades previamente encontradas. Sin embargo, al menos a nivel de norma no pareciera haber suficientes diferencias y el foco está puesto principalmente en la evaluación de la consistencia de la información reportada respecto a directrices de reporte, junto con la identificación de posibilidades de mejora y necesidades a ser cubiertas

mediante la creación de capacidades de reporte de los países en desarrollo que permitan igualar con las de los países desarrollados.

Este análisis realizado sobre las distintas etapas del proceso de transparencia se considera que el potencial de transformación de la transparencia climática es bajo ya que no permite superar disfuncionalidades claves que reduzcan las brechas de información entre los actores, empoderando a los más débiles, y poniendo en evidencia la responsabilidad de los poderosos en el marco de la CMNUCC. Siguiendo con este razonamiento se concluye afirmando la hipótesis planteada en esta tesis de que el potencial transformador de la transparencia no se concretaría acabadamente en el marco de la gobernanza climática multilateral a pesar de los cambios en las normas y en la gobernanza que surgen con el Acuerdo de París, ya que las nuevas normas también están completamente atravesadas por conflictos geopolíticos relacionados con problemas de cooperación y equidad que dificultarían un aumento real del *accountability*.

Esta tesis hace un análisis de las normas creadas por el Libro de Reglas de Katowice, por lo cual deja abierta la puerta para una futura investigación sobre el impacto real del Marco Reforzado de Transparencia. Y en particular, sería interesante indagar cómo se aplican las flexibilidades y su impacto sobre la comparabilidad de los reportes y sobre la ambición de la acción climática. Además, el análisis realizado en esta tesis se podría complementar con un estudio detallado de la evolución de los textos de negociación en pos de intentar identificar cómo los conflictos geopolíticos se traducen en lenguaje ambiguo el cual luego dificulta la implementación.

A modo de reflexión final, la autora considera que, para poder explotar el potencial transformador de la transparencia, el *accountability* no puede solo depender de los Estados. Es fundamental el involucramiento de actores no gubernamentales que puedan entender los reportes y utilizarlos como fundamento para la demanda de una mayor acción interna. Los reportes y el sistema de transparencia tienen el potencial de ser una fuente clave para el monitoreo ciudadano y para el seguimiento local del cumplimiento de los compromisos asumidos internacionalmente. Las ONGs y la academia deberían contar con recursos humanos capacitados en transparencia climática y deberían empezar a estar activamente involucrados en los procesos de revisión técnica. Para lograrlo resultaría fundamental que la creación de capacidades provista por la CMNUCC expanda su alcance y se enfoque en estos nuevos actores.

## Bibliografía citada

- Almang, Matías. 2020. «Evolución de la diferenciación en el régimen climático multilateral.» *Trabajo Final Diplomatura Gestión Intergal del Cambio Climático*.
- Bosetti, V., C. Carrao, E. De Cian, y E. Mosetti. 2013. «Incentives and stability in international climate coalitions: An integrated assessment.» *Energy Policy*, 55 44–56.
- Briner, Gregory, y Sara Moarif. 2016. *Enhancing transparency of climate mitigation under the Paris Agreement- lessons from experience*. Climate Change Expert Group Paper No 4, Paris: OCDE.
- Ciplet, David, Kevin M. Adams , Romain Weikmans, y Timmons Roberts J. 2018. «The Transformative Capability of Transparency in Global Environmental Governance.» *Global Environmental Politics* 130-150.
- Comité Intergubernamental de Negociación para la CMNUCC. 1994. «Decisión 9/1 – Aspectos metodológicos del Informe del Comité Intergubernamental de Negociación para la CMNUCC sobre su Noveno Periodo de Sesiones».
- CMNUCC. 1995. «Decisión 2/CP.1 - Examen de las primeras comunicaciones de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención».
- CMNUCC. 1996. «Decisión 9/CP.2 - Comunicaciones de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención: directrices, calendario y procedimiento de examen - Anexo.».
- CMNUCC. 2007. «Decisión 1/CP.13 - Plan de Acción de Bali».
- CMNUCC. 1992. «Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.».
- CMNUCC. 1996. «Decisión 9/CP. 2 Anexo I Directrices revisadas para la preparación de las comunicaciones nacionales de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención».
- CMNUCC. 1999. «Decisión 3/ CP.5 - Directrices para la preparación de las comunicaciones nacionales de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención, primera parte: directrices de la Convención Marco sobre los inventarios anuales».
- CMNUCC. 1999. «Decisión 4/ CP.5 - Directrices para la preparación de las comunicaciones nacionales de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención, segunda parte: directrices de la Convención Marco para la presentación de las comunicaciones nacionales».
- CMNUCC. 2013. «Decisión 24/CP.19 - Directrices para la preparación de las comunicaciones nacionales de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención, primera parte: directrices de la Convención Marco sobre los inventarios anuales».

- CMNUCC. 2014. «Decisión 13/CP.20 Directrices para el examen técnico de la información comunicada conforme a lo dispuesto en la Convención en los inventarios de gases de efecto invernadero, los informes bienales y las comunicaciones nacionales de las Partes Anexo I».
- Acuerdo de París. 2015. «Acuerdo de París».
- CMNUCC. 2018. «Decisión 18/CMA.1 - Modalidades, procedimientos y directrices para el marco de transparencia para las medidas y el apoyo a que se hace referencia en el artículo 13 del Acuerdo de París».
- CMNUCC. 2020. *International Consultation Analysis: Facilitating climate action through transparency*. Bonn: CMNUCC.
- CMNUCC. 2020. *Qué es la transparencia y el reporte*. Último acceso: Mayo de 2020. <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/the-big-picture/what-is-transparency-and-reporting>.
- CMNUCC Secretariat, 2020. Presentación “Aspectos comunes y diferencias clave entre las disposiciones relativas a la presentación de informes en el marco de la Convención y el Acuerdo de París” elaborada por la División de Transparencia de la Secretaría de la CMNUCC, en el marco de un evento virtual para países hispanohablantes organizado por el Grupo Consultivo de Expertos entre el 10 –12 noviembre de 2020.
- Ferreira, Felipe, y Christina Voigt. 2016. «Differentiation in the Paris Agreement.» *Climate Law* 58-74.
- Florini, Ann. 2007. «Introduction: the battle over transparency.» En *The right to know: Transparency for an open world*, de Ann Florini, 1-16. New York: Columbia University Press.
- Fox, Jonathan. 2007. «The uncertain relationship between transparency and accountability.» *Development in Practice*, 17:4-5 663-671.
- Grant, R. W., y R. O Keohane. 2005. «Accountability and Abuses of Power in world politics.» *The American Political Science Review*, 99 (1) 29–43.
- Gupta, A., M. J. Vijge, E. Turnhout, y T. Pistorius. 2014. «Making REDD+ transparent: The politics of measuring, reporting and verification systems.» En *Transparency and global environmental governance: Critical perspectives*, de Gupta A. y Mason M., 181–201. Cambridge: MIT Press.
- Gupta, Aarti , Sylvia Karlsson-Vinkhuyzen, Nila Kamil, Amy Ching, y Nadia Bernaz. 2021. «Performing accountability: face-to-face account-giving in multilateral.» *Climate Policy* 1-19.
- Gupta, Aarti , y Michael Mason. 2014. «Transparency and International Environmental Politics.» *Advances in International Environmental Politics* 356-380.

- Gupta, Aarti . 2008. «Transparency Under Scrutiny: Information Disclosure in Global Environmental Governance.» *Global Environmental Politics* 1-7.
- Gupta, Aarti, y Harro van Asselt. 2017. «Transparency in multilateral climate politics: Furthering (or distracting from) accountability?» *Regulation & Governance* 18-34.
- Gupta, Aarti, y Michael Mason. 2014. «A Transparency Turn in Global Environmental Governance.» En *Transparency in Global Environmental Governance: Critical Perspectives.*, 3-38. The MIT Press.
- Gupta, Aarti, y Michael Mason. 2014. «Transparency Revisited.» En *Transparency in Global Environmental Governance: Critical Perspectives.*, de Aarti Gupta y Michael Mason, 321-339. The MIT Press.
- Gupta, Aarti. 2010. «Transparency in Global Environmental Governance: A Coming of Age?» *Global Environmental Politics*.
- Hattori, Tomohiko, y Chisa Umemiya. 2020. *Can developing countries meet the reporting requirements under the Paris Agreement?: insights from biennial update report (BUR) analysis*. Discussion Paper, Kanagawa: Institute for Global Environmental Strategies (IGES).
- IPCC. 2006. *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme*. Hayama: IGES.
- Kramarz, Teresa, y Susan Park. 2016. «Accountability in Global Environmental Governance: A Meaningful Tool for Action?» *Global Environmental Politics* 1-21.
- Lyon, T., y A. W. Montgomery. 2015. «The means and ends of greenwash .» *Organization and Environment*, 28 223–249.
- Mason, Michael, y Aarti Gupta. 2016. «Disclosing or obscuring? The politics of transparency in global climate governance.» *Current Opinion in Environmental Sustainability. Issue 18* 82–90.
- Mason, Michael. 2008. « Transparency for Whom? Information disclosure and power in global environmental governance.» *Global Environmental Politics issue 8*.
- Mason, Michael. 2019. «Transparency, accountability and empowerment in sustainability governance: a conceptual review.» *Journal of Environmental Policy & Planning* DOI: 10.1080/1523908X.2019.1661231.
- Michener, Gregory, y Katherine Bersch. 2013. «Identifying Transparency.» *Information Polity* 233-242.
- Mol, Arthur P. J. 2010. «The Future of Transparency: Power, Pitfalls and Promises.» *Global Environmental Politics* 132-143.
- Newell, Peter. 2008. «The political economy of global environmental governance.» *Review of International Studies*, 34 507–529.

- Newell, Peter. 2008. «Civil Society, Corporate Accountability and the Politics of Climate Change.» *Global Environmental Politics* 122-153.
- Oosterveer, Peter, Aarti Gupta, y Ingrid Boas. 2019. «Transparency in global sustainability governance: to what effect?» *Journal of Environmental Policy & Planning* 84-97.
- Ostrom, Elinor. 2009. *A polycentric approach for coping with climate change*. Report prepared for the WDR2010 Core Team, Development and Economics Research Group, Center for the Study of Institutional Diversity Arizona State University, Washington: World Bank Group.
- PATPA, 2020. Presentación "Transitioning to the Enhanced Transparency Framework under the Paris Agreement" elaborada por la División de Transparencia de la Secretaría de la CMNUCC, en el marco de un evento virtual del la "Annual PATPA Partnership Retreat" de mayo 2020
- Rajamani, Lavanya, Jutta Brunnée, y Daniel Bodansky. 2017. «Recurring Themes in de UN Climate Regime.» En *International Climate Change Law*, de Lavanya Rajamani, Jutta Brunnée y Daniel Bodansky, 17-30. Oxford: Oxford University Press.
- Rajamani, Lavanya, y Emmanuel Guérin. 2017. «Central Concepts in the Paris Agreement and How They Evolved.» En *The Paris Agreement on Climate Change - Analysis and Commentary*, de Daniel Klein, María Pía Carazo, Meinhard Doelle, Jane Bulmer y Andrew Higham, 74-90. New York: Oxford university Press.
- Real Academia Española. 2014. *Diccionario de la Real Academia Española*. Último acceso: 2020. <https://dle.rae.es/transparente>.
- van Asselt, Harro , Romain Weikmans, y J. Timmons Roberts. 2019. *Pocket Guide to Transparency. 2019 Edition*. Oxford: European Capacity Building Initiative (ecbi).
- Voigt, Christina, y Xiang Gao. 2021. «Accountability in the Paris Agreement: The interplay between Transparency and Compliance.» *Nordic Environmental Law Journal* 31-57.
- Weikmans, Romain, Harro van Asselt, y J. Timmons Roberts . 2019. «Transparency requirements under the Paris Agreement and their (un)likely impact on strengthening the ambition of nationally determined contributions (NDCs).» *Climate Policy* 2-13.
- Weikmans, Romain, y Aarti Gupta. 2021. «"Assessing state compliance with multilateral climate transparency requirements: 'Transparency Adherence Indices' and their research and policy implications".» *Climate Policy*.
- Winkler, Harald , Brian Mantlana, y Thapelo Letete. 2017. «Transparency of action and support in the Paris Agreement.» *Climate Policy* 1-15.

- Working Group III to the Fifth Assessment Report of IPCC. 2014. *International Cooperation: Agreements and Instruments*. In: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*. Scientific Report, Cambridge: Cambridge University Press.
- Yamin, Farhana, y Joanna Depledge. 2004. *The International Climate Change Regime. A guide to rules, institutions and procedures*. New York: Cambridge University Press.
- Yamin, Farhana, y Joanna Depledge. 2010. «The Global Climate-change Regime: A Defence.» En *The Economics and Politics of Climate Change*, de DIETER HELM y CAMERON HEPBURN, 433-453. Nueva York: Oxford University Press.