



Publicación
abril 2025



Informe de Política n°16

Análisis de la importancia de la transparencia climática y la transición entre sistemas de reportes: del Informe Bienal de Actualización al Informe Bienal de Transparencia

María Lourdes Manrique

Colaboradores

Agustina Cundari



Resumen

Bajo la Convención y el Acuerdo de París, los países reportan información sobre sus esfuerzos climáticos siguiendo el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas. En la Convención, los países desarrollados (Anexo I) presentan reportes más frecuentes y detallados que los países en desarrollo (No Anexo I). El Acuerdo de París introduce el Marco de Transparencia Reforzado (ETF), que unifica criterios con los Informes Bienales de Transparencia (IBT), aunque con flexibilidades para países en desarrollo. Se transita de un sistema bifurcado a uno único que considera diferentes capacidades nacionales.

El primer IBT debía presentarse en diciembre de 2024, pero solo el 43% de los países cumplió, evidenciando los desafíos de transición. La transparencia es clave para evaluar avances y ajustar estrategias climáticas a nivel nacional y global, y fortalecer la legitimidad internacional y facilitar el acceso a financiamiento y cooperación. La rendición de cuentas a través de estos informes es esencial para el éxito del proceso multilateral en la lucha contra el cambio climático.

Palabras clave: Transparencia - Reporte - Acuerdo de París - Marco Reforzado de Transparencia - Monitoreo, reporte y verificación (MRV)



Introducción

El compromiso de reporte de información climática de los países ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en adelante, la Convención) ocurre desde su ratificación en 1994. La importancia de proveer este tipo de información de forma periódica, reside en la posibilidad de brindar seguimiento a los objetivos de la Convención y poder revisar la ambición y adecuación de las acciones individuales y colectivas al respecto.

En el texto de la Convención, todos los países se comprometieron a reportar información sobre sus acciones para mitigar y adaptarse al cambio climático como también, el apoyo provisto y recibido y sus emisiones netas de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Esta información es reportada en diferentes instrumentos, y con distinto nivel de obligatoriedad y guías de reporte entre países que son parte del anexo I de la Convención (considerados países desarrollados), y aquellos no anexo I (o países en desarrollo). Esta diferenciación responde a la necesidad de considerar las diferentes responsabilidades, capacidades técnicas y tecnológicas, y circunstancias nacionales. Cuando se ratifica el Acuerdo de París (AP), todos los países pasan a reportar con las mismas reglas y con un mismo instrumento a partir del 2024.

Es decir, se pasa de un sistema de reporte bifurcado o basado en la diferenciación estricta entre países del anexo I y no anexo I, a un sistema único pero que aún tiene en consideración las diferentes capacidades de los países.



Considerando lo detallado anteriormente, en este informe de política se analizan los cambios entre los sistemas de reporte de información de la Convención y el AP. Identificando así, la importancia de la transparencia climática y la utilidad de la información reportada para los procesos de seguimiento de los objetivos de dichos instrumentos internacionales.

Este documento se encuadra dentro de la variable de Política Climática y se encuentra vinculado al informe de política n°9 “El perfil de emisiones de gases de efecto invernadero de la República Argentina y su reporte”. Asimismo, es el primer informe de una serie que analizará el primer Informe Bienal de Transparencia de Argentina y los desafíos y oportunidades que tiene el país en esta nueva etapa de reporte bajo el AP.

En la primera sección, se describen los sistemas de reporte bajo la Convención, mientras que en una segunda sección se detalla el reporte bajo el AP y sus principales diferencias. En una última sección, se enfatiza sobre la importancia de los sistemas de reporte y la transparencia en el ciclo de ambición climática del AP. Además, se brindan recomendaciones de índole política respecto a la importancia de cumplir con los requerimientos de reporte por sus implicancias tanto en el ámbito internacional como en el doméstico.

1. Sistema de reporte bajo la Convención

El principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas es una de las bases de la implementación de la Convención, el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París.



En el texto de la Convención, existen diferentes maneras de hacerlo operativo siendo una de ellas a través del establecimiento de distintos compromisos de reporte entre países que son parte del anexo I de la Convención o desarrollados y aquellos que son no anexo I o en desarrollo.

Algunos ejemplos de esto es que si bien todos los países deben reportar Comunicaciones Nacionales (CN) cada cuatro años, en el caso de los países no anexo I, este compromiso está sujeto a la disponibilidad de fondos para elaborar la CN.

Otra diferencia, es que los países anexo I deben reportar además de la CN, un Informe Bienal (IB) cada dos años, mientras que los países no anexo I elaboran Informes Bienales de Actualización (IBA) con esa misma frecuencia.

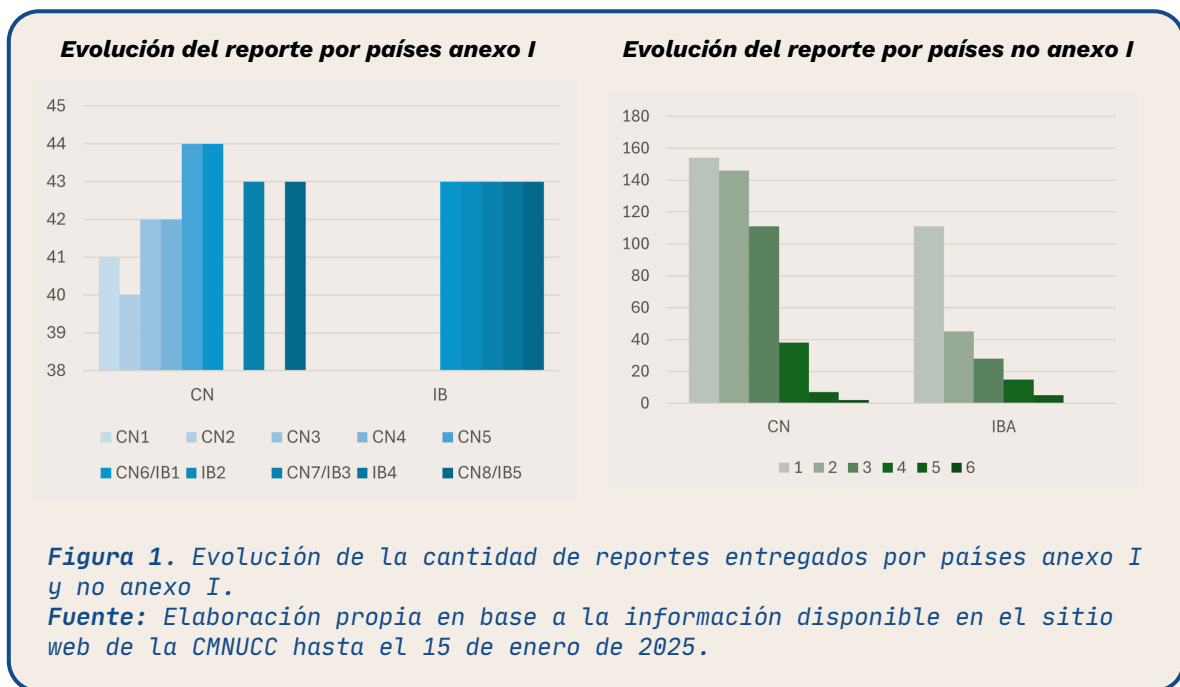
Esta diferencia en las frecuencias de reporte, sumado a que los países no anexo I presentan mayores dificultades en términos de capacidades técnicas y financiamiento, genera una disparidad en la cantidad de reportes disponibles de cada tipo de país.

Como se observa en las figuras a continuación, la mayoría de los países anexo I reportan de forma constante desde la primera CN en 1994, lo que se traduce en el establecimiento de arreglos institucionales y la generación de capacidades técnicas que se mantienen y fortalecen a lo largo del tiempo que, además, significa que el país está mejor preparado para reportar continuamente.

Por otro lado, en el caso de los países no anexo I, se ve como en su mayoría han reportado su primera, segunda y tercera CN, y su primer IBA.



Esto es consecuencia de la dificultad que tienen estos países en institucionalizar la elaboración de estos reportes como parte de las actividades rutinarias del Estado, acceder a financiamiento adecuado y de forma continua para desarrollar los reportes, y mantener el personal destinado a estas tareas, lo que imposibilita el fortalecimiento de las capacidades técnicas nacionales en la materia.



Asimismo, las guías para elaborar CN, IB o IBA son distintas según el tipo de país (anexo I o no anexo I), incluyendo diferente tipo de información o con distinto grado de obligatoriedad. Los países anexo I deben presentar sus Inventarios Nacionales de GEI (INGEI) todos los años, además de incluirlos dentro de las CN o sus IB.

Mientras que, para los países no incluidos en el anexo I, los Inventarios Nacionales de GEI se incorporan dentro de las CN o los IBA, cada 2 o 4 años.



Instrumento	Propósito	Contenido previsto		Instrumento que lo establece	Frecuencia Países desarrollados - anexo I	Frecuencia Países en desarrollo - no anexo I
		Anexo I	No anexo I			
Comunicaciones Nacionales	Proveer información sobre las acciones que están tomando los países en pos de alcanzar el objetivo de la Convención, tanto en términos de adaptación, mitigación y apoyo.	Circunstancias nacionales, Inventarios Nacionales de GEI, Metas y progreso, Políticas y medidas de mitigación, Proyecciones de GEI, Apoyo provisto y movilizado, Impactos del cambio climático y adaptación, Educación, investigación y observación sistemática, sensibilización pública	Inventarios Nacionales de GEI, Políticas y medidas de mitigación, Apoyo necesario y recibido, Impactos del cambio climático y adaptación, Educación, investigación y observación sistemática, sensibilización pública	Artículo 12 de la CMNUCC	4 años	4 años con flexibilidad
Informes Bienales	Actualizar la información de las CN respecto a los Inventarios, las políticas de mitigación y el apoyo provisto y movilizado.	Inventarios Nacionales de GEI, Metas y progreso, Políticas y medidas de mitigación, Proyecciones de GEI, Apoyo provisto y movilizado,		Decisión 1/CP.16	2 años	No aplica
Informes Bienales de Actualización	Actualizar la información de las CN respecto a los Inventarios, las medidas de mitigación y el apoyo recibido y requerido.	Circunstancias nacionales y arreglos institucionales, Inventarios Nacionales de GEI, Políticas y medidas de mitigación, Apoyo necesario y recibido.		Decisión 1/CP.16	No aplica	2 años con flexibilidad
Inventarios Nacionales de gases de efecto invernadero	Proveer información sobre los niveles de emisiones de GEI.	Emisiones y absorciones de GEI por año y metodología para su estimación.		Decisión 1/CP.16	Anual	2 años en IBA con flexibilidad

Tabla 1. Instrumentos de reporte con diferenciación bajo la Convención.
Fuente: Elaboración propia.



Luego de la presentación de los instrumentos de reporte bajo la Convención, los países anexo I y no anexo I recorren caminos distintos, pero de naturaleza similar. Los países anexo I están sujetos a la Revisión y Evaluación Internacional de sus CN, Inventarios de GEI e IB, que cuenta con una revisión técnica y una evaluación por pares. En el caso de los países no anexo I, solamente los IBA atraviesan el Proceso de Consulta y Análisis Internacional que también consiste en esas mismas dos etapas, pero que poseen un menor nivel de exigencia y es de carácter facilitativo.

Ambos procesos buscan que los reportes mejoren ciclo a ciclo y que la información climática provista sea la mejor disponible para evaluar el avance hacia el cumplimiento de los objetivos de la Convención.

En síntesis, bajo el sistema de reporte bajo a la Convención existen diferencias claras y notables sobre cómo reporta cada uno de los tipos de países y cómo es revisado dicho reporte, principalmente para reflejar las diferentes responsabilidades y capacidades nacionales. La importancia de estos reportes reside en permitir conocer cómo se encuentran los países respecto al objetivo de la Convención y, en consecuencia, saber en dónde y cómo priorizar los recursos para las medidas de mitigación y adaptación para mejorar su ambición.



2. Sistema de reporte bajo el Acuerdo de París

Bajo el AP la diferenciación entre Países Desarrollados (PD) y Países En Desarrollo (PED) asume nuevas condiciones. Respecto al reporte, en el AP se establece el Marco de Transparencia Reforzado (ETF por sus siglas en inglés) con el objetivo de que los países reporten por igual en términos de información, frecuencia, guía de reporte, y proceso de revisión técnico y evaluación por pares.

En este sentido, todos los países pasan a reportar a partir de 2024 por medio de los Informes Bienales de Transparencia (IBT), los cuales son evaluados con la misma rigurosidad independientemente del tipo de país. Cabe destacar que el ETF se construye en base al reporte y al proceso de revisión que se encuentra bajo la Convención, y que toma en consideración las capacidades nacionales de los países en desarrollo para otorgarles flexibilidad en ciertas disposiciones de reporte. A su vez, todos los países siguen reportando las CN, que pueden presentarlas de forma conjunta con los IBT para ser más eficientes en términos de recursos financieros y técnicos.

Es importante destacar que la información provista es más exhaustiva que aquella de los IB e IBA, ya que, por ejemplo, se incorporan la información de adaptación, que únicamente se encontraba en las CN, de pérdidas y daños, y el seguimiento de la NDC, y se profundiza significativamente la información a reportar sobre el Inventario Nacional de GEI y los medios de implementación.



Además, los IBT cuentan con una mayor cantidad de requerimientos obligatorios, y se introduce el reporte de las Tablas de Reporte Común, para los Inventarios Nacionales de GEI que, bajo la Convención, únicamente los PD debían reportarlas, y los Formatos Tabulares Comunes para el seguimiento de la NDC y los medios de implementación.

Instrumento	Propósito	Contenido previsto	Instrumento que lo establece	Frecuencia Países desarrollados - anexo I	Frecuencia Países en desarrollo - no anexo I
Informes Bienales de Transparencia	Proveer información sobre los Inventarios, el seguimiento de las NDC, las medidas de mitigación y adaptación, y el apoyo.	Circunstancias nacionales, Inventarios Nacionales de GEI, Metas y progreso, Políticas y medidas de mitigación, Proyecciones de GEI, Apoyo provisto y movilizado o apoyo requerido y recibido, Impactos del cambio climático y adaptación.	Decisión 18/CMA.1		2 años con flexibilidad para los Países Menos Adelantados y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

Tabla 2. Instrumento de reporte bajo el AP.
Fuente: Elaboración propia.



Hasta el 31 de diciembre de 2024, fecha límite para presentar los primeros IBT según la decisión 18/CMA.1, se reportaron 83 IBT al Secretariado de la Convención, representando un 43% del total de las Partes firmantes del AP incluyendo los Países Menos Adelantados y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

Es importante notar que si bien los países anexo I vienen reportando frecuentemente, no todos llegaron a reportar a tiempo su primer IBT. Esto evidencia el nivel de complejidad y el gran esfuerzo que requiere realizar la transición de un sistema de reporte a otro.

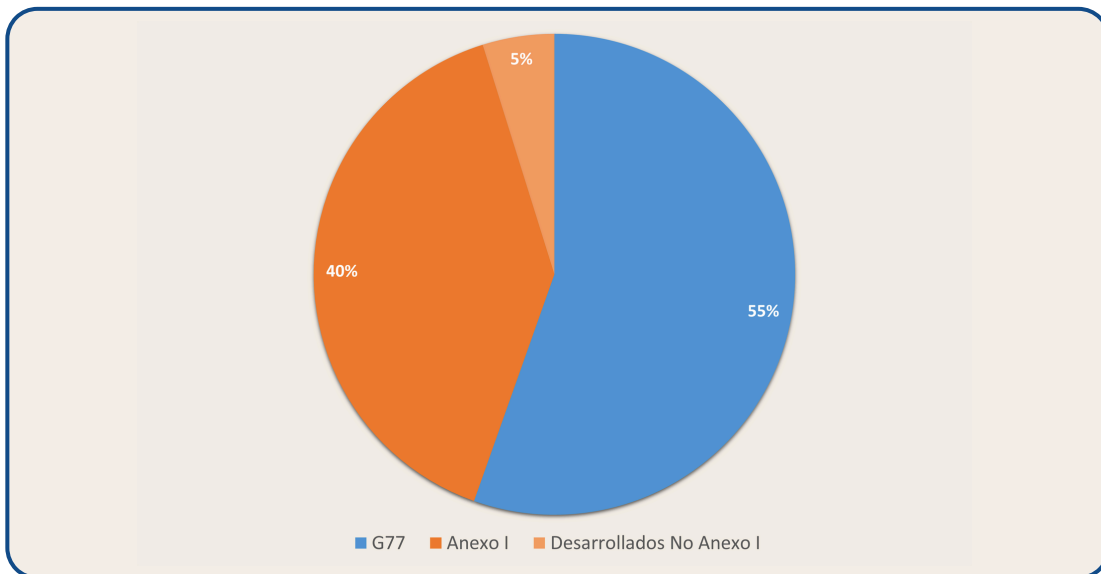


Figura 2. Proporción de cantidad de países que reportaron su primer IBT hasta el 31 de diciembre de 2024 según tipo de país.

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible en el sitio web de la Convención.

G77: incluye países no anexo I que se consideran en desarrollo; Desarrollados No Anexo I: Países no incluidos en el anexo I y no incluidos dentro del G77; anexo I: países incluidos en el anexo I.



3. Importancia de la transparencia en la ambición climática

Estamos ante un momento clave en el que todas las piezas del ciclo de ambición del AP ya se encuentran sobre la mesa. En primer lugar, los países reportaron en 2020 sus primeras o segundas NDC, en las que han asumido compromisos tanto en términos de mitigación como de adaptación, en pos de alcanzar colectivamente los objetivos del AP.

En segundo lugar se encuentra el Balance Mundial, cuya importancia no solo reside en que es una instancia donde los países evalúan de forma colectiva cuán bien o mal están respecto al cumplimiento del objetivo del AP, sino que también brinda recomendaciones para que los países aumenten su ambición en sus próximas NDC. En este sentido, el primer Balance Mundial finalizó en 2023 y, por ende, los países cuentan con información relevante para aumentar su ambición en sus próximas NDC que deben ser reportadas en los primeros meses de 2025.

..... Por último, el reporte de los primeros IBT representa el inicio del
..... reporte bajo el AP, por lo cual ya se cuenta con información más
..... completa y homogénea entre países.



Cabe destacar que en los IBT reportados es la primera vez que se presenta información oficial sobre el avance de los esfuerzos de cada uno de los países respecto a los compromisos asumidos en sus NDC.

Cada país debió reportar su indicador de seguimiento del avance de su NDC, la metodología utilizada para construir dicho indicador y un análisis del estado de avance respecto a la meta de mitigación a la que se comprometió.

A su vez, los países que han reportado IBT atravesarán el proceso de revisión correspondiente, que brindará recomendaciones para que mejoren su reporte en el próximo ciclo y permitirá que los países puedan intercambiar visiones respecto a las dificultades sobre el reporte y la implementación de medidas de mitigación y adaptación. Por otro lado, aquellos países que no hayan cumplido con la presentación de sus IBT antes del 31 de diciembre del 2024 podrán ser convocados por el Comité de Implementación y Cumplimiento del AP para identificar medidas y recomendaciones que promuevan el cumplimiento en el futuro. Asimismo, la información incluida en los IBT será luego utilizada en el segundo Balance Mundial que se realizará desde 2026 hasta 2028, iniciando nuevamente un proceso de evaluación colectiva.

Por lo cual, los reportes de transparencia, tanto bajo Convención como bajo el AP, brindan información clave para poder entender cómo estamos respecto a los compromisos asumidos y en qué debemos mejorar, teniendo en consideración las responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas. Los IBT son una piedra angular del AP sin los cuales los países no podrían asumir compromisos fehacientes, alcanzables y que reflejan la equidad de la forma necesaria para mantener la credibilidad del proceso de negociación multilateral.



Ideas clave y recomendaciones de política

Al ratificar la Convención y el AP el país asumió una serie de compromisos, entre ellos el reporte de las CN, IBA o IBT, según corresponda. En el marco de las negociaciones de ambos instrumentos, estar al día con el reporte suele dar legitimidad al país.

En este mismo sentido, dado que el IBT posee información sobre el avance y cumplimiento de las NDC, entregar este tipo de reporte brinda una oportunidad a los países para dar a conocer sus esfuerzos y posicionarse en la negociación internacional.

Asimismo, el cumplimiento de los compromisos dentro de la Convención y el AP suele ser un requerimiento para acceder a préstamos y otros tipos de instrumentos financieros brindados por los bancos internacionales y regionales.

Respecto a los mecanismos de cooperación voluntaria establecido por el Artículo 6.2 del AP (también conocidos como mecanismos de mercados de carbono), el país tiene que haber entregado su BTR incluyendo su Informe Nacional de Inventario para poder participar.

Además, entregar los reportes correspondientes es una buena señal para las instituciones financieras, mientras que el incumplimiento brinda una imagen negativa ya que se traduce en que el país no cumple con los acuerdos que firma.

A nivel doméstico, tener el compromiso de reportar esta información con una frecuencia continua puede utilizarse para traccionar políticas que busquen fortalecer los sistemas de información ya existentes, que por consecuencia puede brindar beneficios en otros temas de importancia para el país.

Por último, la información reportada es de utilidad para diferentes actores tales como los gobiernos subnacionales, para entender su patrón de emisiones y vulnerabilidades, y saber en dónde y cómo priorizar los recursos para las medidas de mitigación y adaptación para mejorar su ambición; la academia que puede utilizar la información reportada como punto de partida para sus investigaciones o desarrollarlas para mejorar dichos reportes; o la sociedad en general para saber cómo el país cumple los compromisos asumidos.





Bibliografía

Acuerdo de París (2015). Disponible de:
https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992). Disponible en: Acuerdo de París (2015). Disponible de:
https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

Decisión 17/CP. 8. Guidelines for the preparation of national communications from Parties not included in Annex I to the Convention.
<https://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop8/cp807a02s.pdf>

Decisión 2/CP. 17. Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.
<https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf>

Decisión 18/CMA. 1. Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement.
<https://unfccc.int/resource/tet/0/00mpg.pdf>

Decisión 5/CMA.3. Guidance for operationalizing the modalities, procedures and guidelines for the enhanced transparency framework referred to in Article 13 of the Paris Agreement.
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_avu_5_transparency_0.pdf

UNFCCC (8 de febrero 2025). First Biennial Transparency Reports.
<https://unfccc.int/first-biennial-transparency-reports>

UNFCCC (8 de febrero 2025). Biennial Update Report submissions from Non-Annex I Parties. <https://unfccc.int/BURs>

UNFCCC (8 de febrero 2025). National Communication submissions from Non-Annex I Parties. <https://unfccc.int/non-annex-I-NCs>



UNFCCC (8 de febrero 2025). *Fifth Biennial Reports - Annex I*.
<https://unfccc.int/BR5>

UNFCCC (8 de febrero 2025). *Fourth Biennial Reports - Annex I*.
<https://unfccc.int/BR4>

UNFCCC (8 de febrero 2025). *Third Biennial Reports - Annex I*.
<https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-reports-annex-i-parties/biennial-report-submissions/third-biennial-reports-annex-i>

UNFCCC (8 de febrero 2025). *Second Biennial Reports - Annex I*.
<https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-reports-annex-i-parties/biennial-report-submissions/second-biennial-reports-annex-i>

UNFCCC (8 de febrero 2025). *First Biennial Reports - Annex I*.
<https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-reports-annex-i-parties/biennial-report-submissions/first-biennial-reports-annex-i>

UNFCCC (8 de febrero 2025). *Eighth National Communications - Annex I*. <https://unfccc.int/NC8>

UNFCCC (8 de febrero 2025). *Seventh National Communications - Annex I*. <https://unfccc.int/NC7>

UNFCCC (8 de febrero 2025). *Sixth National Communications - Annex I*. <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-reports-annex-i-parties/national-communication-submissions/sixth-national-communications-annex-i>

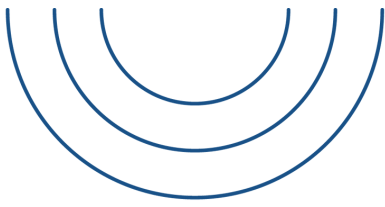
UNFCCC (8 de febrero 2025). *Fifth National Communications - Annex I*. <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-reports-annex-i-parties/national-communication-submissions/fifth-national-communications-annex-i>



UNFCCC (8 de febrero 2025). *Fourth National Communications - Annex I*. <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-reports-annex-i-parties/national-communication-submissions/fourth-national-communications-and-reports-demonstrating-progress>

UNFCCC (8 de febrero 2025). *First, Second and Third National Communications - Annex I*. <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-reports-annex-i-parties/national-communication-submissions/first-second-third-national-communications-annex-i>





Somos un equipo de investigadores e investigadoras, especialistas y activistas que promueve la **elaboración de herramientas para la transparencia y el monitoreo de los esfuerzos argentinos frente al cambio climático** en distintos espacios; a la luz de nuestras responsabilidades, de la solidaridad intergeneracional y guiados por la proyección de los esfuerzos. Construimos y desarrollamos contenidos con análisis cualitativos y cuantitativos sobre la acción climática de Argentina en las negociaciones internacionales en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y en el G20, así como en lo relativo al régimen jurídico y a las políticas nacionales y subnacionales del país.

[Ver más información](#)



María Lourdes Manrique

Experta en transparencia climática. Coordinó la implementación del proyecto CBIT Argentina y participó de la elaboración de la Segunda NDC de Argentina como también del Tercer, Cuarto y Quinto BUR del país. Desde 2021 a 2023 fue parte de la delegación argentina, negociando los temas de transparencia, mitigación y el primer balance mundial. En 2024, revisó el Inventario Nacional de GEI del primer BUR de Emiratos Árabes Unidos en calidad de experta de la CMNUCC.

