



All reasonable efforts have been made in providing the following information. However due to the circumstances and the timeframes involved, these materials have been prepared for informational purposes only and are not legal advice. Transmission of the information is not intended to create, and receipt does not constitute, a lawyer-client relationship. Those consulting this Paper may wish to obtain their own legal advice. To the extent permitted by law any liability (including without limitation for negligence or for any damages of any kind) for the legal analysis is excluded.

Se han realizado todos los esfuerzos razonables para proporcionar la siguiente información. Sin embargo, debido a las circunstancias y los plazos involucrados, estos materiales se han preparado con fines informativos únicamente y no constituyen asesoramiento jurídico. La transmisión de la información no tiene intención de crear, y su recepción no crea, una relación de abogado-cliente. Quienes consulten este documento tal vez deseen conseguir su propio asesoramiento jurídico. En la medida en que lo permita la ley, se excluye cualquier responsabilidad (incluida sin limitación la negligencia o daños de cualquier tipo) por el análisis jurídico.

Leyes marco de cambio climático en América Latina y su alineación con el Acuerdo de París - un análisis comparativo¹

“La legislación nacional sobre el clima es el eje fundamental y absolutamente crítico entre la acción a nivel nacional y los acuerdos internacionales”

Christiana Figueres, anterior Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC la Cumbre de Legislación Climática GLOBE Londres, 14 de enero de 2013²

Resumen

El Acuerdo de París para hacer frente al cambio climático se adoptó en diciembre de 2015, mientras que en 2018, en Katowice, se adoptó un conjunto de reglas adicionales para su implementación. El Acuerdo no especifica cómo las Partes emprenderán sus compromisos a nivel nacional. En la práctica, se basarán en una combinación de políticas, leyes y reglamentos.

Para responder eficazmente al cambio climático y facilitar el desarrollo económico bajo en carbono, la mayoría tendrá que revisar sus reglas y reglamentos ambientales y de otros sectores, desarrollar legislación nueva, y mejorar las estructuras nacionales de gobernanza. Para apoyar a los gobiernos de los países en desarrollo en este proceso, este estudio extrae lecciones y ofrece

This document is an output from a project funded by the UK Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS) for the benefit of developing countries. However, the views expressed and information contained in it are not necessarily those of or endorsed by BEIS, which can accept no responsibility for such views or information or for any reliance placed on them.

Este documento es un resultado de un proyecto financiado por el Department for Business, Energy and Industrial Strategy del Reino Unido (Ministerio de Negocios, Energía y Estrategia Industrial, BEIS, por su sigla en inglés) en beneficio de los países en desarrollo. Sin embargo, las opiniones expresadas y la información contenida en el mismo no son necesariamente las de BEIS, ni las respalda. BEIS no puede aceptar ninguna responsabilidad por dichas opiniones o información, ni por cualquier confianza puesta en ellas.

¹ Por Olivia Tattarletti, Caroline Dihl Prolo, Thais de Castro Stoppe y Christoph Schwarte. Agradecemos a los estudiantes de IE Business School en Madrid que prestaron asistencia de investigación en el análisis de la ley paraguaya y a Andrea Rodríguez Osuna, Andrés Pirazzoli, y Giannina Santiago Cabarcas por sus comentarios constructivos y sus sugerencias. También agradecemos a María José Ortiz por su revisión de la versión en español.

² Consulte <https://unfccc.int/news/1st-globe-climate-legislation-summit>.

algunas recomendaciones tras un análisis comparativo de leyes marco climáticas latinoamericanas en México, Perú, Guatemala, Honduras y Paraguay. La investigación implicó una evaluación documental y un análisis detallado de cada una de las cinco leyes seleccionadas. Los investigadores evaluaron las disposiciones de las leyes frente a una lista de criterios predeterminados que figura en un cuadro de análisis (Anexo I). Luego, el análisis comparativo evalúa si las leyes cumplen los requisitos del Acuerdo de París y en qué medida, y en base a ello se identifican brechas y logros.

El análisis indica un grado moderado de preparación para implementar los componentes relativos a la mitigación del Acuerdo de París. La mayoría de las leyes proporcionan al menos un marco general para evaluar, abordar e informar sobre las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero (GEI), y para embarcarse en una vía de desarrollo con emisiones de carbono bajas a medio o largo plazo. Sin embargo, en las demás áreas temáticas del Acuerdo de París (la adaptación y los medios de aplicación), las leyes examinadas parecen menos capaces de implementar las disposiciones del Acuerdo y, en consecuencia, de permitir que la economía nacional pueda beneficiarse de las oportunidades que ofrece el Acuerdo.

En este contexto, la ley podría por ejemplo abordar la recopilación sistemática y la comunicación de datos sobre los impactos del cambio climático, los esfuerzos de adaptación y las necesidades de apoyo financiero y transferencia de tecnología, y/o asignar responsabilidades distintas a diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, a nivel local, regional y/o federal, dependiendo de la estructura nacional).

En general, la ley marco mexicana obtuvo el puntaje más alto y parece la más adecuada para implementar el Acuerdo de París. La ley marco peruana quedó en segundo lugar. Las otras leyes marco de Guatemala, Honduras y Paraguay tienen un enfoque a grandes rasgos que subraya principios jurídicos generales, pero dependen en gran medida en la aprobación de nuevos reglamentos y políticas a lo largo del tiempo.

Las leyes marco de cambio climático probablemente proporcionarán la “columna vertebral jurídica” para enfrentar a nivel nacional al problema climático mundial en las próximas décadas. Por lo tanto, este marco tendría que captar los principios fundamentales y los valores pertinentes en este contexto, así como debería proporcionar orientación sobre cómo equilibrar intereses contrapuestos.

Otras conclusiones generales extraídas del análisis incluyen:

- Para facilitar la implementación del Acuerdo de París a nivel nacional, la ley marco debería tratar de captar todos los temas del nuevo tratado de

internacional.

- Donde las leyes marco se basen en disposiciones reglamentarias, su aplicación debería ir acompañada de un grado de rendición de cuentas (por ejemplo, una asignación clara de las responsabilidades y los plazos) y recursos adicionales para apoyar los procesos y las instituciones.
- La participación de la industria y la sociedad civil en el proceso de elaboración e implementación de la ley es un paso importante hacia soluciones que reflejen el contexto nacional.
- Copiar una ley de otra jurisdicción (o un modelo estandarizado) funciona raramente y se corre el riesgo de que tales leyes acaben “quedándose en una estantería”.
- El fomento de la capacidad y el aprendizaje entre iguales para los responsables de la legislación y de la formulación de políticas, así como para los redactores jurídicos, son esenciales para crear un entorno propicio más amplio.
- Para mejorar la comprensión de las normas internacionales, los legisladores deberían rutinariamente relacionarse con el proceso de la CMNUCC. Esto también implicaría que haya un flujo de información entre la delegación en las negociaciones climáticas y los responsables de la legislación y de la formulación de políticas a nivel nacional.

I. Introducción y contexto

El Acuerdo de París para hacer frente al cambio climático fue adoptado por las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) durante la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP) en París en diciembre de 2015. Entró en vigor el 4 de noviembre de 2016 y pide a todas las Partes que presenten sus mejores esfuerzos (principalmente con respecto a la mitigación, pero también la adaptación, la financiación, el desarrollo y la transferencia de tecnología, el fomento de la capacidad y la transparencia reforzada de la acción y el apoyo) en “contribuciones determinadas a nivel nacional” (NDC, por su sigla en inglés).

Luego, en Katowice en 2018, las Partes acordaron nuevas reglas para la implementación del Acuerdo (el “Paquete Climático de Katowice”). Como resultado, el foco de la respuesta de la comunidad internacional ante el cambio climático está pasando de las negociaciones diplomáticas en el marco de la CMNUCC a la acción nacional. El éxito o el fracaso del Acuerdo de París dependerá en gran parte de la capacidad de los países para cumplir los compromisos que ellos

mismos se fijaron bajo el nuevo tratado internacional. El Acuerdo de París no especifica cómo las Partes van a aplicar sus NDCs. En la práctica, iniciarán un abanico de enfoques en función de las circunstancias y prioridades nacionales basándose en la política nacional, la legislación y los reglamentos. Las estrategias y políticas nacionales integrales pueden ser suficientes para abordar los problemas climáticos inmediatos. Sin embargo, sólo un marco legal proporciona la transparencia, la certeza y la legitimidad necesarias para regular las actividades de las personas y de las instituciones. Un marco legal también consolida una orientación política y fomenta la coordinación de los distintos ámbitos políticos entre el gobierno, la industria y la sociedad civil. Con el fin de cumplir sus compromisos nacionales bajo el Acuerdo de París y para beneficiar de las disposiciones del nuevo Acuerdo, muchos países en desarrollo han indicado la necesidad de mejorar su infraestructura jurídica e institucional, así como el desarrollo adicional de la capacidad en este ámbito.³

Las NDCs de varias de las Partes que son países en desarrollo solicitan específicamente la asistencia de la comunidad internacional a este respecto. Para responder eficazmente al cambio climático y facilitar el desarrollo económico bajo en carbono, muchas de ellas tendrán que revisar sus reglas y reglamentos ambientales y de otros sectores, desarrollar legislación nueva y/o mejorar los marcos nacionales de gobernanza. Este estudio tiene como objetivo de apoyar a los gobiernos de los países en desarrollo en este proceso. A través de un análisis comparativo de cinco leyes marco climáticas latinoamericanas, de México, Perú, Guatemala, Honduras y Paraguay,

ofrece algunas conclusiones y recomendaciones para futuras intervenciones legislativas. El análisis examina la disposición de las cinco leyes a implementar las principales disposiciones sustantivas del Acuerdo de París. El estudio no examina la disposición general de esos países a implementar el Acuerdo de París. En primer lugar, este estudio introduce el enfoque seguido por los investigadores al realizar los análisis individuales de las leyes. Después de esto, cada una de las cinco leyes es brevemente introducida y resumida. La parte central del estudio consiste en el análisis comparativo. Este análisis examina la forma en que las diferentes leyes se comparan entre sí al aplicar las disposiciones del Acuerdo de París. Brechas y logros se identifican en base a esta comparación. La sección final ofrece algunas conclusiones y recomendaciones sobre cómo mejorar gradualmente las leyes marco actuales y qué considerar al desarrollar nuevas.

2. Enfoque

La investigación implicó una evaluación documental y un análisis detallado de cinco leyes marco de cambio climático latinoamericanas vigentes en el momento de iniciar este estudio.⁴ Estas leyes son de México, Perú, Guatemala, Honduras y Paraguay.⁵ Otras leyes o proyectos de ley pertinentes no formaron parte de esta investigación por falta de tiempo y recursos.⁶ Tampoco se consideraron las leyes que abordan el cambio climático, pero que no sean leyes marco inequívocas y exhaustivas.⁷ Los investigadores evaluaron las leyes en base a un cuadro de análisis (Anexo I). Cada fila del cuadro expone una disposición del Acuerdo de París con implicaciones

³ Marie-Claire Cordonier Segger, Mirjam Reiner & Alexandra Scott, Countries stress the importance of legal and institutional capacity building in the iNDCs, Centro de Derecho Internacional para el Desarrollo Sostenible (CISDL), Canadá, 2016.

⁴ Este estudio empezó en octubre 2019.

⁵ Ley General de Cambio Climático de México, promulgada en el 2012 y última reforma publicada en el 2018: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/347021/LGCC_130718.pdf Ley Marco Sobre Cambio Climático de Perú (Ley N° 30754), promulgada en el 2018 y el Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de esta ley, promulgado en el 2019: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-marco-sobre-cambio-climatico-ley-n-30754-1638161-1/> y <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n-30754-decreto-supremo-n-013-2019-minam-1842032-2/>; Ley Marco Para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero de Guatemala, promulgada en el 2013 y el Acuerdo Ministerial N° 5-2016 que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Información Cambio Climático, promulgado en el 2016: <https://www.marn.gob.gt/Multimedios/2682.pdf> y https://web.archive.org/web/20170704061836/https://conred.gob.gt/site/documentos/decretosgubernativos/Acuerdo_Ministerial_Numero_5-2016_Reglamento_SistemaNacionaldeInformacionCambioClimatico.pdf; Ley de Cambio Climático de Honduras promulgada en el 2014 y el Decreto Ejecutivo Número PCM-035-2017 que crea el Consejo Presidencial del Cambio Climático, promulgado en el 2018: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/hon148582.pdf> y <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/hon179638.pdf> y la Ley Nacional de Cambio Climático de Paraguay (Ley No 5875) promulgada en el 2017: <https://www.bacn.gov.py/archivos/8712/Ley%205875.pdf>

⁶ Por ejemplo, la ley Argentina de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (Ley No. 27.520), la ley Colombiana por la cual se establecen Directrices para la Gestión del Cambio Climático (Ley No. 1931), el proyecto de Ley Marco de Cambio Climático de Chile y el proyecto de Ley General de Cambio Climático de la República Dominicana.

⁷ Por ejemplo, los Decretos Ecuatorianos No. 1815 (declarando como política de Estado la adaptación y la mitigación al cambio climático) y No. 495 (creando el Comité Interinstitucional de Cambio Climático) y la Ley que establece la Política Nacional sobre Cambio Climático de Brasil (Ley No. 12.187).

para el derecho interno. “Criterios de calidad” y preguntas orientadoras en el cuadro permitieron a los investigadores analizar y puntuar las disposiciones de las varias leyes. Se podían asignar tres niveles de puntaje: “no abordado”, “abordado de alguna manera” y “abordado satisfactoriamente”. Los puntajes se indican en el cuadro de análisis. Después de ello, el autor principal del estudio comparó el contenido y el puntaje de las varias leyes.

En el análisis de las cinco leyes seleccionadas se hicieron algunas suposiciones. Por ejemplo, se ha asumido que los órganos, programas o planes establecidos en la ley están en funcionamiento y no se llevaron a cabo más investigaciones para determinar su pertinencia real en la práctica. El autor principal también ejerció un grado de discrecionalidad al destacar componentes particulares de una ley que influyeron en la calificación comparativa.

Dos de las leyes examinadas fueron elaboradas antes de la adopción del Acuerdo de París, y no han sido modificadas desde entonces.⁸ Sin embargo, disposiciones en estas leyes podrían tratar cuestiones que los países deberían abordar en virtud del Acuerdo. En ese caso, estas disposiciones se tuvieron en cuenta en el puntaje, dado que esto podría indicar un cierto nivel de preparación para implementar el Acuerdo (por ejemplo, si la ley se refiere a la presentación de informes, pero no específicamente aquellos exigidos por el Acuerdo).

El estudio se centra en las leyes marco seleccionadas y evalúa su preparación para implementar el Acuerdo de París. Analizar el marco legislativo y político más amplio, la eficacia de la gobernanza nacional o local, así como las características sociales generales, pueden desempeñar un papel importante en la implementación del Acuerdo, pero esto estaba más allá del alcance de esta investigación. Las conclusiones alcanzadas en el estudio no son, de ninguna manera, una crítica a los esfuerzos de las Partes para abordar el cambio climático. Mas bien, son sugerencias para mejorar las leyes marco existentes y para desarrollar nuevas leyes en el futuro.

3. Leyes marco analizadas

3.1 México

La [Ley General de Cambio Climático](#) (LGCC) mexicana de 2012 fue la primera ley de este tipo aprobada por una gran economía emergente productora de petróleo. En 2015, México también fue el primer país en desarrollo en presentar una contribución determinada a nivel nacional durante el periodo previo a la adopción del Acuerdo de París. Tras

la adopción y entrada en vigor del Acuerdo, en abril de 2018, México modificó algunas disposiciones de la LGCC con el fin de hacerla compatible con este último.

La LGCC abarca 116 artículos y diez artículos transitorios en 48 páginas. El Artículo 2 de la Ley establece los ocho objetivos principales de la Ley, entre ellos: garantizar el derecho a un medio ambiente sano, establecer las facultades y responsabilidades de los agentes gubernamentales en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación y la mitigación, regular las emisiones de gases de efecto invernadero, regular las acciones para la mitigación y la adaptación, reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas al cambio climático, promover la transición hacia una economía resiliente y de bajas emisiones de carbono, y contribuir al cumplimiento del objetivo a largo plazo referente a la temperatura del Acuerdo de París.

La LGCC establece las bases para la creación de instituciones, marcos jurídicos y apoyo financiero para avanzar hacia una economía baja en carbono. La Ley también define principios clave, delinea los instrumentos de sus políticas y mecanismos, y establece objetivos de emisiones a largo plazo. Como Ley general, especifica las distintas funciones del gobierno central, las entidades federativas y los municipios.

El Artículo 26 estipula que ciertos principios definidos en la LGCC se observarán en la formulación de la política nacional de cambio climático. Estos incluyen el principio de precaución, de prevención, de participación ciudadana, de transparencia y de progresividad. Además, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, se deberán respetar irrestrictamente: los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones de vulnerabilidad, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

La LGCC establece una variedad de herramientas para integrar el cambio climático, inclusive instrumentos de política y planeación, mecanismos económicos y financieros, y mecanismos de información y vigilancia. Los instrumentos de planeación de la política nacional de cambio climático son: la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático, la Política Nacional de Adaptación, las contribuciones determinadas a nivel nacional y los “programas de las Entidades Federativas” (es decir, programas de las entidades subnacionales) (Artículo 58).

⁸ Las leyes de Guatemala y Honduras. La ley mexicana también fue promulgada antes, pero modificada posteriormente a la adopción del Acuerdo.

La Estrategia Nacional representa la visión a medio y largo plazo (10, 20 y 40 años) para pasar a una economía competitiva, sostenible y de bajas emisiones de carbono. El Programa Especial de Cambio Climático detalla las medidas de mitigación y adaptación de cada gobierno sucesivo (cada seis años) en sectores clave de acuerdo con la Estrategia Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo (Artículos 66 - 70). Los programas de las entidades federativas establecen estrategias, directrices, objetivos, acciones, metas e indicadores de conformidad con la Estrategia Nacional, el Programa Especial y las disposiciones de la LGCC que se implementarán y cumplirán a nivel estatal (Artículo 71).

Por último, todos los instrumentos de planeación de la política nacional de cambio climático pasan por una evaluación formal por parte del grupo de Coordinación de Evaluación, compuesto por el titular del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y seis consejeros de los sectores científico, académico, técnico e industrial (Artículos 23 y 98). Esta evaluación toma en consideración los informes de evaluación del IPCC y las evaluaciones periódicas establecidas dentro del Acuerdo de París (Artículo 98). Los resultados y recomendaciones de estas evaluaciones se hacen públicos y deben ser considerados al revisar o actualizar la Estrategia Nacional y el Programa Especial (Artículos 103 y 105). El Artículo Segundo Transitorio establece los objetivos de la NDC de México.

En cuanto al marco institucional, la LGCC establece el Sistema Nacional de Cambio Climático como un elemento clave del sistema institucional para comunicar, colaborar y coordinar la política nacional de cambio climático a nivel federal, estatal y municipal. El Sistema Nacional de Cambio Climático está integrado por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (comisión preexistente, ahora formalmente la institución encargada de coordinar las acciones gubernamentales de cambio climático, y la formulación e implementación de políticas nacionales de adaptación y mitigación), el Consejo Consultivo de Cambio Climático (integrado por representantes de los sectores social, privado y académico), el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC, instituto de investigación de ecología preexistente, ahora con el énfasis adicional en el cambio climático, proporcionando asistencia técnica y científica), representantes de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como representantes de asociaciones nacionales y del Congreso mexicano (Artículo 40).

Otros componentes clave de la LGCC incluyen un Inventario Nacional de Emisiones (Artículos 74 - 75), un Registro Nacional de Emisiones de GEI (Artículos 87 - 90) y un Sistema de Información sobre el Cambio Climático (Artículos 76 - 79). Los

principales instrumentos económicos y financieros son el establecimiento de un mercado nacional para el comercio de emisiones (Artículos 94 a 95) y la creación del Fondo para el Cambio Climático (Artículos 80 a 86).

3.2 Perú

La [Ley Marco sobre Cambio Climático](#) peruana de 2018 establece los principios, enfoques y directrices generales para las políticas públicas relacionadas con las medidas de adaptación y mitigación. Sus objetivos son “reducir la vulnerabilidad del país al cambio climático, aprovechar las oportunidades del crecimiento bajo en carbono y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la CMNUCC, con enfoque intergeneracional” (Artículo 1). La Ley es bastante corta, abarcando 23 artículos y 12 disposiciones complementarias, en 10 páginas.

En términos generales, la Ley establece principios rectores, organismos competentes, instrumentos jurídicos (como las estrategias nacionales y la NDC), y medidas de mitigación y adaptación (como la reducción de la deforestación). También incluye enfoques específicos para promover la educación y la sensibilización acerca del cambio climático, el desarrollo de la tecnología, la transparencia de las acciones gubernamentales en relación con la política climática, y un entorno para mejorar la financiación climática en el país.

Los Artículos 2 y 3 de la Ley establecen los principios y enfoques para la gestión integral de las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático. Estos incluyen principios de transparencia, participación pública, conocimientos tradicionales y enfoques intergeneracionales, interculturales, de derechos humanos y de igualdad de género.

En cuanto al marco institucional, el Ministerio del Ambiente es la autoridad nacional en materia de cambio climático (Artículo 5.1) y los gobiernos regionales y locales actúan localmente. La Ley establece dos órganos: i) la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (Artículo 9), presidida por el Ministerio del Ambiente y compuesta por representantes del gobierno nacional, regional y local, las comunidades, los gremios, las universidades y otros, como un organismo permanente a través del cual el sector público y la sociedad civil pueden realizar el seguimiento del cumplimiento de las políticas climáticas; y ii) la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático (Artículo 10), con el mandato de proponer medidas de adaptación y mitigación, las contribuciones determinadas a nivel nacional y emitir informes técnicos que se presentarán al punto focal ante la CMNUCC. Está presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio del Ambiente le recae la secretaría. Este

órgano fue creado posteriormente por decreto,⁹ y su conformación y sus funciones se establecen en el mismo.

Los instrumentos de planeación previstos por la Ley para la gestión integral del cambio climático son: las estrategias de cambio climático a nivel nacional y regional (Artículo 13), las contribuciones determinadas a nivel nacional (Artículo 14) y otros instrumentos relacionados, no especificados (Artículo 12.c.). La Ley establece que estos instrumentos de planeación son vinculantes y de cumplimiento obligatorio para las autoridades competentes, debiendo ser considerados en sus presupuestos institucionales (Artículo 12). Además, estas estrategias deben contar con un plan de acción para su implementación (Artículo 13.1).

De conformidad con su Artículo 2, la Ley se rige bajo los principios de la Ley General del Ambiente (Ley 28611), la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley 28245), la Política Nacional del Ambiente (Decreto Supremo 012-2009-MINAM), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (aprobada por la Resolución Legislativa 26185), y otros principios mencionados más arriba.

La Ley fue reglamentada y puesta en funcionamiento a través del [reglamento](#) de la Ley Marco sobre Cambio Climático promulgado el 31 de diciembre 2019 (por el Ministerio del Ambiente). Este reglamento aborda las mismas áreas temáticas que la Ley, pero con más detalle. El reglamento no fue sujeto a un examen detallado en el ámbito del análisis actual, pero donde las disposiciones del reglamento se refieren claramente a los criterios pertinentes para el análisis, se hace una breve referencia a las disposiciones en cuestión y se tienen en cuenta al decidir el puntaje.

3.3 Guatemala

La [Ley Marco de Cambio Climático](#) guatemalteca de 2013 establece “las regulaciones necesarias para prevenir, planificar y responder de manera urgente, adecuada, coordinada y sostenida a los impactos del cambio climático en el país.” (Artículo 1).¹⁰ Su objetivo es garantizar que el gobierno, sus instituciones y los ciudadanos adopten prácticas para reducir la vulnerabilidad, mejorar las capacidades de adaptación y permitir la mitigación del cambio climático (Artículo 2). La Ley es bastante corta, abarcando 28 artículos a

lo largo de 12 páginas.

La Ley establece un marco general para la respuesta nacional al cambio climático, proporcionando definiciones, principios rectores y objetivos generales, y creando arreglos institucionales. El preámbulo de la Ley establece que “Guatemala es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático, de los cuales tendrá que soportar una carga anormal y desproporcionada, con lo que se prevé el aumento de la magnitud y la periodicidad de fenómenos naturales tales como tormentas y amenazantes sequías”. En este contexto, la Ley se centra especialmente en la adaptación más que en la mitigación. Esta Ley marco parece haber servido como modelo para la Ley de Cambio Climático hondureña, abajo, dado que su lenguaje y estructura están estrechamente replicados en la hondureña y es anterior a ella.

Además de los principios contenidos en la constitución guatemalteca y en los tratados ambientales internacionales ratificados por Guatemala, la Ley expone los principios rectores de la Ley que deben ser observados por todos los entes al momento de tomar decisiones y actuar en sus respectivos ámbitos de competencia. Estos incluyen: el principio “in dubio, Pro Natura”, de precaución, de que quien contamina paga y rehabilita, de “integralidad” (que requiere la consideración de la pertinencia cultural y étnica, así como la perspectiva de género en el diseño de planes, programas y acciones) y el principio de participación, entre otros (Artículo 6).

En cuanto al marco institucional, la Ley crea el Consejo Nacional de Cambio Climático, presidido por el presidente y compuesto por diversos ministerios, representantes de consorcios empresariales, sociedad civil, municipalidades y academia. Este órgano es responsable de la regulación, la supervisión y el seguimiento de la aplicación de la Ley, así como de la resolución de conflictos (Artículo 8). La Ley también crea el Fondo Nacional de Cambio Climático para financiar planes, programas y proyectos de gestión de riesgo, reducción de la vulnerabilidad, adaptación y mitigación, así como el fortalecimiento de las capacidades nacionales, el pago por servicios naturales por fijación de carbono, producción y protección de agua, protección de ecosistemas y otros (Artículo 24).

En cuanto a los instrumentos, el Plan de Acción Nacional de Adaptación y Mitigación será elaborado conjuntamente por el Consejo Nacional de Cambio Climático y la Secretaría de Planificación y Programación

⁹ Decreto Supremo N° 006-2020-MINAM: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-crea-la-comision-multisectorial-de-carac-decreto-supremo-no-006-2020-minam-1869809-1/>

¹⁰ Su título completo es “Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero”

Presidencial, y “será actualizado conforme los resultados de las comunicaciones nacionales de cambio climático” (Artículo 11). Las municipalidades pueden adecuar sus planes de ordenamiento territorial para tomar en cuenta la adaptación y la mitigación del cambio climático, así como “los resultados de las comunicaciones nacionales del cambio climático” (Artículo 12). Se elaborarán guías metodológicas para la gestión de riesgo, la reducción de la vulnerabilidad y el mejoramiento de la capacidad de adaptación (Artículo 14).

Sobre la base del Plan de Acción Nacional de Adaptación y Mitigación, las instituciones públicas pertinentes deben desarrollar planes estratégicos y operativos institucionales para la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación y la mitigación al cambio climático. Estos planes se elaborarán con prioridad, al menos, según las siguientes temáticas: salud humana; zonas marino-costeras; agricultura, ganadería y seguridad alimentaria; recursos forestales, ecosistemas y áreas protegidas; e infraestructura. Estos planes deben revisarse y actualizarse periódicamente (Artículo 15). También hay disposiciones para el desarrollo de políticas y programas de conservación y uso del suelo (Artículo 17), así como para un Plan Nacional de Energía basado en el aprovechamiento de los recursos renovables, la eficiencia tecnológica, el ahorro energético y la reducción de las emisiones de GEI (Artículo 18).

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales emitió el reglamento del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático en el 2016 ([Acuerdo Ministerial 05-2016](#)). Este Acuerdo no fue sujeto a un examen detallado en el ámbito del análisis actual, pero donde las disposiciones del Acuerdo se refieren claramente a los criterios pertinentes para el análisis, se hace una breve referencia a las disposiciones en cuestión y se tienen en cuenta al decidir el puntaje.

3.4 Honduras

La [Ley de Cambio Climático](#) hondureña de 2014 establece “los principios y regulaciones necesarios para planificar, prevenir y responder de manera adecuada, coordinada y sostenida a los impactos que genera el cambio climático en el país” (Artículo 1). Su objetivo es garantizar que el gobierno, sus instituciones y los ciudadanos adopten prácticas para reducir la vulnerabilidad, mejorar la capacidad de adaptación y permitir la mitigación del cambio climático (Artículo 2). Esta Ley también es bastante corta, abarcando 41 artículos a lo largo de 9 páginas.

La Ley establece un marco general para la respuesta nacional al cambio climático, proporcionando definiciones, principios rectores y objetivos generales, y creando arreglos institucionales. Aborda la mitigación, pero se centra en la adaptación, para

la cual establece ciertas áreas prioritarias. Si bien reconoce la necesidad de financiación y fomento de la capacidad, incluso para permitir el trabajo que encomienda a los distintos órganos, no ofrece mucha claridad sobre los medios de aplicación de la Ley.

La Ley expone nueve objetivos (Artículo 6). Los principales objetivos son: garantizar el derecho a un medio ambiente sano mediante la elaboración y aplicación de políticas públicas de mitigación y adaptación, regular las acciones de mitigación y adaptación, contribuir a interiorizar el cambio climático y la adaptación en los planes de desarrollo, coordinar acciones para el desarrollo y ejecución de políticas nacionales de mitigación y adaptación, reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas al cambio climático, y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.

Además de hacer referencia a los principios contenidos en la Política Nacional de Ambiente y en la normativa ambiental vigente, la Ley expone los principios rectores para la gestión, creación y establecimiento de medidas de mitigación y adaptación. Entre ellos figuran: el principio de precaución, la necesidad de decidir “in dubio pro natura”, quien contamina paga y restaura, así como los principios de participación y equidad social, la necesidad de respetar los límites planetarios y otros conceptos e ideas generales (Artículo 4).

En cuanto al marco institucional, una extensa sección está dedicada a establecer los principales órganos y sus funciones. La Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), especialmente a través de su Dirección Nacional de Cambio Climático, tiene la responsabilidad principal sobre la gestión del régimen nacional de cambio climático (Artículos 3, 14 a 19). La Ley delinea las atribuciones del actual Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), un órgano consultivo encargado de proporcionar asesoramiento y monitoreo de políticas climáticas compuesto por el presidente, SERNA, así como otros órganos gubernamentales y representantes de la sociedad civil (Artículos 8, 10 y 12).

Después de ello, la Ley crea el Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático, como órgano de apoyo y consulta a la Dirección Nacional de Cambio Climático y al CICC, para asuntos que ameriten un amplio análisis y participación (Artículo 13). La conformación de este órgano es similar y más amplia que la del CICC, ya que incluye varios ministerios. Por último, se crea una unidad de gestión económica y financiera para el cambio climático dentro de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas para apoyar con la gestión de recursos financieros ante distintos fondos u organismos de cooperación para programas y proyectos relativos al cambio climático (Artículo 16).

En cuanto a los instrumentos, en 2010 se aprobó una Estrategia Nacional de Cambio Climático (indicado en el preámbulo). La Ley luego expone que la Estrategia Nacional se debe complementar con el Plan de Acción Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (Artículo 23). Este plan fue emitido más tarde en 2018. Con base en el Plan de Acción Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático, las instituciones públicas pertinentes deben elaborar planes estratégicos y operativos institucionales, y revisarlos y actualizarlos periódicamente (Artículo 26). Estos planes se deben desarrollar con prioridad, al menos, según las siguientes temáticas: salud humana; zonas marino-costeras; agricultura y ganadería; recursos forestales, ecosistemas y áreas protegidas; e infraestructura.

Por último, la Ley dispone que, en el plazo de doce meses a partir de su promulgación, se emitirá una normativa que regule las emisiones de GEI y su mecanismo de medición en el sector del transporte (Artículo 34). En el momento de la redacción del presente estudio, esta normativa no ha sido emitida.

El preámbulo de la Ley hace referencia a la Constitución de la República hondureña (Artículo 340), a la Estrategia Nacional de Cambio Climático (aprobada mediante el Decreto Ejecutivo PCM-046-2010), la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022 (aprobados mediante el Decreto 286-2009), la Ley General Ambiental y el Decreto Legislativo 26-95 por el que fue aprobada la CMNUCC. También se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Una institución adicional, el Consejo Presidencial del Cambio Climático, fue creada por [decreto presidencial](#) el 19 de junio de 2018. Este Decreto no fue sujeto a un examen detallado en el ámbito del análisis actual, pero donde las disposiciones del Decreto se refieren claramente a los criterios pertinentes para el análisis, se hace una breve referencia a las disposiciones en cuestión y se tienen en cuenta al decidir el puntaje.

3.5 Paraguay

La [Ley Nacional de Cambio Climático](#) paraguaya de 2017 establece el marco general normativo que permita “planificar y responder, de manera urgente, adecuada, coordinada y sostenida, a los impactos del cambio climático” (Artículo 1). Su objetivo es contribuir a la implementación de acciones que reduzcan la vulnerabilidad, mejoren las capacidades de adaptación y mitigar los efectos del cambio climático

(Artículo 2). Esta Ley también es bastante corta, abarcando 19 artículos a lo largo de 7 páginas.

El Artículo 4 estipula los principios que deben tomarse en cuenta en la interpretación e integración de la Ley y sus reglamentaciones. Los principios no están listados, sino que, más bien, se dice que emanan de la CMNUCC, la Declaración de Río de 1992 (reconocida por el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR),¹¹ la Política Nacional de Cambio Climático, la Política Ambiental Nacional y otros principios generales de derecho ambiental.

En cuanto al marco institucional, la Ley encomienda la creación de tres instituciones: (I) la Comisión Nacional de Cambio Climático (Artículos 8-11), (II) la Dirección Nacional de Cambio Climático (Artículos 12-13) y (III) el Fondo para el Cambio Climático (Artículos 14 a 15). La Comisión, un órgano interinstitucional, actúa como instancia deliberativa y consultiva de la Política Nacional de Cambio Climático. Las funciones de la Comisión incluyen acompañar la Política, emitir recomendaciones sobre otras políticas relativas al cambio climático, colaborar con la Dirección Nacional de Cambio Climático para la implementación de la Política y colaborar con los encargados de los fondos internacionales. La conformación de este organismo es bastante amplia y completa.

La Dirección Nacional de Cambio Climático es un órgano que actúa como instancia ejecutiva de la Política. Las funciones de la Dirección son muy amplias e incluyen “hacer cumplir” la Ley, implementar la Política, actuar como enlace con la secretaría de la CMNUCC, coordinar la elaboración de informes y comunicaciones preparados en el marco de la CMNUCC y todas las demás funciones “relacionadas con el cambio climático”. El Fondo para el Cambio Climático está a cargo de la Secretaría del Ambiente (SEAM). La SEAM tiene competencia exclusiva para identificar, obtener, planificar, administrar y aplicar los recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales ingresados en el Fondo para implementar acciones para enfrentar al cambio climático. Al aplicar los recursos del Fondo, las acciones de adaptación son prioritarias.

Los instrumentos de planeación delineados en la Ley son la Política Nacional de Cambio Climático y el Plan Nacional de Cambio Climático. La Política Nacional de Cambio Climático preexistente que se utilizará hasta que la Comisión desarrolle una nueva, según lo dispuesto en la Ley (Artículo 16).¹² La nueva Política expondrá los objetivos que el gobierno

¹¹ Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), 22 de junio de 2001. Los miembros del MERCOSUR son: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

¹² En el momento de la redacción del presente estudio, la nueva política aún no se ha desarrollado.

paraguay deberá alcanzar para cumplir con las obligaciones a las que se ha comprometido en virtud de la CMNUCC (Artículo 5). Esta Política deberá estar en línea con el Plan Nacional de Desarrollo (Artículo 7). El Plan detallará el enfoque para alcanzar los objetivos de la Política y definirá las estrategias nacionales de adaptación y mitigación (Artículo 6).

El penúltimo artículo de la Ley encarga a la SEAM de actualizar el Decreto No 14943/01 por el cual se implementa el Programa Nacional de Cambio Climático (Artículo 18). Este Programa no está mencionado en ningún otro lugar en la Ley.

4 Análisis comparativo

El Acuerdo de París apunta a limitar el aumento de la temperatura mundial abordando principalmente la mitigación (en los Artículos 4 a 6), la adaptación (Artículo 7) y las pérdidas y daños (Artículo 8), así como los medios de aplicación. Los medios de aplicación es un término general utilizado en el régimen internacional de cambio climático para la financiación (Artículo 9), el desarrollo y la transferencia de tecnología (Artículo 10) y el fomento de la capacidad (Artículo 11). Después de ello, el Acuerdo crea un elaborado sistema de presentación de informes y de revisión de los compromisos de las Partes para permitir la vigilancia de los progresos individuales y colectivos (Artículo 13 sobre la transparencia y Artículo 14 sobre el balance mundial).

En la siguiente sección se presenta el análisis comparativo de las cinco leyes examinadas y puntuadas con respecto a las preguntas que se presentan en el cuadro de análisis. Las conclusiones se presentan de acuerdo con el orden de las disposiciones en el Acuerdo de París. Las tres subsecciones, “Mitigación”, “Adaptación” y “Medios de aplicación” evalúan la disposición de las leyes a cumplir con los principales elementos sustantivos del Acuerdo. La cuarta y última subsección («Otros asuntos») examina en gran medida si las leyes tratan de aumentar la sensibilización, la educación, la formación y la participación del público (empoderamiento climático) y su disposición a cumplir los requisitos procesales del Acuerdo (informes y comunicaciones bajo el marco de transparencia reforzado del Artículo 13).

4.1 Mitigación

Climate La mitigación del cambio climático se refiere a los esfuerzos para reducir o prevenir la emisión de gases de efecto invernadero. El objetivo de mitigación del Acuerdo es lograr la «neutralidad de carbono» en la

segunda mitad de este siglo (Artículo 4.2).¹³ La mitigación se puede llevar a cabo utilizando nuevas tecnologías y energías renovables, haciendo que los equipos más antiguos sean más eficientes energéticamente o cambiando el comportamiento social. Todas las leyes examinadas mencionan la importancia general de la mitigación del cambio climático. Con excepción de la ley paraguaya, todas esbozan áreas prioritarias para las medidas de mitigación. Sin embargo, lo que ninguna parece hacer es vincular una herramienta para garantizar el cumplimiento de estas medidas.

La ley hondureña y la guatemalteca establecen principios generales para reducir las emisiones de GEI. Ambas afirman que cuando las emisiones de GEI proveniente de la quema de combustibles fósiles, sean mayores que las que se producirían si fuese hecho por combustible no fósiles, se deberán compensar mediante el desarrollo de proyectos que reduzcan o absorban dichas emisiones. En el caso de la ley hondureña, esta disposición es más restrictiva, ya que sólo requiere tales compensaciones para las emisiones de combustibles fósiles para la generación eléctrica.

Sin embargo, a falta de instrumentos específicos para implementar estas disposiciones, es probable que su aplicación práctica sea limitada. Por ejemplo, para poner en práctica este mandato, la ley hondureña sólo llega tan lejos como para encargar a la Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente que vele por el cumplimiento del reglamento para la regulación de las emisiones de los vehículos automotores y el reglamento para el control de emisiones generadas por fuentes fijas. De forma similar, la ley guatemalteca simplemente encarga al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales que desarrolle un programa de incentivos que motive actividades voluntarias de reducción o absorción de emisiones y que elabore la reglamentación correspondiente.

De las leyes que fueron promulgadas o enmendadas tras la adopción del Acuerdo de París,¹⁴ sólo la peruana y la mexicana incluyen un vínculo con las contribuciones determinadas a nivel nacional. La ley paraguaya se limita a afirmar que la Dirección Nacional de Cambio Climático es responsable de coordinar la preparación de la NDC. La ley mexicana expone el contenido de la NDC y establece disposiciones para su desarrollo, su revisión y su actualización. La ley peruana especifica que la NDC es “vinculante y de cumplimiento obligatorio para las autoridades competentes” y también establece disposiciones para su desarrollo, su actualización, su monitoreo y su evaluación.

¹³ Una simple explicación de la “neutralidad de carbono” es la eliminación de la atmósfera de tantas emisiones de dióxido de carbono generadas por el hombre como hemos puesto en ella.

¹⁴ Las leyes de México, Perú y Paraguay.

Una de las características del Acuerdo de París es su «mecanismo de apriete». Este proceso continuo está diseñado para aumentar la ambición de la acción climática a lo largo del tiempo. Las Partes deben comunicar contribuciones determinadas a nivel nacional (de mitigación) de manera cíclica, cada cinco años (Artículo 4.9). Se espera que cada ciclo sea progresivamente más ambicioso que el anterior (Artículo 4.3 y 4.11). Ni la ley mexicana, ni la peruana, mencionan específicamente el ciclo de comunicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional. Sin embargo, ambas establecen una base bastante clara para aumentar gradualmente la ambición de sus contribuciones determinadas a nivel nacional.

En el caso de la mexicana, los objetivos de la NDC tienen que representar una “progresión y gradualidad a lo largo del tiempo” de acuerdo con lo que la ley llama “el principio de progresividad”. En consecuencia, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático está encargada de “revisar e informar... sobre el avance... de las [contribuciones determinadas a nivel nacional]”.¹⁵ Sin embargo, no se especifica si esta presentación de informes debe hacerse en virtud de los términos del Acuerdo de París. Por su parte, la ley peruana estipula que las metas propuestas comprendidas en la NDC aumentan progresivamente y el progreso del cumplimiento de estas metas se reporta anualmente ante el Congreso.

El párrafo 4.19 del Acuerdo de París establece que todas las Partes “deberían esforzarse” por formular estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero (LEDS, por sus siglas en inglés). Sólo la ley mexicana y la hondureña mencionan la transición a una economía de bajas emisiones como uno de sus objetivos. De hecho, México ya formuló y comunicó su estrategia a la CMNUCC en noviembre de 2016, mucho antes de la invitación a presentar LEDS en el 2020, con vistas a mediados de siglo (2050), en la Decisión I/CP.21 de la COP, párrafo 35. A pesar de ello, no hay disposiciones generales en ninguna de las leyes antes mencionadas sobre cómo se va a lograr este objetivo, o si se va a desarrollar una política correspondiente.

Tanto la ley hondureña como la guatemalteca incluyen contribuciones obligatorias del sector privado para mitigar y adaptarse al cambio climático. En el caso de Honduras, por el sector productivo, empresarial y económico mientras que, en Guatemala, por cualquier persona individual o jurídica del país. Las disposiciones casi idénticas establecen la obligación de considerar el cambio climático, la variabilidad climática y los conocimientos tradicionales y ancestrales, y de aprovechar las tecnologías limpias, al prestar servicios y producir bienes. Además, adoptarán nuevas prácticas de

producción («debe» adoptar en el caso de Honduras) adaptadas a los efectos del cambio climático. En el caso de Guatemala, las nuevas prácticas de producción son también para garantizar que la población del país cuente con la alimentación básica y para minimizar la degradación del suelo. Sin embargo, puede que estas disposiciones tengan pocas consecuencias prácticas a falta de directrices sobre cómo se aplicarán.

El Artículo 6 del Acuerdo de París establece tres enfoques de cooperación voluntaria que las Partes pueden utilizar para alcanzar la ambición de sus NDCs. Las directrices para su aplicación todavía están en negociación a nivel internacional. Sin embargo, mientras tanto, los países todavía pueden avanzar en sus preparativos para poder participar en estos enfoques una vez que se finalicen estas directrices.

Por ejemplo, los países pueden establecer sus propios mercados nacionales de carbono y fomentar la capacidad de las instituciones para operar estos mercados de acuerdo con los principios básicos que se adoptan a nivel internacional (ej.: integridad medioambiental, transparencia, permanencia y normas de contabilización sólidas). Los países también pueden desarrollar leyes y políticas, revisar prácticas y marcos reglamentarios para crear un entorno propicio que favorece la atracción de inversiones y de proyectos de desarrollo sostenible, por ejemplo, para reflejar la buena gobernanza, un entorno empresarial seguro, un marco regulatorio claro, etc.

De las cinco leyes examinadas, sólo tres hacen ciertas referencias a enfoques cooperativos. Sin embargo, ninguna de ellas indica si los enfoques cooperativos interactuarían con la aplicación de su NDC, y cómo. La referencia más completa se encuentra en la ley mexicana que prevé un mercado nacional de carbono y estipula que los participantes en este mercado también pueden participar en los mercados de otros países y los internacionales.

El objetivo del mercado mexicano es promover la reducción de emisiones realizada de manera mensurable, notificable y verificable. Las disposiciones reglamentarias de la ley establecerán medidas para evitar el doble recuento de reducciones de emisiones, teniendo en cuenta los sistemas y las metodologías internacionales disponibles. Con respecto a los enfoques cooperativos internacionales, la ley establece que se reconocen los programas e instrumentos de mitigación desarrollados en virtud de la Convención, del Protocolo de Kioto y del Acuerdo de París. Por lo tanto, parece que se han considerado los enfoques cooperativos internacional actuales y futuros. De hecho, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático está encargada, entre otras cosas,

¹⁵ con el apoyo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la opinión del Consejo Consultivo de Cambio Climático.

de promover, difundir y dictaminar en su caso, proyectos de reducción o captura de emisiones del Mecanismo de Desarrollo Limpio, así como de otros instrumentos similares reconocidos por el Estado mexicano.

La ley peruana no hace referencia a los enfoques cooperativos o al mecanismo de mercado de desarrollo sostenible. Sin embargo, el reglamento de la ley marco, que establece un sistema integral de medición, reporte y verificación (MRV), precisa que uno de los objetivos de llevar a cabo la MRV de las emisiones es acceder a la financiación bajo los enfoques cooperativos del Acuerdo de París. Además, expone los principios que guían la MRV, de conformidad con las directrices establecidas por el IPCC y el Acuerdo de París: transparencia, exactitud, comparabilidad, evitar la doble contabilidad, etc. Por lo tanto, parece que al menos en parte, el reglamento prevé un entorno propicio para los mercados internacionales de carbono.

Por último, la ley guatemalteca dispone que todas las actividades que generan certificados de reducción de emisiones pueden acceder a los mercados voluntarios y regulados de carbono, así como a cualquier otro mecanismo bilateral o multilateral de compensación y pago por servicios ambientales. El país, sin embargo, no tiene un mercado nacional del carbono y la ley tampoco lo prevé. No obstante, la ley establece que los proyectos deberán inscribirse en un Registro de Proyectos de Remoción o Reducción de Emisiones de GEI. Según el calendario previsto en la ley, la normativa necesaria para crear el registro debería haber sido emitida en el 2015, pero aparentemente, la normativa aún no se ha publicado en el momento de la redacción del presente estudio.

4.2 Adaptation

La adaptación al cambio climático se refiere al proceso de adaptarse a los efectos reales o esperados del cambio climático. La importancia de considerar la cuestión de la adaptación al cambio climático en el régimen internacional de cambio climático ha sido tradicionalmente expresada por los países en desarrollo. La razón de ello es la distribución desigual tanto de los impactos del cambio climático como de la capacidad de los países para responder a estos impactos. Si bien el cambio climático afecta a todos los países, los más vulnerables a sus impactos son los países en desarrollo, y algunas estimaciones muestran que soportarían entre

el 75 y el 80 por ciento del gasto por el impacto del cambio climático.¹⁶ El Acuerdo de París crea, en cierta medida, un mejor equilibrio que sus predecesores para abordar tanto la adaptación como la mitigación.

La importancia de la adaptación para los países cuyas leyes marco fueron examinadas es evidente. Todas las leyes se refieren a algún tipo de preparación para la adaptación al cambio climático. La ley mexicana va más allá de todas las otras examinadas. Establece un marco, y responsabilidades, para desarrollar una Política Nacional de Adaptación y para su incorporación en los programas y acciones sectoriales correspondientes. Además, la ley estipula que la Estrategia Nacional contendrá una evaluación y un diagnóstico de la vulnerabilidad y capacidad de adaptación de centros de población, regiones, ecosistemas y en relación con sectores clave de la economía.

La ley también establece que las metas y acciones para la adaptación, los escenarios de cambio climático, y el diagnóstico de vulnerabilidad y de capacidad de adaptación deben incluirse en los programas de cambio climático de las entidades federativas. Por último, todos los tres niveles de gobierno deben incluir acciones sectoriales para la adaptación en la elaboración de políticas, estrategias y programas de cambio climático.

La ley mexicana también establece procesos de planeación para la adaptación en relación a la preparación ante riesgos. Los “Atlas de Riesgo” desarrollados para los tres niveles del gobierno mexicano ayudan a identificar y evaluar los riesgos y a abordar la vulnerabilidad. Los planes de desarrollo urbano, los reglamentos de construcción y ordenamiento territorial se basan en estos atlas. El Programa Especial de Cambio Climático (que detalla las metas sexenales de mitigación y adaptación de cada gobierno sucesivo, de acuerdo con la Estrategia Nacional) debe incluir objetivos de adaptación para la gestión integral del riesgo. Los tres niveles de gobierno deben establecer planes de protección y contingencia ante eventos meteorológicos extremos, y desarrollar sistemas de alerta temprana.

El Artículo 7.5 del Acuerdo de París menciona una serie de principios que los países deberían seguir en sus esfuerzos de adaptación.¹⁷ Todas las leyes marco examinadas, menos la paraguaya, incluyen algunos de los principios mencionados en este artículo en relación con sus esfuerzos de adaptación. Los dos principios más referidos son la igualdad de género y la participación del

¹⁶ Banco Mundial, “Informe sobre el desarrollo mundial 2010: Desarrollo y cambio climático”, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4387/WDR%202010%20-%20Spanish.pdf;sequence=14&isAllowed=y> p. 5.

¹⁷ “la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales...”.

público. Sin embargo, la mera mención de estos principios en la ley no garantiza que se apliquen sin una orientación o un reglamento correspondientes sobre cómo hacerlo.

Con respecto a la comunicación sobre la adaptación, las Partes deberían presentar y actualizar una comunicación sobre la adaptación de conformidad con los párrafos 10 y 11 del Artículo 4. La estructuración de esta disposición con el tiempo verbal «debería» significa que, si bien se espera esta conducta, no es obligatoria. No obstante, este tipo de comunicación puede ser útil para comunicar las prioridades nacionales de adaptación de un país, la información sobre sus necesidades de aplicación y apoyo, así como los planes y medidas. También puede permitir aportes significativos en el balance mundial.

Es importante destacar que esta comunicación puede ayudar a aportar mayor visibilidad a la adaptación y reforzar la labor de adaptación y el apoyo prestado a los países en desarrollo. Por lo tanto, incluir disposiciones para preparar y presentar esta comunicación en un marco de cambio climático puede beneficiar a los países individual y colectivamente y debería incluirse en sus leyes. A pesar de ello, ninguna de las leyes examinadas que fueron promulgadas o modificadas tras el Acuerdo de París hizo referencia a la misma.

Relacionado con lo anterior está el hecho de que ninguna de las leyes examinadas parece indicar planes sustanciales para documentar, vigilar y presentar informes sobre los esfuerzos de adaptación, las necesidades y planes. Por lo tanto, si un país decide hacer una comunicación sobre la adaptación, es posible que no disponga de la información que necesita para ella.

Algunas de las leyes examinadas incluyen disposiciones relativas a la documentación de los esfuerzos de adaptación. También hay referencias a evaluaciones de vulnerabilidad a los impactos del cambio climático e incluso al monitoreo y la presentación de informes sobre medidas de adaptación (esta última en el reglamento peruano que aplica la ley marco). Sin embargo, ninguna ley indica cómo se establecerán las necesidades y los planes de adaptación. Incluso la ley mexicana, que a este respecto va más allá que las otras, sólo expone que las prioridades de adaptación se establecerán en el Programa Especial de Cambio Climático. Con respecto a las necesidades de adaptación, y las estrategias, programas y acciones para atenderlas, la ley solo establece que serán identificadas en la Política Nacional de Adaptación.

El concepto de pérdidas y daños en el contexto del cambio climático se refiere a los daños irreversibles causados por el cambio climático donde la adaptación ya no es posible. Estos daños pueden ser causados por desastres climáticos, como ciclones tropicales, o fenómenos de evolución lenta del cambio climático, como el aumento del nivel del mar. Las consecuencias de tales daños pueden ser económicas (ej., el costo

de reconstruir infraestructura) o no económicas (ej., la pérdida de un lugar de importancia cultural). Mientras las consecuencias de las pérdidas y daños para los países cuyas leyes marco se examinaron son potencialmente graves, ninguna de las leyes específica cómo el estado abordará este riesgo. El único país que va un poco más allá e incluye una referencia a las pérdidas y daños es Guatemala. En el reglamento del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático, se estipula que el sistema puede coleccionar, sistematizar, analizar y presentar información relacionada con pérdidas y daños (tras solicitud del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales). El reglamento establece que uno de los tres subsistemas de información sobre la vulnerabilidad y la adaptación también está relacionado con la cuantificación de pérdidas y daños, pero no se ha elaborado más.

Para intentar abordar este riesgo, los países deberían llevar a cabo evaluaciones del riesgo del cambio climático. También deberían poner a punto estrategias de reducción del riesgo de desastres y planes y programas de preparación para emergencias. Cuando sea necesario, deberían poner a punto planes de migración y reasentamiento. Algunas de las leyes establecen estos planes y programas y prevén evaluaciones del riesgo climático. Sin embargo, un factor clave en su capacidad para implementar estos planes, programas y evaluaciones con éxito será la disponibilidad de apoyo financiero.

Este apoyo financiero podría estar más disponible para los países que pueden documentar y demostrar cómo el cambio climático perjudica a su pueblo, medio ambiente y economía; y destacar sus actividades en respuesta a estos daños, junto con las necesidades de apoyo. Las oportunidades de presentación de informes bajo el Acuerdo de París podrían ser utilizadas por los países como estrategia para hacerlo. Por ejemplo, como parte de su comunicación sobre la adaptación o en la sección sobre los impactos del cambio climático y la adaptación en las modalidades, procedimientos y directrices para el marco de transparencia del Artículo 13. Esta información puede contribuir al balance mundial previsto en el Acuerdo. Ninguna de las leyes marco prevé la evaluación o documentación de los impactos económicos o no económicos de los desastres climáticos o de los fenómenos de evolución lenta.

Mientras el tema de las pérdidas y los daños sigue siendo un tema controvertido en las negociaciones internacionales sobre el clima, los esfuerzos para documentar los daños que se producen también podrían ser pertinentes fuera del régimen climático internacional, incluidos los posibles arreglos de rehabilitación. Por lo tanto, sólo sería prudente registrar y documentar los efectos adversos del cambio climático, realizar un seguimiento a los daños y su implicación para toda la economía. Una ley marco podría proporcionar el punto

de partida para habilitar esta documentación y registro.

4.3 Medios de aplicación

La provisión de financiación y la capacidad de acceder a ella son fundamentales para las respuestas al cambio climático en los países en desarrollo. A fin de beneficiar plenamente de las disposiciones del Artículo 9 del Acuerdo de París sobre los recursos financieros, los países en desarrollo deberían disponer de sistemas para demostrar e informar sobre las necesidades de financiación en relación con la mitigación, la adaptación y otras acciones relacionadas con el clima. Estos sistemas costarían estas acciones de manera realista y sistemática, proporcionando una planificación de las inversiones adecuada. A su vez, esto permitiría que los países tuvieran más claridad y proporcionarían pruebas de sus necesidades particulares. Como resultado, los países podrían demostrar que existe un entorno propicio más amplio que registra y recopila información financiera e informa sobre las necesidades de financiación y el apoyo financiero recibido.

En este contexto, una ley marco podría exponer planes y responsabilidades para establecer estrategias y procesos para acceder a la financiación climática disponible; por ejemplo, monitoreando la financiación climática proyectada y proporcionada en los informes bienales de las Partes que son países desarrollados. La ley marco también podría prever la creación de sistemas que informen de las necesidades de financiación como parte de los sistemas de MRV.

Ninguna de las cinco leyes se refiere a sistemas que demuestran e informan sobre las necesidades de financiación. Algunas de ellas describen iniciativas que van en la buena dirección, como crear un fondo nacional de cambio climático y establecer de dónde provendrán sus fuentes de financiación. La ley marco del Perú y su reglamento parecen ir un poco más allá de las otras leyes examinadas.

En la ley peruana, todas las entidades públicas o privadas que reciben financiamiento de fondos climáticos o de la cooperación internacional tienen que monitorear, evaluar e informar al Ministerio de Ambiente, los resultados de sus acciones de mitigación y adaptación ejecutadas a través del uso de esos recursos para demostrar la efectividad y eficiencia del gasto. Además, el reglamento de la ley marco peruana establece un sistema de monitoreo y de presentación de informes sobre los flujos financieros recibidos de fuentes públicas y privadas, así como los de fondos climáticos internacionales y de la cooperación internacional que contribuyen a la implementación de sus medidas de adaptación y mitigación.

El Acuerdo de París (en su Artículo 10) también identifica el desarrollo y la transferencia de tecnologías

ecológicamente racionales como un componente importante de la respuesta de la comunidad internacional al cambio climático. Muchos países en desarrollo han emprendido una evaluación de sus necesidades tecnológicas, pero la mayoría de las leyes examinadas apenas mencionan la transferencia o el desarrollo de tecnología, si es que lo hacen. Por ejemplo, la ley mexicana sólo contiene una referencia general de que la Estrategia Nacional contendrá requerimientos nacionales de transferencia de tecnología. El reglamento de la ley marco peruana da un pequeño paso más allá, estableciendo que una de las funciones del Ministerio de Ambiente es proponer e identificar prioridades para el desarrollo y adopción de tecnologías requeridas para la adaptación y mitigación al cambio climático. Estas prioridades se identifican considerando el enfoque de género y los conocimientos y prácticas tradicionales e indígenas.

La necesidad de fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para abordar eficazmente el cambio climático se extiende a todos los componentes sustantivos del Acuerdo de París: mitigación, adaptación, financiación, tecnología, sensibilización y educación acerca del cambio climático, así como la presentación de informes en estas esferas. Los países en desarrollo necesitarán sistemas para identificar sus necesidades de fomento de la capacidad. Podrían diseñar programas, planes y políticas para abordarlos y estimar las implicaciones financieras y el apoyo disponible para su aplicación. Para demostrar toda la gama de esfuerzos de fomento de la capacidad en conformidad con el Acuerdo de París y compartir las enseñanzas, los países en desarrollo deberían realizar un seguimiento de todas las iniciativas e informar sobre el progreso y el apoyo necesario y recibido.

Los primeros pasos para estos planes y estas actividades podrían ser estipulados en una ley marco. La ley podría definir un camino claro sobre cómo se establecen las necesidades de fomento de la capacidad y crear sistemas de vigilancia y presentación de informes sobre las iniciativas. Esto demostraría un nivel de gobernanza y circunstancias favorables para la prestación de apoyo. A su vez, generaría confianza y podría atraer nuevos recursos. Las leyes de México, Perú y Guatemala mencionan algunas áreas, sectores o instituciones que necesitan fomentar su capacidad. Sin embargo, ninguna de ellas se refiere a la forma en que se determinan las necesidades de fomento de la capacidad, y menos aún si se llevará a cabo el seguimiento y presentación de informes sobre las iniciativas de fomento de la capacidad.

4.4 Otros asuntos

All Todas salvo una de las leyes examinadas, Paraguay, apuntan a aumentar la sensibilización acerca del cambio climático y mejorar la educación, la formación y la participación pública. Ambas leyes de Honduras y Guatemala contienen una disposición redactada

de forma amplia que promueve la sensibilización, la educación y la participación del público (en el caso de Honduras esta es una obligación impuesta al Comité Interinstitucional de Cambio Climático). En Perú, el Ministerio de Educación está encargado de implementar una Política Nacional de Educación Ambiental, y su plan.

Con respecto a la participación pública, la ley peruana establece que los mecanismos de consulta para asegurar la participación efectiva de las partes interesadas no sólo deben establecerse para todas las etapas de las políticas públicas, sino también para los proyectos privados de inversión sobre el cambio climático. Esta es también la única ley que consagra específicamente el deber del gobierno de salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados.¹⁸

La ley mexicana va más allá: promueve la educación, la formación y la participación pública, pero también estipula específicamente que el Fondo para el Cambio Climático puede financiar programas de educación y sensibilización. También trata de poner en práctica la participación pública imponiendo una obligación a los tres órdenes de gobierno de promover la participación en la planeación, ejecución y vigilancia de la Política Nacional de Cambio Climático. Para dar cumplimiento a esta obligación se asignan funciones específicas a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

La presentación de informes en virtud del Acuerdo de París se rige principalmente por el marco de transparencia reforzado previsto en el Artículo 13. Este marco se basa en las disposiciones existentes de presentación de informes y examen de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto, y que con el tiempo sustituirá. El nuevo marco contiene disposiciones de cumplimiento obligatorio para la presentación de informes y es clave para la arquitectura del Acuerdo. También se reconoce que los países en desarrollo requerirán más fomento de la capacidad y apoyo institucional para la transición a este nuevo marco.

El reglamento de la ley peruana establece que el Ministerio del Ambiente remitirá a la CMNUCC el Informe del Inventario Nacional de GEI y otros informes sobre la implementación de los objetivos de la CMNUCC. Estos informes también demuestran el nivel de avance en la implementación de la NDC. Además, el reglamento estipula la creación de un sistema de vigilancia de las medidas de adaptación y mitigación y contiene numerosas disposiciones relativas al MRV de las emisiones de GEI, las absorciones, las reducciones de emisiones y el incremento de absorciones.

Algunas de las leyes examinadas contienen puntos de partida para presentar informes en virtud del Acuerdo

de París en el futuro. Por ejemplo, en las disposiciones de ley guatemalteca y del reglamento de su Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático. Estas disposiciones proporcionan que la información relativa a la mitigación y la adaptación necesaria para las comunicaciones nacionales a que está obligado el país se colecta, sistematiza y analiza a través del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.

En la ley mexicana, se estipula que las metodologías y las disposiciones reglamentarias de la ley, establecerán la MRV de las emisiones y las reducciones de emisiones. A nivel de las entidades federativas, sus programas también incluirán la MRV de las medidas de adaptación y mitigación. Incorporar requisitos específicos para la presentación de informes y hacer referencia en la ley a, por ejemplo, las modalidades, procedimientos y directrices para el marco de transparencia, o parte de ellas, apoyaría a las instituciones gubernamentales para una buena aplicación del Acuerdo.

5 Algunas conclusiones y recomendaciones

El análisis comparativo de las leyes marco de cambio climático y su alineación con el Acuerdo de París presentado en este estudio, indican un grado moderado de preparación para implementar los componentes relativos a la mitigación. Aunque la mayoría de las leyes fueron elaboradas antes de la adopción del Acuerdo, proporcionan al menos un marco general para evaluar, abordar e informar sobre las emisiones nacionales de GEI, y para emprender el camino hacia el desarrollo con emisiones de carbono bajas a medio o largo plazo.

En las demás áreas temáticas del Acuerdo de París (la adaptación y los medios de aplicación), las leyes examinadas parecen menos capaces de implementar las disposiciones del nuevo Acuerdo y, en consecuencia, de permitir que la economía nacional pueda beneficiarse de las oportunidades que ofrece el Acuerdo. En este contexto, la ley podría por ejemplo abordar la recopilación sistemática y la comunicación de datos sobre los impactos del cambio climático, los esfuerzos de adaptación y las necesidades de apoyo financiero y transferencia de tecnología y/o asignar responsabilidades distintas a diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, al nivel local, regional y/o federal, dependiendo de la estructura nacional).

En general, la ley marco mexicana obtuvo el puntaje más alto y parece la más adecuada para implementar el Acuerdo de París. En gran medida, esto se debe a que refleja un sistema más completo que las demás leyes y abarca varias esferas abordadas en el Acuerdo

¹⁸ Por supuesto, tal derecho podría ser consagrado en otras leyes en vez de una ley marco de cambio climático, pero revisarlas estaba fuera del alcance de este estudio.

de París (incluyendo la vigilancia y la presentación de informes, la estrategia a largo plazo, los mercados de carbono y las evaluaciones del riesgo climático). La ley marco peruana quedó en segundo lugar. Si bien podría no reflejar un sistema tan completo como la ley mexicana, las disposiciones para la MRV contenidas en el reglamento de la ley peruana son muy extensas e inigualables por las otras leyes. Las otras leyes marco de Guatemala, Honduras y Paraguay tienen un enfoque a grandes rasgos que subraya principios jurídicos generales (ej., el principio de precaución o los derechos humanos), pero dependen en gran medida de que nuevos reglamentos y políticas sean establecidos con el tiempo. Si bien este estudio se centra en las leyes escritas y no tiene por objeto evaluar su aplicación en la práctica, ya indica que puede haber retrasos significativos en la adopción de nuevos instrumentos para poner en marcha disposiciones legales y decisiones fundamentales guiadas por valores. Esto a su vez perjudica la aplicación efectiva de la ley. Por ejemplo, aún no se han emitido los reglamentos de aplicación previstos en las leyes de Guatemala y Honduras. Donde las leyes marco se basen en disposiciones reglamentarias, nuevas políticas, o en la incorporación del cambio climático en los instrumentos existentes, deberían estar equipadas tal un instrumento de encuadre para avanzar en su aplicación efectiva. Esto podría hacerse proporcionando en la ley marco misma un grado de rendición de cuentas (ej., una asignación clara de las responsabilidades y los plazos) y recursos adicionales para apoyar los procesos y las instituciones. Además, asegurar el cumplimiento de la ley, por ejemplo, especificando instrumentos de cumplimiento en la ley marco también contribuiría a la aplicación de los compromisos internacionales. El cambio climático afecta a casi todos los campos del derecho. Una ley marco podría ayudar a coordinar las medidas de respuesta en distintos sectores y establecer el enfoque para examinar y actualizar los instrumentos nacionales y los sistemas de gobernanza pertinentes. La oportunidad de hacer este último como parte de la ley marco hondureña parece haberse perdido. Fue un decreto emitido 4 años después de la ley que creó y encargó al Consejo Presidencial del Cambio Climático de lograr una “mejor y eficaz gobernanza” mediante, entre otras, la revisión y la actualización del marco jurídico y las políticas existentes sobre el cambio climático. Las leyes marco de cambio climático probablemente proporcionarán la “columna vertebral jurídica” para enfrentar a nivel nacional al problema climático mundial en las próximas décadas. Por lo tanto, este marco tendría que captar los principios fundamentales y los valores pertinentes en este contexto, así como debería proporcionar orientación sobre cómo equilibrar

intereses contrapuestos. Para facilitar la implementación del Acuerdo de París a nivel nacional, la ley marco debería tratar de captar todos los temas del tratado. Además, para alinear los esfuerzos nacionales con las disposiciones del Acuerdo de París, resulta crucial involucrar a los legisladores en relación con el proceso de la CMNUCC y mejorar su comprensión de las normas internacionales. Esto también implicaría que haya un flujo de información entre la delegación en las negociaciones climáticas y los responsables de la legislación y de la formulación de políticas a nivel nacional. En este contexto, podrían ser útiles los grupos de trabajo especial que incluyen a miembros de distintos partidos o los grupos de trabajo que involucren a parlamentarios, redactores jurídicos, delegados de la CMNUCC y otros expertos. En general, la implicación nacional en un proceso legislativo es importante para asegurar que las leyes no acaben “quedándose en una estantería”. Simplemente copiar una ley de otra jurisdicción (o un modelo estandarizado) funciona raramente. La participación de la industria y la sociedad civil en el proceso de elaboración e implementación de la ley, para identificar necesidades de tecnología y adaptación, por ejemplo, es un paso importante hacia soluciones que reflejen el contexto nacional y, a la larga, garantizar una mayor aplicación del marco jurídico. El fomento de la capacidad y el aprendizaje entre iguales para los responsables de la legislación y de la formulación de políticas, así como para los redactores jurídicos, son otros componentes posibles para desarrollar nuevas leyes marco climáticas y construir el entorno propicio más amplio para su buena implementación. Algunos países latinoamericanos están llevando a cabo esas actividades accediendo a recursos de preparación del mecanismo financiero de la CMNUCC u otras organizaciones de cooperación bilateral y multilateral (ej., LEDS LAC, EUROCLIMA+ o NDC Partnership, etc.).¹⁹ Organizaciones intergubernamentales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) podrían tener un papel que desempeñar en la coordinación de las intervenciones legislativas para la implementación de las NDC y del Acuerdo de París en la región. Esto podría ser la prestación de apoyo estratégico, la coordinación del intercambio de conocimientos y de información, el aprendizaje mutuo a diferentes niveles, así como captar buenas prácticas, inclusive salvaguardias para asegurar la inclusión, transparencia y justiciabilidad de la nueva ley. El CAF – Banco de Desarrollo de América Latina o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) podrían proporcionar apoyo financiero.

¹⁹ Para obtener más información, consulte <https://ledslac.org/es/ledslac/>, <http://euroclimaplus.org/> y <https://ndcpartnership.org/>

Anexo I

Acuerdo de París	“Criterios de calidad” generales basados en el Acuerdo de París y el libro de reglas	Ejemplos de preguntas más detalladas para llegar a una conclusión sobre los criterios	Mexico 2012 & 2018	Peru 2018	Honduras 2014	Guatemala 2013	Paraguay 2017
			++ abordado satisfactoriamente + abordado de alguna manera 0 no abordado				

Mitigación

Medidas de mitigación (Art.4.2)	¿Las medidas nacionales de mitigación están especificadas en la ley?	¿Indica la ley áreas prioritarias o únicamente objetivos generales? ¿Están las medidas vinculadas a posibles instrumentos de cumplimiento (ej., sanciones)?	+	+	+	+	+
NDC – Mitigación (Art.4, párr. 2, 3, 9 y 11)	Desarrollo, comunicación, implementación y actualización de las NDCs	¿Existe un vínculo entre la NDC y la ley? ¿El contenido de la NDC está estipulado en la ley? ¿Se especifica una "cadena de mando" para desarrollar y actualizar la NDC?	+	++	0	0	0
	Ciclo y progresión de compromisos	¿Está la necesidad de aumentar la ambición a lo largo del tiempo plasmada en la ley? ¿Hay referencia a los ciclos de 5 años?	+	++	0	0	0
Estrategia a largo plazo (Art.4.19)	¿La ley o el marco de gobernanza más amplio prevé una “estrategia de desarrollo de bajas emisiones a largo plazo”? ¿Existe una política correspondiente?	¿La ley apunta a la neutralidad de carbono? ¿Enmarca criterios, objetivos o metas para lograr este fin? ¿O existe una política a tal efecto?	++	0	0	0	0
Vigilancia y presentación de informes (Art. 13)	¿Existen arreglos institucionales / de gobernanza para la vigilancia y la presentación de informes (acerca de las obligaciones relacionadas con el Acuerdo de París)?	¿La ley prevé la vigilancia, presentación de informes y verificación de las reducciones de emisiones? ¿Cómo se captan y consolidan los datos nacionales? ¿Existen compromisos para fomentar la capacidad?	++	++	+	+	0
Bosques / sumideros (Art.5)	¿La ley se refiere a políticas, reglas, actividades, etc. en torno a los sumideros y depósitos?	En países con una cubierta forestal significativa, ¿existe, por ejemplo, un vínculo con una ley sobre el uso de los bosques o la tierra?	++	++	+	+	+
Enfoques cooperativos y mecanismo de mercado de desarrollo sostenible (Art.6)	¿Hay referencia a mercados de carbono nacionales y/o internacionales?	¿Indica la ley ideas / enfoques específicos? ¿Se refiere al entorno de inversión o a la buena gobernanza? Si es así, ¿cómo se relacionarían con la implementación de la NDC y la presentación de informes sobre el progreso en la implementación?	+	0	0	+	0

Adaptación

Esfuerzos de adaptación (Art.7)	¿Incluye la ley la preparación de planes y programas de adaptación, resiliencia climática, preparación ante riesgos, etc.?	¿Qué planificación requiere la ley a nivel nacional y subnacional? ¿Contempla actividades, políticas y responsabilidades a nivel local y / o sectorial?	++	+	+	+	+
Criterios para la labor de adaptación (Art.7.5)	¿La ley hace referencia alguna a los criterios del Artículo 7.5 en el contexto de las actividades de adaptación, ej.: perspectiva de género, participación y transparencia?	¿Se espera que las políticas o actividades futuras integren los principios mencionados en el Artículo 7.5? ¿O es la referencia general (más amplia) a los derechos humanos, la toma de decisiones participativa, etc.?	+	++	+	++	0

Acuerdo de París	“Criterios de calidad” generales basados en el Acuerdo de París y el libro de reglas	Ejemplos de preguntas más detalladas para llegar a una conclusión sobre los criterios	Mexico 2012 & 2018	Peru 2018	Honduras 2014	Guatemala 2013	Paraguay 2017
			++ abordado satisfactoriamente + abordado de alguna manera 0 no abordado				

Adaptación (cont.)

Comunicación sobre la adaptación (Art.7.10)	¿Hay referencia en la ley a la comunicación sobre la adaptación (independiente o como parte de la NDC, del PNA o de la Comunicación Nacional)?	¿Cómo se recopila y sintetiza la información? ¿La ley asigna responsabilidades relevantes? ¿Si los hubiera, qué plazos se prevén?	0	0	0	0	0
Documentación, vigilancia y presentación de informes sobre los esfuerzos de adaptación, así como prioridades y necesidades (Art.7.10 y Art.13)	¿La ley establece o prevé procesos y sistemas para evaluar los impactos del cambio climático, estableciendo prioridades, necesidades y planes de adaptación, y en qué medida?	¿Existen disposiciones sobre la comunicación entre diferentes niveles de gobierno? ¿O se establecerán sistemas para recopilar y registrar actividades, impactos y necesidades resultantes? ¿Quién recopila y resume esta información?	+	+	+	+	0
Pérdidas y daños (Art.8)	¿La ley prevé la documentación de los efectos adversos del cambio climático que provocan o podrían provocar pérdidas y daños?	¿Incluye la ley una referencia a pérdidas irreversibles o daños irreparables? ¿Contempla evaluaciones estructuradas de los impactos económicos (o no económicos) de los desastres climáticos (como los ciclones tropicales) o fenómenos de evolución lenta (como el aumento del nivel del mar)?	0	0	0	+	0

Medios de aplicación

La financiación (Art.9)	¿Refleja la ley un enfoque para el cálculo sistemático de los costos de las necesidades y acciones tomadas en cuanto a la mitigación, la adaptación y otras necesidades relacionadas con el clima?	¿Existe un sistema para registrar y recopilar información financiera? ¿Existen disposiciones para informar sobre las necesidades de financiación climática y la financiación climática recibida? ¿Existen otras disposiciones en la ley relacionadas con la obtención de financiación climática?	0	+	+	+	0
El desarrollo y la transferencia de tecnología (Art.10)	¿La ley prevé planes, programas, etc. para identificar las necesidades de tecnología?	¿La ley contempla consultas y / o diálogos con las partes interesadas para determinar las necesidades? ¿Hay una referencia a una evaluación de las necesidades tecnológicas y los informes relacionados (ej., como parte de las NDC, de los planes de adaptación, de políticas, etc.)?	0	+	0	0	0
El fomento de la capacidad (Art.11)	¿Se refiere la ley a la determinación de las necesidades de fomento de la capacidad?	¿Existen procesos, sistemas, políticas e instituciones relevantes? ¿La ley prevé la vigilancia y la presentación de informes sobre iniciativas de fomento de la capacidad?	0	0	0	0	0

Otros asuntos

Empoderamiento (Art.12)	¿La ley busca mejorar la sensibilización y la educación, la formación y la participación del público?	¿La ley prevé la disponibilidad de recursos financieros adicionales para llevar a cabo una mejor educación, formación y sensibilización del público? ¿Existe alguna indicación de si la ley misma se desarrolló de manera inclusiva y transparente, y en qué medida?	++	+	+	+	0
Presentación de informes (Art.13)	¿Se refiere la ley a la presentación de informes como el informe nacional de GEI, la comunicación nacional y el IBT?	¿Se refiere la ley a los sistemas nacionales de MRV, cumplimiento, controles, etc.? ¿Existe un sistema para captar y sintetizar la información sobre la mitigación, la adaptación y los medios de aplicación? ¿Incluye elementos sobre el fomento de la capacidad para la presentación de informes en el marco del Acuerdo?	+	+	0	+	0
Cooperación internacional entre las Partes	¿Refleja la ley el llamado transversal del Acuerdo para la cooperación internacional?	¿Especifica posibles áreas de colaboración? ¿Menciona actividades conjuntas, ej. sobre mercados, las NDCs, iniciativas, o proyectos?	+	0	0	0	0