



Información básica sobre financiamiento para el cambio climático

Escrito por **Liane Schalatek**, Heinrich Böll Stiftung North America and **Neil Bird**, Overseas Development Institute

DOCUMENTO 1

Noviembre 2010

Los principios y criterios del financiamiento para el cambio climático – Un marco normativo

En el contexto del artículo 4 párrafo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) los países desarrollados se comprometieron a proporcionar recursos para “la totalidad de los gastos convenidos” ocasionados por el cambio climático en los países en desarrollo, lo cual quiere decir costos adicionales para transformar sus estrategias de crecimiento económico basadas todavía en el uso de combustibles de origen fósil hacia una vía de desarrollo resiliente para el clima y con baja producción de emisiones de dióxido de carbono. La Convención, el Protocolo de Kioto y los acuerdos que le siguieron, así como las decisiones de la Conferencia de las Partes (COP) han establecido algunos principios centrales que son pertinentes para la interacción financiera entre países en desarrollo y países desarrollados. Otros principios importantes, que pueden enmarcar la gobernanza del financiamiento para el cambio climático, provienen de las obligaciones que las Partes tienen con los derechos humanos o el el amplio cuerpo de legislación ambiental fuera del marco de la CMNUCC (como la Declaración de Río). Si bien el significado preciso de estos principios sigue en el terreno de la interpretación y discusión, en su conjunto pueden, no obstante, servir como directriz normativa para un marco coherente mediante el cual pueda evaluarse y comparar el valor relativo de los mecanismos de nuevo financiamiento para el cambio climático.

La centralidad del financiamiento mundial para el cambio climático

Las diversas estimaciones del financiamiento total para el cambio climático varían dependiendo de la categoría de acción climática que se persiga (adaptación, mitigación o reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques – REDD); sin embargo, podrían estar en el orden de los 150-200 mil millones de dólares estadounidenses anuales para el año 2020. Los compromisos políticos del Acuerdo de Copenhague en noviembre de 2009 hay que verlos bajo esta luz. En Copenhague, los países desarrollados prometieron transferir 30 mil millones de dólares estadounidenses en financiamiento inmediato destinado a los países en desarrollo a lo largo de tres años (2010-2012), para acción inmediata. Asimismo, se comprometieron a escalar el financiamiento a 100 mil millones de dólares estadounidenses anuales para medidas climáticas, dichos fondos procederían de fuentes privadas y públicas hasta el 2020. La rapidez con la cual se comprometan dichos recursos financieros y cómo se gestionen o quién será crucial para reconstruir la confianza entre los países en desarrollo y los países desarrollados, así como su compromiso con las negociaciones para el cambio climático que se celebran en Naciones Unidas. Responder satisfactoriamente estas cuestiones también será prerequisite para avanzar hacia un acuerdo internacional integral, equitativo y efectivo para el cambio climático post-Kioto.

Este primer documento informativo aborda las tres fases subsecuentes relacionadas con la movilización,

TABLA 1: PRINCIPIOS Y CRITERIOS DEL FINANCIAMIENTO PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

| FASE DE ENTREGA | PRINCIPIO | CRITERIO |
|---------------------------------------|---|--|
| Movilización de fondos | Transparencia y rendición de cuentas | Las aportaciones financieras hechas por países individuales y organizaciones y agencias internacionales, así como su composición y fuentes, se hacen públicas de forma oportuna |
| | El que contamina paga | Las aportaciones financieras se hacen de acuerdo con la cantidad de emisiones (históricas) que se producen |
| | Respectiva capacidad | Las aportaciones financieras están correlacionadas con la riqueza nacional (existente) y necesidades (futuras) de desarrollo |
| | Adicionalidad | Los fondos proporcionados son mayores a los compromisos de AOD nacional existentes y no se cuentan como parte del cumplimiento de éstos |
| | Adecuación y precaución | La cantidad de financiamiento para el cambio climático es suficiente para responder a la tarea de mantener el incremento de la temperatura mundial por debajo de los 2° C |
| | Previsibilidad | El financiamiento para el cambio climático se conoce y asegura un ciclo de financiamiento multianual, de mediano plazo |
| Administración y gobernanza del fondo | Transparencia y rendición de cuentas | Información precisa y oportuna sobre un mecanismo de estructura de financiamiento, su información financiera, la estructura de su consejo e información de contacto de sus integrantes, una descripción de sus procesos de toma de decisiones y las decisiones que de hecho tomen sobre financiamiento, así como del mecanismo o proceso de compensación |
| | Representación equitativa | La representación que tengan las partes interesadas en el consejo de un fondo o mecanismo de financiamiento para el cambio climático |
| Desembolso de fondos y entrega | Transparencia y rendición de cuentas | Divulgación de las decisiones de financiamiento de acuerdo con los criterios y directrices de divulgación pública de financiamiento; obligación de supervisar y evaluar la aplicación del financiamiento para el cambio climático; existencia de mecanismo o proceso de compensación |
| | Subsidiaridad y sentido de propiedad nacional/local | Las decisiones de financiamiento para el cambio climático se realizan en el nivel más bajo posible y en los ámbitos político e institucional apropiados |
| | Precaución y oportunidad | La falta de certeza científica no debe retrasar el desembolso expedito e inmediato de financiamiento para el cambio climático cuando sea necesario |
| | Apropiado | La modalidad del financiamiento para el cambio climático no debe imponer una carga adicional o injusticia al país beneficiario |
| | Evitar daños | Las decisiones sobre inversión de financiamiento para cambio climático no debe poner en riesgo objetivos de desarrollo sustentable de largo plazo de un país o violar los derechos humanos básicos |
| | Enfocarse en acceso directo y vulnerabilidad | Debe haber disponibilidad, tan directa como sea posible, de financiamiento para el cambio climático, desarrollo de tecnología y desarrollo de capacidades para los países más vulnerables en el ámbito internacional y grupos de población en el seno de los países (eliminando agencias intermediarias cuando no sean necesarias) |
| | Equidad de género | Las decisiones sobre financiamiento para el cambio climático y su desembolso deben tomar en consideración las capacidades diferenciadas de género y las necesidades de hombres y mujeres mediante una perspectiva de género dual, enfocándose en el empoderamiento de las mujeres |

la administración y gobernanza, y desembolso de financiamiento para el cambio climático. Tomadas en conjunto, proporcionan un marco mínimo para el cambio climático, que se base en los principios y criterios que aquí se examinan brevemente. Un marco como éste se fortalece al agregar una perspectiva de derechos humanos. Si bien las obligaciones para con los derechos humanos no se abordan directamente en la CMNUCC, el análisis jurídico experto ha confirmado su compatibilidad con la CMNUCC. En un informe oficial, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) ha advertido sobre los efectos que tiene el cambio climático sobre los derechos humanos. Así mismo, las Partes son signatarias de -y por tanto están obligadas a cumplir con- los convenios internacionales sobre derechos humanos que se centran en los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles.

Movilización de fondos

Lo más importante, la Convención estableció que las Partes necesitan tomar medidas frente al cambio climático, incluyendo medidas financieras, sobre “la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades” (CMNUCC, artículo 3). Esto, interpretado según el principio de “el que contamina paga”, resulta pertinente para la movilización de financiamiento para el cambio climático, tal cuál es requerido por la CMNUCC: “...la corriente de fondos (debe ser) adecuada y previsible, y es importante que la carga se distribuya adecuadamente entre las partes que son países desarrollados” (artículo 4.3). De igual manera, el Plan de Bali de 2008 estipula que el financiamiento deberá ser adecuado, previsible y sostenible, nuevo y adicional (Plan de Acción de Bali, artículo 1 (e)(i)). Aún cuando el Acuerdo de Copenhague no sea una decisión formal en el marco de la CMNUCC, hace eco de estos principios de financiamiento en sus párrafos 3 y 8.

■ **El que contamina paga** – este principio está vinculado con el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero y con la cantidad que cada país debe pagar por las medidas para el cambio climático, aunque no queda claro si incluirá y cómo incluirá las emisiones históricamente acumuladas (la cuestión de un año base adecuado). Además de ayudar a deter-

minar la cantidad de financiamiento para el cambio climático, aplicar el principio del que contamina paga definirá obligaciones jurídicas de financiamiento compensador, definitivamente diferente a los flujos de asistencia.

■ **Respectiva capacidad** – las aportaciones deberán relacionarse con una medida de riqueza nacional más ampliamente definida, así como con la condición y tendencia de la economía nacional y el desarrollo social. La obligación de un país para pagar medidas para el cambio climático deberá estar correlacionada con un estándar de desarrollo mínimo para cada uno/una de sus ciudadanos. Seleccionar un año de referencia podría ser una preocupación; se requerirá de reevaluaciones periódicas de la capacidad de pago de un país.

■ **Nueva y adicional** – el financiamiento para el cambio climático debe ser adicional a los compromisos ya hechos con la asistencia oficial destinada al desarrollo (AOD) y con flujos pre-existentes provenientes de los países en desarrollo, para evitar que financiamiento necesario para el desarrollo se desvíe hacia medidas para el cambio climático. Comúnmente se entiende que se encuentra por encima de 0.7% del ingreso nacional bruto (INB), que ha sido el objetivo de la AOD, con lo cual no han cumplido la mayor parte de los países desarrollados, desde 1970. Desafortunadamente, los indicadores para clasificación de la asistencia con los que contamos a la fecha no son suficientes para separar claramente financiamiento para el cambio climático clasificado como AOD de las aportaciones nacionales marcadas como no-AOD, y por tanto transferencias claramente “adicionales”.

■ **Adecuado y precautorio** – para poder “tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos” (CMNUCC, artículo 3.3), el nivel de financiamiento tiene que ser suficiente para mantener un incremento de la temperatura mundial lo más bajo posible. La mayor parte de las estimaciones de financiamiento mundial parten de un enfoque vertical, de arriba hacia abajo, amarrando su costo a un escenario de incremento de temperatura de 2o C. Una mejor medida para es-

tablecer lo adecuado sería estimaciones nacionales acumulativas de necesidades, con base en los planes de acción para el cambio climático de los países.

■ **Previsibles** – se requiere de un flujo sostenido de financiamiento para el cambio climático a través de ciclos de financiamiento multianuales (idealmente de por lo menos 5-10 años) para permitir adecuada planeación de programas de inversión en los países en desarrollo, para escalar o mantener los esfuerzos existentes o para responder inmediatamente a las prioridades de adaptación y mitigación nacional de los países, con pequeñas asignaciones iniciales en el entendido que el financiamiento seguirá llegando.

Administración de fondos y gobernanza

Ahí donde se utilice financiamiento público para el cambio climático, los gobiernos nacionales y las entidades financieras internacionales (que reciben aportaciones de los países desarrollados) están obligados a administrar fondos públicos de una forma que sea a la vez transparente y con rendición de cuentas. La rendición de cuentas sugiere además que la participación y representación amplia de las partes interesadas quedará asegurada en la administración del financiamiento para el cambio climático, sobre la base del principio de equidad.

■ **Transparencia y rendición de cuentas**– siendo pertinente para todas las etapas del ciclo del financiamiento climático, ambos principios están más íntimamente ligados a la gobernanza de los fondos para el cambio climático. Una administración transparente del financiamiento público para el cambio climático requiere de información pública disponible, precisa y oportuna, relativa a un mecanismo para la estructura de financiamiento, sus datos financieros, la estructura de su consejo, sus procesos de toma de decisiones así como de las decisiones mismas que tomen sobre financiamiento para el cambio climático. El principio de rendición de cuentas exige que haya un mecanismo de compensación que garantice a un país o a los/las ciudadanos afectados sus derechos procesales para objetar decisiones de financiamiento para el cambio climático o la puesta en marcha de proyectos de financiamiento para el cambio climático, así como para fortalecer la supervisión parlamentaria.

■ **Representación equitativa** – en clara ruptura con los mecanismos existentes de suministro de AOD y la añeja relación de poder desigual entre el país donador y el país beneficiario (que otorgaba a los países donantes mayor voz en las decisiones sobre financiamiento), la gestión de los fondos para el cambio climático descansará en una representación equitativa. Esto trasciende un enfoque en los estados nacionales, y requiere la inclusión de un grupo amplio de partes interesadas en una administración de fondos y estructuras de toma de decisiones, en la que participen grupos de la sociedad civil, así como grupos y comunidades afectadas por el cambio climático en los países beneficiarios.

Desembolso de fondos

El discurso actual sobre financiamiento para el cambio climático manifiesta preocupación por el avance lento en la movilización de dicho financiamiento y cómo será su gobernanza mundial. Se ha puesto menos atención a los principios que guiarán su desembolso. Sin embargo, ellos son cruciales en la medida que determinarán la efectividad y eficiencia de los fondos utilizados.

■ **Subsidiaridad y sentido de apropiación nacional/local** – para garantizar que el desembolso de financiamiento para el cambio climático cubra las necesidades reales de gasto en los países en desarrollo, no habrán de imponerse desde afuera prioridades de financiamiento para el cambio climático a los países o comunidades. Por el contrario, las decisiones sobre financiamiento para el cambio climático [manteniendo el concepto de subsidiaridad, como se expresa en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y la Declaración de Río (principio 10)] deberá hacerse desde los ámbitos más bajos posibles y apropiados.

■ **Precautorio y oportuno** – la ausencia de una certeza científica plena sobre las medidas necesarias de adaptación y mitigación no deberá utilizarse como una razón para postergar o retrasar el financiamiento destinado a posibles medidas climáticas ahora (principio de Río 15). En ausencia de aportaciones valoradas como vinculantes de parte de los países industrializados para pagar las medidas climáticas, se requiere de indicadores de desempeño

para garantizar que las actuales promesas, en su mayoría, de financiamiento para el cambio climático se conviertan lo antes posible en entrega de fondos. Si bien esto no debe suceder a expensas de la supervisión y diligencia debida, una armonización de directrices para asignación hecha por los donantes podría reducir el peso y lo prolongado de los requisitos de desembolso.

■ **Apropiado** – el financiamiento para el cambio climático no debe colocar peso adicional de desarrollo para el país beneficiario. Dependiendo de qué modalidad de financiamiento para el cambio climático se utilice para desembolsar fondos asignados a países en desarrollo [créditos, préstamos, garantías de inversión o seguro para un proyecto] el país beneficiario (muchos de los cuales aún están muy endeudados) podría quedar en una situación donde las medidas para el cambio climático irían en detrimento de las prioridades de desarrollo nacional o del cumplimiento con sus obligaciones internacionales para con los derechos humanos.

■ **Evitar daños** – Algunas inversiones en financiamiento para el cambio climático tienen en el mejor de los casos beneficios dudosos para el clima y podrían dañar objetivos de desarrollo sustentable además de violar derechos humanos. El financiamiento público para el cambio climático debe evitar tales inversiones. Áreas de especial preocupación incluyen inversiones enfocadas hacia exploración de combustibles de origen fósil, grandes represas o generación de energía nuclear.

■ **Acceso (directo) para los más vulnerables** – el acceso a y los beneficios del financiamiento para el cambio climático deben distribuirse equitativamente, correspondiendo así a las diferentes necesidades y capacidades de los países y las regiones para en-

frentar los desafíos del cambio climático, así como con las realidades sociales y económicas de los países beneficiarios y las personas que viven en dichos países. Apoyar los grupos vulnerables debe ser una prioridad fomentando desarrollo de capacidades, de tecnologías y facilitando que particularmente ellos tengan acceso a recursos financieros para el cambio climático. Entre los estados nacionales, habrán de hacerse suministros de financiamiento especial para los países menos desarrollados y los pequeños estados insulares. Deberá permitirse a países y grupos sub-nacionales y actores no gubernamentales contar con acceso directo al financiamiento para el cambio climático, una vez que hayan sido apropiadamente examinados y acreditados, como forma de apoyar el sentido de propiedad que desarrolle un país en lugar de únicamente recibir financiamiento vía agencias como el Banco Mundial, PNUMA o PNUD.

■ **Equidad de género** – mujeres y hombres, debido en gran medida a sus roles de género y respectivos derechos (o ausencia de ellos), enfrentan distintas vulnerabilidades ante el cambio climático así como capacidades diferenciadas para mitigar emisiones, adaptarse a y responder a los impactos del cambio climático. Estas diferencias tienen que tomarse en cuenta desarrollando una perspectiva de género hacia los mecanismos de financiamiento para el cambio climático, así como directrices y criterios con una perspectiva de género para el desembolso de fondos. Evidencia proveniente de los esfuerzos por dotar de una perspectiva de género al financiamiento para el desarrollo sugiere que la equidad de género incrementa la efectividad y eficiencia de la AOD; de forma análoga, sería de esperar que las decisiones de financiamiento para el cambio climático consideren la equidad de género, lo mismo que prácticas de desembolso con equidad de género, conseguirían un “financiamiento inteligente para el cambio climático”.

Referencias y ligas útiles:

Neil Bird y Jessica Brown (2010). International climate finance: principles for European support to developing countries. EDC2020 Documento de Trabajo 6.
Liane Schalatek (2010): A Matter of Principle(s): A Normative Framework for a Global Climate Finance Compact. Heinrich Böll Stiftung.
Información más reciente sobre fondos para el cambio climático: <http://www.climatefundsupdate.org/>