



Los principios y los criterios del financiamiento público para el clima: Un marco normativo

Liane Schalatek, Heinrich Böll Stiftung North America,
con Smita Nakhoda y Neil Bird, ODI

Información **1**
básica sobre
financiamiento
para el cambio
climático

DICIEMBRE 2014

De acuerdo con el artículo 4.3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los países desarrollados se comprometieron a proporcionar financiamiento para satisfacer “la totalidad de los gastos adicionales convenidos” para el cambio climático en países en desarrollo, es decir los gastos adicionales que conlleva transformar las estrategias de desarrollo económico habituales dependientes de los combustibles fósiles en un proceso de desarrollo con capacidad de adaptación y bajo nivel de emisiones. La Convención, el Protocolo de Kyoto y los acuerdos y las decisiones consiguientes adoptadas por la Conferencia de las Partes (CP) han establecido algunos de los principios fundamentales relacionados con la interacción financiera entre países en desarrollo y países desarrollados. Otros principios importantes, que pueden ser ilustrativos para un marco de gestión de gobierno del financiamiento para el clima, se derivan de las obligaciones existentes de las Partes en materia de derechos humanos o un conjunto más amplio de legislación ambiental fuera de la CMNUCC (como la Declaración de Río y los resultados consiguientes). Aunque el significado preciso de estos principios sigue dependiendo de la interpretación y el debate, en su conjunto, pueden constituir no obstante una orientación normativa para un marco coherente, con el que se puede evaluar y comparar los mecanismos y los compromisos de financiamiento tanto existentes como nuevos, como los que se enmarcan en un nuevo tratado mundial sobre el clima jurídicamente vinculante, que se completará en 2015.

La importancia fundamental del financiamiento global para el cambio climático

Las estimaciones de la dimensión de las necesidades globales de financiamiento para el clima varían en función de la categoría de acción sobre el clima que se persiga (adaptación, mitigación o reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, REDD), pero su valor acabará siendo ciertamente de cientos de miles millones, si no billones, de dólares anuales para 2020. El Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) advirtió que el retraso de las medidas ambiciosas actuales para contener el calentamiento global por debajo de dos grados Celsius y abordar la adaptación provocaría aumentos masivos de costos en el futuro. Se deben considerar en este contexto el lento avance en el cumplimiento de los compromisos contraídos por los países desarrollados desde Copenhague de transferir US\$30 000 millones de financiamiento destinado a los países en desarrollo a lo largo de tres años (2010-2012), para acción

inmediata, que se incrementará hasta USD 100 000 millones anuales de fuentes públicas, privadas e innovadoras para 2020. Con menos de seis años hasta 2020, no existe una trayectoria clara para el aumento de los flujos de financiamiento público para el clima. Para restaurar la confianza y el compromiso entre países en desarrollo y desarrollados dentro de las negociaciones sobre el clima en curso en las Naciones Unidas, como las del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, cuyo objetivo es respaldar un nuevo tratado legal universal sobre el cambio climático a más tardar para 2015, para el cual se avanza rápido en la vigésima Conferencia de las Partes, en Lima, Perú, los países desarrollados necesitan contraer compromisos significativos de financiamiento público, como las contribuciones al Fondo Verde para el Clima. La rapidez con que se comprometan estos nuevos recursos financieros, y la manera en que se gestionen y orienten estos flujos de financiamiento público, serán cruciales para el éxito del nuevo tratado sobre el clima. En esta reseña se examinan las tres fases secuenciales relacionadas con la

movilización, la administración y la gestión de gobierno, y el desembolso del financiamiento para el cambio climático. En conjunto, ofrecen un marco orientativo mínimo para el financiamiento para el clima. Dicho marco se refuerza con la adición de una perspectiva de derechos humanos. Aunque las obligaciones en materia de derechos humanos no se abordan formalmente en el CMNUCC ni por el IPCC, el análisis jurídico de expertos ha confirmado su compatibilidad con este tratado. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha advertido de las consecuencias del cambio climático para el disfrute de los derechos humanos en un informe oficial. Las Partes también han firmado, y por lo tanto tienen la obligación de respetar, los convenios internacionales existentes en materia de derechos humanos relacionados con los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles.

Movilización de fondos

El aspecto más fundamental es que la Convención ha establecido que las Partes deben adoptar medidas sobre el clima, como las relacionadas con el financiamiento, "sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades" (CMNUCC, artículo 3.1). Este concepto, que se interpreta como el principio de que el contaminador paga, es relevante para la movilización de financiamiento para el cambio climático, así como el requisito de la CMNUCC de el flujo de fondos "sea adecuado y previsible, y la importancia de que la carga se distribuya adecuadamente entre las Partes que son países desarrollados" (artículo 4.3.). El Plan de Acción de Bali de 2008 estipula asimismo que el financiamiento debe ser adecuado, previsible y sostenible y la provisión de recursos nuevos y adicionales (Plan de Acción de Bali, artículo 1e)i). En los Acuerdos de Cancún, los párrafos 95 y 97 del documento final del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (AWG-LCA) reflejan estos principios fundamentales. En concreto, el párrafo 97 sobre el financiamiento a largo plazo señala: "deberá proporcionarse a las Partes que son países en desarrollo un apoyo financiero mayor, nuevo y adicional, previsible y adecuado". Desde Durban, una serie de talleres sobre el financiamiento a largo plazo han intentado seguir aclarando la manera de movilizar el financiamiento para el clima.

Aunque todavía no está claro cómo se van a integrar los principios de equidad y reparto de esfuerzos en el nuevo tratado sobre el clima de 2015, sí está claro que tendrán que extenderse más allá de los objetivos de mitigación determinados por los países, con el fin de abordar los maneras de ejecutar proyectos de apoyo a actividades en países en desarrollo. Los países desarrollados deben liderar la aportación de financiamiento público y la movilización de financiamiento adicional como parte de un reparto justo de la carga entre todas las partes. Está directamente ligado al nivel de ambición que pueden asumir los países en desarrollo en relación tanto con la mitigación como la adaptación en el marco del nuevo tratado.

El contaminador paga – este principio relaciona el nivel tanto histórico como actual de emisiones de gases de efecto invernadero con la cantidad que debe pagar cada país para la acción sobre el clima, aunque no está claro si se incluyen o cómo se incluyen las emisiones históricamente acumuladas (la cuestión de un año base adecuado). A parte de ofrecer orientación normativa para analizar la cantidad de contribuciones al financiamiento para el clima de cada país contaminante, la aplicación del principio de que el contaminador paga, asumiendo una "responsabilidad común aunque diferente y las capacidades

correspondientes", establece una distinción clara entre el financiamiento para el clima y los flujos de ayuda.

Capacidad correspondiente – las contribuciones deben estar relacionadas con una medida de la riqueza nacional medida de manera más amplia, además de la situación y la tendencia del desarrollo económico y social del país (el derecho a desarrollo sostenible que se menciona en el artículo 3.4 de la Convención). La obligación de un país de pagar por la acción sobre el clima –y si transfiere los fondos a nivel internacional o los utiliza para ejecutar medidas nacionales– debe estar correlacionada con un estándar sostenible y universalmente reconocido de desarrollo para cada uno de sus ciudadanos. La elección de un año de referencia puede ser motivo de preocupación: sería necesario reevaluar periódicamente la capacidad de pago de un país.

Novedad y adicionalidad – el financiamiento debe ser adicional a los compromisos existentes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y otros flujos preexistentes de países desarrollados, con el fin de evitar la desviación de financiamiento para necesidades de desarrollo a acciones relacionadas con el cambio climático. Se entiende normalmente que esta cantidad está por encima del 0,7% del producto interior bruto, que ha sido el objetivo de la AOD y que la mayoría de los países desarrollados han incumplido desde 1970. Desafortunadamente, los indicadores existentes para clasificar la ayuda son insuficientes para separar el financiamiento para el clima clasificado como AOD de las contribuciones nacionales calificadas de no AOD. En narrativas más recientes, también se ha usado el término "adicionalidad" para evaluar si el uso de financiamiento público para el clima para fomentar medidas del sector privado ha generado inversiones que no habrían ocurrido de otro modo. Esta interpretación se basa en la premisa de que el financiamiento público debe seguir siendo una parte esencial del cumplimiento de las obligaciones de los países desarrollados respecto al financiamiento para el clima, y que el financiamiento privado para el clima es un elemento complementario, no substitutivo.

Idoneidad y precaución – con el fin de "tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos" (CMNUCC, artículo 3.3.), el nivel de financiamiento debe ser suficiente para reducir al mínimo posible el aumento de la temperatura global. Las estimaciones más actuales del financiamiento global usan un enfoque vertical y relacionan su costo con una hipótesis de aumento mundial de dos grados Celsius de la temperatura. Las estimaciones nacionales acumuladas de las necesidades, basadas en las prioridades de acción sobre el clima de los propios países, podría ser un mejor baremo para medir el nivel adecuado.

Previsibilidad – es necesario un flujo sostenido de financiamiento a través de ciclos multianuales a mediano plazo (de 3 a 5 años) para poder planear adecuadamente los programas de inversión en países en desarrollo, aumentar o mantener las iniciativas existentes o poner rápidamente en marcha las prioridades nacionales de adaptación y mitigación de un país con tramos iniciales, a sabiendas de la continuación del financiamiento.

Administración y gestión de gobierno de los fondos

Cuando se usa financiamiento público para el cambio climático, lo que incluye las iniciativas para fomentar o incorporar el financiamiento del sector privado, los gobiernos nacionales y las entidades globales de financiamiento (que reciben contribuciones de países desarrollados) tienen la obligación de administrar los fondos públicos tanto con transparencia como con rendición de cuentas. La rendición de cuentas

sugiere además que se debe asegurar la amplia participación y representación de las partes interesadas en la administración del financiamiento para el clima, basada en el principio de equidad.

Transparencia y rendición de cuentas – aunque son pertinentes en todas las etapas del ciclo de financiamiento para el clima, estos dos principios están más estrechamente relacionados con la gestión de gobierno de los fondos para el clima. Una administración transparente del financiamiento público para el clima requiere que se ponga a disposición del público información precisa y puntual sobre la estructura de financiamiento de un mecanismo, sus datos financieros, la estructura de su junta directiva, su proceso de toma de decisiones, las decisiones concretas sobre financiamiento y desembolsos adoptadas, y los resultados de la ejecución. El principio de rendición de cuentas exige la existencia de un mecanismo de resarcimiento que garantice los derechos procesales de un país o los ciudadanos afectados para recurrir decisiones sobre financiamiento para el clima o la ejecución de proyectos de financiamiento para el clima, además del fortalecimiento de la supervisión parlamentaria.

Representación equitativa – para diferenciarse claramente de los mecanismos existentes de entrega de AOD y la vieja relación desigual de poder entre países donantes y receptores (que otorgaba mayor peso a los países donantes en las decisiones sobre financiamiento), los fondos para el clima deben gestionarse sobre la base de una representación equitativa. Esto va más allá del enfoque en los estados nacionales y su representación en los consejos de dirección de los fondos, y requiere la inclusión de un amplio grupo diverso de partes interesadas en las estructuras de gestión de fondos y toma de decisiones, como la sociedad civil y los grupos y las comunidades afectados por el cambio climático en los países receptores.

Desembolso de fondos

Aunque el discurso actual sobre el financiamiento para el clima debe seguir cuestionando el lento avance en la movilización de financiamiento adecuado, previsible y el financiamiento público adicional para el clima, y la manera de gestionarlo a nivel global, se debe prestar más atención a los principios que rigen los desembolsos. Estos principios son cruciales, ya que determinarán la eficacia y la eficiencia de los fondos utilizados, lo que incluye garantizar que beneficien a los que más lo necesitan.

Subsidiaridad e identificación nacional/local – para garantizar que el desembolso del financiamiento responde a las necesidades reales de gasto en los países en desarrollo, no se deben imponer prioridades de financiamiento a un país o una comunidad desde el exterior. En cambio, las decisiones sobre financiamiento – de conformidad con el concepto de subsidiaridad, tal como se expresa en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y la Declaración de Río (Principio 10) – deben adoptarse al nivel más bajo y adecuado posible.

Precaución y puntualidad – la ausencia de total certeza científica acerca de las medidas necesarias de adaptación y mitigación no debe usarse para justificar que se posponga o se retrase el financiamiento de posibles acciones sobre el clima en la actualidad (Principio 15 de Río). Ante la ausencia de valoración de contribuciones obligatorias de los países industrializados para sufragar la acción sobre el clima, que se mantendrá probablemente con el nuevo tratado sobre el clima, hacen falta directrices e indicadores consolidados del desempeño para medir, presentar informes y verificar el financiamiento para el clima, con el fin de garantizar que los compromisos, en la actualidad

mayoritariamente voluntarios, de financiamiento para el clima se traducen en una rápida entrega de fondos. Aunque esto no debe producirse a expensas de la supervisión y la diligencia debida, una armonización de las directrices sobre asignación de fondos con procesos de aprobación optimizados, especialmente para actividades subnacionales de menor escala, podría reducir los engorrosos y largos requisitos para el desembolso.

Idoneidad – El financiamiento para el clima no debe suponer una carga adicional para el desarrollo del país receptor. Dependiendo de qué modalidad de financiamiento se use para desembolsar los fondos para el clima a los países en desarrollo –donaciones, préstamos, garantías de inversión o seguros de proyectos– los países receptores podrían encontrarse en una situación en la que la acción sobre el clima se produciría a expensas de las prioridades nacionales de desarrollo o el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Por estas razones, el financiamiento público para actividades de adaptación debe concederse exclusivamente en forma de donaciones.

No ocasionar daños – Algunas inversiones relacionadas con el clima pueden perjudicar los objetivos de desarrollo sostenible, además de violar los derechos humanos. El financiamiento público para el cambio climático debe evitar dichas inversiones, incluso en la prestación de asistencia financiera para inversiones del sector privado. Entre las áreas especialmente preocupantes están las inversiones centradas en la exploración tradicional de combustibles fósiles, las grandes represas hidrográficas o la generación de energía nuclear.

Acceso (directo) para los más vulnerables – el acceso al financiamiento para el clima y sus beneficios deben distribuirse de manera equitativa, es decir, en función de las diferentes necesidades y capacidades de los países y las regiones para enfrentar los desafíos del cambio climático, así como las realidades sociales y económicas de los países receptores y sus habitantes. A nivel subnacional, se debe dar prioridad al apoyo a los grupos vulnerables poniendo especialmente a su disposición recursos para desarrollo de la capacidad, tecnologías adecuadas y financiamiento, por ejemplo, mediante programas o mecanismos independientes y con procesos simplificados de aprobación. Entre los estados nación, se deben disponer fondos especiales para países menos desarrollados, pequeños estados insulares en desarrollo y estados africanos. Se debe facilitar y fomentar el acceso directo de los países al financiamiento, lo que incluye la asistencia financiero para desarrollar la capacidad institucional, de manera a promover la identificación nacional, en lugar de recibir financiamiento principalmente a través de organismos encargados de la ejecución como los bancos multilaterales de desarrollo o las agencias de las Naciones Unidas.

Igualdad de género – debido sobre todo a sus roles de género y sus derechos correspondientes (o la falta de estos), las mujeres y los hombres tienen distintas vulnerabilidades al cambio climático, así como diferentes capacidades para mitigar las emisiones, adaptarse y hacer frente a los impactos del cambio climático. Es necesario tener en cuenta estas diferencias mediante la creación de mecanismos de financiamiento que tengan presentes las cuestiones de género y directrices y criterios para el desembolso de fondos equitativos para ambos sexos, con el fin de aumentar la eficacia y la eficiencia del financiamiento para el clima; dicha conexión se ha demostrado en el caso del financiamiento para el desarrollo que incorpora una perspectiva de género.

Cuadro 1: Principios y criterios del financiamiento para el cambio climático

Fase de entrega	Principio	Criterios
Movilización de fondos	Transparencia y rendición de cuentas	Se divulgan públicamente y puntualmente las contribuciones financieras de países individuales y organizaciones y organismos internacionales, así como su composición y origen
	El contaminador paga	Las contribuciones financieras dependen de la cantidad histórica y actual de emisiones generadas
	Capacidad correspondiente	Las contribuciones financieras se corresponden con la riqueza nacional (existente), el derecho al desarrollo sostenible (futuro) y los estándares mínimos de vida aceptados universalmente para los ciudadanos
	Adicionalidad	Los fondos proporcionados son adicionales a los compromisos existentes de AOD y no se tienen en cuenta para el cumplimiento de los compromisos nacionales existentes de AOD
	Idoneidad y precaución	El monto de financiamiento es suficiente para abordar la tarea de mantener el incremento de la temperatura mundial por debajo de 2 grados centígrados
	Previsibilidad	Se conoce y se ha asegurado el financiamiento a lo largo de un ciclo plurianual de financiamiento a medio plazo
Administración y gestión de gobierno de los fondos	Transparencia y rendición de cuentas	Información precisa y puntual acerca de la estructura de financiamiento de cada mecanismo, sus datos financieros, la estructura de su junta directiva y la información de contacto de los miembros de su junta; una descripción de su proceso de toma de decisiones sobre el financiamiento y los desembolsos efectuados en la práctica y los resultados de la ejecución alcanzados, así como la existencia de un mecanismo o proceso de resarcimiento
	Representación equitativa	Representación de un grupo diverso de partes interesadas en la junta directiva de un mecanismo o mecanismo de financiamiento, además de los países contribuyentes y receptores; los puestos de los países en las juntas directivas no dependen de las contribuciones financieras
Desembolso y entrega de fondos	Transparencia y rendición de cuentas	Divulgación de las decisiones sobre financiamiento siguiendo criterios y directrices revelados al público y de los desembolsos efectuados; obligación de seguir y evaluar la ejecución del financiamiento; existencia de un mecanismo o proceso de resarcimiento
	Subsidiaridad e identificación nacional/local	Las decisiones sobre financiamiento se adoptarán al nivel político e institucional adecuado más bajo posible
	Precaución y puntualidad	La ausencia de certidumbre científica no debe retrasar el desembolso rápido de los fondos cuando se requieran
	Idoneidad	La modalidad de financiamiento no debe imponer una carga adicional o una injusticia al país receptor
	No ocasionar daños	Las decisiones sobre inversión en el financiamiento para el clima no deben poner en peligro los objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo de un país o violar los derechos humanos fundamentales
	Acceso directo y enfoque en la vulnerabilidad	Se ofrecerá a los países más vulnerables a nivel internacional y los grupos de población más vulnerables dentro de estos países financiamiento, tecnología y fortalecimiento de la capacidad, de la manera más directa posible (eliminando agencias multilaterales intermediarias cuando no sean necesarias y fortaleciendo la capacidad institucional nacional)
	Igualdad de género	En las decisiones sobre el financiamiento y su desembolso se tendrán en cuenta las capacidades y las necesidades diferentes de hombres y mujeres, mediante una estrategia dual de incorporación de las cuestiones de género y potenciación de las mujeres

Referencias

Climate Funds Update Website: www.climatefundsupdate.org (data accessed in November 2014)

Ballesteros, A., Nakhooda, S., Werksman, J. and Hurlburt, K. (2010). Power, responsibility and accountability: rethinking the legitimacy of institutions for climate finance. WRI, Washington DC.

Bird, N. and Brown, J. (2010). International climate finance: principles for European support to developing countries. EDC2020 Working Paper 6.

EC (2012) Climate Change Financing: the Concept of Additionality. European Commission, Directorate General for External Policies.

Schalatek, L (2011): A Matter of Principle(s). A normative framework for a Global Climate Finance Compact. Heinrich Böll Stiftung.

Venugopal, S., Srivastava, A., Polycarp, C. and Taylor, E. (2012). Public Financing Instruments to Leverage Private Capital for Climate-Relevant Investment: Focus on Multilateral Agencies. WRI, Washington DC.

Los documentos de información básica sobre financiamiento para el clima se basan en los datos de Climate Funds Update y están disponibles en inglés, español y francés en www.climatefundsupdate.org