



Monitorear el financiamiento de la adaptación al cambio climático para asegurar su efectividad

El financiamiento asignado por los países a la adaptación al cambio climático exigirá una gran cantidad de recursos e inversiones, tanto del sector público como privado. El principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” conforma la base del actual marco internacional que obliga a las naciones industrializadas a brindar asistencia a los países en desarrollo para que puedan responder al impacto del cambio climático y reducirlo. Algunos analistas estiman que el costo de financiar estas iniciativas asciende, aproximadamente, a US\$ 250.000 millones (o más).

Se trata de un volumen de financiamiento sin precedentes que señala la necesidad de transparencia, rendición de cuentas y equidad. Dado que los fondos se obtienen a través de la asistencia bilateral y multilateral, han surgido distintas políticas, normas y procedimientos. El modo en que se generen, gestionen, entreguen y usen estos fondos será fundamental para reducir los riesgos de corrupción que podrían frustrar los esfuerzos de adaptación.

Índice

1. La importancia de la gobernabilidad
2. Financiamiento en materia climática: estructuras y fondos
3. Análisis de los déficits de gobernabilidad
4. Recomendaciones

“Responsabilidades comunes pero diferenciadas” – Entender el principio

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) describe las responsabilidades de las naciones industrializadas en la lucha contra el cambio climático [Artículo 3(1)(2)], y señala que los “países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos”. A su vez, “deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo”.

Ambas disposiciones establecen un sistema de financiamiento climático que ubica a los países desarrollados al frente de las iniciativas (incluso en temas de financiamiento) y otorga asistencia adicional a los países en desarrollo para que cumplan los compromisos establecidos en la convención.

1. La importancia de la gobernabilidad

A fin de responder a los compromisos globales, los países donantes deben asegurar que los pagos que efectúan a países en desarrollo para financiar la adaptación al cambio climático sean “nuevos y adicionales” y que no se trate de dólares originalmente asignados a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Los países en desarrollo, por su parte, deben utilizar los fondos contra el cambio climático de manera prudente y asignarlos a proyectos y acciones urgentes. Ambos grupos de países deben asegurarse de que las decisiones sobre uso de fondos climáticos y los procesos que preceden a estas decisiones se distingan por su transparencia, rendición de cuentas e integridad. Como lo ha mostrado la experiencia, la participación y la consulta pública, sumadas a un control y monitoreo suficientes, refuerzan la gobernabilidad y la confianza entre gobiernos, personas y empresas.

Mejorar la gobernabilidad del financiamiento climático implica una transparencia más amplia y genuina de las instituciones y mecanismos implicados. Esta apertura resulta esencial para ayudar a las personas a comprender el impacto y la utilización de los fondos destinados a proyectos climáticos a nivel mundial y para conseguir que participen en la formulación y la ejecución de la política climática. Por estos motivos, desarrollar la capacidad de los ciudadanos y grupos locales de aprovechar la información disponible se convierte en un elemento clave para una gobernabilidad más efectiva a través de una mayor transparencia.

2. Financiamiento en materia climática: estructuras y fondos

El financiamiento climático se centra en los aspectos de adaptación y mitigación. En cuanto a la adaptación, implica respaldar y desarrollar la capacidad de los países en desarrollo de responder a las consecuencias del cambio climático como sequías, inundaciones, ascenso del nivel del mar y acontecimientos climáticos extremos. El elemento de mitigación consiste en asegurar que los países modifiquen las prácticas que propician el cambio climático.

En las negociaciones climáticas desarrolladas en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), las naciones industrializadas (denominadas países del Anexo 1) han respondido a su obligación de proporcionar financiamiento climático a través de distintos compromisos y aportes.

Por ejemplo, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se han comprometido a aportar hasta US\$ 30.000 millones para 2012 (esto se conoce como “financiamiento inmediato”), así como financiamiento a largo plazo de hasta US\$ 100.000 millones al año para 2020. Estos fondos deberán ser distribuidos de manera equitativa con fines de adaptación y mitigación. Según datos actuales sobre financiamiento inmediato, para que los donantes cumplan su compromiso, más del 90% de los

fondos deberá ser aplicado rápidamente a proyectos antes de que termine el año 2012.

Si bien el financiamiento para la mitigación se transmite a todos los países a través de fondos públicos y privados, el financiamiento para la adaptación proviene principalmente de fondos públicos que se distribuyen a países en desarrollo por medio de fondos climáticos bilaterales y multilaterales. Los mecanismos globales incluyen el Fondo para los Países Menos Adelantados (Least Developed Countries Fund, LDCF), el Fondo Especial para el Cambio Climático (Special Climate Change Fund, SCCF) y el Fondo de Adaptación. Las iniciativas de adaptación también comprenden una línea de crédito para proyectos denominada “Programa Piloto de Resistencia al Cambio Climático” (Pilot Program for Climate Change Resilience, PPCR), uno de los Fondos de Inversión sobre Clima administrados por bancos multilaterales de desarrollo. A su vez, desde 2006 se han anunciado más de seis nuevos fondos bilaterales de donantes (ver recuadro lateral). No obstante, el Fondo Verde para el Clima, un mecanismo global lanzado recientemente en el marco de la CMNUCC, excederá ampliamente estas cantidades. Se espera que genere anualmente hasta US\$ 50.000 millones que se destinarán a iniciativas de adaptación de los países.

Dado el volumen considerable de fondos públicos y la cantidad de países en desarrollo involucrados, los mecanismos de adaptación enfrentan problemas y riesgos de gobernabilidad únicos, que se analizan en las siguientes secciones.

3. Análisis de los déficits de gobernabilidad

A efectos del financiamiento para la adaptación, la transparencia se considera un componente fundamental de cualquier plan o sistema de gobernabilidad. La transparencia asegura que los fondos de adaptación sean adicionales, se contabilicen y se gestionen de manera equitativa y sin corrupción. No obstante, para incrementar la transparencia se deben abordar algunas deficiencias clave.

Información poco clara sobre financiamiento “nuevo y adicional”

Con respecto a los fondos prometidos por los países desarrollados, puede ser difícil determinar si son o no adicionales a los compromisos de AOD. Muchos países en desarrollo sostienen que los compromisos sólo pueden considerarse nuevos y adicionales si superan el objetivo de AOD de cada país donante, que corresponde al 0,7% de la inversión nacional bruta acordada en la década de 1970. Sin embargo, este objetivo ha sido alcanzado por pocos países (Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y Suecia). Como resultado, muchos países desarrollados interpretan que recursos “nuevos y adicionales” significa aquellos que exceden los flujos destinados actualmente a AOD.

Esta zona gris, agravada por la falta de consenso, debilita la transparencia y la rendición de cuentas. Permite que se reasignen fondos que se destinaron inicialmente a presupuestos de desarrollo en los países donantes y que los ciudadanos se confundan acerca de cuál es el destino de los fondos. También

Los cuatro fondos climáticos más importantes

1. Fondo de Adaptación*

-  Cantidad prometida: US\$ 216,16 millones
-  Cantidad depositada: US\$ 212 millones
-  Cantidad desembolsada: US\$ 9,46 millones

2. Fondo para los Países Menos Adelantados

-  Cantidad prometida: US\$ 262,28 millones
-  Cantidad depositada: US\$ 219,35 millones
-  Cantidad desembolsada: US\$ 92,29 millones

3. Programa Piloto de Resistencia al Cambio Climático

-  Cantidad prometida: US\$ 971,75 millones
-  Cantidad depositada: US\$ 305,85 millones
-  Cantidad desembolsada: US\$ 7,72 millones

4. Fondo Especial para el Cambio Climático

-  Cantidad prometida: US\$ 149,28 millones
-  Cantidad depositada: US\$ 133,73 millones
-  Cantidad desembolsada: US\$ 73,15 millones.

* Datos de abril de 2011. Para obtener más información, visite: www.climatefundsupdate.org

¿Una nueva serie de condicionalidades?

Existe la preocupación de que la actual combinación de préstamos y subsidios para el financiamiento climático, que se computan a efectos de los compromisos sobre AOD de los países, conlleve la imposición de condicionalidades directas o indirectas a los receptores de los fondos.

La organización de la sociedad civil Eurodad ha señalado que si bien no se han impuesto condiciones específicas a los países que reciben financiamiento climático del Banco Mundial, a menudo se exige haber adoptado un programa del Banco Mundial como requisito para recibir los fondos. En consecuencia, los préstamos del Banco Mundial, que suelen incluir condicionalidades, se convierten en una condición de facto para acceder al financiamiento climático.

incrementa la posibilidad de que el dinero se desvíe de las prioridades de desarrollo y se contabilice doblemente, y de este modo se contrarrestan los esfuerzos destinados a mejorar la efectividad de la asistencia.

Estas inquietudes señalan la necesidad urgente de asegurar un acceso más amplio a la información sobre financiamiento y un sistema claro para identificar y hacer un seguimiento (“*tag and track*”) de los fondos. Estos cambios ayudarán a proporcionar datos confiables acerca de qué flujos de financiamiento contribuyen realmente a abordar el cambio climático y son adicionales.

Variaciones en las estructuras de gobernabilidad y los niveles de rendición de cuentas

Los mecanismos de financiamiento para la adaptación en virtud de la CMNUCC deben respetar “una representación equitativa y equilibrada de todas las Partes en el marco de un sistema de dirección transparente”. No obstante, este estándar no siempre se cumple entre los diversos organismos de financiamiento, de modo que hay diversos niveles de rendición de cuentas tanto dentro como fuera del sistema de la ONU.

Dentro del sistema de la ONU, el Fondo de Adaptación ha conformado una junta de control con mecanismos claros de presentación de informes y representación equitativa. Por el contrario, los fondos LDCF y SCCF, administrados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, han sido criticados por no contar con suficientes canales de rendición de cuentas, sobre todo frente a la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC. Asimismo, la ponderación de los votos en los organismos responsables de las decisiones que controlan estos fondos de la ONU depende de los aportes financieros del país. Esto significa que los países donantes tendrán más influencia que los países socios cuando no se llegue a un consenso y se deba llamar a votación.

Fuera del sistema de la ONU, existe temor de que el aporte de los países desarrollados a los fondos multilaterales y bilaterales podría generar una estructura paralela y menos transparente de financiamiento climático (ver recuadro lateral).

Criterios poco claros para la asignación de fondos

El principio básico para la asignación de fondos de adaptación consiste en dar prioridad a aquellos países en desarrollo que son especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Sin embargo, ha habido un extenso debate sobre cuáles son los países que están comprendidos en este criterio. Existe temor de que la decisión sobre qué países reúnen los requisitos para recibir financiamiento difícilmente sea equitativa y transparente, y de que no se ofrezca ningún tipo de justificación.

Para evitar esta situación, se ha recomendado adoptar un método para evaluar a los países en función de criterios mensurables, objetivos y previamente

acordados, como la creación de un “índice de vulnerabilidad”. Algunas empresas dedicadas al análisis de riesgos y organismos de la ONU han creado otros índices similares para entender el contexto del cambio climático.

Al mismo tiempo, las decisiones sobre cómo dar prioridad a las actividades de adaptación deben adoptarse a nivel nacional. Los países han recibido asistencia a través de los Programas Nacionales de Acción para la Adaptación (National Adaptation Programs of Action, NAPA), que deben ser formulados por los países menos desarrollados para recibir fondos del LDCF. Sin embargo, en tanto no se ha acordado una métrica o criterio de evaluación, se ha señalado que las decisiones sobre financiamiento climático podrían ser determinadas por la influencia política y la captura de intereses.

Falta de validación de los proyectos de adaptación

Una vez que se han entregado los fondos para la adaptación, es indispensable asegurar que se apliquen al fin previsto y que tengan un impacto significativo. Para ello, es importante monitorear y evaluar los resultados del financiamiento con el objeto de evitar corrupción e irregularidades en la gestión.

El reto es que la adaptación aún carece de una métrica común para medir la implementación y el desempeño. Tanto el LDCF como el SCCF están formulando marcos basados en resultados para los proyectos de adaptación. Si bien estos marcos basados en resultados son uno de los medios más efectivos para medir el impacto de la ayuda para el desarrollo, son difíciles de establecer y pueden ser objeto de manipulación. Por ejemplo, existen evidencias de que algunos desarrolladores de proyectos han distorsionado los datos de referencia y han exagerado los supuestos beneficios de los proyectos.

4. Recomendaciones

La integridad de los procesos de financiamiento climático que ayudan a los países a adaptarse al cambio climático solo podrá asegurarse si no se pone en riesgo la rendición de cuentas y la equidad en relación con los fondos. Para ello, TI insta a los actores clave a adoptar las siguientes medidas:

Gobiernos

-  Adoptar un sistema nacional de identificación de los compromisos de financiamiento, a fin de permitir un monitoreo integral de los flujos de fondos y distinguir el financiamiento climático de la asistencia para el desarrollo.
-  Priorizar la creación de un sistema unificado para llevar un seguimiento de los fondos climáticos, empleando criterios definidos y métodos de identificación comparables.
-  Crear un proceso de certificación y notificación de fondos, en el cual tanto donantes como países socios sean responsables de la notificación.
-  Examinar la composición de los órganos responsables de tomar decisiones en el ámbito internacional, a fin de asegurar que exista una representación equitativa.

Monitorear el financiamiento de la adaptación al cambio climático para asegurar su efectividad

Esta Posición sobre políticas fue elaborada por Rebecca Dobson y Lisa Elges de la Secretaría de TI.

Las conclusiones y recomendaciones se basan en el *Informe Global de la Corrupción: Cambio climático*, publicado por TI. A menos que se indique lo contrario, todos los datos y cifras están tomados del Informe.

El IGC sobre cambio climático reúne a más de 50 destacados especialistas y profesionales para analizar los principales riesgos de corrupción relacionados con cuestiones climáticas. Para obtener más información, visite: www.transparency.org/publications/gcr.

- Desarrollar pautas claras para los criterios de la postulación de integrantes de los órganos decisorios de los fondos climáticos.

Organizaciones multilaterales

- Incrementar la participación y el acceso del público a la información relacionada con los procesos de toma de decisiones.
- Asegurar que el cumplimiento de las condiciones para recibir los fondos de adaptación no dependa de contar con un proyecto o programa continuo con la institución multilateral que administra el fondo.

Sociedad civil

- Impulsar cambios en los métodos de trabajo aplicados actualmente por los organismos de financiamiento para la adaptación que limitan la posibilidad de participación de actores nacionales.
- Fortalecer la capacidad nacional y las herramientas de evaluación de cada país para poder controlar y vigilar la recepción de fondos para la adaptación y su uso a nivel nacional.

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Teléfono

+49-30-343820 -0

Fax

+49-30-347039 -12

Secretaría Internacional

Alt-Moabit 96

10559 Berlín

Alemania

IMPRESO EN PAPEL RECICLADO

© 2011 Transparency International. Todos los derechos reservados.

Transparency International (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de más de 90 capítulos en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, Alemania, TI crea conciencia acerca de los efectos nocivos de la corrupción, y trabaja junto a distintos socios en el gobierno, las empresas y la sociedad civil para desarrollar e implementar medidas efectivas para combatirla. Para obtener más información, ingrese en: www.transparency.org

ISSN 1998-6432