



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

Liane Schalatek, HBS, y Neil Bird, ODI

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

NOVIEMBRE 2018

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 otros acuerdos y decisiones consiguientes adoptadas por la Conferencia de las Partes (COP) han establecido algunos de los principios fundamentales relacionados con la interacción financiera entre países desarrollados y en desarrollo. 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 sujeto a interpretación y discusión, en conjunto pueden servir, no obstante, de orientación normativa para un marco coherente con el que evaluar y comparar nuevos mecanismos y compromisos de financiamiento, como los adoptados en el Acuerdo de París en 2015.

En este documento se examinan todos los principios y criterios pertinentes aplicables a la movilización, la administración y la gestión de gobierno, y el desembolso y la ejecución del financiamiento para el cambio climático. Conjuntamente, ofrecen un marco orientativo para el financiamiento para el clima.

Dicho marco se refuerza con la adición de una perspectiva de derechos humanos. Aunque la CMNUCC y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) aún no han abordado formalmente las obligaciones de derechos humanos, el preámbulo del Acuerdo de París insta a las Partes a “respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos”, lo que promueve el análisis legal de expertos para confirmar su compatibilidad con la CMNUCC. Las Partes 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, así como con los derechos de la mujer y la igualdad de género. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha advertido repetidamente de las consecuencias del cambio climático para el disfrute de los derechos humanos en numerosas declaraciones oficiales e informes.

La importancia fundamental del financiamiento global para el cambio climático

Las estimaciones de la dimensión general de la necesidad de financiamiento para el clima varían, pero llegarán ciertamente

a los cientos de miles de millones, sino billones de dólares estadounidenses anuales después de 2030. El Quinto Informe de Evaluación del IPCC (AR5) advirtió que retrasar ahora las medidas ambiciosas para limitar el calentamiento global a menos de 2 °C y abordar la adaptación generará aumentos masivos de los costos en el futuro. En el Informe Especial del IPCC sobre el calentamiento global de 1,5 °C publicado en 2018 se calcula que la inversión promedio anual necesaria en el sistema energético es de aproximadamente USD 2,4 billones entre 2016 y 2035, lo que representa el 2,5 % del producto interno bruto mundial (IPCC SR15). El lento progreso en la expansión de los compromisos de los países desarrollados desde la Conferencia de las Partes de Copenhague en 2009 (COP15) se debe considerar en este contexto. Aunque, tal como se dispone en el artículo 2.1.c del Acuerdo de París, se están produciendo cambios en el sistema financiero internacional para reasignar estos billones de dólares, este proceso está evolucionando más lentamente de lo necesario como consecuencia de las barreras y los desincentivos persistentes.

En la COP21 de París, los países desarrollados no adoptaron nuevos compromisos significativos de financiamiento público. En el marco del Acuerdo, no se establecerá un nuevo objetivo colectivo de financiamiento para el clima basado en el mínimo actual de USD 100 000 millones hasta 2025. El Acuerdo de París reconoció que los países desarrollados tienen que seguir liderando la movilización del financiamiento para el clima. Dispuso que informen bienalmente sobre el apoyo financiero prestado y movilizado a través de intervenciones públicas para

países en desarrollo. La manera de contabilizar e informar de los flujos de financiamiento financiero de los países desarrollados y la posibilidad de aumentar significativamente el objetivo colectivo en 2025 serán una medida crucial del éxito del tratado sobre el clima de París. Algunas de estas decisiones ya se habrán tomado en la COP24 en Katowice, en el marco de las iniciativas para acordar el reglamento de los Acuerdos de París. Un gesto inicial en la COP24 sería crucial, especialmente si se tiene en cuenta que los países en desarrollo están conectando la ambición de sus contribuciones determinadas a nivel nacional (INDC) al aumento del financiamiento aportado por los países desarrollados después de París, y en ausencia de la inclusión de nuevos mecanismos de financiamiento para abordar las pérdidas y los daños dentro del Acuerdo de París.

Mobilización 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 2). 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 CMUNCC del 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)). En los Acuerdos de Cancún de 2010, 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”.

Se puede reforzar la claridad sobre la manera de movilizar el financiamiento para el clima teniendo en cuenta estos principios:

El contaminador paga – este principio relaciona el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero con la cantidad que debe pagar cada país para la acción sobre el clima. Sin embargo, no está claro cómo se incluyen las emisiones acumuladas en ausencia de un consenso sobre la cuestión de un año base. Además de servir de orientación normativa para analizar la cantidad de contribuciones al financiamiento para el clima de cada país contaminante, la aplicación del principio del contaminador paga teniendo en cuenta “una responsabilidad y capacidades respectivas comunes pero diferenciadas” determina la distinción entre el financiamiento para el clima y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), o los flujos de ayuda.

Capacidad correspondiente – las contribuciones deben estar relacionadas con una medida de la riqueza nacional definida de manera más amplia, además de la situación y la tendencia del desarrollo económico y social del país (el derecho al desarrollo sostenible mencionado en el artículo 3.4 de la Convención. La obligación de un país de pagar por la acción sobre el clima – y si se transfieren fondos internacionales o se ejecutan a nivel nacional – debe estar correlacionada con un nivel de vida sostenible y aceptado universalmente para cada uno de sus ciudadanos, que podría basarse en los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados en 2015. 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 – aunque todo el financiamiento para el desarrollo debe tener en cuenta los riesgos climáticos, el financiamiento para el clima debe ser adicional a los compromisos

existentes de 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. El término “adicionalidad” se ha usado también para determinar si el uso de financiamiento público para el clima destinado a movilizar intervenciones del sector privado ha generado inversiones que no se habrían producido de otro modo (CE, 2012; Venugopal y otros, 2012). Estas interpretaciones parten de la premisa de que el financiamiento público debe ser una parte esencial del cumplimiento de las obligaciones de financiamiento para el clima de los países desarrollados, y que el financiamiento privado para el clima debe tener una función suplementaria, no sustitutiva.

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. En el Acuerdo de París, este concepto se desarrolla en el sentido de “muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C”. Las estimaciones más actuales del financiamiento global usan un enfoque vertical y relacionan su costo con una hipótesis de aumento de 2 °C o 1,5 °C de la temperatura. Las estimaciones nacionales acumuladas de la necesidad, basadas en las acciones sobre el clima prioritarias para los propios países y las inversiones nacionales previstas en las INDC, constituyen una importante referencia vertical de la idoneidad, especialmente a medida que la ambición creciente de muchas INDC –cuya acción acumulada sigue fijando una trayectoria de aumento de la temperatura global significativamente superior a 2 °C– requiera mayores niveles de inversión.

Previsibilidad – es necesario un flujo sostenido de financiamiento a través de ciclos multianuales a medio plazo (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 pequeños tramos iniciales, a sabiendas de la continuación del financiamiento. Ahora se requieren niveles prospectivos y previstos de financiamiento para el clima dentro del marco mejorado de transparencia del Acuerdo de París.

Mientras que el nuevo Acuerdo de París confirmó el principio de equidad y reparto de esfuerzos en términos amplios, su aplicación más allá de las metas de mitigación determinadas a nivel nacional con el fin de fijar metas ambiciosas de mejora de los medios de ejecución para apoyar las medidas en los países en desarrollo fue menos específica. Los países desarrollados deben encabezar la provisión cuantitativa y cualitativa de financiamiento público y la movilización de financiamiento adicional como parte del reparto justo de la carga entre todas las Partes. Está directamente conectado con el nivel de ambición que pueden adoptar los países en desarrollo tanto para la mitigación como para la adaptación.

Administración y gestión de gobierno de los fondos

Cuando se usa financiamiento público para el cambio climático, como en las iniciativas para movilizar o captar financiamiento privado para el clima, 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. Además, partiendo de los principios de equidad y no discriminación, la rendición de cuentas indica que se debe asegurar una amplia

participación y representación de las partes interesadas en la administración del financiamiento para el clima, por ejemplo, de grupos marginados como las mujeres y los pueblos indígenas.

Transparencia y rendición de cuentas – aunque son pertinentes en todas las etapas del ciclo de financiamiento para el clima, el reflejo claro de estos dos principios en la gestión de gobierno de los fondos para el clima debe ser un requisito previo para la ejecución. 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, los documentos de preparación del proyecto y las decisiones concretas sobre financiamiento y desembolso adoptadas, así como los resultados de la ejecución. Hasta la fecha, la información sobre los desembolsos reales ha sido limitada, lo que reduce la transparencia de los flujos financieros para el clima y socava la rendición de cuentas, especialmente frente a los beneficiarios previstos de los fondos. El principio de rendición de cuentas exige la existencia de un mecanismo de resarcimiento al que sea fácil acceder y 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 nación y su representación en la junta directiva de fondos, y requiere la inclusión de un 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 afectadas por el cambio climático en los países receptores.

Desembolso y ejecución de fondos

Aunque el discurso actual sobre el financiamiento para el clima debe seguir cuestionando la lentitud del progreso de la movilización de financiamiento público para el clima adecuado, previsible y adicional y la manera de gestionarlo a nivel mundial, se debe prestar más atención a los principios rectores del desembolso y la ejecución. Estos principios son cruciales porque determinarán la eficacia y la eficiencia de los fondos usados, lo que incluye asegurar que beneficien y respondan a las necesidades de aquellos más afectados por el cambio climático.

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). En ausencia de contribuciones obligatorias evaluadas de los países desarrollados para pagar por la acción sobre el clima, que sigue siendo el caso en el marco del nuevo Acuerdo de París, es necesario contar con directrices e indicadores consolidados para medir, informar y verificar (MIV) el financiamiento para el clima con el fin de garantizar que los compromisos voluntarios se traducen en una entrega rápida 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 optimizados de aprobación para actividades subnacionales a 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 (muchos de los cuales siguen muy endeudados) 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 para medidas públicas de adaptación se debe proporcionar en forma de donaciones, si fuera necesario, incluso financiamiento del costo total en forma de donaciones.

No ocasionar daños – Algunas inversiones relacionadas con el clima podrían afectar los objetivos de desarrollo y vulnerar los derechos humanos. El financiamiento público para el cambio climático debe evitar este tipo de inversiones, que incluyen la provisión de apoyo financiero a las inversiones del sector privado y la intermediación entre fondos. Entre las áreas especialmente preocupantes están las inversiones centradas en la exploración y el uso tradicionales 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 priorizar el apoyo a los grupos vulnerables poniendo especialmente a su disposición el desarrollo de la capacidad, las tecnologías adecuadas y los recursos de financiamiento, por ejemplo, en forma de programas o mecanismos independientes y mediante procesos dinámicos de aprobación. Un ejemplo de ello es el Mecanismo de Donaciones Específico del Programa de Inversión Forestal, que apoya directamente a los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial o los proyectos piloto de mejor del acceso directo en el marco del Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima. 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 promover el acceso directo de los países al financiamiento, lo que incluye el apoyo financiero para el desarrollo de la capacidad institucional para mejorar la identificación nacional, en lugar de recibir financiamiento principalmente a través de agencias como los bancos multilaterales de desarrollo o los organismos 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 que promuevan la igualdad de género y la potenciación de las mujeres, 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	Criterio
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 de emisiones generadas
	Capacidad correspondiente	Las contribuciones financieras se correlacionan con la riqueza nacional (existente) y el derecho al (futuro) desarrollo sostenible y los niveles de vida mínimos 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	La cantidad de financiamiento es suficiente para abordar la tarea de mantener el aumento de la temperatura global bastante por debajo de 2 °C y el esfuerzo consiguiente de limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C.
	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	Acceso público a información exhaustiva, 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, los documentos de preparación del proyecto, las decisiones concretas de financiamiento y desembolso adoptadas, los resultados logrados con la ejecución y 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 ejecución de fondos	Transparencia y rendición de cuentas	Divulgación de las decisiones sobre financiamiento siguiendo criterios y directrices revelados al público y 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 desarrollo de la capacidad, de la manera más directa posible (eliminando las agencias intermediarias multilaterales 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 y enlaces útiles

Sitio web de Climate Funds Update: www.climatefundsupdate.org (datos consultados en noviembre de 2018).

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

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

CE (2012) Climate Change Financing: the Concept of Additionality. Comisión Europea, Dirección General de Política Exterior.

CMNUCC (2015), Acuerdo de París. http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php

IPCC (2018) Resumen para responsables de políticas. En: Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza [V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, Y. Chen, S. Connors, M. Gomis, E. Lonny, J. B. R. Matthews, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, N. Reay, M. Tignor, T. Waterfield, X. Zhou (compiladores)]. En prensa.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Heinrich Böll Stiftung North America (2017). Human Rights Considerations of Climate Finance, Ginebra/Ciudad de Washington.

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

Sitio web del Mecanismo de Donaciones Específico: www.dgmglobal.org.

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

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