

Gobernabilidad del Financiamiento Climático: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana como piezas claves para la gobernanza climática

SANDRA GUZMÁN LUNA

Coordinadora General Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC)

Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC)

<sguzman@gflac.org>

PAULA FUENTES MERINO

Coordinadora de Proyectos y Redes Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC)

Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC)

<pfuentes@gflac.org>

RESUMEN: La atención del cambio climático requiere del incremento de recursos financieros que permitan invertir en la reducción de emisiones y en la puesta en marcha de medidas de adaptación, en particular en regiones altamente vulnerables como es el caso de América Latina y el Caribe. La efectividad en el manejo de dichos recursos financieros depende del establecimiento de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, tanto en los países desarrollados como donantes, como en los países en desarrollo como receptores y responsables de establecer las condiciones nacionales para el mejor uso de dichos recursos.

La celebración de la 20ª Conferencia de las Partes en Lima (Perú) brinda una oportunidad para reflejar los retos que la región de América Latina y el Caribe tiene en materia de financiamiento climático, y para que los países hagan un llamado, no solo a la transferencia de más recursos por parte de la cooperación internacional, sino también a un rediseño de las prioridades nacionales. Lo anterior permitirá, integrar el cambio climático dentro de sus estructuras de planeación incluyendo la asignación presupuestal, así como el establecimiento de mecanismos de medición, reporte y verificación necesarios para garantizar un monitoreo y evaluación de impacto del financiamiento climático.

Palabras claves: financiamiento climático, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, gobernanza climática

Title: Climate Finance Governance: transparency, accountability and citizen participation as key elements

ABSTRACT: Dealing with climate change requires an increment of the financial resources to invest in emission reduction and the implementation of adaptation measures, particularly in highly vulnerable countries as the ones in Latin America and the Caribbean region. The effectiveness in managing those financial resources depends on the establishment of effective mechanisms for transparency, accountability and citizen participation in both developed countries and donors, as in developing countries and recipients, who are responsible for establishing national conditions for the best use of these resources.

The celebration of the 20th Conference of the Parties in Lima, Peru is an opportunity to reflect the challenges that Latin America and the Caribbean countries has to tackle on climate finance and also to redesign national priorities and drive the transfer of more resources from the international cooperation. This will allow them to integrate climate change into their planning structures, including budget allocation, and to establish mechanisms for measuring, reporting and verification necessary to ensure the monitoring and evaluation of the impact of climate finance.

Keywords: climate finance, transparency, accountability, citizen participation, climate governance

I. INTRODUCCIÓN

El cambio climático ha traído consigo una serie de demandas socio-ambientales derivadas de los impactos del incremento en la temperatura planetaria, atribuida directa e indirectamente a la actividad humana. Dichas demandas cuyos costos valuados en al menos 5% del PIB mundial, según un informe del Dr. Nicholas Stern, requiere para su atención de un flujo de recursos financieros que permitan hacer frente al problema.

Estos recursos, denominados financiamiento climático, implican no solo la asignación de más fondos por parte de países desarrollados, cuya obligación está establecida en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), sino también requieren de una serie de factores que permitan a los países en desarrollo preparar el escenario para hacer un uso más efectivo de estos recursos provenientes de la cooperación internacional. Pero sobre todo, requiere de un mejor entendimiento e internalización del problema dentro de la arquitectura de planeación de los países en donde la asignación presupuestal es fundamental.

Este artículo resalta la importancia de las acciones nacionales y de la importancia de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana como aspectos fundamentales de la gobernanza del financiamiento climático en el mundo y en particular en América Latina y el Caribe, región altamente vulnerable ante los impactos del cambio climático.

La celebración de la 20^a Conferencia de las Partes en Lima (Perú) es un escenario que permitirá a los países de la región, colocar sus necesidades en materia de financiamiento climático, promoviendo acciones como la capitalización del Fondo Verde del Clima, pero también hacer un llamado para que los actores a nivel nacional mejoren la colaboración y la comunicación para garantizar un uso efectivo del financiamiento climático, a través de la creación de mecanismos de medición, reporte y verificación, como pieza básica e inicial para lograrlo.

II. IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO

El cambio climático definido como “el cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (CMNUCC, 1994), se ha convertido en una de las amenazas más grandes que enfrenta la humanidad, según lo ha declarado el secretario de Naciones Unidas, Ban Ki-moon. Los impactos socio-ambientales que trae consigo el cambio climático han comenzado a sentirse en diversas partes del mundo, a través de fenómenos hidrometeorológicos como el

huracán Mitch que azotó a Centroamérica, en particular a Honduras, o como las intensas sequías vividas en México en el año 2011.

Los impactos, sin embargo, traen consigo otros de mayor envergadura como el retroceso económico vivido en Honduras por el huracán, o la reducción de la producción alimentaria a causa de las sequías en México. Esto genera no solo costos económicos sino también sociales. La aproximación del “mainstreaming” aplicada al cambio climático, muestra por tanto que sus efectos son del tipo sistémico y lo que suceda en un sector como el agrícola, tendrá impactos en otros como el de salud.

El debate sobre el costo económico del cambio climático es actual, sin embargo, existen algunas aproximaciones derivadas de informes como el del Dr. Nicholas Stern quien en 2009 coordinó un trabajo que arrojó como dato inicial que de no reducir las emisiones a tiempo, el aumento de la temperatura tendría impactos que costarían el 5% del PIB mundial, y que incluso en un escenario de un aumento de más de 4° C dicho costo podría ser hasta del 20% del PIB (Stern, 2007).

Dicho informe señalaba, por el contrario, que invertir en medidas para reducir las emisiones costaría tan solo el 1% si se hiciera en tiempo. Sin embargo, el cálculo cambió ya que en el estudio más reciente del Dr. Stern se muestra que dicho costo por reducción de emisiones ya no sería del 1% sino del 2% del PIB mundial (Stern, 2009).

En este sentido, el tema de cuánto, cómo y dónde invertir para reducir emisiones e impactos derivados del cambio climático se ha convertido en un tema fundamental en el marco de las negociaciones internacionales de la, CMNUCC donde actualmente se discute la necesidad de incrementar el denominado financiamiento climático.

Si bien no existe una definición universalmente acordada sobre qué es el financiamiento climático, es el término dado a los recursos financieros que están siendo **movilizados para mitigar el cambio climático** y permitir a los países en desarrollo a **adaptarse a los impactos del cambio climático**, teniendo en cuenta que los países pobres que, no son responsables del problema, tendrán el mayor impacto, mientras que los países desarrollados que tienen menos del **20% de la población mundial, son responsables del 75%** de la emisión total histórico” (Porter *et al.*, 2009).

III. ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO

El tema del financiamiento en la agenda ambiental no es un tema reciente y se remonta incluso a los años setenta, cuando se dio la discusión del informe Brutland sobre “Nuestro Futuro Común” y que dio vida a la Conferencia de

Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo (1972) en donde ya se planteaba la interrogante de cuánto costaría a los países invertir para reducir impactos ambientales derivados de la actividad humana.

La historia del financiamiento es larga pero hubo dos momentos claves en la misma. El primero de ellos, fue la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, la que estableció los Objetivos de Desarrollo del Milenio, además dio vida a la CMNUCC y a otras convenciones y programas como la Agenda 21. Esta última fue la que por primera vez estimó el costo de problemas ambientales en US\$ **600 000 millones**, estableciendo que US\$ 125 000 deberían venir de la ayuda al desarrollo que se había estimado para entonces de 0,7% del PIB. Y que los US\$ 475 000 restantes deberían venir del financiamiento público y privado (CEPAL, 2002).

Pese al énfasis en la necesidad de transferir fondos, y particularmente los fondos acordados para la ayuda al desarrollo (o ODA según sus siglas en inglés) de 0,7% del PIB de los países desarrollados, esta cifra no fue cumplida por todos los países y en 2002 en la cumbre de Johannesburgo se reafirmó la necesidad de alcanzar esta cifra lo más pronto posible.

De igual forma en 2002, se celebró la Cumbre de Monterrey sobre financiamiento para el desarrollo, donde se determinó la necesidad de crear una nueva agenda para atender de manera comprensiva el tema, estableciendo el “financiamiento como elemento central de la agenda global y una alianza mundial para el desarrollo” (CEPAL, 2002).

Los años transcurrieron y alcanzar los objetivos de financiamiento no solo no se cumplieron, sino que se complejizaron cuando una de las agendas de las discusiones internacionales cobró más fuerza por sus impactos, es decir, la agenda de cambio climático. Ya la CMNUCC había establecido en su Artículo Tercero que los países desarrollados, particularmente los del Anexo II, serían responsables no solo de reducir emisiones, sino también de transferir recursos a los países en desarrollo para ayudarles a alcanzar sus objetivos como son: la realización de sus inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero o sus comunicaciones nacionales a lo que están obligados como signatarios de la Convención. Por su parte, los países en desarrollo y de acuerdo al Artículo Quinto, también están obligados a promover, facilitar y financiar acciones para alcanzar los objetivos de la Convención (CMNUCC, 1994).

En el marco de la agenda de cambio climático, fue la 13^a Conferencia de las Partes (COP) celebrada en Balí (Indonesia) en 2007 donde se estableció el financiamiento climático como uno de los ejes centrales de la discusión. Desde entonces la discusión sobre el tema cobró fuerza. Algunos de los hitos más relevantes al respecto han sido la COP14 celebrada en Poznan, Polonia

en la que México propuso por primera vez la creación del Fondo Verde y la COP15 celebrada en Copenhague (Dinamarca), que pese no haber alcanzado los acuerdos que esperaba, estipuló dos metas relevantes de financiamiento climático que hoy rigen las discusiones de las negociaciones.

La primera fue el establecimiento del compromiso de transferir US\$ 30 000 millones de dólares anuales del 2010 al 2012; y la segunda, el establecimiento del compromiso de transferir US\$ 100 000 millones de dólares anuales a partir del 2020. Esto además de establecer la relevancia de crear un Fondo Verde del Clima para atender las necesidades adicionales a las del Fondo Mundial del Medio Ambiente.

Por su parte, la COP16 celebrada en Cancún (México), en 2010, fue determinante para la aprobación y creación del Fondo Verde, al constituir un Comité de Transición que le dio vida a las reglas de operación del Fondo que se crea en Durban (Sudáfrica) en la COP17 y que tras diversas discusiones derivadas de las COP18 (Doha, Qatar) y COP19 (Varsovia, Polonia), actualmente está listo para recibir fondos y entrar en operación. Incluso la capitalización del Fondo Verde del Clima es uno de los objetivos centrales de la 20ª Conferencia de las Partes a celebrarse en Lima.

La relevancia de esta discusión es que mientras en la Conferencia de Río + 20, celebrada en Río de Janeiro en 2012, se dio reconocimiento a la necesidad de incrementar los fondos –particularmente los destinados a cambio climático– también se enfatizará la discusión sobre el financiamiento para el desarrollo sustentable, bifurcando la discusión. Esto porque en el marco de la Conferencia de Río+20 se creó el Comité de Expertos de Financiamiento para el Desarrollo Sustentable que investiga el avance de los compromisos financieros de la ayuda al desarrollo, cuya relación con el financiamiento climático está aún indefinido, entre otras cosas, por aspectos conceptuales.

Esto último, debido a que en la práctica algunos países desarrollados han integrado el apoyo de proyectos de cambio climático dentro de la ayuda al desarrollo, mientras que otros países, sobre todo los del bloque del G77+China han demandado que los fondos del cambio climático deben ser nuevos y adicionales, tal como lo señala la CMNUCC.

El debate anterior no ha sido resuelto, pero lo concreto es que la integración de agendas, mediante una redefinición conceptual y de criterios, debe primar en el proceso internacional para garantizar el financiamiento de los ahora discutidos Objetivos Sustentables del Milenio. En donde los fondos para cambio climático deben ser integrados y aumentados, pues no se pueden cumplir con lo que se estipuló en su momento del 0,7%, sino que deben ser integrados al menos por el 2% del PIB como lo señala el informe más reciente del Dr. Nicholas Stern.

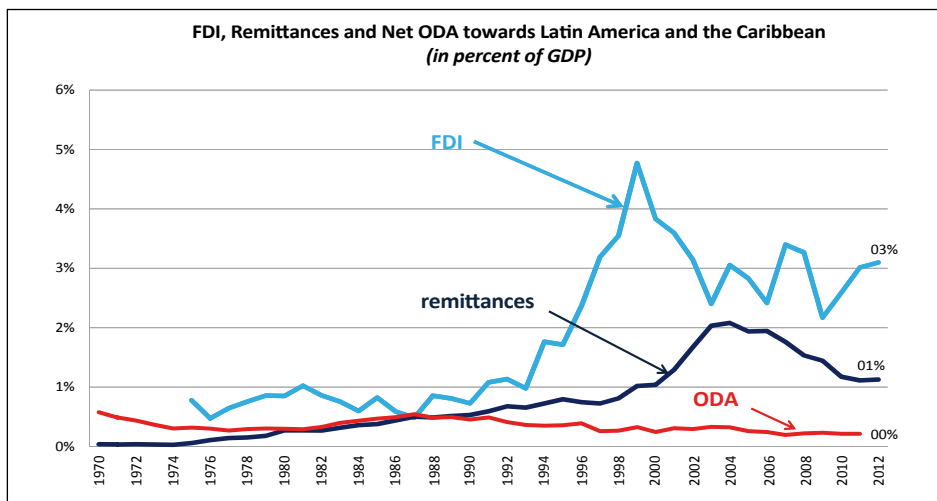
Este contexto global, tiene diversas implicaciones según la región que se trate, siendo la de América Latina y el Caribe una con mucha relevancia.

IV. ESTATUS Y DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los registros históricos de la evolución del financiamiento derivado de la ayuda para el desarrollo, señala que la región de América Latina no ha sido el principal destino de la ayuda al desarrollo que han brindado los países desarrollados. En 2000, América Latina y el Caribe recibía asistencia equivalente a 0,35% de su PIB, lo que es menor al promedio de los países en desarrollo que representa el 1,04% del recurso, siendo África el principal destino de dicha ayuda (CEPAL, 2002).

La asignación de esta ayuda sin embargo, ha variado con el tiempo, mientras que de 1992 a 1997 disminuyó de 0,35% a 0,22%; de 1998 a 1999 aumentó de 0,23 a 0,24%, siendo países como Nicaragua, Bolivia, Honduras y Perú los principales receptores de esa ayuda. (CEPAL, 2002). Recientes estudios elaborados en el seno del Comité de Expertos sobre Financiamiento para el Desarrollo Sustentable muestran que esta tendencia no ha cambiado en los últimos años, y que en realidad sí existe una tendencia importante hacia la reducción de ayuda al desarrollo en la región, como se muestra en el Gráfico 1.

Gráfico 1.
REDUCCIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO EN LAC, CEDS, 2014



Fuente: Comité de Expertos de Financiamiento para el Desarrollo Sustentable, 2014.

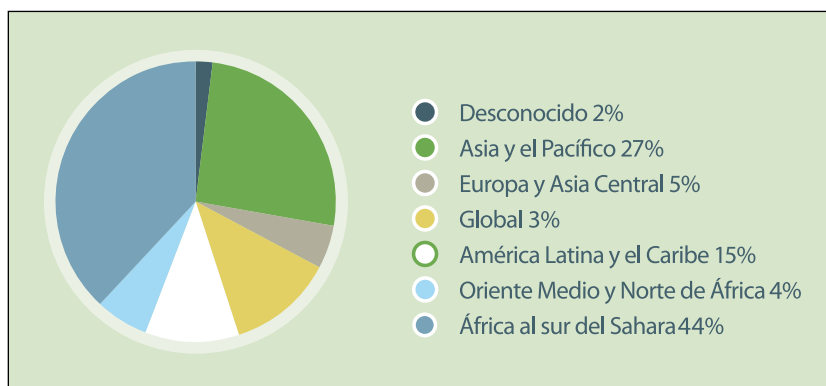
El problema en la región no solo se asocia a la escasa asignación de recursos, sino también a sus grandes problemas de deuda externa. Esto entre otros aspectos relacionados con el manejo de los recursos nacionales, que se discutirán más adelante.

El caso del financiamiento climático no es diferente de la ayuda al desarrollo, cuando de distribución y acceso en América Latina y el Caribe se trata. De acuerdo a estudios realizados por la Fundación Böll y el Instituto de Desarrollo Internacional (*Overseas Development Institute, ODI, 2013*) la región de América Latina tampoco ha sido el principal destino del financiamiento climático y además, este no ha sido distributivo. Por ejemplo, se señala que el financiamiento en la región se destina principalmente a países como México y Brasil.

También se señala que pese a ser una región altamente vulnerable, de todos los fondos, la mayoría están destinados a actividades de mitigación con un monto de US\$ 1430 millones de dólares, incluidas acciones para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación del Suelo (REDD), lo que representa siete veces más que el recurso que se asigna para adaptación (US\$ 200 millones) (Schalatek *et al.*, 2013).

Mientras que de los recursos para adaptación, la región solo recibe 15%, frente al 44% que reciben regiones como África del Sur (ver Gráfica 2). (Schalatek *et al.*, 2013).

Gráfica 2.
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL FINANCIAMIENTO PARA ADAPTACIÓN



Nota: Excluye las contribuciones a múltiples países, pero incluye los proyectos regionales.

Fuente: FB, ODI, 2013.

Otro tema en el marco del financiamiento climático se asocia con la cantidad de recursos que no solo se aprueban, sino también la cantidad de recursos que se desembolsan y la cantidad de proyectos que se ejecutan. Un ejemplo de ello, es que de los US\$ 877,86 millones de dólares aprobados para la mitigación, solo US\$ 271,91 millones de dólares fueron desembolsados en la región (ver Tabla 1) (Schalatek *et al.*, 2013). Esto es la base de lo que muchos países en desarrollo critican del proceso internacional, que mientras países desarrollados dicen haber transferido altas cantidades de dinero, en realidad el monto de recursos en muchos casos, no responde a los compromisos o promesas establecidas.

Tabla 1.
DISTRIBUCIÓN DE FONDOS POR TEMA (FB, ODI, 2013)

TEMA	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	PROYECTOS APROBADOS
Adaptación	202,56	83,59	54
Mitigación - general	877,86	271,91	95
REDD+	555,70	174,53	80
Múltiples enfoques	131,67	37,63	35

Fuente: FB, ODI, 2013.

Un dato sumamente relevante es que de todos los proyectos de financiamiento, alrededor de US\$ 1104 millones están en calidad de donaciones, mientras que US\$ 634,45 mil millones están en forma de préstamos, es decir, es un recurso que los países deben regresar, por lo que se convierte en deuda externa. En general de 2003 a 2013, se ha dado una transferencia de US\$ 397,15 millones alrededor de 110 proyectos en la región (Schalatek *et al.*, 2013).

El acceso a recursos financieros para combatir el cambio climático es sin duda un aspecto de relevancia para la región, sin embargo, existen diversos retos que los países deben atender para hacer un uso más efectivo de lo que reciben y también generar condiciones para apalancar dichos recursos con otros como los privados y públicos a nivel nacional.

Un factor determinante es crear la arquitectura institucional necesaria para promover la coordinación, colaboración y comunicación entre instituciones a nivel nacional, con el fin de identificar dónde están los recursos que las dependencias han recibido de la cooperación internacional, y aquellos que los países han asignado mediante sus presupuestos públicos, para identificar las brechas entre lo que se necesita y lo que se ha financiado.

Para ello, es necesario tener una planeación que permita la redefinición de prioridades a nivel sectorial y transversal, esto quiere decir, que los países deben ser capaces de promover la inversión en acciones que ayudarán a combatir el problema y, al mismo tiempo, hacer un plan para reducir la inversión en acciones que lo ocasionan. Esto requiere de un estudio y entendimiento del costo de esta transición hacia un desarrollo bajo en emisiones y colocar los esfuerzos en esa dirección.

Actualmente todos los países deben promover la atención del cambio climático con base en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, en donde si bien, no todos los países tendrán la misma capacidad de acción, sí tienen la obligación de hacer los mayores esfuerzos. Sobre todo aquellos países altamente vulnerables a tales impactos y aquellos que son responsables del problema. Esto se liga a lo anteriormente señalado sobre la responsabilidad de los países de sanear sus finanzas públicas e integrar dentro de la arquitectura de planeación los criterios de cambio climático de manera transversal, en donde la asignación presupuestal se convierte en un asunto fundamental para los países.

Tres factores fundamentales para que todo esto suceda de manera efectiva son la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. El establecimiento de toda política climática y en particular de financiamiento climático requiere atender estos elementos para garantizar una buena gobernanza del financiamiento.

V. CONDICIONES FUNDAMENTALES DE GOBERNABILIDAD EN EL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO

Entendiendo que el financiamiento climático es muy importante para impulsar acciones en América Latina y el Caribe –y que es necesario fomentar y fortalecer condiciones mínimas de gobernabilidad que permitan la construcción de una arquitectura de financiamiento climático transparente, pública con rendición de cuentas y participación ciudadana– se ahondará en lo que estos factores implican en el contexto del financiamiento climático.

a) Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

Los conceptos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas generalmente se han utilizado como sinónimos entre sí pero, aunque

complementarios, constituyen nociones diferentes (Almeida, 2014). Por ejemplo, si bien las condiciones de transparencia facilitan y fomenta los procesos de rendición de cuentas, hay situaciones donde existiendo transparencia no se verifican procesos de rendición de cuentas o viceversa (Bárcena *et al.*, 2014).

Por **Transparencia** se entiende a aquel *atributo* que facilita la publicación y obtención de información clara y precisa sobre el accionar público y brinda la posibilidad a la ciudadanía de verificar, controlar y comprender la gestión pública (Flores en Almeida, 2014:13). En tanto el **Acceso a la Información** hace referencia al *derecho* que tienen las personas a solicitar y recibir, sin discriminación alguna, la información pública que se encuentra en cualquier entidad estatal. Ambos conceptos son claves para el ejercicio y defensa de otros derechos como el de participación ciudadana, ya que constituyen medios para su consecución.

La **Rendición de Cuentas**, por su parte, es entendida como la *obligación* permanente de los mandatarios de informar a la ciudadanía de los actos que se realizan en ejercicio de la función pública y cuyo incumplimiento en el ámbito nacional, generalmente trae consigo sanciones (Ugalde en Almeida, 2014:11).

En el ámbito del financiamiento climático, estos tres conceptos adquieren real relevancia, toda vez que colaboran en la articulación de una estructura de gobernabilidad climática robustecida y clara. Específicamente contribuyen a:

1. **Mejorar la eficacia y efectividad del gasto en financiamiento climático.**

La multiplicidad de mecanismos y canales de financiamiento climático existentes, sumado a los desafíos en materia de medición, reporte y verificación, hacen que la generación, publicidad e intercambio de información sobre financiamiento climático sea un eje central a la hora de mejorar el uso, destino y manejo de estos recursos.

De hecho, la literatura señala como uno de los grandes problemas la falta de coincidencia entre los fondos reportados por los países donantes y los contabilizados por los países receptores (Tirpak, Brown, Ronquillo-Ballesteros, 2014).

Esta situación se ha justificado fundamentalmente en las deficiencias de reporte por parte de los donantes, los que muchas veces no contienen información completa, transparente, comprensible, precisa y eficiente (Ballesteros y Ramkumar, 2010).

Si bien en los últimos años, algunos países desarrollados y varios fondos climáticos (incluido el Fondo de Inversión Limpia y el de Adaptación) han mostrado voluntad en superar estas dificultades adoptando los estándares de reporte de la Iniciativa para la Transparencia de la Ayuda (IATI por

sus siglas en inglés) y guiándose por el nuevo formato común tabular de reportes entregado por CMNUCC, los desafíos continúan y aún es necesario continuar reforzando los estándares de reporte y entrega de información (Nakhoda *et al.*, 2013).

Para esto es necesario asegurar que la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas existan sobre todo en el ciclo de financiamiento. Desde la identificación del origen de los recursos, las entidades receptoras y ejecutoras, hasta el destino y los mecanismos de seguimiento y evaluación de esos recursos. Esta información permitirá conocer cuáles son los mejores mecanismos de transferencia de los flujos financieros y de qué forma hacer frente a los riesgos o barreras propias de los mercados nacionales (Smallridge *et al.*, 2013).

Es necesario que tanto los países donantes como los receptores mejoren sus niveles de transparencia y acceso a la información para asegurar, por una parte, que los países desarrollados estén cumpliendo con sus compromisos en el marco de CMNUCC y por tanto estén movilizando adecuada y efectivamente fondos para el cambio climático; y por otra parte para garantizar que los países en vías de desarrollo estén haciendo un uso y manejo efectivo de esos recursos según los objetivos planteados (Nakhoda *et al.*, 2013).

Asimismo, estas condiciones permitirán mejorar la planificación y priorización de esos recursos de manera más efectiva, permitiendo el direccionamiento de las asignaciones presupuestales hacia áreas prioritarias en materia climática a nivel nacional y subnacional.

Para conocer la efectividad de los fondos y por tanto determinar si se están cumpliendo los fines para los cuales fueron propuestos (reducir GEI y vulnerabilidad) es necesario contar con mecanismos de monitoreo y vigilancia tanto para los países donatarios como los receptores. Por ejemplo a nivel nacional, se apunta a desarrollar sistemas de categorización del gasto público que faciliten la identificación de los recursos destinados directa o indirectamente para el cambio climático.

Como parte de la evidencia, el caso peruano muestra que la información sobre los flujos de financiamiento para el clima y los mecanismos de rendición de cuentas es incompleta y dispersa, por lo cual resulta muy difícil identificar o monitorear el gasto público destinado al cambio climático (Rotta y Avila, 2013).

Al respecto, Tirpak, Brown, Ronquillo-Ballesteros (2014) proponen dos opciones para que los países desarrollen sistemas de seguimiento al cambio climático, ya sea modificando el sistema financiero existente de forma que permita identificar el gasto público destinado a cambio

climático o creando un sistema independiente y paralelo que permita dicha categorización.

2. Contribuye a mejorar la definición y conceptualización del financiamiento climático.

Como se ha señalado, actualmente no existe consenso a nivel internacional sobre lo que se entenderá por financiamiento climático. Este problema en la definición y la conceptualización se expresa en dos aspectos. Por una parte, en definir si se entenderá al financiamiento climático como aquel “financiamiento específico para el clima” conformado por flujos de capital público o privado, concesionales o no concesionales destinado al desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima el cual podría dejar de lado algunas actividades “relevantes para el clima” y cuyo desarrollo puede incluso llegar a incidir negativamente en el aumento de la emisiones de gases efectos invernadero (sectores de energía e industria) o en la agudización de la vulnerabilidad al cambio climático (sector agrícola, forestal o de aguas) (Smallridge *et al.*, 2013). Por otro lado, la discusión también versa sobre si el financiamiento climático debe o no incluir actividades de ayuda oficial para el desarrollo.

En un estudio realizado por el *World Resources Institute* (2014), se verifica que dentro de las principales preocupaciones de los países receptores de flujos internacionales de financiamiento climático está el cómo distinguir el financiamiento climático de la ayuda oficial para el desarrollo tradicionalmente comprometida por los países desarrollados. Es más, la complejidad se agudiza al intentar determinar cuánto de estos recursos son nuevos y adicionales según los requerimientos de la CMNUCC (Tirpak, Brown, Ronquillo-Ballesteros, 2014).

En efecto, Nakhooda *et al.* (2013) identifican que el 80% del *Fast Start Finance* (FSF)¹ también se informó como ayuda oficial para el desarrollo sin estar necesariamente relacionado con actividades sobre la emisión de gases de efecto invernadero o la vulnerabilidad climática en los países receptores.

Mayores niveles de transparencia y acceso a la información, expresados en un mejor manejo y sistematización de la información sobre financiamiento climático ayudaría a los países donantes y receptores a entender que se está considerando y contabilizando dentro de este ámbito. Con esto se podrá

1 El *Fast-Start Finance* (FSF) se refiere a un compromiso suscrito en el marco del Acuerdo de Copenhague 2009 y posteriormente confirmado en los Acuerdos de Cancún 2010 el cual estipula que los países desarrollados deberán proporcionar US\$ 30 mil millones a los países en desarrollo para el financiamiento climático.

iniciar y fortalecer un proceso para crear definiciones y conceptualizaciones comunes y acordadas entre todas las partes interesadas.

3. Evita la corrupción y malversación del gasto público, incentivando la inversión climática.

Varios de los países receptores de los flujos internacionales de financiamiento climático, aún están batallando a nivel interno con problemas de corrupción y malversación de fondos públicos. La existencia de estas debilidades institucionales puede traducirse en un desincentivo y desviación de los recursos necesarios para luchar contra el cambio climático hacia otros países o regiones (Rotta y Avila, 2013) que garanticen mejores niveles de probidad y transparencia.

En este sentido, un sistema guiado por la transparencia y acceso a la información pública será capaz de generar mayores niveles de confianza entre los países donantes y los receptores. En donde los primeros podrán asegurar que los fondos destinados a mitigación y adaptación serán utilizados eficiente y efectivamente para los fines propuestos, y los segundos verificarán que dichos fondos se materializaron en la cantidad y tiempo prometidos (Ballesteros y Ramkumar, 2010).

Esto se traducirá en el fortalecimiento de las instituciones públicas, impulsándolas a mejorar sus procesos de generación, sistematización y gestión de información sobre financiamiento climático.

b) Participación ciudadana

El cuarto elemento que merece atención a la hora definir las condiciones de la arquitectura de financiamiento climático es la participación ciudadana. Entendida como un derecho necesario para el ejercicio de otros derechos, por medio del cual la ciudadanía busca informarse e incidir en políticas públicas que intentan a su vez satisfacer y dar solución a sus necesidades (Costa & Fuentes, 2011).

Así definida, la participación ciudadana es una forma de entender el poder público en donde el ciudadano ya no es solo un demandante de derechos sino que un agente activo, que inclusive asume una responsabilidad social, en miras a ser parte de las decisiones que lo afectan. En el ámbito del financiamiento climático, la participación ciudadana contribuye a:

1. Aumentar la coherencia entre lo que se financia y lo que se necesita financiar de acuerdo a las necesidades nacionales.

Considerando que la mayor parte de los fondos de financiamiento climático se distribuyen a través de instituciones financieras bilaterales y

multilaterales, bancos de desarrollo y organismos gubernamentales, sin pasar necesariamente por los usuarios o destinatarios finales, es necesario mejorar los niveles de participación social y vinculación a nivel nacional y subnacional para asegurar que el destino y beneficios de esos fondos estén llegando efectivamente a los afectados por los impactos del cambio climático (Smallridge *et al.*, 2013).

En efecto, la evidencia sugiere que más del 95% del financiamiento climático se destina a actividades de mitigación, aún cuando la adaptación es uno de los sectores de mayor prioridad para regiones como América Latina y el Caribe (Smallridge *et al.*, 2013:6). Por ejemplo, en el caso del período de FSF, las actividades de adaptación recibieron US\$ 5,7 billones, mientras que las de mitigación recibieron un 70% más de los fondos con un total de US\$ 22,6 billones (Nakhoda *et al.*, 2013).

Con una mayor participación social a lo largo de los procesos de financiamiento climático, este desequilibrio entre mitigación y adaptación disminuiría, ya que al escucharse las necesidades y áreas de prioridad de las comunidades se lograría una mayor coherencia entre el destino de los recursos definido por los donantes y las necesidades existentes en los países (Tirpak, Brown, Ronquillo-Ballesteros, 2014).

2. Identificar barreras y vías de solución en materia de financiamiento climático.

Mayor y mejor información se traduce en mayor y mejor participación, siempre que la información entregada cumpla ciertos estándares como que sea clara, pública, oportuna y accesible. Esto considerando que la ciudadanía difícilmente podría participar en procesos cuya información revista altos contenidos técnicos. Para participar se necesita no solo abrir los espacios sino también, y fundamentalmente, acercar la información a los participantes para que se apropien de su entendimiento. De esta forma la ciudadanía que cuenta con información sobre financiamiento climático, puede generar diagnósticos, evaluaciones, identificar barreras y vacíos, y proponer vías de solución. Con mayor participación no solo se mejoran la toma de decisiones sino también se fortalecen los sistemas de coordinación, planificación y desarrollo de estrategias en materia de financiamiento climático.

Desafortunadamente, aún hay que luchar con la idea de que los procesos se vuelvan más lentos y por tanto inefectivos si se abren muchos espacios de participación y diálogo, pero lo cierto es que cuando las decisiones versan sobre asuntos públicos, donde todas y todos tienen interés,

esta es seguramente la vía más efectiva para el tratamiento de dichos asuntos. Procesos de participación ciudadana tempranos, transparentes y bien elaborados, con espacios y expectativas definidos adecuadamente, contribuirán a tomar mejores decisiones en materia de financiamiento climático que serán más sostenibles a largo plazo.

3. Fomentar la inclusión e igualdad social, nivelando la cancha entre los actores involucrados en los procesos de financiamiento climático.

Para que exista una real participación, una participación informada, es necesario que previamente existan niveles de información y transparencia que permitan hacer de esa participación un aporte sustantivo al proceso de toma de decisiones. De lo contrario una participación “para informarse”, generalmente apunta a legitimar procesos sin la suficiente vinculación, lo que termina generando desconfianza, incredulidad y decepción entre los participantes.

Comprendida así, la participación contribuye a abrir los procesos de financiamiento climático para que sean entendidos por un número mayor de personas, quienes definitivamente tendrán algo que decir y aportar respecto de estas definiciones. Teniendo información y espacios de participación, la sociedad civil puede discutir e intentar incidir en la toma de decisiones y contribuir con sus propias visiones.

Al tener un “espacio en la mesa” se asegura que al menos las problemáticas hayan sido expuestas, escuchadas e idealmente consideradas por los tomadores de decisiones. Es decir, la participación social incorpora en la arquitectura del financiamiento climático condiciones de igualdad e inclusión social que permiten tomar decisiones mejor informadas y basadas en las realidades sociales existentes, donde reducir la vulnerabilidad y encaminarnos hacia sendas más sostenibles y bajas en carbono, se tornan una urgencia y prioridad.

VI. CONCLUSIÓN

Considerando que el cambio climático es un problema de atención urgente, que la acción temprana ahorrará dinero a los países y que los recursos disponibles son restringidos, el priorizar y definir hacia donde irán estos fondos, se ha convertido en un tema central en las negociaciones internacionales de cambio climático.

Este debate adquiere especial importancia para América Latina y el Caribe por sus altos impactos en adaptación y los desafíos que debe afrontar en materia de financiamiento climático, donde los recursos son limitados, han disminuido

a lo largo del tiempo, han estado mal distribuidos entre los países de la región y se han destinado en forma desbalanceada a actividades de mitigación por sobre adaptación (Schalatek *et al.*, 2013).

Para enfrentar estos desafíos es necesario garantizar condiciones mínimas para una buena gobernanza climática, que promuevan la construcción de una arquitectura de financiamiento climático transparente y público, con rendición de cuentas y participación ciudadana. Estas condiciones contribuirán no solo a mejorar la eficacia y efectividad del gasto en financiamiento climático, sino también a definir y conceptualizar en mejor forma lo que se entiende por el mismo. A su vez contribuirán a evitar la corrupción y malversación del gasto público, incentivando la inversión climática en América Latina y el Caribe.

La participación ciudadana es también una condición esencial, ya que aumenta la coherencia entre lo que se financia y lo que se necesita financiar de acuerdo a las necesidades nacionales, acercando las prioridades sociales al espacio de toma de decisiones. Además, facilita la identificación de barreras y vías de solución en materia de financiamiento climático y fomenta la inclusión e igualdad social, nivelando la cancha entre los actores involucrados en los procesos de financiamiento climático. De esta forma las decisiones sobre cómo y dónde invertir para reducir las emisiones y vulnerabilidad considerarán a quienes están siendo más afectados/as por dichos impactos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA SÁNCHEZ, María Dolores (2014) *Experiencias internacionales en transparencia fiscal*. CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo (146). Santiago, Chile. Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/52060/Experienciasinternacionales.pdf>>
- BALLESTEROS, Athena y RAMKUMAR, Vivek (2010) *Gobernabilidad del financiamiento climático: la importancia de lineamientos para la preparación de reportes y mecanismos de revisión para garantizar la transparencia y rendición de cuentas*. En International Budget Partnership. Budget Brief. Año 03. No 11. Revisado 20 de julio de 2014 Disponible en <<http://internationalbudget.org/budget-briefs/brief11spa/>>
- BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antonio; FUENTES, Juan Alberto y PÉREZ, Ricardo (2014) *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014. Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas*. CEPAL. Santiago, Chile. Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/52008/PanoramaFiscal2014.pdf>>
- BUCHNER Barbara, STADELMANN Martin, WILKINSON Jane, MAZZA Federico, ROSENBERG Anja y ABRAMSKIEHN Dario (2013) *The Global Landscape of Climate Finance*. Climate Policy Initiative.
- COSTA, E.y FUENTES, P. (2011) “*La participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental*”. En Fiscalía del Medio Ambiente. Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental. Año III. No 3. Santiago, Chile.
- NAKHOODA, Smita; FRANSEN, Taryn; KURAMOCHI, Takeshi; CARAVANI, Alice; PRIZZON, Annalisa; SHIMIZU, Noriko; TILLEY, Helen, HALIMANJAYA, Aidy y WELHAM, Bryn. (2013) *Mobilising International Climate Finance: Lessons from the Fast-Start Finance Period*.

- En Overseas Development Institute (ODI), World Resources Institute (WRI), Institute for Global Environmental Strategies (IGES), Open Climate Network. Revisado el 22 de julio de 2014 Disponible en: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8686.pdf>>
- PORTER, Gareth; BIRD, Neil; KAUR, Nanki y PESKETT, Leo. (2008) *New Finance for Climate Change and the Environment*. Washington, DC: WWF and Heinrich Böll Foundation. Disponible en: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3882.pdf>>
- ROTTA, S. y ÁVILA, M. (2013) *An Assessment of Climate Finance Governance Peru*. En Proética. Capítulo Peruano de Transparency International. Revisado el 21 de julio de 2014 en <<http://es.scribd.com/doc/212279550/Assessment-of-climate-finance-Peru-2013>>
- SCHALATEK, Liane, et al (2012) *Reseña temática sobre el financiamiento para el clima: Financiamiento para la adaptación*. Disponible en: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8715.pdf>>
- SCHALATEK, Liane et al (2013) *Los principios y los criterios del financiamiento público para el clima: un marco normativo*. Disponible en: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8710.pdf>>
- SCHALATEK, Liane et al (2013) *Reseña regional sobre el financiamiento para el clima: América Latina y el Caribe*. Disponible en: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8721.pdf>>
- STERN, Nicholas (2007) *The economics of climate change: The Stern review*. Cambridge, Cambridge University Press.
- STERN, Nicholas (2009) *Blueprint for a Safer Planet: How to Manage Climate Change and Create a New Era of Progress and Prosperity*. London, The Bodley Head.
- SMALLRIDGE, Diana; BUCHNER, Barbara; TRABACCHI, Chiara; NETTO, María, GOMES LORENZO, José Juan y SERRA, Lucila (2013) *El rol de los bancos nacionales de desarrollo en catalizar el financiamiento climático internacional*. En Banco Interamericano de Desarrollo. Revisado el 21 de julio de 2014. Disponible en <<http://publications.iadb.org/handle/11319/3478?locale-attribute=es>>
- TIRPAK, Dennis; BROWN, Louise y RONQUILLO-BALLESTEROS, Athena. (2014) *Monitoring Climate Finance in Developing Countries: Challenges and Next Steps (Working Paper)*. En World Resources Institute (WRI). Revisado el 22 de julio de 2014 en <<http://www.wri.org/publication/monitoring-climate-finance-developing-countries-challenges-and-next-steps>>