

Adicionalidad en el financiamiento para el cambio climático: Definiciones emergentes y sus implicaciones.

Acuerdo de Copenhague, negociaciones de la CMNUCC y un vistazo al camino por delante.

*Por Liane Schalatek, Fundación Heinrich Böll Noerteamérica y,
Neil Bird¹ y Jessica Brown, Overseas Development Institute.*

Junio 2010

I. Introducción

El Acuerdo de Copenhague hace un llamado a un compromiso colectivo para que los países desarrollados proporcionen “...recursos nuevos y adicionales... en una cantidad próxima a los 30,000 millones de dólares para el periodo 2010-2012, con un reparto equilibrado entre la adaptación y mitigación... [y, en] el contexto de las acciones de mitigación significativa y de la transparencia en la aplicación, los países desarrollados se comprometen con el objetivo de movilizar conjuntamente 100,000 millones de dólares al año en 2020 para atender las necesidades de los países en desarrollo.” Desplegar rápidamente y con éxito dicho financiamiento público internacional es un primer paso crítico para que los países en desarrollo se adapten al cambio climático y persigan acciones que les permitan avanzar hacia un desarrollo bajo en emisiones de dióxido de carbono. Sin embargo, sigue sin estar claro (1) cómo se define adicionalidad en el Acuerdo de Copenhague, cuando promete “recursos nuevos y adicionales”, y (2) cómo van a reunirse esas enormes sumas de dinero. En el Acuerdo se dejan de lado estas consideraciones, aun cuando son fundamentales para garantizar que se cumpla con los compromisos financieros y que se asegure que los fondos públicos internacionales no se tomen de aquellos fondos de largo plazo ya comprometidos para apoyar el desarrollo en países pobres. Por ello, es que se requiere de mayor reflexión en torno a cómo se va a definir “nuevos y adicionales” y qué implicación tiene dicha definición para los países en desarrollo.

Este documento explora dos aspectos centrales:

- ¿Cómo definen adicionalidad las y los diferentes actores políticos?
- ¿Cuáles son las implicaciones técnicas y políticas de estas definiciones? y ¿qué requieren las diversas definiciones, en términos de seguimiento y medición, reporte y verificación (MRV por sus siglas en inglés) del financiamiento?

II. Definiciones emergentes de la adicionalidad en el financiamiento para el climático

¹ Para correspondencia dirigida a los autores, favor de escribir a: j.brown@odi.org.uk.

La Comisión Europea está solicitando que todos los Estados Miembros de la UE declaren sus definiciones operativas de financiamiento nuevo y adicional, con el objetivo de contar con una definición común y unificada para el 2013. A la luz de este esfuerzo, la UE —a través del Grupo de Trabajo Conjunto sobre Aspectos Financieros del Cambio Climático conformado por el Comité Económico y Financiero (CEF), y el Comité de Política Económica, ambos integrantes del Consejo de la Unión Europea— reúne y organiza definiciones para evaluar financiamiento público internacional “adicional” para el cambio climático (*EU Presidency Questionnaire on fast start finance, 2010*). En la base de datos con la que ya se cuenta, las siguientes son las cuatro definiciones más destacadas en el debate actual:

- 1. Financiamiento para el cambio climático clasificado como asistencia, pero adicional al (mayor que y por encima del) objetivo del '0.7%' para asistencia oficial destinada al desarrollo (AOD):** Esta definición hace referencia al compromiso reiterado de los gobiernos del mundo para comprometer 0.7% del índice nacional bruto (INB) de los países ricos como asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Este objetivo se mencionó por primera vez en una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970 que establece: “Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio [*sic*] una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto...” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1970). Esta meta ha quedado reafirmada en muchos acuerdos internacionales a lo largo de los años y, en 2005, donadores individuales se comprometieron unilateralmente a alcanzar el objetivo de 0.7% para 2015 (Consejo de la Unión Europea, 2005). En el marco de esta primera definición, cualquier financiamiento destinado al cambio climático debe ser adicional a, -esto es, mayor que y por encima de-, ese 0.7% del PIB comprometido, el cual se estableció en el contexto de las necesidades de los países en desarrollo pero *previo a que se reconociera el cambio climático* y, por tanto, no cuenta como financiamiento adicional necesario para responder al cambio climático. Esta definición la apoyan Noruega y Países Bajos.
- 2. Incremento por encima de los niveles de la AOD gastados en 2009, en acciones climáticas:** Esta definición implica que los desembolsos de AOD-2009 para cambio climático deben establecer el nivel de referencia; de forma que cualquier nuevo financiamiento AOD destinado a enfrentar el cambio climático y que se encuentre por encima de ese nivel de referencia puede considerarse adicional. Por ejemplo, si el país X dio un millón de dólares para responder al cambio climático en 2009, y tiene planeado dar 2.5 millones de dólares en 2010, se considerará que 1.5 millones de dólares son adicionales (es decir, a los 2.5

millones de dólares se le sustrae el nivel de referencia, esto es, 1 millón de esa misma moneda). Esta definición tiene el respaldo de Alemania.²

3. **Incrementar los niveles de la AOD, de forma que incluya financiamiento para el cambio climático pero especificando un porcentaje:** Esta definición, apoyada por el ex-primer ministro británico Gordon Brown, sugiere que el financiamiento para el cambio climático debe formar parte del gasto en asistencia tradicional, pero con la salvedad de que se limite a una cierta porción. Brown especificó lo siguiente: “En el Reino Unido limitaremos tales gastos a 10% de nuestra asistencia oficial para el desarrollo.” (Discurso pronunciado en 2009). Se reconoce que además del 10% de AOD, se necesitarán otras fuentes de financiamiento (distintas a las de AOD) para responder a las necesidades del cambio climático.
4. **Incrementar el financiamiento para el cambio climático sin vincularlo a la AOD:** Esta definición sugiere una total separación entre AOD y financiamiento para el cambio climático. En el marco de este enfoque la AOD tendría que seguirse destinando específicamente a actividades tradicionalmente consideradas para el desarrollo, mientras que el financiamiento para el cambio climático tendría que provenir de otras fuentes de financiamiento no categorizadas como AOD.

¿Qué implican cada una de estas definiciones? y ¿cuáles son las implicaciones técnicas y políticas de cada una de ellas?

Definición 1: Financiamiento para el cambio climático clasificado como asistencia, pero adicional al (mayor que y por encima del) objetivo del '0.7%' para asistencia oficial destinada al desarrollo (AOD)

Definir en qué consiste la adicionalidad del financiamiento destinado al cambio climático, es decir, que sea mayor o esté por encima del 0.7% del INB (objetivo para la AOD del gobierno donante) es algo relativamente sencillo. También, hay muchas probabilidades de que la comunidad internacional dedicada al desarrollo respalde considerablemente esta definición, pues no está en sus intenciones el desviar fondos ya comprometidos desde hace tiempo para apoyar las necesidades tradicionales de desarrollo de los países pobres. Asimismo, esta definición no limita necesariamente el financiamiento para el cambio climático a la AOD, por el contrario, sugiere que el financiamiento para el cambio climático que se considera como AOD debe ser adicional al 0.7% mencionado. Desde un punto de vista técnico es posible determinar el

² Oficialmente Alemania emplea una definición que contiene dos elementos para establecer lo que entiende por “adicionales”. Dicha definición toma en consideración —además de la línea base de AOD2009 gastada en actividades de cambio climático— todo financiamiento generado por nuevas fuentes de financiamiento, como el ingreso proveniente de la subasta de sus unidades de emisiones permitidas en el marco de Sistema Europeo de Comercio de Emisiones; parte de ese ingreso fluye en su Iniciativa Internacional para la Protección del Clima (IKI, por sus siglas en alemán), que inició en 2008.

financiamiento para el cambio climático considerado como AOD, dado que la OCDE ya hace seguimiento del 0.7% objetivo, en términos de los fondos que los gobiernos donantes ya han desembolsado. Sin embargo, desde una perspectiva política, hay que señalar que la mayor parte de los gobiernos donantes ha experimentado dificultades considerables para alcanzar el 0.7% objetivo. En efecto, de los 23 gobiernos donantes de los que recientemente se tiene informes en la base de datos de la OCDE, sólo 5 han alcanzado su objetivo (página electrónica de la OCDE, 2010). Esta definición también hay que enmarcarla en el contexto actual de restricciones fiscales mundiales y de la crisis del euro en Europa. Si las economías en general se contraen, el 0.7% del INB de este año será mucho menor en comparación con el 0.7% del INB de 2009. También hay cierta evidencia que algunos países de la UE han comenzado a revisar las proyecciones de crecimiento de su AOD y podrían reducirla como un porcentaje del INB para 2011 (véase, por ejemplo, “*Denmark freezes spending to shrink public deficit*” [Dinamarca congela gasto para reducir déficit público], 19 de mayo de 2010).

Definición 2: Incremento por encima de los niveles de la AOD gastados en 2009, en actividades climáticas

Esta definición —que implica que los desembolsos AOD-2009 deben establecer el nivel de referencia para el financiamiento destinado a cambio climático— al igual que la primera definición, tiene pocas complicaciones. Ya existe una base en relación con la cual se informa a la OCDE, instancia que al mismo tiempo hace seguimiento. Sin embargo, dicho seguimiento tiene serias deficiencias con respecto a la AOD vinculada con el tema climático y, en consecuencia, es muy probable que la línea base 2009 del financiamiento AOD relacionado con el clima que cada país aporta sea imprecisa en el mejor de los casos (las deficiencias en el seguimiento que hace la OCDE las discutiremos *infra* en la sección III). Además, debido a que cada país donante ha aportado diferentes cantidades de AOD (y AOD vinculada al tema climático) en 2009, algunas adheridas a los compromisos previos de financiamiento para el desarrollo y otras no, las implicaciones para una línea base 2009 no son las mismas para todos los países donantes.

En efecto, Holanda ya alcanzó su objetivo de 0.7% de AOD, lo cual quiere decir que para los holandeses cada dinero adicional que gasten puede ir al cambio climático y queda garantizado que no son fondos desviados de previos compromisos para el desarrollo. En contraste, Estados Unidos que tan sólo ha aportado 0.2% hacia su AOD en 2009 (página electrónica de la OCDE, 2010) y ha hecho aportaciones limitadas para apoyar acciones vinculadas al cambio climático en países en desarrollo (véase por ejemplo el informe de los depósitos estadounidenses en www.ClimateFundsUpdate.org), establecer una línea base 2009 significaría que la futura AOD destinada al cambio climático podría provenir -y de hecho así sería- de su objetivo de 0.7% para el desarrollo, y aún así causaría la impresión que lo adicional se incrementó significativamente. Asimismo, a países como éste da una “ventaja de último minuto” sobre los países que ya alcanzaron su 0.7% objetivo, y que tendrán que adherirse a una línea base más alta de aportaciones para el cambio climático. Estos dos

ejemplos demuestran que tal definición, de ser aceptada internacionalmente, tendría diferentes implicaciones en términos de equidad entre donantes y una posible desviación del 0.7% previo que se había asignado a la AOD.

Definición 3: Incrementar los niveles de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), de forma que incluya financiamiento para el cambio climático pero especificando un porcentaje (p.ej., a X%)

Aquí, el financiamiento para el cambio climático está considerado como parte de la AOD, aunque limitado a un cierto porcentaje de gasto AOD. Si los niveles generales de la AOD subieran de forma tal que dicho incremento excediera el porcentaje nominal asignado al clima, dicho porcentaje no incidiría en los flujos financieros destinados al desarrollo. Por ejemplo, Reino Unido gasta 11.5 mil millones de dólares en AOD en 2009 (<http://webnet.oecd.org/oda2009/>). Para evitar una reducción en apoyo AOD tradicional y suponiendo que 10% iría a cambio climático, el nivel de AOD de Reino Unido tendría que incrementarse a 12.65 mil millones de dólares en 2010 para evitar desviar gasto ya comprometido para el desarrollo ($11.5 \text{ mmd} \times 110\% = 12.65 \text{ mmd}$).

¿Qué porcentaje del gasto para desarrollo sería el nivel correcto destinado a cambio climático? Suponiendo que la AOD sea el *único* canal de financiamiento público internacional para el cambio climático, dicho financiamiento podría calcularse reuniendo información sobre necesidades mundiales estimadas de desarrollo junto con necesidades estimadas vinculadas al cambio climático en los países en desarrollo y valorar qué porcentaje del monto total se requiere para financiamiento climático. Sin embargo, sería justo suponer, como el ex-primer ministro Brown lo declaró para Reino Unido, que el porcentaje que procede de la AOD sólo es una fracción del total de los flujos de financiamiento destinados a responder al cambio climático (el ex-primer ministro Brown declaró que tendría que haber una combinación del mercado de carbono, fuentes nuevas y adicionales de financiamiento predecible y un monto limitado de asistencia para el desarrollo).

La declaración británica de 10% de AOD destinada al cambio climático fue formulada en el contexto de la entrega de fondos que “...claramente respondan tanto a los objetivos de reducción de la pobreza como a los objetivos de adaptación y mitigación...” (discurso de Brown, 2009). Entonces, para entender qué porcentaje de AOD es el correcto para financiamiento climático, uno necesita saber los costos del cambio climático, en donde se empaten “tanto los objetivos de reducción de la pobreza y los objetivos de adaptación y mitigación”. Costos que, ciertamente, son difíciles de valorar.

En realidad, muchos países en desarrollo —si no es que todos— necesitan desarrollar y comenzar a aplicar medidas de desarrollo con bajas emisiones de dióxido de carbono, ello implica que las inversiones para “mitigación” y crecimiento favorable para los pobres, reducción de la pobreza, desarrollo del sector privado, infraestructura y otros desarrollos sectoriales tendrán que estar estrechamente vinculados, en la medida que el

crecimiento y el desarrollo necesitan ser bajos en emisiones de dióxido carbono. Lo mismo sucede (e incluso más evidente) con la adaptación, en tanto que está muy estrechamente vinculada con las temáticas de reducción de la pobreza, agricultura y alimentación, y seguridad hídrica. De hecho, hacer una distinción entre objetivos de desarrollo e inversiones climáticas no tiene sentido en muchos casos, en tanto que “emisiones bajas” y “resiliencia-climática” no son sectores específicos sino enfoques que hay que integrar al desarrollo y crecimiento. Este argumento socava la justificación para adoptar un porcentaje meta.

Dado que para algunos objetivos vinculados con el clima hay un empate muy claro y directo con la reducción de la pobreza, como la adaptación en los países menos adelantados, es lógico que un porcentaje de la AOD pueda ir a tales esfuerzos. Pero debido a que es muy probable que no haya una línea divisoria clara entre desarrollo y cambio climático, es muy importante garantizar que los canales de financiamiento distintos a la AOD y que se creen para el cambio climático se lleven a la palestra de la discusión del gasto internacional para desarrollo.

Para los gobiernos que no han alcanzado su objetivo del 0.7%, establecer un porcentaje en relación con los gastos de la AOD implica que el financiamiento se base en las aportaciones actuales, incluso si son insuficientes. También significa que para los países que no han alcanzado su 0.7%, tomar y desviar un porcentaje de su objetivo significa una desviación en sus prioridades a menos que haya un incremento significativo año con año en la AOD total.

Definición 4: Separar completamente el financiamiento AOD y el financiamiento para el cambio climático

Separar completamente el financiamiento AOD del financiamiento para el cambio climático permitiría dar lugar a las preocupaciones sobre la posible desviación de fondos AOD que ya habían sido comprometidos para desarrollo. Sin embargo, dado que la AOD es simplemente una forma de medir y hacer seguimiento de los flujos de financiamiento internacional público, el separar AOD y financiamiento para el cambio climático no implica el cómo van a recabarse los fondos adicionales. Esta definición podría implicar que, o bien se recabarían fondos adicionales a partir de una línea de presupuesto nacional (la fuente de financiamiento para AOD) o bien a partir de nuevos mecanismos de generación de ingresos o ambas cosas. Lo crucial es que dichos fondos no se contarían como destinados a AOD. El punto clave aquí es la separación del financiamiento en la fuente. Sin embargo, como ya mencionamos *supra*, es necesario llevar a la palestra de la discusión de los flujos AOD existentes, los flujos de financiamiento público internacional para el cambio climático, asegurando que los fondos estén coordinados a nivel de los beneficiados. Probablemente esto va a ser complicado técnicamente pero es algo que se necesita hacer. Además, si hay acuerdo internacional sobre esta definición y se introduce un nuevo mecanismo de financiamiento, va a ser un desafío político significativo para los países donantes

acordar cómo sería este nuevo mecanismo, quién estaría a cargo del seguimiento del financiamiento y cómo se haría dicho seguimiento.

Utilizar esta definición de lo adicional, sería una acción políticamente progresista que podría llevar a incrementar la confianza entre el Norte y el Sur. Crear un nuevo mecanismo financiero con reglas y procedimientos distintos a los de la cooperación para el desarrollo tradicional podría romper la relación donante-beneficiado comúnmente asociada con la AOD y su relación de poder desigual.

Las cuatro definiciones de financiamiento climático adicional

	Definición	Consideraciones técnicas	Consideraciones políticas
1	Asistencia que es adicional (mayor que y por encima de) al objetivo de 0.7% de la AOD	Fácil de monitorear dado que se mide un incremento en el nivel de desembolso. Técnicamente factible pero hace que surjan preguntas sobre la validez del sistema de seguimiento de la AOD y qué se cuenta como financiamiento climático.	En primer lugar, la mayor parte de los países tienen dificultades para alcanzar el 0.7%, por lo cual es un desafío político incrementar dicho objetivo. Apoyo de la comunidad internacional dedicada al desarrollo.
2	Incremento al financiamiento para el cambio climático sobre los niveles de la AOD-2009 y dirigirlo a actividades para el cambio climático	Fácil de monitorear dado que es una manera de medir el incremento de desembolso y técnicamente factible, sin embargo, hay problemas con el seguimiento actual de la AOD. No habría desviación de los objetivos de desarrollo en el caso de los donantes que ya hayan alcanzado su 0.7%, pero podría no ser el caso para aquellos que no lo han alcanzado.	Algunos problemas para establecer el año 2009 como línea base; implica diferentes cosas dependiendo de si el donante ya alcanzó su 0.7% o no. Aquellos donantes que no hayan aportado a la AOD financiamiento relacionado al clima, antes de 2009, tendrán una línea base más baja en comparación con aquellos que sí lo hayan realizado, implicando problemas de equidad.
3	Incremento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que incluye financiamiento para el cambio climático, pero limitado (p.ej. un X%)	Desviar asistencia hacia financiamiento climático ocasiona un cambio en la composición del financiamiento si no se incrementan en general y suficientemente los niveles de la AOD. Problemas en torno a cómo saber qué porcentaje es el nivel correcto; e idealmente sólo debería poder aplicarse a los gobiernos que ya hayan alcanzado su 0.7%, de forma que el porcentaje de AOD gastado y destinado al cambio climático se encuentre por encima del 0.7% dedicado a las acciones para desarrollo. Aún así, necesita garantizar canales adicionales de financiamiento mayor y por encima de un porcentaje de la AOD, especialmente si está limitado a tan sólo 10% como es el caso con la propuesta de Reino Unido.	Los países que ya hayan alcanzado su 0.7% objetivo no quieren que aquellos que no lo han hecho sacrifiquen su objetivo original por objetivos para el cambio climático. Ello significa una desviación de las prioridades. Establecer un porcentaje del gasto AOD significa que el financiamiento se basa en las aportaciones actuales del país, incluso si son insuficientes. En consecuencia las aportaciones no se basan en la capacidad de pago, a diferencia de establecerlas en relación con un porcentaje del INB.
4	Separación total entre financiamiento AOD y financiamiento para el cambio climático	Hincapié en la separación de los fondos en la fuente. Necesita garantizar que las nuevas	Permitiría disipar las preocupaciones con respecto a que fondos AOD se desvíen de sus objetivos de desarrollo.

		fuentes de financiamiento se lleven a la palestra de la discusión de los flujos AOD existentes, aunque técnicamente sería un reto.	Es un desafío político acordar cómo sería el mecanismo financiero, quién estaría a cargo del seguimiento y cómo se haría dicho seguimiento.
--	--	--	---

En resumen, hay distintas implicaciones en cuanto a cómo recaudar financiamiento para el cambio climático, cómo medirlo, cómo canalizarlo y cómo contarlo; dependiendo de cómo se defina la adicionalidad. Se requieren definiciones claras y debe buscarse un acuerdo internacional, tomando en consideración las diversas implicaciones que hemos destacado *supra*. Aun cuando algunas de estas definiciones reflejan la posición de Estados Miembro de la Unión Europea, se requiere de mayor información con respecto a las preferencias que otros países tradicionalmente donantes tengan en relación con la definición de adicionalidad como en los casos de Estados Unidos y Japón (claramente de los apoyos más importantes del financiamiento público internacional), así como de aquellos nuevos países que comienzan a ofrecer financiamiento climático internacional, como lo son Brasil y China.

III. Avanzando: formas de operativizar la adicionalidad en el financiamiento para el climático.

Situación presente

La mayor parte de las definiciones de “adicionalidad” implican que la AOD seguirá siendo una fuente de financiamiento para el cambio climático y, por lo menos en el corto plazo, probablemente seguirá siendo un canal significativo. Por ello, en relación con el seguimiento de los flujos de AOD es importante garantizar el saber cuánto dinero va hacia el cambio climático y qué es lo que podría considerarse como adicional. Sin embargo, esto hace que surjan dudas en torno a la validez del sistema actual de seguimiento para la AOD.

A la fecha, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD OCDE) —que es el responsable de informar sobre todos los flujos de la AOD— descansa en el informe que los países donantes presentan con respecto a los “Marcadores de Rio (Rio Markers)” para el cambio climático. Cuando los países desarrollados firmaron las tres Convenciones de Rio en 1992, acordaron apoyar a los países en desarrollo en cuanto a la aplicación de dichas convenciones. Desde 1998, el CAD ha monitoreado la ayuda destinada a cumplir con los objetivos de las Convenciones de Rio, para lo cual utiliza el Sistema de Declaración de los Acreedores (CRS, por sus siglas en inglés) y sus marcadores de Rio, incluido su objetivo “relacionado con el cambio climático” De acuerdo con la definición que los marcadores de Rio hacen de financiamiento relacionado con el cambio climático, una actividad deberá quedar clasificada como relacionada con el cambio climático si “contribuye al objetivo de la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencia antropógenas peligrosas en el sistema climático, promoviendo

esfuerzos para reducir o limitar emisiones de GEI o mejorar la absorción de GEI.”³ Así, las actividades quedan marcadas dependiendo de si su objetivo “principal” es o no el cambio climático (marcador a “1”) o si su objetivo es “significativo” (marcador a “2”). En la práctica, el sistema para hacer seguimiento de los flujos de AOD —particularmente de los flujos de AOD relacionados con el cambio climático— es imperfecto. Entre sus limitantes se encuentran:

- Que hasta muy recientemente se hizo obligatorio para los donantes que informan al CAD aplicar los marcadores de Rio, por ello no se podrá hacer una medición significativa de los flujos sino hasta 2013-2014 (Huhtala *et al.*, 2010).
- El marcador relacionado con el cambio climático sólo se ha aplicado a acciones de mitigación. En diciembre de 2009 los integrantes del CAD aprobaron incluir un nuevo marcador para hacer seguimiento de la adaptación (a partir del próximo año se comenzará a informar sobre los flujos utilizando el nuevo marcador de adaptación).
- Sólo se informa sobre los flujos bilaterales relacionados con el cambio climático. Las agencias multilaterales no utilizan el marcador cuando presentan informes de sus flujos ante el CAD.
- Presentar informes relativos a proyectos relacionados con el cambio climático financiados a lo largo de varios años podría no ser exacto debido a que los informes sobre asistencia son anuales. A las Partes no se les pide eliminar de los informes aquellos proyectos que fueron enlistados un año, pero que en años subsecuentes fueron cancelados (Tirpak *et al.*, 2010).
- El CAD OCDE sólo permite hacer seguimiento de proyectos o seguimiento sectorial de flujos relacionados con el cambio climático; no se puede hacer seguimiento de dichos flujos vía apoyo al presupuesto general. Esto podría adquirir mayor relevancia en el futuro en la medida que el apoyo al desarrollo relacionado con el cambio climático avanza hacia formas programáticas.
- Dado que son los gobiernos donantes quienes definen sus propios proyectos como relacionados o no con el cambio climático, es muy probable que la agencia de cada donante tenga interpretaciones distintas de qué quiere decir “relacionado con el clima”. También quienes presentan informes sentirían la presión de determinar el gasto como relacionado con el clima para satisfacer el criterio de “nuevo y adicional” por lo que podrían sesgar la información (Roberts *et al.*, 2010).
- Dado que los marcadores están abiertos a la interpretación por parte de cada una de las agencias de los donantes, no hay una compatibilidad estricta entre países.
- A la fecha, las categorías 1 y 2 de marcadores climáticos (“principal” y “significativo”) cuentan a favor de la AOD del país relacionada con el clima. La definición de estas categorías es muy amplia y queda abierta a la interpretación. A la fecha no hay acuerdo internacional en torno a si una u otra, o ambas categorías deberían contar para cubrir el objetivo de “adicionalidad”.

³ Nótese que esto limita la definición de actividades relacionadas con el cambio climático a actividades de mitigación.

- No hay una metodología internacionalmente acordada para hacer seguimiento de la participación exacta del gasto en asistencia que aporta a la mitigación o adaptación al cambio climático (CAD OCDE, 2009).

Con la excepción de los fondos específicos (como el Fondo de Adaptación y los Fondos de Inversión en el Clima), hacer seguimiento de las aportaciones que los donantes hacen para las acciones climáticas resulta todo un desafío. Esto es particularmente difícil en relación con la adaptación, dado su vínculo con el desarrollo. Los marcadores de Rio proporcionan *en el mejor de los casos* una cuantificación aproximada del monto de asistencia dedicada al cambio climático y *en el peor de los casos* una cifra engañosa de dicha asistencia.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) también exige que las Partes informen sobre el financiamiento para cambio climático que asignan a los países en desarrollo. Las directrices exigen que las Partes al Convenio indiquen qué fondos “nuevos y adicionales” han proporcionado, esto en cumplimiento del artículo 4.3, y que expliquen cómo determinaron que dichos recursos financieros son de hecho “nuevos y adicionales”. Sin embargo, al preparar un resumen de información financiera basada en los informes presentados, la Secretaría del CMNUCC encontró varias cuestiones metodológicas y de presentación de informes que limitaron la utilidad de su análisis (para mayores detalles véase Tirpak *et al.*, 2010). El informe que presenta el CMNUCC no es abarcador y los esfuerzos que otras instituciones realizan para llenar los vacíos aún están en proceso.

Opciones futuras para el seguimiento al financiamiento para el cambio climático

Suponiendo que la AOD continúe siendo una fuente importante de financiamiento para el cambio climático, ¿qué soluciones habría para el seguimiento de dicho financiamiento en el futuro y que, además, ayuden a asegurar que sea adicional? Una opción es crear una nueva forma de dar seguimiento, que se deshaga totalmente de los marcadores de Rio y que en lugar suyo separe flujos dedicados al desarrollo y flujos para cambio climático, de forma que ambos reflejen el objetivo básico de la asistencia financiera, esto es, evitar inflar números y la duplicidad. Los flujos para el cambio climático podrían subdividirse por temas (eficiencia energética, adaptación relacionada con el agua, deforestación, etc.) lo mismo que por país. Otra posible solución sería seguir con la misma forma de hacer seguimiento pero fortaleciendo el monitoreo del financiamiento climático haciendo que (1) los marcadores de Rio sean obligatorios para mitigación y adaptación; (2) refinando los marcadores de Rio para hacerlos más precisos y que sean sustanciosos; (3) informando únicamente sobre el nivel 1 de los marcadores de Rio, y (4) creando estándares de monitoreo y presentación de informes para financiadoras multilaterales y donantes externos al CAD, de forma que sean consistentes con las metodologías adoptadas por el CAD OCDE. Asimismo, tendrían que considerarse incluir otras fuentes de financiamiento distintas al AOD (como transferencias financieras privadas, nacionales y Sur-Sur).

Un aspecto importante a considerar es que el financiamiento público internacional para apoyar a los países en desarrollo se está desplazando hacia formas “programáticas” de entrega de financiamiento, lo que implica avanzar hacia apoyo presupuestario y abandono de asistencia basada en proyectos. Este desplazamiento hacia la asistencia programática hará casi imposible separar financiamiento para “desarrollo” y financiamiento “climático”, y difícil de hacer coincidir “descenso de apoyo a resultados con ascenso de apoyo específico” (Huhtala *et al.*, 2010). El financiamiento externo sería totalmente *fungible** en el sistema de financiamiento nacional del país receptor (esto es, dependería de los gobiernos nacionales (receptores) transferir fondos para cubrir otros objetivos de política, si consideran que entran). De continuar esta tendencia, el monitoreo y el seguimiento de los flujos de financiamiento público internacional tendrían que desechar la cantidad de detalle con la que se informa en este momento ante el CRS de la OCDE (p.ej., marcadores de Rio, códigos de propósito, objetivos de política, etc.). El apoyo al financiamiento programático podría dificultar más el seguimiento de los flujos de financiamiento climático, lo cual destacaría la importancia de crear una *fuentes* nueva y adicional de financiamiento para cambio climático que sea fácil de seguir, pero que, al mismo tiempo, sea fácil de canalizar junto con otros flujos de financiamiento programático para desarrollo. Lo cual hace que adquiera una importancia todavía mayor hacer seguimiento de cómo los gobiernos receptores asignan su gasto.

IV. Conclusión, hay que recordar el objetivo final: cómo incrementar los niveles necesarios de financiamiento

Todas las definiciones previas sólo abordan cómo se cuentan los fondos y cómo se los canaliza del donante a los gobiernos receptores. No consideran cómo habrán de recabarse. Un aspecto positivo de lo anterior es que permite a los propios países la flexibilidad de decidir la mejor manera de recaudar el financiamiento adicional necesario para el cambio climático. En efecto, sea que los fondos se recaben por medio de los canales tradicionales o no, como el gasto presupuestario nacional, o mediante canales innovadores como la subasta de las unidades nacionales permitidas, las definiciones de lo adicional consideradas *supra* dejan que los países decidan cómo habrán de recabar el financiamiento adicional. Sin embargo, hay que hacer notar que dadas las restricciones presentes en los recursos públicos, no es muy probable que marcar el financiamiento público genere suficiente financiamiento. Esta es una consideración muy importante dado que el objetivo final sigue siendo incrementar sumas significativas y predecibles de financiamiento que ayuden a los países en desarrollo a lidiar con el cambio climático. En consecuencia, es muy probable que sea necesario apoyarse en fuentes nuevas e innovadoras de financiamiento —trascendiendo el gasto presupuestario tradicional— para alcanzar ese objetivo. La clave está en no descansar sobre fondos generados a través de canales tradicionales, sobre los que ya ejercen presión significativa otros grupos de interés.

* Se considera que un objeto es *fungible* con respecto a otro cuando presentan entre sí una igualdad de hecho que les permite desempeñar la misma función y por tanto ser intercambiables. N. de T.

En este marco, se han hecho varias propuestas bilaterales y multilaterales en las negociaciones internacionales para el cambio climático. Las propuestas buscan recabar ingresos adicionales para responder al cambio climático en los países en desarrollo,⁴ para ello se propone generar ingreso haciendo uso de una porción del ingreso proveniente del mercado de bonos de carbono o de manera más general a través de los impuestos o el gravamen fiscal a las emisiones de dióxido de carbono y viajes internacionales más que de fuentes de financiamiento AOD convencionales. En este momento todos los instrumentos internacionales de financiamiento para el cambio climático descansan en la AOD (con Excepción del Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto, cuyo financiamiento se hace a través del gravamen fiscal de 2% sobre los procedimientos de los mecanismos de desarrollo limpio (MDL), y parte de la alemana Iniciativa Climática Internacional (IKI, por sus siglas en alemán) financiada mediante la subasta nacional de unidades de emisiones permitidas.

El adjetivo *adicional* es más que eso, es un tema importante que requiere atención en este momento para asegurar que se canalice suficiente financiamiento hacia las necesidades del cambio climático. Por ello, el asunto de cómo definan la adicionalidad los gobiernos donantes necesita de la mayor atención y debate. Al mismo tiempo, lo que subyace a esta preocupación sobre la adicionalidad del financiamiento es la necesidad de asegurar fuentes nuevas e innovadoras de financiamiento que estén al alcance del control y regulación de los gobiernos. Tales sumas tienen que ser suficientemente grandes para garantizar que los países desarrollados cumplan con sus obligaciones relativas al financiamiento para el desarrollo y el cambio climático, y también satisfagan las necesidades de desarrollo y de respuesta al cambio climático de los países en desarrollo. Una vez asegurado que las nuevas fuentes de financiamiento cuentan con montos suficientes, lo adicional será menos preocupante, pues se eliminará la necesidad de descansar en la AOD como principal fuente de financiamiento. Entonces, en la práctica, el reto más bien será que haya una entrega continua de asistencia.

⁴ Para mayor información véase Brown, 2009.

Otras fuentes

Banco Mundial, “Monitoring Climate Finance and ODA”, mayo, 2010.
<http://beta.worldbank.org/climatechange/sites/default/files/documents/DCFIB%20%231- web.pdf>

IIED, “Baseline for trust: defining ‘new and additional’ climate funding”, junio, 2010.
<http://www.iied.org/pubs/display.php?o=17080IIED>

Project Catalyst, “Making Fast Start Finance work”, junio, 2010.
www.project-catalyst.info/images/publications/2010-06-07_project_catalyst_-_fast_start_finance_-_full_report_-_7_june_version.pdf

WRI, “Guidelines for Reporting Information on Climate Finance”, mayo, 2010.
<http://www.wri.org/publication/guidelines-for-reporting-information-on-climate-finance>

10

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2626 (XXV), párrafo 43, 19 de noviembre, 1970.

Bosch, E. (2009). “Development perspectives for a post-Copenhagen climate financing architecture”, versión preliminar para consulta, OCDE.

Bird, N. y J. Brown (2010). “International Climate Finance: Principles for European Support to Developing Countries”, EDC2020 documento de trabajo núm.6, European Development Co-operation to 2020: Bruselas.

Brown, J. (2009). Carbon Finance in Africa, preparado para el African Partnership Forum. <http://www.africapartnershipforum.org/dataoecd/29/56/43551050.pdf>

CAD OCDE (2009). “OECD Development Assistance Committee Tracks Aid in Support of Climate Change Mitigation and Adaptation”, nota informativa, diciembre 2009.

Consejo de la Unión Europea (2005), Comunicado de prensa 8817/05 (Presse 112), 2660th reunión del Consejo, Bruselas, 23 y 24 de mayo, 2005, p. 22. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/85008.pdf

Comisión Europea (2009). *Stepping up international climate finance: a European blueprint for the Copenhagen deal*. Comunicado dirigido a la Comisión del Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2009) 475/3, Bruselas.

Comunicación personal con Norbert Gorissen, German BMU, 9 de junio, 2010.

Roberts, T., M. Stadelmann y S. Huq (2010). “Copenhagen’s climate finance promise: six key questions”, documento informativo de IIED: <http://www.iiied.org/pubs/pdfs/17071IIED.pdf>

EU Presidency Questionnaire on fast start finance (2010). EFC EPC Joint Working Group on the economic and financial aspects of climate change, Bruselas, 9 de abril, 2010.

EU Side Event (3 de junio, 2010). “European Union's fast start funding: state of play”, Conversaciones de Bonn sobre Cambio Climático, junio, 2010: UNFCCC, Bonn.

France-Presse, Agence. “Denmark freezes spending to shrink public deficit”, última consulta 19 de mayo, 2010. Web. 9 Jun 2010. <http://news.malaysia.msn.com/business/article.aspx?cp-documentid=4099315>

Gordon Brown, discurso sobre cambio climático, 26 de junio, 2009. Última consulta, 19 de mayo, 2010. <http://www.number10.gov.uk/Page19813>

Huhtala, A., S. Curto y P. Ambrosi (2010). “Monitoring Climate Finance and ODA” World Bank Issues Brief #1.

<http://beta.worldbank.org/climatechange/sites/default/files/documents/DCFIB%20%231-web.pdf>

OCDE, página electrónica (2010): <http://webnet.oecd.org/oda2009/>

OCDE CRS, base de datos (2010): <http://stats.oecd.org/>

Página electrónica con la información más reciente de los fondos climáticos (2010). www.climatefundsupdate.org

Tirpak, Dennis *et al.* (2010). “Guidelines for Reporting Information on Climate Finance”. Documento de trabajo del WRI, World Resources Institute, Washington, D.C., disponible en línea en: <http://www.wri.org>.

Documentos informativos sobre políticas de financiamiento climático

Esta serie de documentos informativos sobre política proporciona comentarios independientes sobre temas de actualidad asociados con el debate internacional sobre financiamiento climático. La preparación de los documentos está a cargo de la Fundación Heinrich Böll y el *Overseas Development Institute* (ODI).

Se pueden consultar en línea: www.climatefundsupdate.org.

Documentos hasta ahora producidos:

1. ¿Dónde está el dinero? Estatus del financiamiento climático después de Copenhague
2. Financiamiento climático adicional: definiciones emergentes y sus implicaciones

La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx
Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx