



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Budget Brief

Año 03. No. 11. 2010

LAS OPINIONES QUE PRESENTA ESTA GACETA SON DEL AUTOR Y NO
NECESARIAMENTE REREPRESENTAN LA OPINIÓN DEL IBP

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

Athena Ballesteros and Vivek Ramkumar

La comunidad internacional se ha reunido para atender el reto del cambio climático global. A través del marco de la convención de las Naciones Unidas sobre cambio climático "United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC," los gobiernos participantes han acordado estabilizar la temperatura global promedio en un rango de 2° C y están comprometidos con un proceso de negociación respecto a qué se necesita hacer, quién lo debe de hacer, cuánto costará y quién lo va a pagar. La siguiente ronda de negociaciones es la conferencia de partes COP-16 (Conference of Parties) que tendrá lugar del 29 de noviembre al 10 de diciembre en Cancún, México. Uno de los puntos más críticos y delicados a discutir será llegar a un acuerdo sobre el financiamiento de la mitigación del cambio climático (las acciones para reducir las emisiones y estabilizar las temperaturas) y la adaptación (acciones para reducir el impacto de los presentes cambios climáticos y aumentar la resistencia a impactos futuros).

El COP-16 sigue la última ronda de negociaciones de Copenhague en diciembre 2009. En Copenhague los países se comprometieron con una estrategia de financiamiento de corto plazo, "fast start" y acordaron un paquete de largo plazo que ofrece fondos equitativos y adecuados para la mitigación y adaptación. Además de las decisiones sobre cómo el financiamiento del cambio climático se implementará a nivel internacional y nacional, ya sea mediante los procesos y agencias existentes o mediante nuevas instituciones y mecanismos se debe de llegar a un acuerdo sobre cómo asegurar que los flujos financieros sean completamente transparentes para promover decisiones sensatas sobre la distribución y uso de recursos, participación pública y vigilancia. Por ello las partes del COP-16 deben de decidir el formato y revisar el proceso de reportes financieros de países donatarios y receptores y garantizar que la gente dentro de los países tenga total acceso a esta información.

Los acuerdos alcanzados en Cancún sientan la base para un régimen robusto del clima a largo plazo. Será crítico para las partes negociantes llegar a decisiones sobre bloques de financiamiento clave que puedan implementarse inmediatamente y no caer en una postura en donde "nada se acuerda hasta que todo se acuerde." Simplemente no hay tiempo para eso. Los datos científicos más recientes indican que hay que acelerar ciertas decisiones si deseamos estabilizar las temperaturas a un nivel que no imponga riesgos.

Esta gaceta revisa el cambio climático en el último año y cómo el presente nivel de reportes es insuficiente para asegurar que los compromisos de financiamiento se cumplan y los fondos se utilicen efectivamente. Explora el importante papel de la sociedad civil y la participación pública, en países receptores de fondos para el clima, en la toma de decisiones y vigilancia y presenta recomendaciones para los mecanismos de reportes y participación pública para las COP-16 y futuras negociaciones.

Financiando nuestro futuro clima: ¿qué ha pasado desde Copenhague?

En Copenhague los países desarrollados se comprometieron a dar hasta US\$ 30 billones entre 2010 y 2012 en ayuda inmediata "fast-start finance" para inversiones para la adaptación y mitigación en países en vías de desarrollo. Para 2020 este compromiso de movilizar fondos de fuentes públicas y privadas se espera que aumente a US\$ 100 billones anualmente. Los presentes en Copenhague también acordaron un paquete balanceado "balanced package" de financiamiento para dar fondos a la mitigación y adaptación dándole prioridad a los países en vías de desarrollo que son más vulnerables a los impactos climáticos. En el acuerdo de Copenhague las partes también acordaron que el comienzo acelerado "fast start" y fondos comprometidos serían "nuevos y adicionales." Además de aclarar lo que se entiende por "balanceado" y "nuevo y adicional" y los mecanismos establecidos de financiamiento climático, existe una falta de confianza entre los países desarrollados y en vías de desarrollo que no se pueden ignorar. Los países desarrollados prometen recursos para la mitigación y adaptación para asegurar que esos fondos sean utilizados eficiente y efectivamente y que los países en vías de desarrollo quieren saber que los fondos se materializarán en la cantidad prometida y a tiempo. Para construir confianza es fundamental [un régimen de financiamiento climático totalmente transparente](#) en términos del flujo de recursos que entra a los países y del uso de mecanismos de vigilancia de las fuentes de recursos públicas y privadas. En vista de que los países donatarios y receptores tienen responsabilidad mutua y enfrentan presiones políticas internas y externas para usar los fondos del clima eficientemente, también comparten el interés en un régimen financiero transparente y responsable que asegure que sus esfuerzos individuales jamás sean afectados por corrupción y malos manejos en los procesos de financiamiento y ejecución.

Hasta la fecha, la investigación del World Resources Institute (WRI) indica que [las promesas de ayuda inmediata de países individuales](#) alcanzan US\$ 29 billones y los países han comenzado a hacer solicitudes presupuestarias y asignaciones para los recursos que han prometido. Aunque alguna información ya está disponible sobre las promesas individuales, se necesita mayor claridad sobre:

- los objetivos que cada país donatario planea apoyar;
- qué impacto tendrán los compromisos de cambio climático en los compromisos de otras prioridades de desarrollo;
- las instituciones que canalizarán los recursos; y
- qué países recibirán estos fondos.

Esta información es crítica para ambos en la tarea de exigirles rendición de cuentas a los países donatarios por sus compromisos y construir confianza entre las partes. Agregar la información conforme a países receptores y usos no intencionados puede apuntar a brechas en el flujo de recursos y guiar futuras asignaciones.

Monitoreo y seguimiento de los fondos de comienzo inmediato o "Fast Start": ¿quién está haciendo qué y cuáles son los retos?

La mayoría de los países desarrollados que forman parte de las negociaciones de cambio climático han publicado cierta información sobre sus compromisos "fast start." Por ejemplo en junio 2010 la Unión Europea (UE) presentó un esquema de la prestación de sus fondos y confirmó que los compromisos provenientes de la UE representan un total de 2.39 billones para 2010 y se estima que lleguen a EUR 7.55 billones entre 2010-2012 con las aportaciones de los 27 integrantes de la comisión. Del mismo modo Australia, Canadá, Estados Unidos y Japón han anunciado públicamente sus compromisos "fast start", (ver www.faststartfinance.org).

Además de los reportes nacionales sobre los compromisos han habido muchos esfuerzos por reunir bases de datos de todos los compromisos realizados hasta la fecha. En respuesta al llamado a información pública accesible y comprensiva sobre los fondos "fast start", los gobiernos de varios países, encabezados por los Países Bajos y en cooperación con el PNUD, UNEP, UNFCCC y el Banco Mundial lanzaron www.faststartfinance.org. El objetivo es que tanto los contribuyentes de países desarrollados y los receptores de países en vías de desarrollo ofrezcan información, pero hasta el momento no todos han participado.

Existen esfuerzos de parte de organizaciones independientes y no gubernamentales por reunir y publicar datos sobre el financiamiento "fast start." Éstos incluyen esfuerzos del Overseas Development Institute y de la Fundación Heinrich Boell (www.climatefundsupdate.org), el World Resources Institute (www.wri.org), el Project Catalyst (formado por la Climate Works Foundation y la European Climate Foundation), Oxfam, Climate Action Network y el World Development Movement.

El monitoreo de las promesas de ayuda financiera al clima presentan varios retos. Hasta la fecha la información que los países donatarios han publicado sobre sus promesas es incompleta y carece especificidad, impidiendo una valoración precisa del nivel de financiamiento y del impacto potencial para los países en vías de desarrollo. Además de la falta de detalles la información que se publica suele basarse en metodologías distintas para calcular las promesas y cubre distintos períodos y hasta carece de claridad sobre el balance de las asignaciones entre la adaptación y la mitigación.¹ Los reportes nacionales suelen no identificar cómo los fondos comprometidos se canalizarán a los países en vías de desarrollo, a través de instituciones bilaterales o multilaterales.

Bajo los presentes lineamientos de reportes de UNFCCC, los países donatarios supuestamente no sólo deben de incluir recursos financieros "nuevos y adicionales" con los que cuentan para enfrentar al cambio climático sino también indicar entre otras cosas: 1) cómo han determinado que dichos fondos son "nuevos y adicionales" para aquellos que ya están comprometidos; 2) cómo se canalizarán los fondos, es decir, mediante mecanismos bilaterales y regionales, o mediante instituciones multilaterales; y 3) las actividades del sector privado que cumplen con los compromisos nacionales bajo los lineamientos UNFCCC.²

La ausencia de un sistema común de preparar reportes dificulta el monitoreo de promesas de ayuda "fast start." Los sistemas de reportes actuales sobre financiamiento del clima bajo UNFCCC y el Comité de asistencia para el desarrollo de la OCDE, así como aquellos de

¹ Los fondos "Fast Start" se definen como aquellos comprometidos para 2010-2012; sin embargo, este período no se siguió por todos los países. Específicamente Noruega ha hecho promesas para 2010 pero no para 2011-2012; Australia, Canadá y Estados Unidos sólo han comprometido fondos para 2010 y 2011; y datos para Japón incluyen promesas para el período 2008-2012. (WRI)

² Ver UNFCCC: Decisión 4/CP.5 FCCC/CP/1999/7, resumida en Tirpak, et.al., 2010. "Guidelines for Reporting Information on Climate Change," World Resources Institute, Washington, D.C.

bancos de desarrollo multilaterales son descentralizados y no comprensivos. Los lineamientos deben crearse para reportar información financiera de manera comparable, transparente, completa, precisa y eficiente. Las partes del COP-16 deben comenzar un proceso de creación de guías que sienten las bases sobre cómo completar reportes sobre el flujo de recursos para el cambio climático en el largo plazo. Estas guías deben de basarse en estándares internacionales actuales de buenas prácticas de transparencia en el manejo de finanzas públicas a fin de aprovechar la capacidad existente y evitar cargas administrativas que acompañarán a los esquemas de cómo reportar las finanzas del cambio climático que varían de estos procesos establecidos. Por lo pronto debe de haber mayor transparencia en los reportes de países desarrollados a fin de demostrar que están cumpliendo con sus promesas "fast start."

La otra cara de la moneda: cómo asegurar que los fondos del clima se utilicen efectivamente

El monitoreo de los compromisos realizados por países donatarios es esencial para evaluar si la distribución de fondos para la mitigación y adaptación del clima son suficientes. Asimismo es crítico asegurar la transparencia y rendición de cuentas del destino de los fondos una vez que lleguen a los países receptores. Los componentes clave de un enfoque efectivo para administrar y monitorear el uso de los fondos del clima so: completa transparencia sobre la cantidad de fondos que entran al país y los detalles sobre cómo esos fondos se gastarán, el acceso público a toda esta información, fuertes mecanismos de vigilancia, y oportunidades para los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil de participar en la toma de decisiones, el monitoreo y la vigilancia.

Cada vez hay mayor evidencia de que cuando hay acceso a la información y oportunidades de participación de parte de organizaciones de la sociedad civil se puede contribuir a mejores decisiones sobre el gasto público y a exigirles rendición de cuentas a los gobiernos por el uso de recursos públicos, lo que conlleva a mejores resultados. Por ejemplo, en 2008 Fundar, un grupo de la sociedad civil en México usó el acceso a la información para crear una base de datos que monitorea cómo se distribuyen los fondos públicos de un programa de subsidio para campesinos diseñado para contrarrestar el impacto negativo del libre comercio en los campesinos pobres. Fundar logró usar los datos reunidos para documentar que una cantidad desproporcionada del subsidio se desviaba a un pequeño grupo de propietarios acaudalados. La gente se quejó públicamente y esto hizo que se aumentaran los subsidios a los campesinos pobres y se hicieron cambios a las regulaciones del programa para asegurar que los fondos lleguen a los beneficiarios.

Por otra parte, la falta de transparencia puede reducir la credibilidad de las políticas del gobierno y su efectividad. También puede abrir las puertas a corrupción, despilfarro y malversación del gasto, lo que a su vez reduce las políticas y acciones, incluyendo aquellos diseñados para la mitigación y adaptación del cambio climático.

Hemos descrito los límites de los reportes de financiamiento al cambio climático de parte de los donatarios, pero el International Budget Partnership (IBP) recientemente lanzó la Encuesta de presupuesto abierto 2010 y los resultados de un estudio sobre el acceso público a información presupuestaria gubernamental que indican que hay serias preocupaciones del lado de los receptores de la ayuda financiera sobre cambio climático. La Encuesta 2010 encontró que 74 de los 94 países evaluados no cumplieron con los estándares de transparencia y rendición de cuentas de los presupuestos nacionales y que 40 países no publicaron información presupuestaria relevante a sus ciudadanos. Sin esta información, es difícil para el público y las organizaciones de la sociedad civil exigirle rendición de cuentas al

gobierno o hacer aportaciones importantes que influyan las decisiones sobre el gasto público. Por lo tanto, es fundamental asegurar que los nuevos arreglos institucionales tengan niveles de transparencia y rendición de cuentas que garanticen la participación pública.

Mediante el uso de un subconjunto de preguntas el IBP calcula el Índice de presupuesto abierto (Open Budget Index, OBI), una escala comparativa de la cantidad de información presupuestaria que los gobiernos publican y las oportunidades de participación pública. El OBI 2010, asigna calificaciones desde 0 (poca o mínima información publicada) hasta 100 (extensa información publicada), presenta un panorama complejo de si los países con más probabilidades de recibir fondos para atender el cambio climático los administrarán de manera transparente y responsable. Por una parte, está Chile con (72), Brasil (71) e India (67) que juntos publican una cantidad importante de información. Por otra parte, muchos otros receptores potenciales de ayuda financiera para el cambio climático no le ofrecen al público suficiente información presupuestaria para permitir aportaciones a las decisiones o al monitoreo del uso del dinero público, incluyendo la República Democrática del Congo (6), Bolivia (13), China (13) y Vietnam (14). Las presentes prácticas presupuestarias en estos países provocan algunas preocupaciones, pero el prospecto de un régimen financiero transparente de clima global puede presentar una oportunidad de mejorar los reportes y la apertura. La introducción de un fondo con base en resultados (como la asociación REDD entre Noruega e Indonesia) por ejemplo, presenta un mecanismo innovador de incentivos para apoyar acciones en muchos países en vías de desarrollo para la reducción de emisiones.³

En 2010 el IBP también llevó a cabo un estudio piloto sobre lo que sucede cuando el público le pide a su gobierno información detallada sobre lo que gasta en compromisos de desarrollo, incluyendo la protección ambiental. La *Iniciativa pregúntale a tu gobierno* encontró que de los 80 países incluidos en el ejercicio sólo uno, Nueva Zelanda ofrece respuestas completas a las preguntas. Respuestas en los otros países varían en las preguntas que fueron respondidas y la cantidad de información ofrecida, pero en general el estudio encontró que si los gobiernos no son más proactivos en publicar información, es sumamente difícil que los ciudadanos obtengan los detalles necesarios sobre en qué gasta el gobierno el dinero público.

Los fondos del clima que fluyen hacia un país pueden administrarse mediante una variedad de mecanismos o instituciones, incluyendo líneas ministeriales, gobiernos locales y nuevos fondos específicamente creados para administrar fondos y proyectos climáticos. Las primeras dos opciones presumen que los fondos fluyen mediante procesos presupuestarios existentes, lo que idealmente sería abierto y responsable. Las ventajas de esto incluyen la integración de decisiones sobre la mitigación y adaptación del cambio climático en el proceso de establecer prioridades nacionales y administrar recursos públicos, así como usar los mecanismos de vigilancia existentes para asegurar que los fondos climáticos se usen efectiva y debidamente. En países en donde el proceso presupuestario normal se rompe — es decir, la falta de transparencia, vigilancia insuficiente, escrutinio y aportaciones públicas limitados e instituciones débiles — los donatarios probablemente no utilizarán esta opción.

La alternativa es que los países establezcan entidades como “trust funds” que administren los fondos del clima por separado de los sistemas presupuestarios nacionales y subnacionales. En algunos contextos, esto puede ser necesario para asegurar que los fondos del clima se usen para los fines intencionados. Sin embargo, hasta los países con sistemas presupuestarios con buen financiamiento pueden optar por este camino al ceder

³ Para leer más, ver http://pdf.wri.org/working_papers/investing_in_results.pdf, noviembre 2010.

ante las presiones de los donatarios. Por ejemplo, India y Brasil han establecido dichos fondos, a pesar de que cuentan con presupuestos nacionales comparativamente transparentes.

Cabe mencionar que movilizar los fondos del clima fuera del presupuesto "off budget" no garantiza que sean administrados de forma transparente, de forma incluyente, o con la vigilancia apropiada. En el caso de Brasil, se ha formado el Fondo de Amazonas de Brasil para implementar US\$ 1 billón entre 2009 y 2015, proveniente sobre todo del gobierno de Noruega. El fondo es administrado por el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES), que opera principalmente independiente del proceso presupuestario del gobierno y de los sistemas de rendición de cuentas y participación pública. A pesar de que hay una campaña de la sociedad civil para hacer que BNDES sean más abierto y responsable (<http://internationalbudget.org/pdf/iBase1.pdf>), no queda claro si el banco administrará el fondo de Amazonas con participación o vigilancia públicas lo que amenaza la legitimidad y sustentabilidad potencial y el impacto de los proyectos del fondo.

En vista de los distintos medios e instituciones que pueden establecerse dentro de los países receptores para administrar los fondos del clima y la importancia de gastar estos fondos efectivamente, el COP 16 debe de considerar un proceso para mejorar el sistema de reportes para los países que reciben fondos para el cambio climático y las acciones realizadas, así como promover mecanismos para involucrar al público y la sociedad civil en administrar y vigilar cómo se utilizan estos fondos. Dentro de las negociaciones UNFCCC, varios conceptos en torno a un registro e instancia que facilite el apoyo técnico y financiero, así como mejores comunicaciones nacionales para países fuera del Anexo I ofrece oportunidades hacia adelante.^{4,5} Será esencial para los sistemas de reportes en los países donatarios y receptores estar alineados para aumentar la habilidad de monitorear los fondos del clima fácilmente entre naciones y evitar la preparación de múltiples reportes. Estas cargas administrativas pueden desincentivar la transparencia de los gobiernos.

Recomendaciones para reportar

Un proceso para preparar reportes que sea transparente y comprensivo puede ayudare a informar las presentes negociaciones y construir confianza y comprensión entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. También es fundamental permitir que las finanzas públicas para este tema sean evaluadas y que fluyan efectiva y eficientemente. Los reportes detallados de países donatarios y receptores deben de ayudar a determinar si las partes están cumpliendo con sus compromisos financieros, mejorar la comprensión de las tendencias en las inversiones sectoriales y tecnológicas y hacer evaluaciones de distintas formas de financiamiento para ver si promueven la reducción de emisiones y aumentan la resistencia.

WRI recientemente publicó "[Guidelines for Reporting Information on Public Climate Finance](#)" para ayudar a las partes del UNFCCC a desarrollar sistemas de reportes más sólidos para las finanzas climáticas. El reporte analiza las características de un sistema de reportes sólido y presenta un conjunto de lineamientos. WRI los utilizó para identificar opciones para mejorar los presentes sistemas de reportes y sugerir formatos de reportes para cada sector. El objetivo es mejorar lo que por ahora son lineamientos voluntarios y promover mayor transparencia que contribuya a un sistema de reportes más uniforme y armónico.

⁴ Los países del Anexo I son aquellos comprometidos a reducir sus emisiones de gas a los niveles de 1990 para el año 2000 de acuerdo con el Artículo 4.2 (a) y (b).

⁵ Para mayor información, ver http://pdf.wri.org/working_paper/counting_the_cash.pdf, diciembre 2009.

Un proceso de reportar ideal es completo, transparente, comparable, preciso y eficiente. Sin embargo, los presentes reportes de financiamiento del sector público para proyectos de cambio climático de parte de instituciones bilaterales y multilaterales no cumplen con estos principios. Por ello, los participantes de COP-16 deben de pedir que los lineamientos para reportar información se revisen conforme a las siguientes recomendaciones.

- Los países contribuyentes deben de adoptar un formato uniforme para preparar sus reportes con definiciones y metodologías comunes para cuantificar el financiamiento en este tema con base en sistemas existentes. (Sin embargo, al lanzar un esfuerzo por revisar o iniciar una nueva forma de recopilar datos financieros, los países integrantes de la convención deben determinar los tipos de información que el sistema de reportes de financiamiento del cambio climático debe de ofrecer, lo que a su vez determine esfuerzos adicionales y costo de recopilar información adicional.)
- Los países contribuyentes deben de establecer un proceso más sólido de revisar los datos reportados. Esto incluye lanzar proyectos piloto voluntarios para establecer procesos de revisión con la ayuda de expertos técnicos financieros independientes y sin afiliación política; estableciendo reglas y lineamientos formales y claros para la participación de la sociedad civil en el proceso de revisión; y mejorar los registros para facilitar la comparación de datos entre países.
- Los signatarios a UNFCCC deben de comprometerse a invertir en un sistema de reportes más robustecido. La introducción de un sistema de reportes mejorado implica un compromiso y tiempo para implementarse. En el corto plazo, sobre todo para el financiamiento inmediato, los países necesitan basarse en los sistemas de reportaje existentes y atender algunos de los factores que promueven inconsistencias a fin de sentar la base de un régimen de financiamiento del cambio climático más transparente.
- Como parte de la creación de confianza es importante asegurar que el apoyo financiero para apoyar a los países en vías de desarrollo se tome en cuenta de forma clara y transparente durante el período inmediato "fast start" mediante sistemas de reportaje existentes y esfuerzos de corto plazo de parte de instituciones multilaterales y países donatarios. Las lecciones aprendidas de esta experiencia pueden definir la implementación de nuevos sistemas de reportaje de largo plazo.
- Las partes también deben de desarrollar un proceso y formato para que los gobiernos reciban fondos del clima para reportar información completa sobre el uso de los fondos y promover que los gobiernos participen en el proceso de preparación de los reportes. Estos formatos de reportaje deben de alinearse con los formatos de donatarios y deben de asegurar el acceso público dentro de los países a estos datos.

Además de fortalecer los reportes de financiamiento sobre el clima, los miembros de COP-16 deben de establecer sistemas y procesos que involucren a la sociedad civil y al público en las decisiones sobre cómo se gastarán los fondos y sobre la vigilancia. En vista de los recursos invertidos – financieros, políticos y técnicos – que se requieren para atender al cambio climático y los impactos potencialmente devastadores de no hacerlo, es imperativo que el flujo y uso de los fondos para la mitigación y adaptación sean transparentes, participativos y responsables.

Esta gaceta fue preparada por Athena Ballesteros, senior associate de Governance and Access del World Resources Institute, y Vivek Ramkumar, manager del Open Budget Initiative del International Budget Partnership.

Para saber más sobre las recomendaciones del World Resources Institute, ver el resumen "Summary of Developed Country Fast-Start Finance Pledges" (Q&A on Analysis) y "Guidelines for Reporting Information on Climate Finance" en www.wri.org.