



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Gaceta

Año 02. No.9. 2009

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

Buscando resultados: garantizar transparencia y rendición de cuentas en el financiamiento del cambio climático¹

Athena Ballesteros y Vivek Ramkumar

Más de 190 países están reunidos en Copenhagen del 7 al 18 de diciembre 2009 para decidir sobre futuras medidas que eviten los catastróficos impactos del cambio climático. Para lograrlo, uno de los puntos que la comunidad internacional debe de negociar es el de nuevas fuentes de financiamiento que sean significativas, predecibles y estables para apoyar la transición de los países en vías de desarrollo hacia economías con bajas emisiones de carbono.² Una cantidad importante de estos recursos provendrá de fuentes públicas en países desarrollados, se invertirá en países en vías de desarrollo, y será administrada por una o más instituciones internacionales.

Aunque la energía se ha concentrado en garantizar compromisos de los países para aportar recursos financieros al esfuerzo global de combate al cambio climático, es importante no descuidar cómo se administran los compromisos. Por ello, los presentes en Copenhagen deben de tomar en cuenta los recursos y su administración de manera simultánea.

La magnitud de los flujos financieros, el reto de precisar la arquitectura institucional y la urgente necesidad de usar los recursos, eficiente y efectivamente, dan lugar a dos preguntas importantes:

1. ¿Cómo se reunirán, distribuirán y contabilizarán estos fondos a nivel internacional?
2. ¿Qué mecanismos se necesitan para asegurar que los países que reciban la ayuda administren los fondos de forma transparente y responsable a las necesidades y aportaciones del público?

Esta gaceta busca responder estas preguntas con base en la revisión de los mecanismos financieros de cambio climático, existentes y propuestos, y en los hallazgos de la Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership 2008.

¹ Esta gaceta se basa, en gran medida, en Ballesteros, Athena et al., “Power, Responsibility and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance.” Documento de trabajo de WRI. World Resources Institute, Washington, DC, octubre 2009. Este trabajo está disponible en www.wri.org.

² IPCC, cuarto reporte de evaluación.

El contexto de las negociaciones sobre cambio climático

El marco de la convención de cambio climático de las Naciones Unidas (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) y el Banco Mundial estimaron que la comunidad internacional necesitará generar entre US\$170-\$765 billones al año para hacerle frente al cambio climático.³ Estas proyecciones asumen que una parte importante de los recursos vendrá del sector privado con el apoyo de US\$128-\$574 billones que se anticipa obtener de fondos públicos.

Aunque hay un creciente acuerdo respecto a la cantidad de financiamiento requerido para atender debidamente al cambio climático en la próxima década (y más adelante) aún no hay consenso sobre cómo se reunirá, distribuirá y monitoreará este dinero. Diversos mecanismos financieros han surgido incluyendo una gama de instituciones con diferentes niveles de responsabilidad, transparencia y capacidad sobre temas relacionados con el financiamiento climático. Estas instituciones también representan estructuras de gobernabilidad en términos de la toma de decisiones para el desembolso de fondos y rendición de cuentas para su uso.

Independientemente de cómo se generen los fondos requeridos (mediante inversiones privadas, contribuciones bilaterales y multilaterales, mecanismos relacionados con el mercado, como los mercados de carbono o las asignaciones públicas del presupuesto nacional) una parte importante será destinada a países en vías de desarrollo. Sobre todo, aquellos en islas pequeñas, en África y en mega-deltas (sobre todo en Asia), pues debido a sus condiciones de pobreza y degradación ambiental son más vulnerables y menos capaces de responder a los cambios que ya se anticipan en cuanto a patrones climáticos y desastres naturales.⁴

Cualquier acuerdo sobre financiamiento del cambio climático que salga de Copenhague debe de tomar en cuenta: 1) la necesidad de ayudar a los países más pobres y vulnerables a construir resistencia y capacidad para responder a los impactos del cambio climático y 2) la necesidad de una arquitectura financiera post-2012 que sea legítima y capaz de movilizar nuevas fuentes de recursos predecibles para enfrentar necesidades de largo plazo con transparencia y rendición de cuentas.

La arquitectura también necesita asegurar una representación justa y balanceada de países desarrollados —sobre todo contribuyentes— y países en vías de desarrollo—sobre todo países receptores—. Finalmente, cualquier acuerdo que surja deberá atender las funciones centrales de un mecanismo financiero climático: vigilancia, movilización y asignación de recursos, administración cíclica del proyecto, establecimiento de estándares, asistencia técnica y científica y rendición de cuentas.

³ Yvo De Boer de UNFCCC solicitó \$180-\$250 billones por año antes 2020 citó proyecciones del International Energy Agency durante la presentación del 26 de abril 2009; y *The World Development Report 2009*, World Bank.

⁴ Estos países forman un grupo de 100 naciones, juntando colectivamente más de un billón de personas. Sin embargo, sus emisiones de CO₂ (excluyendo Sudáfrica) representan sólo 3.2 por ciento del total global, en comparación con el 23.3 por ciento de Estados Unidos, 24.7 por ciento para la Unión Europea, 15.3 por ciento para China y 4.5 por ciento para India. MVCs representan un número importante de miembros a UNFCCC y el Protocolo de Kioto (y una porción más significativa de los países 131 'G77'). Ver "Most Vulnerable Countries," International Institute for Environmental Development Briefing, 2009, en <http://www.iied.org/pubs/pdfs/17022IIED.pdf>.

Reconsideración de la legitimidad de las instituciones financieras del clima

La presente ronda de negociaciones sobre un acuerdo climático está creando una nueva relación entre países contribuyentes y receptores. En general, la legitimidad de una institución debe evaluarse con base en los procedimientos de toma de decisiones y la efectividad de sus inversiones.⁵ Es más probable que una institución sea percibida como legítima cuando opera de forma transparente, participativa y responsable, y cuando establece y sigue reglas claramente articuladas. Las percepciones de la legitimidad de cualquier institución financiera de cambio climático también se basarán en su estructura de gobernabilidad, es decir, si refleja un balance equitativo de contribuyentes y receptores.

El World Resources Institute, recientemente, revisó las estructuras de gobernabilidad, procedimientos operacionales y registros hasta la fecha de 10 instituciones financieras nacionales tomando en cuenta las dimensiones críticas de poder, responsabilidad y rendición de cuentas. El [análisis de WRI](#) concluye que un nuevo contrato global sobre financiamiento climático seguramente redistribuirá de forma significativa el poder, la responsabilidad y rendición de cuentas entre contribuyentes tradicionales y países receptores. Esta redistribución ha sido esperada por mucho tiempo y es necesaria para asegurar la “propiedad” nacional y local—y por ende la efectividad—de mitigar y adaptar acciones en países en vías de desarrollo.

Cuestiones por resolver sobre el financiamiento del cambio climático

Parte de la dinámica más amplia sobre las negociaciones de cambio climático es cómo se reparte la responsabilidad de responder al cambio climático y a sus impactos entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. Una de las preguntas que han generado discusiones más calurosas es si necesitamos *nuevas* instituciones financieras para el clima, o si las instituciones existentes cumplen nuestras necesidades financieras futuras, incluyendo la ejecución de funciones previamente señaladas, de manera aceptable para los miembros de UNFCCC.

Existe un desacuerdo tajante en este tema entre países donatarios y receptores, y entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Los países en vías de desarrollo ven a las instituciones existentes estar bajo el dominio de países donatarios de una manera que daña su legitimidad y desempeño; por eso quieren crear nuevas instituciones—tal como la propuesta de México de un Fondo verde (Green Fund) y la de una nueva mesa ejecutiva que distribuya los fondos como asistencia financiera y no como préstamos de la India. Los países desarrollados, por otra parte, prefieren reformar las instituciones existentes como un enfoque más viable, citando la capacidad comprobada de estas instituciones de canalizar recursos a los receptores objetivo.

Otra cuestión para países en vías de desarrollo es si el nuevo mecanismo financiero se apoyará en agencias interventoras, como el Banco Mundial y las Naciones Unidas para establecer prioridades del proyecto y tomar decisiones sobre la asignación de recursos, o si los países tendrán “acceso directo” a los fondos de cambio climático. Esencialmente, el

⁵ D. Bodansky et al. (eds.), “Legitimacy” in *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. New York: Oxford Press 2007, pp. 704-25; A. Ghosh y N. Woods, “Developing Country Concerns about Climate Finance Proposals: Priorities, Trust, and the Credible Donor Problem,” in R. Stewart et al (eds.), *Climate Finance Regulatory and Funding Strategies for Climate Change and Global Development*. New York: NYU Press, 2009; W. Bello, “Crisis of Legitimacy at the IMF”, April 24, 2006, de <http://www.50years.org/cms/updates/story/325>; W. Bello, “Prospects for Good Global Governance: The View from the South.” Reporte preparado por el Bundestag, Federal Republic of Germany, octubre 2001.

acceso directo le permitirá a las instituciones nacionales y subnacionales--dentro de países en vías de desarrollo--responsabilizarse directamente de la programación de recursos a nivel nacional.

Con acceso directo, los gobiernos receptores evitarían la implementación de agencias y la formulación de acuerdos de financiamiento o préstamos con un fondo global de cambio climático. Los acuerdos para el acceso directo deben de ser apoyados por estrategias de desarrollo nacionales y programas nacionales de adaptación de bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Si estas estrategias y programas contienen acciones medibles, reportables y verificables (MRV), deben de ofrecer una base más legítima para la asignación de recursos entre países así como para el diseño de programas dentro de los países. Tales arreglos de acceso directo deben de diseñarse cuidadosamente para no excluir a los países más pobres y vulnerables con menor probabilidad de producir planes de alta calidad.

Transparencia y rendición de cuentas en un régimen financiero de cambio climático

Independientemente de cómo se resuelvan estos asuntos, es fundamental que los gobiernos receptores administren la mitigación y adaptación de recursos efectivamente dados los impactos potenciales del cambio climático en su desarrollo económico y en la vida de su gente. Esto requerirá que los países receptores sean transparentes, que se comprometan con la sociedad civil y con el público en la toma de decisiones y que formalicen medidas e instituciones efectivas para la rendición de cuentas.

Las reacciones al cambio climático requerirán ajustes fundamentales sobre cómo se atienden los objetivos económicos de desarrollo y muchas selecciones implicarán riesgos sociales y ambientales que deberán manejarse. Por ejemplo, las decisiones sobre el alojamiento de bajas emisiones de energía de efecto invernadero pueden desplazar a gente y comunidades locales o crear nuevas fuentes de estrés en el agua y los servicios del ecosistema. El involucrar a organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y al público en los procesos de toma de decisiones puede fortalecer las opciones de políticas públicas, aumentar su popularidad y, ultimadamente, mejorar los resultados. Sin embargo, para que este compromiso público sea significativo, es necesario contar con acceso a información útil y comprensiva, así como con oportunidades de participación.

La siguiente generación de finanzas climáticas necesita fortalecer las instituciones nacionales que implementen la mitigación y adaptación de actividades y asegurar su transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos en sus países, así como a la comunidad internacional. A continuación presentamos tres estrategias principales con las que la arquitectura financiera que surja de Copenhagen puede lograrlo.

1. Asegurar que las prácticas de los donatarios no perjudiquen la transparencia

Una institución financiera de cambio climático puede promover la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas mediante las acciones de actores domésticos gubernamentales y no gubernamentales en países receptores. Sin embargo, también debe de incorporar prácticas y procedimientos en sus mismas operaciones para asegurar que sus flujos financieros sean transparentes y, por ende, promuevan la rendición de cuentas a nivel nacional e internacional.

Los donatarios con frecuencia canalizan su asistencia mediante mecanismos que se encuentran fuera del sistema presupuestario formal del gobierno receptor y que fluye por separado y paralelamente a la formulación, implementación y procedimientos de auditoría

del presupuesto. Estos fondos que quedan fuera del presupuesto se justifican con base en preocupaciones de que las prácticas e instituciones administrativas del presupuesto gubernamental existentes pueden ser débiles y, por lo tanto, susceptibles a malos manejos.

En tanto que los donatarios deben preocuparse sobre el uso adecuado de sus fondos de asistencia, también necesitan evaluar el impacto de largo plazo de los fondos fuera del presupuesto. En la práctica dichos enfoques pueden ser una fuente de la misma debilidad y mala administración que se está tratando de evitar. Las finanzas fuera del presupuesto ponen presión en los sistemas de administración doméstica del presupuesto, inhiben la coordinación efectiva de apoyo financiero y su integración en el ciclo político y presupuestario, además de perjudicar la capacidad de la sociedad civil de participar en la vigilancia.

Este tema es particularmente relevante para las finanzas del cambio climático en donde ya existe una fuerte tendencia hacia enfoques con base en un proyecto o con base en fondos fuera del presupuesto. Se deben de realizar esfuerzos para asegurar que un nuevo mecanismo global de financiamiento climático canalice fondos a través de sistemas presupuestarios gubernamentales cuando sea posible, por ejemplo, mediante el uso de mecanismos de apoyo presupuestario de diferentes tipos. Cuando esto no sea posible, se deben de concretar esfuerzos para asegurar que los sistemas y procedimientos utilizados para los proyectos y programas de financiamiento climático sean lo más compatibles posibles con los sistemas presupuestarios de los gobiernos receptores.

2. Promover mayor transparencia en los gobiernos receptores

La [Encuesta de presupuesto abierto 2008](#), una encuesta y análisis comprensivos de la transparencia y rendición de cuentas a lo largo de 85 países, encuentra que muchos de los países que recibirán mitigación y adaptación de fondos ponen a disposición de la sociedad civil muy poca información sobre finanzas públicas, lo que limita su habilidad de informar e influir en decisiones políticas.

El Índice de presupuesto abierto (una medida comparativa de la transparencia presupuestaria derivada de la Encuesta) encontró que en muchos casos estos gobiernos producen documentos presupuestarios con fines internos o para sus donatarios pero deciden no ponerlos a disposición del público. Un mecanismo financiero de cambio climático puede presionar, debidamente, a los países receptores para publicar información cuando el gobierno no tenga la voluntad política de ser transparente. Por ejemplo, se puede incluir una cláusula en todos los acuerdos relacionados con el cambio climático para promover que toda la información sobre la cantidad y uso de los recursos que el gobierno receptor le otorgue al mecanismo financiero, estén disponibles al público.

3. Apoyar a los gobiernos y a las agencias de vigilancia externa para promover la transparencia y rendición de cuentas

En países en donde el principal obstáculo para aumentar la transparencia es la falta de capacidad técnica o de sistemas apropiados para la producción y difusión de información, una institución de financiamiento climático puede jugar un papel importante. Puede apoyar, por ejemplo, la introducción de sistemas de información comprensivos para promover la capacidad de un gobierno de producir información precisa y oportuna y crear sistemas de apertura de información. Dichos sistemas le permitirían a los gobiernos publicar, proactivamente, información sobre el uso de recursos para la mitigación y adaptación.

También será importante reconocer que administrar estos fondos de cambio climático

dependerá no sólo del nivel general de transparencia en un país receptor; sino también de del ambiente o contexto de rendición de cuentas. Esto incluye instituciones formales o constitucionales de vigilancia, como legislaturas e instituciones supremas de auditoría (supreme audit institutions, SAIs) que tienen el mandato oficial de monitorear el trabajo del ejecutivo pero carecen de suficiente independencia o capacidad para cumplir con este papel efectivamente.

Además de estos actores institucionales, las OSCs y los medios de comunicación juegan un papel cada vez más importante de vigilancia—usando información presupuestaria disponible para exigirles rendición de cuentas a los gobiernos por el uso de los recursos públicos. Cada vez existe más evidencia de que sus esfuerzos mejoran la calidad general de la rendición de cuentas y promueven el funcionamiento de las instituciones formales de vigilancia.

El apoyo para promover el sistema institucional de pesos y contrapesos en los procesos de finanzas públicas y el fortalecimiento del papel y poderes de las legislaturas y SAIs, pueden ser una contribución importante y efectiva a los esfuerzos de cambio climático. A pesar de que importantes reformas a los sistemas formales e informales de rendición de cuentas requieren un consenso político a nivel doméstico, un mecanismo financiero de cambio climático puede incluir un compromiso para dar asistencia técnica y fomentar la capacidad de dichos actores de vigilancia.

Conclusión

Transparencia y rendición de cuentas son retos clave en la negociación del diseño de un futuro mecanismo financiero para el clima. De hacerse correctamente, la transferencia de poder y responsabilidad a los países en vías de desarrollo mediante una mayor influencia en la toma de decisiones y “acceso directo” a los fondos, implicará más responsabilidad para las consecuencias de la inversión. Combinar esto con la arquitectura de cambio climático que promueve sistemas nacionales e internacionales transparentes, participativos y responsables para la toma de decisiones y para medir, reportar y verificar acciones financiadas pueden promover una relación más recíproca y una asociación más profunda entre contribuyentes y receptores y con ello crear esfuerzos más efectivos y sostenibles de combate al cambio climático.

Esta gaceta fue preparada por Athena Ballesteros quien trabaja como “senior associate” para Instituciones y gobernabilidad en el World Resources Institute y Vivek Ramkumar, coordinador de la Iniciativa de presupuesto abierto en el International Budget Partnership.

Para obtener información más detallada sobre el financiamiento del cambio climático, ver “Power, Responsibility and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance,” por Athena Ballesteros et al., aquí <http://www.wri.org/publication/power-responsibility-accountability>.

Para mayor información sobre cómo los donatarios pueden apoyar la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas en países dependientes de asistencia, ver “Improving Budget Transparency and Accountability in Aid Dependent Countries: How Can Donors Help?” por Vivek Ramkumar y Paolo de Renzio, aquí <http://www.internationalbudget.org/resources/briefs/brief7.pdf>.