

Corregir dos errores

Un nuevo Fondo Global para el Clima al servicio de las personas pobres



Al comenzar el día, integrantes de la Asociación de Mujeres de Cyembogo II cultivan la parcela de una de sus asociadas. ©Ami Vitale/Oxfam

El cambio climático ya está afectando negativamente la vida y los medios de subsistencia de las mujeres y hombres que viven en la pobreza. Sin embargo, menos de una décima parte de los fondos invertidos en el cambio climático se destinan a ayudar a personas de países vulnerables a adaptarse a sus impactos. Los más pobres pierden por partida doble: son los más castigados por el cambio climático que no han provocado y son desatendidos por los fondos que deberían estar ayudándolos. La financiación para el cambio climático puede y debe operar desde abajo hacia arriba, especialmente en el caso de las mujeres campesinas. Comenzando por establecer formalmente un nuevo Fondo Global para el Clima, las decisiones sobre el gobierno de la financiación para el clima necesitan una nueva dirección más allá de 2012. Este informe presenta la visión de un nuevo Fondo y un sistema de financiación más eficaz para responder a las necesidades financieras de los países en desarrollo y que se considere legítimo – por los gobiernos y la sociedad civil – en su toma de decisiones.

Los impactos asociados al cambio climático afectan negativamente la vida de millones de mujeres y hombres cada vez con mayor frecuencia y severidad. Los compromisos no vinculantes adquiridos en Copenhague encaminan al mundo hacia un aumento de la temperatura de 3-4°C de consecuencias catastróficas. Si los países desarrollados no fijan metas de emisión mucho más ambiciosas el coste de los daños aumentará de forma dramática. Es urgente establecer un sistema adecuado para financiar la adaptación que ayude a los países en desarrollo a evitar los peores impactos.

La financiación a largo plazo para el cambio climático sigue siendo uno de los puntos clave en un acuerdo global sobre el clima y es un área en la que se pueden lograr avances a corto plazo. Este año, las negociaciones en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se han centrado en los elementos clave de un sistema de financiación posterior a 2012, concretamente en el establecimiento de un nuevo Fondo Global para el Clima que se decidirá en Cancún en la Conferencia de las Partes (COP) 16 a finales de 2010.

Las negociaciones sobre la gobernanza de la financiación internacional para el clima deben basarse en qué es lo relevante para las personas pobres en los países más castigados. Las mujeres campesinas, que producen más de la mitad de los alimentos en muchos países pobres, están en primera línea cuando hay que hacer frente a los impactos del cambio climático.¹ Ellas son esenciales para la seguridad alimentaria de millones de personas que viven en la pobreza y necesitan de forma urgente apoyo financiero para adaptar sus prácticas agrícolas a un clima cambiante. La prueba de fuego para el nuevo Fondo Global para el Clima y su forma de operar será si la financiación sirve o no para ayudar a esas comunidades vulnerables. Esto va a depender de que se asegure:

- Que los países en desarrollo estén adecuadamente representados en la toma global de decisiones en el futuro sistema de financiación para el clima;
- Que se dé prioridad a los países vulnerables en la asignación de fondos;
- Que se pueda acceder a los fondos de forma sencilla, eficaz y directa;
- Que los gobiernos nacionales sean capaces de planificar de forma eficaz y decidir cómo se invierten los fondos para el clima; y
- Que las mujeres y otros grupos vulnerables tengan voz al decidir cómo se va a invertir el dinero, tanto a nivel nacional como a través de los representantes de la sociedad civil en las instituciones internacionales.

Si los países ricos cumplen con la promesa que hicieron en Copenhague de contribuir con 100.000 millones de dólares anuales a la financiación

para el clima, los fondos que fluyen del Norte al Sur se multiplicarán por diez de aquí a 2020, respecto al flujo actual de 10.000 millones de dólares al año.² Se trata de un orden de magnitud similar al de las transferencias anuales de ayuda oficial al desarrollo (AOD), que actualmente están en torno a los 120.000 millones de dólares.³

Las desigualdades que encierra el cambio climático causado por el ser humano exigen un sistema de financiación que tanto los países desarrollados como en desarrollo reconozcan como legítimo. Un sistema capaz de gestionar y desembolsar esos cuantiosos y vitales fondos debe ser representativo, equitativo, accesible, eficaz, transparente y responsable de rendir cuentas. Todo ello es clave para lograr financiar la adaptación y la mitigación de forma eficaz y a la escala que se necesita, protegiendo y mejorando las vidas de millones de personas pobres. Esto llevará tiempo, pero los pasos clave que se darán en Cancún deben mantener este objetivo en el punto de mira.

Las decisiones que se tomen probablemente determinarán cómo se van a gobernar los fondos para el clima para las generaciones venideras. Este dinero, si se gobierna bien – llegando a las personas correctas, en el lugar correcto, en el momento correcto y de la forma correcta – tiene la capacidad de marcar una enorme diferencia. Lo que está en juego es en qué medida los escasos recursos se gastan de forma eficaz y logran salvar vidas; o en qué medida los efectos del cambio climático destruyen vidas y medios de subsistencia.

Es tiempo de romper con el pasado

Corregir dos errores

El actual flujo de fondos para la adaptación que está llegando a los países vulnerables, aquéllos más castigados por el cambio climático y con menor capacidad para hacerle frente, es muy inferior a lo que se necesita. Como resultado los países en desarrollo más vulnerables sufren doblemente: por los impactos del cambio climático y por una respuesta inadecuada de los países más responsables.

La gran mayoría de la financiación para el clima se ha centrado hasta ahora en la mitigación y se ha dirigido sobre todo hacia las grandes economías emergentes. Aquéllos que más necesitan los fondos para el clima han salido perdiendo.

- Se calcula que de los fondos dedicados al cambio climático sólo un 7,45 por ciento de los desembolsos han sido hasta la fecha para adaptación, un 83,19 para mitigación, un 4,86 por ciento para mitigación relacionada con REDD (Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación Forestal) y un 4,5 para diversos fines distintos (octubre de 2010, climatefundsupdate.org).⁴ Todo indica que esta falta de atención a la adaptación persiste en la “financiación por la vía rápida” (*Fast Start Finance*, por su nombre en inglés).⁵
- En los últimos años, los 49 países más pobres han recibido una octava parte de los fondos para el clima del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), mientras que un tercio ha ido sólo a tres países (China, India y Brasil).⁶
- Sólo se han comprometido 220 millones de dólares para financiar planes nacionales de adaptación (conocidos como NAPA) en los Países Menos Adelantados (PMA), una pequeña fracción de los 2.000 millones de dólares del coste total estimado.⁷

Es necesario corregir el desequilibrio en los flujos de fondos para la adaptación con el fin de evitar los peores impactos del clima y para asegurar que los países más vulnerables reciben la asistencia que merecen.

¿Qué se necesita cambiar?

Demasiados fondos, demasiado poco dinero

Hasta hoy, el panorama de la financiación para el clima se ha caracterizado por un disparatado embrollo de fuentes, canales, instituciones y acuerdos, además de por su historial de promesas y demandas incumplidas.⁸

Actualmente hay más de 20 fondos dedicados al clima, así como un número considerable de fondos no centrados en el clima que financian la adaptación.⁹ Con tantos fondos, existe una gran duplicidad. Esta proliferación de fondos socava la eficacia de la financiación y reduce el apoyo que reciben los países en desarrollo.¹⁰ Aumenta el peso de los costes de transacción en países que suelen tener limitada capacidad para acceder a los fondos y fragmenta su capacidad de gestionar los recursos de forma estratégica.

El flujo de los fondos debe ser tan eficaz como sea posible. Lo que hace falta es un Fondo Global para el Clima que pueda actuar como “ventanilla única” de acceso a los recursos y que aglutine los fondos para el clima a nivel global, reduciendo la complejidad y asegurando que se alcanza el equilibrio adecuado entre adaptación y mitigación, así como entre países.

Del control de los donantes al liderazgo nacional

La forma de gobernar la financiación para el clima replica en gran medida la dinámica tradicional de la relación donante/receptor en la ayuda internacional. Los países en desarrollo están escasamente representados en el proceso de toma de decisiones de la mayoría de los fondos, los cuales conceden un peso e influencia indebidos a los donantes y a instituciones tales como el Banco Mundial (donde los países desarrollados son los principales accionistas). La proliferación de fondos (verticales) con objetivos especializados junto con la práctica de las instituciones multilaterales de condicionar o ligar fuertemente la financiación que conceden ha debilitado la trascendencia de las prioridades establecidas de los gobiernos receptores.¹¹ El resultado es que las prioridades de financiación las establecen en gran medida los donantes y reflejan sus preferencias.

Aunque la financiación para el clima no se puede considerar AOD, para ser eficaz debe basarse en el espíritu y los objetivos de las reformas existentes del sistema internacional de ayuda al desarrollo.¹² La apropiación nacional, tal y como consagran la Declaración de París y la Agenda de Accra, es clave para permitir a los gobiernos responder a sus propias necesidades particulares.¹³ Cuando se dictan las prioridades a nivel global, bien sea a través de fondos especializados o de estructuras de gobierno que no permiten a los países en desarrollo tener una voz e influencia suficientes, se socava la capacidad de los países en desarrollo y su sentido de responsabilidad para actuar de acuerdo con sus prioridades y circunstancias nacionales.¹⁴

La apropiación nacional requiere que los gobiernos nacionales y la sociedad civil estén representados y tengan una voz eficaz en la toma de decisiones a nivel global. Pero un mayor poder implica una mayor responsabilidad. Los países en desarrollo deben rendir cuentas ante sus ciudadanos y demás colectivos implicados, asegurando que la sociedad civil tiene la oportunidad de participar en la planificación, la puesta en marcha y el seguimiento de los flujos financieros.

Invertir en las mujeres

El cambio climático y las respuestas en forma de mitigación y adaptación afectan a mujeres y hombres de forma distinta. A pesar de ello, las actuales instituciones financieras para el clima ignoran casi por completo los aspectos de género.

Consideremos la agricultura: las mujeres son responsables de la mayoría de la producción agrícola en muchos países en desarrollo a pesar de que normalmente tienen un acceso restringido a los mercados, la tierra o el crédito.¹⁵ Esta falta de acceso les obliga a hacer frente a un doble revés: son más dependientes de los recursos naturales y están más amenazadas por el cambio climático, pero sus estrategias para resistirlo están limitadas. Sin ayuda, el cambio climático les afectará de forma desproporcionada.

Pero para ser eficaz, la ayuda debe tener en cuenta los desequilibrios de poder que hacen que las mujeres sean más vulnerables. Las mujeres constituyen la mayoría de las personas pobres rurales y suelen producir la mayoría de los alimentos. Las políticas de adaptación y mitigación que no tengan en cuenta el género serán ineficaces en el mejor de los casos, e incluso podrían llegar a agravar la situación de pobreza y de inseguridad alimentaria.

Responder a las necesidades de las mujeres debe situarse en el centro de cualquier respuesta. No sólo son las más vulnerables – al ser ellas las principales productoras de alimentos y las administradoras de los recursos naturales y del hogar – sino también suelen estar en la primera línea de defensa y son las mejor situadas para maximizar los resultados a favor de las personas pobres. Los mecanismos financieros y el nuevo Fondo deben incluir disposiciones que aseguren que las mujeres ejercen poder en la toma de decisiones respecto a cómo se gobiernan, se asignan, se supervisan y se evalúan los fondos, sobre todo aquéllos para la adaptación, tanto global como nacionalmente.

La política de la financiación para el clima

La política en torno a las negociaciones sobre cómo gobernar la financiación para el clima está clara. Así, a los países en desarrollo les preocupa: que los fondos para el clima no se desvíen ni sean tratados como AOD y que estén gobernados bajo la Convención para el Clima de Naciones Unidas, que se otorgue prioridad a la adaptación, que los flujos de fondos lleguen sin condiciones y que se vigile de cerca la magnitud, predictibilidad y adicionalidad de los compromisos financieros. Por su parte, los países desarrollados están preocupados por obtener algo a cambio de cualquier contribución financiera realizada, por las implicaciones de las transferencias para la competitividad económica, por los costes de transacción asociados a la creación de nuevas instituciones y por el seguimiento al desempeño de las iniciativas financiadas.¹⁶

Las motivaciones detrás de estas posiciones son fáciles de entender, pero difíciles de reconciliar con los resultados que se necesitan. Las negociaciones avanzan cuando las partes se mueven más allá de las posiciones fijadas y construyen un consenso en torno a intereses

comunes. Todos los países comparten el interés sobre similares cuestiones relacionadas con el sistema de gobierno del Fondo Global para el Clima: su magnitud, su eficacia y su legitimidad. La dinámica política de las conversaciones sólo avanzará una vez que este propósito común se comprenda y acepte de forma más amplia.

Es totalmente factible llegar a un acuerdo sobre un nuevo Fondo en Cancún, pero es esencial que los países ricos en particular no usen esto como una baza a jugar en las decisiones sobre otras áreas de las negociaciones. Un nuevo Fondo Global para el Clima no es una concesión ni un regalo a los países en desarrollo e inevitablemente implicará una serie de compromisos negociados. Además, se necesita de forma urgente y es una parte necesaria de cualquier acuerdo global. Tratar el nuevo Fondo como moneda de cambio sólo conducirá las negociaciones a un punto muerto.

Una nueva generación de financiación para el clima

Los canales existentes, que van desde los bancos multilaterales de desarrollo y los fondos dirigidos por NNUU hasta los fondos promovidos por los gobiernos, no son una base sólida para ampliar la magnitud de financiación para el clima y no deberían ser el punto de partida.¹⁷ Oxfam, así como muchos otros, desearía ver un nuevo Fondo Global para el Clima que sea parte del régimen internacional contra el cambio climático, que sea eficaz a la hora de responder a la magnitud de las necesidades financieras de los países en desarrollo y que sea considerado legítimo tanto por los gobiernos como por la sociedad civil en su toma de decisiones sobre el reparto de los recursos para el clima.

Principios rectores

Las siguientes características deberían servir como prioridades que orienten los mecanismos financieros y el diseño del nuevo Fondo:

- **Magnitud:** En su conjunto el sistema de financiación para el clima debe ser capaz de gestionar un flujo anual de cientos de miles de millones de dólares y la mayoría de los recursos públicos deben ir a través del nuevo Fondo;¹⁸
- **Legitimidad:** La equidad y la justicia son esenciales en el sistema de gobierno del Fondo. Estas cualidades se derivarán de la rendición de cuentas ante la COP (en la cual todos los países tienen voz); de los estándares de transparencia existentes; de una representación equitativa de los países en los órganos de gobierno; de la apropiación nacional; y de la medida en que se responda y se apoye a las necesidades, las prioridades y el poder en la toma de decisiones de las comunidades afectadas, con una perspectiva de género;
- **Eficacia:** A nivel internacional, ésta vendrá determinada por el grado de acceso a financiación por parte de los países en desarrollo que hayan identificado sus necesidades y por la simplicidad y eficiencia de los procedimientos.

Elementos del sistema de gobierno

Para que un sistema global de financiación para el clima sea eficaz requiere funciones de gobierno en dos ámbitos distintos pero relacionados:

- **Ámbito global:** El conjunto de flujos financieros para el clima a nivel mundial, incluyendo las transferencias de los sectores público y privado así como los flujos fuera de los canales de la CMNUCC, tales como la entrega de recursos a través de programas bilaterales e instituciones financieras internacionales;
- **Ámbitos específicos de la CMNUCC:** Las transferencias públicas canalizadas a través de un nuevo Fondo Global para el Clima establecido bajo la CMNUCC; y dentro de las ventanas temáticas de financiación a través de las cuales se asignan recursos a los países.

(Ver el Anexo 1 para una visión general de estas funciones)

Un órgano de supervisión global: el papel del Consejo Financiero

Para asegurar una financiación suficiente, equitativa y accesible se debe establecer un Consejo Financiero, u órgano similar, en representación de todos los países. Operando bajo la autoridad de la COP, debería supervisar los flujos de fondos globales, incluidos: el nuevo Fondo Global para el Clima y otras unidades operativas del mecanismo financiero, la financiación del sector privado y los flujos ajenos a los canales de la CMNUCC.¹⁹ El Consejo debería velar para haya suficientes fondos a lo largo del tiempo, que se distribuyan adecuadamente y que se realice un seguimiento eficaz para asegurar estos dos objetivos. Aunque la COP debe mantener la supervisión final, sólo se reúne una vez al año y por lo tanto no puede llevar a cabo un seguimiento eficaz de todas las actividades relevantes.

Equilibrar y revisar las necesidades financieras

Uno de los propósitos principales del nuevo órgano debería ser actuar como un mecanismo equilibrador que ayude a asegurar que ciertos países o áreas temáticas no quedan desprovistos de fondos, como claramente sucede ahora. La mejor manera con la que podría cumplir este papel es asesorando a la COP acerca de las asignaciones al nuevo Fondo Global para el Clima, basándose en las evaluaciones de los flujos financieros totales (ver la sección sobre la pre-asignación más adelante). Esto permitiría de hecho a la COP utilizar el Fondo como un mecanismo equilibrador para asegurar la correcta asignación de fondos a nivel global entre países y áreas temáticas.

Este órgano también evaluaría periódicamente la adecuación de los compromisos financieros totales respecto a las últimas evidencias científicas disponibles sobre el cambio climático, el nivel de reducción de emisiones alcanzado, la adaptación y las necesidades de los países en desarrollo.²⁰

MRV del apoyo financiero

El órgano de supervisión debería tener un papel central en el seguimiento y la información respecto de los compromisos financieros para el clima adquiridos bajo la CMNUCC. Esto incluye recomendar reglas para que la medición, la información y la verificación (MRV) de la financiación para el clima sean rigurosas, sólidas y transparentes, así como para mantener un registro de las contribuciones que se pueda contrastar con los compromisos financieros legalmente vinculantes de cada país. Un mandato sobre MRV debería incluir un acuerdo explícito sobre la línea de base común y justa sobre la que medir la adicionalidad, donde los fondos para el clima no se contabilicen como AOD y por lo tanto no puedan contribuir con la meta de los países de alcanzar el 0,7 por ciento de su renta nacional bruta (RNB) como ayuda internacional. También se necesitarán reglas comunes para contabilizar los préstamos condicionados, incluyendo una regla para que sólo se pueda contabilizar el elemento de donación de cualquier préstamo.²¹

Acordar estándares internacionales para la financiación del clima

Este órgano supervisor debería ser responsable de establecer unos estándares internacionalmente acordados que definan lo que se puede contabilizar como financiación para el clima respecto a las obligaciones adquiridas en la CMNUCC, y de supervisar en qué medida se cumplen estas obligaciones.²² Cualquier fondo que no cumpla con esos estándares – bien sea un flujo bilateral o multilateral de fondos públicos- no debería contabilizarse como financiación para el clima. Se debería establecer una mesa de arbitraje independiente para investigar las reclamaciones y quejas respecto a la falta de cumplimiento de estos estándares²³

(Ver el Anexo 1 para un resumen de las funciones del Consejo Financiero y cómo se relacionan con el Fondo Global para el Clima).

Un nuevo Fondo Global para el Clima

En Cancún (en la COP 16) se debería establecer un nuevo Fondo Global para el Clima bajo la CMNUCC que gobierne la gran mayoría de la financiación para el clima a largo plazo a partir de 2013.

Es comprensible que exista preocupación acerca de la creación de otra institución a añadir a la larga lista de fondos existentes, pero todo ello se puede abordar fácilmente.²⁴ En primer lugar, se puede establecer un techo para los costes operativos y administrativos del nuevo Fondo, basado en los costes promedio de los fondos para el clima existentes. En segundo lugar, las medidas para asegurar el acceso directo por parte de los países en desarrollo pueden también ayudar a limitar los costes de gestión de la intermediación – o al menos asegurar que éstos están bajo el control de los países en desarrollo y se gastan en ellos.

En tercer lugar, hay que simplificar la actual maraña de canales en un sistema de financiación más integral, para reducir los costes de transacción y asegurar que los fondos se asignan de forma más eficiente y eficaz. Con el tiempo los fondos existentes tendrán que racionalizarse, con el nuevo Fondo Global para el Clima actuando como única fuente de acceso a recursos. Unos nuevos acuerdos deberían remplazar los existentes cuando el nuevo Fondo esté operativo y demuestre que puede preservar o mejorar tanto la legitimidad como la eficacia en la provisión de financiación para el cambio climático.²⁵

Pre-asignación de los flujos de fondos

Es necesaria una pre-asignación específica de los fondos multilaterales para asegurar que el nuevo Fondo Global para el Clima se beneficia de contribuciones financieras predecibles, sostenibles y de la magnitud que se necesita. La UE reconoce esto y ha expresado su preocupación de que el Fondo no sea más que un ‘cascarón vacío’ – la mejor forma de evitarlo sería que la UE se comprometiera a dotarle de fondos. Para asegurar que las personas que sufren los impactos del cambio climático

reciben el apoyo que merecen, también hace falta que dentro del Fondo se pre-asignen los recursos para la adaptación y para los países vulnerables.

Pre-asignación al nuevo Fondo Global para el Clima

- Al menos el 50 por ciento de la financiación pública debería canalizarse a través del nuevo Fondo.²⁶
- Además, todos los ingresos procedentes de cualquier instrumento nuevo establecido para asegurar los recursos para el clima debería canalizarse a través del nuevo Fondo.²⁷

Pre-asignación a la adaptación

- Al menos el 50 por ciento de la financiación contabilizada respecto a los compromisos en la CMNUCC deberían dedicarse a adaptación.²⁸
- Al menos el 50 por ciento del dinero canalizado a través del nuevo Fondo debería asignarse a la adaptación en los países en desarrollo más vulnerables. Esta proporción podría tener que revisarse en función de las recomendaciones del Consejo Financiero, quien se basará en la evaluación de los flujos financieros totales y del equilibrio entre mitigación y adaptación.
- Se debe garantizar que los grupos especialmente vulnerables reciben una financiación completa para la adaptación: los países menos avanzados (PMA), los países africanos, los pequeños estados insulares y otros países vulnerables, tal y como determine el Consejo Financiero Temático de Adaptación.

Gobernanza del nuevo Fondo

El sistema de gobierno del nuevo Fondo debería estar integrado por los siguientes órganos:

- Un **Consejo Central del Fondo**, responsable de asignar la financiación entre áreas temáticas (por ejemplo entre mitigación, adaptación y REDD), supervisar a los Consejos Financieros Temáticos e informar a la COP, además de recomendar y establecer estándares y modalidades de financiación;
- Diversos **Consejos Financieros Temáticos**, con poder para tomar decisiones sobre el desembolso de fondos a los países, desarrollar las políticas y prioridades estratégicas e identificar los países prioritarios.

(Ver el Anexo 1 para un resumen detallado de las funciones de esos Consejos y su relación con el Consejo Financiero).

Consejo Central del Fondo

Para contrarrestar el impulso de los países a escoger entre las distintas ventanas específicas de financiación, lo que podría resultar en desequilibrios financieros, se necesita de un órgano central, responsable de asignar los recursos. Una de las principales responsabilidades del Consejo del Fondo debería ser asignar los recursos disponibles entre los Consejos Financieros Temáticos de adaptación y de mitigación e

identificar las prioridades nacionales con el fin de abordar los desequilibrios globales. Estas asignaciones debería decidir las la COP siguiendo las recomendaciones del Consejo Financiero, cuyo papel es dar seguimiento a los flujos financieros globales.

Consejos Financieros Temáticos

Una serie de ventanas específicas de financiación, con sus propios consejos temáticos, facilitará la especialización técnica y adaptará más fácilmente diferentes estrategias y objetivos a los diversos temas. La escala de financiación para el clima que se espera para el nuevo Fondo – al menos 100.000 millones de dólares anuales – hace difícil prever que un solo consejo financiero tome las decisiones sobre financiación de forma eficaz. Hacer esto sería excepcional, considerando que otros fondos multilaterales de ayuda existentes o bien son más pequeños o cuentan con consejos financieros separados por áreas temáticas.²⁹

Para evitar un problema de fragmentación de fondos, el Consejo Central del Fondo debe asegurar las sinergias entre la adaptación y la mitigación, así como una amplia visión de desarrollo en la planificación y su desempeño. También se necesitará apoyo técnico transversal entre los Consejos Financieros Temáticos, así como asegurar que la forma de acceder a los fondos permite una implementación integrada a nivel nacional.

El Fondo de Adaptación que ya existe debería constituir la ventana específica de financiación para la adaptación en el nuevo Fondo tan pronto como sea posible, conservando sus principales características.³⁰ Tras años de puesta en marcha, este fondo por fin está funcionando y debe fortalecerse y construir a partir de él.

Relación con la COP

En aras de la legitimidad, es clave que el gobierno del mecanismo financiero y de todos sus componentes esté en última instancia bajo la dirección de la COP y rinda cuentas ante ésta, garantizando que todos los países – sobre todo los más pobres y vulnerables – participan de forma justa en la toma de decisiones. En la práctica, y a pesar de las reticencias de EEUU y la UE, esto significa que la COP debe mantener el poder sobre la aprobación de los representantes de los diferentes órganos de gobierno. Al funcionar como una extensión de la COP, el Consejo Financiero debería estar bajo su autoridad.

Representación dentro de las estructuras de gobierno

La representación de los países en desarrollo y de los grupos vulnerables en los órganos de gobierno y en los comités de las instituciones es clave para asegurar que se concede un mayor peso a sus necesidades y prioridades. El Consejo del Fondo de Adaptación representa la vanguardia en esta cuestión y debe servir como umbral mínimo para el gobierno de cualquier nuevo fondo.

Grupos regionales y países relevantes

Al igual que en el actual Fondo de Adaptación, la composición de los órganos de gobierno debe representar equitativamente a cada uno de

los grupos regionales de NNUU, además de incluir a representantes de grupos de países especialmente vulnerables.³¹ Además de esto, los órganos responsables de gestionar las ventanas específicas de financiación deberían incluir a representantes de los países socios que sean relevantes para el área temática en cuestión (por ejemplo, los países en desarrollo más vulnerables en el caso de la adaptación).

Equidad de género

Toda la estructura de gobierno del mecanismo financiero debería reflejar los principios de equidad de género, incluyendo la equidad entre mujeres y hombres en los órganos de gobierno y comités, así como en la asignación de puestos directivos de alto nivel y de directores de proyectos. Las descripciones de los puestos o los términos de referencia deberían especificar la importancia de comprender y de articular los aspectos del desarrollo y de los impactos del cambio climático desde una perspectiva de género. No debería ser difícil ponerse de acuerdo en estas medidas. Sin embargo, a pesar de reclamar la equidad de género como un valor común y de haber lanzado recientemente una nueva estrategia priorizando la equidad de género en los puestos de alto nivel, la UE se mantiene reacia a este principio.

Sociedad Civil

Todos los comités y órganos de decisión establecidos para gobernar la financiación para el clima a nivel global deberían incluir provisiones de recursos adecuadas para que los representantes de la sociedad civil se involucren en la planificación y en la toma de decisiones. Esto incluiría el derecho a solicitar la inclusión de temas en la agenda, consultar las actas, intervenir en las reuniones y recomendar a expertos para que hablen sobre temas específicos de la agenda. Los representantes de la sociedad civil de todos los grupos observadores reconocidos por la CMNUCC, entre ellos las organizaciones de mujeres, deberían estar incluidos en estos acuerdos.

¿Cómo deberían acceder a los fondos los países en desarrollo?

Los principios rectores y los incentivos asociados al nuevo mecanismo financiero tienen que fortalecer a las instituciones nacionales de los países en desarrollo y dotar de mayor poder a sus gobiernos como agentes de cambio.³²

Participación y rendición de cuentas a nivel nacional

Se debería exigir a los países receptores que establezcan o fortalezcan los procesos existentes a nivel nacional para facilitar la apropiación por parte de los actores nacionales en la entrega y el seguimiento de la financiación. Estos procesos deberían ser totalmente participativos, inclusivos, transparentes e incluir la rendición de cuentas; deben operar a todos los niveles – incluyendo la participación de actores comunitarios, locales, regionales y nacionales – y durante todas las etapas del proceso - desde la planificación a la implementación, el seguimiento y el aprendizaje.

La capacidad de algunos países en desarrollo para llevar a cabo estos procesos de una forma completamente inclusiva puede verse comprometida por no contar con suficientes recursos humanos, institucionales o técnicos. Esto no debería usarse como excusa para negarles el acceso a los fondos. Los países van a requerir flexibilidad y apoyo financiero para poner en marcha y desarrollar esos procesos. Hay que hacer énfasis desde el inicio en el desarrollo de las capacidades de los estados y de la sociedad civil para desempeñar su papel y cumplir con sus responsabilidades, así como para rendir cuentas.

Acceso directo

Se debería permitir a los países receptores acceder directamente a los recursos del nuevo Fondo, sin necesidad de entidades intermediarias y sujetos a estándares razonables de responsabilidad fiduciaria, elegibilidad y gobernanza a nivel nacional (como se menciona anteriormente). Esto incluye el acceso a fondos por parte de entidades nacionales implementadoras y financiadoras. Se debería dar preferencia a las modalidades de acceso directo a la financiación sobre la financiación a través de instituciones multilaterales de desarrollo, tales como el Banco Mundial.

Planificación integral del desarrollo

En la etapa de implementación, la financiación para el clima debería en la medida de lo posible entregarse a través de los procesos e instituciones nacionales y sub-nacionales existentes. Las políticas de adaptación y mitigación deberían estar totalmente integradas en los procesos nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, e incorporarse de forma transversal en los ministerios del gobierno.³³

Resumen de recomendaciones

Para garantizar los recursos para la adaptación a los países vulnerables

- Al menos el 50 por ciento de la financiación pública debe canalizarse a través del nuevo Fondo. Además, todos los ingresos procedentes de cualquier nuevo instrumento financiero establecido para asegurar recursos para objetivos relacionados con el clima deben también canalizarse a través del nuevo Fondo.
- Al menos el 50 por ciento de la financiación que se contabiliza como parte de los compromisos totales en la CMNUCC debe dedicarse a la adaptación. De éstos, al menos el 50 por ciento del dinero canalizado a través del nuevo Fondo se debe asignar a financiar la adaptación.

Para asegurar una financiación equitativa y accesible con representación de todos los países

- Se debe establecer un Consejo Financiero para asegurar que la adaptación y los países vulnerables reciben la financiación que necesitan; para que desempeñe un papel central en la MRV del apoyo financiero; y para supervisar el cumplimiento de los estándares acordados internacionalmente acerca de lo que se debe contabilizar como financiación para el clima respecto a las obligaciones adquiridas a nivel internacional.

Para contar con un órgano central global que lidere la forma de gestionar la financiación para el clima

- Se debe establecer un nuevo Fondo Global para el Clima en la COP 16 en Cancún, que opere como única fuente de acceso a recursos financieros para el clima.
- La estructura de gobierno del nuevo Fondo debe contar con Consejos Financieros Temáticos, incluyendo uno para adaptación, con la responsabilidad de desembolsar los fondos a los países. El actual Fondo de Adaptación debería designarse como la ventana específica de fondos para adaptación.

Para asegurar que los países en desarrollo y los grupos vulnerable están adecuadamente representados en la toma de decisiones

- Toda la estructura de gobierno del sistema de financiación debería reflejar los principios de equidad de género, incluyendo la aspiración de que haya una representación equitativa en sus consejos de gobierno y comités.
- La composición de los órganos de gobierno debe representar a cada uno de los grupos de NNUU de forma equitativa, además de incluir a representantes de los grupos de países especialmente vulnerables y a la sociedad civil.

Para asegurar la apropiación nacional

- Se debería exigir a los países receptores que establezcan procesos de toma de decisiones inclusivos a nivel nacional. Los países con insuficiente capacidad humana, institucional o técnica van a necesitar flexibilidad y apoyo financiero.
- Debería permitirse a los países receptores acceder a los recursos del nuevo Fondo de forma directa, sin necesidad de entidades intermediarias. El acceso directo debería ser la modalidad preferida.

Anexo 1

Figura A: Resumen de las funciones del Consejo Financiero, del Consejo Central del Fondo y de los Consejos Financieros Temáticos y su relación con la COP.



Notas

- ¹ En muchas sociedades las mujeres aportan la mayoría de la fuerza de trabajo necesaria para cultivar alimentos. World Bank (2009) *Gender in Agriculture Sourcebook*, p15.
- ² En el Acuerdo de Copenhague se prometieron un total de 30.000 millones de dólares como financiación rápida entre 2010-12.
- ³ <http://www.oecd.org/dataoecd/17/39/44285701.gif>
- ⁴ ODI y Heinrich Böll Stiftung, ClimateFundsUpdate.org (2010) <http://www.climatefundsupdate.org/graphs-statistics/areas-of-focus> (visitado el 4 de octubre de 2010). Este cálculo refleja los recursos totales (incluyendo recursos administrativos y de proyectos de cada uno de los fondos) de los principales fondos dedicados al cambio climático (listados en: <http://www.climatefundsupdate.org/listing>) en el momento de redactar el informe, canalizados a través de los banco multilaterales de Desarrollo, NNUU y los fondos nacionales promovidos por los gobiernos y dirigidos al cambio climático. Al tiempo en que se redactaba este informe, se estimaba que los recursos totales distribuidos ascendían a 7.160 millones de dólares, de los cuales 5.320 millones provenían de la Iniciativa Hatoyama. El Fondo Global para la Eficiencia Energética y la Energía Renovable (GEEREF) no está incluido en el cálculo, porque no se han facilitado datos sobre distribución de los fondos. El reparto temático de los fondos distribuidos de la Iniciativa Hatoyama tampoco se conoce. Es por ello que la cifra ha sido obtenida extrapolando del porcentaje de los fondos comprometidos por dicha Iniciativa (93 por ciento a adaptación, 3 por ciento a REDD y 4 por ciento a adaptación).
- ⁵ Ver por ejemplo el informe de la UE, 'Fast Start Finance Interim report' de junio de 2010, donde se afirma que 19 estados miembros de la UE y la Comisión Europea – que entonces representaban el 64% de los compromisos confirmados por la UE para 2010 – hasta ese momento habían asignado un 63% a mitigación y un 37% a adaptación.
- ⁶ Análisis de Oxfam de los datos del FMAM sobre cambio climático a través de los Fondos Fiduciarios del FMAM, el Fondo para los Países Menos Avanzados (PMA) y el Fondo Especial para Cambio Climático (cada uno de ellos administrado por el FMAM) en el periodo entre 1991 y 2010. Los 49 PMA recibieron menos de 450 millones de dólares en donaciones de un total de casi 3.520 millones de dólares, mientras que China, India y Brasil recibieron más de 1.169 millones conjuntamente.
- ⁷ Planes Nacionales de Adaptación (NAPA). 44 NAPA se han presentado hasta la fecha, con un coste total de aproximadamente 2.000 millones de dólares, pero sólo 220 millones de dólares se han comprometido (a mayo de 2010). Esto a pesar del compromiso de establecer el Fondo para los PMA en 2001 para "financiar de forma completa" los NAPA. Las cantidades comprometidas se pueden consultar aquí: <http://www.climatefundsupdate.org/listing/least-developed-countries-fund>. Los planes presentados hasta la fecha se pueden encontrar aquí: http://unfccc.int/cooperation_support/least_developed_countries_portal/napa_priorities_database/items/4583.php
- ⁸ Un gran número de fondos no se ha traducido en un alto volumen de financiación. Muchos fondos han estado deplorablemente infradotados, mientras que la asignación de recursos y los desembolsos han tendido a ser lentos e impredecibles. Ver Arunabha Ghosh (2010) 'Harnessing the Power Shift: Governance Options for International Climate Financing' (Octubre, 2010).
- ⁹ Ver los 22 enumerados aquí, por ejemplo (hay muchos programas bilaterales que se suman a esta cifra): <http://www.climatefundsupdate.org/listing>. La CMNUCC menciona 24 opciones de financiación disponibles para adaptación (visitado en septiembre de 2010): http://unfccc.int/adaptation/implementing_adaptation/adaptation_funding_interface/items/4638.php
- ¹⁰ W. Greene (2004) 'Aid Fragmentation and Proliferation: Can Donors Improve the Delivery of Climate Finance?' *IDS Bulletin*, 35: pp. 66–75.
- ¹¹ Por ejemplo, un tema importante es la capacidad de los países de acceder a donaciones para la adaptación al cambio climático, sin estar obligados a cambio a cofinanciarla (en forma de créditos, por ejemplo): "aunque los fondos a través del FMAM no están formalmente condicionados, los requisitos que impone la financiación incluyen sistemas de informes muy complicados y criterios de cofinanciación.... LDFC y SCCF sólo cubrirán el coste de las necesidades adicionales de adaptación [...] mientras los costes asociados a las actividades de desarrollo (que ocurrirían en cualquier caso en ausencia del cambio climático) sean apoyados por cofinanciadore". Mayers y Huq (2008) 'Supporting Adaptation to Climate Change: What role for Official Development Assistance?' <http://www.iied.org>
- ¹² La financiación para el clima no es AOD: se trata de un derecho que tienen los ciudadanos vulnerables y los países menos desarrollados a recibir apoyo financiero, con el fin de hacer frente los impactos del cambio climático y a desarrollarse en un mundo con restricciones de carbono. Mientras que la apropiación nacional es un elemento de buena práctica en la ayuda, en el caso de la financiación para el clima es un principio fundamental, que apuntala las obligaciones financieras de los países desarrollados bajo la CMNUCC.
- ¹³ La apropiación nacional, definida como el grado de control que los gobiernos receptores son capaces de ejercer sobre el diseño e implementación de políticas, está consagrada tanto en la Declaración de París como en la Agenda de Acción de Accra. http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html
- ¹⁴ También hace extremadamente difícil integrar su puesta en marcha en los procesos nacionales de desarrollo.
- ¹⁵ En muchas sociedades las mujeres aportan la mayoría de la fuerza de trabajo necesaria para cultivar los alimentos. World Bank (2009) *Gender in Agriculture Sourcebook*, p15.
- ¹⁶ Este resumen es necesariamente una simplificación de las posiciones de los países desarrollados versus los países en desarrollo como grupos. Los pequeños estados insulares y los países menos desarrollados han expresado una preocupación mayor que la de muchas economías emergentes acerca del acceso prioritario a los fondos de adaptación. Como muchos países desarrollados, algunos países en desarrollo albergan preocupaciones acerca de aumentar innecesariamente la burocracia existente a nivel multilateral. Aún así, la expresión de cada una de estas posiciones se puede encontrar en comunicaciones oficiales y privadas de los actores clave en las conversaciones sobre el clima. Por ejemplo, en la posición de "no hay almuerzo gratis" una fuente interna al describir la visita del Enviado Especial para el Cambio Climático de EEUU Todd Stern en julio de 2010 a Chile, Ecuador y Perú dijo "El mensaje quedó claro: si no hay MRV (para mitigación) no hay financiación". Para una discusión más completa sobre estas posiciones ver Arunabha Ghosh (2010),

Harnessing the Power Shift: Governance Options for International Climate Financing, informe de Investigación de Oxfam, octubre 2010.

- 17 Ver Arunabha Ghosh (2010) 'Harnessing the Power Shift: Governance Options for International Climate Financing', octubre, 2010, que explica por qué los canales existentes no son una base sólida para ampliar la financiación para el clima, en gran medida porque los países en desarrollo los consideran ilegítimos.
- 18 En el Acuerdo de Copenhague los países desarrollados se comprometieron a desembolsar 100.000 millones de dólares anuales para 2020, tanto como fondos públicos como privados. Oxfam calcula que la escala real de lo que se necesita asciende a 200.000 millones de dólares al año en fondos públicos. Ver Oxfam (2010) 'Financiación del clima tras Copenhague: las preguntas de los 100.000 millones de dólares', Mayo 2010. La parte de estos fondos para mitigación necesitará apalancar una cantidad considerable de fondos privados.
- 19 Tales como los recursos a través de canales bilaterales e instituciones financieras internacionales.
- 20 Es importante que la evaluación de las necesidades financieras no esté politizada, lo que significa que el Consejo Financiero necesitará una asesoría y análisis independientes para llevar a cabo su función de forma eficaz.
- 21 Los países desarrollados sólo deben acreditar bajo la CMNUCC el elemento de donación de cualquier préstamo condicionado.
- 22 Estos estándares deberían incluir la adicionalidad de la financiación (los fondos para el clima no deben contabilizarse como AOD y por tanto deberían ser nuevos y adicionales al compromiso de llegar al 0,7 por ciento de la RNB); si los fondos se asignan y desembolsan según principios de gobierno equilibrados; las salvaguardas sociales y ambientales; el uso inadecuado de los préstamos; y en qué medida se apoya la participación democrática, la transparencia y la rendición de cuentas a nivel nacional.
- 23 Ejemplos de estos mecanismos incluyen el procedimiento de reclamaciones con el Relator Especial de NNUU para el Derecho a la Alimentación o el Panel de Inspección del Banco Mundial, que investiga cada vez más casos de violación de salvaguardas sociales o ambientales.
- 24 No hay forma de lograr el enorme aumento que se necesita en la escala de financiación para el clima sin incrementar también los costes administrativos y operativos asociados. Son también importantes los esfuerzos por aumentar la eficacia, la eficiencia, la coherencia de políticas y reducir la fragmentación. Desde luego, estos esfuerzos se han convertido en una práctica habitual. Todas las agencias líderes de ayuda multilateral cuentan con programas de reforma cuya meta es mejorar en estas áreas. Ver OECD (2010), "2010 DAC Report on Multilateral Aid," DCD/DAC(2010)32/FINAL, Septiembre 2010, p. 70.
- 25 El Programa Piloto para la Resistencia al Clima (PPRD) debería finalizar cuando se complete la primera ronda de financiación a los países foco, trasladando las lecciones aprendidas al nuevo Fondo Global para el Clima. Esto está en línea con la cláusula de expiración fijada cuando se estableció el fondo.
- 26 Esto cubre la financiación pública de las contribuciones evaluadas que se contabilizan para el cumplimiento de los compromisos financieros bajo la CMNUCC. Ver Oxfam (2010) 'Financiación del clima tras Copenhague: las preguntas de los 100.000 millones de dólares', Mayo 2010.
- 27 Por ejemplo, impuestos, tasas o cuotas sobre las transacciones financieras internacionales, el transporte o el comercio de emisiones, que se esperaría que contabilicen como fuentes públicas de financiación. Éstos, combinados con al menos el 50% de la financiación pública, podría significar que en total la gran mayoría de la financiación se canalizaría a través del Fondo.
- 28 La financiación para la adaptación debería consistir en fondos públicos en forma de donaciones, no en préstamos.
- 29 La ayuda oficial al desarrollo (AOD) registrada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE como aportaciones a las agencias multilaterales ascendió a sólo 35.000 millones en 2008, y se canalizó a través de más de 200 agencias. En ningún caso el flujo de fondos a través de una sola agencia multilateral – no digamos a través de un solo fondo fiduciario o ventana de financiación – superó los 4.000 millones de dólares anuales. Ver OECD (2010), "2010 DAC Report on Multilateral Aid," DCD/DAC(2010)32/FINAL, Septiembre 2010
- 30 Esto incluye asegurar una mayoría de países en desarrollo en este consejo, así como la provisión de opciones de acceso directo en las modalidades financieras.
- 31 Tales como los Países Menos Avanzados (PMA) o los Pequeños Estados Insulares (PEI).
- 32 Hoy existe un sólido consenso en que "El modelo ideal de fondo climático dotará de recursos externos flexibles que apoyen las intervenciones intrínsecamente integradas y vinculadas a una estrategia nacional del clima o de desarrollo." OECD (2010), "2010 DAC Report on Multilateral Aid," DCD/DAC(2010)32/FINAL, Septiembre 2010, p. 17.
- 33 El potencial para la agricultura, por ejemplo, de beneficiarse de un enfoque holístico del desarrollo sostenible, incorporando tanto la adaptación como la mitigación, es especialmente importante. Oxfam (2009) 'Más allá de la ayuda', septiembre 2009.

© Oxfam Internacional Octubre 2010

Este informe ha sido escrito por Tracy Carty. Oxfam agradece el apoyo de Antonio Hill, Rob Bailey, David Waskow, Tim Gore, Jan Kowalzig, Kelly Dent, Nick Pialek, Kate Geary, Kirsty Hughes, Kalayaan Constantino y Shalimar Vitan en su producción. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa, El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias o para uso en otras publicaciones, traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a advocacy@oxfaminternational.org.

La información en este informe es correcta en el momento de publicarse.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam International en acuerdo ISBN 978-1-84814-753-9 octubre de 2010. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.



Oxfam

www.oxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de catorce organizaciones que trabajan conjuntamente en más de cien países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org); Oxfam Australia (www.oxfam.org.au); Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be); Oxfam Canadá (www.oxfam.ca); Oxfam Francia – Agir ici (www.oxfamfrance.org); Oxfam Alemania (www.oxfam.de); Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk); Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk); Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org); Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org); Oxfam México (www.oxfamMexico.org); Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz); Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl); Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Las siguientes organizaciones son actualmente miembros observadores de Oxfam, que trabajan hacia su completa afiliación:

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Ucodep (Italia) (www.unicodep.org)

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org