

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 20, PERÚ 2014

Boletín Nº 3: Mayo 2014

Editorial¹ (CR)²

Uno de los temas clave en la COP20 es el referido al financiamiento del cambio climático, en particular el destino del Fondo Verde. Múltiples encuentros preparatorios para la COP20 sobre esta temática se están realizando en distintas partes del mundo y con distinto carácter: gubernamentales, intergubernamentales, académicos, de la sociedad civil y de participación mixta. Un ejemplo de encuentros de carácter mixto fue el taller: "Financiamiento del cambio climático. Un enfoque desde la transparencia y la rendición de cuentas", realizado en Santiago de Chile el 13 de mayo pasado, el cual fue organizado por el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)² y el Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC). El objetivo de la actividad fue contribuir a la discusión en materia de estándares de transparencia y rendición de cuentas del financiamiento nacional e internacional del cambio climático, a través de una mirada sinóptica de la problemática global, regional y nacional en este ámbito. Además, en la ocasión se presentó el "Manual para el análisis del Financiamiento Climático en América Latina y el Caribe", elaborado por GFLAC. El contenido de este boletín aborda, por ende, la temática del financiamiento del cambio climático y sus desafíos.

Entrevista mensual: El financiamiento del Cambio Climático

Sandra Guzmán (Coordinadora general GFLAC³) y **Paula Fuentes** (Abogada, experta en transparencia y acceso a la información, coordinadora de redes y proyectos GFLAC) entregaron sus puntos de vista sobre el financiamiento del cambio climático.



Conforme a lo expuesto, el debate no se agota en las responsabilidades históricas de los países originalmente responsables del calentamiento del planeta. Es cierto que desde la revolución industrial ciertos países jugaron un papel principal en materia de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) causantes del cambio climático. Sin embargo, en la actualidad nuevos actores son los responsables del calentamiento global que afectará las generaciones futuras⁴.

Respecto de quiénes serán los beneficiarios de los recursos internacionales, se considera a todos aquellos países que no tienen la capacidad de generar sus propios recursos o para los que invertir en ello implicaría un gasto exorbitante. Conforme a la Convención son los países menos adelantados los primeros beneficiarios de tal financiamiento.

Definición del financiamiento climático

Para Sandra Guzmán el financiamiento climático corresponde a todos los "recursos que se han movilizado para promover la reducción de gases de efecto invernadero y para reducir la vulnerabilidad del cambio climático, es decir, el financiamiento como inversión para promover la adaptación al cambio climático". A lo anterior agrega, que el financiamiento climático "es el término dado a los recursos financieros que están siendo movilizados para mitigar el cambio climático y permitir a los países en desarrollo adaptarse a los impactos del cambio climático, teniendo en cuenta que los países pobres, que no son responsables del problema, tendrán el mayor impacto; mientras que los países desarrollados que albergan menos del 20% de la población mundial, son responsables del 75% de la emisión total histórica³".

¿Quién debe financiar/recibir el financiamiento?

Una cuestión esencial que se plantea en el marco del debate sobre las responsabilidades comunes pero diferenciadas, se refiere al financiamiento climático y precisamente a ¿quién debe asumir tal financiamiento? Al parecer la respuesta es que "todos" deben contribuir en el financiamiento al cambio climático, pero en la medida de sus posibilidades. Así, los países desarrollados, deben transferir recursos a los países en vías de desarrollo, pero al mismo tiempo deben realizar asignaciones financieras nacionales para compatibilizar sus políticas con los compromisos adquiridos en el marco del régimen climático. Los países en desarrollo por su parte, también son llamados a realizar esfuerzos nacionales en este sentido.

Financiamiento a nivel internacional

El financiamiento internacional del cambio climático es aquel que se moviliza desde los países desarrollados a los países en desarrollo. Este mecanismo se confunde a veces con la cooperación tradicional de ayuda al desarrollo, tema presente en la agenda climática en miras del 2015. En efecto la problemática del cambio climático exige un esfuerzo adicional y no más de lo mismo, si lo que queremos es revertir la tendencia actual. Al respecto el equipo del GFLAC sostiene: "Nosotros investigamos cómo se ha dado esa cooperación internacional en materia de cambio climático, quiénes son los que asignan recursos, cuánto se está transfiriendo a nuestros países y bajo qué parámetros, como una manera de transparentar las fuentes, destinatarios y destino de tales recursos internacionales".

Sin embargo, la confusión descrita anteriormente también se observa en materia de financiamiento climático y financiamiento al medio ambiente mundial. Esta problemática se origina desde la Cumbre de la Tierra de 1992, momento en el cual se intentó mediante el Global Environment Fund (GEF) agrupar todos los problemas ambientales (biodiversidad, desertificación) incluido el cambio climático, pese a tratarse de problemas muy diversos. Los recursos para cambio climático fueron limitados en relación a la necesidad real, es por ello que el Protocolo de Kioto creó los Mecanismos de Flexibilidad como medio de financiamiento climático (Mecanismo de Desarrollo Limpio, Implementación Conjunta, Comercio de Emisiones). Con posterioridad se pensó en la idea de crear un Fondo Verde⁵,

que aunara todo el financiamiento del cambio climático, sin embargo, el gran problema es que este no tiene dinero y se enfrenta continuamente a la existencia de diversos fondos que están actualmente operando (Fondo de Tecnología Limpia, Fondo del Clima, Fondo para los Países menos desarrollados).

A juicio de Guzmán “hay muchos fondos que lo que no han logrado es operacionalizar y movilizar recursos. Otro de los problemas es que los dineros tampoco han sido asignados. Por tanto, no faltan fondos, sino que los que existen se deben usar de manera más efectiva”.

Hoy se están buscando nuevos mecanismos, como los reportes bi anuales de los países desarrollados, debiendo señalar cada dos años cuánto dinero van a dar, mediante qué mecanismos y políticas. A su vez, se busca que los países en desarrollo comiencen a ofrecer acciones voluntarias. Con ello, todos los países van asumiendo compromisos, que no siendo jurídicamente vinculantes, los llevan a actuar. Hoy la tendencia es que las decisiones se toman a nivel nacional, como reacción a la lentitud del escenario internacional.

Financiamiento a nivel nacional

A nivel nacional lo importante es que el financiamiento del cambio climático sea asignado en el presupuesto de la Nación, dado que “lo que no está en el presupuesto no es prioridad para un país. Si se quieren acciones para combatir el cambio climático, es necesario analizar los instrumentos de planificación, donde el presupuesto es la columna vertebral, dado que refleja la prioridad de los países”. A nivel interno también es importante contar con una ley general de cambio climático, que permita robustecer la institucionalidad climática de los países. Ya la tiene México⁶ y actualmente se está discutiendo en Perú. La ley debe ser intersectorial, desvinculándola de la ley general de medio ambiente, porque el cambio climático no es sólo un tema medio ambiental, sino transversal a los aspectos sociales y económicos del desarrollo.



¿Por qué es importante mirar el presupuesto público cuando pensamos en el cambio climático?

Diego de la Mora Maurer.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

El presupuesto público es una de las herramientas de gestión más importantes con los que cuentan los gobiernos. En él se ordenan las prioridades públicas y funciona para administrar y gestionar los recursos públicos. A su vez, la información que proveen es indispensable para evaluar el funcionamiento de las políticas públicas porque permite “seguir el dinero” y por tanto, quitar la demagogia de las acciones del gobierno.

Las políticas públicas que realizan los gobiernos en materia de cambio climático, pueden medirse a través de las proporciones de los montos asignados en el presupuesto para estos efectos. Sin embargo, la manera en que están clasificados los presupuestos públicos no siempre permite saber cuánto se gasta en rubros especialmente delicados, como las acciones que toman los gobiernos para intentar mitigar y adaptarse ante el cambio climático.

El caso del presupuesto del gobierno federal mexicano es interesante, porque a partir del activismo de organizaciones de la sociedad civil de distintos sectores se han construido anexos técnicos del presupuesto que permiten medir, de mejor manera, las prioridades gubernamentales en ciertos temas. En 2009 se creó el Anexo para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, como resultado de diferentes iniciativas que buscaban “transversalizar” el enfoque de género en la política pública. UNICEF también realizó un ejercicio similar al de igualdad de género con una metodología basada en los derechos humanos de la infancia. A partir de esta experiencia, en 2011 se establece en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (carácter obligatorio) la creación de otra serie de anexos, entre el que se encuentra el de Mitigación de Cambio Climático.

Estas experiencias, que todavía se encuentran en la fase de construcción, permiten a la sociedad civil y a cualquier persona interesada, conocer los montos presupuestados y ejercidos para distintos programas en temas específicos y, por tanto, conocer tanto el detalle de las acciones gubernamentales, como la importancia que se le otorga a temas relevantes para la vida pública.

¹ El editorial del presente boletín fue realizado por Ana Lya Uriarte, Investigadora Asociada del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia. El equipo editorial del presente boletín está compuesto por Pilar Moraga, Investigadora Principal de Dimensión Humana (CR)², Investigadora Centro de Derecho Ambiental, Noémie Kugler, asistente de investigación (CR)², Jorge Ossandón, ayudante del CDA, Rodrigo Mella, CISDL (“www.cr2.cl” “<http://www.derecho.uchile.cl/cda>” “<http://www.cisd.org/>”)

² Coordinadoras del Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC). Este Grupo busca promover la transparencia y el manejo efectivo del financiamiento asignado para el cambio climático. Es una iniciativa que nace en 2013 y es conformada por organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas. GFLAC realiza un cruce entre el financiamiento del cambio climático y la transparencia, con el fin de hacer más eficiente el uso de los recursos otorgados para el combate del cambio climático en América Latina y el Caribe.

³ PORTER, G. BIRD, N. “et al.” 2008. *New Finance for Climate Change and the Environment*. Washington. DC: WWF and Heinrich Böll Foundation.

⁴ Maljean Dubois, S. Moraga, P. « Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans le régime international du climat », *Revue Les cahiers du droit*, volume 55, numéros 1-2, julio 2014.

⁵ En el CDP-15 se establece el Fondo Verde de Copenhague para el Clima. Es una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención. Tiene por finalidad apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades de los países en desarrollo relacionadas con la mitigación, adaptación, fomento de capacidades, desarrollo y transferencia de tecnología.

⁶ Ley General de Cambio Climático [en línea] <http://www.inecc.gob.mx/descargas/2012_lgcc.pdf> [consulta: 27 mayo 2014].