

LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ

*Financiamiento del cambio climático**

SUMARIO

Introducción. I. Revisión del marco jurídico internacional del financiamiento climático. A. Acuerdos históricos. B. Acuerdos recientes. C. Preparación para el financiamiento climático. II. Institutos para el financiamiento del cambio climático y sus fondos. A. Fondo Mundial para el Medio Ambiente –FMAM–. B. Fondo de Adaptación –FA–. C. Fondos multinacionales y regionales. D. Fondos Nacionales para el Clima –FNC–. III. Estado del arte del financiamiento para el clima en América Latina y el Caribe: especial referencia al caso colombiano. Conclusiones. Bibliografía. Anexos.

ABSTRACT

The biggest challenge of the actors on Climate Change will be specify the mechanisms for financing adaptation and mitigation, since the high economic demands of the measures to be taken by developing countries require the assistance from the developed countries to finance the great transition in the model of development and simultaneously avoid a great depression. In this article, the reader will find a legal review of historical and recent agreements on financing, critical description of the institutes and funds and an assessment of the challenges and opportunities for Latin America and the Caribbean with special reference to Colombia.

RESUMEN

El mayor reto de los actores del cambio climático consiste en concretar los mecanismos para financiar la adaptación y la mitigación, pues las altas exigencias económicas de las medidas que deben tomar los países en desarrollo requieren asistencia de los países desarrollados para respaldar la gran transición en el modelo de desarrollo y evitar simultáneamente una gran depresión. En este artículo el lector encontrará una revisión jurídica de los acuerdos históricos y recientes en materia de financiamiento, una descripción crítica de los institutos y fondos, y un diagnóstico de los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe, con especial referencia a Colombia.

* Fecha de redacción: 15 de mayo de 2016.

INTRODUCCIÓN

El cambio climático se ha convertido en la realidad de nuestra generación, cobrando mayor intensidad en la vida de las personas y el medio ambiente, y constituyendo el tema más importante y recurrido en la agenda internacional en los últimos años¹.

Sin duda, el mayor reto de los actores de esta problemática global es concretar los mecanismos para financiar el cambio climático, pues las altas exigencias económicas de las medidas que deben tomar los países en desarrollo requiere la asistencia de los países desarrollados para respaldar económicamente la *gran transición en el modelo de desarrollo* y evitar simultáneamente una *gran depresión* (Klein, 2015)².

Los países en desarrollo son los más vulnerables al cambio climático, además, cuentan con recursos limitados para proporcionar una respuesta eficaz a fin de afrontar la mitigación, adaptación y transferencia tecnológica; por ello, la financiación climática es una de las cuestiones clave en las negociaciones internacionales³.

-
- 1 La Cumbre Mundial sobre el Clima, “una acción catalizadora” establecida por las Naciones Unidas y realizada el 23 de septiembre del 2014, buscó que los Estados, los gobiernos, la sociedad civil organizada y en concreto cada persona, tomen conciencia del cambio climático. En esta Cumbre el Presidente OBAMA afirmó: “We are the first generation to feel the impacts of climate change and the last generation that can do anything about it”. Y en ese mismo sentido BAN KI-MOON, Secretario General de las Naciones Unidas, señaló que el cambio climático es el mayor reto al que se enfrenta el mundo.
 - 2 El cambio climático es causado por la emisión de Gases de Efecto Invernadero –GEI–, principalmente dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O) (CEPAL, 2013), lo que ha llevado a los países a concentrar los esfuerzos en reducir tales emisiones y crear proyectos de desarrollo sostenible, lo cual no aún se ha logrado, según lo afirmó el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (en 1998 la Organización Mundial de Meteorología y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente crearon el IPCC, cuya función es analizar de forma integral y exhaustiva toda la información científica y técnica relevante para entender el riesgo que supone el cambio climático) al señalar que las emisiones por actividades humanas han aumentado en un 70% (IPCC, 2013).
 - 3 La problemática del cambio climático ofrece un escenario nunca antes planteado, uno de cuyos efectos es la extinción involuntaria de los Estados por la sumersión del territorio, conocida como el fenómeno de los Estados sumergidos o *disappering States*. Los efectos nocivos de esta problemática global lleva no solo a la erosión costera de los países, pues particularmente en el caso de los Estados insulares el aumento progresivo del nivel del mar puede implicar la pérdida de uno de sus elementos constitutivos, el territorio, situación que conlleva una serie de graves inconvenientes, especialmente para los PEID, como la pérdida de soberanía de los territorios sumergidos, el estatus y el régimen de protección de sus habitantes (BARRAZA DÍAZ, 2015).

El financiamiento es fundamental para abordar este problema, pues el Banco Mundial –BM– ha estimado que el costo anual de la mitigación y adaptación al cambio climático para los países en desarrollo que es de US\$75 mil millones sumará US\$100 mil millones para el año hasta el 2050. Es necesario financiar actividades de mitigación para las causas antropogénicas del cambio climático, así como actividades de adaptación para permitir que los países se acomoden a los efectos adversos y puedan reducir sus impactos. También resulta determinante garantizar la financiación a largo plazo y generar espacios de no regresión en la asignación de los recursos (Sanhueza, 2014).

Para el desarrollo del financiamiento la CMNUCC ha establecido el principio fundamental de responsabilidades comunes pero diferenciadas, de acuerdo con el cual los países desarrollados (Partes del Anexo II) deben proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo (Partes del Anexo I)⁴.

El primer paso en esta problemática está en disponer de una hoja de ruta general para la acción, lo cual se viene haciendo, y el siguiente es calcular quién va a pagar ese plan, lo cual es el objeto central de este escrito. El tema resulta relevante para los países en desarrollo que albergan aproximadamente las cinco sextas partes de la población mundial, pues muy pronto estarán emitiendo mucho más CO₂ que los países industrializados, por lo cual el mundo será incapaz de plantear una solución viable sin incluir a los países en desarrollo. Debido a lo limitado de sus recursos, estos países no pueden pagar la mitigación, la adaptación y la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnologías energéticas avanzadas, por lo que requieren el apoyo decisivo de los países desarrollados (Sachs, 2008).

Existen múltiples interrogantes frente al tema financiero del cambio climático. Por un lado está la provisión de los recursos, ante lo cual una parte de los Estados miembros de la Convención considera que la financiación debe provenir de todos los países partes en el acuerdo internacional, y otra parte estima, de conformidad con las determinaciones y el espíritu de la Convención⁵, que esos recursos deben ser provistos por los países desarrollados.

4 Este principio surgió en la Declaración de Río, y fue acogido en la Convención con el fin de que todos los países compartieran la responsabilidad de luchar contra el Cambio Climático; sin embargo, dicha responsabilidad es diferenciada según la mayor o menor contribución a la problemática, y teniendo en cuenta las capacidades de cada uno, es decir, quienes más emitieron y tienen mayores recursos deben aportar en mayor medida a la solución (NIETO CARRASCO, 2010).

5 Por ejemplo, el financiamiento para el cambio climático en América Latina está concentrado en unos cuantos países grandes de la región, como México y Brasil, que reciben la mayor cantidad

También se ha cuestionado el origen de los recursos; los países en desarrollo consideran que deben proceder de fondos públicos y los desarrollados dan prevalencia a la importancia de financiarlos a partir de las contribuciones del sector privado y de los mercados, eventualmente por medio de impuestos globales⁶.

En el mismo sentido se ha indagado acerca de la administración de los recursos: el grupo de países desarrollados estima que deben ser administrados por el BM y el Fondo Mundial Ambiental, y el grupo de países en desarrollo sienten la necesidad de que lo haga directamente la COP de la Convención.

Sin embargo, en las diferentes COP existen fuertes divergencias entre los países desarrollados y en desarrollo acerca de las responsabilidades de la financiación, la procedencia de los recursos y el sistema de gobierno de los mismos; así, los países en desarrollo exigen tener certeza de que los recursos financieros comprometidos son suficientes y sostenibles, y con canales o instrumentos que permitan acceder a ellos sin dificultad; por su parte los países desarrollados buscan que los países en desarrollo sean capaces de recibir y utilizar de forma eficiente los recursos (Samaniego y Schneider, 2015), ante lo cual es vital generar un escenario propicio para que la financiación de esta problemática global que afronta el continente fluya de forma conveniente para unos y otros.

En la primera parte de este artículo se estructura una revisión del marco normativo internacional que responde a esas exigencias, identificando las características principales de los fondos multilaterales y bilaterales, los tipos de financiamiento disponibles, los principales instrumentos para el financiamiento de corto plazo o los alternativos, y los mecanismos, estrategias y requisitos para acceder a tales recursos. Se esboza también el concepto de preparación para el financiamiento del cambio climático, el cual es vital para el desarrollo de las capacidades indispensables que deben demostrar los países con el objetivo de acceder al financiamiento⁷.

de fondos para proyectos de mitigación, mientras que algunos de los PEID, que necesitan urgentemente recursos para la adaptación, los han recibido en escasa cuantía (C. CANALLES TRUJILLO, SMITA, CARAVANI y SCHATALEK, 2014).

6 El PNUD (2011) estimó que el 90% de la financiación climática proviene de mercados privados.

7 Los instrumentos económicos para la gestión ambiental pueden ser de tres clases: 1. De mercado, entre los que se destacan los permisos, los depósitos y los reembolsos, las certificaciones de desempeño y los concursos; 2. Las tasas, que pueden ser retributivas, compensatorias, de uso y servicios públicos, y 3. Financieros, entre ellos los fondos de financiación, asistencia técnica

En la segunda parte se presentan las instituciones para el financiamiento, y el rol y estado actual de algunos fondos; el más antiguo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial –FMAM– en el cual se identifican dos fondos: el Fondo Especial para el Cambio Climático –FECC– y el Fondo de los Países Menos Adelantados –FPMA–. También se analiza el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto, los Fondos Multinacionales y Regionales, y los Fondos Nacionales para el Cambio Climático.

En la última parte se describe el estado del arte del financiamiento para el clima en América Latina y el Caribe, haciendo especial referencia al caso colombiano, a fin de analizar los retos y oportunidades de financiación que tiene el país para materializar las obligaciones de mitigación y adaptación al cambio climático, teniendo en cuenta que la importancia de esta problemática a nivel global y local permite que la actividad estatal pueda usar mecanismos tributarios para proteger y fijar políticas de control y planificación en el uso y conservación de los recursos naturales, y cumplir las estrategias climáticas propias para el país (García Pachón, 2002).

I. REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO⁸

El financiamiento climático es un concepto que hace referencia a los recursos financieros dedicados a la lucha contra el cambio climático a nivel mundial, es decir, al flujo de fondos destinados a financiar actividades que reduzcan las emisiones de GEI, o más restrictivamente, desviar los flujos financieros hacia los países en desarrollo para ayudarlos a enfrentar el Cambio Climático por medio de actividades de mitigación y adaptación (Venogupal y Shilpa, 2016).

Según el IPCC (2013), la financiación climática abarca todos los flujos financieros cuyo efecto esperado es reducir las emisiones netas de GEI o mejorar la resiliencia a los impactos de la variabilidad del clima y de los cambios climáticos esperados. En este concepto se incluyen fondos públicos

y bonificaciones. En este artículo nos ocuparemos solamente de estos últimos mecanismos de financiación.

8 En el Capítulo XVI del Quinto Reporte sobre “Mitigación del Cambio Climático”, publicado por IPCC en 2014 y enfocado a la inversión de la mitigación del cambio climático, se concluye que la literatura científica acerca de la inversión y el financiamiento es todavía muy limitada, y persisten importantes brechas de conocimiento en la materia.

y privados, flujos nacionales e internacionales, y gastos para mitigación y adaptación.

El Grupo de Expertos de Finanzas de Largo Plazo de la CMNUCC (2013) definió las finanzas climáticas como la movilización de US\$100 mil millones anuales a partir del año 2020 para mitigación y adaptación al cambio climático en países en desarrollo a través de fuentes multilaterales y bilaterales y otras fuentes alternativas.

Así mismo, este tópico ha sido objeto de pronunciamientos y acuerdos en las diferentes COP de la CMNUCC, por lo cual a continuación se analizan los acuerdos históricos y los más recientes para presentar un estado del arte de los compromisos al respecto.

A. ACUERDOS HISTÓRICOS

La CMNUCC⁹ estableció un mecanismo financiero que funcionaría bajo la dirección de la COP, rendiría cuentas a este órgano máximo, y sería alimentado por los países desarrollados listados en el Anexo II, y por una representación equitativa de las Partes en el marco de un sistema de dirección transparente; además, de su funcionamiento quedaron encargados una o varias entidades internacionales, según lo establecido en el artículo 11 de la Convención. Tal disposición estableció que la provisión de recursos del mecanismo financiero de la CMNUCC se basa en subvenciones o donaciones y en créditos concesionados.

Sin embargo, en su artículo 21, numeral 3, en relación con las llamadas disposiciones provisionales la Convención estableció:

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, será la entidad internacional encargada a título provisional del funcionamiento del mecanismo financiero a que se hace referencia en el artículo 11. A este respecto, debería reestructurarse ade-

9 Dicho instrumento internacional fue firmado en la Cumbre de Río, dos años después del primer informe del IPCC en 1990, por representantes de ciento cincuenta y cuatro países, y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Desde el inicio de la Convención se observaron las tensiones para su desarrollo, en especial la insatisfacción en cuanto a la insuficiencia de compromisos (GUZMÁN AGUILERA, 2012).

cuadramente el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, y dar carácter universal a su composición, para permitirle cumplir los requisitos del artículo 11.

Dicha disposición prevaleció, y a la fecha el GEF ha sido la entidad encargada de administrar un porcentaje importante de los recursos destinados al cumplimiento de las obligaciones fijadas en la Convención (Nieto Carrasco, 2010), es decir, ha estado actuando como mecanismo financiero de la Convención, sujeto a una revisión de tal decisión cada cuatro años (Sanhueza, 2014).

También se estableció en la Convención la conformación de un conjunto de fondos como parte de la estructura financiera: en primer lugar, el Fondo Fiduciario del Presupuesto Básico de la Convención, el cual se alimenta de las contribuciones voluntarias de todos los Estados Parte con base en la escala indicativa de la ONU; en segundo lugar, el Fondo Fiduciario para la Participación en las reuniones de la Convención, alimentado también por aportes voluntarios, y el Fondo Fiduciario para la contribución del Gobierno de Alemania, este último en su calidad de sede de la Secretaría de la Convención, para gastos relacionados con su funcionamiento (Nieto Carrasco, 2010).

El Protocolo de Kioto¹⁰ reiteró en el artículo 11 el compromiso de los países desarrollados de proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo para cumplir los objetivos de la Convención y las nuevas obligaciones emanadas del protocolo; así mismo, decretó que el mecanismo financiero de la Convención cumpliría esa función.

Al efecto se establecieron tres mecanismos adicionales de financiación basados en el mercado, que al mismo tiempo sirvieran de instrumentos para el cumplimiento de las metas impuestas a las Partes. En primer lugar, el Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL–, definido en el artículo 12 del Protocolo de Kioto, que permite que un país que haya asumido el compromiso de reducir o limitar las emisiones (Parte del Anexo B) ponga en práctica proyectos en países en desarrollo¹¹, a través de los cuales sea posible conseguir

10 Este protocolo significó un instrumento jurídico específico de cambio climático, puesto que en él se fijaron en concreto las metas de disminución de los GEI. Se aprobó el 11 de diciembre de 1997, se abrió el periodo para firmas por los Estados entre el 16 de marzo de 1998 y el 15 de marzo de 1999, fecha en que se recibieron ochenta y cuatro firmas, sin que pudiera entrar en vigencia, por cuanto exigía la firma de cincuenta y cinco países, los cuales debían representar el 55% de las emisiones de CO₂. Más tarde se logró el número de firmas solicitado y entró a regir en la vida jurídica internacional el 15 de febrero del 2005, años más tarde de lo previsto al momento de su adopción.

11 Estos proyectos requieren un trámite que se debe surtir al interior de los países en desarrollo y

créditos por reducciones certificadas de las emisiones (cada crédito equivale a una tonelada de CO₂), que cuentan para el cumplimiento de las metas. Este mecanismo fomenta el desarrollo sostenible y la reducción de las emisiones, al mismo tiempo que da cierta flexibilidad a los países industrializados a la hora de elegir la forma en que quieren alcanzar sus metas de reducción o limitación de las emisiones, y constituye una forma de financiar proyectos en los países en desarrollo¹².

En segundo lugar están los Proyectos de Implementación Conjunta, definidos en el artículo 6.º del Protocolo, que permiten que un país que se haya comprometido a reducir o limitar sus emisiones (Parte del Anexo B) gane unidades de reducción de las emisiones generadas en un proyecto similar de otro país Parte del Anexo B, cada una de ellas equivalente a una tonelada de CO₂, que cuenta para el logro de su meta de acuerdo con el Protocolo de Kioto. Estos mecanismos contribuyen a fomentar la inversión verde y ayudan a las Partes a lograr sus metas de emisiones de una manera rentable.

Y en tercer lugar, el Mercado del Carbono, como se dispone en el artículo 17 del Protocolo de Kioto, permite que los países que tengan unidades de emisión de sobra vendan ese exceso de capacidad a países que sobrepasan sus metas. De esa manera se creó un nuevo producto básico en forma de reducciones o eliminaciones de las emisiones (puesto que el dióxido de carbono es el principal GEI, se habla simplemente del comercio de carbono).

En el Acuerdo de Copenhague¹³ surgió de los países desarrollados un compromiso de financiación importante para los países en desarrollo destinado a adaptar y mitigar los efectos de emisión de GEI: US\$30.000 millones para el periodo 2010-2012, y como meta progresiva, US\$100.000 millones para el año en 2020, la cual es exigente pero factible. Dicho compromiso no

luego a nivel internacional. En el caso de Colombia el proyecto debe ser aprobado por la entidad encargada, el Viceministerio de Ambiente, y luego el Icontec lleva a cabo el proceso de validación de la reducción de emisiones; posteriormente la CMNUCC hace el registro a través de su secretaría general y se monitorea para expedir la certificación de reducción de emisiones de GEI.

12 En materia de mecanismos de desarrollo limpio caben proyectos de todos los sectores que generan GEI: el sector industrial, a través del uso eficiente de la energía, la sustitución de combustibles; el sector del transporte con sistemas masivos organizados, cambio de modos, y mejora en la eficiencia de los modos existentes; el sector agropecuario mediante la formulación de proyectos de nuevas plantaciones, reforestación, forestación y utilización de la biomasa como combustible, en el sector minero energético, con fuentes renovables y sustitución de combustibles, entre otros.

13 Este acuerdo se logró en el marco de la COP15, celebrada en Copenhague, Dinamarca, en diciembre de 2009.

ha sido satisfecho, pues las promesas de los países superan con creces los desembolsos reales¹⁴, además, se convocó un mesa de urgencia para priorizar las inversiones en silvicultura y mitigación, especialmente en los Estados Menos Desarrollados, los PEID y en África, los cuales son más vulnerables frente a este fenómeno.

El Acuerdo de Cancún¹⁵ se concretó a partir de la necesidad de generar una estrategia de planeación para que los Estados y las instituciones pudieran proteger a los más vulnerables del Cambio Climático y se hiciera un uso eficiente de los dineros y la tecnología disponibles para construir futuros sostenibles. Al efecto se ratificó el compromiso colectivo de financiación climática a través del recién creado Fondo Verde del Clima –FVC–, como mecanismo financiero de la Convención, cuya administración, operada por una junta compuesta por igual por representantes de países desarrollados y en desarrollo, debía ser transparente. En esta COP se designó al BM como administrador fiduciario provisional del FVC, y se exhortó a los países desarrollados a presentar información sobre los recursos destinados para tal fin y los mecanismos de acceso a ellos para los países en desarrollo.

Finalmente, este grupo de acuerdos históricos incluyó el Acuerdo de Durban¹⁶, donde se reconoció nuevamente la importancia estratégica de aportar los recursos necesarios para la operatividad del FVC. Como antecedentes importantes de este acuerdo se destacan la aprobación del instrumento de gobierno del Fondo y el diseño de un plan de acción para iniciar las labores propias del financiamiento.

Como se puede observar, este grupo de acuerdos históricos constituyeron el paso inicial en la consolidación del FVC. En el siguiente acápite se profundiza en el análisis de este importante fondo financiero y sus implicaciones.

14 SALINAS ALCEGA (2014) afirma que una de las razones de este incumplimiento reiterado de los Estados para el financiamiento está en la crisis económica que tiene efectos negativos en los países desarrollados, precisamente los más afectados por ella, y en concreto la Unión Europea, por lo tanto, al momento de hacer los anuncios o promesas de financiación para el clima los países deben tener en cuenta sus circunstancias financieras.

15 Este acuerdo se logró en el marco de la COP16, celebrada en Cancún, México, en diciembre de 2010.

16 Este acuerdo se logró en el marco de la COP17, celebrada en Durban, Sudáfrica, en diciembre de 2011.

B. ACUERDOS RECIENTES

Los acuerdos recientes hacen referencia a las últimas decisiones tomadas en torno al financiamiento climático en la esfera internacional, el cual ha sido objeto de regulación de índole institucional y operativa, y del que se esperan grandes resultados en los próximos años. No se puede desconocer que la escala de financiamiento debe cumplir con el principio de no regresión y, además, incrementarse cada día, pues estudios como el Informe Stern han demostrado que los costos de inacción serían incluso más elevados¹⁷.

En primer lugar está el FVC (Green Climate Fund)¹⁸. Considerado como la más reciente arquitectura de financiamiento multilateral para el clima fue adoptado como un mecanismo operativo de la CMNUCC que responde ante la COP y funciona bajo su orientación¹⁹. En la COP16 las partes se comprometieron a crearlo y por su delegación un comité transicional se encargó de diseñarlo como una institución independiente gobernada por una junta de veinticuatro miembros con igual número de representantes por país (tanto desarrollados como en desarrollo) seleccionados por los grupos regionales de la CMNUCC.

El órgano de administración del fondo es la junta directiva y su actuación se rige por un instrumento de gobierno que describe un marco amplio para su dirección, puesto que sus miembros deben actuar de forma discrecional

17 El “Informe Stern: la economía del Cambio Climático”, dirigido por Sir Nicholas Stern, un antiguo miembro del Banco Mundial, fue encomendado por el gobierno británico y como era de esperarse hizo un llamado para frenar de inmediato el cambio climático, por que de no hacerlo se podría perder hasta el 20% del Producto Interior Bruto –PIB– mundial anual de forma indefinida (STERN, 2006), mientras que el costo de evitar esta pérdida se sitúa en torno al 1% del PIB generado cada año. Este fue el primer informe encargado a un economista y sus resultados evidencian los impactos del cambio climático y sus costes económicos, llegando a una conclusión sencilla: los beneficios de acciones energéticas y tempranas superan con creces los costes económicos de la inacción, y el llamado es a responder de forma articulada ante este problema global (STERN, 2006)

18 Toda la descripción y presentación del FVC se realizó con base en CANALES TRUJILLO, WATSON, CARAVANI, BARNARD y NAKHOODA (2014), y SANHUEZA (2014)”.

19 La Junta Directiva del Fondo Verde del Clima aprobó en 2015 una financiación por US\$168 millones, los cuales cubren medidas de mitigación y adaptación para algunos proyectos, entre ellos, el fomento de la resiliencia en zonas húmedas (Datem del Marañón, Perú), la instalación de sistemas de información climática y alerta temprana (Malawi), la promoción de la resiliencia en ecosistemas y comunidades (Senegal), la implementación de una infraestructura resiliente al clima (Bangladesh), la creación del Fondo Kawisafi Ventures (África del Este), la instalación del Fondo Verde de Eficiencia Energética (América Latina), y el suministro de agua y la gestión de aguas residuales (Fiji) (Naciones Unidas, 2015).

a fin de garantizar los objetivos de la Convención²⁰. Esta junta debe preparar un informe anual acerca de la ejecución de los programas y proyectos, así como de la situación de los recursos para la COP, con el fin de evaluar el desempeño general del Fondo en cuanto a la actuación de sus miembros y la idoneidad de los recursos.

Ahora bien, luego de todas las decisiones administrativas para la entrada en funcionamiento de este fondo económico, el talón de Aquiles para los Estados era el proceso de movilización de recursos del FVC, pero también los tiempos; por un lado, el grupo de los países en desarrollo buscaba transparencia e información real de la dotación de recursos, y por otro, los países desarrollados querían aclarar el modelo de negocio del Fondo antes de comprometer recursos, lo que conllevaba una lenta acción de este.

El FVC, con sede en Songdo, Corea del Sur, se organizó en líneas temáticas con ventanillas de financiamiento para la adaptación y mitigación, y actualmente el BM actúa como administrador fiduciario de los recursos comprometidos²¹.

El objetivo central del fondo es promover el cambio de paradigma hacia un desarrollo con bajas emisiones, buscando un equilibrio entre las inversiones de adaptación y de mitigación a fin de generar beneficios ambientales, económicos y sociales. Su funcionamiento se rige por la presentación de propuestas a través de las autoridades nacionales designadas o de las entidades de implementación, tales como los organismos multilaterales y las Naciones Unidas.

El instrumento de gobierno del FVC incorpora como actores al sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos vulnerables, las mujeres y los pueblos indígenas, y en su desarrollo se reconoce el papel

20 Los primeros copresidentes de la Junta fueron Zaheer Fakir (Sudáfrica) y Ewan McDonald (Australia) quienes plantearon que el FMC debía ser un órgano técnico, ejecutor e idóneo para la toma de decisiones y no un órgano negociador con los Estados, lo cual tuvo que ser replanteado por los segundos copresidentes Manfred Konukiewitz (Alemania) y José María Clemente (Filipinas) con el fin de redefinir la relación de trabajo y las directrices operativas con un grado de detalle técnico mucho más complejo, buscando conciliar las dos visiones de los grupos de países. Actualmente los dos copresidentes son Henrik Harboe (Noruega) y Gabriel Quijandria (Perú), quienes deben adaptar las acciones de sus antecesores frente al Acuerdo de París.

21 En la reunión de París de octubre del 2013 se aprobó una planta de personal para el FMC conformada por expertos profesionales en mitigación y adaptación, y el sector privado para el cambio climático, junto con personal para la programación de países, las oficinas de consejería general y una gerencia de riesgos.

activo de la sociedad civil, por lo que se permite la participación de dos delegados de esta y dos del sector privado como observadores activos en todas las reuniones de la junta del fondo²².

El acceso a este fondo económico se hace a través de una serie de asociados, y al igual que el Fondo para la adaptación del Protocolo de Kioto, los países receptores acceden directamente al financiamiento a través de organismos de ejecución e intermediarios nacionales y subnacionales²³, organismos de ejecución e intermediarios internacionales²⁴ y entidades del sector privado.

La junta del FVC tiene autonomía para aprobar inversiones de forma discrecional, siempre y cuando los proyectos hayan sido viabilizados sin objeciones por la autoridad nacional designada o el coordinador nacional, para lo cual deben tener en cuenta seis criterios de inversión: el impacto, el posible cambio de paradigma, la posibilidad de generar desarrollo sostenible, las necesidades de los países y las poblaciones receptoras, la coherencia con las políticas públicas del clima en el país, y la eficacia y eficiencia de la intervención propuesta. Tales criterios, como se puede ver, son generales y no permiten garantizar la igualdad entre los Estados receptores de los recursos. De igual forma, el fondo está en mora de diseñar una metodología para comparar propuestas y evaluar factores de riesgo de índole regional, lo cual es útil para distribuir justa y equitativamente los recursos.

Esa designación del BM como administrador fiduciario, unida a la ambigüedad de las disposiciones relativas al instrumento hacen surgir el temor de que su funcionamiento se consolide al interior del BM, de forma que se constituya como un verdadero sistema de préstamos a los países en desarrollo, lo cual les incrementaría el servicio de la deuda. Ante ello es necesario que el FVC opere como un instrumento financiero eficaz de subvenciones y no de préstamos, reduciendo la injerencia y el protagonismo del BM, dado su historial de proyectos fracasados y las políticas que ha buscado implementar en países en desarrollo cargadas de acciones y proyectos perjudiciales para el medio ambiente, y que, incluso, han contribuido a empeorar el cambio climático (Salinas Alcega, 2014).

22 Estos observadores no podrán recomendar asuntos de las reuniones de la Junta, ni solicitar la participación de expertos en los debates.

23 Estos pueden incluir ministerios, organizaciones no gubernamentales, bancos nacionales de desarrollo y otras organizaciones que puedan cumplir con las normas del Fondo.

24 Pueden estar incluidos bancos multilaterales de desarrollo, organismos de Nacionales Unidas y Bancos Regionales.

Sin duda los dos mayores retos de este fondo son: 1. Garantizar una financiación suficiente y sostenida para los países en desarrollo, priorizando las inversiones de forma responsable, toda vez que al día de hoy no se ha fijado una normativa que permita establecer las pautas de asignación, y la rendición de cuentas como mecanismo propio para garantizar transparencia en el manejo de las finanzas climáticas en el mundo y 2. Articular, junto con el sector privado, las experiencias exitosas y cumplir con los objetivos de la Convención. En conclusión, este FVC está llamado a consolidarse como un catalizador de subvenciones a los países en desarrollo y a demostrar su liderazgo.

En el grupo de acuerdos históricos se reseña también la Comisión Permanente de Finanzas, nacida en el marco de los acuerdos de la COP16 como un organismo permanente que asiste a todas las conferencias de las partes del CMNUCC. Su objetivo es fungir como órgano consultivo para hacer balances y garantizar rendición de cuentas en el andamiaje financiero del cambio climático. Este comité está compuesto por veinte miembros, diez procedentes de países desarrollados y diez de países en desarrollo.

El mencionado Comité es otro de los desarrollos operativos en el marco de las negociaciones recientes, es decir post-Kioto, y está llamado a cumplir funciones tales como apoyar a la COP para mejorar la coherencia y la coordinación en la entrega de la financiación climática, racionalizar el mecanismo financiero del CMNUCC, apoyar la movilización de los recursos, y notificar y verificar los compromisos de los países desarrollados (Sanhueza, 2014).

Por último está el Acuerdo de París²⁵, sin duda el más relevante y reciente de todas las decisiones referentes al financiamiento climático. Varios aspectos se deben resaltar como decisiones de la COP²⁶: en primer lugar, se reitera la obligación de los países desarrollados de proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo, a título de asistencia en mitigación y adaptación; en segundo lugar se establece la necesidad de fortalecer los fondos públicos

25 En las consideraciones 53 a 65 el acuerdo aborda el tema financiero del cambio climático, y en los artículos 9.º y 14 establece las obligaciones surgidas del mismo.

26 Tuvo lugar en París el 30 de noviembre del 2015. Dicho acuerdo fue negociado y aprobado por ciento noventa y cinco países del mundo, pero no ha entrado en vigor toda vez que ha quedado abierto para la firma en la sede de Naciones Unidas en el periodo comprendido entre el 22 de abril de 2016 y el 21 de abril de 2017, y para que entre en vigencia se requiere que al menos cincuenta y cinco Partes en la Convención, cuyas emisiones representen globalmente el 55% del total de las emisiones mundiales de GEI, hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión (arts. 20 y 21 del Acuerdo de París).

para afrontar el cambio climático de acuerdo con las estrategias controladas de todos los países, junto con sus necesidades y prioridades, movilización de recursos que debe representar una progresión frente a los esfuerzos anteriores²⁷; en tercer lugar se fijan unas condiciones especiales para garantizar el uso adecuado de las fuentes financieras, destacando el equilibrio entre la mitigación y la adaptación, dando prioridad a las necesidades de los PMA y los PEID a título de donación para los proyectos de adaptación²⁸. Surge así, por primera vez, la obligación para los Estados desarrollados de comunicar bienalmente toda la información de carácter cualitativo y cuantitativo referida a los esfuerzos financieros para la realización del balance mundial a fin de garantizar un acceso eficiente a los recursos financieros, y se los exhorta para que en un término prudencial las instituciones al servicio de la CNUMCC realicen un diseño de procedimientos simplificados y estrategias nacionales para los PMA con el objetivo de garantizar el acceso a los recursos que permitan su adaptación y mitigación en el menor tiempo posible²⁹.

C. PREPARACIÓN PARA EL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO

Resulta determinante que los países en desarrollo se preparen para el financiamiento climático generando capacidades que permitan garantizar

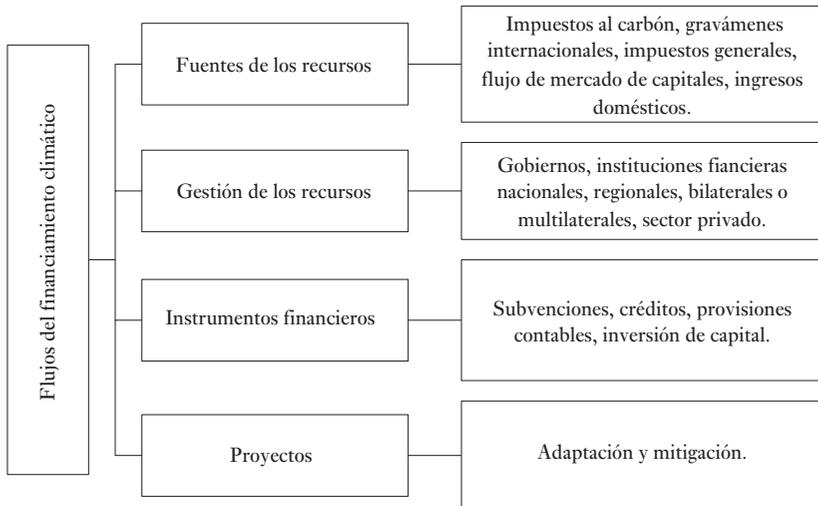
-
- 27 Este es un desarrollo del Principio de no regresión en materia ambiental, que consiste en la limitación a los poderes públicos de disminuir o afectar de manera significativa el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado. Afirma AMAYA ARIAS (2015), que este es "... un principio implícito, relativo y jurídicamente vinculante, con fundamento constitucional y legal cada vez más consolidado, y cuyos límites deberán ser determinados en cada caso en concreto".
- 28 Sin duda, el tema es de crucial importancia en la agenda internacional, en especial para los PEID, de allí que de manera muy ejemplificativa el 17 de octubre de 2009 el Gobierno de las Maldivas haya realizado un Consejo de Ministros bajo el agua, no solo para hacer un llamado a la comunidad internacional a disminuir las emisiones de GEI, sino también para resaltar la amenaza que comporta el cambio climático para la existencia de los PEID (BARRAZA DÍAZ, 2015).
- 29 Entre los países que conforman los PEID están las Maldivas, Tuvalu, Kiribati y las Islas Marshall que resultan especialmente inermes al cambio climático, pues la altura promedio de estos Estados ronda los 1,5 y los 2 msnm, lo que no les ofrece mayores esperanzas pues el nivel del mar aumenta 3,1 mm por año, aunado a una destrucción progresiva de los corales que sostienen a los atolones, lo cual trae como consecuencia la salinización del agua potable y la desaparición de la vegetación, convirtiéndose en un territorio inhabitable, aun antes de su sumersión. Por ello estos Estados no solo enfrentan la desaparición de su territorio sino también la migración de su población, dando paso al concepto de refugiado climático que abordaremos más adelante en este artículo (BARRAZA DÍAZ, 2015).

la eficiencia en el uso de los recursos destinados al cambio climático. En el pasado las discusiones centrales con respecto a este tema se concentraban en gran medida en la cantidad de financiación pública internacional facilitada a los países en desarrollo, pero lo que hoy se discute en los principales foros económicos es la capacidad o preparación de los Estados para tal fin.

Según el PNUD, la preparación para el financiamiento climático consiste en las capacidades de los países para planificar, acceder, cumplir, monitorear, proporcionar y reportar los flujos financieros de índole internacional, de forma catalizadora y articulada con las prioridades nacionales de desarrollo y el logro de los ODM.

Ahora bien, antes de abordar cada una de las capacidades de los países es necesario que los Estados conozcan los flujos del financiamiento climático, tales como la arquitectura diseñada para el acceso a los recursos para mitigación y adaptación, el conjunto de fuentes, la gestión de los recursos, los instrumentos financieros y los proyectos (cfr. Cuadro 1).

CUADRO 1
FLUJOS DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO



Fuente: elaboración propia con base en Samaniego y Schneider, 2015.

Los componentes de preparación de los Estados para acceder al financiamiento climático son: en primer lugar, la planificación financiera, escenario propicio para evaluar las necesidades y prioridades del país, y las posibles

barreras para la inversión, así como para identificar las políticas y las fuentes de financiamiento.

En segundo lugar, el acceso al financiamiento, para lo cual se deben formular los proyectos y programas de acuerdo con las prioridades definidas por las autoridades de planeación con el propósito mezclar y combinar las fuentes de financiación.

En tercer lugar, el cumplimiento de los compromisos propios del financiamiento, pues de allí surgen las principales obligaciones de los Estados en desarrollo para implementar y ejecutar los planes, programas y proyectos con enfoques de amplitud sectorial que permitan democratizar la inversión y construir un cúmulo de habilidades y capacidades locales.

En cuarto lugar, el seguimiento y la verificación, fase en la que los Estados deben monitorear, reportar y verificar los flujos para establecer los compromisos asumidos por los países, para lo cual será esencial reportar los gastos financieros y los impactos transformadores.

I. INSTITUTOS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS FONDOS

El financiamiento climático es una de las principales problemáticas que deben afrontar tanto los países desarrollados como aquellos en desarrollo. Los primeros tienen una gran oportunidad en el mundo actual cual es apoyar financieramente a los países en desarrollo para potencializar su poder geopolítico en la aldea global; además, existen muchas razones para que estos países contribuyan de forma decisiva a financiar los esfuerzos de los países en vía de desarrollo: la primera y más lógica es que la adaptación y mitigación al cambio climático redundan en su propio interés, y la segunda es que los países desarrollados son responsables de las crecientes emisiones de GEI a escala global (Sachs, 2008).

En este acápite se presentan los fondos mundiales bilaterales y regionales, así como los nacionales con sus principales retos y acciones frente al cambio climático. Se trata de un listado que resulta enunciativo pues existen múltiples y de diversa índole³⁰.

30 Para profundizar sobre el tema en el acápite de los Anexos podrá encontrar el lector otros Fondos para la Financiación Climática en el Mundo (Tabla 1).

A. FONDO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE –FMMA–³¹

Este fondo fue establecido en 1991 con un capital inicial de con US\$100 mil millones como un programa piloto del BM para ayudar en la protección del medio ambiente mundial y promover el desarrollo sostenible; los socios iniciales para la ejecución de los proyectos del fondo fueron el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Mundial.

A mediados de 1994, en la Cumbre de la Tierra, se hizo necesario diseñar una reestructuración del programa dando como resultado una institución financiera permanente e independiente del BM, aunque este continúa siendo depositario del fondo fiduciario y proporciona servicios administrativos.

Como parte del proceso de reestructuración al fondo se le confió ser el mecanismo financiero de varios acuerdos internacionales que resultan estratégicos para el Derecho ambiental internacional: la Convención sobre la Diversidad Biológica, el CMNUCC, la Convención de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

Para abordar los temas jurídico-financieros de las principales problemáticas ambientales el FMMA reúne ciento ochenta y dos países en asocio con instituciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que constituyen la principal fuente de financiación pública de proyectos en el sector ambiental³² (Sanhueza, 2014). Los recursos disponibles del Fondo son provisionados cada cuatro años, a fin de realizar la evaluación y el impacto de las inversiones en los países³³.

En particular, la financiación de este Fondo al cambio climático se enfoca en la mitigación y la adaptación, canalizando una sólida contribución financiera de US\$11.5 mil millones en subvenciones y US\$57 billones en

31 Conocido en la esfera internacional como Global Environment Facility (–GEF por sus siglas en inglés).

32 El trabajo del FMMA centra sus prioridades de inversión en áreas como la biodiversidad, el cambio climático, los productos químicos, las aguas internacionales, la degradación de la tierra, la gestión sostenible del recurso forestal y el agotamiento de capa de ozono.

33 Desde su fase inicial los recursos han sido: GEF-1 (1994-1998) US\$2.023 billones; GEF-2 (1998-2002) US\$2.075 billones; GEF-3 (2002-2006) US\$3.000 billones; GEF-4 (2006-2010) US\$3.135 billones y GEF-5 (2010-2014) US\$4.250 billones (GEF, 2016).

cofinanciamiento para más de 3.215 proyectos en más de ciento sesenta y cinco países en desarrollo (Sanhueza, 2014).

Como máxima instancia del CMNUCC la COP determinó en 2003 la necesidad de diseñar un programa que permitiera crear unas fuentes de financiación de carácter estratégico y prioritario en sectores como la eficiencia energética, las energías renovables, el transporte urbano sostenible, los sistemas de alertas tempranas y la gestión del uso de la tierra, entre otros; como resultado de esas orientaciones de la COP en el 2004 se estableció el programa Prioridad Estratégica para la Adaptación, en el que se diseñó una plataforma económica que tuvo un efecto catalizador y determinante compuesto por veintiséis proyectos que generaron gran impacto en países de Asia y América Latina.

Sin duda el mayor reto del FMMA consiste en materializar programas de asociación público-privada con el fin de hacer inversiones más cuantiosas y en más lugares a nivel mundial; estas alianzas deben ser objeto de regulación por el órgano de administración del fondo y de difusión al interior de la COP para permitir que los países en desarrollo puedan acceder a tales fuentes de recursos.

El FMMA gestiona de forma separada otros fondos establecidos en el marco de la CMNUCC, como el Fondo para los Países Menos Adelantados –FPMA–³⁴ y el Fondo Especial para el Cambio Climático –FECC–³⁵, encargados de movilizar recursos destinados a la adaptación y la transferencia de tecnología.

34 El FPMA, creado para atender las necesidades especiales de los países menos adelantados en el marco de la CMNUCC, donde se identificó que la mayor prioridad debe ser la adaptación, se centra en la reducción de la vulnerabilidad de los sectores y los recursos fundamentales para el desarrollo. Las principales preocupaciones se concentran en el agua, la agricultura, la seguridad alimentaria, la gestión del riesgo de desastres, y la prevención de la infraestructura urbana y de los ecosistemas frágiles (SANHUEZA, 2014). Este fondo movilizó hasta mediados del 2011 un total de US\$334,6 millones, y para el aprovechamiento US\$1,56 mil millones en cofinanciamiento para setenta y cuatro países (SAMANIEGO y SCHNEIDER, 2015).

35 El FECC se creó para apoyar todas las actividades de adaptación de los países al cambio climático a corto y largo plazo, en desarrollo del marco del CMNUCC, teniendo como prioridades las inversiones en gestión de recursos hídricos, gestión del suelo, agricultura, salud, desarrollo de infraestructura y gestión integrada de las zonas costeras. Hoy existen dos ventanas de financiamiento activas al interior de este fondo: una de adaptación (FECC-A) y otra de transferencia de tecnología (FECC-B). Hasta mediados del 2012 este fondo logró movilizar recursos por US\$162.24 millones para los países en desarrollo y US\$1,25 mil millones en cofinanciamiento (SANHUEZA, 2014).

B. FONDO DE ADAPTACIÓN –FA–

El Fondo de Adaptación fue creado bajo el Protocolo de Kioto como mecanismo financiero para viabilizar económicamente los proyectos concretos y los programas de adaptación en países en desarrollo, que son los más vulnerables a los efectos del cambio climático. Dichos proyectos y programas han sido aplicados a nivel comunitario, nacional, regional y transfronterizo.

Este fondo es supervisado y administrado por una junta compuesta por dieciséis miembros principales y dieciséis miembros suplentes que se reúnen dos veces al año para deliberar acerca de los proyectos sometidos a su aprobación. El BM actúa como administrador fiduciario del fondo y los recursos son recaudados mediante el Mecanismo para un Desarrollo Limpio –MDL– del Protocolo de Kioto, donde la mayor proporción procede de la comercialización en el mercado del carbono del 2% de las reducciones certificadas de emisiones (conocidas como las RCE)³⁶.

A finales de 2014 los dineros recaudados desde el MDL alcanzaron US\$462.590.000, y otros dineros provenientes de donaciones de países desarrollados ascendieron a US\$144.428.862.

C. FONDOS MULTINACIONALES Y REGIONALES

La banca multilateral es una de las principales fuentes de generación de empréstitos externos cuya función primordial consiste en apoyar el desarrollo de países emergentes mediante el otorgamiento de préstamos en condiciones financieras favorables, y en asistirlos técnicamente en la preparación, ejecución y evaluación de programas y proyectos para la adaptación y mitigación al cambio climático. Sin duda, la banca multilateral ha sido uno de los principales impulsores del desarrollo de proyectos sostenibles en distintos lugares del planeta (Amaya Navas y Amaya Arias, 2010).

Teniendo en cuenta la importancia de los fondos multilaterales y regionales para el financiamiento eficaz de la adaptación y mitigación del cambio climático, a continuación presentamos algunos de ellos, aclarando que no son

³⁶ La primera convocatoria de proyectos fue en abril del 2010, y desde esa fecha el fondo ha revisado más de treinta proyectos y aprobado diez programas para países altamente vulnerables al cambio climático que comprometen US\$55.068.793 (SANHUEZA, 2014).

todos los fondos disponibles en el mundo, pues el listado y la descripción no son taxativos sino meramente enunciativos.

El Fondo Africano de Desarrollo es la ventanilla concesional del Banco Africano de Desarrollo³⁷, el cual ha priorizado sus inversiones en los impactos del cambio climático ya muy extendidos y que afectan los sectores económicos de África; esta preocupación quedó plasmada en el Plan de Acción sobre Cambio Climático 2011-2015, donde se planteó la necesidad de reducir la pobreza y aumentar el crecimiento económico frente a los riesgos y oportunidades que genera el cambio climático en este continente. Este plan de acción contempla tres principios estructurales: el desarrollo bajo en carbono, la adaptación al cambio climático y la creación de una plataforma de financiamiento para el mismo.

El Banco de Desarrollo Asiático también está a la vanguardia en el financiamiento climático en su región, buscando con ello mejorar las vidas de las personas asentadas en Asia y el Pacífico. El principal objetivo de este fondo económico es lograr un crecimiento sostenible e inclusivo de la región, y para ello cuenta con innumerables programas y proyectos entre los que se destacan, Mercados de Carbono, Ciudades Sostenibles, Energía para todos, Eficiencia Energética y Agua para Todos. Cabe resaltar que el Banco de Desarrollo Asiático, en asocio con instituciones líderes en la región, ha avanzado en la creación de centros de conocimiento para producir investigación a largo plazo que será de gran utilidad para los formuladores de políticas públicas en el mundo, en los cuales se destacan el cambio climático, las energías limpias y los residuos sólidos.

El Banco del Desarrollo del Caribe³⁸ es el principal catalizador de recursos para la región teniendo en cuenta la vulnerabilidad a desastres naturales como inundaciones y sequías, tormentas tropicales y huracanes, deslizamientos de tierra, terremotos, tsunamis y eventos volcánicos.

37 Este fondo fue fundado en 1972 y es administrado por el Banco Africano de Desarrollo. Cuenta con participantes de los Estados donantes y de los países receptores, y sus recursos son repuestos cada tres años por los veintisiete países donantes. Ha apoyado a los cuarenta países menos adelantados del África mediante la financiación en condiciones favorables, sin cobrar intereses y con plazos de amortización a cincuenta años, con amplios periodos de gracia. Estas características hacen que sea una fuente de financiamiento importante para los países de ese continente.

38 Desde 1974 el Banco de Desarrollo del Caribe ha respondido a los países miembros que buscan obtener ayuda con la rehabilitación post-desastre. En la misma línea de acción el Banco ha diseñado una Estrategia de Gestión de Desastres y directrices operacionales para afrontar el cambio climático con un enfoque global que permita articularlo con la gestión del riesgo.

El Banco del Desarrollo Centroamericano de Integración Económica –BCIE–³⁹ es la entidad acreditado para implementar la adaptación al cambio climático en esa región; es un banco comprometido con el desarrollo sostenible de los países centroamericanos. En el periodo 2010–2014 el BCIE destinó US\$5,113 millones (67% del total de aprobaciones) a proyectos que beneficiaban la adaptación y la mitigación en los países de la región ante los efectos del cambio climático.

En seguimiento al financiamiento climático, en 2015 el BCIE mostró grandes avances en cuanto a alianzas estratégicas para apoyar los esfuerzos de la región en mitigación al cambio climático. Uno de los hechos más trascendentales fue la reciente acreditación al Fondo de Adaptación al Cambio Climático.

El Banco Europeo de Inversiones –BEI–⁴⁰ ha establecido entre sus prioridades de inversión el cambio climático y ha fijado un programa denominado Acción por el Clima en el cual se establece que más del 25% de las financiaciones anuales del BEI deben ser destinadas a reducir las emisiones de GEI y a atenuar los efectos del cambio climático, incluyendo principalmente los sectores de la energía, el transporte, el agua, las aguas residuales, los residuos sólidos, la silvicultura, la investigación, el desarrollo y la innovación⁴¹. La acción por el clima está cobrando cada vez mayor importancia en la actividad del BEI⁴².

39 El BCIE fue creado en 1960 como persona jurídica, de carácter internacional, con el objeto de promover la integración y el desarrollo de los países fundadores: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Tiene su sede en Tegucigalpa, Honduras, y cuenta con oficinas regionales en cada país centroamericano (SANHUEZA, 2014).

40 El Banco Europeo de Inversiones, creado en 1958 en el marco de los Tratados de Roma y con sede en Luxemburgo, es el órgano financiero comunitario de la Unión Europea.

41 Los proyectos con un coste de más de €5 millones se financian a través de préstamos directos. Los proyectos de infraestructura de pequeña dimensión se financian a través de las líneas de crédito que establece el BEI en cooperación con bancos intermediarios nacionales y regionales (préstamos intermediados). El BEI no presta más del 50% de los fondos necesarios para realizar un proyecto, y la aprobación de un préstamo suele actuar como catalizador, atrayendo otras financiaciones para completar el plan de inversión. El BEI colabora estrechamente con otras instituciones financieras internacionales, con la Comisión Europea y con bancos comerciales (BEI, 2016).

42 Una práctica muy importante de la banca europea es sin duda la firma de los Principios Europeos para el Medio Ambiente, compromiso adquirido para garantizar la protección del medio ambiente, promover el desarrollo sostenible a nivel mundial y estructurar proyectos enfocados en el crecimiento verde de los países que integran la Unión Europea. Las entidades que asumieron el compromiso fueron el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, el Banco Europeo para

El Banco Interamericano de Desarrollo –BID–⁴³ tiene varios fondos para afrontar el cambio climático en los países de América Latina y el Caribe, entre los cuales se destaca el Fondo de Energía Sostenible y Cambio Climático –SECCI–, que tiene como finalidad enfrentar el desafío urgente de encontrar opciones energéticas que sean viables desde el punto de vista ambiental y económico, así como adaptarse a los impactos del cambio climático. El SECCI cuenta con aportes internos del BID y con aportes de donantes internacionales como Alemania, Austria, España, Finlandia, Italia, Japón y Reino Unido.

Otro fondo muy importante al interior de este banco de desarrollo regional es el Fondo Climático Canadiense para el Sector Privado de las Américas (C2F) que cofinancia, conjuntamente con el BID, inversiones amigables con el ambiente que requieren recursos concesionales para ser viables. Los proyectos financiados por el C2F deben estar orientados a reducir emisiones de GEI o asistir a los países a adaptarse al cambio climático.

El Banco Mundial –BM–⁴⁴ cuenta con distintas alternativas para apoyar el financiamiento climático de los países en desarrollo, entre las que destacan el Fondo de Inversión en el Clima –CIF–, aprobado por el Directorio del Banco Mundial y que recibió de los donantes más de US\$6.000 millones; este fondo combina los conocimientos de los países que permiten aprovechar el potencial de los sectores público y privado para enfrentar el cambio climático con los bonos de carbono para el desarrollo. En la actualidad existen once fondos y mecanismos administrados por el BM, donde actualmente

la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, la Corporación Ambiental Nórdica y el Banco Nórdico de Inversión.

43 El Banco Interamericano de Desarrollo fue fundado en 1959 para apoyar el proceso de desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe, y es la principal fuente de financiación en la región. Fue la primera institución financiera en adoptar una política de medio ambiente (1979 –OP-703–), con la cual aseguraba su compromiso con las operaciones financieras y con el apoyo a los proyectos de la región. El BID acogió y respaldó activamente los principios de desarrollo sostenible que llevaron a la Declaración de Río sobre Medio Ambiente de 1992 (AMAYA NAVAS y AMAYA ARIAS, 2010).

44 Es una organización internacional que cuenta con ciento ochenta y seis países miembros y está formada por dos instituciones de desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y la Asociación Internacional de Fomento, esta última se caracteriza por implementar objetivos ambientales y nuevas tecnologías en los países en desarrollo por medio de ayudas financieras; el BM tiene un enfoque ecológico acompañado por una preocupación global con respecto a la pobreza y el desarrollo, por lo cual su prioridad es la mejora de la calidad de vida de los habitantes del mundo y el crecimiento y protección de los bienes comunes (AMAYA NAVAS y AMAYA ARIAS, 2010)

se movilizan US\$2.200 millones para reducir las emisiones de carbono vinculando la empresa privada y el sector público⁴⁵.

Al interior del BM la prioridad es la adaptación de los países en desarrollo, y para ello se requiere, entre otras, construir una infraestructura más resistente, adelantar una preparación integral para hacer frente a los desastres naturales, desarrollar o incorporar nuevas tecnologías y mejores prácticas agrícolas sostenibles; es necesario que las estrategias formuladas por el BM se integren a todos los procesos de planificación nacional, sectorial, regional y local⁴⁶.

El grupo del BM viene utilizando diversos instrumentos como donaciones, créditos concesionales, varios tipos de préstamos y garantías, *equity*, y financiación de carbono para ayudar a los países en desarrollo a financiar la adaptación al cambio climático.

Ahora bien, existe una pluralidad importante de recursos al interior de los bancos de desarrollo y los fondos internacionales para mitigar y adaptar los efectos del cambio climático en el mundo, pero sin duda también existen obstáculos que impiden acceder a ellos, los cuales son de diversa índole: en primer lugar, no es clara la naturaleza de los instrumentos financieros para guiar las inversiones públicas y privadas destinadas a mitigar y adaptarse al cambio climático, y para indicar la forma de acceder a los fondos existentes y a los nuevos fondos multilaterales propuestos para hacer frente al cambio climático.

En segundo lugar, existe una enorme dificultad para acceder a los recursos, representada en la falta de normas y estándares de los gestores financieros que permitan a los Estados adecuarse y allegar de forma eficiente los recursos; sumado a ello, por lo general los Estados en desarrollo no cuentan con el personal idóneo para formular los proyectos de forma adecuada. El gran reto está en que los ministros de economía, desarrollo y medio ambiente logren crear marcos pragmáticos y generales que sirvan de

45 Colombia se ha beneficiado de los créditos y donaciones del BM, por ejemplo mediante el Proyecto de Gestión de Residuos Sólidos, el cual fue aprobado el 4 de agosto de 2009 con la intención de poner en marcha un programa de gestión de residuos sólidos (AMAYA NAVAS y AMAYA ARIAS, 2010).

46 Entre sus líneas de acción para los países en desarrollo el BM ha establecido: mejorar la recopilación de datos y previsiones del tiempo (para el sector agrícola y asegurador); proporcionar asistencia técnica (nuevas variedades de cultivos, asistencia para los sistemas de salud que abordan nuevas enfermedades); desarrollar e intercambiar nuevos conocimientos acerca de las opciones de uso del suelo, la silvicultura y la agricultura; evaluar el riesgo y la vulnerabilidad; contribuir a mitigar el efecto de las sequías y desarrollar cultivos resistentes a la solución salina, y eliminar los incentivos contraproducentes (como los subsidios a los cultivos intensivos en agua) (SANHUEZA, 2014).

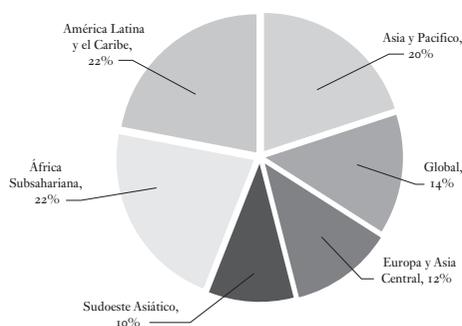
guía tanto a las inversiones en el clima como a los recursos aportados por los mecanismos financieros internacionales, además de reforzar la planificación del presupuesto nacional de cada país.

En tercer lugar, la escasa supervisión de los préstamos globales a los Estados imposibilita monitorear, hacer seguimiento y controlar los desembolsos realizados a los países, careciendo por consiguiente de una estrategia de evaluación de las inversiones.

En cuarto lugar, existe un problema de transparencia y responsabilidad en el manejo de la información por los funcionarios de esos fondos, ya que no hay cifras exactas de los aportes destinados a la mitigación y la adaptación, lo cual conlleva que los Estados no puedan formular los proyectos apropiados⁴⁷.

Por último, hay un problema de equidad en la asignación de los recursos por los actores relevantes, generando con ello una concentración de recursos (como se puede evidenciar en la Grafica 1), lo cual lleva a una adaptación y mitigación del cambio climático regional y no global, como debería ser, acatando los objetivos y compromisos de la CMNUCC.

GRAFICA 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ORIENTADOS AL CAMBIO
CLIMÁTICO EN EL MUNDO
(JUNIO DE 2015)



Fuente: elaboración propia con base en Samaniego y Schneider, 2015.

47 Las disposiciones de la Convención de Aarhus sobre el acceso a información ambiental establecen que la sociedad civil y los interesados deben tener acceso a la documentación e información relacionada con cualquier proyecto propuesto.

D. FONDOS NACIONALES PARA EL CLIMA –FNC–

Los Fondos Nacionales para el Clima son un mecanismo financiero que permite a los países recaudar, combinar y gestionar recursos tanto nacionales como internacionales relacionados con el cambio climático en un fondo centralizado, facilitando la combinación de fuentes públicas, privadas, multinacionales y bilaterales para financiar acciones climáticas, y facultando a los Estados para establecer sus prioridades de inversión.

Todos los fondos nacionales combinan las fuentes de los recursos que pueden ser internas, externas, públicas y privadas, salvo algunos que tienen como origen exclusivo el presupuesto de la Nación, como es el caso del Fondo Fiduciario para el Cambio Climático de Bangladesh y el Fondo de Adaptación de Colombia⁴⁸, cuyos recursos se derivan exclusivamente de una partida específica dentro de los “gastos generales” del tesoro nacional.

Con la creación de estos fondos se fortalece la estructura administrativa de cada país lo que permite el desarrollo sostenible de sus territorios frente al cambio climático y la reducción de las posibilidades de fragmentación de las acciones gubernamentales para lograr resultados a corto y mediano plazo. También permiten diseñar el sistema fiscal y financiero para preparar económicamente a las instituciones nacionales en la absorción y gestión de todo tipo de recursos a fin de cumplir con los objetivos del CMNUCC.

Con estos fondos las instituciones nacionales están mejor equipadas para desarrollar propuestas de proyectos, gestionar su financiación, implementarlos y hacerles seguimiento notificando los resultados. Esta experiencia promueve una mayor identificación de los países y fortalece la gestión fiduciaria para que las entidades nacionales puedan acceder con mayor facilidad a los fondos a través del Fondo de Adaptación, el Fondo Verde para el Clima y de otras fuentes a medida que estén disponibles.

48 Este fondo fue creado mediante el Decreto 4819 del 2010 con el fin de afrontar el fenómeno de La Niña entre 2010 y 2011, episodio climático que afectó en Colombia cerca de 4,4 millones de personas (equivalente al 9% de la población, según el último censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–), distribuidas en 1.041 municipios (equivalentes al 93% del total nacional). Dicho fondo no aborda de forma explícita el fenómeno del cambio climático, pero se estima que puede hacer parte de la categoría de financiamiento climático toda vez que tiene como objetivo mitigar los riesgos de los fenómenos naturales, los cuales aumentarán a consecuencia del cambio climático (en el siguiente acápite se profundizará al respecto).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE— (2011) ha establecido que en el mundo existen por lo menos diez Fondos Nacionales distribuidos en Brasil, Indonesia, Bangladesh, China, Ecuador, Guyana, las Maldivas y Tailandia. En algunos países el PNUD actúa como administrador de esos fondos, lo que ha contribuido a aumentar la confianza de los donantes en cuanto a que los estándares fiduciarios serán satisfechos⁴⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, el concepto de fondos nacionales es una oportunidad para los países en desarrollo de gestionar y alinear las contribuciones financieras climáticas de los países desarrollados a sus propias prioridades nacionales, y para capitalizarlas es necesario que se fijen altos niveles de transparencia y procesos de rendición de cuentas del gasto de los recursos y, por consiguiente, que se cree un diseño que permita la participación de las partes interesadas, las comunidades, los sectores productivos y los grupos vulnerables con el fin de concertar las decisiones de programación y ejecución, elementos fundamentales en la gobernanza del fondo que garantizan inversiones coordinadas según las prioridades establecidas por los países receptores, lo cual dará mayor coherencia a la financiación, y eficiencia a las transacciones y la inversión.

II. ESTADO DEL ARTE DEL FINANCIAMIENTO PARA EL CLIMA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESPECIAL REFERENCIA AL CASO COLOMBIANO

América Latina y el Caribe tienen una condición asimétrica: su contribución al total de emisiones de GEI es baja, pero al mismo tiempo es una región muy vulnerable a los efectos del cambio climático. Los costos económicos estimados del cambio climático, con un alto nivel de incertidumbre, se sitúan

49 Es precaria la información sobre la capitalización de estos fondos, aunque se ha estimado que alrededor de US\$1,3 mil millones han sido prometidos a tales mecanismos de carácter nacional. Por mencionar algunos ejemplos, Noruega comprometió US\$1.000 millones para el Fondo del Amazonas con el fin de ver reducidas las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal; este fondo es administrado por el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil.

El Fondo de Guyana ha puesto sus esfuerzos en consolidar un fondo de inversión para proyectos REDD+, donde Noruega ha desembolsado recientemente US\$70 millones.

Por último, Ecuador busca una compensación por renunciar a la explotación de los recursos petroleros en una zona de valor selvático y de biodiversidad, para lo cual creó el Fondo Yasuní que a la fecha ha recibido US\$40 millones (CARBONO, 2016).

entre el 1,5% y el 5% del PIB regional. Hay que considerar, además, que es muy probable que estas estimaciones —que exhiben notorias disparidades regionales, temporales y por sectores— sean conservadoras y aumenten en el futuro.

El estilo de desarrollo de la región muestra una inercia que erosiona sus propias bases de sostenibilidad, donde el cambio climático representa una externalidad negativa global que intensifica los problemas y las paradojas (Stern, 2006). La estructura productiva, la infraestructura específica, el paradigma tecnológico dominante con escasa innovación, la economía política de los incentivos económicos y los subsidios, y una matriz de consumo de bienes privados y públicos configuran una senda de baja sostenibilidad ambiental (CEPAL, 2014).

Para modificar estas tendencias se requieren transformaciones profundas en el paradigma de desarrollo. Además, para lograr la transición hacia un desarrollo sostenible tanto la adaptación a las nuevas condiciones climáticas como la instrumentación de los procesos de mitigación necesarios para el cumplimiento de las metas climáticas exigen una inversión de recursos.

El desarrollo sostenible implica una mayor igualdad y cohesión social, con una matriz público-privada coherente con ese nuevo paradigma, lo cual reduce la vulnerabilidad a los impactos adversos haciendo más factibles y menos onerosos los costos de la mitigación. El desafío del cambio climático es, entonces, el desafío del desarrollo sostenible.

Esa transición en los países latinoamericanos debe incluir el uso y la aplicación de diversos instrumentos e incentivos económicos, reglamentos y modificaciones institucionales, nuevas tecnologías, profundas transformaciones estructurales y la construcción de una sociedad con más igualdad e inclusión, que ofrezca una red de protección social sólida y mayor resistencia a cualquier tipo de choque, incluidos los fenómenos climáticos (CEPAL, 2014)

Ahora bien, los fondos ambientales son instrumentos financieros creados con el fin de articular y dirigir los recursos de inversión hacia los objetivos de la política ambiental y apoyar la descentralización de la gestión, y representan el mayor reto del financiamiento climático actual en el mundo.

De las ventajas esgrimidas en la creación de los fondos se destacan la garantía de destinación específica de los recursos, su articulación, la transparencia en el manejo y la eficiencia y eficacia de las inversiones. Se identifican fondos nacionales y fondos regionales (Alterio González, 2008)

Es importante resaltar que en el caso colombiano la inversión pública en gestión ambiental en el periodo 1999–2013 fue del 0,7% del PIB del país, lo cual está muy distante del margen de inversión de los países desarrollados que destinan entre el 1,3 y el 3% del PIB.

Los recursos para financiar el plan ambiental colombiano tienen diversas fuentes: en primer lugar, las partidas que se asignen en el presupuesto nacional “participativo” de todas las carteras; en segundo lugar, el crédito externo (en 1993 el país inició la gestión ambiental gracias a dos créditos importantes de la banca multilateral uno proveniente del BM y el otro del BID), y en tercer lugar, las rentas administrativas y los recursos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales que cuentan con autoridad ambiental y estructuran la inversión de sus proyectos gracias al impuesto predial, las transferencias del sector eléctrico, el Fondo Nacional de Regalías, las tasas y las multas⁵⁰.

Ahora bien, en materia de cambio climático la política pública que define las actividades en materia de adaptación en Colombia la lidera el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, y está consignada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 “Todos por un nuevo país⁵¹” y en el Documento Conpes 3700 “Estrategia Institucional para articular las políticas y acciones en materia de Cambio Climático⁵²”.

Para afrontar esta problemática se creó el Comité de Gestión Financiera del Sistema Nacional de Cambio Climático –SISCLIMA–, una instancia de coordinación interinstitucional y diálogo público y privado en materia de finanzas climáticas, que busca incorporar en los ciclos de planeación económica y financiera los objetivos de adaptación y mitigación del cambio climático. Durante el 2015 el DNP fue elegido como autoridad nacional de-

50 Uno de los mayores problemas que afronta Colombia está relacionado con la falta de sistemas de información ambiental en el orden nacional, regional y local. Este punto debe tener prioridad a la hora de realizar inversiones, toda vez que no se conocen las cifras exactas de la deforestación, las cuentas ambientales de los recursos naturales, ni las principales alertas en las regiones.

51 Este plan nacional de desarrollo plantea la visión de crecimiento verde, donde se pretende establecer un crecimiento sostenible bajo en carbono, proteger el capital natural, asegurar la gobernanza ambiental y un crecimiento resiliente, y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al Cambio Climático.

52 Para enfrentar la problemática del Cambio Climático las acciones y estrategias planteadas por Colombia en este Documento Conpes están agrupadas en cuatro ejes: el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, el Comité de Gestión Financiera y los Estudios de Impactos Económicos del Cambio Climático.

signada ante el FVC, y para su gestión y acceso a los recursos se conformó un cuerpo colegiado integrado por diferentes carteras ministeriales encargadas de la formulación de proyectos⁵³.

Con el objetivo de dar uso estratégico a los recursos del FVC, el DNP diseñó una *Estrategia de País* que permite orientar a las entidades acreditadas y a los formuladores de proyectos en la alineación de las propuestas con las prioridades nacionales y la visión de país. En esa estrategia se establecieron las expectativas del país en términos de beneficios e impactos, prioridades temáticas, recomendaciones de focalización geográfica y estructuración financiera de proyectos, y se fijó un procedimiento de no-objeción para los proyectos que sean presentados ante el fondo.

Así mismo, en ese documento programático se establece que los proyectos de adaptación y mitigación al cambio climático que Colombia formule al FVC no tendrán ningún tipo de restricción geográfica específica, y podrán desarrollarse en cualquier parte del territorio nacional; sin embargo, se ha realizado un estudio de priorización en los distintos documentos de política pública en la materia, donde se fijan algunos lugares estratégicos para realizar inversiones (DNP, 2015)⁵⁴.

Los recursos de fuentes internacionales obtenidos por Colombia para inversión en adaptación y mitigación al cambio climático se registran como cooperación internacional, e involucran recursos tanto financieros como técnicos; para el periodo 2010-2014 alcanzó US\$303.9 millones, e incluyó proyectos de adaptación, mitigación y REDD+⁵⁵. Los recursos aportados por el BM y el BID con destinación específica a la lucha contra el cambio climático en el periodo 2010-2014 en el país ascendieron a US\$12,6 millones.

53 Este cuerpo colegiado está integrado por los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Relaciones Exteriores y por la Agencia para la Cooperación Internacional.

54 Entre los ejercicios de priorización geográfica cabe destacar la Iniciativa Nueva Colombia, documento programático que implementa el desarrollo rural y la sostenibilidad ambiental para la construcción de la paz; el gobierno determinó que existen ocho zonas donde se deben concentrar los esfuerzos financieros para lograr mitigar el cambio climático: el Nudo de Paramillo, Arauca, Norte de Santander, Nariño y Cauca, la Zona Norte del Choco, el Meta, Guaviare y Putumayo (DNP, 2015)

55 En agosto del 2015 Colombia realizó un ejercicio de compilación de información de iniciativas de cambio climático liderado por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, el cual fue incluido en el Primer Informe Bienal de Actualización de Colombia como compromiso ante la CCMNUCC (DNP. Derecho de Petición SDAS 2016-4150148941, 2016).

Los tipos de proyectos a los cuales estas entidades orientaron sus recursos fueron: adaptación (54,5%), mitigación (34,5%) y REDD+ (3%) (DNP, 2016). Cfr. Tabla 1.

TABLA 1

FONDO	TIPO DE PROYECTO	VALOR DE LA COOPERACIÓN (US\$)
BM	Mitigación	3.000.000
	REDD+	400.000
BM Fondo de Copenhague	Mitigación	350.000
BID	Adaptación	2.670.000
	Mitigación	1.000.000
	Mitigación y Adaptación	1.025.000
GEF-BID	Adaptación	4.215.750
Total		12.660.750

Fuente: elaboración: propia con base en DNP, 2016.

El principal instrumento jurídico utilizado para acceder a estos recursos provenientes de la cooperación internacional⁵⁶ quedó establecido en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 bajo el tipo contractual con organismos internacionales:

Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento⁵⁷.

56 El preámbulo de la Constitución Política expresa un principio de internacionalización de la vida del país, cuyo punto de partida muestra especial preferencia por el impulso integrador de la comunidad latinoamericana, perspectiva dentro de la cual la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, confluyen como elementos fundamentales de sus relaciones exteriores en el orden mundial (art. 9 C.P.) (Sentencia, 2004).

57 Figura reglamentada por el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 del 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional” (compila el art. 157 del Dcto. 1510 de 2013).

Según el DNP (2016), los beneficios obtenidos por el país y las regiones al acceder a estas fuentes de financiación consisten en el fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas para adaptarse al cambio climático, el apoyo a la implementación de la estrategia nacional REDD+, el respaldo a la gestión realizada por la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales de Colombia para conservar la biodiversidad, el desarrollo de seguros climáticos, la adaptación de la caficultura al cambio climático, la evaluación de la vulnerabilidad y la adaptación a los planes de desarrollo territoriales.

Ahora bien, a continuación nos referiremos a dos de los fondos nacionales más destacados: el Fondo de Adaptación en Colombia, creado mediante el Decreto 4819 de 2010 como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el objetivo de identificar, estructurar y gestionar los proyectos⁵⁸, al cual le han sido otorgadas funciones específicas a través de la Ley 1753 del 2015 (art. 155), estableciendo que hace parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y que debe estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático⁵⁹.

En segundo lugar, el Fondo Nacional del Medio Ambiente –FONAM–, el más importante en Colombia, fue creado bajo un sistema de manejo de cuentas, y es dirigido por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual podrá establecer diferentes subcuentas especiales dependiendo de los principales focos de inversión; este tipo de andamiajes institucionales busca promover la centralización administrativa. Dicho fondo se nutre de

58 Entre los cuales está la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, la telecomunicaciones, el ambiente, la agricultura, los servicios públicos, la vivienda, los acueductos, los humedales, las zonas inundables estratégicas, la rehabilitación económica de los sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal del fenómeno de La Niña 2010–2011, esto constituye sus principales ejes de inversión.

59 En sus diferentes proyectos de inversión este fondo apunta a un adecuado ordenamiento ambiental del territorio, incorporando la variable riesgo como determinante ambiental en las políticas de desarrollo, lo cual resulta ser una medida de adaptación al cambio climático. Entre ellos se destacan, el Convenio 008 de 2012 de formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCAS– en sesenta cuencas prioritizadas, el Convenio 005 de 2013 suscrito con el Instituto Alexander von Humboldt para construir insumos técnicos que permitan delimitar los ecosistemas estratégicos (páramos y humedales), y el Convenio 004 de 2012 suscrito con el IDEAM para establecer un sistema de alertas tempranas de origen hidroclimatológico, poniendo en funcionamiento cuatrocientas cincuenta y siete estaciones hidrometeorológicas y tres radares (Fondo de Adaptación, 2016).

las partidas del Presupuesto Nacional, del Fondo Nacional de Regalías de las partidas destinadas por leyes especiales, de la mitad de las condenas de las acciones populares del país, de donaciones, de cooperación técnica y del canje de la deuda externa.

Con el fin de mejorar el financiamiento de los proyectos de carácter ambiental, se propone que en Colombia se vuelva a implementar el sistema de “Canje de Deuda por Naturaleza” el cual permite que la deuda externa de un país en desarrollo pueda ser renegociada con su acreedor, con el fin de financiar la conservación de la biodiversidad. (FAO, 2004).

De esta forma, el canje de la deuda por naturaleza supone la compra de una deuda externa que se cambia a moneda nacional con el fin de utilizar el producto resultante para financiar los proyectos de conservación, en donde es de la esencia que la deuda se venda a un precio inferior al valor total del préstamo inicial (FAO, 1977).

De manera general, el proceso para este mecanismo consiste en: i. El país endeudado invita a participar a las organizaciones ambientalistas en su programa de “deuda por naturaleza”; ii. Las organizaciones que deseen participar, tanto públicas como privadas, suscriben un acuerdo para desarrollar un programa destinado a la conservación del ambiente, y comprueban que cuentan con los fondos suficientes para realizar la compra de la deuda; iii. El país selecciona a la organización, negocia las condiciones del canje, se compra la deuda y se presenta al banco central del país endeudado, el cual cancela la deuda y suministra fondos en moneda nacional, y iv. Se ejecutan los proyectos ambientales según el programa acordado (FAO, 1977).

En el caso de Colombia, el mecanismo de Canje por Naturaleza ha sido de tipo bilateral con los Gobiernos de Estados Unidos y Canadá, lo que permitió crear el Ecofondo, cuya función es fortalecer las ONG ambientales en el desarrollo de los proyectos de conservación (Congreso de la República de Colombia, 2005).

No obstante lo anterior, este mecanismo no ha vuelto a ser utilizado desde 2004 con el proyecto que buscaba conservar los bosques tropicales ubicados en el noreste de los Andes Tropicales, en la región del río Orinoco, en el Caribe y en los Llanos Orientales (González y Mascareñas, 2008).

De esta forma, la propuesta para financiar la gestión ambiental es volver a implementar el sistema de canje de deuda por naturaleza, siempre que, según las recomendaciones de la FAO, exista un mayor apoyo político al interior del

gobierno y las ONG, de forma que las autoridades financieras de Colombia avalen en la negociación los términos de la compra de la deuda, y que exista una coordinación efectiva entre las agencias de Gobierno del país deudor y las instituciones con competencia en materia ambiental (FAO, 2004).

Otra propuesta, es realizar obras ambientales con contribución de valorización para acceder a recursos del orden nacional y hacer una gobernanza efectiva del cambio climático.

Es indispensable replantear el esquema de cobro de las tasas retributivas para que se conviertan en una verdadera fuente de financiamiento, y para ello es necesario contar con sistemas de información a fin de conocer, por ejemplo, la calidad de las aguas después de realizada la descarga del vertimiento a través de un sistema de simulación.

CONCLUSIONES

El escenario de financiación climática en el marco de las negociaciones de la CMNUCC no es el deseado ni esperado pues subsisten dos problemas fundamentales: i. La ausencia de esfuerzos de los países desarrollados en movilizar recursos financieros óptimos para afrontar esta problemática en los países en desarrollo, y ii. La fragmentación de los instrumentos financieros destinados para ello.

Para afrontar estos problemas en materia de financiación de la mitigación y la adaptación al cambio climático los países desarrollados deben implementar programas operativos y financieros que permitan cumplir los compromisos de reducción de GEI en el marco de la esfera internacional, y proporcionar los recursos necesarios para la mitigación y adaptación en los países más vulnerables; a su vez, en los países en desarrollo se deben fijar estrategias para acceder a los diferentes instrumentos financieros destinados a la gestión ambiental climática.

El análisis jurídico y financiero de los distintos fondos evidencia algunas de las acciones que deben adoptar los países: en primer lugar, fortalecer las estructuras gubernamentales de los países para el financiamiento de los efectos del fenómeno global del cambio climático; en segundo lugar, simplificar los procesos de acceso a los recursos inmediatos para financiar proyectos de adaptación y mitigación; en tercer lugar, capacitar las agencias nacionales con el fin de acreditarlas como canales directos para garantizar un acceso democrático a los recursos, y en cuarto y último lugar, articular con el sector

privado en el mundo para involucrarlo y movilizar recursos que garanticen la continuidad de muchos proyectos.

Es necesario que los países conviertan el financiamiento climático en una oportunidad histórica para construir un nuevo modelo de desarrollo acorde con las variables ambientales y la distribución de la riqueza; en otras palabras, convertir esta situación en el *new green deal*, abandonando un esquema de crecimiento que amenaza la vida del planeta para construir un modelo de desarrollo sostenible global que permita materializar ese principio de la CM-NUCC de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y hacer compatible el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental.

Finalmente, los retos y oportunidades que tiene Colombia como país para acceder a la financiación de la mitigación y adaptación del cambio climático son de diversa índole: debe articular todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal para que formulen proyectos de prevención y atención de desastres, planifiquen el uso del suelo para la adaptación y realicen otras acciones eficaces que colaboren en la disminución de las emisiones de GEI, es decir, para mitigar el cambio climático y, finalmente, al cumplir con la estrategia diseñada para acceder al financiamiento climático, este país, por su ubicación geográfica y su patrimonio natural, tendrá un gran reto cual es acceder a esa diversidad de instrumentos eficaces para financiar sus planes y contabilizar sus esfuerzos en materia de cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTERIO GONZÁLEZ, H. “Evolución de los instrumentos de mercado para la financiación de la gestión ambiental”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.
- AMAYA ARIAS, Á. “Aplicación práctica del principio de no regresión en el derecho ambiental colombiano: especial referencia a la protección en páramos y las zonas de reserva forestal”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, vol. XV, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.
- AMAYA NAVAS, Ó. y Á. AMAYA ARIAS. *Banca y medio ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- BARRAZA DÍAZ, M. F. *El estado y el cambio climático: una aproximación a la realidad de los Estados sumergidos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

- BEL. “¿Qué es el Banco Europeo de Inversiones?”, 23 de febrero de 2016. Disponible en [http://bookshop.europa.eu/es/-qu-es-el-banco-europeo-de-inversiones-pbQH3211972/downloads/QH-32-11-972-ES-C/QH3211972ESC_002.pdf?FileName=QH3211972ESC_002.pdf&SKU=QH3211972ESC_PDF&CatalogueNumber=QH-32-11-972-ES-C].
- CANALES TRUJILLO, N.; C. WATSON, A. CARAVANI, S. BARNARD y S. NAKHOODA. “El fondo verde para el clima”, *Climate Funds Update*, Información básica sobre financiamiento para el cambio climático 11, 2014. Disponible en [<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8731.pdf>].
- CANALES TRUJILLO C., N.; N. SMITA, A. CARAVANI y L. SCHATALEK. “Reseña regional sobre el financiamiento para el clima: América Latina. *Climate Funds Update*, 6, diciembre de 2014.
- CARBONO, F. “Plataforma sobre el financiamiento climático para Latinoamérica y el Caribe”, 12 de enero de 2016. Disponible en [<http://finanzascarbono.org/financiamiento-climatico/canales-bilaterales-de-financiamiento/mecanismos-existentes/fondos-de-los-paises/>].
- CEPAL. “Panorama del cambio climático en Colombia”, 22 de julio de 2013, de Serie de Medio Ambiente y Desarrollo, n.º 146. Disponible en [<http://www.cepal.org/es/publicaciones/5688-panorama-del-cambio-climatico-en-colombia>]. Consultada el 22 de enero de 2016.
- CEPAL. *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos*, Bogotá, Naciones Unidas, 2014.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. “Deuda pública y cultivos ilícitos ‘posible pago de la deuda externa con erradicación de cultivos ilícitos’”, Bogotá, 2005.
- DNP. “Estrategia del País Fondo Verde del Clima”, Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación, 6 de noviembre de 2015.
- DNP. Derecho de Petición SDAS 2016-4150148941, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 15 de febrero de 2016.
- FAO. “Cómo financiar la silvicultura sostenible”, enero de 1977. Disponible en [<http://www.fao.org/docrep/w3247s/w3247so6.htm>]. Consultada el 22 de febrero de 2016.
- FAO. “Instrumentos económicos innovadores para financiar la gestión sostenible de los recursos naturales”, febrero de 2004. Disponible en [<http://www.asocam.org/>]

biblioteca/files/original/2573e394068dac844838cb39e3e968fa.pdf]. Consultada el 22 de febrero de 2016.

FONDO DE ADAPTACIÓN. Derecho de Petición E-2016-000809, Bogotá, 2 de febrero de 2016.

GARCÍA PACHÓN, M. P. “Mecanismos tributarios para la protección ambiental”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, vol. III, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

GEF. “What is the GEF”, 12 de febrero de 2016. Disponible en [<https://www.thegef.org/gef/whatisgef>].

GONZÁLEZ, S. y J. MASCAREÑAS. “Los swaps deuda/naturaleza: estado del arte”, *Revista de Economía Mundial*, 18, 2008. Disponible en [<http://www.redalyc.org/pdf/866/86601819.pdf>]. Consultada el 22 de febrero de 2016.

GUZMÁN AGUILERA, P. *Tratados Ambientales Internacionales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.

IPCC. “Intergovernmental Panel on Climate Change”, 2013. Quinto Reporte sobre el Cambio Climático. Disponible en [https://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/ar5/ar5_wgi_headlines_es.pdf]. Consultada el 22 de enero de 2016.

KLEIN, N. *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*, Barcelona, Espasa Libros, 2015.

NACIONES UNIDAS. “Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, UN FCCC/INFORMAL/84 del 9 de mayo de 1992. Disponible en [<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>].

NACIONES UNIDAS. “Protocolo de Kioto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, FCCC/INFORMAL/83 del 11 de diciembre de 1997, 1998. Disponible en [<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>].

NACIONES UNIDAS. Convención Marco sobre el Cambio Climático. “Aprobación del Acuerdo de París”, Doc. UN FCCC/CP/2015/L.9 del 12 de diciembre de 2015. Disponible en [<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/lo9s.pdf>].

NACIONES UNIDAS. Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. “Acuerdo de Copenhague”, 2009, Doc. UN CP/2009/11/Add.1. Disponible en [<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf>].

- NACIONES UNIDAS. Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. “Acuerdo de Cancún”, 2010, Doc. UN CP/2010/11/Add.1. Disponible en [https://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/pr_20101211_cop16_closing_esp.pdf].
- NACIONES UNIDAS. Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. “Acuerdo de Durbán”, 2011. Doc. UN CP/2011/11/Add.1. Disponible en [<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=22286#.V3KjZtLhAdU>].
- NIETO CARRASCO, J. “El régimen internacional sobre el cambio climático: mitos y realidades de Copenhague, el camino hacia México”, en AA.VV. *Derecho y cambio climático*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- PNUMA-REGATTA. “Oportunidades para el financiamiento, 25 de enero de 2016. Disponible en [<http://www.cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/oportunidades-de-financiamiento/category/alianzas>].
- RESTREPO ARISTIZÁBAL, V. *Derecho Internacional de Cambio Climático y retos para Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.
- SACHS, J. *Economía para un planeta abarrotado*, Bogotá, Debate, 2008.
- SALINAS ALCEGA, S. *El cambio climático: entre cooperación y conflicto*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
- SAMANIEGO, J. y H. SCHNEIDER. *Financiamiento para el Cambio Climático en América Latina y el Caribe en 2014*, Santiago de Chile, CEPAL, Unión Europea y Euroclima, 2015.
- SANHUEZA, J. E. *Financiamiento para la mitigación del Cambio Climático y para la Adaptación a sus impactos en el Mundo en Desarrollo*, Información según la Secretaría de la Convención, Santiago de Chile, Consultores Cambio Climático y Desarrollo, 2014.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-249 del 16 de marzo de 2004, M. P.: JAIME ARAÚJO RENTERÍA.
- STERN, N. *Stern Review on the Economics of Climate Change*, Bogotá, Cambridge University Press, 2006. Disponible en [www.sternreview.org.uk]. Consultada el 9 de febrero de 2015.
- VENOGUPAL, S., y P. SHILPA. “Why is climate finance so hard to define?”, 3 de febrero de 2016. Disponible en World Resources Institute [<http://www.wri.org/blog/2013/04/why-climate-finance-so-hard-define>].

TABLA I
 OTROS FONDOS PARA LA FINANCIACIÓN
 CLIMÁTICA EN EL MUNDO⁶⁰

FONDO	DESCRIPCIÓN
Fondo Amazonia	Aumentar las donaciones para inversiones no reembolsables en los esfuerzos para prevenir, controlar y combatir la deforestación, así como para promover la conservación y el uso sostenible de los bosques en el bioma amazónico, bajo los términos del Decreto 6527, del 1.º de agosto de 2008.
Fondo Blue Moon	El objetivo del Fondo es aumentar la capacidad de recuperación de paisajes y los medios de vida con el Cambio Climático. Para lograr este objetivo, el Fondo Blue Moon adopta un enfoque holístico, basado en los principios de la sostenibilidad y el bienestar humano.
Fondo Cooperativo del Carbono	Desarrollar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y facilitar la compra de créditos de Certificaciones de Reducción de Emisiones –CER– en el período post-2012 del compromiso del Protocolo de Kioto.
Fondo Carbono Italiano	Ayudar a los países en desarrollo a alcanzar el desarrollo sostenible mediante el aprovechamiento de importantes inversiones en servicios energéticos modernos y tecnologías.
Fondo de inversión para REDD+ de Guyana –GRIF–	(i) Recibir pagos por los servicios climáticos prestados por los bosques de Guyana, y (ii) la transferencia de estos pagos, y cualquier ingreso obtenido por ellos, netos de los gastos de funcionamiento de la Fiduciaria y la Secretaría y las tasas administrativas a las Entidades Socias, para proyectos y actividades que apoyen la implementación de la Estrategia de Desarrollo bajo en carbono de Guyana. El GRIF también está diseñado para apoyar los esfuerzos mundiales para idear un mecanismo REDD+ CMNUCC (La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).
Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial	Apoyar y desarrollar respuestas adecuadas a consecuencias previsibles de Cambio Climático, especialmente en los países más desfavorecidos, que son también los más vulnerables.
Fondo Holandés para el MDL –NMDLF–	Apoyar proyectos en los países en desarrollo a cambio de créditos en el marco del MDL establecido por el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

60 Esta tabla presenta otros fondos que actualmente están encargados de proveer financiamiento para el cambio climático en la esfera internacional. Este listado es solamente enunciativo para fines académicos. La principal fuente para la recopilación de esta información reposa en el Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe (2015) PNUMA-REGATTA.

FONDO	DESCRIPCIÓN
Fondo Nórdico para el Desarrollo	Facilitar las inversiones relativas al Cambio Climático en países de bajos ingresos. NDF financia en cooperación con instituciones de desarrollo bilateral y multilateral. Sus operaciones reflejan las prioridades de los países nórdicos en las áreas de Cambio Climático y desarrollo. Las operaciones se financian mediante los presupuestos de cooperación al desarrollo de los cinco países nórdicos.
Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria —FONTAGRO—	Apoyar la gestión sostenible de la tierra para la promoción de la competitividad del sector rural en países seleccionados y para reducir la pobreza. Financia investigación e innovación en el sector agropecuario. El fondo está en funcionamiento en los campos de la productividad y la sostenibilidad de las cadenas agroalimentarias, agricultura en pequeña escala, la seguridad alimentaria, el agua y la gestión del suelo y mejorar la utilización de los recursos genéticos
Ventana Temática Medio Ambiente y Cambio Climático-Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio —ODM—	Ayudar a reducir la pobreza y la vulnerabilidad en los países elegibles apoyando las intervenciones que mejoran la gestión ambiental y la prestación de servicios a nivel nacional y local, así como aumentar el acceso a nuevos mecanismos de financiamiento y mejorar la capacidad de adaptación al Cambio Climático.

