

2014

# Las finanzas del Clima: Clave para los Territorios Centroamericanos

Autor:

Nils-Sjard Schulz

Este informe no habría sido posible sin las generosas aportaciones de representantes de territorios centroamericanos que participaron en un taller de intercambio y validación de elementos para una hoja de ruta, celebrado el 25 de noviembre de 2013 en San Salvador (para una lista de estas personas ver el anexo 1). En adición, el autor quisiera agradecer las valiosas revisiones de Susan Kandel, Nelson Cuéllar y Oscar Díaz de la Fundación PRISMA y las extensas contribuciones de Claudia Aguilar Garza de la red MultiPolar. Si desea aportar sus ideas, expectativas y experiencias con el financiamiento climático en los territorios, puede entrar en contacto con la Fundación PRISMA y MultiPolar a través de la Comunidad de Prácticas alojada en [climatefinance.info](http://climatefinance.info).

ISBN 978-99961-903-8-4



Esta publicación está liberada bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir Obras Derivadas Igual. Para mayor información: [http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es\\_CL](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CL)

prisma@prisma.org.sv      www.prisma.org.sv  
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador  
Tels.: (503) 2264 5042; Fax: (503) 2263 0671

---



# Las Finanzas del Clima:

## Clave para los Territorios Centroamericanos



Nils-Sjard Schulz





---

# Contenido

<b>Siglas</b>	<b>1</b>
<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>¿Qué es el financiamiento climático?</b>	<b>5</b>
<b>Las finanzas del clima: Como adaptar los presupuestos nacionales</b>	<b>10</b>
<b>Eficacia y calidad de las finanzas eficaces del clima: Algunas pautas</b>	<b>14</b>
<b>Proceso regional y experiencias de los Gobiernos centroamericanos</b>	<b>18</b>
<b>El financiamiento climático en los territorios: Un primer acercamiento</b>	<b>23</b>
<b>¿Cómo preparar los territorios centroamericanos al financiamiento climático? Elementos para una hoja de ruta</b>	<b>27</b>
<b>Anexo 1</b>	<b>30</b>
<b>Referencias</b>	<b>31</b>

---



# Siglas

AMPB	Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo
CAT-bonds	Bonos Catastróficos del Estado para Desastres Naturales
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CDKN	Climate and Development Knowledge Network
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRENAC	Centro de Prevención de Desastres Naturales de Centroamérica
CIF	Fondos de Inversión del Clima
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP	Conferencia de las Partes (CMNUCC)
COSEFIN	Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas
CPEIR	Análisis de Gastos Públicos e Instituciones del Clima
DT 12-E	Depresión Tropical 12-E
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
FA	Fondo de Adaptación
FVC	Fondo Verde para el Clima
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
MbA	Mitigación basada en la Adaptación
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MesoCarbon	Carbono Comunitario Mesoamericano
MESPABAL	Mesa Permanente de Actores Locales del Bajo Lempa
NAMA	Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PREP	Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente

PSA	Programa de Pagos por Servicios Ambientales
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en los Países en Desarrollo
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
US\$	Dólares Estadounidenses

# Introducción

Los recursos internacionales para financiar la acción climática se están convirtiendo en la **piedra angular del futuro desarrollo de los países del Sur**. Desde 2010 existe el compromiso mundial de movilizar, a partir del 2020, unos US\$ 100 mil millones anuales para el financiamiento climático, suma que se acerca a los máximos históricos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que se encuentra en pleno declive. En 2013 y a pesar de que el origen de este volumen inédito sigue siendo incierto, los países partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) alcanzaron acuerdos sustanciales para definir la arquitectura básica para canalizar estos recursos, en particular a través del nuevo Fondo Verde para el Clima.

No obstante su vital importancia para apoyar un desarrollo verde y bajo en carbono ('mitigación') y resiliente al cambio climático ('adaptación'), los aspectos básicos del financiamiento climático **siguen siendo una gran incógnita para muchos responsables políticos y sus cuadros técnicos en el mundo en desarrollo**. Por un lado, los **Gobiernos nacionales** recién están adentrándose a este tipo de financiamiento, que es de gran complejidad y enfocado a programas de gran escala, que suele chocar con las escasas capacidades de los sectores públicos. Por otro lado, en su mayor parte, las autoridades de los **territorios** – el área donde el cambio climático se hace palpable cada día en la economía y en las vidas de las comunidades y ciudadanos – en muchas ocasiones desconocen las opciones disponibles y los requerimientos básicos para acceder, manejar y rendir cuentas sobre estos fondos.

Estas brechas profundas entre decisiones globales, capacidades nacionales y realidades territo-

riales están muy palpables en Centroamérica, con Gobiernos nacionales aún poco capaces de atraer este tipo de financiamiento, y autoridades territoriales careciendo de herramientas básicas para articular propuestas climáticas de cierta escala. Frente a estas severas limitaciones, el presente informe aporta, en su *primer capítulo*, un **análisis del financiamiento climático actual** y su importancia para los países en vías de desarrollo, revisando decisiones globales de la CMNUCC, aclarando diferencias con la AOD y explicando algunas formas de acceso y manejo. El *segundo capítulo* resalta la importancia de entender el **impacto del cambio climático en las finanzas públicas nacionales**, cómo una vía para mejorar la planificación estratégica, adaptar la arquitectura financiera a los riesgos climáticos y atraer financiamiento externo en mayores cantidades. Con este trasfondo, en el *tercer capítulo* se explican las bases políticas, institucionales y operativas para **asegurar la eficacia del financiamiento climático**, en particular a partir de mejores capacidades para el acceso, el manejo y la rendición de cuentas por parte de los países receptores y unas actuaciones de la comunidad internacional más acordes a las prioridades y necesidades nacionales.

Aplicando este marco a la práctica, el *cuarto capítulo* describe los todavía escasos **avances logrados en los países centroamericanos**, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y especialmente por parte de los Gobiernos centroamericanos, en áreas como el marco político para el financiamiento climático, la coordinación inter-institucional, el desarrollo de capacidades y el diálogo con la comunidad internacional. Resumiendo intercambios mantenidos con representantes de territorios centroamericanos, el *quinto capítulo* analiza las **oportunidades y limitaciones que enfrentan**

**los Gobiernos y autoridades territoriales** para acceder y manejar financiamiento climático que se suele centrar todavía en los Gobiernos nacionales. Con esta perspectiva, el *sexto y último capítulo* propone una serie de elementos básicos para una **hoja de ruta que permita mejorar las capacidades de los territorios frente al financiamiento climático**, aclarando roles específicos para las propias autoridades territoriales, los Gobiernos nacionales, las Secretarías del SICA, además de la sociedad civil y la academia centroamericana.

Mientras que las siguientes páginas solamente constituyen un primer acercamiento a la impor-

tancia del financiamiento climático para el desarrollo, la Fundación PRISMA aspira a que este informe se convierta en una **referencia básica para los actores en los territorios centroamericanos** que deseen tomar acciones para acceder y manejar estos recursos. Hoy en día, estos territorios centroamericanos ya sufren el severo impacto del cambio climático sin contar con suficientes capacidades de respuesta y resiliencia. Por tanto, merecen y requieren de nuestra atención urgente para fundamentar la viabilidad y sostenibilidad de un desarrollo territorial que asegure **el bienestar y la seguridad de las comunidades y ciudadanos** que los habitan.

## ¿Qué es el financiamiento climático?

A lo largo de los últimos años, los países en desarrollo y sus sociedades se enfrentan a los impactos cada vez mayores del cambio climático. Agrupando países altamente vulnerables al clima, Centroamérica no es una excepción habiendo acumulado experiencias dolorosas por la creciente violencia de huracanes y tormentas tropicales, generando pérdidas humanas y materiales de gran escala. También se enfrenta a alteraciones climáticas estructurales, por ejemplo en los patrones de lluvia que afectan a sus delicados ecosistemas, ponen en riesgo la seguridad alimentaria y suponen amenazas graves para el desarrollo económico, en particular en los territorios. En suma, el cambio climático ya es una realidad palpable en muchas esferas del desarrollo, y de la vida cotidiana de las comunidades y familias centroamericanas.

En este contexto surgen interrogantes fundamentales sobre cómo los países pueden preparar su infraestructura social y productiva a los efectos negativos del cambio climático (adaptación), al mismo tiempo que reorientar sus modelos de desarrollo hacia una trayectoria que sea más verde, con menores emisiones de dióxido de carbono, i.e. 'bajo en carbono' y otros gases de efecto invernadero, como puede ser el metano (mitigación). Ambos aspectos, la adaptación y la mitigación, no son prioridades nuevas en la política internacional del cambio climático que se encuentra anclada en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), adoptada en 1994, que agrupa a 193 Gobiernos partes (además de la Unión Europea), de los que 165 han ratificado este acuerdo inter-gubernamental. Pero con el creciente financiamiento externo disponible, se han perfilado más claramente las

acciones correspondientes a la adaptación (en sectores vulnerables como agricultura, agua, ecosistemas, obras públicas, pesca, etc.) y la mitigación (relacionados con sectores con 'potencial verde' como construcción, energía, industria, transporte, manejo sostenible de recursos forestales).

Más recientemente, se han planteado nuevos enfoques para superar esta separación entre adaptación y mitigación, que en ocasiones se percibe como artificial e incluso contraproducente al fragmentar y dispersar la implementación de políticas públicas cohesionadas. Así, desde El Salvador se promueve la Mitigación basada en la Adaptación (MbA) que busca asegurar co-beneficios de la adaptación al cambio climático para un desarrollo bajo en carbono, desde una perspectiva ecosistémica y territorial (ver recuadro 1).

En vista de que el cambio climático ya está avanzando con graves efectos en muchos países, las negociaciones globales están yendo más allá de la adaptación y mitigación, al buscar modelos de compensaciones sobre las pérdidas y daños por desastres naturales. Los debates y negociaciones actuales en torno a un nuevo Mecanismo Internacional sobre Pérdidas y Daños indican que el financiamiento de pérdidas y daños sufridos por los países seguirá pautas y fluirá por canales diferentes al financiamiento climático. Esto evitará que se confunda con los recursos internacionales dedicados a la adaptación, y dejará abierta la puerta para que las compensaciones se conviertan en una responsabilidad legal por parte de los países industrializados, principales responsables del cambio climático.

**Recuadro 1**  
**Mitigación basada en la Adaptación:**  
**Aterrizando el cambio climático**  
**en los territorios**

Rompiendo con la convencional separación de prioridades climáticas, el concepto de la Mitigación basada en la Adaptación (MbA) surge como una propuesta más cohesionada en torno a prioridades políticas de desarrollo. La MbA presupone que las prioridades de adaptación sean determinantes para definir las prioridades de mitigación, y que ambas vías de acción climática se complementen. Esta visión es de especial relevancia para los territorios centroamericanos que en su mayoría enfrentan grados de vulnerabilidad climática, que deberían ser la piedra angular de toda acción ante el cambio climático. En otras palabras, el impulso al desarrollo verde y bajo en carbono sólo tiene sentido si el sistema económico-productivo en su conjunto y sus factores determinantes (tales como la infraestructura) es lo menos vulnerable posible. Esto significa trascender los enfoques sectoriales que suele cobrar la política climática a nivel nacional (por ejemplo con estrategias climáticas en agricultura, energía, etc), y articular políticas transversales, de sinergias entre diferentes sectores estratégicos para el desarrollo verde y adaptado al creciente impacto al cambio climático.

En todo caso, desde el 2010 se cuenta con un consenso concreto sobre la necesidad cada vez más urgente de movilizar y proveer los recursos necesarios para permitir que los países puedan alcanzar un desarrollo de 'bajo carbono' y resiliente a los efectos del cambio climático. En dicho año, se celebró la Conferencia de las Partes (COP, por su sigla en inglés) de la CMNUCC en Cancún (México) que plasmó la ambición compartida de todos los países del mundo de movilizar unos US\$ 100 mil millones anuales a partir del 2020 para luchar contra el cambio climático en el mundo en desarrollo. Esta suma se acerca a máximos históricos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que por su parte en los últimos años se ha visto fuertemente recortada por las crisis económicas y financieras en los países desarrollados. Por tanto, este financiamiento climático supone una nueva ventana de oportunidad para asegurar la conti-

nuidad del financiamiento externo del desarrollo (ver algunas cifras en el recuadro 2). Esto es especialmente cierto para los países de renta media más vulnerables, incluyendo los centroamericanos, quienes se encuentran entre los destinatarios priorizados para este tipo de financiamiento y al mismo tiempo se ven fuertemente afectados por los recortes de la AOD.

En efecto resulta imprescindible distinguir claramente entre la AOD y el financiamiento climático. Una diferencia fundamental reside en el carácter legal. La AOD corresponde a compromisos voluntarios, por ejemplo a través del Consenso de Monterrey de 2002 sobre el Financiamiento para el Desarrollo, según el cual se aspira a dedicar el 0.7% del Producto Nacional Bruto de cada país desarrollado, a la AOD. En el otro lado, a través de su inclusión en los acuerdos legalmente vinculantes bajo la CMNUCC, el financiamiento climático constituye una obligación de los países industrializados (los llamados Anexo 1) quienes han sido y siguen siendo los principales emisores de gases causantes del cambio climático. No existe aún una responsabilidad individual de cada país, pero sí un deber colectivo de llegar a los US\$ 100 mil millones anuales. Aplicando el derecho internacional, la CMNUCC establece que el financiamiento climático debería ser 'nuevo y adicional' a la AOD, precisamente para asegurar que estos recursos se dirijan directamente a los fines de la lucha contra el cambio climático, y no se diluyan en prioridades de política exterior que suelen marcar el uso de la AOD. En la práctica, sin embargo, resulta muy difícil controlar que los Gobiernos del Norte no retiqueten la AOD como financiamiento climático, o aún más grave, contabilicen los mismos recursos dos veces, como AOD y como financiamiento climático.

Por otra parte, el menú de modalidades para manejar y canalizar el financiamiento climático difiere en muchos aspectos de la AOD. De for-

### Recuadro 2 ¿Y cuánto es?

Dado que el financiamiento climático carece de un registro global y las definiciones son más bien difusas, no existen datos sólidos de cuantos recursos están siendo invertidos en la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, gracias a la mayor atención al financiamiento climático en las negociaciones globales, poco a poco se está generando un panorama más claro sobre la cantidad de recursos disponibles. Así, en el 2013 se concluyó que la Iniciativa de Financiamiento de Inicio Rápido abarcó unos US\$ 35 mil millones en 2010-2012 (ODI, 2013), mientras un informe de referencia llamado “*Global Landscape of Climate Finance*” (CPI, 2013) estimó que en 2012 se movilizaron entre US\$ 35 y US\$ 49 mil millones desde los Gobiernos del Norte para los Gobiernos del Sur. Por su parte, los Bancos Multilaterales de Desarrollo, claves para el manejo de financiamiento a gran escala, indicaron que en 2012 canalizaron unos US\$ 27 mil millones (BMD 2013). Con base en estos datos, es razonable asumir que el financiamiento disponible alcance unos US\$ 30-35 mil millones anuales. Entre los rasgos comunes se encuentra que una mayoría de estos recursos se dedica a la mitigación (entre 75% y 95%) y una gran parte llega como préstamos, no como donaciones. Geográficamente, América Latina suele ser una de las regiones más beneficiadas, pero los recursos se concentran en las economías grandes con una arquitectura institucional y financiera adaptada al cambio climático, en particular Brasil y México.

ma muy condensada, el financiamiento climático tiende a utilizar modelos programáticos, por ejemplo a través de fondos inter-gubernamentales, multilaterales y bilaterales. Complementando el carácter tradicional de la AOD, existen experiencias interesantes en la gobernanza conjunta entre proveedores y receptores de recursos del cambio climático.

Ejemplos son el Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por su sigla en inglés), creado en 1991 y con financiamiento climático de US\$ 1.8 mil millones (2006-2014), además de la Junta del Fondo de Adaptación (FA), lanzado a partir del Protocolo de Kioto de 1997 y una capitalización total de US\$ 325 mi-

llones. El Consejo del GEF y la Junta del FA cuentan con una mayoría de representantes procedentes de países en desarrollo, asegurando al menos en lo formal un alto nivel de equidad entre proveedores y receptores. Es cierto que en la práctica, la legitimidad de esta gobernanza compartida se ha visto reducida por la amplia influencia del Banco Mundial, como administrador fiduciario de ambos fondos, que en ocasiones ha impuesto condiciones, requisitos y estándares muy difíciles de cumplir para muchos países en desarrollo. Esta crítica se aplica aún más a los Fondos de Inversión del Clima (CIF, por su sigla en inglés), creados en 2008 y un volumen actual de US\$ 7.8 mil millones, cuyo manejo se inserta directamente en las políticas y procedimientos operativos del Banco Mundial. A esto se añade el hecho de que ha surgido una gran diversidad, cada vez más difícil de abarcar, de fondos climáticos de los Gobiernos como el alemán (Iniciativa Internacional sobre el Clima, de US\$ 950 millones) y británico (Fondo Climático Internacional, de US\$ 4.6 mil millones que en su mayoría se invierten en los CIFs). Por otra parte, se encuentran operativos un total de siete fondos multilaterales y bilaterales que apoyan la iniciativa lanzada por las Naciones Unidas en 2008 para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (REDD+, por su sigla en inglés), con compromisos financieros totales de US\$ 2.7 mil millones.<sup>1</sup> Con un total de US\$ 100 millones, la iniciativa REDD+ ha sido también uno de los mecanismos más beneficiados por compromisos financieros que diferentes Gobiernos del Norte hicieron durante la COP19 realizada en Varsovia (noviembre de 2013).

Más allá del carácter vinculante y las experiencias de gobernanza conjunta, cabe destacar dos elementos distintivos más del financiamiento

<sup>1</sup> Entre los aportes se encuentra la Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques del Gobierno de Noruega, de US\$ 533 millones.

climático. Una se refiere a los modelos de acceso directo de los países en desarrollo a los fondos intergubernamentales y multilaterales, a través de protocolos de acreditación de entidades nacionales, normalmente vinculados con las capacidades institucionales, las garantías fiduciarias, además de las salvaguardas sociales y ambientales. Esta fórmula permite a un país del Sur manejar e implementar fondos de cierta escala directamente, en vez de solicitar recursos para cada proyecto individualmente. Por otra parte, el financiamiento climático no sólo procede de aportes públicos de los Gobiernos del Norte, sino que crecientemente se alimenta de mecanismos de mercado (por ejemplo de la reducción de emisiones), mientras se están valorando posibilidades de generar recursos a través de impuestos y tasas internacionales, por ejemplo sobre viajes en avión, transporte marítimo o transacciones financieras (la llamada Tasa Tobin).

Estas características específicas del financiamiento climático se encuentran actualmente en un proceso de maduración y consolidación a partir de la creación del Fondo Verde para el Clima (FVC). Endosado por la COP de Durban (Sudáfrica) en 2011, el FVC es un fondo propio de la CMNUCC, a la que se le reportará de forma anual. Tras una primera ronda de reposición de recursos financieros a finales de 2014, será plenamente operativo a partir de 2015 y probablemente canalizará una parte sustancial de los US\$ 100 mil millones anuales previstos desde 2020. En la fase actual de diseño de funcionamiento y procedimientos se hace evidente que el FVC será gobernado de forma conjunta por los países industrializados y en desarrollo, y administrado por el Banco Mundial bajo efectiva supervisión de los países, que en el caso de Centroamérica están representados por la República Dominicana y, como suplente, Belice. El FVC contará además con mecanismos de acceso directo por parte de los países, movilizará recursos no tradicionales (privados, de tasas, etc.),

y ofrecerá ventanas específicas para el sector privado de los países (para más detalles, ver CDKN, 2013b; Boell, 2013).

El FVC también aprovechará las lecciones aprendidas (ODI et al, 2013) en su fase piloto llamada Financiamiento de Inicio Rápido (Fast Start Finance) que entre 2010 y 2012 movilizó US\$ 35 mil millones, mayoritariamente (en un 80%) aportados por cinco países (Alemania, Australia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Noruega).

Especialmente relevante para el futuro del FVC es el balance entre las prioridades, y en particular la urgente necesidad de asegurar recursos adecuados para la adaptación ante los impactos del cambio climático, que sólo el 17% del FSF tuvo como principal objetivo, frente a un 63% para la mitigación. También se debe buscar un reparto geográfico basado en criterios claros que respondan a las necesidades y el contexto político-institucional de los países más vulnerables. De forma importante, crece la preocupación por el hecho de que una gran parte (cerca del 50%) de los recursos climáticos sean créditos blandos y otras modalidades no concesionales. El riesgo de estas modalidades reside en que los Gobiernos se adentren al fenómeno del 'endeudamiento climático', especialmente en contexto de endeudamiento de por sí altos y cuando no existe claridad en el retorno económico-financiero de las inversiones públicas realizadas con estos préstamos. Finalmente, se debe conseguir una mayor alineación del financiamiento externo a las políticas públicas, prioridades y programas de los países, además de mejorar las capacidades, sistemas e instrumentos nacionales para manejar y absorber este tipo de recursos de forma eficaz.

Ante este panorama, para los países centroamericanos resulta imperante el empezar a construir una visión regional que les lleve a la búsqueda de salidas comunes para la canalización

de los recursos climáticos a mayor escala. No es de obviar que de los US\$ 333 millones en fondos climáticos recibidos en 2012 por la región latinoamericana, el 45% se centraban en las dos grandes economías de la región, es decir Brasil y México (PNUMA 2012). Esto tiene que ver con los incentivos que representa para los fondos climáticos el tamaño de las economías pero sobre todo las capacidades, mecanismos e instrumentos desarrollados por los países para acceder y manejar recursos climáticos de gran escala.

En este contexto, y conscientes de que Centroamérica es una de las regiones más vulnera-

bles pero con menor acceso efectivo a los fondos climáticos, una de las vías críticas puede pasar por el desarrollo de una arquitectura financiera regional del cambio climático. Esta debería asegurar la toma de decisiones desde la esfera de los países, y la canalización efectiva hacia los gobiernos y hacia los territorios. Solamente a través del crecimiento en escala se podrá generar un marco financiero que permita atraer un financiamiento climático mayor y mejor que responda a los incentivos que rigen la canalización de los grandes fondos de recursos del cambio climático.

## Las finanzas del clima: ¿Cómo adaptar los presupuestos nacionales?

Más allá del acceso y manejo de recursos externos, para el futuro de los países en desarrollo es vital integrar el factor climático en sus finanzas públicas. Esto permite, por un lado, analizar los impactos directos que tiene el cambio climático en los presupuestos nacionales, por ejemplo el costo de la respuesta humanitaria a corto plazo o de la reconstrucción tras el paso de un huracán. Por otro lado, a través de sus distintas carteras sectoriales, los presupuestos nacionales y, más específicamente, los gastos públicos ya dedican recursos a las prioridades nacionales tanto en la adaptación (agricultura sostenible, infraestructura resiliente, etc.) como en la mitigación (energías renovables, sistemas más eficientes de transporte público, etc.). Aunque parece evidente que los países, especialmente los más vulnerables, hacen grandes esfuerzos propios, lo cierto es que hasta la fecha ningún país de América Latina ha sido capaz de cuantificar los recursos propios que ya está invirtiendo para enfrentar el cambio climático.

En vista de los grandes riesgos climáticos que enfrentan, los Gobiernos de Centroamérica han realizado unas primeras reflexiones sobre el primer aspecto señalado, el impacto del cambio climático en las finanzas públicas. Utilizando metodologías elaboradas por la CEPAL (2010), El Salvador calculó que los tres eventos climáticos sufridos entre 2009 y 2011 generaron daños y pérdidas por unos 1,329 millones de dólares, equivalentes al 6% de su Producto Interno Bruto nominal anual del año 2011. Solamente en la Depresión Tropical 12-E (DT 12-E) de 2011, Guatemala indicó que sufrió daños y pérdidas por US\$ 343 millones, especialmente en los sectores de ambiente, agricultura, vivienda y transporte, y que la tormenta podría

haber reducido 0.14 puntos porcentuales del crecimiento del PIB nacional (Gobierno de Guatemala 2012). Mientras que estos datos permiten valorar cómo los desastres naturales afectan la economía nacional, aún se desconoce su impacto en el manejo de las finanzas públicas y en particular los gastos públicos, ya de por sí, con márgenes muy estrechos en todos los países centroamericanos.

Ante las recurrentes emergencias, y en vista de la lentitud habitual de la comunidad internacional, los Gobiernos se ven obligados a reorientar recursos públicos ya comprometidos a la respuesta al desastre y a las fases tempranas de la reconstrucción, en particular de la infraestructura básica. Como regla general, para esto se suelen reasignar recursos de 'carteras blandas', entre las que destacan programas sociales en áreas como la salud y la educación. En Centroamérica, no existe todavía capacidad de mapear y analizar el comportamiento de las finanzas públicas y la modificación forzosa de los gastos públicos ante el impacto de eventos climatológicos cada vez más violentos. Sin embargo, la creciente priorización del debate sobre los daños y pérdidas promovidos, entre otros, en el contexto del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), abre algunas puertas para que los Gobiernos y en particular los Ministerios de Hacienda y Finanzas tengan herramientas y procedimientos para valorar el impacto del cambio climático en las cuentas nacionales.

Es precisamente el papel de los Ministerios de Hacienda y Finanzas que resulta clave para poder integrar el factor climático en las finanzas públicas de los países. La pregunta de fondo es cuántos recursos propios ya se invierten en las

prioridades nacionales del cambio climático, es decir, en qué medida los gastos públicos contribuyen a prepararse a los efectos del cambio climático y a impulsar un desarrollo más verde. Aquí hay que considerar que el cambio climático es una temática transversal que afecta prácticamente a la totalidad de sectores productivos y sociales de un país. El análisis de la medida en que los gastos sectoriales contribuyen a la lucha contra el cambio climático (es decir, su 'relevancia climática') requiere metodologías complejas. Un paso importante es la definición de criterios de esta relevancia climática que deberían estar basados en las políticas públicas, incluyendo las Estrategias Nacionales de Cambio Climático y otros planes nacionales. Estos criterios últimamente se pueden convertir en etiquetas presupuestarias que permiten identificar no sólo los gastos públicos que sean relevantes, sino también su grado de relevancia en la lucha contra el cambio climático. Así, un sistema integrado de transporte colectivo puede contribuir parcialmente a la mitigación, aunque su objetivo principal sea mejorar la planificación urbanística en su conjunto. Mientras que en América Latina, incluso en países como Nicaragua y El Salvador, existen algunas experiencias valiosas en el análisis y el etiquetado de gastos públicos en la igualdad de género, hasta la fecha no se cuenta con ejercicios similares en materia de cambio climático.

Dicho lo anterior, hay que resaltar que de forma tímida, Costa Rica ha iniciado un trabajo de identificación de sus gastos climáticos en la inversión pública y en sus presupuestos. Este esfuerzo liderado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, aunque con un análisis aún artesanal, ha logrado interesar al Ministerio de Hacienda de dicho país quien ha empezado a hablar de un posible etiquetado de los recursos climáticos. Análisis similares recién se están arrancando en El Salvador y Honduras, por parte del Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Finanzas, respectivamente.

Estos últimos avances vienen principalmente de la mano de préstamos recibidos desde el BID que implica condicionalidades vis-a-vis el manejo de riesgos fiscales derivados del cambio climático (ver Gobierno de El Salvador 2012). No obstante su dinámica aún lenta, estos procesos liderados por los países son sumamente valiosos con vistas a la mejora de la gobernanza de sus finanzas públicas y de la acción contra el cambio climático.

Pero en la región de Asia-Pacífico, varios Gobiernos han analizado desde 2012 sus gastos públicos en el clima, con resultados de gran relevancia estratégica y práctica (ver recuadro 3). Así, Bangladesh concluyó que su gasto climático de 2012 alcanzó US\$ 1,000 millones, equivalentes al 7.2% de todos los gastos públicos, y que los sectores más relevantes eran agricultura, desarrollo territorial y gestión de desastres. Por su parte, Nepal encontró que el 8% de sus gastos públicos se dedican al cambio climático, repartidos entre las diez carteras sectoriales priorizadas en su Política Nacional de Cambio Climático. Finalmente, Samoa, una pequeña isla en el Pacífico, dirige un 42% de sus gastos públicos al clima, y que de estos, prácticamente la totalidad promueve la reducción de su elevada vulnerabilidad a los efectos del cambio climático y en particular el aumento de frecuencia e intensidad de ciclones. De hecho, un punto común de estos análisis de gastos públicos en el clima es que los Gobiernos suelen aportar recursos de gran escala, en ocasiones superando con creces los aportes de la comunidad internacional (en el caso de Bangladesh, la relación Gobierno-donantes es 77-23), y que estos gastos públicos se dirigen especialmente a la adaptación (el 80% en Nepal y el 90% en Samoa) y sólo en menor grado a la mitigación.

En estas líneas, el análisis de gastos públicos en el clima ha resultado útil no sólo para conocer el alcance de los esfuerzos propios de los paí-

### **Recuadro 3 Hacia el análisis de gastos territoriales en el cambio climático**

Basada en la metodología del Banco Mundial de Public Expenditure Review, el Análisis de Gastos Públicos e Instituciones del Clima (CPEIR, del inglés Climate Public Expenditure and Institutional Review) estudia la asignación y el manejo de los gastos públicos en el cambio climático. Esto se puede hacer para el conjunto de gastos públicos, o a nivel de sectores prioritarios para las políticas públicas de cambio climático.

Iniciado en Asia con apoyo del PNUD, los CPEIR han resultado muy útiles para conocer los recursos propios, por lo general muy sustanciales, que un Gobierno invierte en el cambio climático. En países como Bangladesh, Camboya y Samoa, los CPEIR también han permitido adaptar las políticas presupuestarias, por ejemplo a través del etiquetado presupuestario, el impulso a la coordinación inter-institucional, y la creación de un entorno atractivo para recibir financiamiento externo de gran escala, especialmente en adaptación.

En vista de que los presupuestos municipales en muchos territorios se ven directamente afectados por su vulnerabilidad ambiental y climática, resultaría muy relevante poder analizar los gastos territoriales en el cambio climático. En paralelo con experiencias de pequeños países muy expuestos al cambio climático (como Samoa), es probable que el peso climático en los gastos públicos de los municipios sea de hecho muy elevado.

Para más detalles sobre análisis de gastos climático, ver Aguilar Garza (2013).

ses, sino también para generar procesos estratégicos en los países, tales como:

- El impulso a la visibilidad política y relevancia estratégica del cambio climático, y la construcción de un hilo narrativo sobre su impacto en la realidad financiera del país. En todos los países que condujeron un CPEIR, este análisis ha generado una mayor atención de los niveles político más altos (presidentes, ministros de economía y finanzas, etc.) más allá de los liderazgos convencionales (ministros de ambiente, en oca-

siones sectoriales como agricultura u obras públicas).

- La mayor capacidad del Gobierno para generar un diálogo franco y negociaciones informadas con la comunidad internacional sobre el financiamiento climático. A partir de su CPEIR, el Gobierno de Bangladesh logró una mayor transparencia y alineación política de los aportes de diferentes agencias bilaterales y multilaterales en el país, además de generar un renovado compromiso en torno a su Fondo Multi-Donantes para el Cambio Climático.
- La integración del factor climático en procesos activos de modernización y reforma de las finanzas públicas, lo que últimamente permitirá una mayor cohesión entre políticas públicas y gastos públicos para implementar las mismas. En esta línea, el Gobierno de Samoa prevé reflejar el cambio climático en su nueva modalidad de presupuestos por resultados, mientras que Nepal explora cómo incluir el factor climático en los marcos de gastos y desempeño de los gobiernos locales.
- El refuerzo del diálogo incipiente con el sector privado y la revisión de marcos de incentivos para las inversiones privadas con relevancia directa para las políticas públicas nacionales, y en particular para las prioridades de mitigación. Tanto Bangladesh como Samoa están haciendo esfuerzos para mapear este financiamiento privado, y han empezado a incluir representantes empresariales en sus instancias de consulta y coordinación sobre el cambio climático.

Más allá de los gastos públicos, emerge la necesidad de adaptar el quehacer de los Estados sobre los riesgos climáticos que los países enfrentan y las oportunidades que surgen de un desarrollo más bajo en carbono. Países como

Colombia y México ya están trabajando en estrategias financieras del cambio climático que tratan de abarcar todas las finanzas públicas nacionales. En otras palabras, se necesita revisar todo el marco fiscal, compuesto por los ingresos, los gastos, el endeudamiento, los impuestos y tasas, los incentivos y los subsidios. Todos estos elementos juegan un papel crítico para luchar contra el cambio climático. Por ejemplo, los subsidios gubernamentales a la energía fósil, como la gasolina, suelen representar un 'gasto sucio' que compromete otros gastos públicos orientados a la lucha contra el cambio climático. También se observa que en vez de gastar, puede ser igualmente eficaz dejar de ingresar impuestos, por ejemplo eliminando temporalmente las tasas de importación sobre energías renovables para permitir que se desarrolle un mercado doméstico para estas tecnologías. Por otra parte, dado que una parte sustancial del financiamiento climático externo se realiza a través de créditos, especialmente los países más vulnerables necesitan mayor claridad sobre el grado de endeudamiento climático que están dispuestos a soportar, por ejemplo tras el paso de desastres naturales. En este marco, también han surgido iniciativas innovadoras como los bonos catastróficos del Estado para desastres naturales (CAT-bonds), que funcionan como un seguro de riesgo que se activa en caso de un desastre y permitirá acceder de forma inmediata a recursos para cubrir las primeras semanas y meses de respuesta. Por ejemplo en México se colocaron, US\$ 290 y US\$ 300 millones en la emisión de CAT-bonds de 2009 y 2012 respectivamente, que se estima cubrirán, junto con las reservas del Fondo Nacional de

Desastres, los primeros tres a seis meses de respuesta en los escenarios de emergencias más críticos de huracanes y terremotos (Banco Mundial 2010).

Como se verá en el capítulo 4, para avanzar en las finanzas del clima se requiere – dentro de la colaboración del conjunto del gabinete de un Gobierno – un rol más decidido de los Ministerios de Hacienda y Finanzas en el diseño e implementación de las políticas públicas, y en las decisiones sobre el tipo de financiamiento climático externo al que el país desea acceder. En vistas del grave impacto del cambio climático en los presupuestos nacionales, no cabe duda de que este mayor involucramiento de los entes rectores en materia financiera es una de las claves para que los países estén a la altura de los amplios desafíos sistémicos que nos esperan.

Duramente golpeados y amenazados por los impactos del cambio climático, los países centroamericanos adolecen de un escaso margen fiscal, de unas rigideces presupuestarias significativas, y de unos niveles de endeudamiento, en su mayoría elevados, que llegan a niveles críticos en El Salvador y en Honduras. Por tanto, el incorporar la variable climática en las finanzas públicas se hace cada vez más imperioso, no solo para tener el margen de respuesta en caso de desastre sino para poder aprovechar mejor las oportunidades que brinda el financiamiento climático y mejorar la gobernabilidad de sus propias finanzas que se ven directamente afectadas tras el paso de cualquier impacto climático.

## Eficacia y calidad de las finanzas eficaces del clima: Algunas pautas

Cómo se ha visto en el capítulo 1, los acuerdos globales prevén que el financiamiento climático alcance dimensiones similares a los máximos históricos del flujo de la cooperación internacional al desarrollo. Al mismo tiempo, tal como indica el capítulo 2, los países se encuentran en un momento de amplias oportunidades para incluir el factor climático en sus finanzas públicas.

El volumen de los compromisos financieros y la complejidad de las respuestas financieras al cambio climático hacen urgente la reflexión sobre cómo asignar, gastar y rendir cuentas sobre estos recursos. Hasta ahora, la base de partida en la mayoría de los países, y en particular en Centroamérica, no son muy favorables para recibir y canalizar financiamiento climático de gran escala, dado que:

- El cambio climático suele ocupar un nicho poco relevante en el quehacer político de los países, cuya relevancia aumenta sólo coyunturalmente en respuestas de corto plazo al impacto de desastres naturales,
- Las experiencias con el financiamiento climático son aún limitadas y en general, se desconocen las características, procedimientos y oportunidades específicas de este tipo de recursos externos,
- La mayor parte de estos recursos se canalizan a través de los Ministerios de Ambiente que no suelen contar con experiencias ni instrumentos para manejar financiamiento de cierta escala y en ocasiones no se encuentran bien posicionados para guiar los esfuerzos que otros ministerios, ya sean rec-

tores o sectoriales, realizan o desean realizar para obtener financiamiento climático,

- En su lado, los Ministerios de Planificación del Desarrollo, Relaciones Exteriores y Finanzas cuentan con recorrido en la gestión programática de la cooperación internacional, pero sólo recientemente están adentrándose a la temática del financiamiento climático, y
- En muchas ocasiones las oficinas representantes de la comunidad internacional en los países en desarrollo desconocen las oportunidades de financiamiento de sus propios Gobiernos y confunden el financiamiento climático con la AOD, dificultando así el acceso.

Ante estos desafíos, a partir del 2011 se ha generado un debate a profundidad sobre la eficacia y la calidad del financiamiento climático a gran escala. Para muchos países en desarrollo, resulta evidente que hay principios universales para los flujos internacionales de financiamiento para el desarrollo, como los reflejados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y ahora en proceso de actualización bajo la Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz, lanzada en el Foro de Alto Nivel de Busan, Corea (2011) y que se encontrará nuevamente en abril de 2014 en México.

Estos principios se refieren a la apropiación nacional, el uso de los sistemas nacionales (alineación), la armonización de los aportes internacionales, la orientación hacia resultados y la rendición de cuentas mutua sobre los avances

logrados conjuntamente. Y lo cierto es que especialmente a partir de 2005, prácticamente todos los países en desarrollo han invertido grandes esfuerzos en la generación de estructuras e instrumentos que permitan aumentar la eficacia de la AOD. Ejemplos incluyen el diseño de políticas públicas capaces de orientar los aportes internacionales, la mejora de la gestión de finanzas públicas, el lanzamiento de iniciativas como el apoyo presupuestario y programas sectoriales, y la creación de mesas de diálogo político y temático con la comunidad internacional. Estos avances históricos han sido coordinados especialmente desde los Ministerios de Planificación del Desarrollo, Relaciones Exteriores y Hacienda/Finanzas como entes rectores de la cooperación internacional. En efecto, sus lecciones aprendidas son de vital importancia para asegurar una calidad adecuada en el financiamiento climático, tanto en el proveedor como en el receptor de estos recursos.

En esta línea, algunos países latinoamericanos se embarcaron en el análisis de las barreras actuales para permitir un acceso, manejo y rendición de cuentas eficaces sobre el financiamiento climático (ver ejemplos de El Salvador y la República Dominicana en el recuadro 4).<sup>2</sup> Frente a otras iniciativas enfocadas exclusivamente en la necesidad de preparar los países con mejores capacidades (*climate finance readiness*),<sup>3</sup> este enfoque de barreras también tiene en consideración la calidad en el comportamiento y el desempeño de la comunidad internacional.

<sup>2</sup> El enfoque conceptual y metodológico de las barreras a las finanzas del clima se encuentra en MultiPolar 2013, que constituye una metodología elaborada a solicitud de los Gobiernos participantes en el proceso regional sobre las finanzas del clima en América Latina y el Caribe (ver capítulo 4).

<sup>3</sup> Existe un rango de propuestas enfocadas en la mejora de los países, en particular de los Gobiernos nacionales, reflejados en CDKN 2013a, TNC 2013, PNUD 2012a y PNUD 2013b.

**Recuadro 4**  
**Superando las barreras**  
**al financiamiento climático en**  
**El Salvador y República Dominicana**

Para mejorar sus capacidades de acceso, manejo y rendición de cuentas sobre el financiamiento climático, los Gobiernos de El Salvador y República Dominicana condujeron estudios de barreras, basados en una metodología compartida a nivel regional. En ambos casos se lograron múltiples avances estratégicos, institucionales y operativos, que se tradujeron en hojas de ruta.

En este sentido, el estudio piloto de El Salvador dio lugar a un trabajo concertado del Comité Interinstitucional de Financiamiento para el Cambio Climático. Basado en el análisis, se elaboró una hoja de ruta centrada en el desarrollo de capacidades institucionales, la coordinación inter-institucional, y la adaptación de la arquitectura financiera del país (Gobierno de El Salvador 2012).

En República Dominicana se involucró, bajo la coordinación del Comité Nacional del Cambio Climático, a 15 ministerios e instituciones gubernamentales en un proceso de autodiagnósticos. Se identificaron amplias oportunidades para incluir el cambio climático en las políticas y estrategias sectoriales, las formas de mejorar las capacidades de instituciones clave y reforzar las alianzas con el sector privado (Gobierno de República Dominicana 2013).

Aunque los territorios no fueron incluidos en estos esfuerzos analíticos, la metodología de barreras podría resultar relevante para poder conocer y mejorar las capacidades de las mancomunidades y municipios frente al financiamiento climático.

Bajo esta perspectiva dual, se pueden destacar los siguientes criterios y pautas principales:

### En el acceso al financiamiento climático

#### Pautas para los países receptores

- Basadas en políticas públicas sólidas a nivel nacional y sectorial, deben existir planes y programas de cambio climático con suficiente planificación financiera, priorización y costeo de acciones

- Las instituciones gubernamentales necesitan contar con capacidades humanas, organizacionales y financieras) para el diseño, la implementación y la ejecución de programas de cambio climático
- Las instituciones gubernamentales deben articular el financiamiento climático a través de una coordinación inter-institucional, facilitando una adecuada programación del trabajo conjunto.

#### Pautas para la comunidad internacional

- Las oficinas locales de la comunidad internacional deben ofrecer información relevante, útil, clara y accesible sobre las diferentes oportunidades y modalidades de acceso disponibles
- Los apoyos financieros podrían alinearse directamente con las prioridades nacionales y sectoriales planteadas en los planes y estrategias correspondientes
- El financiamiento climático previsto, en ejecución y ejecutado se debe reflejar en registros y sistemas de información nacionales, aumentando así la transparencia de los aportes financieros.

### En el manejo del financiamiento climático

#### Pautas para los países receptores

- Los ministerios e instituciones gubernamentales necesitan utilizar instrumentos financieros adaptados a manejar financiamiento climático de gran escala (tales como fondos, enfoques sectoriales, etc.)
- El cambio climático debe reflejarse en las finanzas públicas del país, con claridad so-

bre el peso del cambio climático en los gastos públicos nacionales y sectoriales.

#### Pautas para la comunidad internacional

- Se deben utilizar los instrumentos y sistemas nacionales para la canalización de financiamiento externo, evitando en lo posible la ejecución/implementación paralela al Gobierno.
- Los requisitos y procedimientos para el manejo del financiamiento externo (informes, periodicidad, etc.) requieren armonización y coordinación por parte del Gobierno nacional.

### En la rendición de cuentas sobre el financiamiento climático

#### Pautas para los países receptores

- El cambio climático debe integrarse en los procesos nacionales de monitoreo, gestión por resultados, y rendición de cuentas, y del diálogo con el parlamento y la sociedad civil.
- El Gobierno debe contar con una visión sobre cómo diseñar un futuro sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación sobre las acciones del cambio climático.

#### Pautas para la comunidad internacional

- La comunidad internacional debe utilizar los sistemas nacionales para el monitoreo, gestión por resultados y rendición de cuentas de su financiamiento.
- Se requiere un mecanismo/plataforma para la rendición de cuentas mutua y el diálogo continuo entre el Gobierno y la comunidad internacional.

Este menú básico para un financiamiento climático eficaz depende fundamentalmente del desarrollo de capacidades institucionales y operativas de los Gobiernos. Una vía de lograr estas mejoras consiste en el diseño de hojas de ruta que clarifiquen las áreas prioritarias y las

responsabilidades (compartidas) de las distintas instituciones gubernamentales. Y de hecho, como se verá en el siguiente capítulo, ya existen una serie de iniciativas de gran valor en la región latinoamericana y en particular en el contexto de Centroamérica.

## Proceso regional y experiencias de los Gobiernos centroamericanos

Reconociendo la urgente necesidad de ir preparándose para el financiamiento climático, una serie de Gobiernos centroamericanos se embarcaron desde el 2012 en la sistematización de sus experiencias e innovaciones en las políticas públicas, la institucionalidad y el manejo financiero del cambio climático. Como parte de un proceso compartido con otros países de América Latina y el Caribe, esta revisión y el posterior intercambio sobre soluciones nacionales ya existentes se plantea como una oportunidad vital para posicionar a los países en un contexto internacional del financiamiento climático fuertemente marcado por las instituciones multilaterales, en especial las financieras. Bajo una lógica de 'empoderamiento desde la práctica', se celebraron dos Diálogos sobre las Finanzas del Clima en América Latina y el Caribe, centrados en el intercambio de conocimiento y el aprendizaje mutuo sobre aspectos prácticos y técnicos del acceso, manejo y rendición de cuentas sobre el financiamiento climático (ver PNUD et al 2012 y Gobierno de El Salvador 2013). En vista del liderazgo que tomaron diferentes Gobiernos, no sorprende que ambos eventos tuvieron lugar en Centroamérica (Tela/Honduras, mayo de 2012, y San Salvador/El Salvador, julio de 2013).

Y en efecto, los Gobiernos centroamericanos también han empezado a movilizar el espacio del SICA para mejorar el posicionamiento político frente al financiamiento climático, además de mejorar las sinergias entre los países. Es cierto que existen grandes divergencias en las prioridades nacionales, sobre todo con relación al balance necesario entre la mitigación y la adaptación, o el uso de financiamiento basado en mecanismos de mercado frente a enfoques ba-

sados en derechos y obligaciones del derecho internacional. Pero especialmente en los últimos dos años se observa un mayor acercamiento de los miembros del SICA, que además empiezan a aprovechar mejor los distintos mecanismos disponibles de integración. A partir de la Estrategia Regional de Cambio Climático (2010) y su Plan de Acción, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) ha impulsado espacios de intercambio, apoyo especializado y preparación conjunta de las delegaciones nacionales a las COP de la CMNUCC que han integrado las prioridades de financiamiento climático. Esto ha permitido, entre otros aspectos, un posicionamiento común de varios países centroamericanos con respecto al Mecanismo Internacional de Pérdidas y Daños durante la última Conferencia de las Partes de la CMNUCC.

Más cautelosamente, la CCAD se está adentrando en la promoción de instrumentos financieros regionales, nacionales y locales del clima, a través de la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC). Junto con el Centro de Prevención de Desastres Naturales de Centroamérica (CEPREDENAC), la CCAD también coordina el diálogo centroamericano sobre la cuantificación y el posicionamiento político acerca de los daños y pérdidas que sufren los países a raíz del impacto del cambio climático. Este trabajo se encuentra alineado con la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo, también de 2010. Finalmente, el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas (COSEFIN) está impulsando con foros técnicos la reflexión de sus miembros en torno a las finanzas públicas y la gestión de riesgos fiscales relacionados con el cambio climático. En las materias mencionadas,

también se está dando una creciente coordinación con otros actores clave como son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, que apoya a distintos Ministerios de Hacienda y Finanzas centroamericanos en la creación de Unidades de Cambio Climático) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, en metodologías para la cuantificación de daños y pérdidas).

En este valioso contexto de mayor liderazgo y mejor preparación al financiamiento climático, los países centroamericanos ya pueden compartir experiencias y soluciones de gran relevancia para un adecuado acceso, manejo y rendición de cuentas sobre estos recursos. Hasta la fecha, la sistematización realizada por diferentes Gobiernos de la región<sup>4</sup> resalta los siguientes avances y lecciones aprendidas.

### Políticas públicas de cambio climático

El cambio climático se encuentra plenamente integrado en las políticas de desarrollo de todos los países centroamericanos, permitiendo una visión integrada de desarrollo y cambio climático. Para aclarar las prioridades, necesidades y oportunidades de forma específica, todos los miembros del SICA (con la excepción de El Salvador)<sup>5</sup> además han articulado sus prioridades de cambio climático en Estrategias Nacionales. Estas estrategias se operativizan bajo el liderazgo de los Ministerios de Ambiente, e involucramiento cercano de los Ministerios de

<sup>4</sup> Experiencias reflejadas en las fichas temáticas elaboradas por diferentes Gobiernos latinoamericanos para el Primer y Segundo Diálogo sobre las Finanzas del Clima en América Latina y el Caribe, celebrados en Tela/Honduras (mayo de 2012) y San Salvador/El Salvador (julio de 2013) respectivamente. Resúmenes de estas fichas están disponibles en PNUD/WBI/MultiPolar 2012 y Gobierno de El Salvador 2013.

<sup>5</sup> Actualmente el MARN está en proceso de desarrollo del Plan Nacional de Cambio Climático.

Finanzas y Hacienda, además de Planificación y Relaciones Exteriores en Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana. Este último aspecto resulta clave para que las políticas públicas guíen el quehacer del Gobierno, y empiece a reflejarse en los planes de inversión pública, donde Honduras, Costa Rica y República Dominicana cuentan con experiencias iniciales.

### El cambio climático en las políticas sectoriales

En vista de su fuerte impacto en el conjunto de la economía nacional, es necesario aterrizar la lucha contra el cambio climático en los distintos sectores. Aquí, Nicaragua cuenta con planes en áreas como la energía, la agricultura, vivienda y educación; El Salvador en agricultura y educación; y Costa Rica en transporte, energía, recursos hídricos y sector agropecuario. Por su parte, Panamá ha integrado metas climáticas en las políticas de energía, recursos hídricos y gestión de desastres. República Dominicana involucra a sectores clave como turismo, energía y agua a través del análisis de flujos de inversión para el cambio climático. Aunque sigue siendo una dinámica incipiente, el anclaje del cambio climático a nivel de las políticas sectoriales es una pre-condición importante para que los Gobiernos puedan articular y planificar programas sólidos al nivel financiero, que en consecuencia permitirían acceder y manejar recursos de mayor escala.

### Políticas climáticas a nivel territorial

Aunque gran parte de las prioridades climáticas sólo se alcanzan si se realizan en lo local y regional, los Gobiernos nacionales de Centroamérica cuentan con avances más bien tímidos en la planificación territorial de la adaptación y la mitigación. Nicaragua ha piloteado una Es-

trategia de Cambio Climático en la Región Autónoma del Atlántico Norte y cuenta con una docena de planes municipales de cambio climático. El Gobierno de Honduras busca la articulación con sus autoridades subnacionales a través de las prioridades climáticas del Plan de Nación y su involucramiento en el Comité de Coordinación sobre el Cambio Climático (ver abajo). En vista de la alta vulnerabilidad de muchos territorios y de las características transfronterizas de los mismos, aún quedan muchas tareas que hacer para aterrizar las políticas del cambio climático a este nivel.

### Adaptar la arquitectura financiera al cambio climático

Para aprovechar las oportunidades del financiamiento climático, algunos países han empezado a diseñar arreglos e instrumentos financieros para canalizar recursos específicos del cambio climático. Entre los arreglos institucionales destaca la acreditación que han logrado Belice y Costa Rica ante el Fondo de Adaptación (a través de Pact Belice y Fundecooperación, respectivamente), y que países como El Salvador y Guatemala están persiguiendo con panoramas aún inciertos. Como mencionamos arriba, esta acreditación puede ser una de las claves para poder acceder con rapidez a los recursos del FVC. Por su parte, Honduras, Panamá y República Dominicana han creado diferentes tipos de institucionalidad para acceder y manejar proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), un canal de recursos enfocado en la mitigación. A nivel de instrumentos financieros, las experiencias centroamericanas son relativamente limitadas. No existen Fondos Nacionales de Cambio Climático ni ventanas específicas en la Banca Nacional de Desarrollo que suelen ser instrumentos financieros eficaces y crecientemente exitosos en el resto de la región, por ejemplo en Brasil, Colombia, México o Perú. En Costa Rica y la República Dominicana

se está avanzado en el diseño de Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA, por sus siglas en inglés) en áreas como agricultura, café y vivienda (Costa Rica), además de cemento, residuos sólidos y turismo (República Dominicana). Mientras que algunos países tratan de adaptar instrumentos ya existentes al financiamiento climático (por ejemplo, El Salvador con el Fondo Ambiental de El Salvador, y Guatemala con el Fondo Sectorial de Ambiente y Agua), hasta la fecha no se ha logrado movilizar recursos externos importantes. En definitiva, la lentitud de integrar el factor climático en la arquitectura financiera de los países centroamericanos representa un desafío central a corto y mediano plazo.

### El cambio climático en las finanzas públicas

A pesar de los múltiples beneficios del análisis de los gastos públicos climáticos (ver capítulo 2), las reflexiones sobre el peso del cambio climático en los presupuestos nacionales de Centroamérica se encuentran en una fase muy inicial. Desde 2012, se han abierto algunos espacios de aprendizaje a través del SICA-COSEFIN en alianza con actores como BID y CEPAL. El Ministerio de Planificación y de Política Económica apoyado por el Ministerio de Hacienda de Costa Rica y la Secretaría de Estado de Finanzas de Honduras se encuentran explorando algunas opciones para analizar los gastos públicos en el clima, pero como en toda la región, enfrentan debilidades en el *expertise* y la priorización del clima adentro de las finanzas públicas, además de limitaciones en la puesta en común con los respectivos ministerios de ambiente. En vista de los estrechos márgenes fiscales y el cada vez más elevado grado de endeudamiento de prácticamente todos los países centroamericanos, el entendimiento de los gastos climáticos podría convertirse en una prioridad para los países de Centroamérica.

## Coordinación inter-institucional sobre las finanzas del clima

La puesta en común de distintas ramas del Gobierno es imprescindible para asegurar una mayor coherencia y eficacia del financiamiento climático. Hasta la fecha, sólo El Salvador cuenta con un mecanismo de coordinación interministerial a través del Comité Interinstitucional de Financiamiento para el Cambio Climático, surgido tras el paso de la tormenta DT 12-E y centrado en el mapeo de necesidades y opciones de financiamiento climático, la puesta en común sobre conceptos técnicos y operativos y la mejora de capacidades en materia de financiamiento climático. Por su parte, los comités que trabajan el cambio climático más generalmente en Honduras (Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático) y la República Dominicana (Consejo Nacional de Cambio Climático) han creado grupos ad-hoc para temas financieros, con una madurez aún limitada. Estos retrasos contrastan con las amplias lagunas que existen en todos los países sobre definiciones y conceptos básicos del financiamiento climático, además de la difusa atribución de competencias ministeriales, por ejemplo entre ministerios de ambiente, finanzas y planificación.

## Desarrollo de capacidades

Para acceder, manejar y rendir cuentas sobre el financiamiento climático, los ministerios e instituciones sectoriales requieren suficientes capacidades institucionales (claridad de políticas, mandato, recursos humanos, etc.) y operativas (*expertise* y recursos para preparar propuestas, procedimientos de manejo, etc.). Hoy en día, sólo El Salvador ha invertido esfuerzos sustanciales para promover estas capacidades, entre otras iniciativas llevadas a cabo en 2013, a través del diseño de un Programa Nacional de Desarrollo de Capacidades y la conducción de un Diplomado en Financiamiento Climático, en

el que también participan representantes de la sociedad civil y academia. Igual que El Salvador, la República Dominicana condujo un estudio de barreras al financiamiento climático, que identificó una amplia demanda de refuerzo en 15 ministerios e instituciones del Gobierno, para lo que actualmente se está diseñando una hoja de ruta. En términos generales, cabe destacar que la comprensión de las finanzas del clima y específicamente del financiamiento climático sigue siendo muy débil en las instituciones de los países centroamericanos, lo que podría explicar en parte las dificultades de acceso que se pueden observar en toda la región.

## Diálogo con la comunidad internacional

Como se ha descrito arriba (capítulo 3), la eficacia del financiamiento climático no sólo depende de condiciones nacionales del país receptor, sino también del comportamiento de los proveedores internacionales de estos recursos. Sin embargo, ningún país centroamericano cuenta con una plataforma específica para debatir los principios y procedimientos del financiamiento climático. De hecho, sólo Honduras y República Dominicana mantienen de forma esporádica conversaciones formales con la comunidad internacional presente en su país sobre el cambio climático en general. A esto se añade la ausencia de sistemas de información y registro sobre el financiamiento climático que ya se encuentra operativo, por lo que las autoridades directamente a cargo del tema suelen manejar datos inciertos sobre los recursos que se reciben en el país. Es probable que el diálogo y la coordinación con la comunidad internacional, que no suele ser una fortaleza de los Ministerios de Ambiente, mejore en la medida que los ministerios acostumbrados a este tipo de interacción, como son los Ministerios de Planificación y Relaciones Exteriores, tomen un rol más activo en el 'poner orden' al financiamiento climático.

## Alianzas con el sector privado

Las empresas juegan un rol central en la implementación de las políticas públicas de cambio climático y tienen un amplio potencial para contribuir al financiamiento climático. La colaboración entre el Gobierno y las empresas parece ser particularmente prometedora en sectores clave que requieren inversiones de gran calado y pueden ser regulados de forma relativamente sencilla, como son la energía, el transporte o la construcción. Además, la comunidad internacional tiende a favorecer programas climáticos innovadores que aseguren un papel efectivo de las empresas nacionales, incluyendo el apalancamiento de inversiones privadas. Hasta la fecha y a pesar de una incipiente demanda del sector privado, sólo existen algunas experiencias puntuales de Gobiernos centroamericanos para buscar sinergias con las empresas, sobre todo en el área de mitigación. Una vía rápida son los mecanismos de certificación voluntaria que implementan Costa Rica (Marca C-Neutral que genera un mercado nacional de carbono) y Honduras (Producción Más Limpia, enfocado en eficiencia en uso de materias primas). Honduras y República Dominicana también son

muy activos en el uso del MDL cuyos proyectos suelen involucrar a empresas nacionales de gran calado. En Costa Rica, el sector privado es un aliado clave para la puesta en práctica de sus NAMAs y el Programa de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) vinculado con el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, un instrumento que ofrece incentivos y recompensaciones económicas para que los propietarios y usuarios manejen los recursos forestales de forma sostenible. Más allá de estos ejemplos más bien reducidos, la colaboración con el sector privado no ha avanzado sustancialmente, y en muchos países queda evidente una fuerte brecha cultural entre el Gobierno y las empresas, con los últimos demandando marcos flexibles, una interlocución ágil, capacidad de asumir riesgos e incentivos previsibles para la inversión en áreas relacionadas con el cambio climático. En línea con las experiencias de otros países latinoamericanos como Brasil y México, hace falta una mayor capacidad de diálogo, apertura y concertación por parte de los Gobiernos centroamericanos, mientras que el sector privado necesita adentrarse aún más en las múltiples oportunidades de invertir en la adaptación y mitigación del cambio climático.

# El financiamiento climático en los territorios: Un primer acercamiento

Como hemos visto en los capítulos anteriores, los Gobiernos centroamericanos se están adentrando con algunos pasos en el financiamiento climático como una opción vital de acceder y manejar los recursos externos del cambio climático. Las capacidades y el impulso de la administración pública central son un pilar imprescindible para generar y financiar un modelo de desarrollo verde y resiliente al clima a mediano y largo plazo, por ejemplo a través de las políticas públicas, los marcos de inversión pública, las regulaciones para el sector privado y las capacidades de los ministerios sectoriales de acceder y manejar financiamiento climático. Y en efecto, estas apuestas podrán mejorar la preparación nacional a las finanzas del clima, en particular al nivel de los Gobiernos centrales, de los que algunos ya están implementando hojas de ruta específicas para este fin.

Al mismo tiempo, la realidad del cambio climático en Centroamérica es, por múltiples razones, inherentemente territorial (en particular, regional y local). Por un lado, la forma y el grado de vulnerabilidad climática varía según las zonas, muy diferentes en cuanto a su geografía, topografía, ecosistema y población. Por otro lado, el potencial de adaptarse a los efectos y asegurar un desarrollo bajo en carbono dependen de factores territoriales, entre otros aspectos, las actividades económicas principales, la calidad de la infraestructura, el grado de organización comunitaria o las capacidades y el compromiso de las autoridades locales. A esto se añade que los territorios suelen traspasar fronteras, en ocasiones compartiendo más problemas y oportunidades con los territorios en otros países que con el resto de sus compatriotas. Esto es palpable en regiones transfronterizas como el Trifinio

(El Salvador, Guatemala y Honduras) o la Mosquitia (Honduras y Nicaragua), pero también en las regiones dispersas que comparten vulnerabilidades, tal como zonas afectadas por sequías recurrentes en el Corredor Seco (en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y los pueblos indígenas y comunidades forestales de la Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (en Guatemala, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Panamá).

El cambio climático supone riesgos y opciones de desarrollo muy específicos para estos territorios y en particular para la gobernanza territorial, bajo mucha presión por la vulnerabilidad climática de los recursos naturales que a su vez suelen predeterminedar el desarrollo regional y local. Sin embargo, hasta la fecha, los Gobiernos nacionales han hecho pocos esfuerzos para buscar la comunicación, por no decir la coordinación con los territorios en torno al financiamiento climático. Una pregunta de fondo es en qué medida los territorios están, o podrían estar en condiciones para acceder, manejar y rendir cuentas sobre el financiamiento climático, recursos que suele canalizarse mayoritariamente a través de los Gobiernos nacionales y sus distintos ministerios sectoriales, con escasa influencia y poco acceso por parte de las autoridades territoriales.

A esto se añade, que hasta la fecha, no existen análisis específicos ni guías concretas sobre cómo financiar el cambio climático a nivel subnacional, dado que el discurso y las negociaciones internacionales se han enfocado principalmente en los avances necesarios de los Gobiernos centrales. Supliendo esta brecha, para este informe se realizó un breve proceso

de consultas con representantes territoriales de cuatro países centroamericanos sobre las oportunidades y desafíos del financiamiento climático en los territorios (Schulz 2013).

En específico y de manera preliminar, se pueden resaltar algunos factores para el financiamiento climático en los territorios.

### Oportunidades de los territorios para movilizar financiamiento climático

**Capacidad de articulación estratégica:** Dada la cercanía y el nivel de conocimiento de los actores entre sí en los territorios, es fácil poder articular propuestas climáticas que se basen en capacidades e intereses compartidos por diferentes actores clave, incluyendo comunidades, empresarios y autoridades locales. En particular la capacidad de generar consensos que logren acercar intereses encontrados bajo un objetivo común resulta de gran valor para articular estrategias de acción climática a largo plazo.

**Anclaje en lo local:** Existe un conocimiento práctico sobre las condiciones regionales y locales, los problemas que existen y las formas de superarlos, y una buena capacidad de generar soluciones basadas en el saber tradicional e indígena. Donde existen plataformas y mecanismos ya establecidos, la cercanía y las relaciones de confianza en los territorios también permite manejar fondos con costes de transacción relativamente bajos.

**Sostenibilidad de las acciones:** Más allá de los ciclos políticos que suelen marcar las agendas nacionales, los territorios pueden asegurar una buena continuidad de las iniciativas climáticas identificadas, sobre todo si se articulan con la gobernanza territorial y marcos institucionales ya existentes. Un aprendizaje consiste en que las alianzas y agendas territoriales requieren tiempo y esfuerzos para construirse, pero una

#### Recuadro 5 Acción estratégica en el Bajo Lempa, El Salvador

Mientras que la concertación y la construcción de alianzas a nivel territorial suelen ser lentas, una vez en marcha destacan por su fuerza y continuidad más allá de las fricciones existentes. Un buen ejemplo se encuentra en la parte baja de la cuenca del río Lempa en El Salvador, un territorio de gran complejidad social por los reasentamientos de pos-guerra y altamente vulnerable al cambio climático. Tras múltiples esfuerzos, a lo largo de las últimas dos décadas, se logró constituir en 2011 la Mesa Permanente de Actores Locales del Bajo Lempa (MESPABAL), que agrupa alcaldías, plataformas territoriales y organizaciones de la sociedad civil, y cuyas reuniones suelen contar con la participación de representantes de alto nivel de los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura y Ganadería, además de la Secretaría Técnica de la Presidencia. Gracias a su capacidad de diálogo y concertación entre actores con muy diversos intereses, la MESPABAL permitió diseñar el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial para el Bajo Lempa, que resalta entre sus cuatro prioridades la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático, además de la mejora de la institucionalidad y las capacidades humanas para la gestión territorial. Por otra parte, la Mesa también funge como plataforma para debatir políticas públicas y programas del Gobierno nacional, en particular el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP). Con estos avances sustanciales, existen condiciones favorables para poder articular futuras propuestas de acción climática en el Bajo Lempa que a su vez correspondan a las prioridades ya acordadas de la gestión territorial.

Para más detalles, ver Cuéllar et al 2013

vez establecidas suelen sobrevivir con cierta facilidad las coyunturas y crisis propias del quehacer político.

**Cercanía con proveedores de financiamiento climático:** Existen relaciones históricas y cercanas con algunos cooperantes que también ofrecen financiamiento climático (tales como Alemania, Japón, la Comisión Europea y agencias de Naciones Unidas) y organismos que pueden apalancar o canalizar este financiamiento (por ejemplo, el SICA). De hecho, un gran número

**Recuadro 6**  
**El Fondo Trinacional como oportunidad para el financiamiento climático**

Ubicada en el Trifinio – región compartida entre El Salvador, Guatemala y Honduras que enfrenta graves riesgos climáticos y ambientales –, la Mancomunidad Trinacional Transfronteriza Río Lempa cuenta con un instrumento financiero con alto potencial para el financiamiento climático internacional. Lanzado en 2011, el Fondo Trinacional para el Manejo Sostenible de Bosques y para la Conservación de Áreas Naturales apoya la implementación de la Política Pública Local Trinacional “Bosques para Siempre” junto con gobiernos locales y comunidades. Actualmente, el Fondo se alimenta con aportes directos de actualmente nueve municipios, que suman unos recursos semilla de US\$ 101,500 en total. Algunos municipios aportan el 1% de su presupuesto anual a este instrumento financiero que crecerá en la medida que los doce municipios miembros restantes de la Mancomunidad Trinacional se adhieran al mismo. La existencia de una política pública compartida, las relaciones cercanas de la Mancomunidad con Gobiernos nacionales en tres países, su capacidad de crecer en escala, además de la inmediata relevancia del Fondo para prioridades climáticas resultan en un elevado potencial para poder atraer financiamiento climático, incluyendo REDD+ (ver PRISMA 2013b).

de los territorios centroamericanos ya recibe recursos sustanciales de estos donantes para programas ambientales que en ocasiones coinciden con prioridades climáticas (por ejemplo, en el área de bosques, residuos sólidos y energía).

**Colaboración e intercambio de soluciones:** Los representantes de los territorios centroamericanos ya están acostumbrados a un intercambio con sus pares relativamente continuo en temas relacionados con la gestión territorial y más recientemente, la gestión de riesgos de desastres. Se podrá profundizar el aprendizaje mutuo adentro de territorios y entre ellos (especialmente en las redes transfronterizas) para sacar lecciones de cómo acceder y manejar fi-

nanciamiento climático. Un elemento de partida consiste en una mayor conciencia de las oportunidades de financiamiento y los factores que determinan el acceso al mismo.

### Limitaciones de los territorios frente al financiamiento climático

**El financiamiento climático como campo desconocido:** Existe un conocimiento limitado de lo que es el financiamiento climático y casi no se tiene información y datos de cómo obtener estos recursos. Mientras que los Gobiernos nacionales se enfrentan a la ausencia de bases de datos o registros de fuentes de financiamiento, para los territorios un problema consiste en la distancia física a las oficinas de agencias y organizaciones que proveen y/o canalizan estos recursos y que se ubican en las ciudades capitales, lejos de ‘barro’ de las regiones y municipios.

**Desconexión de políticas nacionales:** Con algunas excepciones, los territorios se encuentran desconectados del diseño y la puesta en práctica de políticas públicas del Gobierno nacional que en ocasiones no tienen en consideración la factibilidad que deberían tener estas políticas nacionales en los territorios. Para muchos Gobiernos nacionales y sus ministerios sectoriales con mayor relevancia en materia de cambio climático, una serie de territorios constituyen prioridades formales en políticas públicas que sin embargo no forman parte del proceso de definición de prioridades. Aparte de las brechas convencionales entre las agendas nacionales y subnacionales, representantes territoriales también perciben que las políticas climáticas, especialmente las de adaptación, se redactan en oficinas que desconocen la complejidad de las realidades territoriales.

**Falta de capacidades para acción climática:** Los territorios tienen pocas capacidades técnicas para la planificación estratégica del cambio climático (planes de acción, programas, proyectos innovadores, etc.) que pueda ser susceptible para recibir el financiamiento climático. Las autoridades municipales no suelen contar con personal suficientemente preparado, y carecen de recursos para contratar consultores especializados para poder preparar propuestas de acción climática que cumplan con los requisitos de las agencias internacionales. Además, especialmente los programas más amplios requieren estudios de factibilidad y pre-inversión que constituyen una barrera para el Gobierno nacional, que se convierte en infranqueable para las autoridades territoriales.

**Cultura de pequeñas escalas:** Una mayoría de actividades de desarrollo en los territorios se realiza dentro de un alcance y presupuesto muy limitado, lo que suele chocar con la preferencia de los mecanismos de financiamiento climático por marcos financieros muy amplios. Aquí surge la necesidad de reflexionar sobre las posibilidades de agrupar (o 'anidar') las iniciativas y proyectos de montos relativamente pequeños para crear programas de mayor escala que sean atractivos para este tipo de recursos. Esto a su vez dependerá de la capacidad de puesta en común y programas conjuntos de diferentes municipios y crecientemente también de diferentes territorios (ver recuadro 7).

**Ausencia de instrumentos financieros específicos:** Aún no existen instrumentos ni mecanismos suficientemente fuertes para manejar programas climáticos de gran escala en beneficio de regiones, mancomunidades y municipios. Es cierto que algunos territorios han creado sus propios mecanismos financieros con sus

**Recuadro 7**  
**Cohesión y crecimiento en escala:**  
**El ejemplo de MesoCarbon**

Lanzado en 2010 durante la COP16 en Cancún por la Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB), la iniciativa Carbon Comunitario Mesoamericano (MesoCarbon) ha generado un modelo compartido entre varios territorios centroamericanos, además de mexicanos, para la implementación de REDD+ y el acceso a mecanismos de apoyo como el Forest Carbon Partnership Facility del Banco Mundial, BID y PNUD. MesoCarbon agrupa 'en un bloque' a un total de 50 millones de hectáreas de bosques repartidos en Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Entre sus apuestas destaca su enfoque de derechos, el refuerzo de las autoridades territoriales (algunas de las que son indígenas), y el impulso a la justicia social para las comunidades forestales. En este marco se han logrado múltiples avances en beneficio directo de la gobernanza territorial (protección, titularidad, marco legal, etc.) y el acceso a financiamiento climático (entre otros, unos US\$ 6.2 millones de DfID para apoyar la gobernanza y el mercado de carbono compartido entre los territorios). A su vez, esto ha permitido mejorar sustancialmente las capacidades en varios territorios, en especial en el lado de las autoridades territoriales y las organizaciones comunitarias. En su conjunto, MesoCarbon constituye un ejemplo vital de cómo se pueden combinar prioridades políticas de distintos territorios con un crecimiento de escala en el acceso al financiamiento climático, que al mismo tiempo sea respetuoso con los derechos indígenas y comunitarios de los pueblos.

Para más detalles, ver Pasos 2013.

propios recursos (tal como el Fondo Trinacional). Pero ni los organismos multilaterales ni los Gobiernos nacionales ofrecen actualmente modalidades de acceso adaptadas a las oportunidades y necesidades de los territorios, que puedan complementar de forma programática los esfuerzos liderados por las autoridades territoriales.

# ¿Cómo preparar los territorios centroamericanos al financiamiento climático? Elementos para una hoja de ruta

A lo largo de los últimos años, el financiamiento climático se ha convertido en una fuente clave para los países en desarrollo que desean invertir en un desarrollo bajo en carbono y resiliente al cambio climático. En Centroamérica, los Gobiernos nacionales están invirtiendo esfuerzos en prepararse para este tipo de recursos que suelen requerir, entre otros aspectos, una coordinación estrecha entre diferentes ministerios, la comunicación proactiva con la comunidad internacional y el diseño de mecanismos e instrumentos financieros capaces de absorber y rendir cuentas sobre volúmenes elevados.

Mientras que se observan algunos avances típicos a nivel nacional, la mayoría de los territorios se encuentran todavía alejados de las vías y opciones de este tipo de financiamiento. Sin embargo, como hemos visto en el capítulo anterior, los territorios cuentan con ventajas y oportunidades específicas para recibir recursos externos que se dirijan a su acción climática. A su vez, las limitaciones detectadas no representan barreras infranqueables a corto y mediano plazo. Ahora bien, parece evidente que en vista de los escasos recursos disponibles en los territorios, superar estas mismas requerirá la colaboración y las alianzas con otros actores, en particular los Gobiernos nacionales, las instancias del SICA, además de la sociedad civil especializada y la academia.

En este orden, se pueden identificar algunos elementos básicos para que los territorios centroamericanos desarrollen capacidades estratégicas, institucionales y operativas que les permitan acceder, manejar y rendir cuentas sobre

el financiamiento climático. Por actor, se proponen las siguientes acciones concretas:

## Opciones para los territorios centroamericanos

Los gobiernos y autoridades territoriales podrían:

- Reforzar la **planificación estratégica del desarrollo territorial con: (a) una articulación cercana con las estrategias nacionales de cambio climático y (b) una clara definición de su acción climática tanto en adaptación como en mitigación**, además de asegurar que esta acción climática tenga suficiente visibilidad de cara a los Gobiernos nacionales y la comunidad internacional, por ejemplo a través del análisis de gastos públicos territoriales en el cambio climático.
- Explorar las opciones de **diseñar e implementar instrumentos financieros conjuntos entre varios territorios**, en línea con las experiencias de fondos existentes en algunos territorios, con el fin de generar un marco institucional y operativo compartido que permita articular (o ‘anidar’) acciones climáticas de mayor escala.
- Profundizar el **intercambio de conocimiento y promover el aprendizaje mutuo entre territorios** sobre opciones y soluciones de políticas climáticas territoriales, capacidades institucionales, además mecanismos e instrumentos financieros, apoyados en la

medida de lo posible por un mapeo de 'historias' de caso sobre experiencias existentes.

- Llevar a cabo un **ejercicio de mapeo de los gastos territoriales** que se vienen realizando ante impactos o producto de la variabilidad climática y que han comprometido otros gastos relevantes previstos, con el fin de generar constancia, por un lado, de las presiones presupuestarias que impone el cambio climático en los territorios (en especial, municipios y mancomunidades) y, por otro, de los esfuerzos propios que se realizan para prevenir y aminorar los efectos del cambio climático.

### Opciones para los Gobiernos nacionales

Los Gobiernos de los países centroamericanos, y en particular los Ministerios de Medio Ambiente, Planificación del Desarrollo, Relaciones Exteriores y Hacienda y Finanzas pueden:

- Asegurar una **adecuada inclusión de representantes territoriales en la coordinación inter-institucional** sobre el cambio climático en general y el financiamiento climático en particular, por ejemplo a través de los Comité Nacionales de Cambio Climático.
- Apoyar la **formación y la capacitación de representantes y cuadros técnicos de gobiernos y autoridades territoriales** en torno al acceso, manejo y la rendición de cuentas sobre el financiamiento climático, al menos a través de su inclusión en programas de capacitación ya en marcha (diplomados, cursos, talleres, etc.).
- Proveer acceso a **toda la información disponible por parte del Gobierno nacional con respecto a las fuentes actuales y potenciales del financiamiento climático,**

además de incluir las perspectivas territoriales en el cabildeo y la coordinación con las agencias de la comunidad internacional.

- **Impulsar estrategias financieras climáticas** que contemplen mecanismos de canalización de recursos hacia los territorios y capaces de articular las opciones regionales (a nivel centroamericano) con las nacionales, así como con las territoriales.

### Opciones para las Secretarías del SICA

A través de CCAD, COSEFIN y CEPRE-DENAC, el SICA puede apoyar a los territorios de distintos países centroamericanos a través de los siguientes aspectos:

- Llevar a cabo la **ineludible tarea de ordenamiento de la temática al interior del SICA**, partiendo de una puesta en común del trabajo que están llevando a cabo las diferentes Secretarías en materia de cambio climático y temas conexos, y que cuenta además con financiamiento de diversos donantes relevantes para los territorios. Lo anterior con el fin de dar coherencia a las mismas bajo una estrategia integrada en los territorios, que asegure las complementariedades, una mayor eficacia y una adecuada visibilidad de los recursos climáticos con los que se cuenta en el marco regional.
- Apoyar la puesta en común de varios territorios en **programas regionales de acción climática territorial**, basada en prioridades regionales y locales de cambio climático, que resulten atractivos para el financiamiento climático, empezando con un programa piloto en torno a REDD+ (donde tanto el SICA como algunos territorios ya tienen experiencias iniciales).

- En línea con la ERCC, analizar la **factibilidad para el diseño de un Fondo Regional de Cambio Climático**, con convocatorias ('ventanas') específicas para el acceso por parte de los Gobiernos y autoridades territoriales que cubra tanto la acción climática territorial como el desarrollo institucional necesario para la misma.
- Generar **espacios regionales para el intercambio continuo entre territorios** de diferentes países centroamericanos, facilitando también la participación de expertos internacionales en materia de financiamiento climático.
- **Sistematizar experiencias y documentar soluciones existentes en los territorios** para el acceso, manejo y la rendición de cuentas sobre el financiamiento climático, por ejemplo en torno a avances logrados en políticas públicas y fondos ambientales, adaptando la metodología existente para estudiar las barreras territoriales al financiamiento climático.
- Apoyar al **desarrollo de capacidades en los territorios y en particular los mecanismos de coordinación territorial** con eventos, talleres y cursos sobre el cambio climático a nivel regional y local.
- **Reforzar las alianzas multi-actores que existen en diferentes territorios** mediante una presencia mayor y más continuada de representantes de la sociedad civil, y en la medida de lo posible, servir a las mismas como antenas con respecto a los procesos liderados por los Gobiernos nacionales y articulados desde las capitales y de difícil acceso para los Gobiernos y autoridades territoriales.

## Opciones para la sociedad civil y academia centroamericana

Las organizaciones especializadas y la academia centroamericana tienen un rol importante en el desarrollo de capacidades y el conocimiento necesario, por lo que podrían:

# Anexo 1

## Listado de participantes definitivo del taller del 26 de noviembre de 2013

<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>
Alejandra Aguirre	Mancomunidad Río Lempa
Arnulfo Alberto	Mancomunidad La Montañona
Claudia Aguilar Garza	MultiPolar
Galileo Rivas	IICA
Héctor Aguirre	Mancomunidad Río Lempa
Ileana Gómez	Fundación PRISMA
Javier N. Gómez Pineda	Municipalidad Candelaria
Martha Alviar	Protterritorios
Nadia Chalabi	SECAC
Nelson Cuéllar	Fundación PRISMA
Nelson Rodríguez Mejía	Alcaldía de Las Vueltas
Nils Schulz	MultiPolar
Oscar Díaz	Fundación PRISMA
René Ramos	MARN
Ruben Pasos	AMPB
Salomón Martínez	Mancomunidad La Montañona
Sonia Baires	MARN
Susan Kandel	Fundación PRISMA
Wilfredo Morán	Fundación PRISMA

## Referencias

- Aguilar Garza, Claudia (2013). *Saber cuánto gastamos en el cambio climático* – Seminario sobre el análisis de gastos públicos, climatefinance.info.
- Banco Mundial (2010). *Financial Protection of the State against Natural Disasters*, Washington DC.
- BMD (2012). *Joint Report on MDB Climate Finance, Bancos Multilaterales de Desarrollo*, Washington DC.
- Boell (2013). *La arquitectura mundial del financiamiento para el clima*, Climate Finance Update, Fundación Boell, Washington DC.
- CDKN (2013a). *Climate Finance – Challenges and Responses*, Climate and Development Knowledge Network, London.
- CDKN (2013b). *Climate Finance Negotiations at COP19 in Warsaw*, Climate and Development Knowledge Network, London.
- CEPAL (2010). *La economía del cambio climático en Centroamérica. Síntesis 2010*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, México DF.
- Climate Policy Initiative (2013). *The Global Landscape of Climate Finance 2013*, San Francisco.
- Cuéllar, Nelson et al (2013). *Gobernanza ambiental-territorial y desarrollo en El Salvador - El caso del Bajo Lempa*, PRISMA, San Salvador.
- Gobierno de Guatemala (2012). *Evaluación de daños y pérdidas sectoriales ocasionados por la Depresión Tropical 12-E*.
- Gobierno de El Salvador (2012). *Cómo Superar las Barreras a las Finanzas del Clima - Lecciones de El Salvador*, San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (2013). *II Diálogo Regional sobre las Finanzas del Clima en América Latina y el Caribe - Resumen Ejecutivo*, San Salvador.
- Gobierno de la República Dominicana (2013). *Veniciendo las barreras a las finanzas del clima – Logros y próximos pasos en la República Dominicana*, borrador final, Santo Domingo.
- MultiPolar (2013). *Metodología para estudios de barreras - Análisis del acceso, manejo y rendición de cuentas sobre las finanzas del clima*, Washington DC/San Salvador.
- ODI et al (2013). *Mobilising International Climate Finance – Lessons from the Fast-Start Finance Period*, Overseas Development Institute, London.
- Pasos, Rubén (2013). *Oportunidades de Negocios Carbono Comunitario en Mesoamérica*, Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques, Powerpoint, San Salvador.
- PNUD, BM y MultiPolar (2012). *Finanzas Eficaces para el Clima: Compartiendo las experiencias e innovaciones de los países de América Latina y el Caribe - Observaciones y recomendaciones surgidas del intercambio entre países durante el Diálogo Regional de Tela*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial y MultiPolar, Nueva York/Washington DC.
- PNUD (2012a). *El Papel de los Fondos Nacionales en la Integración de Distintas Fuentes de Financiación para la Lucha contra el Cambio Climático – Una Guía para el Diseño y el Establecimiento de Fondos Nacionales para Alcanzar Prioridades en Cambio Climático*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD (2012b). *Readiness for Climate Finance: A framework for understanding what it means to be ready to use climate finance*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUMA (2012). *Financing Climate Change Adaptation in Latin America and the Caribbean*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Ciudad de Panamá.
- PRISMA (2013a). *Mitigación basada en la Adaptación (MbA) - Potencialidades y desafíos para responder al cambio climático en Centroamérica*, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, San Salvador.

PRISMA (2013b). *El panorama para REDD+ en Centroamérica: Orientaciones, estrategias y temas críticos*, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, San Salvador.

Schulz, Nils-Sjard (2013). *Anclar el financiamiento climático en los territorios - Oportunidades para Centroamérica*, climatefinance.info.

SICA-CCAD (2010). *Estrategia Regional de Cambio Climático*, Comisión Centroamericana de Ambiente y

Desarrollo del Sistema de la Integración Centroamericana.

SICA-CCAD (2013). *Declaración de Apertura en la COP19 Varsovia*, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo del Sistema de la Integración Centroamericana.

TNC (2012). *Preparación Financiera Climática: Lecciones Aprendidas en Países en Desarrollo*, The Nature Conservancy, Washington DC.





Este documento es el resultado de un proyecto financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID por sus siglas en inglés) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo. No obstante, las opiniones expresadas y la información incluida en el mismo no reflejan necesariamente los puntos de vista o no son las aprobadas por el DFID o la DGIS o las entidades que gestionan la aplicación de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN)\*, que no asumirán la responsabilidad de dichas opiniones o de la integridad o exactitud de la información o por la confianza depositada en ellas.

\*La Alianza Clima y Desarrollo (CDKN por sus siglas en inglés) es un proyecto financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos, y está dirigido y administrado por PricewaterhouseCoopers LLP. La gestión de la aplicación de CDKN es asumida por PricewaterhouseCoopers LLP, y una alianza de organizaciones entre las que figuran Fundación Futuro Latinoamericano, INTRAC, LEAD International, el Overseas Development Institute y SouthSouthNorth.

© 2014, Todos los derechos reservados.

[prisma@prisma.org.sv](mailto:prisma@prisma.org.sv) [www.prisma.org.sv](http://www.prisma.org.sv)  
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón.  
Tels.: (503) 2264 5042 y Fax: (503) 2263 0671