

Apropiarse de la adaptación

La gobernanza nacional de la financiación para la adaptación al clima

www.oxfam.org



El proyecto de agua potable y saneamiento para las comunidades en el sur-oeste de Bangladesh. Golam Rabban/Oxfam.

A medida que empieza a fluir la financiación para la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo, resulta esencial dar forma a la gobernanza de los fondos a nivel mundial y nacional, de manera que se atiendan las necesidades de las personas más vulnerables. La cuestión central es la apropiación nacional de la financiación para la adaptación. Quienes aportan los fondos deben poner al volante a los países en desarrollo, y éstos deben ejercer el liderazgo y responder a las necesidades de las personas más afectadas por el cambio climático. Y lo que es más importante, la sociedad civil y las comunidades vulnerables deben ser capaces de dirigir la forma en que se usa la financiación para la adaptación y exigir que se rindan cuentas.

Resumen

En todo el mundo, las comunidades vulnerables ya están sintiendo los efectos del cambio climático. Estas comunidades necesitan urgentemente asistencia para desarrollar resiliencia y llevar a cabo las acciones de adaptación al cambio climático que les permitan sobrevivir y mantener sus medios de vida.

Sin embargo, aunque la financiación para la adaptación al cambio climático comienza a fluir hacia los países en desarrollo, aún no está claro si los fondos responderán a las necesidades inmediatas y apremiantes, y una pregunta crítica que sigue sin respuesta es si estos fondos llegarán a las personas más vulnerables.

Esto supone un desafío nuevo y diferente respecto a los asuntos sobre desarrollo en el pasado: la financiación para la adaptación al cambio climático no debería considerarse como ayuda en el sentido tradicional. No obstante, se deben tener en cuenta las muchas lecciones aprendidas respecto al desarrollo y la eficacia de la ayuda.

Para que los fondos para la adaptación sean eficaces y lleguen a quienes más los necesitan, los países en desarrollo deben apropiarse e involucrarse en el proceso, centrándose en el desarrollo de estrategias de adaptación dirigidas nacionalmente.

La apropiación nacional en el contexto de la financiación de la adaptación al cambio climático implica un importante papel de los gobiernos de los países en desarrollo. Sin embargo, los gobiernos también tienen la obligación de crear las estructuras de gobernanza nacional necesarias y garantizar la rendición de cuentas ante la sociedad civil y sus ciudadanos, especialmente los más vulnerables.

La financiación de la adaptación al cambio climático aún está en fase de formación, y puede conformarse de tal manera que los países en desarrollo, y sobre todo las comunidades vulnerables, puedan dirigir la forma en que se utiliza. Esto representa una importante ventana de oportunidades.

Actualmente hay varios canales de financiación de la adaptación para los que esto resulta esencial, aunque sobre todo el nuevo Fondo Verde mundial para el Clima tiene el potencial de construir un nuevo enfoque para gestionar la financiación para el clima a nivel mundial y nacional.

Esto no es una tarea sencilla ni fácil. Oxfam ha observado la forma en que se ha empezado a financiar la adaptación en unos cuantos países. Está claro que tanto quienes aportan la financiación internacionalmente como los gobiernos nacionales deberán llevar a cabo importantes correcciones de rumbo.

- La financiación para la adaptación se suele canalizar al margen de los gobiernos, a través de múltiples canales que no están

coordinados entre sí, sin alinearse con inversiones o con los planes nacionales de adaptación o de desarrollo dirigidos a fortalecer la capacidad nacional;

- En el ámbito nacional, aunque los gobiernos están comenzando a establecer las primeras estructuras y estrategias para manejar la financiación para la adaptación, todavía falta un liderazgo claramente identificado o una adecuada coordinación y coherencia entre gobiernos. Además, la falta de capacidad en muchos países en desarrollo obstaculiza estos esfuerzos.
- Aún más importante, todavía no se ha logrado en muchos países la participación y rendición de cuentas ante la sociedad civil y las comunidades vulnerables, especialmente las mujeres.

A pesar de esos defectos iniciales, hay una oportunidad para crear un enfoque en el que la financiación de la adaptación esté verdaderamente en las manos de los países en desarrollo.

Lo que deben hacer quienes aportan la financiación para la adaptación, especialmente en el marco del Fondo Verde para el Clima, es que los países sean quienes dirijan el uso de los fondos. Los gobiernos nacionales deben dar un paso adelante para asumir el liderazgo y crear los procesos nacionales que respondan a las necesidades de sus comunidades más vulnerables.

Los proveedores de financiación para la adaptación deben poner al volante a los países en desarrollo

- La financiación para la adaptación debe canalizarse a través de una entidad nacional elegida por el gobierno y basarse en una estrategia nacional de adaptación diseñada mediante un proceso participativo y dirigido por el país;
- La financiación para la adaptación debe coordinarse y proporcionarse a través de un canal coherente; la mayor parte de los recursos internacionales para la adaptación deben llegar a través del nuevo Fondo Verde para el Clima mundial.
- Los países deben recibir los recursos y la capacidad necesarios para desarrollar e implementar estrategias nacionales de adaptación.

Los países en desarrollo deben ejercer liderazgo

- Se debe establecer un liderazgo gubernamental eficaz para planificar y utilizar los fondos para la adaptación, bajo la dirección de un ministerio o agencia claramente identificado;
- Se debe crear un proceso eficaz de coordinación entre ministerios y agencias para desarrollar y supervisar una estrategia nacional de adaptación que sea coherente con la estrategia de desarrollo del país.

Los planes y fondos para la adaptación deben rendir cuentas a las personas más vulnerables

- Los países deben desarrollar e implementar las estrategias de adaptación y usar los fondos con una participación plena de las comunidades vulnerables y la sociedad civil, ser transparentes y rendir cuentas ante ellos;
- Quienes aportan la financiación, especialmente a través del Fondo Verde para el Clima, deben contribuir a garantizar que las estrategias nacionales sean participativas y rindan cuentas, y proporcionar los recursos necesarios para alcanzar ese objetivo;
- La igualdad de género y el liderazgo de las mujeres deben situarse en el centro al desarrollar e implementar las estrategias nacionales.

Gobernar la financiación de la adaptación – aprovechar la oportunidad ahora

El cambio climático es una realidad para Nasima Begum, de 63 años, que vive en Azgar Munshir Khandi en el distrito de Shariatpur, en Bangladesh. Las inundaciones son un fenómeno que empeora cada año su zona, y el río Meghna ha devorado dos veces sus campos. Como resultado, la tierra se ha vuelto arenosa y las cosechas no bastan para alimentar a los seis miembros de su familia. Los ciclones aumentan el estrés que padece. Pero la región de Nasima aún no cuenta con una estructura de gobernanza para planificar e implementar los programas de adaptación al clima que permitan hacer frente a los impactos a los que ella se enfrenta.¹

La experiencia de Nasima no es una excepción. En todo el mundo las comunidades vulnerables a los impactos del cambio climático esperan que sus gobiernos les brinden apoyo. Puede que se pregunten si los fondos para la adaptación al cambio climático van a utilizarse de forma que respondan a sus necesidades.

La adaptación – y la financiación de la adaptación – representa un desafío diferente a los del pasado. El cambio climático es una realidad nueva y creciente a la que se enfrentan los países en desarrollo, que viene a sumarse a otros retos del desarrollo ya existentes. Además, los impactos del cambio climático se dejan sentir en una gama de sectores que van desde la agricultura a las infraestructuras y la salud, por lo que se necesita una respuesta amplia y multisectorial.

La adaptación al cambio climático requiere un conjunto único de herramientas para abordar el impacto de un fenómeno mundial en contextos marcadamente locales. Los países en desarrollo deben entender los factores de riesgo y las respuestas potenciales en múltiples lugares, comunidades y poblaciones. Por eso se necesita con mayor urgencia que nunca que las comunidades y la sociedad civil se involucren.

Todo ello presenta una oportunidad para que tanto quienes aportan la financiación como los países en desarrollo creen sistemas para gobernar los fondos que sean al mismo tiempo innovadores y den respuesta a quienes están en la primera línea del cambio climático. Para esas personas resulta imperativo que tanto los proveedores de financiación como los países en desarrollo cumplan con sus responsabilidades.

Los fantasmas de la financiación para el desarrollo

En esencia, la financiación para la adaptación al cambio climático no debería considerarse como la tradicional ayuda al desarrollo. La motivación para financiar la adaptación al cambio climático surge de la obligación de los países industrializados que son responsables de la gran mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La financiación para la adaptación aborda los impactos del cambio climático que todavía no existían cuando se hicieron los compromisos de ayuda al desarrollo, décadas atrás. Sin embargo, la experiencia con la financiación del desarrollo puede ofrecer lecciones importantes para la financiación de la adaptación. La primera y más importante: los países deben apropiarse e involucrarse en el proceso de gobierno y financiación de la adaptación al cambio climático. Otras experiencias relevantes de la financiación del desarrollo incluyen lo siguiente:

- Las prioridades impuestas por los donantes no suelen estar en consonancia con las circunstancias de un país, y pueden socavar la apropiación e implementación nacionales;
- Los procesos de financiación complicados y diversos, junto con la falta de transparencia e intercambio de información, suponen una carga pesada para los gobiernos de los países en desarrollo que tienen escasos recursos y personal;²
- Existen restricciones para una verdadera participación y rendición de cuentas a la sociedad civil y a los grupos vulnerables.³

En este contexto, se ha reconocido ampliamente la importancia vital de que la ayuda al desarrollo sea dirigida por los países, y así lo consagró la comunidad internacional en los principios de la Agenda de Accra para la Acción y en su precursora, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. En 2005, más de 100 gobiernos y agencias se comprometieron en la Declaración de París a permitir que los países en desarrollo establezcan sus propias estrategias y mejoren sus propias instituciones, así como a garantizar que los países donantes alineen sus enfoques con los sistemas locales.

La reunión de Accra fortaleció esta plataforma en 2008, al reconocer que la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil es necesaria para fortalecer la apropiación nacional, y que la participación ciudadana es un componente central de la rendición de cuentas de los gobiernos.⁴

La experiencia ha demostrado la importancia de que los países en desarrollo asuman un rol de liderazgo. Aunque puede no resultar viable en algunos contextos, como en el caso de estados frágiles, el liderazgo nacional se ha mostrado enormemente eficaz en muchos casos. Una revisión independiente encargada por la OCDE en 2005 mostró cómo en siete países en desarrollo, donde la financiación se había dado en forma de apoyo a los presupuestos nacionales, había aumentado el gasto hacia las personas pobres y se había ampliado la cobertura de servicios sociales.⁵

La experiencia también ha demostrado la importancia de acompañar el liderazgo de los gobiernos nacionales con la rendición de cuentas a la sociedad civil y a los grupos vulnerables. Un resultado clave de la consulta sobre el Marco de Acción de Hyogo, el acuerdo internacional para desarrollar la resiliencia ante desastres, fue que las estrategias sobre desastres se deben reorientar con el fin de apoyar una “intensificación proactiva y sistemática de la participación de las comunidades en riesgo, incluyendo la participación de los grupos más vulnerables”.⁶

El Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria plasma una visión parecida. Ha ido más allá que la mayoría de los organismos financieros mundiales al reconocer que “los recursos adicionales sólo tendrán un impacto significativo si se dan a través de un enfoque dirigido por los países, coordinado y multisectorial, que involucre a todos los actores relevantes”.⁷ (Ver el Cuadro 6).

Preguntas que surgen

Para realizar este informe Oxfam ha examinado cómo varios países lidian con la gobernanza de la financiación para la adaptación.⁸ Oxfam ha llevado a cabo investigaciones y entrevistas en Bangladesh, Camboya, Etiopía, Nepal, Filipinas, Tayikistán y Vietnam, complementadas con análisis en otros países de África y América Latina.

Aunque la provisión de financiación para la adaptación aún está en una fase temprana, ya han surgido preguntas clave respecto a la apropiación nacional. En muchos países, la planificación y financiación de la adaptación se vinculan institucionalmente con la mitigación del cambio climático, pero los esfuerzos de adaptación – y de ahí los problemas emergentes relacionados con la apropiación nacional y la adaptación – deben sostenerse por sí mismos.

La apropiación nacional en el contexto de la adaptación al cambio climático entraña varios elementos relacionados entre sí: el papel de los gobiernos al canalizar la financiación; el papel de unos gobiernos eficaces al desarrollar e implementar estrategias exitosas para usar los fondos para la adaptación; y el papel de la sociedad civil y las comunidades al exigir a los gobiernos que rindan cuentas sobre cómo se atienden las necesidades más apremiantes de adaptación al cambio climático.

Éstas son las preguntas clave que surgen:

- ¿Los proveedores de la financiación han puesto al volante a los países en desarrollo?
- ¿Están preparados los países en desarrollo para asumir el liderazgo?
- ¿Rinde cuentas la financiación de la adaptación a los más necesitados?

Estos elementos de la financiación de la adaptación están intrínsecamente relacionados. El objetivo final debe ser permitir que los más vulnerables al cambio climático, junto con sus gobiernos, dirijan la forma en que se utiliza la financiación para la adaptación y se garantice que sus necesidades sean atendidas.

Facilitar la apropiación nacional

¿Están los proveedores de financiación poniendo al volante a los países en desarrollo?

Si la financiación para la adaptación se canaliza sorteando, en lugar de fortaleciendo, las estructuras y estrategias gubernamentales existentes, puede que impida el desarrollo de la capacidad de los gobiernos y la importante tarea de fortalecer el compromiso entre la ciudadanía y sus gobiernos. Una gobernanza eficaz y participativa de la financiación para la adaptación depende en parte de si la financiación internacional promueve o impide el desarrollo y la implementación de estrategias lideradas por los países.

Quienes aportan la financiación suelen dudar a la hora de ceder a los países demasiado control sobre los procesos. Esto puede deberse a la falta de confianza en la capacidad de los gobiernos para administrar eficazmente los fondos o abordar los problemas clave de rendición de cuentas, especialmente en los estados frágiles. Sin embargo, en la mayoría de los países, si no se dan los pasos para desarrollar la apropiación nacional sólo se mantendrá el statu quo y no se logrará construir la capacidad necesaria.

Los indicios en diversos países sugieren que quienes aportan la financiación sólo lograrán cambiar esta dinámica desarrollando nuevas formas de financiación y comprometiéndose con los países.

Cuadro 1: El equilibrio entre capacidad y apropiación

El asunto de la apropiación nacional, incluyendo el liderazgo de los gobiernos, recuerda a la antigua pregunta sobre el huevo y la gallina. ¿Qué es primero: garantizar el liderazgo de los gobiernos o tener un gobierno capaz?

A menudo, los gobiernos aún no están preparados para asumir la tarea de desarrollar estrategias nacionales, coordinar los flujos de fondos y hacer llegar la financiación donde la adaptación al cambio climático es más necesaria. En muchos casos, el liderazgo principal en la adaptación al cambio climático se asigna a los ministerios de medio ambiente. Sin embargo, estos ministerios suelen contar con escasos recursos y son débiles políticamente. Como resultado, muchos proveedores de fondos bilaterales y multilaterales buscan canalizar sus fondos sorteando estas instituciones o ministerios débiles.

En ocasiones puede ser mejor que el apoyo no fluya a través de los gobiernos, por ejemplo en estados frágiles. Sin embargo, en la mayoría de los casos si se canalizan los fondos sorteando las estructuras gubernamentales se pierde la oportunidad de fortalecer la capacidad de los ministerios y desarrollar eficazmente el compromiso de los gobiernos con las comunidades y la sociedad civil. El reto es, en lugar de esquivar las limitaciones de capacidad y de gobernanza de los países en desarrollo, resolverlas frontalmente.

Canalizar la financiación para la adaptación a través de los gobiernos nacionales y alinearse con las prioridades de los países

La apropiación nacional está íntimamente ligada al nivel de control del gobierno sobre la forma en que se emplean los fondos. A un lado del espectro, los proveedores de financiación para la adaptación pueden asignar los fondos según sus propias prioridades o sortear completamente las estructuras gubernamentales existentes. Al otro extremo, los fondos se dan en forma de apoyo presupuestario para un país y se gastan de acuerdo con las prioridades del país.

En algunos casos, la financiación para la adaptación ha esquivado las estructuras o estrategias de los gobiernos:

- En Camboya, muchos proveedores de financiación han decidido esquivar por completo al gobierno, y en su lugar han entregado los fondos para iniciativas de adaptación al cambio climático directamente a ONG internacionales y nacionales;⁹
- En Etiopía, aunque ninguno de los proyectos se haya implementado tal y como habían sido inicialmente concebidos en el Programa Nacional de Adaptación (NAPA por sus siglas en inglés) (ver Anexo), el Fondo Mundial para el Medioambiente junto con Japón, España, Dinamarca y la Unión Europea han intervenido apoyando proyectos específicos de adaptación al cambio climático, al margen de los que están en el NAPA;¹⁰
- En Nepal, con el fin de mejorar la coordinación y alineación con el gobierno, 14 proveedores internacionales de financiación firmaron en 2009 un acuerdo con el Ministerio de Medioambiente. A pesar de haber dado este paso, la falta de confianza en el sistema público de gestión de finanzas hizo que una gran parte de los fondos se diese en forma de proyectos bilaterales, fuera del presupuesto central.¹¹

El papel de las instituciones financieras internacionales, principalmente los bancos de desarrollo, al suministrar financiación para el clima ha supuesto con frecuencia un problema. Estas instituciones han operado con frecuencia de una forma incoherente con el liderazgo de los países.

- En Nepal, el Banco Mundial, dentro del marco del Programa Piloto de Resiliencia al Clima (PPCR por sus siglas en inglés) (ver Anexo), rechazó una solicitud para canalizar los fondos del PPCR a través de un fondo fiduciario que la sociedad civil consideraba que podría ser un mecanismo accesible y transparente. El PPCR inició un proceso con escasos insumos del gobierno o alineación con el NAPA de Nepal, aunque puede acabar financiando algunas de las actividades que éste incluye;¹²
- En Bangladesh, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y el Banco Mundial trabajaron para crear un fondo fiduciario multidonante dirigido por el Banco Mundial, en lugar de por el gobierno nacional. La presión pública finalmente llevó a un cambio en la estructura, y el Gobierno de Bangladesh asumió el control de los fondos (ver Cuadro 2).¹³

En algunos casos, la forma en que se proporciona la financiación para el clima puede debilitar la capacidad del gobierno para hacer valer su liderazgo y prioridades.

- En Etiopía, los plazos internacionales para desarrollar el programa nacional de mitigación en el sector forestal obligaron a desviar los limitados recursos humanos de la finalización del plan de adaptación;¹⁴
- En Nepal el PPCR ha ofrecido préstamos para programas de adaptación, lo que ha provocado una fuerte oposición de la sociedad civil. Grupos de la sociedad civil han expresado su preocupación respecto a que los países vulnerables afectados por el cambio climático no deberían pagar los costes de la adaptación, sino que éstos deberían ser asumidos por los países desarrollados.¹⁵

Cuadro 2: El Fondo para la Resiliencia al Clima de Bangladesh

Cuando en 2008 el DFID se comprometió a financiar los esfuerzos de adaptación en Bangladesh, también desempeñó un papel central en los esfuerzos por crear un fondo fiduciario multidonante para el país. Los planes para el fondo daban inicialmente un papel central al Banco Mundial, que habría co-presidido el comité de gestión, facilitado la operación diaria del fondo y dado seguimiento a la implementación.

La sociedad civil de Bangladesh estaba muy preocupada sobre el papel del Banco Mundial, que muchos grupos veían como una interferencia con el control nacional de sus finanzas. En 2010 el Gobierno anunció que el nuevo Fondo para la Resiliencia al Clima de Bangladesh sería gestionado por el Gobierno y también incluiría a representantes de la sociedad civil. El Banco Mundial actuaría fundamentalmente como asesor técnico del Fondo.

El Fondo para la Resiliencia pretende llevar a cabo la Estrategia y el Plan de Acción nacionales para el cambio climático, que fueron revisados y adoptados en 2009. Sin embargo, el Fondo para la Resiliencia, con su financiación internacional, no se consolidará con el propio Fondo Fiduciario para el Cambio Climático de Bangladesh, que se financia íntegramente con recursos nacionales de Bangladesh. Lo que falta por ver es si se puede lograr la coherencia en esta estructura paralela.¹⁶

Mejorar la capacidad

El avance de un país para garantizar la apropiación y la atención a los grupos vulnerables con programas de adaptación puede depender de la capacidad de su gobierno, de los grupos de la sociedad civil y de sus comunidades para participar eficazmente en los procesos de financiación de la adaptación. Además del conocimiento técnico y científico sobre financiación para el clima, lo que más necesitan los gobiernos es fortalecer sus instituciones y su liderazgo.

En muchos casos, sin embargo, los procesos de financiación de la adaptación se han llevado a cabo con apoyo técnico externo, organizado por los proveedores de fondos, en lugar de por los propios gobiernos nacionales. Aunque estas decisiones de los proveedores de fondos suelen reflejar sus propias preocupaciones acerca de la

capacidad local existente, suponen una oportunidad perdida de aumentar la capacidad de los gobiernos nacionales.

- En Tayikistán, representantes del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo indicaron que su personal internacional tenía que liderar el proceso nacional del PPCR, debido a la limitada capacidad de las instituciones del gobierno y al hecho de que el puesto de dirección nacional para el cambio climático había estado vacante durante varios meses en un momento crítico para el proceso del PPCR;¹⁷
- En Nepal, el Ministerio de Medioambiente ha sido designado como la agencia líder para canalizar los fondos, lo que se podría traducir en una oportunidad para desarrollar su capacidad y fortalecer el papel del personal del ministerio en la gestión de estos procesos. Sin embargo, el DFID optó en su lugar por consultores externos y por dirigir el Programa de Acción para la Adaptación Local al margen de las estructuras del gobierno central, recurriendo a una empresa privada de consultoría y siete ONG asociadas.¹⁸

Cuadro 3: Acceso directo al Fondo para la Adaptación

Cuando se creó el Fondo para la Adaptación bajo el Protocolo de Kioto, los países en desarrollo insistieron en que se les debía proporcionar un “acceso directo”, dadas las preocupaciones sobre la ausencia de enfoques dirigidos nacionalmente así como por la proliferación de múltiples canales de fondos e instituciones intermediarias en las estructuras existentes. Los países en desarrollo ven el acceso directo como un cambio enormemente importante en la forma en que se concede la financiación para la adaptación. Hasta ahora, sin embargo, sólo tres entidades nacionales de implementación (NIE por sus siglas en inglés) han sido acreditadas por la junta directiva del Fondo para la Adaptación con la suficiente capacidad fiduciaria y de programación de la adaptación como para canalizar los fondos directamente a nivel nacional. Aunque el modelo del Fondo para la Adaptación ha sido un paso adelante muy importante, el limitado avance con las NIE hace patente la necesidad de fortalecer la capacidad de los gobiernos e instituciones de los países en desarrollo.¹⁹

Armonizar las prioridades y procesos de los proveedores de financiación

En muchos países en desarrollo, el número de canales de financiación puede incrementar la carga de los gobiernos a la hora de acceder y gestionar la financiación para la adaptación. Además, puede contrarrestar los esfuerzos orientados a coordinar estrategias nacionales y poner en práctica los planes. Esto plantea preguntas importantes acerca de la forma en que se organizan los proveedores de fondos multilaterales y bilaterales.

A veces, los proveedores de fondos bilaterales y multilaterales establecen y dirigen los procesos de coordinación en los países en desarrollo. Esto puede facilitar el intercambio de información sobre las prioridades y enfoques de los distintos proveedores de fondos y, a largo plazo, puede mejorar la coordinación de los canales de financiación y minimizar la carga para los gobiernos de los países en desarrollo.

Por ejemplo, en un intento de aumentar la coordinación entre los proveedores de financiación en Bangladesh, se creó el Fondo para la Resiliencia al Cambio Climático para reunir a los proveedores de financiación bilaterales y multilaterales junto con el gobierno nacional y la sociedad civil (ver Cuadro 2). Lo importante es que el Fondo de Resiliencia va a ser dirigido por el gobierno nacional, tras un amplio debate sobre su gestión. Sin embargo, sigue estando separado del Fondo Fiduciario para el Cambio Climático, que está financiado con recursos nacionales.²⁰

Aunque los esfuerzos de coordinación entre los proveedores de financiación pueden ser útiles, también tienen limitaciones evidentes. Es esencial que dicha coordinación no sustituya a los esfuerzos por poner al volante a los países y al establecimiento de mecanismos de coordinación en el ámbito nacional.

Construir el liderazgo nacional

¿Están los países en desarrollo listos para dirigir?

Para garantizar que la financiación para la adaptación responda realmente a las necesidades de los más vulnerables al cambio climático, los países en desarrollo deben actuar de forma asertiva y establecer formas de canalizar los recursos eficazmente.

Para ello, se necesita contar con una estrategia nacional clara y un plan de implementación en marcha para las actividades de adaptación al cambio climático y de creación de resiliencia, así como con sistemas capaces de llevar a cabo los programas de adaptación y manejar los procedimientos financieros. Además, los países en desarrollo deben establecer procesos que garanticen una plena rendición de cuentas ante la sociedad civil y las comunidades vulnerables.

Abordar los desafíos de la planificación e implementación de la adaptación es una tarea fundamental que deben llevar a cabo los gobiernos nacionales para dar respuesta a las personas a quienes el cambio climático golpea con más fuerza. Esto va a exigir un alto nivel de participación nacional en la adaptación, que se superpone con el proceso nacional para gestionar la financiación para la adaptación, aunque no se trata de procesos idénticos.

Si bien los países desarrollados deben proporcionar los recursos para contribuir a hacer posibles esos esfuerzos, los gobiernos de los países en desarrollo deben estar listos para transformar este potencial en una realidad.

Liderazgo

Identificar e impulsar el liderazgo nacional constituye una tarea fundamental de los gobiernos. Lograrlo puede mejorar su capacidad de participar conjuntamente con los proveedores de financiación para desarrollar y supervisar una estrategia de adaptación eficaz.

Las instituciones y estructuras específicas dentro del gobierno que desempeñan una función de liderazgo varían según las circunstancias de cada país (ver Tabla 1). En muchos países, incluidos Bangladesh, Camboya, Nepal y Vietnam, los ministerios de medioambiente han heredado una importante responsabilidad sobre la planificación de la adaptación al cambio climático y la implementación de la financiación.²¹

Sin embargo, otros ministerios y agencias también pueden desempeñar funciones de liderazgo. Por ejemplo, en Colombia, el principal candidato para gestionar la adaptación para el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres es la Dirección de Gestión del Riesgo

bajo el Ministerio de Justicia e Interior, en lugar del Ministerio de Medioambiente.²²

Tabla 1: Instituciones del gobierno que lideran sobre cambio climático	
<i>Bangladesh</i>	El Ministerio de Medioambiente y Bosques dirige la implementación de la Estrategia y el Plan de Acción para el Cambio Climático de Bangladesh ²³
<i>Camboya</i>	El Ministerio de Medioambiente se ocupa del cambio climático ²⁴
<i>Etiopía</i>	La Autoridad de Protección Medioambiental (EPA) es un organismo independiente regulador y de seguimiento, que se ocupa de coordinar las actividades del Gobierno de Etiopía sobre cambio climático e informa directamente al primer ministro ²⁵
<i>Nepal</i>	El Ministerio de Medioambiente está dentro del Secretariado del Consejo de Cambio Climático, bajo la Oficina del Primer Ministro ²⁶
<i>Filipinas</i>	La Comisión de Cambio Climático se encarga de la integración eficaz de políticas y de la coordinación entre agencias ²⁷
<i>Tayikistán</i>	El primer ministro adjunto dirige el Programa Piloto para la Resiliencia al Clima (PPCR). El punto focal para el PPCR es el Director Adjunto del Departamento de Medioambiente, bajo la Oficina del Presidente ²⁸
<i>Vietnam</i>	El Ministerio de Recursos Naturales y Medioambiente es la agencia líder del Programa Nacional para responder al Cambio Climático ²⁹

Elegir una institución para que actúe como agencia líder puede acarrear problemas importantes de perfil político y de capacidad. En ocasiones, la falta de capacidad institucional en la agencia líder nacional para el cambio climático -usualmente un ministerio de medioambiente- puede deberse a la falta de voluntad política en el gobierno central para delegar la autoridad en la toma de decisiones de forma efectiva.

Por ejemplo, en Etiopía, la Autoridad de Protección Medioambiental (EPA por sus siglas en inglés) fue únicamente designada para coordinar la implementación del NAPA una vez que el plan ya había sido desarrollado.³⁰ A la EPA le preocupaba que el enfoque del NAPA, centrado en proyectos, no fuese la forma más adecuada de fortalecer la resiliencia en el país, y desde entonces comenzó a desarrollar un nuevo Programa Nacional de Adaptación, que trata de incorporar los planes de los ministerios y de los Estados regionales.

En muchos países, el ministerio de medioambiente no está preparado para manejar la enorme tarea de gestionar los procesos de financiación de la adaptación sin recibir un apoyo importante para reforzar sus capacidades y para su desarrollo institucional.

Éste es el caso de Vietnam, donde el Ministerio de Recursos Naturales y Medioambiente (MONRE por sus siglas en inglés) cuenta con un limitado poder de coordinación dentro del gobierno;³¹ y Nepal, donde la Autoevaluación de la Capacidad Nacional, preparada por la

Convención Marco de la ONU para el Cambio Climático, indicó que el Ministerio de Medioambiente carecía de capacidad técnica y operativa adecuada.³²

Cuando otros ministerios y agencias distintos al ministerio de medioambiente desempeñan una función fiduciaria, de planificación o de coordinación líder dentro del gobierno, el ministerio de medioambiente a menudo puede estar mejor situado para gestionar las actividades de seguimiento y evaluación, u otras funciones complementarias.

Sin embargo, permitir que los fondos esquiven las estructuras gubernamentales existentes o no se coordinen con los ministerios importantes, como el ministerio de finanzas o de planificación, podría desviar la forma en que se gastan los fondos. Incluso con un fuerte proceso de coordinación dentro del gobierno, existe el riesgo de que los fondos puedan desviarse según las distintas prioridades de agencias individuales.

Coordinación

La adaptación al cambio climático es un complejo desafío multisectorial que requiere la atención de varias ramas del gobierno trabajando en asuntos que van desde la pobreza hasta la agricultura o la salud. Aunque es importante que haya un liderazgo claro, se necesita un conjunto de agencias para desarrollar por completo e implementar una amplia estrategia de adaptación.

Como resultado, los gobiernos se enfrentan al reto de la coordinación al desarrollar y aprobar las estrategias nacionales, asignar presupuestos entre los ministerios de implementación y vincular la toma de decisiones a las necesidades de los gobiernos locales.

Con el fin de abordar estos retos, algunos países han establecido órganos nacionales de coordinación, adaptados a la estructura particular de cada gobierno. No obstante, estos esfuerzos no siempre resuelven el dilema de la coordinación.

- En Bangladesh, el Fondo Fiduciario para el Cambio Climático supervisa los recursos generados nacionalmente para la adaptación y otros programas climáticos. El Fondo Fiduciario reúne a la oficina del Presidente con elementos clave del Ministerio de Medioambiente y Bosques, otros ministerios y la sociedad civil;³³
- En Vietnam, el Programa Nacional para responder al Cambio Climático, dirigido por el MONRE, ha trabajado para establecer una coordinación eficaz. No obstante, el proceso de coordinación nacional ofrece escasas oportunidades para que los niveles inferiores del gobierno puedan aportar insumos. En contraste, los planes nacionales de desarrollo están más descentralizados que el proceso de planificación para el clima;³⁴
- El reto de la coordinación suele hacerse evidente cuando las múltiples agencias no actúan de forma adecuada. Tanto en Camboya como en Tayikistán, se requirió a ministerios aparte de la agencia

líder que estableciesen unidades de cambio climático o puntos focales, con el fin de implementar un proceso nacional; sin embargo, al no lograrlo se crearon cuellos de botella.³⁵

Cuadro 4: Lecciones del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria

El modelo para diseñar y supervisar la financiación en el ámbito nacional fue desarrollado por el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, y ofrece algunas lecciones clave para financiar la adaptación al cambio climático. Aunque lejos de ser perfectos, los Mecanismos de Coordinación Nacional (CCM por sus siglas en inglés) son un modelo importante para llevar a cabo una coordinación dirigida por los países con la participación de la sociedad civil y las comunidades afectadas.³⁶

Los CCM actúan como el principal órgano de toma de decisiones sobre el Fondo en el país, identificando las prioridades nacionales y coordinando el envío de una sola “Propuesta nacional coordinada”. Los CCM incluyen a representantes de un amplio abanico de actores del gobierno, de los fondos multilaterales y bilaterales, de las ONG y organizaciones de base comunitaria, de las personas que viven con las enfermedades comprendidas en el Fondo y del sector privado.

La inclusión de la sociedad civil, tanto dentro como fuera de los CCM, ha desempeñado un papel importante para incrementar la capacidad y eficacia de los mecanismos de coordinación.³⁷ Una reciente revisión realizada por el propio Fondo Mundial encontró que la representación de la sociedad civil en promedio era justo del 40 por ciento, que es la meta de representación establecida por el Fondo Mundial.³⁸

No obstante, en muchos países aún existen debilidades respecto a los CCM. Sólo la mitad de los CCM que revisaron el Fondo Mundial alcanzaban la meta del 40 por ciento de representación de la sociedad civil. La representación variaba desde apenas un 17 por ciento en Tayikistán, y estaba por debajo del 40 por ciento en países como Camboya y Etiopía.³⁹

También se han detectado disparidades dentro de la sociedad civil. En algunos países, la participación de la sociedad civil ha estado dominada por redes y organizaciones paraguas con sede en la capital.⁴⁰ La participación de personas que viven con el VIH/SIDA, la tuberculosis o la malaria históricamente ha sido débil, aunque ahora alcanza el 8 por ciento de los representantes. Un tercio de los participantes en los CCM son mujeres,⁴¹ y sin embargo sólo el 22 por ciento de los presidentes de CCM son mujeres.

Otros retos han aflorado también a la superficie, incluyendo el potencial conflicto de intereses, con los ministerios que dirigen la implementación a menudo presidiendo los CCM, y los representantes de la sociedad civil, que suelen depender de la financiación de los gobiernos.

El Fondo Mundial y los propios CCM han tratado de resolver algunas de estas deficiencias de las siguientes formas:

- Ampliando la capacidad, mediante la creación de secretarías en los ministerios dedicadas a tiempo completo a apoyar el trabajo de los CCM, mejorando de ese modo su eficacia;⁴²

- Mejorando los vínculos entre el gobierno y la sociedad civil, al desarrollar un sistema de “financiación de doble vía” a través del cual se designa al

menos a un receptor principal gubernamental y a otro no gubernamental para dirigir la implementación del programa;⁴³

– Involucrando a las poblaciones afectadas, sobre todo a las mujeres. El Fondo Mundial ha adoptado estrategias orientadas a promover la igualdad de género en sus programas.⁴⁴

Un comité del Fondo Global también ha propuesto nuevas directrices para los CCM, que exigirían explícitamente un proceso transparente y documentado para revisar las solicitudes de fondos, incluyendo la participación de grupos de poblaciones afectadas, así como un proceso transparente y documentado para la selección de los representantes no gubernamentales a través de sus propios miembros.

Coherencia

La herramienta ideal de coordinación utilizada por los gobiernos es una política o estrategia nacional que articule las prioridades de adaptación y los proyectos en respuesta a los impactos particulares del cambio climático en cada país. Aunque varios países en desarrollo han formulado sus estrategias, la mayoría sigue teniendo dificultades para actualizarlas e implementarlas, debido a la falta de capacidad y coordinación, así como a otras limitaciones.

La eficacia de una política o estrategia nacional de adaptación al cambio climático se puede medir viendo en qué medida está integrada en el plan nacional de desarrollo. Cuando los asuntos sobre el cambio climático son una parte central de los planes de desarrollo de un país, es menos probable que resulten marginados por los objetivos más generales. Lamentablemente, es frecuente que las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres no estén sincronizadas con los planes nacionales de desarrollo.

La coherencia entre la planificación sobre el cambio climático y el desarrollo ha mejorado moderadamente en Bangladesh. El gobierno exigió al Ministerio de Planificación que integrara un capítulo sobre cambio climático en su sexto Plan Quinquenal, aunque la adaptación no está presente de forma transversal en todo el plan.⁴⁵

Vietnam y Nepal han logrado avances al integrar la adaptación en sus estrategias nacionales de desarrollo. Aunque el borrador de los planes de desarrollo de Vietnam incluye un enfoque en la adaptación al cambio climático, se define fundamentalmente como un desafío ambiental.⁴⁶ Nepal ha integrado la planificación sobre cambio climático y sobre desarrollo a través del Plan Trienal, que también designa al Ministerio de Medioambiente como coordinador de todas las actividades relacionadas con el cambio climático.⁴⁷

Algunos países encuentran dificultades a la hora de integrar las actividades de cambio climático y las de desarrollo. El Gobierno de Etiopía ha articulado una visión clara en cuanto a que la financiación para el clima debería alinearse con su estrategia nacional, el Plan Quinquenal, gestionado por el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico y que representa el marco preferido para la ayuda al desarrollo en Etiopía. No obstante, los compromisos anteriores por

parte de los responsables de los ministerios para implementar acciones en sus ámbitos de trabajo y la ausencia de un marco claro de seguimiento para la forma en la que la financiación para el clima se utiliza en la adaptación podrían llevar a perder oportunidades para integrar la adaptación con el plan de desarrollo.⁴⁸

Otros países aún tienen que desarrollar su estrategia nacional. Por ejemplo, Camboya no cuenta con una política nacional de cambio climático más allá de su NAPA, lo que dificulta lograr la coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo Estratégico.⁴⁹

Garantizar la rendición de cuentas

¿La financiación para la adaptación rinde cuentas a quienes más la necesitan?

Con el fin de llegar a una estrategia verdaderamente dirigida a nivel nacional, la toma de decisiones sobre la financiación para la adaptación debe rendir cuentas en última instancia a las poblaciones con mayor necesidad de apoyo. En efecto, quienes resultan más afectados por el cambio climático tienen derecho a participar de lleno en la dirección del uso de los fondos para la adaptación.

Si las comunidades más vulnerables y el conjunto de la sociedad civil no se involucran como participantes plenos en el desarrollo y la implementación de los planes nacionales de adaptación, existe un riesgo real de que los fondos se empleen sin responder a la realidad en el terreno. Los gobiernos deben desempeñar un papel fundamental al garantizar que los procesos sean participativos y rindan cuentas, mientras que los proveedores internacionales de financiación deben apoyar esto en lugar de impedirlo.

Una participación significativa

La participación de las comunidades vulnerables y de la sociedad civil puede diseñarse para mejorar y profundizar una estrategia de adaptación dirigida por el país, o bien darse como una idea de última hora o un gesto simbólico. Una participación verdaderamente significativa se debe traducir en aportaciones que sean visibles en el resultado final. La participación de la sociedad civil y las comunidades en las decisiones nacionales sobre la financiación para el clima varía enormemente de un país a otro. En algunos países, la participación de la sociedad civil sigue siendo muy limitada.

- En Camboya, a los grupos de la sociedad civil que fueron consultados para desarrollar el NAPA se les pidió que reaccionasen ante un documento de proyecto casi finalizado, en lugar de invitarlos a ofrecer sus aportaciones en una fase más temprana;⁵⁰
- En Tayikistán, los participantes de la sociedad civil sólo fueron invitados a las últimas etapas de consulta del NAPA, y no tuvieron acceso previo a documentación relevante;⁵¹
- En Bangladesh, el Ministerio de Medioambiente y Bosques emitió una solicitud de propuestas de proyectos sin identificar ni revelar sus criterios, lo que resultó en el envío de 3.700 proyectos. Posteriormente, los medios revelaron que el Fondo Fiduciario para el Cambio Climático había seleccionado 20 proyectos, pero el gobierno no hizo pública esta información.⁵²

En algunos casos se han dado pasos importantes hacia una participación significativa, incluyendo la creación de procesos

formalizados. Lo que queda por ver es cómo resultan estos esfuerzos por promover la participación de la sociedad civil, y en qué medida se incorporarán las necesidades de las poblaciones vulnerables en la planificación e implementación de la adaptación.

- En Nepal, el proceso del NAPA incluyó una amplia consulta con las comunidades vulnerables. Se organizaron grupos de trabajo temáticos, dirigidos por ministerios del gobierno, y participó una amplia gama de representantes de la sociedad civil, incluyendo a ONG y académicos. Estos grupos de trabajo temáticos se reunieron con las comunidades vulnerables de todo el país e incorporaron sus puntos de vista;⁵³
- La sociedad civil en Bangladesh ocupa dos de los 17 asientos en la junta del Fondo Fiduciario para el Cambio Climático. Sin embargo, estos dos representantes de la sociedad civil tienen un plazo límite de tres años, mientras que otros miembros no tienen un plazo definido;⁵⁴
- En Bangladesh, las organizaciones de la sociedad civil presionaron activamente al gobierno para que revisara el primer borrador de la Estrategia y el Plan de Acción sobre Cambio Climático para Bangladesh (BCCSAP). El primer plan fue rechazado posteriormente por un panel gubernamental de alto nivel y sustituido por una nueva estrategia que incorporaba algunos de los puntos de vista de la sociedad civil;⁵⁵
- En Etiopía, un foro externo al gobierno sobre cambio climático ha reunido a representantes de los ministerios del gobierno y de la sociedad civil (ver Cuadro 5). Aunque no se trata de un órgano formal nacional de planificación o implementación, puede contribuir a incrementar la coordinación y la participación de los distintos actores.⁵⁶

Cuadro 5: El Foro sobre Cambio Climático de Etiopía (CCF-E)

El Foro sobre Cambio Climático de Etiopía (CCF-E) es un grupo de representantes que actúan a título individual. Pertenecen al gobierno, organizaciones de la sociedad civil, agencias de la ONU, embajadas, agencias de financiación bilaterales y multilaterales, instituciones de investigación y académicas y a la comunidad empresarial, y se reúnen con regularidad para debatir sobre las respuestas nacionales al cambio climático. Cuando se estableció, el CCF-E estaba presidido por el ministro del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el anfitrión era Oxfam América. Actualmente el CCF-E es una organización independiente con un secretariado, que trata de apoyar la coordinación política entre todas las partes interesadas mediante consultas nacionales, así como con el desarrollo de políticas, y también es un centro de información y datos sobre cambio climático.⁵⁷ Aunque no se trata de un órgano formal para la planificación e implementación nacional, el CCF-E puede servir como modelo para reunir a las diferentes partes interesadas y ayudar a orientar los esfuerzos de adaptación.

Llegar a las comunidades vulnerables

Una pregunta clave respecto a la participación de la sociedad civil es quiénes son exactamente los que participan. La sociedad civil en los países en desarrollo –tales como las ONG nacionales e internacionales, las organizaciones de base comunitaria, el sector privado, los sindicatos, las organizaciones de mujeres y el mundo académico– no es en absoluto homogénea en sus puntos de vista.

Además, aunque muchas organizaciones de la sociedad civil pueden ofrecer una conexión con los grupos vulnerables y transmitir sus puntos de vista, así como establecer vínculos entre los gobiernos y las comunidades locales, aquéllas que tienen su sede en las capitales no siempre representan adecuadamente los intereses de las comunidades locales vulnerables, especialmente las que se encuentran en zonas rurales, tales como los pequeños agricultores y agricultoras. En efecto, la participación de las comunidades vulnerables y de grupos como éstos suele ser muy limitada.

- En Bangladesh, aunque las mujeres y los hombres que trabajan en la pesca se encuentran entre los grupos más vulnerables, no han sido incluidos en la política nacional de adaptación al cambio climático ni en el PPCR nacional;⁵⁸
- Los documentos oficiales de proyectos para los planes de adaptación al cambio climático en Camboya señalan que existe la necesidad de comunicarse con las comunidades rurales con el fin de recopilar información sobre su percepción de los impactos potenciales, así como sus sugerencias sobre cómo responder. Sin embargo, no existe evidencia de que este nivel de consulta se haya dado en la práctica.⁵⁹
- Por el contrario, en Nepal, el proceso del NAPA se ha llevado a cabo incorporando los puntos de vista de la comunidad local a través de un conjunto de grupos de trabajo temáticos. La iniciativa del Plan de Acción Local para la Adaptación en Nepal también puede ofrecer oportunidades importantes para que las comunidades vulnerables den forma a los planes de adaptación en el país. No obstante, hasta ahora no se ha vinculado a los procesos nacionales.⁶⁰

Los modelos de participación en otros sectores, entre ellos el de reducción del riesgo de desastres o el SIDA, pueden aportar lecciones importantes para la financiación de la adaptación (ver Cuadro 6).

Cuadro 6: Un modelo de participación en El Salvador

En El Salvador, las prácticas de reducción de desastres se combinan con la formación en defensa de los intereses para garantizar que las comunidades puedan presentar sus preocupaciones a los responsables de la toma de decisiones. Esta postura ha hecho posible que las evacuaciones durante las emergencias sean más rápidas y efectivas; que la incidencia política a los gobiernos locales para la construcción de proyectos de mitigación resulte exitosa; y que aumente la concienciación sobre la vulnerabilidad de las comunidades marginales rurales y urbanas en los ámbitos local, municipal y nacional.

Se han formado más de 100 comités de protección civil comunitaria que trabajan en los ámbitos local y municipal para reducir el riesgo de desastres. Cada comunidad cuenta con un plan de emergencia y un mapa de riesgos. Mientras, los comités municipales -encabezados por el alcalde y donde participan las instituciones del gobierno, las ONG y los líderes comunales- reciben formación y apoyo. Los comités de protección civil comunitaria están vinculados al comité municipal, y de ese modo ofrecen un mecanismo para que las ONG asociadas y los líderes comunales trabajen junto con el gobierno local y también hacen recomendaciones a estos líderes. A su vez, el proceso municipal está vinculado al sistema nacional de protección civil.⁶¹

Igualdad de género y liderazgo de las mujeres

La vulnerabilidad no sólo la determinan los impactos físicos del cambio climático, sino también las circunstancias subyacentes sociales, económicas, étnicas y de otro tipo que condicionan los riesgos relacionados con el clima.⁶² Las mujeres, que se encuentran entre los grupos más vulnerables a los impactos del cambio climático, han sido por mucho tiempo ignoradas en los procesos de financiación del clima aunque estén a menudo en una mejor posición para contribuir al desarrollo de la resiliencia en las comunidades y a la adaptación al cambio climático.⁶³

En todos los países estudiados se ha observado que los impactos del cambio climático golpean de forma desproporcionada a las mujeres y niñas. Para responder a esto, algunos gobiernos han identificado a las mujeres como un grupo vulnerable, mientras que otros han avanzado más al reconocer el importante papel de liderazgo que desempeñan las mujeres. Sin embargo, este reconocimiento inicial no se ha traducido aún en avances concretos para las mujeres.

- Aunque el NAPA de Etiopía señala la necesidad de integrar el enfoque de género en todas las actividades de desarrollo, el plan no contiene recomendaciones específicas;⁶⁴
- En Bangladesh, el BCCSAP incluye a las mujeres y los niños como los grupos más vulnerables en términos de seguridad alimentaria, protección social y salud. Sin embargo, el plan no aborda las causas de raíz de estos desafíos mediante medidas específicas con visión de género;⁶⁵
- La primera misión conjunta del PPCR a Tayikistán tuvo en cuenta las necesidades y la participación de los grupos vulnerables, incluyendo a las mujeres. No obstante, no hubo suficiente análisis de género en el plan de adaptación al cambio climático resultante, y los proyectos seleccionados no estaban basados en las diferentes necesidades según el género.⁶⁶

Aunque es posible utilizar objetivos, indicadores y datos específicos para el género con el fin de medir y garantizar la provisión de financiación para las mujeres y los hombres, generalmente están ausentes en las estrategias nacionales de cambio climático.

Los ministerios que se ocupan de los asuntos sobre mujeres o de género no suelen participar en los procesos de toma de decisiones sobre

cambio climático por varios motivos, entre ellos el hecho de no ser invitados, su limitado alcance y capacidad operativa, o un mandato que no incorpora el cambio climático. Estas instituciones necesitan apoyo para desarrollar sus capacidades, con el fin de participar en la toma de decisiones sobre cambio climático.

- En Nepal, el Ministerio de la Mujer y la Comisión de la Mujer recientemente se han unido al marco de múltiples actores constituido como parte del desarrollo del NAPA para Nepal, conocido como el Comité multi-actor de coordinación de iniciativas sobre cambio climático;⁶⁷
- Aunque el Ministerio de Asuntos de la Mujer en Etiopía desempeña un papel limitado respecto al cambio climático debido a su falta de capacidad, la EPA ha comenzado a incluir al Ministerio en las discusiones nacionales sobre cambio climático; y podría jugar un papel importante presentando las prácticas de adaptación al cambio climático que están encabezadas por mujeres.⁶⁸

A medida que cobran velocidad los mecanismos para la financiación de la adaptación al cambio climático, en particular el Fondo Verde para el Clima, el flujo de fondos hacia los países en desarrollo plantea al mismo tiempo un verdadero reto y una gran oportunidad. Si se aprovecha, éste puede ser el momento en que la financiación para la adaptación se dirija hacia los países de forma que responda a las necesidades de quienes son golpeados más duramente por el cambio climático.

Para aprovechar esta oportunidad, no obstante, está claro que deben hacerse correcciones importantes en el camino a seguir, tanto por parte de los proveedores de financiación como por los gobiernos nacionales.

- La financiación para la adaptación suele esquivar a los gobiernos mediante múltiples canales descoordinados, no está alineada con los planes nacionales de adaptación o de desarrollo ni con las inversiones destinadas a mejorar la capacidad nacional;
- En el ámbito nacional, aunque los gobiernos están comenzando a poner en marcha las primeras estructuras y estrategias para manejar la financiación para la adaptación, sigue habiendo una falta de liderazgo claramente identificado y una adecuada coordinación y coherencia entre gobiernos. La falta de capacidad en muchos contextos de países en desarrollo suele socavar sus esfuerzos;
- Y lo más importante, todavía no se ha logrado una verdadera participación y rendición de cuentas que involucre a la sociedad civil y las comunidades vulnerables en muchos países en desarrollo. Esto sucede especialmente en el caso de las mujeres.

La situación a la que se enfrentan quienes son golpeados con mayor dureza por el cambio climático exige un cambio de rumbo. Un hito clave de ese nuevo rumbo que se debe alcanzar urgentemente es el desarrollo e implementación de estrategias de adaptación dirigidas nacionalmente, con planes que respondan a las necesidades de los más vulnerables. Los proveedores de financiación para la adaptación y los gobiernos nacionales pueden hacer que esto sea una realidad si actúan ahora sobre las recomendaciones que se proponen a continuación.

Los proveedores de financiación internacionales deben poner al volante a los países en desarrollo

La financiación para la adaptación debe ser proporcionada de manera predecible y estar alineada con una estrategia o plan de adaptación dirigido nacionalmente

Para permitir el liderazgo de los países, la financiación internacional para la adaptación al cambio climático debe servir para financiar las prioridades nacionales, basándose en una estrategia o un plan de adaptación dirigido por los propios países.

El gobierno nacional debe dirigir el desarrollo y la implementación de una estrategia o plan nacional de adaptación, basándose en un proceso participativo y que rinda cuentas, y garantizando que se atiendan las necesidades de las mujeres.

La financiación debe proporcionarse a los países de forma predecible y coherente, con el fin de permitir una planificación eficaz y un presupuesto para la puesta en práctica de la estrategia o plan de adaptación. Los detalles específicos respecto a todos los fondos aportados deben ser públicos y transparentes.

Con el fin de minimizar los costes de transacción y garantizar la coherencia con la estrategia de adaptación del país, la financiación debe coordinarse y canalizarse a través de un canal coherente y consolidado. El Fondo Verde para el Clima debe proporcionar la mayor parte de la financiación para la adaptación.

La financiación internacional para la adaptación debe entregarse a una entidad nacional

Los fondos deben entregarse a una entidad nacional, integrada o dirigida por el gobierno nacional, tal como un ministerio u otra institución elegida por el gobierno. El Fondo Verde para el Clima debe ofrecer un acceso directo a la financiación a esa entidad nacional.

Cuando sea posible, los fondos para la adaptación deben aportarse como apoyo presupuestario para llevar a cabo la estrategia nacional de adaptación.⁶⁹

En algunos casos puede ser necesario apoyar un proyecto o programa, hasta que los gobiernos sean capaces de canalizar los fondos mediante apoyo presupuestario, por ejemplo en estados frágiles o países con mecanismos inadecuados para evitar la corrupción.

Los recursos que se destinan al fortalecimiento de capacidades deben proporcionarse de forma que los países puedan desarrollar e implementar un plan o estrategia nacional de adaptación

Con el fin de contribuir a garantizar la apropiación nacional, los proveedores de financiación, en particular el Fondo Verde para el Clima, deben aportar recursos significativos para desarrollar la capacidad tanto del gobierno como de la sociedad civil de los países en desarrollo.

El desarrollo de capacidades debe abarcar competencias técnicas y científicas; capacidades menos tangibles, tales como la participación de la sociedad civil y de las comunidades; así como la infraestructura necesaria, como la capacidad para llevar a cabo sistemas de vigilancia del clima.

Los recursos para el desarrollo de capacidades deben ser proporcionados rápidamente, de forma directa y continua, con un mínimo nivel de apoyo para desarrollar y actualizar las estrategias nacionales.

Debería existir un fondo aparte, disponible para el desarrollo de capacidades de la sociedad civil y las comunidades. Este apoyo puede centrarse en fortalecer su capacidad para participar en el desarrollo de estrategias nacionales de adaptación, participar en la puesta en marcha de programas y llevar a cabo el seguimiento y la evaluación.

Los países en desarrollo deben ejercer liderazgo

Debe establecerse un liderazgo eficaz de los gobiernos para planificar la adaptación y usar la financiación, liderado por una entidad nacional claramente identificada

Aunque los gobiernos tienen que ser flexibles al diseñar sus propios enfoques, deben designar una entidad nacional, tal como un ministerio, para coordinar la financiación de la adaptación.

Esta agencia debe contar con la autoridad y capacidad funcional para actuar como el principal canal de financiación internacional para la adaptación y supervisar la puesta en marcha del marco estratégico nacional de adaptación.

Aunque los países pueden decidir consolidar la supervisión de la financiación para la adaptación y la mitigación en una sola entidad, se debe designar claramente un nivel de recursos y capacidad para financiar la adaptación.

Se debe crear un proceso eficaz de coordinación para desarrollar y supervisar una estrategia nacional de adaptación

La entidad líder para la financiación de la adaptación debe formar un consorcio con otros ministerios y agencias relevantes para desarrollar el marco estratégico nacional, con la participación de la ciudadanía y de los diferentes actores.

La estrategia nacional de adaptación al cambio climático debe integrarse con las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza; es necesario que las prioridades sean propuestas por los gobiernos locales, la sociedad civil, las comunidades locales y los grupos marginados.

La estrategia debe ser desarrollada y supervisada a través de un proceso plenamente participativo y que rinda cuentas, en el que participen la sociedad civil y las comunidades vulnerables. También debe consultarse a los parlamentos nacionales y asignarles un papel claro en el desarrollo de una estrategia nacional de adaptación.

Los planes y fondos para la adaptación deben rendir cuentas a los más vulnerables

Las estrategias para la adaptación y el uso de los fondos deben ser desarrollados e implementados por los países con una participación plena de las comunidades vulnerables y la sociedad civil, ser transparentes y rendir cuentas ante ellas

Los fondos para el clima deben priorizar y asignar claramente los recursos a aquellas áreas y poblaciones más afectadas por los riesgos relacionados con el clima y con mayor necesidad de desarrollar su capacidad de adaptación debido a su vulnerabilidad.

Desde la planificación inicial hasta la evaluación final, la participación de la sociedad civil y las comunidades vulnerables en la estrategia nacional de adaptación y en el uso de los fondos debe ser transformadora, más que cosmética, y de esa forma dar lugar a aportaciones que sean visibles en el resultado final

Para contribuir a lograrlo, la sociedad civil y las comunidades vulnerables deben estar plenamente representadas en el proceso de diseño de la estrategia nacional de adaptación y en la supervisión de su implementación. Esto debe incluir un proceso transparente, participativo e inclusivo para el seguimiento y la evaluación.

Las organizaciones de la sociedad civil y los representantes directos de las comunidades locales y los grupos marginados deben recibir un apoyo activo, de forma que sean capaces de exigir a sus gobiernos que rindan cuentas sobre los planes y el gasto en adaptación. Esto debe incluir el apoyo para establecer –o fortalecer, si ya existe– una red o coalición nacional de la sociedad civil que mantenga un estrecho contacto y facilite la participación completa en el proceso dirigido por el gobierno.

Los gobiernos y los proveedores de financiación deben atenerse al derecho público de acceso a la información, desclasificando todos los documentos importantes y publicando informes públicos de forma regular y accesible, donde se indique cómo se asignan los fondos y cualquier otra información pertinente.

Los proveedores de financiación deben garantizar que las estrategias de adaptación se desarrollen con una plena participación y rendición de cuentas, aportando también los recursos para facilitar ese proceso

Los gobiernos deben diseñar las disposiciones para la participación de la sociedad civil y las comunidades vulnerables reflejando las circunstancias nacionales. No obstante, los proveedores de financiación internacional, en especial el Fondo Verde para el Clima, deben garantizar que cada país cumpla con un conjunto de principios generales para la participación y la rendición de cuentas.

Estos principios exigirían que los puntos de vista de los diversos actores queden reflejados en la formulación e implementación de las

estrategias. Con el fin de facilitar esta participación, los proveedores de financiación deben fomentar la capacidad de los gobiernos para involucrar a los actores, mediante una financiación y apoyo técnico continuos para desarrollar la capacidad de las oficinas de los gobiernos locales y regionales que lideran la planificación y las prioridades de la adaptación.

La igualdad de género y el liderazgo de las mujeres deben ocupar un lugar central al desarrollar e implementar las estrategias nacionales

Las mujeres deben ser una prioridad en la financiación para el clima, sobre todo por su mayor vulnerabilidad a los riesgos asociados al clima y por su potencial sin explotar para liderar soluciones relacionadas con el clima. En las estrategias nacionales sobre el clima, los objetivos e indicadores específicos de género deben ser componentes esenciales. Los ministerios de la mujer y las unidades de género dentro de los ministerios deben desempeñar un papel más central en los procesos de financiación para el clima, y establecer el cambio climático como un elemento esencial de su mandato. Para estos departamentos y dependencias, así como para las organizaciones nacionales de mujeres y los expertos sobre cuestiones de género, debería estar disponible un proceso sistemático de desarrollo de capacidades.

Anexo

Programas Nacionales de Adaptación

Entre 2004 y 2010, 45 países prepararon y enviaron sus Programas Nacionales de Adaptación (NAPA por sus siglas en inglés) al Fondo para los Países Menos Desarrollados (FPMA) gestionado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM). En línea con una decisión tomada en 2001 por la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los NAPA tienen como objetivo identificar las actividades prioritarias que responden a las necesidades urgentes e inmediatas del país para adaptarse al cambio climático –aquellas cuyo retraso incrementaría la vulnerabilidad y/o los costes en una etapa posterior. En diciembre de 2010, las partes de la CMNUCC acordaron un nuevo Marco para la Adaptación y un proceso para permitir a los PMA formular planes nacionales de adaptación basándose en el proceso del NAPA.

http://unfccc.int/national_reports/napa/items/2719.php

El Programa Piloto de Resiliencia al Clima

El Programa Piloto de Resiliencia al Clima del Banco Mundial (PPCR por sus siglas en inglés) forma parte del Fondo Estratégico para el Clima (SCF por sus siglas en inglés), un fondo fiduciario multidonante dentro de los Fondos de Inversión para el Clima (CIF por sus siglas en inglés). El objetivo del PPCR es desarrollar la resiliencia al cambio climático, integrando la adaptación en los planes y políticas nacionales de desarrollo. El programa ha invitado a participar a nueve países y dos regiones (Caribe y Pacífico), y pretende basarse en los NAPA. La primera fase de diseño de la financiación apoya el desarrollo de capacidades, la sensibilización, la coordinación y la planificación, y la segunda fase de implementación proporciona asistencia técnica y una combinación de donaciones y préstamos altamente concesionales para apoyar la inversión en sectores prioritarios.

<http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/ppcr>

Notas

- ¹ Abed, S.I. (2011) 'Wither Happiness'. Kaiser Jahan Kony (con apoyo de Oxfam), Dhaka, Bangladesh.
- ² Oxfam (2010) 'La ayuda del siglo XXI: Reconocer los éxitos, superar los fracasos', Informe137, Oxfam.
- ³ Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness (2008) 'Civil Society and Aid Effectiveness: An Exploration of Experience and Good Practice'. Ver también World Bank (2005) 'Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations', the World Bank, p. 26; y Christian Aid (2001) 'Ignoring the Experts: Poor People's Exclusion from Poverty Reduction Strategies', Christian Aid.
- ⁴ The World Bank (2008) 'Accra Agenda for Action', <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf> (last accessed 20 April 2011).
- ⁵ IDD and Associates (2006) 'Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report', OECD/DAC, Birmingham, UK.
- ⁶ Global Network of Civil Society Organizations for Disaster Risk Reduction (2009) 'Views from the Frontline: A Local Perspective of Progress Towards Implementation of the Hyogo Framework for Action', <http://www.globalnetwork-dr.org/images/reports/vffullreport0609.pdf> (last accessed 20 abril 2011).
- ⁷ The Global Fund (2005) 'Revised Guidelines on the Purpose, Structure, Composition and Funding of Country Coordinating Mechanisms and Requirements for Grant Eligibility', para. 3.
- ⁸ Oxfam ha realizado una investigación preliminar en Camboya, Etiopía, Nepal, Bangladesh, Vietnam, Tayikistán y Filipinas, una investigación mundial sobre los Programas Nacionales de Adaptación de la CMNUCC y el Programa Piloto de Resiliencia al Clima del Banco Mundial, que incluyó a otros países adicionales, además de una investigación mundial sobre los mecanismos de coordinación nacional del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.
- ⁹ A.M. Kleymeyer (2011a) 'Cambodia Country Brief', informe de investigación interno.
- ¹⁰ A.M. Kleymeyer (2011b) 'Ethiopia Country Brief', informe de investigación interno.
- ¹¹ K. Wiseman and R. Pandit Chhetri (2011) 'Governance of Climate Change Adaptation Finance: Nepal', Informe de Investigación de Oxfam.
- ¹² Ibid.
- ¹³ M Iqbal Ahmed (2010a) 'Governance of Climate Change Financing: A Case Study on Policy and Practices in Bangladesh', Informe de Investigación de Oxfam
- ¹⁴ Kleymeyer 2011b, op. cit.
- ¹⁵ Wiseman and Pandit Chhetri 2011, op. cit.
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ Oxfam (2011) 'Climate Change Investment Through the Pilot Programme for Climate Resilience in Tajikistan', Informe de Investigación de Oxfam.
- ¹⁸ Wiseman and Pandit Chhetri 2011, op. cit.
- ¹⁹ Adaptation Fund (2010) 'Report of the Twelfth Meeting of the Adaptation Fund Board', http://www.adaptation-fund.org/system/files/AFB_12-Report.pdf (consultado por última vez el 20 de abril de 2011).
- ²⁰ Oxfam (2010a), op. cit.
- ²¹ Ver Oxfam 2010a, op. cit., para Bangladesh; Kleymeyer 2011a, op. cit., para Camboya; Wiseman y Pandit Chhetri 2011, op. cit., para Nepal; y Oxfam (2010b), Adaptation, Finance, and Viet Nam Climate Policy, Informe de Investigación de Oxfam, Noviembre de 2010.
- ²² La Dirección de Gestión del Riesgo (DGR) es responsable de dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SNPAD), proponer políticas nacionales relativas a la gestión del riesgo, difundir y dar seguimiento al Plan Nacional, apoyar a las agencias relevantes que forman parte del Sistema Nacional, obtener los recursos nacionales e internacionales para el Fondo Nacional de Calamidades así como gestionarlo, entre otras responsabilidades (ver http://www.sigpad.gov.co/sigpad/paginas_detalle.aspx?idp=100). Como parte de sus recomendaciones para ayudar a Colombia a evitar otro desastre causado por los riesgos relacionados con el clima como el que el país sufrió en 2010-11, Oxfam está pidiendo a la DGR que asuma un rol más fuerte en el desarrollo e implementación de la política y la estrategia nacionales de adaptación (ver <http://www.oxfam.org/es/policy/colombia-inundaciones-como-evitar-otro-desastre>).
- ²³ Oxfam 2010a, op. cit.
- ²⁴ Kleymeyer 2011a, op. cit.
- ²⁵ Kleymeyer 2011b, op. cit.

- ²⁶ Wiseman and Pandit Chhetri 2011, op. cit.
- ²⁷ E. Santoalla (2010) 'Climate Financing in the Philippines: A Scan of Governance Mechanisms, Practices and Initiatives', Informe de Investigación de Oxfam.
- ²⁸ Oxfam 2011, op. cit.
- ²⁹ Oxfam 2010b, op. cit.
- ³⁰ Ibid.
- ³¹ Ibid.
- ³² Wiseman y Pandit Chhetri 2011, op. cit.
- ³³ Oxfam 2010a, op. cit.
- ³⁴ Ver Oxfam (2010b).
- ³⁵ Kleymeyer 2011a, op. cit., para Camboya; y Oxfam 2011, op. cit., para Tayikistán.
- ³⁶ The Global Fund (fecha no disponible) 'Framework Document of the Global Fund to Fight AIDS Tuberculosis and Malaria', http://www.theglobalfund.org/documents/TGF_Framework.pdf (consultado por última vez el 20 de abril 2011).
- ³⁷ The Global Fund (2008) 'Country Coordinating Mechanisms: Oversight Practice'.
- ³⁸ The Global Fund (2005) 'Revised Guidelines on the Purpose, Structure, Composition and Funding of Country Coordinating Mechanisms and Requirements for Grant Eligibility', para. 13.
- ³⁹ The Global Fund (2008a) 'Country Coordinating Mechanisms: Governance and Civil Society Participation'.
- ⁴⁰ K. Nichols, African Services Committee, entrevista telefónica con los autores.
- ⁴¹ The Global Fund (2010) 'CCM Gender Balance for QTR 2, 2010 - Global and Regional Perspectives', <http://www.theglobalfund.org/documents/ccm/CCMgraphs/CCM%202010%20QTR%202%20Gender%20Balance%20Global%20and%20Regional.pdf> (consultado por última vez el 20 de abril de 2011).
- ⁴² The Global Fund 2008, op. cit.
- ⁴³ The Global Fund (2010a) 'Dual Track Financing Information Note'.
- ⁴⁴ The Global Fund (2008b) 'The Global Fund's Strategy for Ensuring Gender Equality in the Response to HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria (The Gender Equality Strategy)'.
- ⁴⁵ Oxfam 2010a, op. cit.
- ⁴⁶ Oxfam 2010b, op. cit.
- ⁴⁷ Wiseman and Pandit Chhetri 2011, op. cit.
- ⁴⁸ Kleymeyer 2011b, op. cit.
- ⁴⁹ Kleymeyer 2011a, op. cit.
- ⁵⁰ Ibid.
- ⁵¹ Oxfam 2011, op. cit.
- ⁵² Oxfam 2010a, op. cit.
- ⁵³ Wiseman y Pandit Chhetri 2011, op. cit.
- ⁵⁴ Oxfam 2010a, op. cit.
- ⁵⁵ Ibid.
- ⁵⁶ Kleymeyer 2011b, op. cit.
- ⁵⁷ Ibid.
- ⁵⁸ Oxfam 2010a, op. cit.
- ⁵⁹ Kleymeyer 2011a, op. cit.
- ⁶⁰ Wiseman y Pandit Chhetri 2011, op. cit.
- ⁶¹ Oxfam (2011b) 'Successful Capacity-Building Approaches: Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction', informe no publicado.
- ⁶² M.L. Parry et al. (2007) 'Summary for Policymakers', in *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. M. L. Parry et. al., Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- ⁶³ L. Schalatek (2009) 'Gender and Climate Finance: Double Mainstreaming for Sustainable Development',

Heinrich Böll Stiftung North America.

⁶⁴ Kleymeyer 2011b, op. cit.

⁶⁵ Oxfam (2010a, op. cit.

⁶⁶ Ver Oxfam 2011, op. cit.

⁶⁷ Wiseman y Pandit Chhetri 2011, op. cit.

⁶⁸ Kleymeyer 2011b, op. cit.

⁶⁹ Proporcionar apoyo presupuestario a un plan nacional completo que comprende un área de trabajo particular se suele definir como "apoyo presupuestario sectorial". También puede tratarse de "apoyo presupuestario general", con un acuerdo para lograr determinadas metas u objetivos.

© Oxfam Internacional, junio de 2011

Este documento ha sido escrito por Rebecca Pearl-Martinez. Oxfam agradece la colaboración de David Waskow, Bert Maerten, Tim Gore, Senait Regassa, Le Kim Dung, Ziaul Hoque Mukta, Andy Baker, Sophoan Phean, Kalayaan Constantino, Prabin Man Singh, Edgardo Santoalla, y Kristina Gaerlan en su producción. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Esta publicación cuenta con *copyright* pero puede utilizarse libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

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

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam International bajo el ISBN 978-1-84814-884-0 en junio de 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Oxfam

Oxfam es una confederación de quince organizaciones que trabajan conjuntamente en 98 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org),
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au),
Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be),
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca),
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org),
Oxfam Alemania (www.oxfam.de),
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk),
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk),
Oxfam India (www.oxfamindia.org),
Intermón Oxfam (España) (www.intermonoxfam.org),
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org),
Oxfam México (www.oxfammexico.org),
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz),
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl),
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

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

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Para más información escriba a cualquiera de las agencias o visite www.oxfam.org. Email: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org

