



# América Latina y el Acuerdo de París: sentando las bases para una gobernanza transnacional efectiva

*Alicia Guzmán León\**

## Introducción

El cambio climático es un fenómeno que se caracteriza por la inequidad. Los países industrializados son responsables de 75% de las emisiones mundiales acumuladas de CO<sub>2</sub> desde 1850.<sup>1</sup> Sin embargo, mientras los países con altas emisiones de gases de efecto invernadero<sup>2</sup> (GEI) percibirán las consecuencias en una intensidad menor, los países en desarrollo y, sobre todo, los más pobres son más vulnerables a sus secuelas.<sup>3</sup> De todas maneras, no habrá excepciones, cada país enfrentará las consecuencias de la inacción y/o de políticas débiles de mitigación y adaptación.

La propagación del escarabajo de pino de montaña (*Dendroctonus ponderosae*) en la provincia canadiense de Columbia Británica, es un ejemplo. Inviernos con -40 grados centígrados y veranos fríos han sido la medida de control de la plaga. Sin embargo, el cambio climático deviene en temperaturas más cálidas que permiten la expansión de esta. Más del 75% del volumen de los pinos ha desaparecido, es decir, alrededor de 900 millones de metros

---

\* Investigadora doctoral en Políticas Públicas, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Santa Fe, México D.F. Becaria CONACYT. Becaria Fulbright 2007-2008, Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill, Estados Unidos; aliciaguzman5@hotmail.com.

1. Augusto De La Torre, Pablo Fajnzylber y John Nash, "Desarrollo con Menos Carbono Respuestas Latinoamericanas al Desafío del Cambio Climático", Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2009): 18.
2. Las emisiones de efecto invernadero se refiere a seis tipos de gas, de los cuales el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) equivale al 84% del total.
3. Nicholas Stern, "The Stern Review on the Economic Effects of Climate Change", Population and Development Review 32 (2006): 793-798.



cúbicos de madera<sup>4</sup> y más de 18 millones de hectáreas de bosque. En esta provincia, el sector forestal es el mayor empleador (87.000 empleos en 2007) y representa cerca del 7% del PIB de Columbia Británica. Se prevé que el impacto se evidencie en la pérdida de más de 12.000 empleos directos y 10.000 indirectos en el sector forestal.

Asimismo, se calcula una disminución de US \$ 8 millones anuales en impuestos municipales.<sup>5</sup> Desde el 2001, la provincia ha invertido US \$ 884 millones de dólares canadienses en medidas de mitigación. A esto se suman US \$ 1.140 millones del gobierno federal.<sup>6</sup> Estas cifras no incluyen las pérdidas en el sector que ha tratado de sacarle valor económico a la madera muerta. De todas formas, el planeta ha perdido un importante sumidero de carbono que hoy por hoy, es una fuente de emisiones. Se proyecta que entre los años 2000 y 2020, la pérdida de bosques en Columbia Británica se traducirá en 270 megatoneladas de CO<sub>2</sub> liberadas a la atmósfera.<sup>7</sup>

A pesar del impacto del cambio climático en sus fronteras, Canadá es el único país que abandonó el Protocolo de Kioto (PK). Según el Ministro de Ambiente de entonces, Peter Kent, la razón principal es que “Kioto forzaría a Canadá a invertir US \$ 14 mil millones de los contribuyentes canadienses a otros países, el equivalente a US \$ 1.600 de cada familia canadiense sin ningún impacto en las emisiones o el ambiente, ya que el país está lejos de cumplir las metas planteadas en el protocolo”,<sup>8</sup> es decir, una reducción del 6% al nivel de 1990 hasta 2012. La afirmación de Kent, plasma el dilema que enfrentaron las negociaciones para el Acuerdo de París a finales de 2015 ¿Quién va a financiar la lucha contra el cambio climático?, ¿Cuál es el rol de los países desarrollados y en desarrollo en esta nueva fase?

- 
4. Doug Konkin y Kathy Hopkins, “Aprender cómo hacer frente a las perturbaciones derivadas del cambio climático y a otros fenómenos catastróficos que afectan a los bosques”, *Unasylva* 60, No. 231/232 (2015): 17-23. <<http://www.fao.org/docrep/011/i0670s/i0670s04.htm>, acceso 15 agosto 2015.
  5. Southern Interior Beetle Action Coalition (SIBACS), “The Mountain Pine Beetle Epidemic: A Critical Issue for BC”, (2011). <<http://www.sibacs.com/wp-content/uploads/2009/02/SIBAC-Presentation-to-Min.-Flaherty-Jan.312011.pdf>.
  6. Ministry of Forests, Land and Natural Resource Operations, “A History of the Battle Against the Mountain Pine Beetle 2000-2012”. <[https://www.for.gov.bc.ca/hfp/mountain\\_pine\\_beetle/Pine%20Beetle%20Response%20Brief%20History%20May%2023%202012.pdf](https://www.for.gov.bc.ca/hfp/mountain_pine_beetle/Pine%20Beetle%20Response%20Brief%20History%20May%2023%202012.pdf), acceso 20 agosto 2015.
  7. W.A. Kurz y otros, “Mountain pine beetle and forest carbon feedback to climate change.” *Nature* No. 7190 (AGRI, EBSCOhost). <<http://www.nature.com/nature/journal/v452/n7190/abs/nature06777.html>.
  8. “Canada pulls out of Kyoto protocol”, *The Guardian* (UK), 13 de diciembre de 2011.



Al PK se lo podría calificar de parcialmente exitoso. En 2014, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) reportó que las emisiones de GEI de 37 países industrializados y la Unión Europea (UE) en conjunto, se redujeron en un 22,6%<sup>9</sup> de los niveles de 1990, más de 17 puntos porcentuales sobre el 5% establecido por el Protocolo. Asimismo, las emisiones provocadas por deforestación se redujeron 25% entre 2001 y 2015.<sup>10</sup> Aunque esta tendencia desvela el compromiso adquirido; contrariamente en la primera década del milenio, las emisiones han aumentado 10 giga toneladas (Gi) de CO<sub>2</sub>, más que en cualquier década anterior desde la era preindustrial (IPCC, 2014). En el periodo 2006-2010, Turquía registró un aumento del 124%, Australia (32%), Canadá (19%), Estados Unidos (8%), Japón (3,2%), entre los más altos.

A 2013, los mayores emisores son China (29%), Estados Unidos (EUA) (15%), la Unión Europea (UE) (11%), India (6%), Rusia (5%) y Japón (4%) (PBL, 2014). Los porcentajes sin embargo, ignoran la complejidad de la contabilidad que parte de la producción y no del consumo. Las emisiones se han territorializado cuando los países desarrollados en realidad son importadores netos de emisiones. China por ejemplo, tiene emisiones 20% menores a lo que se le atribuye ya que su producción se consume en EUA, Japón y Europa; y no en China. Aproximadamente 6,2 Gi de CO<sub>2</sub>, es decir, 23% del total de emisiones emanadas de la combustión de combustibles fósiles fueron emitidas en la producción de bienes que en última instancia, se consumieron en países desarrollados.<sup>11</sup>

Los mayores exportadores de emisiones son China, Rusia, Oriente Medio, Sudáfrica, Ucrania y la India. Mientras que sus contrapartes importadoras son EUA, Japón, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia. De ahí que el anuncio del presidente Obama en 2014 de un acuerdo conjunto entre la Casa Blanca y Beijing “para aunar la cooperación bilateral EUA-China y adoptar un Protocolo con otros países en 2015 bajo la CMNUCC donde se asuman responsabilidades diferenciadas”,<sup>12</sup> tal como reza la Convención, es congruente con

- 
9. Ver: <<http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/kyoto-protocol-10th-anniversary-timely-reminder-climate-agreements-work/#downloads>>.
  10. FAO, “FAO assessment of forests and carbon stocks, 1990–2015 Reduced overall emissions, but increased degradation” (2015). <<http://www.fao.org/3/a-i4470e.pdf>>.
  11. Steven Davies y Ken Caldeira, “Consumption-based accounting of CO2 emissions”, *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)* (2010). <<http://www.pnas.org/content/107/12/5687.full.pdf>>.
  12. Ver: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>>.



su responsabilidad. La disminución de emisiones requiere un financiamiento de trillones de dólares<sup>13</sup> y en París lo que se definió es si el cambio climático iba a permanecer en la agenda mundial y quién va a asumir sus costos. El PK sumó entre la Unión Europea y Nueva Zelanda, apenas 14% de las emisiones globales totales mientras que el Acuerdo de París incorpora ya en la firma llevada a cabo en abril 2016, alrededor del 90% de las emisiones totales.<sup>14</sup> Esto se alcanza con la participación de EUA, India y China, quienes otrora bloquearon acuerdos similares.

Uno de los principios para evaluar el nuevo Protocolo será considerar las reducciones alcanzadas en el PK: Rusia (-31%), UE (-18,4%), y Ucrania (-57%).<sup>15</sup> La diferenciación será clave para sumar aliados ya que la UE, EUA y Canadá no podrían ser tratados bajo una categoría tan amplia como “los países desarrollados”. Cada país tiene responsabilidades y una capacidad de pago que debería estar acorde a sus emisiones actuales e históricas.

El Índice de Adaptación al Cambio Climático (IACC) desarrollado por OXFAM (2007) establece la responsabilidad y la capacidad de un país ponderando a cada parámetro con el mismo peso (50%). El índice se construye con base en cuatro principios: responsabilidad, equidad, capacidad y simplicidad. La responsabilidad se establece por el exceso de emisiones registradas por cada país entre 1992, año de la firma de la CMNUCC y el 2003.

La equidad se refiere al derecho de cada persona a una cuota ‘admisible’ equitativa de los recursos de la atmósfera *vis-à-vis* la capacidad de la tierra para evitar el peligroso calentamiento global. El cálculo parte del objetivo de mantener los 2 grados con respecto a los niveles pre-industriales para los que las emisiones de GEI deben reducirse en un 50% de los niveles de 1990 para el año 2050. El cómputo parte del 50% de las emisiones a 1990, que equivalen a 10,7 mil millones de toneladas de CO<sub>2</sub> que se dividen para la media de la población entre 1992 y 2003, el resultado son 2 toneladas por persona.

La capacidad se define como aquellos países que han logrado un Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto, es decir, en una escala de 0 a 1, por so-

---

13. World Bank, “Generating the Funding Needed for Mitigation and Adaptation” *World Development Report* (2010), 257-85.

14. Robert Stavins, “Paris Agreement — A Good Foundation for Meaningful Progress” *An economic view of the environment* (2015), <<http://www.robertstavinsblog.org/2015/12/12/paris-agreement-a-good-foundation-for-meaningful-progress/>>.

15. Convención Marco sobre el Cambio Climático (2013).



bre 0,9, están considerados en capacidad de proveer asistencia internacional. Además esta medida sirve como ponderación ya que se asume que los países con alto IDH lo han logrado por un proceso de industrialización intensivo en combustibles fósiles. El IACC por lo tanto, incluye solo países responsables y capaces que se resumen en 28. EUA y la UE son responsables del 75% de las emisiones, con 44% en el primer caso y 32% en el segundo. De los países de la UE, solo 17 tienen un IDH mayor al 0,9, los otros 10 quedaron fuera del IA. Alemania, Inglaterra, Italia, Francia y España representan tres cuartos del total de la UE. Japón (13%), Canadá (4%), Australia (3%) y la República de Corea (2%) son responsables de alrededor del 20%.

Los costos para mitigar el cambio climático, es decir, para contener el calentamiento por debajo de los 2°C, comprometerían 1% del PIB mundial anual.<sup>16</sup> Las estimaciones sobre los montos que se requerirán son vagas e inciertas. El Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) estableció un rango de financiamiento entre US \$ 78.000 y US \$ 1.141 mil millones,<sup>17</sup> equivalente al 0,2 y 3,5% del PIB mundial anual. Actualmente, el financiamiento para mitigación y adaptación apenas bordea 5% de las necesidades proyectadas que se traduce en US \$ 10 mil millones anuales cuando los requerimientos para adaptación están en el rango de US \$ 30 y 100 mil millones anuales y, los de mitigación entre US \$ 140 y US \$ 175 mil millones.<sup>18</sup>

Los países en desarrollo carecen de los recursos financieros, los conocimientos tecnológicos y las capacidades institucionales para enfrentar el cambio climático.<sup>19</sup> La CMNUCC reconoce “responsabilidades comunes pero diferenciadas”<sup>20</sup> y la responsabilidad de los países desarrollados para “ayudar a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a los mismos.”<sup>21</sup>

---

16. Nicholas Stern, “The Stern Review on the Economic Effects of Climate Change”, 793-98.

17. IPCC, “Cambio climático 2007: Informe de síntesis”, *Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (Ginebra: IPCC, 2007): 104.

18. World Bank, “Generating the Funding Needed for Mitigation and Adaptation”, (2010), 257-85.

19. WWF-MPO, “A Review of Innovative International Financial Mechanisms for Biodiversity Conservation with A Special Focus on The International Financing of Developing Countries’ Protected Areas” (2007). [assets.panda.org/downloads/final\\_f.pdf](https://assets.panda.org/downloads/final_f.pdf).

20. Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático, FCCC/INFORMAL/84\*-GE.05-62301 (S) 220705 (1992).

21. Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (1992).



La Convención ha definido Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) como la autopista para los flujos del cambio climático. El alcance de esta decisión tiene dos aristas. La primera asume la rigidez de la AOD, una estructura que omite la dinámica del fenómeno donde los desastres naturales y sus secuelas exceden a la planificación y elaboración presupuestarias tradicionales, tanto de países donantes, como receptores. Por otro lado, para los países de renta media, otrora eliminados del mapa de la AOD tradicional,<sup>22</sup> en la coyuntura del cambio climático, son los receptores por excelencia. Esto se debe a que albergan gran parte de la diversidad y bosques del planeta pero además porque sus patrones de crecimiento pueden convertirlos en grandes emisores.

La distribución de la biodiversidad y áreas protegidas es inversamente proporcional a la concentración de recursos financieros en los países de renta alta.<sup>23</sup> Por lo tanto, la complementariedad se constituye en el vórtice de las soluciones al cambio climático. América Latina y el Caribe (LAC) tienen el mayor número de países mega-diversos y por lo tanto, una capacidad enorme de almacenamiento de carbono. Los Andes tropicales son el epicentro de la mayor biodiversidad del mundo.<sup>24</sup> La Amazonia es la selva continua más grande del planeta y se estima que aloja un cuarto de las especies terrestres.<sup>25</sup> Con un incipiente 10,5%<sup>26</sup> de las emisiones de GEI, LAC percibirá de manera desproporcional las consecuencias del cambio climático y atmosférico.<sup>27</sup> Según la Oficina de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCAH), en América Latina solo en el primer trimestre de 2014, cerca de dos millones de personas sufrieron las consecuencias de eventos climáticos extremos, principalmente inundaciones.

Desde el Informe Stern (2006), muchos consideran que REDD+ es una de las alternativas más baratas para mitigar el cambio climático. REDD+ tiene el potencial de convertirse en el mecanismo que permita reducir los riesgos

---

22. CEPAL, "Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional." (Buenos Aires: Siglo XXI, 2015): 162.

23. WWF-MPO, "A Review of Innovative International Financial Mechanisms", 2007.

24. R. A. Mittermeier y otros, "Hotspots Revisited: Earth's Biologically Richest and Most Endangered Ecoregions", (CEMEX: Mexico D.F., 2004), 390.

25. UNEP-WCMC, "Carbon and biodiversity: a demonstration atlas", edit. Kapos V., Ravilious C., Campbell A., Dickson B., Gibbs H., Hansen M., Lysenko I., Miles L., Price J., Scharlemann J.P.W., Trumper K. (Cambridge: UNEP-WCMC, 2008).

26. Ver: CAIT-WRI, 2010. Citado en IDB, 2013.

27. Ver: <[http://www.unep.org/geo/geo1/ch/ch2\\_9.htm](http://www.unep.org/geo/geo1/ch/ch2_9.htm), accessed March 2015).

28. OSIRIS incluye solo CO<sub>2</sub> y excluye otros GEI.



inminentes de este fenómeno y consolidarse como una fuente de financiamiento permanente para los países en desarrollo. El Modelo de Equilibrio Parcial de Fuente Abierta para medir el Impacto de los Incentivos de REDD+ (Open Source Impacts of REDD+ Incentives Spreadsheet model, “OSIRIS”).<sup>28</sup> OSIRIS simula la participación nacional de 85 países tropicales en desarrollo que cumplirían con los requisitos para ser parte del mecanismo entre el 2005 y 2010, los resultados de este ejercicio arrojan tres escenarios.

El primero, de *financiamiento completo* supone flujos de US \$ 28 a US \$ 31 mil millones anuales a un precio de compra de US \$ 5 por tonelada de emisiones reducidas. Este escenario se traduciría en una reducción en la deforestación global del 68-72% en 69 y 79% países dependiendo del diseño del programa REDD. Países con altos índices de endemismo y que concentran 94% de las especies, tienen una participación en REDD+ más alta debido a una densidad mayor de carbono y menores ingresos por actividades agrícolas. De ahí que la reducción sea mayor en países con alto endemismo y bosques.<sup>29</sup> De los 25 países con altos niveles de endemismo, en 19 y 23 países, la tasa de extinción de 2.472 especies disminuyó entre el 78 y 82%.<sup>30</sup> Brasil es el único país que participa en REDD+ con este nivel de financiamiento y representa más del 50% de la reducción de emisiones globales provenientes de la deforestación.<sup>31</sup>

El segundo es de *financiamiento parcial* que comprendería una inversión anual entre US \$ 14-15 mil millones y un precio de compra de US \$ 3/tonelada que arrojaría una disminución entre 50 y 54% de deforestación global y una reducción de extinción entre el 71 y 74%. El tercer escenario de *financiamiento mínimo* que supondría entre US \$ 5-6 billones anuales comprados a US \$ 1,5/tonelada resultaría en reducciones de entre 27-29% en la deforesta-

América Latina y el Caribe (LAC) tienen el mayor número de países mega-diversos y por lo tanto, una capacidad enorme de almacenamiento de carbono. La Amazonia es la selva continua más grande del planeta y se estima que aloja un cuarto de las especies terrestres.

29. J. Busch y otros., “Biodiversity co-benefits of reducing emissions from deforestation under alternative reference levels and levels of finance”, en *Conservation Letters* 00, (2010) 1-15.

30. Indonesia, Brasil, México, Madagascar, Filipinas, Papúa Nueva Guinea, Colombia, Perú, Venezuela, Ecuador, China, India, Tanzania, Sri Lanka, Cuba, Malasia, República Democrática del Congo, Islas Solomon, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Jamaica, Guatemala, Camerún y Honduras.

31. FAO, “FAO assessment of forests and carbon stocks”, 2015.



ción y 43-49% en la tasa de extinción. En cualquier caso, la implementación de REDD+ trae eco beneficios para la conservación, que tienen el potencial de proyectarse hacia las áreas no consideradas en este ejercicio (manejo forestal sostenible, degradación, etc.).

Este artículo presenta una panorámica de las finanzas para el clima para América Latina y el Caribe (LAC) entre 2010 y 2013. En segundo lugar, se presentan los flujos del mecanismo REDD+ en la región y, a partir de las interacciones que de él se derivan, se perfila el modelo de gobernanza que promueve este programa y sus implicaciones para la implementación del Acuerdo de París.

## Problema

Entre el 15 y 17% de las emisiones de GEI se originan en actividades forestales. Entre 1990 y 2010, a excepción de Belice, Jamaica, República Dominicana y Guatemala, la región registra un crecimiento de emisiones a pesar de una sistemática reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en la mayor parte de los países y que arroja una disminución de 43% en 1990 a 21% en 2011.<sup>32</sup> El crecimiento responde al mayor uso de combustibles fósiles. Sin embargo, la CEPAL establece que “La magnitud de las emisiones por cambio de uso del suelo/ forestal (sector LUCF) es de signo positivo y puede representar más del 30% del total de las emisiones en algunos países: Belice: 35,1%; Bolivia: 58,3%; Ecuador: 60,9%; Guatemala: 31,5%; Guyana: 47,2%; Honduras: 59,2%; Nicaragua: 61,9%; Paraguay: 63,7%; Perú: 46,2%; Surinam: 52,7%”.<sup>33</sup>

Según los datos de la FAO a 2010, la deforestación en América Central es la más alta del mundo con un porcentaje de pérdida de la extensión de los bosques de 1,23% anual. El promedio mundo es de 0,14% entre 2005 y 2010. Suramérica tiene -0,41% y el Caribe -0.60%.<sup>34</sup> Comparando la tasa de deforestación de 1990-2000 y 2005-2010, los países grandes redujeron su ritmo de deforestación: México (-54%), Brasil (-18%), Argentina (-9,1%) y Chile (-39%); mientras que los pequeños: Nicaragua (26%), Ecuador (24%), Bolivia (21%) y Perú (57%), registraron aumentos. Colombia y Venezuela se

---

32. CEPAL, “Negociaciones internacionales sobre cambio climático Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe”, (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014a).

33. CEPAL, 2014, 33.

34. FAO, 2010b.



mantienen. Uruguay, Puerto Rico, Costa Rica y Cuba no solo eliminaron su deforestación sino que están en procesos de reforestación. El caso de Costa Rica es el que registra mayor incremento ya que entre 1990 y 2010, la superficie de bosques creció en 218%.

Los patrones diferenciados de deforestación en LAC solo dan la medida de políticas nacionales y no regionales que se plasman además en su capacidad de apalancar recursos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Esto a pesar de que hoy como nunca la región cuenta con una diversidad de foros de integración (ALBA, UNASUR, CELAC, OEA). La omisión de una agenda regional en el seno de estos organismos, descubren que más allá de la retórica, el discurso no alcanza a la política pública. Mientras Brasil registra hasta diciembre 2014, un flujo de US \$ 600 millones para REDD+; Ecuador registra US \$ 86 millones; Perú US \$ 79; México US \$ 67 y; Colombia US \$ 62, entre los países con mayores flujos REDD+. El financiamiento se queda corto ya que por cada dólar donado, la región se endeuda en US \$ 6 para financiar sus programas para el cambio climático.

La decisión de la CMNUCC de canalizar el financiamiento de REDD+ solo a través de la cooperación y no a través de los mercados de carbono o esquemas mixtos, conlleva a un modelo de gobernanza jerárquico e impulsa relaciones jerárquicas de poder Norte-Sur, propias de las relaciones internacionales tradicionales, que pueden impedir una gobernanza transnacional efectiva y necesaria para alcanzar una mitigación y adaptación al fenómeno. El pronunciado bilateralismo es la característica principal de 89% de los flujos de REDD+ y 80% de las finanzas para el clima en LAC, debilitando así el régimen de la CMNUCC. Este esquema merma la sostenibilidad de las políticas para el cambio climático y la deforestación. A esto se suma que la OCDE prevé un estancamiento de la ayuda entre 2014-2016.<sup>35</sup>

Por otro lado, la clase media en América Latina creció en un 50% en la primera década del milenio a la par que la población pobre pasó de 44 a 30%.<sup>36</sup> De hecho, durante el primer decenio del milenio, la pobreza e indigencia, registraron los niveles más bajos de las tres últimas décadas y se estima que esta tendencia se mantendrá, aunque a un ritmo menor.<sup>37</sup> Las cifras revelan a po-

---

35. CEPAL, “Gobernanza global y desarrollo”, (2015): 162.

36. Francisco Ferreira y otros, “La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina”, *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe* (Washington, D.C.: Banco Mundial): 6.

37. CEPAL, “Panorama Social de América Latina”, (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2012).



bres y la población de clase media<sup>38</sup> equiparados en números.<sup>39</sup> Este fenómeno se debería principalmente al crecimiento económico como principal impulsor de la clase media<sup>40</sup> que, a su vez responde a la bonanza en los precios internacionales del petróleo. Desde mediados de 2014, el desplome del precio del barril que pasó de US \$ 105 a US \$ 50 tendrá un mayor impacto en los exportadores netos de petróleo en LAC.<sup>41</sup> La presión de una clase media consolidada y presupuestos atados a un barril de petróleo devaluado ponen en riesgo la estabilidad política de los gobiernos en la región y, consecuentemente, de las iniciativas para el clima. Ecuador, Brasil, México y Venezuela son escenarios de inestabilidad política.

El discurso de Evo Morales de 10 de junio de 2015 en la CELAC deja entrever una potencial posición política regional al afirmar que “tampoco aceptamos ni aceptaremos que los que vivimos en el sur seamos los guardabosques de los que viven en el norte, es una mentalidad colonial, es el imperialismo verde que no va a traer ninguna solución, más bien juntos planteemos cambios profundos para bien de la humanidad”.<sup>42</sup> El discurso fue acompañado de una advertencia pública el 18 de junio en la cual se informa que “se expulsará del país a cualquier organización no gubernamental (ONG) o fundación que intente perjudicar la exploración de hidrocarburos”.<sup>43</sup> Ambas declaraciones solo revelan el alcance del Decreto Supremo 2366 de 20 de mayo de 2015 cuyo objetivo es “establecer las medidas para el aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos en todo el territorio nacional, en el marco de su carácter constitucional, estratégico y de interés público para el desarrollo del país; vinculado a la reducción de la extrema pobreza en comunidades que habitan las áreas protegidas y la gestión integral de los sistemas de vida.”<sup>44</sup>

---

38. El rango de ingresos diarios que define la clase media en el estudio del Ferreira y otros es entre US \$10 y US \$ 50. Desde esta definición, una familia de cuatro personas se clasificaría como clase media en la medida que sus ingresos anuales oscilaran entre US \$ 14.600 y 73.000. Ferreira y otros, “La movilidad económica y el crecimiento”, 2013, 2.

39. *Ibid.*

40. *Ibid.*, 6.

41. Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Trinidad y Tobago y Venezuela.

42. Discurso Presidencial 587, jueves 11 de junio 2015, <<http://www.cam.bio.bo/sites/default/files/suplementos/pdf/Discurso%20Presidencial%2011-06-15.pdf>, acceso 20 julio 2015>.

43. Ver: <[http://www.erbol.com.bo/noticia/politica/18062015/evo\\_advierte\\_con\\_echar\\_ongs\\_que\\_perjudiquen\\_exploracion](http://www.erbol.com.bo/noticia/politica/18062015/evo_advierte_con_echar_ongs_que_perjudiquen_exploracion)>.

44. Decreto Supremo 2366, art. 1. Estado Plurinacional de Bolivia, 20 de mayo 2015.



Evo Morales sin embargo, no es el primero en transgredir las fronteras de la conservación en la región. A pesar de la afirmación de que las áreas protegidas “fueron creadas desde el imperio norteamericano”<sup>45</sup> y atrincherándose en discursos que rememoran la Guerra Fría, varios países latinoamericanos van optando por un extra-activismo a ultranza para suplir sus brechas fiscales. La Iniciativa Yasuní ITT<sup>46</sup> (IYITT), una propuesta del gobierno ecuatoriano lanzada en la Asamblea de las Naciones Unidas en 2007, evidencia esta tendencia, pero además devela que el escepticismo por parte de los países desarrollados para financiar iniciativas nuevas desde los países en desarrollo.

En resumen la IYITT consistió en dejar las mayores reservas petroleras comprobadas en el suelo a cambio de que la comunidad internacional cubra los ingresos que el país percibiría por la venta del mismo por un monto de US \$ 350 millones anuales. Seis años después de un trajinar infructífero, IYITT fue dada de baja en el mes de agosto 2013 por el presidente Correa. Quedan como antecedente para REDD+ y el financiamiento para el cambio climático las declaraciones de Dirk Niebel, exministro de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, quien se opuso a que su país apoye la IYITT afirmando que “No pago porque algo no se haga”, “Si nos implicamos en Ecuador estaremos sentando un precedente con derivaciones imprevisibles”.<sup>47</sup> Niebel desnuda la visión de muchos países industrializados frente al financiamiento de propuestas para la conservación. Es confrontar el no hacer con una visión desarrollista que se ha perpetuado en ambos lados.

El financiamiento al cambio climático genera desconfianza tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo y tal como planteados, permiten a los primeros, mayores emisores, establecer condicionalidades a través de la cooperación internacional y no a la inversa. Desde esta realidad es que se debe evaluar el PK y las metas planteadas por el Acuerdo de París (AP1215).

Las declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores de Marruecos y Presidente designado de la conferencia de la ONU sobre cambio climático en Marrakech (COP22), Salaheddine Mezouar, desvelan que el financiamiento

---

45. Ver: <[http://www.erbol.com.bo/noticia/politica/18062015/evo\\_advierte\\_con\\_echar\\_ongs\\_que\\_perjudiquen\\_exploracion](http://www.erbol.com.bo/noticia/politica/18062015/evo_advierte_con_echar_ongs_que_perjudiquen_exploracion)>.

46. El del Parque Nacional Yasuní está ubicado entre los cuadrantes de exploración petrolera Ishpingo, Tiputini y Tambococho.

47. Ver: <<http://www.elcomercio.com/tendencias/duras-criticas-de-alemania-a.html>>.



es el tema prioritario para el COP 22 en diciembre 2016. Para Mezouar [el COP 22] “será la ocasión de establecer una hoja de ruta para la provisión, de manera concreta y predecible, de los US \$ 100.000 millones que los gobiernos acordaron movilizar para que los países en desarrollo hagan que sus economías sean más verdes y se adapten al cambio climático”.<sup>48</sup>

## Las finanzas del cambio climático en América Latina

### Cooperación y Cambio Climático

El artículo 11 de la CMNUCC (1992) establece que los países desarrollados son los financistas de las iniciativas que se desprendan de la Convención y, a los países en desarrollo como usuarios de los recursos, “particularmente los países vulnerables a los efectos adversos del cambio climático” que recibirán apoyo de los países desarrollados para cubrir los costos para la adaptación a las secuelas del fenómeno.<sup>49</sup> Sin embargo, se establece que la forma de acceder a los mismos será mediante mecanismos de cooperación bilateral, regional o multilateral,<sup>50</sup> es decir, por canales existentes. La AOD se compone de recursos provenientes de organismos multilaterales<sup>51</sup> y bilaterales<sup>52</sup> que a su vez pueden ser reembolsables y no reembolsables. Mientras en el primer caso, los recursos recaudados se concentran en un fondo para su distribución, en el segundo, es una relación de país a país.

El Mandato de Berlín (1995), documento de la CMNUCC, estableció la necesidad de un nuevo instrumento internacional y se tradujo en el Protocolo de Kioto (1997). El Mandato aboga además por una “cooperación más amplia... como una respuesta internacional eficaz y apropiada”<sup>53</sup> y establece tres estándares para los beneficios ambientales de las actividades conjuntas que se desarrollen para la mitigación: efectivos, mensurables y duraderos, pero cuyos resultados se comprueben que no se producirían de otra manera.<sup>54</sup>

---

48. Los gobiernos entran en una nueva era de colaboración contra el cambio climático. UNFCCC, 2016.

49. Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (1992).

50. *Ibid.*

51. Asistencia multilateral son las contribuciones de varios países donantes juntas y distribuidas a varios países receptores.

52. En la asistencia bilateral, los recursos asignados directamente desde un país donante hacia un país receptor.

53. Mandato de Berlín (1995), decisión 5/CP.1, Actividades realizadas conjuntamente en la etapa experimental, 17.

54. Mandato de Berlín (1995), decisión 5/CP.1, lit. d.



Kioto establece el flujo entre países desarrollados y en desarrollo, los primeros como responsables de “cubrir la totalidad de los gastos convenidos en que incurran las Partes que son países en desarrollo al llevar adelante el cumplimiento de los compromisos”<sup>55</sup> de la CMNUCC, para garantizar además la transferencia tecnológica. “La corriente de recursos financieros” deberá ser “adecuada, previsible”<sup>56</sup> y repartida con equidad.

Dos aspectos importantes que incorpora Marrakech (2001) es establecer que “la financiación de las actividades realizadas conjuntamente será adicional a las actuales corrientes de AOD<sup>57</sup> y que los proyectos financiados por el Mecanismo de Financiación de la CMNUCC “deberán ser impulsados por los países y estar conformes a las prioridades nacionales de cada país y deberán reforzar dichas prioridades”<sup>58</sup>.

De ahí la relevancia de la propuesta presentada en 2005 por el Gobierno de Papúa Nueva Guinea con el apoyo de ocho países en desarrollo<sup>59</sup> a la Convención para añadir a la agenda provisional de la COP 11 el ítem “Reducción de emisiones por deforestación en países en desarrollo” (RED).<sup>60</sup> Esta iniciativa incorpora las necesidades de los países en desarrollo a las políticas de la CMNUCC. La propuesta era un cambio de paradigma que pasaba de una visión proyectista a una relación de corresponsabilidad, en la que los gobiernos de cada país iban a ser los actores que liderarían la conservación de los bosques.<sup>61</sup>

Este objetivo queda pendiente conjuntamente con la promesa de pasar de un financiamiento gubernamental a un financiamiento cimentado en un mercado mundial. A partir de 2010, REDD+ es parte de los mecanismos de mitigación de la CMNUCC y en 2015 interviene en 58 países.

---

55. Protocolo de Kioto (1998), art. 11, num. 2, lits. a, b.

56. *Ibid.*, art. 11, lit. b.

57. Mandato de Berlín (1995), decisión 5/CP.1, lit. e.

58. Mandato de Berlín (1995), decisión 11/CP.1: Orientación inicial sobre políticas, prioridades de los programas y criterios de aceptabilidad para la entidad o las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero, num. iii y iv.

59. Bolivia, República Centroafricana, Chile, Congo, Costa Rica, República Democrática del Congo, República Dominicana, Nicaragua.

60. UNFCCC, 2005. Item 6 of the provisional agenda.

61. Arid Angelsen y otros, “Analysing REDD+: Challenges and choices”, (CIFOR: Bogor, 2012) 52.



## Seguimiento y transparencia de las finanzas

Para el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-DAC), la AOD destinada a cambio climático es mucho mayor que lo reportado a la CMNUCC. Uno de los compromisos de la OCDE es la transparencia para el clima y esto se evidencia en los avances que se han dado desde 1998. La base de datos “Financiamiento para el Desarrollo relacionado con el clima”, lanzada en 2014 recoge actividades comprendidas entre 2010 y 2013. Este esfuerzo se constituye en el primero por parte de la DAC para presentar estadísticas que reconcilien los flujos financieros para el desarrollo relacionados con el clima ya sea de fuentes bilaterales como multilaterales. La integración de la información es un hito en la contabilidad de los flujos para el clima y hace explícito un firme compromiso para evitar la doble contabilidad por parte de sus países miembros al reportar sus aportes.

Desde 1998, los miembros de la OCDE iniciaron un proceso de entrega voluntaria de información sobre sus aportes de AOD bilaterales para la mitigación del cambio climático. Solo a partir de 2007, la OCDE lo establece como requisito obligatorio para sus países miembros. En 2010, este requisito se hizo extensivo a proyectos de adaptación. En 2011, un grupo de países miembros también reporta los flujos no concesionales para el clima (créditos) clasificados como “otros flujos oficiales” (OFO). Se incluye además la información de los bancos multilaterales y del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA), lo cual hace de esta base de datos, uno de los esfuerzos más importantes para transparentar las finanzas para el clima.

El organismo reporta que el financiamiento total público bilateral y multilateral para el clima habría alcanzado US \$ 37 mil millones en 2013, de los cuales 61% estaría dirigido a mitigación, 26% a adaptación y 13% a actividades combinadas. La AOD bilateral suma en 2013, US \$ 21,9 mil millones, 59% del total de la AOD y los desembolsos se distribuyen de la siguiente manera: mitigación (51%), adaptación (30%) y proyectos combinados (19%). La AOD multilateral ascendió a US \$ 13,5 mil millones, un 37% del total. El financiamiento no concesional es de mil millones y bordea el 3% del total para el clima. Más de las tres cuartas partes (78%) de esta fuente se dirige a actividades de mitigación, 19% se dirige a adaptación y 3% son actividades combinadas.

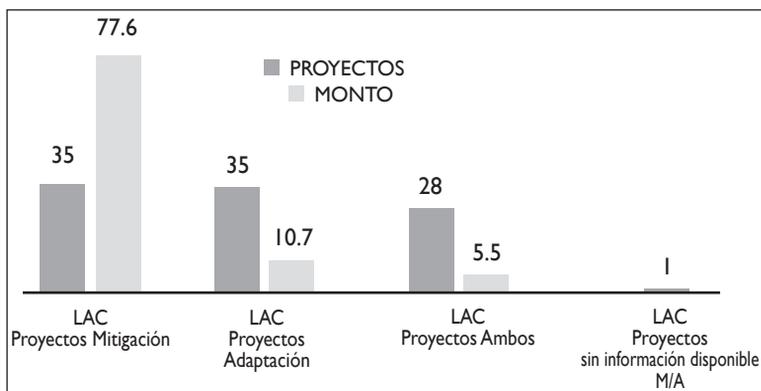


De 7.875 proyectos registrados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), América Latina registró compromisos financieros por alrededor de US \$ 11.157.395,9 (más de once mil millones), es decir, cerca del 26% del total global. Sin embargo, solo el 67% de estos (US \$ 7.468.876,28) se reportó como finanzas para el clima y es el monto sobre el cual se hacen las siguientes estimaciones. En otras palabras, los proyectos que se incluyen en la base de datos tienen un componente significativo o principal dirigido al clima. En el primer caso, se refiere a proyectos con un objetivo principal dirigido a otros temas de desarrollo y en el segundo, cuando el objetivo principal del proyecto se dirige a reducción de emisiones (OECD-DAC, 2014).

El análisis a continuación presenta la información por número de proyectos y montos. En LAC se han implementado 1.542 proyectos, distribuidos de forma equitativa entre mitigación (553), adaptación (536) y, proyectos combinados (432). Existe un grupo de 21 proyectos que no contiene información presupuestaria. Los montos evidencian una concentración en los proyectos de mitigación que reciben alrededor del 78%, mientras que los de adaptación bordean el 11% (gráfico 1).

Las fuentes de los recursos son mayoritariamente bilaterales (80%) y el resto (20%), multilaterales. Asimismo, del total de proyectos, el 92% son donaciones y el restante, créditos. Ahora bien, ¿Este flujo es AOD? Ambos (cré-

Gráfico 1. Mitigación versus Adaptación por número de proyectos e inversión en América Latina y el Caribe 2010-2013. En porcentaje



Fuente: OECD Development Committee.  
Elaboración: Autora.



ditos y donaciones) conforman la AOD en la medida que sean concesionales. La OCDE considera un préstamo como AOD solo y si, por lo menos un 25% del mismo, es donación.<sup>62</sup> Para LAC, el 90% de los proyectos son concesionales, es decir, son AOD. Los flujos concesionales que constan como AOD, se dirigen mayoritariamente (86,5%), a proyectos de mitigación, mientras que el resto va a adaptación. En relación al número de proyectos, el 97% son donaciones y el 3%, créditos. Sin embargo, cuando tomamos en cuenta sus montos, les corresponde el 59,5 y 40,5%, respectivamente.

Al analizar el universo de créditos para el clima en la región (concesionales y no concesionales), son 121 proyectos financiados mediante préstamo (8% de total de proyectos). Sin embargo, de este porcentaje modesto, los créditos representan el 85,5% del monto total, con lo cual la avalancha de proyectos financiados estrictamente como donaciones, es marginal (15,5%). En otras palabras, por cada dólar donado, la región se endeuda en US \$ 6. Uno se imaginaría que dado el contexto, los créditos tendrían el carácter de concesional, es decir, se constituye en una opción más “blanda” frente a otros créditos existentes en el mercado. Por número de iniciativas, el 69% de los créditos en LAC no son concesionales y por lo tanto, no deben ser considerados como AOD. A nivel de flujos, 60% de los préstamos y 41% no son concesionales.

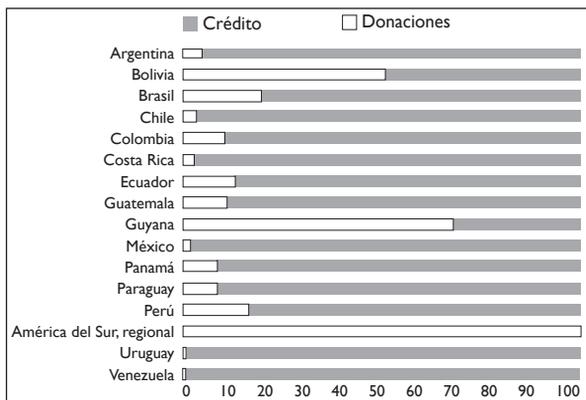
¿Quiénes son los financistas de los créditos en la región y en qué países invierten? El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Especial que maneja acaparan 85% de los créditos, otros acreedores son Alemania, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y, Japón. El 18% del endeudamiento corresponde a Brasil, México (11,4%), Venezuela (11%), Colombia (9%) y Ecuador (7,9%). El porcentaje restante se distribuye entre otros 15 países.

Para poder evidenciar los resultados de sectores beneficiarios del crédito, que son mayoritarios, he agrupado subsectores en 10 macro categorías. El objetivo es entender hacia dónde se dirigió el crédito para el clima. Los sectores receptores de estos recursos son agricultura (1,5%), energía (37%), ambiente y conservación (16%), agua y saneamiento (3,2%), artesanía (0,02%), gestión de desastres (4%), intermediarios financieros (0,7%), vivienda de bajo costo

---

62. OECD-DAC, “Loan Concessionalidad in DAC Statistics” (2013). <<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC%282013%292&docLanguage=En>>.

**Gráfico 2. Donaciones vs. Créditos para el clima 2010-2013. América Latina (16 países). En porcentajes**



Fuente: Climate Change: OECD DAC External Development Finance Statistics, [www.oecd.org/dac/stats/climate-change.htm](http://www.oecd.org/dac/stats/climate-change.htm).

Elaboración: Autora

(0,01%), transporte (36%) y, turismo (1.27%). Las tres cuartas partes están concentradas en energía y transporte.

Los niveles de endeudamiento difieren de país a país. Sin embargo, las dos terceras partes de los países latinoamericanos cubren sus programas para el clima, con créditos que representan entre el 80 y 100% de su presupuesto total para el clima. El gráfico 2 incluye información desagregada para 16 países de América Latina, se han excluido los países caribeños. El objetivo es evidenciar a nivel individual la preponderancia del crédito frente a las donaciones en LAC.

Cabe destacar que existe un grupo de 49 proyectos para América del Sur que son 100% donación y aunque sus montos bordean el 0,5% del total son un esfuerzo regional para el cambio climático. Solo Guyana (74%) y Bolivia (56%) han logrado que sus fuentes de financiamiento mayoritarias sean donaciones. Uruguay y Venezuela dependen al 99% de créditos, seguidos por Argentina (97%), Chile (96%), Costa Rica (97%) y México (96%). De cerca están Ecuador (93%), Panamá (91%), Paraguay (90%) y Colombia (89%). Aunque Brasil y México son los países receptores mayoritarios para la región, con 19 y 11% del total respectivamente, ni su tamaño ni (mega) biodiversidad y resultados en reducción en emisiones han apalancado mayores donaciones.



De esta forma, la carga del financiamiento para el cambio climático en América Latina queda en los hombros de los países de la región y no de los países desarrollados.

### REDD+ y la Cooperación Internacional

Uno de las debilidades de REDD+ es el acceso a información fidedigna sobre las inversiones, llámense donaciones, créditos o inversiones privadas. El problema radica en la falta de sistematización de la información. Aunque incompleta por no incluir los aportes de los países en desarrollo, la base de la OCDE DAC logra institucionalizar la entrega de información periódica de todos sus miembros y otras instituciones financieras internacionales –IFI–. Sin embargo, al no especificar el mecanismo al que hace referencia, el seguimiento o evaluación de los mecanismos se vuelven tareas titánicas.

La falta de una base de datos o plataforma que sistematice toda la información entregada por los países a la CMNUCC, reflejan la decisión de la CMNUCC (Decisión 12/CP.19)<sup>63</sup> de permitir la entrega de información de manera voluntaria por parte de los países en desarrollo, una decisión que redundante en desorden, opacidad de los datos y baja confiabilidad en las referencias para la toma de decisiones en el seno de la Convención.

En el caso de REDD+, la base de datos más completa a marzo 2015, es *Volunteer REDD+ Database* (VRD por sus siglas en inglés) y la información que esta contiene proviene de la voluntad de las Partes que consideren esta una prioridad. La necesidad de centralizar la información de REDD+ en una base de datos que incorpore financiamiento, acciones y resultados se expresó en la Conferencia Internacional de Cuencas Forestales en marzo 2010 en París. La iniciativa se consolidó en el seno de la Asociación REDD-Plus (REDD+ Partnership), adoptada en mayo de 2010 en la Conferencia de Oslo sobre el clima y bosques.

El objetivo de la Alianza fue “contribuir a librar la batalla mundial contra el cambio climático constituyéndose en plataforma provisional para que los Asociados aumenten la escala de las actividades y del financiamiento de REDD-Plus, y para ello adoptar medidas inmediatas, incluidas las tendientes a

---

63. Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015) <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>>.



dar mayor eficacia, eficiencia, transparencia y coordinación a las iniciativas y los instrumentos financieros de REDD-Plus, para facilitar, entre otras cosas, la transferencia de conocimientos, el aumento de la capacidad, la aplicación de medidas de mitigación, y la creación y la transferencia de tecnología<sup>64</sup>. Sin embargo, la Alianza dejó de funcionar en diciembre de 2014<sup>65</sup> y la base de datos ha sido adoptada por la FAO: <http://www.fao.org/forestry/vrd/>.

VRD es la base de datos que registra el mayor número de proyectos REDD+ ya que incluye 17 países inversionistas, 40 países receptores, 16 instituciones, sin embargo, hasta marzo de 2015, ninguna iniciativa privada. El total de proyectos es de 1922. No existe conciliación entre el reporte de un mismo *arrangement* lo cual puede evidenciar problemas de duplicación y falta de consistencia. Para este análisis se revisó cada proyecto sin existir ninguna repetición. Una ventaja de los registros del VRD es que estos datan de 2006, lo cual permite un análisis de la evolución histórica de los flujos para REDD+. Sin embargo, una debilidad es que la base incluye proyectos cuyos desembolsos no se han efectivizado, por lo tanto, los montos pueden ser de compromisos o desembolsos. Por estas razones, VRD es la fuente de información para el análisis de los proyectos 2006-2010 y 2013-2020. En estos datos, se puede hacer seguimiento a las iniciativas previas y posteriores al FSF que se resume en 267 iniciativas REDD+, equivalentes a US \$ 1.208 millones.

Otros esfuerzos de sistematización incluyen el Módulo de Finanzas *Fast Start* de la CMNUCC, pero esta no es una base de datos sino un depósito digital en formato documento. Sin embargo, la página del Overseas Development Institute (ODI), un *think tank* británico, logra sistematizar el financiamiento de la fase de *Fast Start Finance Period*, que devino del compromiso adquirido por parte de los países desarrollados participantes en la CMNUCC para incrementar sus desembolsos para el clima a US \$ 30 mil millones. La base de datos e informe, recupera la información de 37<sup>66</sup> países y logra dibujar de forma clara y concisa el financiamiento para el clima en el periodo 2010-2012 en 4.365 proyectos que suman alrededor de US \$ 31,8 mil millones correspondientes a flujos del clima, lo cual concuerda con los números arrojados por la

64. Ver: <http://foris.fao.org/preview/29130-0c6a5c0e82ea952c38536b8ecf6c7f130.pdf> . 1-2.

65. Ver: <http://www.fao.org/partnerships/redd-plus-partnership/es/>.

66. Esta matriz se ha poblado con la información de los cinco países desarrollados con mayores flujos: Alemania, Japón, Noruega, Inglaterra y los Estados Unidos, además de los reportes de 31 países de la Unión Europea.



base de la OCDE DAC y alcanza casi el total de lo reportado por los países a la CMNUCC (US \$ 35 mil millones).

La base de datos ODI-FSF contempla cuatro objetivos principales: Adaptación, Mitigación, REDD+ o Múltiple. Solo 653 proyectos definieron a REDD+ como su objetivo principal y representan alrededor del 10% del monto total para el periodo en cuestión (US \$ 3.064 millones). El Fondo Multilateral dedicado para el Clima (FMDC), una categoría que incluye 15 fondos existentes para el clima<sup>67</sup> y absorbe aquellas iniciativas sin una definición geográfica, representa el 30% de los flujos totales de REDD+. En este análisis, el Fondo Amazónico (FA) de Brasil se contabilizó como cooperación bilateral. LAC es, después del FMDC, la región que absorbe el mayor flujo de recursos REDD+, es decir, 29% del total, que equivale a US \$ 891,17 millones. De lejos le sigue Asia Pacífico (15%) y África (11%). El 8% restante se distribuye entre varias regiones.

## Resultados

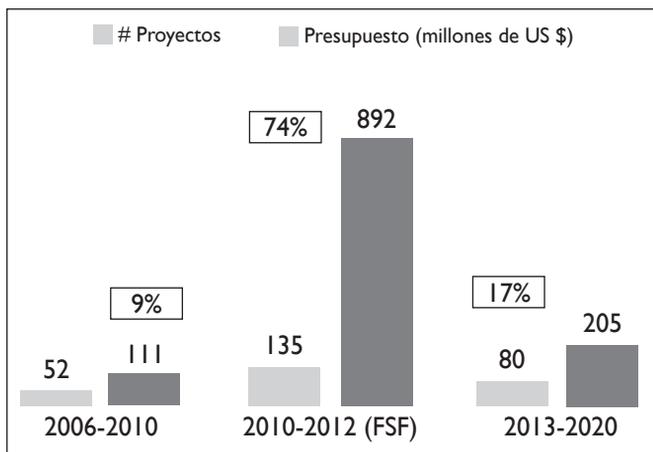
Para este análisis se establecieron tres periodos. El primero, inicia en 2006 por vincularse a la primera versión de RED (sin la segunda D) presentada en la COP11 celebrada en 2005 y, termina en 2010, año en el que se definió en la COP 16 que REDD+ es un mecanismo oficial de mitigación al cambio climático. Para evitar pérdida de registros se define como cierre del periodo 2010 ya que muchos proyectos que iniciaron en años anteriores y cerraron en este año. Así se evita la repetición entre el primer periodo y segundo, ya que en este último se toman en cuenta solo los proyectos del *Fast Start Finance* (FSF) comprendidos entre 2010 y 2012, es decir aquellos proyectos que iniciaron en 2010. El segundo periodo se define por el FSF y el tercer periodo, se define por el fin del FSF, es decir, a partir de 2013. El horizonte máximo de los proyectos registrados en la base de la Alianza REDD+ para América Latina es 2020. El gráfico 3 presenta la distribución de los proyectos y flujos registrados como REDD+ en los tres periodos.

A diferencia del financiamiento registrado en LAC que evidencia un proceso de endeudamiento generalizado, los flujos de REDD+ son principalmente donaciones (93%) y canje de deuda (4%) y, por su composición son en su

---

67. Ver: <[http://unfccc.int/cooperation\\_support/finacial\\_mechanism/fast\\_start\\_finance/items/5646.php](http://unfccc.int/cooperation_support/finacial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php)>.

Gráfico 3: Evolución REDD+ en LAC 2006-2020 por número de proyectos y presupuesto. US \$ millones



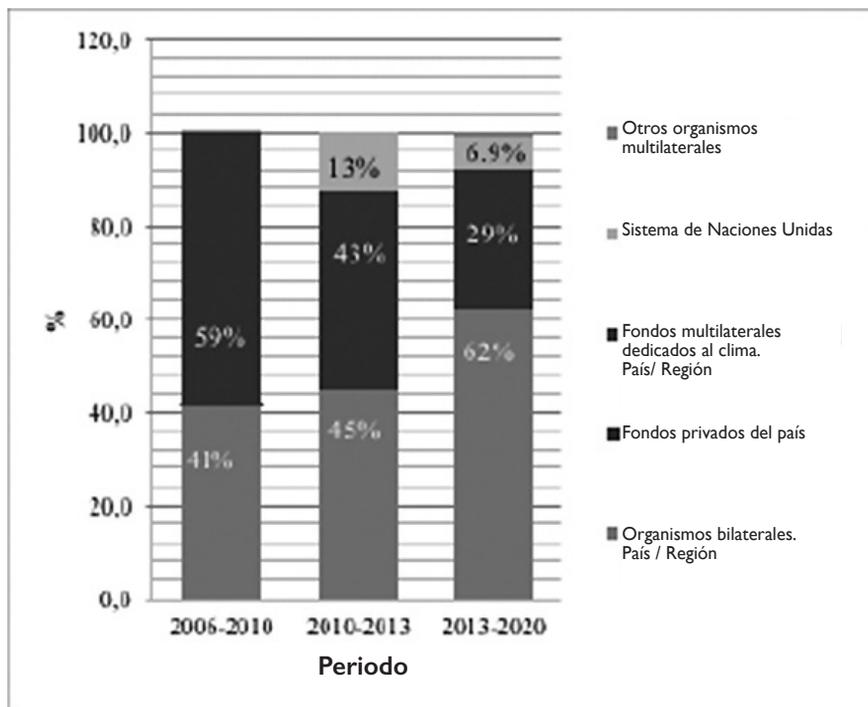
Fuente: Fast-Start Finance Project and Programme Data Set v2.0, World Resources Institute, Overseas Development Institute, Institute for Global Environmental Strategies, Climate Advisers y base de datos VRD.  
Elaboración: Autora.

totalidad, AOD. Sin embargo, queda claro que sin la exhortación de la CMNUCC a mayor cooperación vía el FSF que representa el 74% del total de proyectos y recursos REDD+, la AOD para el clima se desploma.

Los tres periodos sufren drásticos cambios en cuanto a la composición de sus donantes y la modalidad de cooperación. Entre 2006 y 2010, el 59% del financiamiento provino de FMDC, cuya distribución geográfica puede dirigirse a un país o a nivel regional. En LAC, la colocación de fondos de FMDC es de 87 y 13%, respectivamente. La segunda modalidad de cooperación en este periodo es bilateral (41%). Este concepto recoge los flujos entre los países donantes y países receptores de asistencia (PRA) de manera directa, a nivel regional o a través de intermediarios privados o públicos. De país a país, corresponde el 86% de los flujos bilaterales mientras que apenas el 1% corresponde a flujos de país a región. El 13% de flujos bilaterales van desde el país donante a través de entes privados que canalizan los desembolsos para el PRA. Aunque imperceptible, el 0,04 de los flujos totales en este periodo corresponde a flujos desde el sector privado a los PRA. Por último, los flujos desde países a la ONU bordean el 0,1%.



Gráfico 4: Evolución de Flujos por tipo de donante REDD+ 2006-2020 en América Latina y el Caribe. En porcentajes



Fuente: Fast-Start Finance Project and Programme Data Set v2.0, World Resources Institute, Overseas Development Institute, Institute for Global Environmental Strategies, Climate Advisers y base de datos VRD.  
Elaboración: Autora.

En el segundo periodo, la cooperación bilateral pasa a ser la modalidad dominante con 45% del total y se multiplica casi por diez, ya que pasa de US \$ 46 millones a US \$ 400 millones. La distribución geográfica sin embargo, casi no se modifica si comparada con la del periodo anterior dado que los PRA captan el 84% del total mientras que el restante 16% se distribuye a nivel regional.

Entre 2013 y 2020, la cooperación bilateral representa el 62% de los flujos totales y además es exclusivamente de país a país. Sin embargo, en cuanto al canal, existe una diferencia sustancial. Mientras el 63% de los flujos son directos, es decir de país a país, el 37% son de país a una organización privada que se encarga del desembolso. Aunque los montos son menores en este pe-



riodo, el peso de este tipo de transferencia crece en comparación al primer periodo en 23 puntos porcentuales.

En conclusión se puede decir que si bien los países declaran a las iniciativas en su mayoría como bilaterales, existen canales para los desembolsos que no constan y que generan distorsiones de cómo se configuran las relaciones internacionales en el cambio climático. Es un indicio además una tendencia marcada sobre las autopistas que toman los aportes para REDD+ en la región. En este periodo además se reduce el porcentaje de fondos desde la ONU hacia los PRA y pesa casi la mitad que en el periodo anterior. En este periodo además aparecen otros organismos multilaterales que aunque representan apenas US \$ 2.5 millones en flujos desvelan la composición de los actores internacionales en LAC. Los fondos para el clima son el 29% y su peso es apenas la mitad de lo que representó en el primer periodo. Esto puede evidenciar la incertidumbre que deja el fin de la primera fase del PK o simplemente una deficiente recolección de información.

## REDD+ y la Gobernanza Transnacional para el clima en América Latina

Si entendemos a la gobernanza transnacional como “nuevas formas de gobierno” que difiere del modelo del estado intervencionista cuyo vórtice es el control jerárquico internacional, la Gobernanza Transnacional se configura como un espacio primordialmente de cooperación, donde los actores gubernamentales y no gubernamentales participan en redes de políticas público privadas combinadas.<sup>68</sup> Se refiere a los arreglos institucionales ubicados más allá del estado que cumplen con dos características intrínsecas: incluye a actores no gubernamentales y tiene un énfasis en un modelo de gobierno no jerárquico.<sup>69</sup>

Cuando Risse define jerarquía, se refiere a un modelo cuyas políticas se implementan desde arriba hacia abajo *Top-down*, bajo la amenaza de sanciones. En realidad, el régimen de la CMNUCC desde el cual emana REDD+ no es jerárquico ya que no existen sanciones que se desprendan de él y por lo

---

68. Renate Mayntz, “Common Goods and Governance.” en *Common Goods. Reinventing European and International Governance* (Lanham MD: Rowman & Littlefield, 2002), 15-27, citado por Thomas Risse “Transnational Governance and Legitimacy” (Berlin: Center for Transatlantic Foreign and Security Policy, 2004).

69. Thomas Risse-Kappen, “Transnational Governance and Legitimacy”, (Berlin: Center for Transatlantic Foreign and Security Policy, 2004): 4.



tanto, es tierra fértil para evaluar las relaciones de cooperación que se entretejen resultado del régimen y si reproducen patrones distintos a las relaciones tradicionales.

Este análisis se resume en la tipología de las redes de gobernanza transnacional para el cambio climático (Tabla 1), que incluye los aportes de varios autores. La pregunta que se trata de responder es ¿Qué modelo de gobernanza promueve REDD+? Dada la predominancia de donaciones vía AOD, REDD+ no llega aún a generar o configurar una autoridad Privada ni tampoco registra relaciones en esta categoría. Esto se debe, desde mi punto de vista, a que REDD+ se encuentra en la etapa de preparación *Readiness Phase*, es decir, en un proceso de consolidación del diseño del mecanismo como tal en cada uno de los sesenta y cuatro países donde se lo implementa.

Sin embargo, REDD+ busca en una segunda fase, implementar las reformas necesarias para generar un mercado internacional y robustecer existentes en la tercera y última etapa. Desde esta perspectiva, el Modo de Gobernanza de REDD+ es Híbrido porque se inició como una iniciativa desde los países en desarrollo que hoy por hoy está integrada al Régimen de la CMNUCC. REDD+ es un mecanismo *Bottom-Up*. Sus salvaguardias además aseguran una gobernanza multinivel en su implementación, es decir, integra lo local, sub-nacional, nacional e internacional.

Como un mecanismo de la CMNUCC, REDD+ responde a un sistema de financiamiento que nace de los estados no solo a través de las relaciones bilaterales sino como motor de los Mecanismos Multilaterales de Financiamiento para el Clima de donde provienen los recursos en el régimen internacional. Sin embargo, la tendencia de que los países inversionistas privilegien las relaciones bilaterales con los PRA en lugar de canalizar sus recursos a través de los Fondos para el Clima, debilita el régimen de la CMNUCC y condiciona los pagos en un solo sentido. Es decir, los países en desarrollo y receptores no tienen ninguna medida de reclamo por la no cooperación de sus contrapartes industrializadas mientras que el incumplimiento de resultados supondría la reducción o finalización de pagos.

Una creciente tendencia en REDD+ es que la Autoridad Híbrida va en gradual aumento ya sea como intermediario o como Receptor. En el primer caso, el número de flujos se multiplica cuatro veces entre 2006-2010 y 2013-2020, y pasa de 6 a 23%. Las empresas que participan como intermediarias apenas alcanzan el 1% en el segundo periodo. Esto se debe a la falta de información

**Tabla 1. Tipología de las Redes de Gobernanza Transnacional para el Cambio Climático en REDD+ para América Latina**

Tipo de Actor (1) o Autoridad (2) <sub>1</sub>	Pública					Híbrida				
	Tipo de Actor	Relación Actor	2006 2010	2010 2012	2013 2020	Tipo de Actor	Relación Actor	2006 2010	2010 2012	2013 2020
1. Modelo de Gobierno Jerárquico (Top-Down) (1), Modelo Institucional de Acción desde lo Nacional (Top-Down) (3)	Estado-nación tradicional (1), Políticas Nacionales. (2)	Bilateral país-país/región (Donante)	36%	45%	39%	Tercerización de funciones públicas a favor de actores privados (1)	Donantes: país-privado-PRA (Bilateral)	6%	0%	23%
		Bilateral país-Agencia País contribuyente-PRA		17%			País-Compañía (del País Contribuyente) PRA		1%	
		Bilateral país-PRA/región (Receptor)	35%	5%	28%					
	Instituciones supranacionales (1)									
2. Mercado (2)	UE ETS (2)				Mecanismo de Desarrollo Limpio (2)					
3. Híbrido (3) entre Modos de Gobernanza	Mezcla de Modelo de Gobierno Jerárquico y no Jerárquico. (3)	REDD+ mecanismo propuestos por países en desarrollo, es parte del Régimen CMNUCC y se dirige a la consolidación de un mercado para colocar las emisiones evitadas, construido a partir de la acción estatal y desde un régimen internacional.				Mercados nacionales de carbono (3)				
4. Modelo de Gobierno No Jerárquico (1), Redes (2), o Modelo Institucional de Acción liderada desde lo local (Bottom-Up) (3)	Regímenes Internacionales (1) CMNUCC	Sistema de Naciones Unidas	0.10%	12.50%	7%	Alianzas y redes público privadas (1)	Fondos Multilaterales Dedicados Clima-país/región (Donante)	59%	43%	29%
		Otros multilaterales (Donante)			1.2%		Fondos Multilaterales Dedicados Clima (Receptor)	59%	43%	39%
					Receptor ONG PRA, Contribuyente o Internacional (Bilateral)		5%	1%	17%	
					Other (includes industry associations, regional institutions, universities)		1%	0%	3%	
	Otros multilaterales (Receptor)	0%	10%	13%	Corporativismo (1) bench-marking (1)					
Alianzas de Gobiernos Locales C40; Ciudades por el clima					Alianzas de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (WSSD, por siglas en inglés) (2)					
Campaña de protección (2)										

Fuente: Risse2004:4 (1); Pattberg and Strippel, 2008:373 (2); Corfee-Morlot, et al. (léase OCDE), 2009: 9-10 (3)), base de datos VRD, base de datos FSF, ODI, 2013. Elaboración: Autora



especialmente en los flujos provenientes de EUA, cuya cooperación se ejecuta mediante empresas consultoras estadounidenses u ONG nacionales e internacionales.

Para este análisis cabe hacer hincapié que la línea divisoria entre los actores es vital para definir el carácter transnacional de las relaciones, entendidas estas como interacciones regulares más allá de lo nacional, es decir, cuando por lo menos un actor es no gubernamental pero además no opera en nombre de un estado o una organización internacional, cuenta con su propia agenda.<sup>70</sup> Es decir, las compañías u organizaciones que operan dentro de la cadena de valor de la AOD siguen representando al donante y no tienen un rol propio que pueda adjudicarles el nivel de actor autónomo al evaluar la gobernanza.

En el segundo caso, las ONG del país contribuyente, receptor o internacionales pasan de un 5% en el primer periodo a un 17% en el tercer periodo, con lo cual, compiten con los recursos captados por los PRA. Si a esto se suma su crecimiento de 1% en el primer periodo a 3% en 2013-2020 de otro tipo de organizaciones privadas, podemos decir que el 20% de la AOD para REDD+ se está privatizando. Las (des)ventajas de esta tendencia tendrán que establecerse. Lo que es primordial es establecer los costos de este modelo de gestión ya que merma recursos de los proyectos. Desde esta perspectiva, los flujos directos de Estado a Estado, no pagan nuevas burocracias sino que ponen al servicio del mecanismo las ya existentes.

El 3% de las donaciones de Alemania y España se dirige a varios centros de investigación y universidades y no a empresas privadas. Los países que canalizan sus recursos a través de ONG nacionales o internacionales son: Alemania, España, Alemania, Noruega, Estados Unidos y en menor cantidad, Canadá. En los PRA son muy pocos los casos de ONG receptoras, por lo pronto se registran dos, uno en Ecuador y otro en Argentina.

Los fondos multilaterales para el clima son una autoridad híbrida en la medida que sus inversionistas son países, entidades no gubernamentales e incluso empresas privadas aunque el aporte de éstos últimos apenas alcanza los US \$ 5 millones.<sup>71</sup> Los flujos hacia estos fondos, pasaron de 59% en el primer pe-

---

70. Thomas Risse-Kappen, edit., 1995. *Bringing Transnational Relations Back In. Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995) citado por Liliana Andonova y otros, "Transnational Climate Change Governance" (Cambridge: Cambridge University, 2009): 54.

71. Ver: <<https://www.forestcarbonpartnership.org/about-fcpcf-0>>.



riodo a 39% en el último. Este dato sin embargo no revela la profundidad de la caída. Si en 2006-2010, estos fondos sumaban US \$65 millones, el boom del FSF significó un caudal de US \$ 504 millones. Actualmente, el nivel volvió a caer a US \$ 77 millones.

Para finalizar, es necesario evidenciar que si bien REDD+ nace de la CMNUCC y como mecanismo, ONU-REDD es la alianza de tres agencias del Sistema de las Naciones Unidas, éste no juega un rol mayoritario en los flujos de REDD+ como programa y compite con otros organismos multilaterales. Es difícil predecir la evolución de REDD+ post PK, pero por ahora queda claro que promueve un modelo de gobernanza tradicional y que éste ha sido eficiente pero que requiere innovación para lograr sostenibilidad. Para ello, es imprescindible analizar si el costo-beneficio del involucramiento de diferentes actores, es decir si este va en detrimento o en beneficio del objetivo final, la reducción de la deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo.

Desde esta experiencia, LAC puede y debe consolidar posiciones sobre los compromisos que puede absorber y promover un modelo de gobernanza menos jerárquico que evidencia el esfuerzo de los países en desarrollo. REDD+ ha resultado en la disminución de la deforestación en América Latina y consecuentemente, en importantes cortes de emisiones. La región lidera la presentación de propuestas de niveles de referencia de emisiones forestales para la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+) con lo cual se establece un precedente de buena voluntad para no generar más emisiones en LAC. Sin embargo, el mantener estos resultados, tiene que condicionar los montos y canales de financiamiento que permitan mayores flujos permanentes y previsibles para los países latinoamericanos.

## **América Latina y el Acuerdo de París: sentando las bases para una gobernanza transnacional efectiva**

### **¿Qué cambió con el Acuerdo de París?**

La CMNUCC es uno de los pocos foros mundiales donde cada país es un voto. La diplomacia ha optado por foros exclusivos como el G7, G20, OCDE, etc. Para su aprobación, el AP1215 podía solo aceptarse por consenso y así fue, 195 países adoptaron el primer acuerdo jurídicamente vinculante para combatir el cambio climático. Por lo tanto, el AP1215 no solo evidencia la



primera acción colectiva global frente a un problema que se ha definido de alcance global, sino que además rescita el espíritu de la Organización de las Naciones Unidas como un eje de gobernanza global.

El AP1215 plantea importantes cambios frente al PK. El primero es que agrupa a países que representan el 96% de las emisiones totales y no el 14% como ocurrió con el PK. El segundo, es que el AP1215 establece una meta de financiamiento mientras el PK no incluía ni mínimos ni máximos, sino que los aportes eran voluntarios y abiertos. El AP1215 establece un “piso” de US \$ 100.000 millones anuales para mitigación y adaptación de aquí a 2020 que se espera que aumente con el tiempo. El Art. 2 además establece que es necesario “Eleva las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”. Tercero, en respuesta a la presión de los países insulares, se estableció que la meta ideal es de 1,5°C (2,7°F) o menor a 2°C (3,6°F).<sup>72</sup> Cuarto, el AP1215 es jurídicamente vinculante y aunque no existen sanciones, las metas son obligatorias. Quinto, habrá seguimiento y evaluaciones quinquenales (Art. 4 y 14). Sexto, el Artículo 5, promueve el apoyo a medidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques. Finalmente, el AP1215 hace de la información, su calidad y acceso, pilares para garantizar la transparencia. No solo se busca armonizar las metodologías como base para monitorear los resultados de las diferentes políticas sino que hace de ella, el insumo que permite gobernar al régimen.

## Implicaciones y recomendaciones

Para América Latina y el mundo, el AP1215 es una oportunidad. Sin embargo, las disposiciones que el Acuerdo conducentes a la reducción de la degradación y deforestación son cruciales ya que la región absorbe aproximadamente 60% de los flujos REDD+. A esto se suma, que LAC es la región con el bosque continuo más grande del planeta e importantes sumideros de carbono, además de ser la región con el mayor número de países megadiversos. Sin embargo, el aporte más importante de la región al mundo es la evidencia que brinda Brasil en el combate al cambio climático. En 2013, la tasa de deforestación de este país es hasta el 70% menor comparada con el promedio registrado

---

72. Acuerdo de París (2015).



entre 1996 y 2005<sup>73</sup> esto equivale a la suma de los compromisos de la Unión Europea y los EUA para 2020.<sup>74</sup> Desde esta posición, América Latina podría liderar las propuestas para abrir mercados de carbono que complementen los flujos provenientes a través de la AOD. El objetivo es lograr hacer de la mega-diversidad, una moneda que asegure flujos permanentes hacia los países en desarrollo, no solo en forma de proyectos de cooperación sino como una fuente de financiamiento alterna a los presupuestos nacionales.

Los resultados en Brasil responden a un escenario de financiamiento “completo” a través de REDD+ que se traduce en aportes de más de mil millones de dólares. La estrategia del país fue crear un fondo nacional (Fondo Amazónico) para transparentar los aportes internacionales y nacionales además del uso de estos recursos a la comunidad internacional y a los estados y organizaciones de la sociedad civil en cada estado de la región amazónica. Este esquema no sólo fortalece la acción del gobierno central desde un proceso de toma de decisiones descentralizado y abierto a la sociedad civil, sino que además promueve la sostenibilidad de las acciones al largo plazo.

Una de las exigencias desde los países en desarrollo es definir que si los países son quienes rinden cuentas a la CMNUCC y por lo tanto, son el actor *accountable* de la reducción de emisiones, los flujos deban ir hacia las arcas fiscales de los países o a los Fondos Multilaterales Dedicados al Clima (FMDC). Un modelo de gobernanza transnacional se logra en la medida que “por lo menos un actor es no gubernamental pero además no opera en nombre de un estado o una organización internacional, cuenta con su propia agenda.”<sup>75</sup> Los gobiernos deben garantizar el involucramiento de otros actores y esta participación deberá ser parte de la estrategia país o región tal como evidencia la experiencia brasilera. Con la austeridad en los flujos, no puede pagarse burocracias adicionales a las estatales.

El escenario de financiamiento mínimo ya no es suficiente para las metas del AP1215 y requiere de flujos mayores por parte de los países desarrollados.

---

73. Doug Boucher y otros, “Deforestation Success Stories: Tropical Nations Where Forest Protection and Reforestation Policies Have Worked” (Union of Concerned Scientists (UCS). 2014). <[http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global\\_warming/deforestation-success-stories-2014.pdf](http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global_warming/deforestation-success-stories-2014.pdf)>.

74. Union of Concerned Scientists, “Brazil’s Success in Reducing Deforestation”, *Tropical Forests and Climate* (Washington D.C.: Union of Concerned Scientists, 2011). <[http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global\\_warming/Brazil-s-Success-in-Reducing-Deforestation.pdf](http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global_warming/Brazil-s-Success-in-Reducing-Deforestation.pdf)>.

75. Liliana Andonova, Michele Betsill y Harriet Bulkeley, “Transnational climate change governance”, en *Global Environmental Politics* 9, (Cambridge: MIT Press, 2009): 52-73.



Un esquema de flujos permanentes a través de impuestos y otras iniciativas debe asegurar la sostenibilidad de los recursos hacia los países que no son parte del Anexo I. Si bien los mercados de carbono sufren un estancamiento desde 2010<sup>76</sup> y, un consecuente desplome de precios (EU ETS US \$ 5-9) derivados por un lado, una creciente oferta y, por otro, de una decreciente demanda; en 2013, se abrieron ocho nuevos mercados y sus transacciones alcanzan cerca de US \$ 30 mil millones. Esta realidad proyecta el potencial de abrir mercados de carbono regionales. REDD+ nació desde esta perspectiva y no desde la AOD. Los mercados de carbono podrían suplir las necesidades presupuestarias y de reducción de emisiones de países desarrollados y en desarrollo y pueden convertirse en la garantía de sostenibilidad. El vacío de propuestas de los países en desarrollo, garantiza el monopolio de la AOD como único canal de financiamiento del cambio climático y, consecuentemente, el impedimento de una gobernanza transnacional efectiva, des-jerarquizada.

Hacia el COP 22 que se centrará en las finanzas, la posición de los países en desarrollo es abogar por mayor transparencia y medidas de vigilancia concretas para el cumplimiento del financiamiento, construcción de capacidades y transferencia tecnológica. Si bien el AP1215 aboga por información de calidad y transparente, el Informe de Evaluación Bianual (IEB) del Comité Permanente de Finanzas (2014) de la CMNUCC concluye que existen problemas medulares para evaluar las finanzas climáticas. Primero, no existe una definición para “finanzas del clima” *climate finance*; segundo, hay una ausencia de metodologías y formatos estandarizados para reportar los flujos y; tercero, existen inconsistencias en el uso de los lineamientos para reportar al sistema de parte de países desarrollados y en desarrollo.<sup>77</sup>

Frente a este escenario, la posición para la definición y monitoreo de las finanzas climáticas son de fondo y de forma. En primer lugar, la contabilidad debería ser a partir del consumo y no de la producción que está dedicada a sostener un estilo de vida en los países desarrollados. De otra forma, las cifras subsidian las emisiones de los países industrializados. Una segunda propuesta es implementar los artículos 4, 6, 9, 11 y 13 del AP1215 a través de la insti-

---

76. World Bank, *State and Trends of the Carbon Market for 2011*. 2011.

77. Standing Committee on Finance, “Report of the sixth meeting of the Standing Committee” (Bonn: UNFCCC, 2014): 4-5. [http://unfccc.int/files/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/standing\\_committee/application/pdf/scf\\_6\\_report\\_22\\_april\\_2014.pdf](http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/scf_6_report_22_april_2014.pdf).



tucionalización de la sistematización de la información. Si bien la CMNUCC sirve de repositorio de los informes que los países envían, no existe una base de datos que permita una verificación permanente por parte de todos los países y la sociedad civil.

La base de la OCDE-DAC puede ser utilizada como el lienzo sobre el cual se construyan los datos con toda la información financiera y de emisiones. La tercera iniciativa desde la región y desde los países en desarrollo es la confrontación de la omisión en todas las fuentes de información sobre los aportes presupuestarios y en especie de los países en desarrollo.

Esta negligencia desdibuja la realidad de quién financia el cambio climático. Si no fuera por la información agregada de la OCDE DAC sobre los créditos en América Latina para el cambio climático no hubiera sido posible establecer que la inversión de los países latinoamericanos para el clima exceden seis veces las donaciones de los países en desarrollo. En el caso de REDD+, en la etapa de Preparación *Readiness Phase* por ejemplo, la inversión de México representó el 17% del total, en Perú el 11%, en Colombia el 8% y, en Ecuador el 42% del presupuesto total, similar al 46% del financiamiento del gobierno alemán y distante de un 12% proveniente de ONU-REDD.

El Fondo Amazónico de Brasil se alimenta de desembolsos periódicos de la empresa nacional petrolera, Petrobras, que desde 2011 ha hecho 18 donaciones sumando un total de US \$ 5,8 millones.<sup>78</sup> Esta omisión onerosa además permite que se institucionalice un vocabulario jerárquico y condescendiente donde existen los financistas o donantes y, los receptores y beneficiarios. Dado el nivel de inversión mayoritario de LAC, somos socios y no beneficiarios porque cada ciudadano en el planeta se beneficia de las acciones para mitigar el cambio climático y para adaptarnos a este fenómeno cuyo origen está fuera de la región.

América Latina como región debe abogar por el multilateralismo para poder expandir sus exigencias en relación al financiamiento del cambio climático. El costo de mantener relaciones bilaterales puede en el corto plazo tener mayores réditos; sin embargo, en el largo plazo, fractura la posibilidad de tener una posición regional. Los sumideros de carbono con los que cuenta América Latina son una póliza contra los efectos del cambio climático y tienen que servir para iniciar una negociación con los grandes emisores con el fin de lo-

---

78. Ver: <[http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site\\_en/Esquerdo/doacoes/](http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/doacoes/)>.



grar que estos se conviertan en una fuente de ingreso comparable a otras tradicionales como las exportaciones por ejemplo.

La capacidad de negociación de los países más grandes de la región tiene que apalancar a los pequeños países. El peso de Brasil en las negociaciones es incomparable al que Ecuador, Bolivia, Nicaragua y otros pequeños puedan tener de manera atomizada. Además, una visión regional impedirá el efecto burbuja donde las selvas de Brasil pueden salvarse por altos niveles de financiamiento mientras que esa demanda se suplir con la tala indiscriminada en los países vecinos de la cuenca amazónica.

Sobre los niveles de financiamiento, el AP1215 es un avance pero los países en desarrollo deberían exhortar que se cumpla el 0,7% del PIB para cooperación tal como reza la Resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970.<sup>79</sup> Si en 1960, esta representaba en promedio, 0,51% del PIB de los países OCDE DAC,<sup>80</sup> al 2013, apenas llega al 0,3% a pesar de que el número de países miembros ha aumentado. Los desembolsos no pueden estar ajustados a ningún resultado o condicionalidad. Existe una responsabilidad de los países desarrollados para cubrir las secuelas inmediatas y por lo tanto, el acceso a recursos debe ser inmediato y previsible.

Para cerrar cabe una reflexión. Canadá ha invertido más recursos en tratar de frenar la propagación de la plaga del escarabajo de pino de montaña que la suma total de los recursos REDD+ desde 2006. El problema es irreversible y demuestra la imposibilidad de actuar únicamente a nivel local y/o nacional. El cambio de primer ministro en Canadá ha dado un giro a la política exterior de ese país que hoy busca liderar conjuntamente con EUA., la implementación del Acuerdo de París y la reducción de emisiones. Sin embargo, la implementación y sostenibilidad del AP1215 dependerá de las condicionalidades que se implanten para países industrializados, responsables y capaces de financiar un nuevo modelo de desarrollo.

Es necesario incluir sanciones para países que pretendan evadir sus responsabilidades tal como hizo en su momento Canadá, EUA y China. El AP1215

---

79. UN General Assembly XXV session Resolution, C. Policy Measures, 24 October 1970. <<http://www.un-documents.net/a25r2626.htm>>.

80. Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC por sus siglas en inglés), encargado de la cooperación hacia países en desarrollo. Consta de 24 miembros, de los cuales 23 son países y el restante es la Comisión Europea. La función de este ente es compilar la información de los socios y otros donantes (bancos regionales, Banco Mundial, agencias multilaterales) referentes a sus aportes a la AOD, es decir créditos y donaciones.



es en términos generales una promesa a las generaciones futuras pero sobre todo, una ventana a un mundo regido por un modelo de gobernanza más democrático, des-jerarquizado y participativo, un modelo de gobernanza transnacional efectivo.

## Bibliografía

- Andonova L, Betsill M M, Bulkeley H, “Transnational climate change governance”, en *Global Environmental Politics* 9, Cambridge, MIT Press, 2009, 52–73.
- Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. y Verchot, L.V. edit., *Analysing REDD+: Challenges and choices*, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2012.
- “Asociación REDD+”, 2010. <<http://foris.fao.org/preview/29130-0c6a5c0e82ea952c38536b8ec-f6c7f130.pdf>>.
- Busch J., Fabiano Godoy, Will R. Turner, & Celia A. Harvey, Biodiversity co-benefits of reducing emissions from deforestation under alternative reference levels and levels of finance, en *Conservation Letters* 00, 2010, 1–15.
- “Canada pulls out of Kyoto protocol”, *The Guardian*, December 13, 2011.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2012.
- CEPAL, *Negociaciones internacionales sobre cambio climático Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014a.
- CEPAL, *REDD+ en América Latina. Estado actual de las estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014b.
- CEPAL, *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. 1a. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.
- Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático*, 1992.
- “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”. *Conferencia de las Partes 21er. periodo de sesiones celebrado en París*. 2015. <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>>.
- Davies Steven y Ken Caldeira. “Consumption-based accounting of CO2 emissions”, *Proceedings of the National Academy of Sciences* (PNAS), 2010. <<http://www.pnas.org/content/107/12/5687.full.pdf>>.
- De la Torre, Augusto, Pablo Fajnzylber y John Nash. “Desarrollo con menos carbono. Respuestas Latinoamericanas al desafío del cambio”. En *Estudios del Banco Mundial en América Latina y el Caribe*, 18 (Washington D. C.: Banco Mundial, 2009).
- Doug Boucher, Pipa Elias, Jordan Faires, and Sharon Smith. *Deforestation Success Stories: Tropical Nations Where Forest Protection and Reforestation Policies Have Worked*. Union of Concerned Scientists (UCS). <[http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global\\_warming/deforestation-success-stories-2014.pdf](http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global_warming/deforestation-success-stories-2014.pdf)>.
- FAO, *Global Forest Resources Assessment 2010*. 2010a. <<http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/en/>>.
- FAO, *3 Tendencias en la extensión de los bosques, 1990-2010*. 2010b.
- FAO, *FAO assessment of forests and carbon stocks, 1990–2015 Reduced overall emissions, but increased degradation*. 2015. <<http://www.fao.org/3/a-i4470e.pdf>>.



- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, María Ana Lugo, y Renos Vakis. *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial. 2013.
- IDB, *Climate Change and IDB: Building Resilience and Reducing Emissions*. Washington D.C. Inter-American Development Bank, 2013.
- IPCC, *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. 104. Ginebra, IPCC, 2007.
- IPCC, “Summary for Policymakers”, en: *Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change*. Londres/Nueva York: Cambridge University Press, 2014.
- Konkin D, K. Hopkins. “Aprender cómo hacer frente a las perturbaciones derivadas del cambio climático y a otros fenómenos catastróficos que afectan a los bosques”. *Unasylva* 60 (2009): 17-23. <<http://www.fao.org/3/a-i0670s/i0670s04.pdf>>.
- Kurz, W.A., C.C. Dymond, G. Stinson, G.J. Rampley, E.T. Neilson, A.L. Carroll, T. Ebata, and L. Safranyik. “Mountain pine beetle and forest carbon feedback to climate change.” *Nature* No. 452.
- Kyoto Protocol, *Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol*, Decision 27/CMP.1, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3. 2005. <[http://www.ciesin.columbia.edu/repository/entri/docs/cop/Kyoto\\_COP001\\_027.pdf](http://www.ciesin.columbia.edu/repository/entri/docs/cop/Kyoto_COP001_027.pdf)>.
- Ministry of Forests, *Land and Natural Resource Operations, A History of the Battle Against the Mountain Pine Beetle 2000-2012*, <[https://www.for.gov.bc.ca/hfp/mountain\\_pine\\_beetle/Pine%20Beetle%20Response%20Brief%20History%20May%2023%202012.pdf](https://www.for.gov.bc.ca/hfp/mountain_pine_beetle/Pine%20Beetle%20Response%20Brief%20History%20May%2023%202012.pdf)>, acceso 20 agosto 2015.
- Mittermeier, R. A., Robles-Gil, P., Hoffmann, M., Pilgrim, J. D., Brooks, T. B., Mittermeier, C. G., Lamoreux, J. L. & Fonseca, G. A. B. *Hotspots Revisited: Earth's Biologically Richest and Most Endangered Ecoregions*. México D.F.: CEMEX, 2004.
- OCAH, *Humanitarian Bulletin Latin America and Caribbean* Volume 17. (January-April 2014). <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Bulletin.pdf>>.
- OECD-DAC, *Loan Concessionalities in DAC Statistics*. 2013. <<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC%282013%292&docLanguage=En>>.
- OECD-DAC, *Climate-related development finance in 2013: Improving the statistical picture*. 2014. <<http://www.oecd.org/dac/environment-development/Climate-related%20development%20finance%20FINAL.pdf>>.
- ONU, *Convención Marco sobre el Cambio Climático, Gráfico 3: Cambios en el total de las emisiones agregadas de las distintas partes del anexo I, 1990-2011*. 2013.
- OXFAM. “Adapting to Climate Change What’s Needed in Poor Countries, and Who Should Pay”. *Oxfam Briefing Paper* No. 104. Oxford: Oxfam International Secretariat, 2017. <[www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/adapting%20to%20climate%20change.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/adapting%20to%20climate%20change.pdf)>.
- PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. *Trends in global CO2 emissions: 2014 Report*. The Hague: PBL Publishers 2014.



- Risse-Kappen, Thomas, *Transnational Governance and Legitimacy*, Center for Transatlantic Foreign and Security Policy. Berlín: Freie Universität Berlin, 2004.
- Southern Interior Beetle Action Coalition (SIBACS), *The Mountain Pine Beetle Epidemic: A Critical Issue for BC*, 2011. <<http://www.sibacs.com/wp-content/uploads/2009/02/SI-BAC-Presentation-to-Min.-Flaherty-.Jan.312011.pdf>>.
- Stern, Nicholas. “The Stern Review on the Economic Effects of Climate Change”, en *Population and Development Review*, 32: 793–798. Cambridge University Press, 2006.
- Stavins Robert, *An Economic View of the Environment*, 2015. <<http://www.robertstavinsblog.org/2015/12/12/paris-agreement-a-good-foundation-for-meaningful-progress/>>.
- UNEP-WCMC, *Carbon and biodiversity: a demonstration atlas*, edit. Kapos V., Ravilious C., Campbell A., Dickson B., Gibbs H., Hansen M., Lysenko I., Miles L., Price J., Scharlemann J.P.W., Trumper K. UNEP-WCMC, Cambridge, UK.
- Union of Concerned Scientists, *Brazil's Success in Reducing Deforestation*, Briefing No. 8, Washington D.C.: Union of Concerned Scientists, 2011. <[http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global\\_warming/Brazil-s-Success-in-Reducing-Deforestation.pdf](http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global_warming/Brazil-s-Success-in-Reducing-Deforestation.pdf)>.
- United Nations Framework Convention on Climate Change, Informe de la Conferencia de las Partes Sobre Su Primer Periodo De Sesiones, en *Medidas Adoptadas por la Conferencia de las Partes en su Primer Periodo de Sesiones*. 1995. <<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop1/g9561658.pdf>>.
- United Nations Framework Convention on Climate Change, *Conference of the Parties Eleventh session Montreal*, 2005. <<http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/misc01.pdf>>.
- UNFCCC Standing Committee on Finance, *Report of the sixth meeting of the Standing Committee*. Bonn, 2014. <[http://unfccc.int/files/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/standing\\_committee/application/pdf/scf\\_6\\_report\\_22\\_april\\_2014.pdf](http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/scf_6_report_22_april_2014.pdf)>.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. “Los gobiernos entran en una nueva era de colaboración contra el cambio climático. Discursos de apertura de la conferencia de la ONU en Bonn”. Bonn: UNFCCC, 2016. <<http://newsroom.unfccc.int/es/noticias/apertura-conferencia-de-mayo-en-bonn-los-gobiernos-entran-en-una-nueva-era-de-colaboracion/>>.
- “What does Canada’s withdrawal from Kyoto protocol mean?” *The Guardian* (Londres), December 13, 2011. <<http://www.theguardian.com/environment/2011/dec/13/canada-withdrawal-kyoto-protocol>>.
- World Bank, “Generating the Funding Needed for Mitigation and Adaptation”, *The World Development Report 2010*: Washington D.C. Development and Climate Change, 2010. <<http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327504426766/8389626-1327510418796/Chapter-6.pdf>>.
- WWF-MPO, *A Review of Innovative International Financial Mechanisms for Biodiversity Conservation with a Special Focus on The International Financing of Developing Countries’ Protected Areas*. 2017. <[assets.panda.org/downloads/final\\_f.pdf](http://assets.panda.org/downloads/final_f.pdf)>.