

# Resumen ejecutivo

*Transparency International*

El cambio climático es, posiblemente, el desafío más importante en términos de gobernabilidad que ha enfrentado el mundo hasta el momento. Abordar este desafío exige un grado de capacidad de reacción, confianza, cooperación y solidaridad que pone a prueba los límites de los mecanismos e instituciones existentes en la gestión de bienes públicos. Requiere implementar una transformación radical de nuestras economías que permita contrarrestar los profundos cambios introducidos por la Revolución Industrial. El cambio climático afecta los medios de subsistencia y nos obliga a reflexionar sobre nuestros estilos de vida. Ejerce una enorme presión sobre el entramado político y social de las comunidades de todo el mundo, en un contexto de gran incertidumbre respecto de cuál será exactamente el alcance de las próximas medidas para remediarlo y cuándo se aplicarán, especialmente a nivel global.

Será indispensable contar con un sistema sólido de gobernabilidad climática —entendiendo por este los procesos y las relaciones que se desarrollan en el ámbito internacional, nacional, empresarial y local con el objeto de enfrentar las causas y los efectos del cambio climático— para asegurar que las gigantescas inversiones políticas, sociales y financieras que el sector público y privado destinen a medidas de adaptación y mitigación se gestionen de manera adecuada y equitativa y, por consiguiente, permitan el éxito de las respuestas al cambio climático. Los intereses en juego son importantes: para lograr un futuro con bajas emisiones de carbono, la inversión no solo deberá ser significativa, sino que debemos, además, asegurarnos de que sea efectiva. A pesar de las dificultades que existen para alcanzar un consenso a nivel internacional, los Estados, las empresas y los actores de la sociedad civil coinciden en la necesidad de establecer normas y mecanismos de cumplimiento claros para hacer frente al cambio climático. Una buena gobernabilidad climática puede favorecer este proceso, haciéndolo más transparente, accesible y equitativo para todos.

El cambio climático no representa tan solo un desafío para los enfoques de gobernabilidad que se utilizan en la actualidad, sino que también trasciende las tipologías de corrupción establecidas. Transparency International define la corrupción como el *abuso del poder delegado para beneficio propio*. El *poder delegado* no es solamente el poder que como ciudadanos transferimos a quienes ocupan los cargos

públicos, sino que también es el poder que nos ha sido conferido por las generaciones futuras para velar por el planeta. Del mismo modo, el *abuso para beneficio propio* es un concepto que excede las formas en que se manifiesta habitualmente la corrupción —apropiación indebida de fondos, soborno en la adjudicación de contratos y nepotismo, que debilitan la buena gobernabilidad climática— y se extiende a nuevas esferas. Incluye la tergiversación de datos científicos, la violación de los principios de información veraz y alegaciones falsas en las certificaciones ecológicas que avalan a productos de consumo, documentadas en este informe. Estas prácticas pueden tener consecuencias devastadoras en un ámbito de políticas poco claras, donde la confianza y la cooperación se vuelven indispensables.

¿Por qué la corrupción representa un riesgo para la respuesta al cambio climático? Como se analiza en profundidad en el *Informe Global de la Corrupción*, las iniciativas de prevención y respuesta ante el cambio climático tendrán un alto costo. Cuando se inyectan enormes cantidades de dinero en mercados y mecanismos financieros nuevos, que no han sido probados, siempre existe el riesgo de corrupción. Según algunas estimaciones, las inversiones totales vinculadas únicamente con iniciativas de mitigación del cambio climático ascenderán a casi US\$ 700.000 millones para 2020. Se realizarán inversiones públicas de no menos de US\$ 250.000 millones al año a través de nuevos canales nunca probados y sin demasiada coordinación. A su vez, ya existen presiones para “acelerar” las soluciones, lo que aumenta el riesgo de corrupción.

Los riesgos de corrupción también son altos debido al nivel de complejidad, falta de claridad y novedad que acompaña a muchas de las cuestiones climáticas. Aún se debaten conceptos básicos, como qué constituye un bosque o cómo determinar la adicionalidad (es decir, si los proyectos podrían implementarse sin necesidad de financiamiento). En la mayoría de los ámbitos, todavía no se han adoptado normas sobre geoingeniería, que tal vez pueda considerarse la intervención humana en la biosfera más riesgosa y con más graves consecuencias. Tampoco se han puesto a prueba, de forma sistemática, las nuevas herramientas para medir la integridad ambiental de las compensaciones de carbono. La evidencia presentada en este informe sugiere que existen numerosas zonas grises y vacíos normativos que podrían ser aprovechados por intereses corruptos. El monitoreo minucioso, el aprendizaje rápido y una estrategia activa para eliminar las oportunidades de corrupción son esenciales para asegurar que, a través de una gobernabilidad sólida, estas nuevas herramientas e instrumentos puedan prosperar en este momento sumamente crítico.

Otro aspecto de la gobernabilidad climática que requiere atención urgente es la desigualdad en los procesos para atender a las personas y los grupos más directamente afectados por el cambio climático. Los aportes al *Informe Global de la Corrupción*

señalaron cuáles son los grupos más afectados por las consecuencias negativas del cambio climático: las comunidades indígenas y rurales pobres en zonas remotas, la población urbana pobre que habita en asentamientos precarios y las personas desplazadas que deben ser reubicadas. Todos estos grupos comparten características comunes. Son los más afectados por las consecuencias del cambio climático, deberían ser los principales beneficiarios de las acciones de adaptación y, sin embargo, suelen ser las voces más marginadas del sistema político. Esto muestra con crudeza la necesidad de contar con una gobernabilidad climática responsable.

Uno de los mensajes fundamentales del *Informe Global de la Corrupción* es que *un fortalecimiento drástico de los mecanismos de gobernabilidad puede reducir los riesgos de corrupción e incrementar la efectividad y el éxito de las políticas sobre cambio climático*. La calidad de la gobernabilidad climática —el grado de participación, rendición de cuentas, transparencia, inclusión, respuesta y respeto de la legalidad en las decisiones sobre políticas y su desarrollo— permitirá determinar si responde de manera efectiva a los riesgos de corrupción inherentes. El Informe, que reúne a más de 50 expertos de renombre, presenta el primer análisis exhaustivo sobre la corrupción y el cambio climático e incluye una serie de recomendaciones sobre políticas.

## **Hacia una gobernabilidad climática efectiva: Diseño de procesos de rendición de cuentas e integridad**

La complejidad y la magnitud del desafío planteado por el cambio climático y las inversiones financieras necesarias para abordarlo requieren la creación de un sistema de adopción de decisiones responsable y coordinado.

### **Las decisiones importantes sobre cambio climático se toman en numerosos ámbitos institucionales, no solo en los encuentros internacionales masivos**

Los principales encuentros intergubernamentales sobre cambio climático despiertan una gran atención. Esto hace que sus resultados sean especialmente significativos. De todas formas, si bien estos espacios son sumamente importantes, las decisiones se adoptan en múltiples ámbitos y con la intervención de numerosos actores internacionales y locales, lo cual pone de manifiesto el amplio alcance y diversidad de los temas relativos a políticas climáticas.

En la actualidad existen más de 500 acuerdos multilaterales en materia ambiental, muchos de ellos sobre cambio climático. Las decisiones importantes sobre clima no solo se debaten y adoptan en el seno de las conferencias de Estados Parte en Copenhague o Cancún. La respuesta general al cambio climático posiblemente esté más determinada por las decisiones adoptadas en numerosos ámbitos nacionales y

regionales, desde Pekín, Bruselas y Brasilia hasta Delhi o Washington. Existe además un amplio espectro de nuevas iniciativas híbridas que congregan a actores públicos y privados, al mismo tiempo que las ciudades y los gobiernos locales se convierten en los responsables de alcanzar los estándares establecidos o, por el contrario, debilitarlos.

El grado de transparencia, rendición de cuentas y participación inclusiva varía notablemente en estos espacios de formulación de políticas. Los estándares deben ser altos en todos estos espacios, a fin de promover políticas climáticas viables que eviten los numerosos riesgos potenciales que emergen en estos contextos, como captura de políticas y espacios, aprovechamiento de diferencias reglamentarias y demoras, que son propios de este tipo de contextos de gobernabilidad dispersa y que podrían frustrar la efectividad de las acciones globales.

### **La atención y convocatoria conseguida por algunos procesos clave sobre política climática puede llevar a pasar por alto las persistentes disparidades en el grado de incidencia de los actores participantes, incluso en estos entornos**

Un alto grado de visibilidad no es sinónimo de transparencia efectiva, y la amplia convocatoria no equivale a influencia proporcionada. Las prácticas de transparencia de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el foro con mayor visibilidad para la formulación de políticas climáticas, son mucho menos estrictas que los estándares aceptados en otros ámbitos. Del mismo modo, la asistencia récord y la atención recibida por la cumbre de Copenhague y otros eventos destacados no pueden ocultar la persistente disparidad en términos de representación de los participantes. En Copenhague, los delegados oficiales enviados por los cinco países que más contaminan superaron en más del triple a los enviados por los cinco países que se consideran más afectados por el cambio climático. En 2009, la cantidad total de organizaciones monitoras de la CMNUCC de Canadá, el Reino Unido y Estados Unidos fue superior a 400, mientras que, entre los países en desarrollo, solamente Brasil, China e India sumaban poco más de 10 grupos. En conclusión, si bien los foros internacionales más importantes para la formulación de políticas climáticas pueden captar suficiente atención y marcar la tendencia para el diseño de instrumentos más efectivos de gobernabilidad climática, aún queda un extenso camino por recorrer para que todos los actores interesados puedan tener una participación efectiva e inclusiva.

## En tanto el escenario de lobby se está diversificando, el riesgo de influencia indebida es más alto que nunca

El nuevo rol como lobistas de las industrias “verdes”, que intenta contrarrestar el lobby impulsado por el sector de energía y otros sectores dominados por la necesidad de combustibles fósiles, podría reflejar la existencia de un espectro más equilibrado de intereses en las deliberaciones sobre política climática. Sin embargo, como lo demuestra el *Informe Global de la Corrupción*, esto no es del todo cierto. En Estados Unidos, a nivel nacional, tan solo los intereses de petróleo y gas asignaron a actividades de lobby durante 2009 un presupuesto ocho veces mayor que el sector de energía no contaminante. En la Unión Europea, durante un importante proceso deliberativo sobre políticas climáticas que se desarrolló en 2004, los grupos empresarios contribuyeron al debate con más del doble de documentos sobre políticas que las organizaciones ambientalistas.

Aun cuando la presencia de lobistas “verdes” —defensores del medioambiente— y “marrones” —defensores de la explotación de recursos— estuviese equilibrada, no podría garantizarse que las políticas sobre clima se orientaran al bien común. Como demuestra el Informe, puede producirse una doble captura de políticas cuando no se toman medidas contra quienes contaminan y, a la vez, existe un amplio respaldo en favor de intereses verdes influyentes. Sin embargo, el registro obligatorio de intereses todavía no es requerido en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la calidad de los informes internos y externos publicados por las empresas sobre su grado de compromiso público y sus actividades relacionadas con el cambio climático continúa siendo dispar.

En el resto del mundo, la matriz de intereses e influencias no permite suponer que todos los intereses vayan a ser tenidos en cuenta de manera equilibrada. En China e India, por ejemplo, los actores del sector de combustibles y energías fósiles, que serían los más perjudicados por las políticas climáticas progresistas, suelen ser grandes conglomerados controlados por el Estado, con estrechos vínculos con las más altas esferas del poder político. Por ello, se requiere máxima atención para evitar la captura de políticas y para que no se adopten medidas que favorezcan a unos pocos en lugar de a la mayoría, ya que esto tendría consecuencias negativas para la rendición de cuentas y para el planeta.

## Mitigación: Estrategias para reducir las emisiones de carbono

Las iniciativas de mitigación apuntan a ralentizar el cambio climático a través de la reducción del volumen de gases de efecto invernadero (GEI) que se liberan

mundialmente o a través de la ampliación de la capacidad de capturar emisiones en sumideros naturales, como los bosques, o por medio de la innovación tecnológica. Entre las principales medidas de mitigación se pueden mencionar la creación de mercados de carbono, el establecimiento de estándares de emisión y políticas de eficiencia energética, y las iniciativas voluntarias para avanzar hacia una economía con bajos niveles de emisión de carbono. Si bien algunas de estas estrategias se encuentran en las primeras etapas de desarrollo, deben establecerse desde el inicio controles de gobernabilidad adecuados para asegurar que puedan alcanzar sus objetivos de la manera más eficiente.

### **Un sistema sólido de medición, notificación y verificación (MNV) de emisiones es indispensable para la transparencia y, en definitiva, para el éxito de las estrategias de mitigación**

Un sistema preciso de MNV tiene una importancia fundamental, no solo para reducir las emisiones de GEI a nivel nacional, sino también para permitir que los inversores cuenten con suficiente información al tomar decisiones sobre la sostenibilidad de sus emprendimientos. Si bien existen actualmente numerosos métodos e iniciativas para medir, notificar y verificar emisiones, se necesitan mayores recursos y capacitación para mejorar esta información. En los países en desarrollo, la falta de capacidad técnica o de recursos financieros hace que sea difícil recabar datos sobre las emisiones y, debido a la falta de revisores especializados, es posible que los reportes nacionales sobre emisiones no sean sometidos a verificaciones suficientemente rigurosas.

La falta de requisitos estrictos de MNV, tanto en países desarrollados como en naciones en desarrollo, genera diversos riesgos, como incentivos para que las industrias sobrevaloren los datos iniciales sobre sus emisiones para que luego les resulte más fácil cumplir con las “reducciones” exigidas. El uso de información que no es confiable en los mercados de carbono puede dar lugar a una asignación excesiva de bonos de carbono y, en consecuencia, las iniciativas de reducción de emisiones podrían fijar objetivos menos ambiciosos de los que deberían perseguir. Esta situación da como resultado estrategias de mitigación que no reducen las emisiones y que sostienen el mercado a corto plazo beneficiando a los principales contaminantes y perjudicando al clima.

La necesidad de medir, notificar y verificar no se limita a las emisiones, puesto que toda la industria desarrollada en torno a la economía ecológica debe demostrar la legitimidad de sus credenciales sobre emisiones de carbono bajas o nulas. Si bien las iniciativas gubernamentales para apoyar las tecnologías verdes son encomiables, el control regulatorio debe acompañar el ritmo de la actividad industrial en expansión,

ya que los incentivos financieros han llevado a algunos responsables de proyectos a mentir sobre la finalización de emprendimientos que aún estaban en curso con el fin de conseguir mayores ganancias.

### **En tanto mecanismos clave para la mitigación, los mercados de carbono necesitan garantías para reducir el riesgo de corrupción y para asegurar su sostenibilidad y su capacidad de disminuir la emisión de gases de efecto invernadero**

Varios países y regiones han adoptado los mercados de carbono como método para reducir las emisiones de GEI, y el valor de los principales mercados de carbono asciende actualmente a cerca de US\$ 144.000 millones. Estas iniciativas ofrecen la posibilidad de reducir las emisiones, pero constituyen asimismo mercados que fueron creados mediante decisiones políticas y reciben fondos públicos, donde se comercializan mercancías intangibles.

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) de la Unión Europea ha demostrado que los mercados de carbono pueden sucumbir a la influencia indebida de intereses creados y, en el caso del RCDE, esto puede haber contribuido a la asignación desproporcionada de permisos de emisión de carbono. Como resultado, los cuatro principales productores de energía de Europa obtuvieron ganancias extraordinarias de entre € 6.000 y 8.000 millones<sup>1</sup>. Los problemas de gobernabilidad de estos mercados clave pueden generar un contexto desfavorable para todas las partes, donde la asignación excesiva de permisos de emisión de carbono y la consecuente baja de los precios del carbono hacen que las empresas pierdan el interés por buscar nuevos medios de producción con bajos niveles de emisión de carbono y podrían llegar a causar el colapso del mercado.

### **El camino hacia una economía verde debería generar oportunidades para los países en desarrollo y abordar los problemas de gobernabilidad en forma directa; de lo contrario, las desigualdades globales persistirán y serán cada vez más profundas**

La implementación de fuentes de energía renovable, como la energía solar y eólica, es crucial para la mitigación y requiere importantes volúmenes de inversión privada. Sin embargo, según un estudio realizado recientemente en la región de África del Norte, casi el 70 por ciento de los potenciales inversores entrevistados consideraron que existían posibles riesgos regulatorios, incluida corrupción, y que esto representaba un grave obstáculo para la inversión.

Para crear una infraestructura viable con bajos niveles de carbono, será necesario introducir cambios significativos. Muchos de los países que tradicionalmente han

sido asociados con problemas de gobernabilidad o corrupción tendrán un rol central en esta transición. Por ejemplo, la búsqueda de algunas de las nuevas tierras que se necesitan para los biocombustibles —que se prevé que en 2030 representarán el 10 por ciento de los combustibles utilizados para el transporte en todo el mundo— se realiza en países que se ubican por debajo de los promedios globales en términos de control de la corrupción, estado de derecho y estabilidad política.

Además de las tierras, es frecuente que minerales como el litio (cuya demanda se prevé que crecerá notablemente, por ejemplo, al introducirse los automóviles eléctricos) se encuentran en países que carecen de sistemas sólidos de gobernabilidad e integridad. A medida que estos recursos naturales se vuelven indispensables para una economía baja en carbono, deben tomarse medidas para garantizar la transparencia de los flujos de fondos que reciben los gobiernos a cambio del acceso a dichos recursos. La intención de prevenir el cambio climático no debería traducirse en una nueva maldición de los recursos, ahora en versión ecológica, que condene a los países más pobres a quedar fuera de las oportunidades de desarrollo económico, mientras otros se benefician de sus riquezas en el desarrollo de la economía verde. En este sentido, los estándares existentes, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industry Transparency Initiative, EITI) pueden tener un rol importante<sup>2</sup>.

## **Posibilitar una adaptación efectiva al cambio climático**

### **Fortalecer la participación ciudadana es un aspecto indispensable de la gobernabilidad para la adaptación, ya que esta última tendrá lugar en países con altos riesgos de corrupción**

Será necesario establecer sistemas para garantizar que la planificación de proyectos y la determinación de prioridades sean transparentes y fomenten el sentido de pertenencia local y la sostenibilidad a largo plazo asegurando la participación de los sectores más directamente afectados. La introducción del “acceso directo” a financiamiento a través del Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto exige establecer entidades nacionales para la administración de los fondos de adaptación, que deberán contar con capacidad y recursos suficientes para cumplir su rol de asignación y monitoreo. Sin embargo, hasta el momento solo se han asignado US\$ 200.000 por país para la formulación de programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA) en los países menos desarrollados, y aún no se ha definido cuáles serán las cantidades destinadas al desarrollo de capacidades.

A su vez, una gobernabilidad efectiva para la adaptación depende también del funcionamiento de otros sistemas de pesos y contrapesos, como la justicia, las fuerzas

de orden público y una sociedad civil y medios de comunicación activos. Es necesario fortalecer sistemas de gobernabilidad más amplios en numerosos países donde la adaptación es más urgente. Ninguno de los 20 países más afectados por el cambio climático obtuvo un puntaje superior a 3,6 en el Índice de Percepción de la Corrupción, donde 0 significa extremadamente corrupto y 10 indica muy transparente. El fortalecimiento de los procesos de adaptación es una condición esencial que debe ser incorporada a las reformas más amplias en materia de gobernabilidad.

### **El control en la etapa de implementación es crucial para el éxito de los programas de adaptación**

Gran parte de la adaptación al cambio climático consistirá en el desarrollo de infraestructura a gran escala, como el perfeccionamiento de los sistemas de control de inundaciones o la protección del agua potable para prevenir la filtración de agua salada. Se estima que, tan solo en lo que respecta a construcción, actualmente la corrupción supone un costo para los países en desarrollo cercano a los US\$ 18.000 millones por año. La adaptación sin control engendra un doble riesgo de desvío de fondos y trabajo de calidad inferior, que podría agravar aún más la vulnerabilidad de algunas poblaciones frente a condiciones climáticas extremas. En Turquía, donde 11.000 personas murieron en 1999 durante un terremoto, la mitad de las estructuras incumplían las reglamentaciones edilicias. Las importantes enseñanzas extraídas del sector humanitario y el de desarrollo así como de las iniciativas multisectoriales existentes—entre ellas la Iniciativa para la Transparencia del Sector de la Construcción (Construction Sector Transparency Initiative, COST)<sup>3</sup>— pueden ayudarnos a mejorar nuestro conocimiento sobre estos fenómenos e impedir que la corrupción frustre las iniciativas de adaptación.

### **Fortalecer la coordinación, la rendición de cuentas recíproca y la transparencia operativa en la gobernabilidad de los fondos de adaptación es esencial para generar la confianza que requiere una política sostenible sobre cambio climático**

El desembolso de fondos para la adaptación se canaliza a través de varias fuentes bilaterales y multilaterales, entre ellas seis fondos bilaterales específicos para el clima, dos Fondos de Inversión sobre Clima del Banco Mundial y los fondos de la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto, incluido el nuevo Fondo Ecológico para el Clima. Todos cuentan con diferentes sistemas de gobernabilidad y normas de intervención, y esto complica la rendición de cuentas frente a los afectados por el cambio climático. Casi la mitad de los compromisos estadounidenses asumidos en Copenhague y Cancún sobre financiamiento inmediato se canalizarán a través del

Banco Mundial durante 2011 y, por lo tanto, estarán sujetos a los marcos de gobernabilidad de esa institución.

La adopción de un marco común de notificación efectivo para los fondos de adaptación es esencial para identificar los fondos que pasan por el sistema y efectuar un seguimiento. Actualmente, continúa siendo complejo distinguir entre la asistencia extranjera para el desarrollo y los fondos “nuevos y adicionales” destinados específicamente a la adaptación. La formulación de criterios fijos aplicables a fondos “nuevos y adicionales” facilitará la medición y reducirá los riesgos de manipulación. Estos criterios también otorgarán la claridad necesaria para que los fondos de desarrollo y adaptación tengan un impacto coordinado que beneficie principalmente a los más perjudicados por los cambios climáticos en el planeta.

## Énfasis en la explotación forestal

**Los bosques tienen un rol fundamental en la política climática; sin embargo, la corrupción endémica del sector obliga a tomar medidas preventivas y proactivas**

Incrementar la gobernabilidad forestal es una de las principales prioridades para mitigar el cambio climático. La fuerte demanda internacional de madera, el reconocimiento insuficiente de los derechos sobre la tierra y la marginación de las comunidades indígenas plantean desafíos específicos para una explotación forestal responsable y sostenible. Cada año, la tala ilegal y la producción de madera de procedencia dudosa representan entre US\$ 10.000 y 23.000 millones para la economía. Éstas prácticas son favorecidas por los vacíos legales existentes y por redes de corrupción profundamente arraigadas, que permiten que los poderosos locales utilicen recursos forestales no solo con fines de enriquecimiento personal sino además para financiar la obtención de apoyo o influencia política.

Estos factores deben ser abordados desde un primer momento para la Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD), la principal iniciativa internacional que tiene por objeto aplicar las políticas forestales al cambio climático. Si bien los programas de preparación para REDD (actualmente, se han prometido aportes por cerca de US\$ 3.500 millones) pueden subsanar algunas de las brechas en términos de capacidad a nivel nacional, no constituyen una panacea para solucionar la corrupción en el sector.

## Los sistemas sólidos de monitoreo y presentación de informes son esenciales para reducir los riesgos de corrupción y asegurar la sostenibilidad de los proyectos forestales

Se espera recibir fondos por hasta US\$ 28.000 millones al año una vez que los programas de REDD estén en plena ejecución. Según lo han señalado las iniciativas de mitigación como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de la ONU, es necesario adoptar mecanismos de monitoreo rigurosos para evitar la validación indebida de proyectos, la verificación de proyectos inexistentes y la sobrevaloración, la doble contabilización o la comercialización fraudulenta de bonos de carbono. Estos riesgos se manifiestan con especial intensidad en la explotación forestal. La fiscalización del sector forestal es compleja, ya que gran parte de la actividad se desarrolla en zonas remotas. Garantizar la sostenibilidad de los bosques y la seguridad de los bonos de carbono supone adoptar medidas que impidan que continúe la deforestación una vez que se hayan conseguido los beneficios financieros de REDD (permanencia), o que la actividad se traslade a zonas donde no existen programas de REDD (fuga).

## La participación pública en el ámbito local es indispensable para el éxito de la gobernabilidad forestal

La participación plena de las comunidades que habitan los bosques en el proceso de REDD es crucial para que puedan aprovechar los beneficios del programa de REDD y para evitar el desvío de los fondos destinados a combatir la deforestación. Otorgar a las comunidades locales la gestión de sus bosques, o al menos asignarles un rol importante en este proceso, puede mejorar las condiciones forestales y los medios de subsistencia locales. Las comunidades que habitan los bosques ya han sido víctimas de fraude gracias a las acciones de corredores de bonos de carbono y desarrolladores de proyectos que han actuado de manera contundente para obtener derechos de emisión a través de negociaciones poco transparentes con funcionarios gubernamentales. El incremento de los fondos destinados a los bosques deberá estar acompañado por una coordinación y fiscalización rigurosas, a fin de asegurar que el dinero llegue a las comunidades que lo necesitan y, a la vez, no genere incentivos para la comisión de actos de corrupción.

## Acciones para una gobernabilidad climática sostenible

El *Informe Global de la Corrupción* demuestra claramente que una mejor gobernabilidad climática requerirá, en última instancia, el compromiso genuino y la cooperación de todos los actores interesados, desde los gobiernos y las empresas, hasta las

organizaciones no gubernamentales (ONG), los científicos y la sociedad en general. Asimismo, para la integridad de las políticas climáticas será necesario establecer un sistema abarcador que ofrezca un entrelazado de controles recíprocos. A continuación se indican algunos elementos clave y áreas en las que se requieren medidas.

### **Generar y poner a disposición del público información precisa**

Esto implica establecer quién es responsable de ciertas emisiones, quién impulsa una determinada política, qué fondos se destinan a un cierto lugar y con qué propósito, qué huella de carbono debería acompañar una determinada opción de consumo o inversión, etc. Este tipo de divulgación es indispensable para asignar responsabilidades de manera clara y para mejorar la rendición de cuentas entre los actores involucrados.

### **Monitorear, establecer objetivos y comparar la capacidad y el desempeño de los emisores, reguladores, donantes y gobiernos**

Los diagnósticos basados en objetivos ejercen una presión importante para la rendición de cuentas, ayudan a detectar alertas de corrupción y permiten identificar prioridades para las reformas en materia de gobernabilidad. En este informe se incluyen algunos ejemplos identificados tempranamente que señalan la importancia de estos mecanismos y muestran, por ejemplo, el desempeño deficiente de quienes prestan servicios de verificación de fundamental importancia en los mercados de carbono, y la falta de capacidad de monitoreo en relación con las cuestiones del carbono en los bosques.

### **En todos los niveles, se debe igualar la capacidad con la magnitud del desafío**

Cuando existen disparidades en la capacidad de monitoreo o control de cumplimiento, las inspecciones específicas *in situ* no son lo suficientemente frecuentes —y en algunos casos llegan incluso a suspenderse— y periódicas como para tener un efecto disuasivo y sancionar de manera eficaz las prácticas corruptas. Una disparidad entre oferta y demanda de capacidades especializadas implica que los expertos clave terminan cumpliendo múltiples roles y esto incrementa el riesgo de conflictos de intereses. La asimetría entre los flujos financieros y la capacidad de gestión financiera allana el camino para la corrupción.

## Lograr que la gobernabilidad climática se afiance firmemente dentro de los marcos de integridad y rendición de cuentas existentes

La gobernabilidad climática debe recurrir a un amplio espectro de mecanismos de rendición de cuentas ya existentes. Puede invocar y apoyar la Convención de la ONU contra la Corrupción; puede utilizar y ayudar a desarrollar mecanismos contra la corrupción, como los del *ombudsman* y la protección de testigos de casos de corrupción; y puede además fomentar y comprometerse con la variedad cada vez mayor de iniciativas de responsabilidad social que proliferan en el ámbito de la comunidad, como las auditorías sociales y el monitoreo colaborativo.

El cambio climático nos obliga a aumentar significativamente las inversiones y a implementar importantes reformas económicas. Debemos acompañar este proceso con la mejor gobernabilidad posible, a fin de asegurar los resultados equitativos que necesitamos para el planeta y las generaciones futuras. A partir de las conclusiones del *Informe Global de la Corrupción*, Transparency International presenta las siguientes propuestas clave a los actores relevantes en materia climática.

### Recomendaciones para los gobiernos

#### ***1 Incentivar y diseñar instrumentos clave en materia de política climática para promover la autonomía y reducir el conflicto de intereses***

Los gobiernos deben asegurar que los organismos de control relevantes cuenten con personal profesional remunerado con experiencia técnica y con probada independencia respecto de cualquier interés personal en los mercados de carbono, en la compensación de emisiones, en los proyectos de adaptación, o en otros roles de representación en las negociaciones sobre temas climáticos. Los gobiernos también deberían proponer que se contrate y se pague a los responsables de la validación de proyectos a través de un fondo centralizado y no por medio de los desarrolladores de proyectos. Los organismos ambientales y los órganos de vigilancia gubernamentales no pueden actuar de manera efectiva si ofrecen servicios a los mismos organismos que deberían regular, o mantienen algún interés en ellos. La crisis financiera nos demostró que los incentivos inadecuados y los conflictos de intereses en las agencias de calificación, por ejemplo, pueden llevar a los mercados al borde del colapso. Si esta debacle se traslada a los mercados de carbono, estaríamos ante un desastre financiero y climático.

## ***2 Asegurar la transparencia de los flujos de financiamiento para la mitigación y la adaptación***

Los Estados Parte de la CMNUCC deben formular criterios comunes para la presentación de informes sobre financiamiento de proyectos. Los sistemas de monitoreo, presentación de informes y evaluación deben poder adaptarse a distintos contextos y, a la vez, generar información de manera sistemática.

Los mecanismos financieros internacionales deberían proporcionar pautas claras y coherentes a los organismos nacionales encargados de la implementación de la política climática sobre los estándares que deben observarse al gestionar la adaptación en sus países, desde la planificación de los procesos hasta la administración de los fondos, pasando por la implementación de los proyectos y su evaluación final. Los Estados deben asegurar que los fondos de mitigación y adaptación también sirvan para reforzar el monitoreo y la capacidad de generar información a nivel nacional. En el plano de la adaptación, los países con sistemas nacionales sólidos deberían estar en condiciones de acceder a financiamiento directamente a través de mecanismos internacionales para cumplir las actividades de adaptación, poniendo especial énfasis en la rendición de cuentas en el ámbito interno —de los gobiernos frente a la población— al tomar determinaciones sobre prioridades de financiamiento.

## ***3 Controlar y supervisar de manera efectiva los proyectos y la política nacional sobre clima***

Los subsidios y la ayuda del gobierno para el desarrollo de infraestructura con baja emisión de carbono deberían estar acompañados de instituciones regulatorias y de control rigurosas para proteger los fondos públicos contra el fraude, en especial cuando se trate de infraestructura que presenta dificultades técnicas y que demanda conocimientos especializados. Deben existir entidades nacionales con capacidad para monitorear el desembolso y la asignación de fondos, y para aplicar herramientas para identificar la corrupción en la implementación de proyectos. También deberían generar el espacio para la colaboración de organizaciones de la sociedad civil independientes en las iniciativas de monitoreo.

## ***4 Reconocer las garantías contra la corrupción como elementos esenciales del diseño de medidas de adaptación y mitigación***

Es esencial construir un sistema de pesos y contrapesos dentro de la estructura misma de las políticas climáticas, desde el momento de su diseño. Las crisis financieras de los últimos años han dejado una enseñanza clave: es muy difícil que la fiscalización y la regulación puedan a posteriori restablecer el orden, una vez que los mercados han

colapsado y la confianza se ha desvanecido a causa del incremento artificial y fraudulento del valor de los activos. Para evitar un destino similar, es fundamental que el control y las reglamentaciones del mercado de carbono sean correctos desde un primer momento. Asimismo, la economía verde puede beneficiar a algunos productos básicos, como el litio en Bolivia, los biocombustibles en Indonesia o las tierras destinadas a proyectos de energía solar en África. La implementación de una gestión financiera pública y un control estricto antes de que comiencen a generarse ganancias será decisiva para aquellos países que están en condiciones de beneficiarse. La oportunidad que ofrece la economía verde no debe transformarse en una maldición de los recursos en versión ecológica, con consecuencias similares a los efectos perniciosos que tuvo la falta de gobernabilidad en países ricos en petróleo.

### ***5 Intensificar la coordinación de políticas y lograr la armonización de los principales departamentos en temas relacionados con el cambio climático***

Las incongruencias, las ambigüedades y los vacíos legales, sumados a la coordinación deficiente de las políticas a nivel interdepartamental, generan oportunidades de abuso, como elusión de normas y corrupción. El cambio climático es un caso paradigmático de problema transdisciplinario que involucra necesariamente a numerosos sectores del poder ejecutivo; sin embargo, su accionar no siempre se orienta en una misma dirección. En general, la gobernabilidad y las políticas climáticas son contradictorias y no están debidamente coordinadas, y a veces incluso están a merced de conflictos de poder entre los distintos departamentos. Un liderazgo firme, la asignación clara de responsabilidades y la coordinación rigurosa entre los organismos son factores fundamentales que deben ser fortalecidos para asegurar que la gobernabilidad climática no ceda ante la corrupción.

### ***6 Establecer mecanismos estrictos de representación y compromiso público que puedan responder a la demanda cada vez mayor de la población***

El cambio climático se ha arraigado profundamente en la conciencia pública. Es razonable que, como consecuencia, se renueve el interés en el tema y se genere un mayor compromiso, ya que afecta los intereses de todos, como custodios de las generaciones futuras y de nuestro planeta. Sin embargo, los 90.000 comentarios recibidos a partir de un informe sobre la CMNUCC y el récord de asistencia a las cumbres mundiales sobre cambio climático han llevado al límite a los mecanismos establecidos de consulta y participación. Es necesario incrementar las iniciativas de contacto con fines educativos y de desarrollo de capacidades para que los aportes del público puedan ser relevantes, y los gobiernos puedan procesar, canalizar y concentrar toda esta atención.

## Recomendaciones para las empresas

### *7 Convertirse en una voz respetada en las políticas climáticas a través del compromiso transparente y la apertura informativa; este es uno de los pilares del civismo corporativo y una señal de compromiso con el cambio climático*

No basta con informar sobre la huella de carbono y las políticas sobre carbono. El rol de las empresas en la definición de la respuesta al cambio climático no se limita a sus propias emisiones. Las empresas, en la lucha por imponer sus intereses, ponen en práctica un poder de lobby que, por su escala y sofisticación, no puede ser igualado por ningún otro grupo de interés, y avanzan progresivamente en temas vinculados con el cambio climático. Las compañías deben dar a conocer sus compromisos con las políticas climáticas. Ya que inciden significativamente en la definición de las políticas, tienen la responsabilidad de justificar sus posturas, las coaliciones en las que participan y las causas y grupos que apoyan. En el ámbito internacional, las empresas también pueden tener una función importante al reclamar marcos de políticas que establezcan parámetros ambiciosos, justos y sostenibles. Estos reclamos deberían plantearse de forma abierta y en colaboración con otros actores relevantes.

Si las empresas saben qué es lo que se espera de ellas, estarán en condiciones de concentrar sus esfuerzos para conseguir estos objetivos, e informar al respecto.

### *8 Además de asumir un compromiso ecológico, deben adherir a un estricto cumplimiento, un régimen contra la corrupción y buenas prácticas de gobierno corporativo*

Las oportunidades comerciales que son parte de las actividades de adaptación o mitigación, como los proyectos de construcción de infraestructura de gran escala o los procesos de licitación en otros ámbitos, plantean numerosos y conocidos desafíos en materia de corrupción para el sector privado. Existen diversas herramientas y planes de acción para contrarrestar estos riesgos, que incluyen desde la capacitación interna y los sistemas de cumplimiento transparentes hasta las iniciativas conjuntas para erradicar la corrupción en situaciones específicas de alto riesgo, como los pactos de integridad y las iniciativas EITI y CoST. Las empresas deben adoptar estas herramientas con determinación y trasladarlas a sus actividades relacionadas con el cambio climático.

En vista de que las empresas que participan en los mercados financieros deberán afrontar un alto porcentaje de los costos de mitigación, es tiempo de introducir los más altos estándares de transparencia y rendición de cuentas en estos mecanismos de mercado emergentes.

### ***9 Comprometer amplios recursos para la transparencia, la divulgación de información sobre emisiones de carbono y las iniciativas verdes sobre clima***

Todo buen mecanismo interno de control debe ser transparente. Actualmente, las grandes empresas presentan informes sobre emisiones de manera sistemática. Sin embargo, esta información debe ser fácilmente comprensible por grupos no expertos y debe incorporarse a los informes sobre sostenibilidad para alcanzar a la mayor cantidad posible de actores interesados.

La presentación de informes sobre medidas verdes también puede extenderse a otros ámbitos de gobernabilidad, como los códigos de conducta internos. La preparación de estos informes debe involucrar a las juntas directivas, tener en cuenta parámetros que midan los avances en el tiempo, ser accesible para los actores interesados y el público en general cuando corresponda, e incluir procesos independientes de verificación.

A la elaboración de informes precisos y de acceso público, debe sumarse un firme compromiso de no emplear de manera abusiva las prácticas de comercialización que apelan a las supuestas “virtudes ecológicas” de los productos, a fin de que resulten más atractivos a los clientes preocupados por el cambio climático. Para evitar una crisis climática será necesario modificar los estilos de vida y lograr que los consumidores realicen elecciones adecuadas. Las empresas que mienten sobre el impacto climático de sus productos distorsionan el flujo de información de manera irreversible, frenan los avances en pos de una economía respetuosa del clima y, fundamentalmente, debilitan la confianza de los consumidores.

## **Recomendaciones para la sociedad civil**

### ***10 Llevar a cabo un control y un monitoreo independientes sobre gobernabilidad y riesgos de corrupción en temas vinculados con el cambio climático***

La sociedad civil tiene un rol cada vez más trascendental en la evaluación de los compromisos asumidos por los países para reducir las emisiones, incluida la calidad del monitoreo y la producción de información, así como el desembolso y uso de fondos destinados a la política climática. El cumplimiento de estas actividades podría fortalecerse si se incorporan herramientas e indicadores contra la corrupción a los criterios de evaluación existentes y se promueven herramientas para la transparencia en el sector público —como la iniciativa de presupuesto participativo y de otro tipo— en materia de cambio climático.

### ***11 Fomentar la participación y el control del público en el desarrollo de políticas en el ámbito local, nacional e internacional***

La sociedad civil debe actuar como nexo y asegurar que el público esté al tanto de la política climática nacional y las decisiones sobre proyectos locales. La sociedad civil también debe ayudar a las comunidades a participar en estrategias internacionales y, en el caso de REDD, asegurar que las comunidades locales entiendan qué son los derechos de emisión de carbono y conserven el control del uso de sus recursos.

La gobernabilidad climática incluye la participación activa de la sociedad civil en el desarrollo de políticas nacionales e internacionales. Esto garantiza, de algún modo, que se escuche la voz de los más marginados. Sin embargo, la sociedad civil debe impulsar un compromiso más sostenido por parte de las instituciones y empresas de que convocarán al público para que participe en los procesos locales, nacionales e internacionales de toma de decisiones, incluida la CMNUCC.

La sociedad civil de los países relevantes debería asimismo intentar conseguir el compromiso de los gobiernos para el desarrollo de planes de acción nacionales con fines de adaptación, medidas de mitigación y sus programas de preparación para REDD, a fin de asegurar que se incorporen pautas de transparencia y rendición de cuentas.

### ***12 Conformar coaliciones más amplias para la integridad en la gobernabilidad climática y asegurar que los intereses de todos los actores relevantes estén representados y sean tenidos en cuenta***

Es posible que la sociedad civil tenga un compromiso más coordinado y sofisticado en materia climática que en cualquier otro tema de política pública global. Sin embargo, su efectividad en el terreno del cambio climático será incluso más efectiva si consolida sus distintos ámbitos de experiencia, como medio ambiente, desarrollo, asistencia humanitaria y derechos humanos, con el movimiento contra la corrupción. Plegándose a los esfuerzos encabezados por las ONG ambientales, las coaliciones de la sociedad civil ya han dado pasos significativos en la adopción de una postura unificada; sin embargo, aún hay un amplio margen para aumentar la visibilidad y generar enfoques comunes que atraviesen los distintos sectores de cada ONG. A su vez, queda mucho por hacer para integrar e incorporar las estrategias contra la corrupción al trabajo que realizan las organizaciones dedicadas al fenómeno del cambio climático. Esperamos que el *Informe Global de la Corrupción* contribuya a una mayor cooperación entre las ONG respecto de este tema urgente.

## Notas

1. Richard Baldwin, *Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading*, Law, Society and Economy Working Paper no. 3/2008 (London: London School of Economics, 2008).
2. Ver <http://eiti.org/>.
3. Ver [www.constructiontransparency.org](http://www.constructiontransparency.org).