



FORO DE ASOCIACIÓN
DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN EN EL CLIMA de 2011
UN DIÁLOGO COLECTIVO PARA LA ACCIÓN SOBRE EL CLIMA

PROGRAMA PILOTO SOBRE LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN
AL CAMBIO CLIMÁTICO DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN EN EL CLIMA:

PERSPECTIVAS EMERGENTES Y ENSEÑANZAS APRENDIDAS

DE LA PROGRAMACIÓN A NIVEL DE PAÍSES

BORRADOR DE SINOPSIS SOBRE APRENDIZAJE
Y DOCUMENTO CONSULTIVO PARA DISCUSIÓN

Esta publicación representa un
trabajo en curso al que se dará
forma final tras los debates en el
Foro de Asociación.

Mayo de 2011

PANORAMA GENERAL

1. El Programa Piloto sobre la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático (PPACC) se estableció para promover, con carácter demostrativo, mecanismos de integración de riesgo climático y la capacidad de adaptación al clima en la planificación básica del desarrollo nacional. El PPACC proporciona a los Gobiernos de los países en desarrollo incentivos financieros para diseñar programas estratégicos sobre capacidad de adaptación al cambio climático basados en planes y estrategias nacionales pertinentes, como los programas nacionales de acción para la adaptación.
2. A través del PPACC, se procura integrar las actividades referentes al clima con las necesidades de desarrollo. El mandato del PPACC comprende planificación intersectorial para hacer frente a desafíos referentes al cambio climático con la finalidad de alcanzar objetivos de desarrollo a largo plazo. Se insta a los países piloto a aumentar la escala del financiamiento¹ y poner en marcha un cambio transformador en los sectores más vulnerables. Haciendo hincapié en estrategias dinámicas de adaptación, el PPACC alienta una planificación amplia y estratégica, en lugar de enfoques sectoriales aislados.
3. El PPACC hace fuerte hincapié en el liderazgo de los países. Los países seleccionados como países piloto del PPACC identifican sus propias necesidades y prioridades, determinan sus propios cronogramas y deciden si la utilización de donaciones, un financiamiento sumamente concesionario optativo², o una combinación de ambas cosas, es lo más adecuado para sus circunstancias específicas.
4. Los países piloto pueden obtener donaciones para preparación del PPACC por un monto de US\$1 500 000, que pueden usar, entre otras cosas, para identificar vacíos y vulnerabilidades, integrar las perspectivas de cambio climático en planes nacionales de desarrollo y realizar una labor de capacitación básica que complementa actividades referentes al cambio climático en curso.
5. Los fondos de inversión en el clima (FIC) operan con cinco bancos multilaterales de desarrollo (BMD)³, que llevan a cabo actividades financiadas por el PPACC en asociación con países y otros interesados. La premisa del PPACC de trabajar a través de los BMD contribuye a racionalizar y flexibilizar en mayor medida la elaboración de programas y proyectos. Las asociaciones de BMD están destinadas también a promover la coordinación con iniciativas pertinentes en determinado país o región.
6. El aprendizaje sobre la marcha es un componente medular de la misión del PPACC. Comprende la aplicación, con carácter piloto, de nuevos enfoques en materia de financiamiento para el clima, así como el diseño y la realización de inversiones que promuevan un desarrollo

¹ Cada uno de los países piloto puede recibir un monto máximo comprendido entre US\$40 millones y US\$50 millones; el máximo correspondiente a los programas regionales piloto oscilará entre US\$60 millones y US\$75 millones, con carácter de donaciones. Además, entre el 10% y el 15% del financiamiento sumamente concesionario disponible puede destinarse a un mismo programa piloto nacional o regional. (*Summary of the Co-Chairs, Meeting of the PPCR Subcommittee on Financing, June 23, 2010*).

² Los préstamos en condiciones muy concesionarias del PPACC (o los créditos con intereses próximos a cero) se asemejan a los créditos de asistencia internacional para el desarrollo. En ninguno de esos dos instrumentos financieros se cobran intereses por el capital; el plazo de vencimiento es de 40 años y el período de gracia, de 10 años; el reembolso del 2% del capital debe efectuarse en los años 11 a 20 y el del 4%, en los años 20 a 40, y el cargo por el servicio de la deuda es bajo. Los créditos del PPACC tienen un componente no reembolsable del 75%.

³ Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial, incluida la Corporación Financiera Internacional (IFC).

con capacidad de adaptación. Documentando las experiencias y enseñanzas surgidas de esos programas se puede contribuir a la labor realizada en otros países en desarrollo y promover su utilización como paradigmas a nivel nacional, regional y mundial a medida que el PPACC evoluciona.

7. La presente sinopsis sobre aprendizaje es uno de los instrumentos diseñados para captar las enseñanzas de la experiencia global del PPACC. Otros instrumentos son las reuniones regulares de países piloto del PPACC, el Foro de Asociación anual, una plataforma interactiva de comunicaciones y aprendizaje basada en Internet, y talleres en los países financiados por el PPACC.

8. La Unidad Administrativa de los FIC encomendó a un consultor independiente la documentación de experiencias y enseñanzas aprendidas durante el diseño y las primeras fases de implementación del PPACC en los países piloto del programa. El consultor visitó cinco países⁴, entrevistó a interesados y asociados en el desarrollo y examinó documentos pertinentes. La presente sinopsis de aprendizaje se deriva de las conclusiones del consultor.

9. La Sinopsis se basa en cuatro temas: programación de países, financiamiento de programas e inversiones, colaboración con interesados y cuestiones de procedimiento. Ha sido concebida como aporte a la labor de los países en desarrollo y los asociados en el desarrollo y como fuente de información útil para mejorar y fortalecer el desempeño del PPACC durante la etapa de plena ejecución. Difundir esas enseñanzas tempranas del PPACC contribuirá también al vigoroso desarrollo de otros programas de los FIC, como el Programa de Inversión Forestal y el Programa de Aumento del Aprovechamiento de Fuentes Renovables de Energía en los Países de Ingreso Bajo, que recién están iniciando el proceso de planificación en sus respectivos países piloto.

ENSEÑANZAS CLAVE DEL PPACC

10. *Asociaciones dotadas de singulares características:* El PPACC ha sido el pionero de un modelo de asociación sin precedentes, que puso de manifiesto la posibilidad de una colaboración eficaz entre los BMD. El desafío consiste en hacer que esas asociaciones formen parte de la planificación del desarrollo y no sean simplemente una participación por única vez.

11. *Efecto multiplicador:* El enfoque intersectorial del PPACC en materia de adaptación resulta atractivo para otros asociados en el desarrollo. No obstante, la posibilidad de que el PPACC alcance su pleno potencial dependerá de la capacidad de los Gobiernos y de los BMD de aprovechar al máximo las ventajas comparativas y los recursos técnicos y financieros de esos asociados en el desarrollo.

12. *Cambio transformador:* El PPACC puede considerarse como un catalizador para la integración de las necesidades del desarrollo en actividades referentes al clima. La posibilidad de entregar recursos en mayor escala y poner en marcha cambios transformadores dependerá de que los Gobiernos y los asociados en el desarrollo mantengan un compromiso sostenido y proporcionen recursos también en forma continua.

⁴ Bangladesh, Níger, Tayikistán, Zambia y Jamaica, país que participa en el programa piloto de la región del Caribe.

13. *Liderazgo de los países:* Las expectativas, en este aspecto, deben ser realistas. La escasez de recursos, las limitaciones de capacidad, la inestabilidad política y las crisis ambientales y financieras pueden ir en detrimento de la capacidad de un país de responder eficazmente a los desafíos climáticos.

14. *Sector privado:* Es notorio el papel crítico que cumple el sector privado en la elaboración de estrategias de adaptación exitosas pero, hasta ahora, la concertación de esfuerzos con ese sector ha sido limitada. Ampliar las actividades de extensión al sector privado en todas las etapas del PPACC puede generar oportunidades prácticas de concertación sostenida, especialmente en la fase de ejecución.

PROGRAMACIÓN DE PAÍSES

15. El hecho de que un Gobierno reconozca al cambio climático como problema para el desarrollo puede reforzar el liderazgo del país y estimular la amplia planificación estratégica en que se basan los cambios transformadores. Si los Gobiernos dan carácter prioritario al establecimiento de marcos de gestión y ejecución de programas intersectoriales de adaptación al cambio climático, también pueden verse beneficiados otros programas relacionados con el clima que se lleven a cabo en el país. En los casos en que los Gobiernos ya cuentan con políticas y estructuras tendientes a hacer frente al cambio climático y a la variabilidad del clima, el proceso del PPACC brinda la oportunidad de fortalecer la coordinación y la colaboración. Las primeras experiencias en materia de programación de países ofrecen las enseñanzas que a continuación se mencionan.

Liderazgo de los países

16. **Las expectativas en cuanto a liderazgo de los Gobiernos, especialmente en las etapas iniciales del PPACC, deben ser realistas y, al concebirlas, se debe tener cuenta la capacidad y experiencia del Gobierno en materia de abordaje de problemas referentes al cambio climático.** Aunque en cada país piloto se ha identificado a un coordinador del PPACC, realinear instituciones y fortalecer la capacidad de orientación puede constituir una tarea prolongada. En Bangladesh, el Gobierno puso de manifiesto una firme orientación en materia de evaluación de las vulnerabilidades nacionales referentes al clima y la elaboración de estrategias que permitan enfrentar esos desafíos. Se están utilizando recursos del PPACC para comenzar a ejecutar iniciativas focalizadas y contar con instituciones y marcos de administración apropiados. No obstante, el desafío consistente en lograr una aceptación generalizada del hecho de que la adaptación al cambio climático constituye un tema de desarrollo puede requerir una labor de fortalecimiento de la capacidad más amplia.

17. En Tayikistán, por otra parte, el PPACC contó con sólido apoyo del Gobierno, pero la redistribución de personal clave y la escasa experiencia del Gobierno en materia de cambio climático desaceleraron el proceso. Los BMD y los asociados en el desarrollo trabajaron con el Gobierno en el diseño de una estructura de coordinación que respaldara en todos sus aspectos el proceso del PPACC, lo que permitió fortalecer paulatinamente las estrategias referentes al cambio climático, la capacidad institucional, las aptitudes de orientación y los procesos de gestión.

18. **El liderazgo del Gobierno se facilita cuando se dispone de adecuados recursos financieros y de personal, un alto nivel de aceptación del programa y experiencia técnica dentro del país,** pero, en muchos países piloto del PPACC, los recursos y la capacidad de responder a las repercusiones de la variabilidad del clima y el cambio climático son insuficientes. Se trata de un dilema para los BMD, que tratan de alentar a los Gobiernos a hacerse cargo del proceso del PPACC, pero en algunos casos se ven obligados a cumplir por sí mismos funciones de orientación más destacadas. En definitiva, el liderazgo de los Gobiernos es esencial para dar carácter sostenido a la asignación de los recursos y la reestructuración institucional.

19. En la región del Pacífico, los pequeños Estados insulares tienen ante sí desafíos similares en materia de clima y desarrollo, que en el programa para esa región se deben abordar en el contexto de las circunstancias de los países. Samoa ha sido el país que se ha ocupado más rápidamente de elaborar un programa estratégico, esfuerzo que se vio tonificado por la disponibilidad de recursos específicos y años de experiencia en materia de planificación de la adaptación. En Papua Nueva Guinea, la identificación del Gobierno con el proceso del PPACC se vio facilitada por la existencia de recursos de personal y financieros específicos, como la asignación de una unidad específica del Gobierno a la supervisión de las actividades de adaptación. En Tonga existe un fuerte entusiasmo pero, como solo se cuenta con unos pocos funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente para respaldar las actividades de adaptación al cambio climático, es mayor la dificultad de integrar el tema de la adaptación al clima.

20. También se verán beneficiados otros países de la región que actualmente no cuentan con respaldo del PPACC. A través del componente regional, se compartirá información y asistencia técnica regional. Este enfoque inclusivo aumentará la capacidad de adaptación de toda la región, lo que permitirá a todos los Estados insulares del Pacífico hacer frente más eficazmente a las repercusiones de la variabilidad y el cambio climático.

21. **La capacidad de un Gobierno de orientar y coordinar las actividades de los asociados en el desarrollo⁵ dependerá de las circunstancias específicas de cada país.** En la colaboración del Gobierno con los asociados en el desarrollo, influyen la historia de la labor conjunta realizada y el carácter de la relación. Aun asociados dispuestos a dar respaldo pueden perseguir sus propios objetivos si el Gobierno no promueve firmemente una asistencia coordinada. Los BMD han alentado a los coordinadores gubernamentales a identificar las necesidades del país y señalar claramente la manera en que los asociados en el desarrollo pueden respaldar la consecución de objetivos nacionales prioritarios.

22. En Níger, el Gobierno no solo dio respaldo al PPACC en un contexto de arduas circunstancias políticas, sino que además designó oficialmente a un órgano multisectorial al que confió cometidos de supervisión y orientación, lo que hizo posible la participación de una amplia gama de interesados y les confirió un papel en el logro del éxito del PPACC. Los BMD respaldaron la decisión del Gobierno de atender, con carácter prioritario, necesidades básicas, como la seguridad alimentaria.

23. En Zambia, los asociados bilaterales en el desarrollo están estrechamente alineados con determinados sectores. Reconociendo esa realidad, el Gobierno de ese país ha identificado

⁵ Son asociados en el desarrollo, entre otros, líderes sectoriales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de investigación, el sector privado, y organismos de las Naciones Unidas y entidades bilaterales.

intervenciones focalizadas en sectores específicos en que los asociados en el desarrollo pueden dar respaldo. También en Yemen dichos asociados se han ocupado sistemáticamente de sectores clave afectados por el cambio climático, como el del agua. Se prevé que el PPACC lleve a los países piloto a centrar la atención en la inclusión de un conjunto más amplio de temas pertinentes desde el punto de vista del clima.

Cambio transformador

24. **Las diferentes interpretaciones dadas a la expresión “cambio transformador” muestran que los interesados definen la meta del PPACC en el contexto de las circunstancias de sus respectivos países.** En Níger, donde el 12% de los niños de menos de 5 años de edad padecen malnutrición aguda, aumentar la seguridad alimentaria es el desafío primordial en materia de desarrollo. Las autoridades creen que el PPACC puede lograr un cambio transformador y contribuir a reducir la vulnerabilidad del país a la escasez de alimentos. El Gobierno está utilizando fondos del PPACC para mejorar los medios de vida rurales y respaldar una gestión sostenible de la tierra, mejorar la predicción meteorológica y climática y ampliar los sistemas de alerta temprana.

25. En Tayikistán se utilizará una cuantiosa inversión del PPACC para renovar una gran planta de hidrogenación eléctrica, a fin de hacerla más resistente al cambio climático. El PPACC respaldará la realización de un análisis de las vulnerabilidades de la planta e identificará medidas prácticas para la gestión de esos riesgos. También se utilizarán recursos para aumentar la capacidad de resistencia de la planta a fenómenos extremos, como inundaciones y aumento de la sedimentación provocada por la fusión de los glaciares y la erosión del suelo. Hacer frente a los riesgos que afectan a la producción de energía es una importante prioridad nacional, ya que el país satisface con hidrogenación el 90% de sus necesidades de energía. La inversión puede ser un modelo para otras represas de hidrogenación en el país y en la región.

26. Otro ejemplo de cambio transformador, aunque de menor escala, es la utilización por el Gobierno de Zambia, con carácter pionero, de enfoques innovadores. Se está utilizando *crowdsourcing* —una plataforma basada en Internet— para identificar necesidades inmediatas y aumentar la capacidad de respuesta frente a desastres naturales que sobrevengan. El Gobierno se propone utilizar el PPACC para ampliar el modelo de *crowdsourcing* y aumentar la participación pública en la adopción de políticas y decisiones sobre temas específicos de adaptación. Un aumento del uso de este nuevo enfoque, combinado con una tecnología basada en Internet, facilitará y hará posible un amplio proceso participativo.

27. **La escala del financiamiento del PPACC y las posibilidades de máximo aprovechamiento que este ofrece son incentivos para que los Gobiernos se ocupen de los complejos vínculos intersectoriales y consideren los tipos de gestión institucional que puedan considerarse transformadores.** Muchos de ellos realizan una labor de planificación de sectores aislados sin tener en cuenta el carácter multisectorial de los temas emergentes en materia de cambio climático. El hecho de que en el PPACC se centre la atención, desde el punto de vista estratégico, en enfoques intersectoriales alienta a los Gobiernos a ocuparse de las dimensiones, interrelacionadas y complejas, de un desarrollo con capacidad de adaptación al cambio climático. La escala y el impulso de las inversiones del PPACC y de los BMD en sectores tales como el agrícola y el de la energía pueden promover un respaldo financiero adicional y ser un agente catalizador del interés de una amplia gama de entidades.

Integración

28. **Los países que están preparando o revisando planes de desarrollo pueden estar en mejores condiciones para hacer armonizar las inversiones del PPACC con prioridades nacionales.** El proceso de revisión de los planes de desarrollo fortalece la capacidad de un Gobierno de cumplir un papel de orientación en relación con el cambio climático y sirve de base para generar oportunidades intersectoriales. Es probable que los planes nacionales de desarrollo, las visiones con un horizonte de 20 años y otras estrategias de desarrollo aclaren los vínculos entre sectores y promuevan una pronta planificación intersectorial. El proceso de integración resulta más fácil en los países en que esos esfuerzos coinciden en el tiempo con la implementación del PPACC. En los países que no están perfeccionando sus planes de desarrollo la integración puede requerir mayores esfuerzos y una labor adicional de renovación.

29. En Zambia, el financiamiento del PPACC dio impulso a un proceso encaminado a establecer una estrategia de desarrollo nacional inmune al cambio climático, que permite alinear las inversiones del PPACC con los objetivos y las prioridades del desarrollo. También Yemen procura utilizar la plataforma del PPACC para integrar la capacidad de adaptación al clima en la estrategia nacional quinquenal de desarrollo del país, a la que se está dando forma final.

Planificación e inversiones

30. **La estructura flexible que posee el PPACC permite a los países determinar el tiempo necesario para elaborar estrategias generales de adaptación al clima.** El hecho de que el Subcomité del PPACC haya aprobado la primera serie de programas estratégicos ha demostrado que los cronogramas y la utilización de recursos deben basarse en las circunstancias específicas del país. Níger y Bangladesh disponían de suficientes datos e información sobre sus vulnerabilidades, lo que les permitió identificar inversiones prioritarias y así prescindir de una larga fase adicional de planificación. Zambia y Yemen, en cambio, necesitaron más tiempo para integrar consideraciones referentes al cambio climático en sus estrategias de desarrollo nacional antes de utilizar el financiamiento del PPACC para financiar actividades prioritarias. Ese proceso dinámico y flexible revela la posibilidad de alinear el PPACC con las circunstancias de cada país y, según se prevé, seguirá evolucionando a medida que los programas y proyectos se desarrollen.

Estructura y capacidades institucionales

31. **Como en el PPACC no se prevén directrices específicas para estructuras institucionales a nivel de países, puede ser necesario que los BMD proporcionen asistencia técnica y fortalezcan la capacidad en los casos en que diversos ministerios tomen parte en la planificación y ejecución de estrategias referentes al cambio climático.** Es esencial adoptar un enfoque interministerial y contar con la orientación de un ministerio o un organismo de planificación del Gobierno en condiciones de promover la coordinación intersectorial para integrar eficazmente la capacidad de adaptación al cambio climático en la planificación básica del desarrollo. Los ministerios de Finanzas o de Planificación suelen ser los más apropiados para cumplir ese cometido. Otros ministerios quizá posean experiencia técnica, pero generalmente no están en condiciones de promover la actuación de otros sectores.

32. En Jamaica, por ejemplo, el instituto de planificación del Gobierno está orientando el proceso del PPACC. Los BMD están respaldando al personal del instituto mediante actividades de desarrollo de capacidad encaminadas a identificar futuras necesidades en los sectores agrícola, pesquero, de infraestructura, del agua y del turismo, e incluyen prácticas de adaptación en la planificación del desarrollo nacional. En Yemen, una dependencia del Ministerio de Agua y Medio Ambiente presta servicios de secretaría técnica del PPACC, con los auspicios de un comité interministerial más amplio presidido por el Viceprimer Ministro. El Banco Mundial respalda la preparación de un enfoque intersectorial para promover la colaboración entre ministerios sectoriales cuyas capacidades puedan ser limitadas.

33. **La eficacia del ministerio que oriente el PPACC depende de su capacidad de comprender y hacer efectivo el impacto potencial de la variabilidad y el cambio climáticos en diferentes sectores, así como su propensión de convencer a otras entidades para que hagan frente a desafíos en materia de adaptación al cambio climático.** En muchos casos, los ministerios que orientan la labor del PPACC pueden carecer de profunda experiencia técnica en materia de cambio climático, lo que hace necesario un proceso de preparación del PPACC para centrar la atención en la creación de capacidad y la ampliación de la base de conocimientos sobre este tema. En San Vicente y las Granadinas, por ejemplo, la donación para preparación del PPACC se está utilizando para desarrollar la capacidad del Ministerio de Finanzas como el organismo principal encargado de implementar el PPACC, lo que contribuirá a lograr inversiones a más largo plazo en adaptación al cambio climático, así como recursos y planificación adecuados en numerosos sectores.

FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA E INVERSIONES

34. Las dos fases del financiamiento del PPACC —planificación e inversiones— proporcionan a los países piloto respaldo suficiente para crear un programa estratégico informado que pueda dar lugar a cambios transformadores. Se dispone de recursos para los Gobiernos nacionales en forma de donaciones y préstamos concesionarios optativos. Las donaciones del PPACC pueden utilizarse como complemento de recursos de los BMD y para robustecer la cartera del programa. Son los propios países los que deciden si han de utilizar préstamos optativos, además de donaciones. Hasta ahora, dos países han optado por préstamos concesionarios, que utilizarán para atraer inversiones del sector privado y complementar el financiamiento de los BMD. Las siguientes son las enseñanzas aprendidas a partir de la experiencia inicial en materia de financiamiento de programas e inversiones.

Financiamiento para la preparación de la participación de países

35. **Los recursos del PPACC pueden utilizarse para ayudar a los países a preparar programas estratégicos encaminados a dar mayor capacidad de adaptación al cambio climático a sus planes nacionales de desarrollo, pero el proceso y los costos variarán en función de las circunstancias de cada país.** Los países piloto poseedores de suficientes información sobre el clima y estrategias avanzadas en la materia pueden no requerir una donación preparatoria de US\$1 500 000. Los que no conozcan profundamente sus vulnerabilidades y el potencial impacto en el desarrollo pueden requerir tiempo y recursos adicionales.

36. Los programas regionales son más complejos, porque abarcan a numerosos países con diferentes metas y niveles de capacidad. Cada país debe elaborar su propio plan nacional y aceptar una estrategia general regional. La dimensión regional requiere una mayor coordinación y recursos adicionales.

37. Tayikistán, país que posee escasa experiencia en materia de adaptación, utilizó la donación preparatoria que se le otorgó para crear capacidad institucional y llevar a cabo estudios focalizados. Bangladesh, que cuenta con varios años de experiencia en adaptación al clima, no solicitó una donación preparatoria, sino que su Gobierno optó por utilizar el proceso de programación conjunta de los BMD para avanzar más rápidamente en la planificación de las inversiones. No obstante, la falta de una donación preparatoria dio lugar a un déficit de financiamiento entre la planificación del programa estratégico y la realización de inversiones para proyectos. En otros países, las circunstancias políticas pueden requerir consultas más amplias, más tiempo para la planificación y un volumen de recursos que supere el de la donación media para preparación.

Inversiones

38. **Apalancamiento. El PPACC tiene un considerable potencial de apalancamiento, ya que los asociados en el desarrollo respaldan la utilización de un enfoque intersectorial para hacer frente a los desafíos del clima.** Hasta ahora, los recursos apalancados a través de los BMD constituyen la demostración más palpable de identificación con el PPACC. Los países piloto y los BMD consideran al PPACC como una oportunidad de aumentar la escala de las inversiones en capacidad de adaptación al cambio climático en sus actuales carteras. Bangladesh, por ejemplo, se propone utilizar financiamiento del PPACC para apalancar inversiones del Banco Asiático de Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial por un monto no inferior a US\$500 millones. También Tayikistán y Níger se proponen apalancar financiamiento de los BMD por montos que no bajen de US\$70 millones y US\$120 millones, respectivamente.

39. Otros asociados en el desarrollo, tales como organismos bilaterales de desarrollo, han manifestado su interés en respaldar programas que permitan hacer frente a las repercusiones del cambio y la variabilidad climáticos, pero los fondos aún no están disponibles, ya que las primeras etapas del proceso del PPACC se centran en el desarrollo de capacidad para países piloto. Se prevé que, a medida que se aprueben proyectos y comience la ejecución, los países piloto y los BMD aumenten sus esfuerzos encaminados a atraer a asociados en el desarrollo interesados en proporcionar recursos complementarios.

40. **Disponibilidad de financiamiento. La escala del financiamiento del PPACC constituye un fuerte incentivo para que los Gobiernos pongan en marcha cambios transformadores.** Entre las ventajas comparativas del PPACC, cabe mencionar el volumen de financiamiento disponible y las posibilidades de lograr la participación de otros asociados que proporcionen recursos adicionales. Bangladesh y Mozambique reciben considerable respaldo de donantes, pero sus Gobiernos creen que el PPACC catalizará actividades referentes al clima y generará recursos de mayor escala y medibles. En el caso de Tayikistán, por otra parte, los recursos del PPACC representan una inversión considerable y constituyen los más cuantiosos medios disponibles para la adaptación, aunque un progreso a largo plazo requiere financiamiento adicional.

41. ***Donaciones y créditos optativos con intereses próximos a cero.*** Hubo cierta incertidumbre inicial acerca de si los países utilizarían financiamiento sumamente concesionario, pero actualmente es evidente que muchos países piloto del PPACC consideran provechoso solicitar los instrumentos financieros optativos. La decisión de un país de aprovechar la disponibilidad de préstamos sumamente concesionarios se basa en su orientación ideológica de aceptar financiamiento concesionario para la adaptación y en las restricciones que afectan su capacidad de endeudamiento⁶. A medida que van comprendiendo que ni siquiera los considerables recursos del PPACC en forma de donación bastan para hacer frente a las necesidades de adaptación, los Gobiernos están tratando de obtener financiamiento sumamente concesionario del PPACC para contar con posibilidades adicionales de respaldar sus carteras de programas, específicamente para lograr la participación del sector privado.

42. En un comienzo, el Gobierno de Bangladesh no se proponía utilizar créditos optativos para dar mayor capacidad de adaptación al cambio climático a las comunidades costeras. Sin embargo, cuando el programa estratégico se extendió a todos los distritos costeros, el Gobierno optó por utilizar una combinación de US\$21 millones en donaciones del PPACC y US\$50 millones en préstamos del PPACC para reforzar el suministro de agua en esas zonas, mejorar el saneamiento y dotar a la infraestructura de mayor capacidad de adaptación. El Gobierno se propone utilizar créditos del PPACC por un monto adicional de US\$10 millones para respaldar programas de compañías privadas, agricultores y cooperativas encaminados a promover una agricultura con capacidad de adaptación al cambio climático y la seguridad alimentaria.

43. En Nepal, los interesados nacionales están realizando amplios análisis de la posibilidad de utilizar créditos optativos del PPACC para fortalecer la capacidad nacional de adaptación al cambio climático. El diálogo consiguiente, promovido por el Gobierno, ha llevado a una más provechosa comprensión del hecho de que los créditos con intereses próximos a cero pueden utilizarse para realizar inversiones orientadas hacia el desarrollo, con los consiguientes beneficios para las comunidades vulnerables.

44. ***Desembolsos.*** La creciente presión encaminada al logro de “soluciones inmediatas” que justifiquen inversiones del PPACC puede obligar a los BMD a asumir mayores responsabilidades en relación con los programas nacionales y regionales. La contrapartida es que de ese modo pueden perderse oportunidades de fortalecer la capacidad nacional y dar mayor solidez a la identificación del Gobierno y los interesados con el programa. El desembolso del financiamiento del PPACC se hace más lento cuando un país carece de la capacidad humana e institucional necesaria para absorber y aplicar los amplios tipos de inversiones que respalda el PPACC. Aunque la creación de capacidad representa un compromiso a largo plazo con el cambio transformador, el tiempo necesario para sentar esas bases puede no coincidir con las expectativas de rápidos desembolsos y resultados tempranos.

COLABORACIÓN DE LOS INTERESADOS

⁶ En el análisis de sostenibilidad de la deuda realizado por el FMI y el Banco Mundial, que sigue el PPACC, se clasifica a los países de ingreso bajo en función del riesgo de sobreendeudamiento que corren (alto, moderado o bajo), lo que a su vez determina la admisibilidad de un país para recibir financiamiento en forma de préstamos.

45. La participación de organismos bilaterales y de las Naciones Unidas, entidades de la sociedad civil, el sector privado y otros asociados en el desarrollo es esencial para el éxito del PPACC, pero el nivel de participación varía de un país a otro. Las enseñanzas aprendidas a partir de actividades de colaboración entre interesados ponen de manifiesto la complejidad de la labor de creación de asociaciones eficaces y las incertidumbres que entraña. Es necesario determinar sistemáticamente las funciones y expectativas específicas de distintos grupos de interesados e integrarlas en el proceso global de desarrollo.

Participación de interesados

46. **Alentando al establecimiento de mejores relaciones entre Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado y otros interesados, el PPACC ha contribuido a suscitar un proceso participativo en países piloto.** Las inversiones del PPACC están encaminadas a beneficiar a todos los interesados afectados en un país; especialmente a los grupos más vulnerables al cambio climático, como las mujeres. Los Gobiernos y los interesados deben trabajar juntos para crear expectativas mutuas y definir funciones dentro del proceso del PPACC. Todos los países piloto han expresado interés en lograr la participación de la sociedad civil y el sector privado, pero se requieren estrategias específicas y mejor focalizadas para fortalecer y ampliar esa participación.

47. En Tayikistán no existe un historial de participación de la sociedad civil y consideración de los temas de género, y los grupos de la sociedad civil no poseen redes amplias. El PPACC ha fortalecido el diálogo entre el Gobierno y grupos de la sociedad civil, lo que ha dado lugar a una mayor participación de estos en el proceso de diseño. Se requerirán esfuerzos adicionales que garanticen su participación a lo largo de todo el proceso de ejecución del PPACC. En Zambia, algunos grupos de la sociedad civil no están bien organizados, pero el Gobierno los ha invitado y alentado a participar en la planificación y ejecución del PPACC.

Asociados en el desarrollo

48. **Es necesario dar a conocer más claramente el estado de los programas del PPACC y el papel que se espera que cumplan los diversos asociados.** Los coordinadores de los Gobiernos y de los BMD toman parte en un activo proceso de consulta con potenciales asociados durante el proceso de programación conjunta. Lo que ahora se requiere es una labor sistemática de seguimiento. Los asociados en el desarrollo han expresado su deseo de recibir regularmente información actualizada sobre el progreso y los cronogramas del PPACC. En algunos países piloto, las comunicaciones referentes al PPACC se han interrumpido durante meses, lo que resulta frustrante para los asociados. Esa comunicación inadecuada puede obedecer, en parte, a la escasez de personal nacional y de los BMD, y a la inexistencia de claras líneas de responsabilidad y de un plan de comunicaciones. Tanto los Gobiernos como los BMD pueden proporcionar una orientación más clara sobre expectativas en materia de comunicaciones y medidas complementarias.

49. **Algunos asociados en el desarrollo se han ocupado de alinear programas nacionales con el PPACC, labor que es más provechosa cuando los países contribuyentes mantienen comunicaciones eficaces con sus representantes.** Por ejemplo, el Reino Unido, que es el país que más contribuye al PPACC, ha realizado un activo seguimiento del proceso del PPACC, en

especial en los países piloto en que mantiene una presencia. En Tayikistán, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido financió una labor preparatoria paralela en materia de creación de instituciones que ha complementado las actividades preparatorias del PPACC orientadas por el Gobierno. Al ayudar a fortalecer las instituciones de Tayikistán, el DFID no solo está aumentando las posibilidades de éxito del PPACC, sino además incrementando la capacidad global del país de responder eficazmente a los impactos de la variabilidad y el cambio climáticos.

Participación de la sociedad civil

50. **Se considera que la interrelación con los grupos de la sociedad civil a través del proceso del PPACC constituye una mejora con respecto a los procedimientos de rutina en todos los países piloto.** La creación de estrategias claras y deliberadas para lograr la participación de diferentes grupos puede mejorar y fortalecer el proceso del PPACC. Se exhorta a los países a incluir en sus programas estratégicos planes de acción para un continuo diálogo con la sociedad civil. Es necesario tener en cuenta especialmente a los grupos sociales más vulnerables, como las mujeres y los jóvenes.

51. En Nepal, una sociedad civil activa, que hace públicos sus intereses, ha participado en todos los aspectos del proceso del PPACC; se consultó a más de 850 interesados sobre la preparación del programa estratégico. En Bangladesh, cada uno de los proyectos planificados comprende un proceso de atención de necesidades de grupos vulnerables, así como cuestiones de género. El Gobierno de Níger ha dado cabida en el comité coordinador encargado de la supervisión del PPACC a representantes de la sociedad civil, incluida una representante de entidades femeninas. En Tayikistán, grupos de la sociedad civil recomendaron hacer más hincapié en los temas de género. Se ha establecido una secretaría del PPACC para garantizar una mejor coordinación, que comprende una relación sostenida con la sociedad civil, especialmente con grupos de mujeres y jóvenes.

El sector privado

52. **La ampliación de la participación del sector privado en el PPACC puede representar un cambio conceptual que atraiga a asociados viables.** El enfoque utilizado en el caso del sector público para planificar consultas del PPACC puede no ser apropiado para realizar una labor de extensión hacia el sector privado. En cambio, las reuniones individuales que IFC ha mantenido son las que más interés han despertado. En Zambia, IFC está avanzando a partir de una exitosa iniciativa del sector privado que ha mejorado la producción lechera y agrícola. En Nepal, por otra parte, la Federación de Cámaras de Comercio de ese país está encabezando la participación de un grupo de trabajo del sector privado en el proceso del PPACC.

Colaboración de los BMD

53. **En conjunto, se considera que el PPACC contribuye a fortalecer las actividades de colaboración de los BMD a nivel de países.** Desde el punto de vista operacional, el principio de inclusión e intercambio de información ha promovido el establecimiento de relaciones positivas entre múltiples equipos de los BMD en los países piloto. En conjunto, el PPACC ha catalizado una amplia colaboración de los BMD en diferentes países. La existencia de “visiones” dispares sobre el papel del PPACC y la utilización apropiada de recursos del PPACC en los países piloto

generalmente se ha resuelto mediante deliberaciones. Por otra parte, la inexistencia de directrices claras para la asignación de financiamiento para programas piloto regionales ha ido en detrimento de la colaboración de los BMD en algunas esferas. Aunque el monto global del financiamiento regional está definido claramente, no existe una fórmula de división de los recursos entre los países participantes.

CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

54. Aunque los FIC recurren a instituciones establecidas, como el Administrador Fiduciario⁷ y los BMD, se requiere una labor adicional para crear una serie de procedimientos de gestión eficaz del PPACC. Como los procedimientos internos de los cinco BMD no fueron concebidos para atender las necesidades del PPACC, se requieren recursos y tiempo para superar las cargas administrativas vinculadas con la elaboración de protocolos y procedimientos pertinentes y apropiados. Las siguientes son las enseñanzas extraídas de esas experiencias iniciales relacionadas con temas de procedimiento.

55. ***Comunicaciones.*** Los niveles desiguales de comunicaciones entre los funcionarios de las sedes de los BMD y los que operan en los países han generado confusión y el envío de mensajes contradictorios a los asociados. Entre dos misiones conjuntas consecutivas del proceso de programación, el personal que trabaja en las sedes de los BMD ha orientado el proceso del PPACC, incluida la preparación de los programas estratégicos. Los funcionarios que trabajan en los países suelen concebir al PPACC como un “complemento” de los programas de sus carteras, en especial si poseen escasa experiencia en materia de cambio climático y disponen de poco tiempo. Según la perspectiva de diversos asociados en el desarrollo, en los países en que el personal de los BMD de todo nivel ha recibido información y participado regularmente, la respuesta y la participación han sido más positivas.

56. ***Procedimientos fiduciarios.*** El tiempo necesario para formalizar acuerdos entre los distintos BMD y el Administrador Fiduciario ha contribuido a provocar demoras en la transferencia de fondos de los FIC y ha afectado a las intervenciones de los BMD a nivel de los países. La transferencia de fondos requiere el previo establecimiento de procedimientos fiduciarios y protocolos jurídicos entre los BMD y el Administrador Fiduciario, proceso que consume tiempo y recursos, lo que ha afectado las actividades a nivel de países y ha contribuido a generar la percepción de que algunos BMD cumplen un papel más destacado que otros. Cabe prever que, a medida que se dé forma final a los acuerdos entre el Administrador Fiduciario y la totalidad de los BMD, las demoras se reducirán al mínimo.

57. ***Procedimientos operativos.*** Las estimaciones de costos de programación de los BMD para ayudar a los países a realizar actividades preparatorias deben ser realistas y reflejar la complejidad del proceso. Los BMD han señalado que, en algunos casos, puede subestimarse el costo de la programación conjunta necesaria para elaborar un programa estratégico orientado por los países. La experiencia inicial muestra la necesidad de una programación conjunta y una labor de fortalecimiento de capacidad adicionales cuando es preciso mejorar las consultas con los interesados y elaborar marcos nacionales y regionales globales. El programa regional del Caribe, por ejemplo, ha presentado propuestas de planificación para casi todos los países, que se agregan

⁷ El Banco Mundial es el Administrador Fiduciario de los FIC.

a la labor regional. Dado el gran número de países participantes, los recursos necesarios superaron los previstos para ampliar la colaboración de los BMD, promover un diálogo continuo entre los asociados en el desarrollo y otros interesados, y lograr insumos y protagonismo continuos de los Gobiernos.

58. ***Procedimientos administrativos.*** La eficiencia y la eficacia en función de los costos logradas a través de una labor realizada dentro de la estructura administrativa del Banco Mundial pueden generar la percepción de que la interrelación con otros BMD no es tan amplia como se esperaba. El hecho de que la Unidad Administrativa de los FIC funcione en la sede del Banco Mundial hace posibles interrelaciones convenientes con el Administrador Fiduciario, así como la reducción de costos generales y demoras iniciales. Dicha unidad procura crear conciencia de que representa a los cinco BMD y se comunica con todos ellos por los mismos canales.

EL FUTURO

59. Las enseñanzas del pasado pueden constituir una guía útil para el futuro. En un período de circunstancias ambientales y socioeconómicas mundiales cada vez más complejas, las experiencias y enseñanzas aprendidas en los primeros dos años de funcionamiento del PPACC pueden ser útiles para la realización de esfuerzos concertados encaminados a hacer realidad, en los países piloto del PPACC, un desarrollo con capacidad de adaptación al cambio climático. En esencia, cada programa del PPACC está ensayando un modelo de desarrollo sin precedentes y elaborando soluciones de gran escala que pueda poner en práctica cualquier país que se esfuerce en hacer frente al cambio y a la variabilidad del clima.

60. El propio PPACC se vio beneficiado por las experiencias tempranas del Fondo para una Tecnología Limpia, que es la iniciativa pionera de los FIC. En forma similar, el enfoque de amplia base y las innovaciones financieras del PPACC están contribuyendo a dar forma a otros programas de los FIC y representan un aporte a las deliberaciones internacionales sobre financiamiento a largo plazo para hacer frente a los desafíos del cambio climático.