



Acceso a la información sobre los Fondos Climáticos en Colombia

Proyecto Transparency for environmental protection: Advocacy and oversight initiatives to tackle corruption in climate governance.



WAVERLEY FOUNDATION



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
the global coalition against corruption



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Rosa Inés Ospina Robledo
Sylvia Escovar Gómez
Guillermo Carvajalino Sánchez
Juan Francisco Lozano Ramírez

JUNTA DIRECTIVA

Carolina Calderón Guillot
Daniel Ricardo Uribe Parra
Eduardo Wills Herrera
Eulalia Arboleda de Montes
Guillermo Vargas Ayala
María Elisa Bernal Bueno
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

Este documento ha sido desarrollado en el marco del Programa de Integridad de la Gobernanza Climática de Transparencia Internacional con el apoyo de Waverley Street Foundation. Los contenidos y posiciones que acá se presentan no necesariamente comprometen el punto de vista de los financiadores del proyecto.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Sandra Ximena Martínez Rosas
Directora Programática – Iniciativas con Sistema Político y Estado

Camilo Andrés Peña Galeano
Coordinador de Proyecto – Monitor Ciudadano de la Corrupción

Ángela María Zarama Salazar
Profesional de Proyecto – Iniciativas Medio Ambientales

Jimmy Alexander Benito Molina
Profesional de Proyecto – Línea Transparencia Presupuestaria

Diciembre de 2023

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Calle 35#24-19, Barrio Parkway. PBX: (601)4778282
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia

Contenido

Resumen	4
Abstract.....	4
1. Introducción.....	5
2. Metodología	6
3. Presupuestación verde en Colombia	7
4. Acceso a información sobre financiación climática en Colombia	9
4.1 Financiamiento público doméstico	11
4.2 Financiamiento público internacional.....	13
5. Conclusiones.....	15
6. Bibliografía.....	17
Anexo 1. Proyectos financiados con recursos de los Fondos CMNUCC (2011-2022).	18

Resumen

Este documento presenta la identificación de fondos climáticos (nacionales e internacionales) dedicados a la protección del clima en Colombia, y analiza el uso, reporte, rendición de cuentas y vigilancia de estos fondos (Objetivo No. 2/ Actividad No. 1). Así, el documento presenta no solo la identificación de las diferentes fuentes de inversión en cambio climático, sino los mecanismos presupuestarios utilizados para invertir los recursos (como los fondos extrapresupuestarios) y un panorama general de los datos disponibles en los sistemas de información pública oficiales.

Abstract

This document identifies climate funds (national and international) directed to climate protection in Colombia. It also analyzes the use, reporting, accountability, and oversight of these funds (Objective No. 2/ Activity No. 1). Thus, the document presents not only the identification of the different sources of climate change investment, but the budgetary mechanisms used to invest the resources (such as extrabudgetary funds) and an overview of the data available in the official public information systems.

1. Introducción

Transparencia por Colombia (TPC) viene aunando esfuerzos desde 2020 para fortalecer el enfoque anticorrupción en la gestión de los recursos naturales en el país. Gracias a ello, en 2023 firmó el Acuerdo Marco de Entendimiento con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) para las vigencias 2023 y 2024, que establece las bases generales de cooperación mutua y entendimiento para el fortalecimiento del enfoque anticorrupción en la gestión administrativa y misional del MADS y del sector ambiente en general. Dentro de los ejes priorizados por las partes se encuentra la identificación de posibles riesgos de corrupción y medidas para su mitigación, dentro de una Ecorregión priorizada por el MADS.

En este marco, es relevante tener en cuenta que Colombia es altamente vulnerable a las consecuencias del cambio climático, particularmente debido a que el país se encuentra más expuesto a eventos como inundaciones y deslizamientos de tierra, lo que ha ocasionado que actualmente sea uno de los países con mayor promedio de desplazamientos por causas hidrometeorológicas (IPCC, 2022). En este contexto, son fundamentales los esfuerzos fiscales y la movilización de recursos para responder a estas vulnerabilidades.

Teniendo en cuenta la importancia de la financiación climática, entendida como la “financiación local, nacional o transnacional – procedente de fuentes de financiación públicas, privadas y alternativas – que busca apoyar acciones de mitigación y adaptación para hacer frente al cambio climático” (UNFCCC, s.f.), el presente documento tiene el objetivo de identificar las diversas fuentes de inversión en materia de cambio climático, así como los mecanismos presupuestales a través de los cuales se gestionan y ejecutan los recursos de la financiación climática en Colombia. Esto como punto de partida para identificar riesgos de corrupción en la asignación, gestión, ejecución y seguimiento de los recursos dirigidos a la acción climática. Esta perspectiva permite comprender que la corrupción en el manejo de estos recursos socava la posibilidad de ejecutar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático que permitan impactar de manera efectiva los territorios más vulnerables.

De esta manera, este documento es un primer acercamiento al análisis sobre la forma en que se financia y se gestionan los recursos dirigidos a la acción climática en el país, haciendo énfasis en los riesgos que se presentan en las condiciones actuales de acceso a la información. Este se enmarca dentro del acuerdo de subvención firmado por Transparencia Internacional y Transparencia por Colombia el 1 de agosto de 2023 para la implementación del Programa de Integridad de la Gobernanza Climática con fondos de Waverley Street Foundation, en el proyecto *Transparency for environmental protection: Advocacy and oversight initiatives to tackle corruption in climate governance*. En específico, responde a la actividad 1 del objetivo 2 para el año 2023, a saber: *identificación de fondos climáticos (nacionales e internacionales) dirigidos a la protección del clima y análisis del uso, reporte, rendición de cuentas y monitoreo de estos fondos*.

Con este objetivo, el documento se organiza de la siguiente manera: además de esta introducción, en el segundo apartado se presenta la metodología de análisis, en la tercera sección

se presentan algunas consideraciones sobre el proceso de presupuesto verde en Colombia a partir de los resultados encontrados por la OCDE, posteriormente se profundiza sobre los hallazgos encontrados en materia de acceso a información sobre financiación climática en el país y, finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre las barreras que se identifican alrededor de la transparencia y rendición de cuentas de los fondos climáticos.

2. Metodología

El presente análisis se llevó a cabo a través de dos fases principales: en primer lugar, la revisión documental y normativa alrededor de las fortalezas y debilidades del proceso de presupuestación verde en Colombia y, en segundo lugar, el análisis de los datos de financiación climática disponibles en el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) del DNP. Respecto al primer punto, es importante destacar que se retomaron las dimensiones de análisis desarrolladas por la OCDE (2023) en el Índice de Presupuestación Verde 2022, es decir, el marco institucional, las condiciones de rendición de cuentas y transparencia, el ambiente propicio a la presupuestación y la generación de métodos y herramientas para medir las iniciativas presupuestarias verdes.

Por su parte, con el objetivo de profundizar sobre el acceso a información en materia de financiación climática en Colombia, se llevó a cabo un proceso de revisión, descarga y análisis de los datos disponible en el Sistema MRV entre 2011-2022, periodo sobre el que se encuentran datos consolidados en este Sistema. Esta información, actualizada a noviembre de 2023, permitió generar un panorama de los flujos financieros movilizados a través de las cuatro fuentes principales de financiación climática, al tiempo que permitió identificar en qué se invirtieron estos recursos a través de la variable de análisis de dimensión de cambio climático (biodiversidad y los servicios ecosistémicos, recurso hídrico, infraestructura, hábitat humano, seguridad alimentaria y salud).

Asimismo, con base en la información del Sistema MRV se utilizaron las siguientes variables de análisis:

Tabla 1. Variables de análisis utilizadas por tipo de financiamiento climático.

Variables de análisis del financiamiento público doméstico	Variables de análisis del financiamiento público internacional
<p>Origen del financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto General de la Nación, • Presupuesto de los departamentos, • Presupuesto de los municipios, • Sistema General de Regalías. 	<p>Tipo de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bilateral: Norte – sur, • Multilateral: Banca Multilateral de Desarrollo, • Multilateral: Fondos de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático – CMNUCC, • Bilateral: Sur – sur, • Multilateral: Fondos no CMNUCC.



WAVERLEY ST FOUNDATION



CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Variables de análisis del financiamiento público doméstico	Variables de análisis del financiamiento público internacional
Nombre de la fuente de financiación (a partir de esta variable se identificaron las acciones climáticas en donde se registró un fondo especial específico).	Origen del financiamiento ¹ : <ul style="list-style-type: none"> • Fondo Mundial para el Medio Ambiente, • Fondo de Adaptación, • Fondo Verde del Clima.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, a partir de la revisión de las páginas web oficiales de los tres fondos CMNUCC, se identificaron los proyectos de inversión ejecutados en Colombia en el periodo 2011-2022, tanto regionales como nacionales. Con esta información se construyó el Anexo 1, el cual contiene el nombre de los proyectos, las agencias implementadoras que se designaron en cada caso, el monto en dólares estadounidenses y el enlace al detalle de los proyectos directamente en la página de los fondos internacionales.

3. Presupuestación verde en Colombia

Teniendo en cuenta los riesgos latentes relacionados con prácticas de *greenwashing*² y de captura y desvío de las asignaciones de los recursos de financiación climática, es fundamental que los países desarrollen un marco robusto para la presupuestación verde. En este sentido, la OCDE realizó en 2022 una encuesta a partir de la cual evaluó las prácticas de presupuestación verde de 24 países. Esta encuesta se concentró en cuatro indicadores, los cuales se midieron en una escala de 0-0,25: i) marco institucional, ii) métodos y herramientas, iii) rendición de cuentas y transparencia, y iv) ambiente propicio para la presupuestación.

La Tabla 2 presenta los resultados que obtuvo Colombia en el Índice de Presupuestación Verde (*Green Budgeting Index*) el cual se construyó a partir de los resultados de esta encuesta.

Tabla 2. Resultados de Colombia en el Índice de Presupuestación Verde 2022.

Dimensiones	Puntaje	Posición
Marco institucional	0,19	6
Rendición de cuentas y transparencia	0,07	17
Ambiente propicio	0,06	21
Métodos y herramientas	0,05	24
Índice agregado	0,36	20

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE (2023).

¹ El análisis de esta variable implicó la unificación de los términos, pues en algunos casos se utilizó el nombre del fondo en inglés.

² Prácticas que consisten en la “afirmación de que una actividad contribuye a un objetivo climático o medioambiental más de lo que realmente lo hace” (Blazey & Lelong, 2022, p.6).

De acuerdo con esta evaluación, en el Índice agregado Colombia se ubicó en la posición 20 entre los 24 países encuestados. Este resultado se explica por los deficientes resultados obtenidos en tres indicadores, particularmente en el de métodos y herramientas en el cual el país se ubicó en la última posición con un puntaje de 0,05. Esto evidencia las debilidades existentes alrededor de la medición del impacto que tienen las asignaciones presupuestales en los objetivos ambientales y climáticos³.

Sin embargo, es importante destacar que en el indicador de marco institucional el país obtuvo el mismo puntaje que Suecia e Irlanda, y se ubicó solo por detrás de Noruega, Reino Unido y Canadá. Esto es muy significativo pues evidencia los avances que ha tenido el país en la construcción de una institucionalidad que responda a los desafíos ambientales.

Este resultado en materia institucional se encuentra relacionado con múltiples avances que se han presentado en los últimos años. Al respecto, no solo se debe resaltar la institucionalidad relacionada con el Sistema Nacional Ambiental – SINA, sino también la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático – SISCLIMA a partir del Decreto 298 de 2016. Este sistema, que funciona a partir de una Comisión Intersectorial de Cambio Climático – CICC y nueve (9) Nodos Regionales, tiene el objetivo de articular políticas, instrumentos y entidades que implementan acciones en materia de cambio climático y de mitigación de gases de efecto invernadero.

Como parte del SISCLIMA, el Comité de Gestión Financiera – CGF es una instancia de gran relevancia en tanto se encarga de coordinar la incorporación de “criterios de cambio climático en los ciclos de planeación, ejecución y evaluación económica y financiera de Colombia, con el fin de garantizar el flujo de recursos financieros públicos, privados y de cooperación internacional” (Comité de Gestión Financiera, s.f.), de tal manera que esto permita avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas alrededor de las estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático. Además, esta instancia se encarga de formular y actualizar la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático, desarrollar instrumentos y mecanismos financieros que contribuyan con la acción climática, y hacer seguimiento a las inversiones.

Dentro de las actividades desarrolladas por el CGF, y con apoyo de recursos del Fondo Mundial para el Medio Ambiente, en 2021 se implementó el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación – MRV del financiamiento climático. Esta herramienta tiene la función de rastrear los flujos financieros que se invierten en acciones climáticas que provienen de fuentes públicas, privadas e internacionales, lo que representa un avance en la transparencia de estas inversiones.

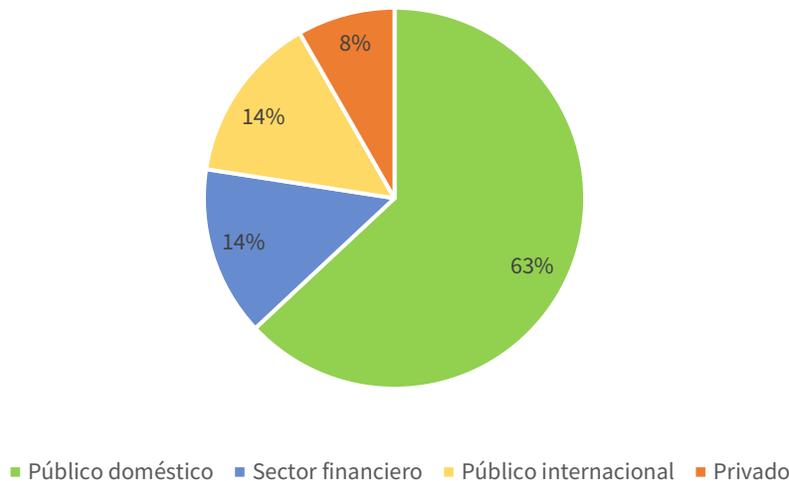
³ Este indicador evalúa herramientas como: la clasificación de las iniciativas presupuestarias según su impacto, la evaluación del impacto ambiental de nuevas asignaciones presupuestarias, la fijación de precios a los servicios ecosistémicos y la integración de objetivos de desempeño relacionados con las metas ambientales y climáticas (OCDE, s.f.).

Por último, es importante destacar que en 2022 se desarrolló un sistema de clasificación de las actividades económicas que contribuyen al logro de los compromisos ambientales del país. Este sistema, denominado Taxonomía Verde de Colombia, permite identificar aquellas inversiones que puedan ser consideradas como ambientalmente sostenibles. Sin embargo, este sistema aún se encuentra en proceso de implementación.

4. Acceso a información sobre financiación climática en Colombia

En este apartado se presenta la información disponible sobre financiación climática en Colombia a partir de los datos divulgados a través del Sistema MRV para el periodo 2011-2022. En este periodo de tiempo se invirtieron \$31,7 billones en un total de 40.470 acciones climáticas. La Gráfica 1 presenta la distribución de estos recursos de acuerdo con las cuatro fuentes principales de inversión en materia de cambio climático.

Gráfica 1. Porcentaje del total de recursos de financiación climática según la fuente (2011-2022).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Sistema MRV.

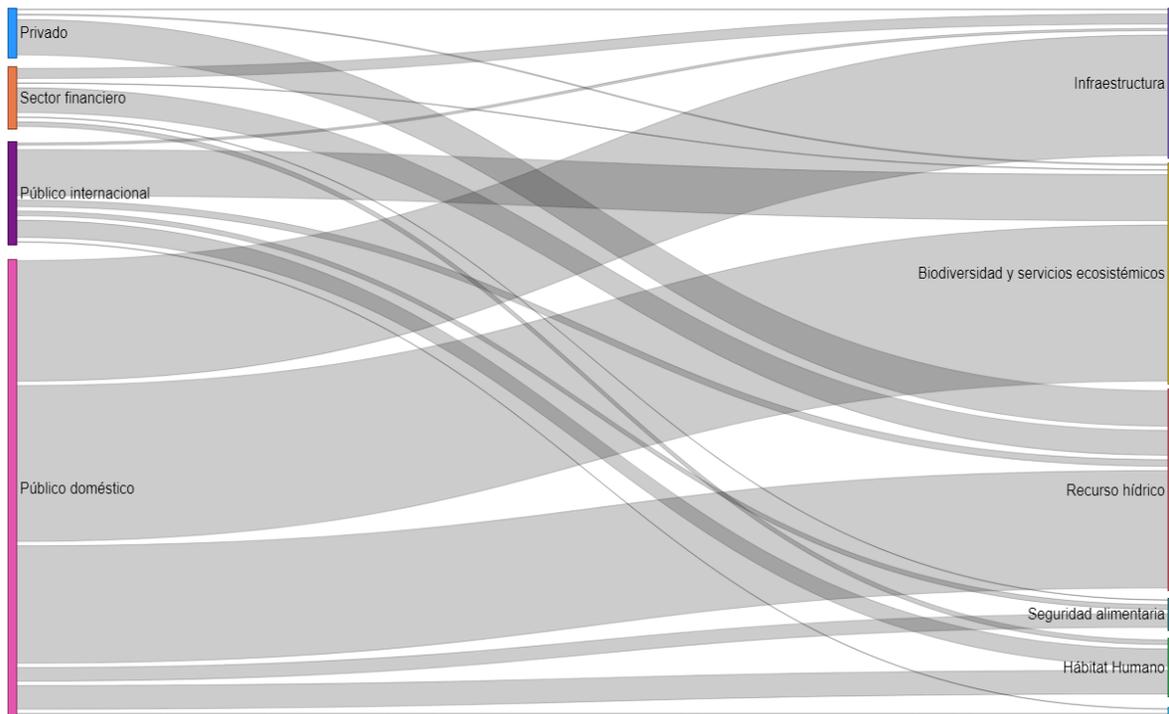
Tal y como se observa en esta Gráfica, el 63% de los recursos de financiación climática provienen directamente de las diferentes fuentes públicas del país, le sigue el sector financiero y público internacional con 14% y, por último, el sector privado con 8% de la financiación climática. Frente a esto, se debe destacar que el principal instrumento de los recursos que aporta el sector financiero son los préstamos, lo cual aumenta la carga fiscal y la responsabilidad del Gobierno Nacional en la financiación de acciones climáticas.

De esta manera, se evidencia el rol central de los recursos públicos domésticos en la financiación de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. De allí la importancia de garantizar

un marco que permita identificar y evaluar el impacto de las iniciativas presupuestarias verdes, así como garantizar el acceso público a esta información por parte de la ciudadanía.

Ahora bien, no solo es importante reconocer la magnitud de los recursos que se han movilizado para atender el cambio climático, sino también identificar hacia qué objetivos específicos se han dirigido estos flujos financieros. En este sentido, la Gráfica 2 presenta las diferentes fuentes de financiación climática y los propósitos o dimensiones del cambio climático en los que se han invertido estos recursos.

Gráfica 2. Magnitud de la financiación según el origen de los recursos y las dimensiones del cambio climático (2011-2022).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Sistema MRV.

Tal y como se observa en la Gráfica 2, los recursos públicos domésticos han sido la principal fuente de recursos en cada una de las dimensiones relevantes para la acción climática, mientras que la mayor proporción de flujos financieros de cooperación internacional se han dirigido a la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (estos recursos han financiado, por ejemplo, actividades enmarcadas en REDD+).

A pesar de que a través del Sistema MRV el país ha avanzado en la divulgación de información relevante sobre la financiación climática, persisten algunos obstáculos que impiden el acceso efectivo a la información completa sobre los recursos que se invierten en acciones climáticas. Particularmente, destacan dos limitaciones en términos de transparencia y rendición de cuentas:

la primera está relacionada con el uso de fondos extrapresupuestarios⁴ y la segunda se refiere a las limitaciones de los estándares de divulgación de información por parte de las agencias implementadoras (*Implementing Entities*).

Teniendo en cuenta el rol de los fondos extrapresupuestarios como parte de la financiación pública doméstica, y de las agencias implementadoras como entidades intermediarias en la gestión de los recursos de financiamiento público internacional, a continuación, se profundiza específicamente sobre estas dos fuentes de financiación climática.

4.1 Financiamiento público doméstico

El total del financiamiento público doméstico entre 2011-2022 fue de \$20.002.137.127.757, los cuales financiaron 31.485 acciones climáticas. La Tabla 3 presenta la desagregación de estos recursos de acuerdo con las diferentes fuentes del país.

Tabla 3. Desagregación del financiamiento público doméstico (2011-2022).

Fuente	Monto total (COP)	%
Presupuesto de los municipios	\$7.419.771.776.035	37,1%
Presupuesto General de la Nación	\$6.479.326.619.301	32,4%
Sistema General de Regalías	\$5.475.170.608.560	27,4%
Presupuesto de los departamentos	\$627.868.123.861	3,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Sistema MRV.

Como se evidencia en la Tabla 3, el 37% de los recursos de financiación pública doméstica provienen de los presupuestos municipales. Sin embargo, esta información proviene del Sistema de Información del Formulario Único Territorial – SISFUT, que es un sistema que recopila la información de carácter presupuestal, por lo que no es posible establecer específicamente los proyectos de inversión que se ejecutan con estos recursos y, además, existe el riesgo de doble contabilidad que conlleve a imprecisiones en el análisis de la financiación climática.

Igualmente, es importante destacar que el 32,4% de los recursos de financiamiento público doméstico están relacionados con asignaciones del Presupuesto General de la Nación – PGN. Esta fuente incluye los presupuestos y acciones climáticas ejecutadas por las distintas entidades públicas que hacen parte del PGN, tales como: los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Minas y Energía, Transporte, pero también las acciones implementadas por las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR y las diferentes Agencias del ejecutivo nacional como la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Infraestructura.

⁴ Estos fondos se refieren a las cuentas o entidades gubernamentales que realizan “transacciones financieras, a menudo bajo arreglos bancarios e institucionales independientes, que no se incluyen en la ley anual de presupuestos del Estado” (Allen & Radev, 2006, p.4).

Si bien es muy significativa la proporción de acciones climáticas implementadas directamente por estas entidades, es importante resaltar que dentro de la financiación climática nacional existen múltiples fondos extrapresupuestarios, a través de los cuales se ejecutan recursos públicos. En este sentido, a partir de la información disponible en el Sistema MRV es posible identificar por lo menos nueve (9) fondos relevantes para la acción climática (ver Tabla 4).

Tabla 4. Fondos relacionados con acciones climáticas.

Fondos	Naturaleza jurídica
Fondo Nacional Ambiental – FONAM ⁵	Entidad adscrita al Ministerio de Ambiente que funciona como sistema especial de cuentas con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal.
Fondo de Compensación Ambiental – FCA ⁶	Fondo cuenta especial sin personería jurídica.
Fondo para la Vida y la Biodiversidad ⁷	Patrimonio autónomo administrado a través de sociedad fiduciaria.
Fondo de Adaptación	Entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Hacienda, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio independiente.
Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Patrimonio autónomo con destinación específica administrado por la sociedad fiduciaria La Previsora S.A.
Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía – FENOGE ⁸	Patrimonio autónomo administrado a través de contrato de fiducia mercantil.
Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas – FAZNI ⁹	Fondo cuenta especial sin personería jurídica.
Fondo De Apoyo Financiero Para La Energización De Las Zonas Rurales Interconectadas – FAER ¹⁰	Fondo cuenta especial sin personería jurídica.
Fondo Nacional de Adecuación de Tierras – FONAT	Fondo cuenta especial sin personería jurídica.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Sistema MRV.

Se debe resaltar que no es posible conocer con certeza la totalidad de fondos especiales que ejecutan recursos en acciones climáticas ni cuál es la magnitud de los recursos involucrados. Asimismo, debido a que estos fondos extrapresupuestarios se rigen por arreglos institucionales independientes en donde se diluye la rendición de cuentas y se utilizan otras normas para el reporte de datos financieros, se pueden generar riesgos que lleven al desvío de los recursos y la

⁵ Véase: [FONAM](#)

⁶ Véase: [FCA](#)

⁷ Este fondo fue recientemente reglamentado a partir del Decreto 1648 de 2023.

⁸ Véase: [FENOGE](#)

⁹ Véase: [FAZNI](#)

¹⁰ Véase: [FAER](#)

utilización para fines no autorizados (Transparencia por Colombia, 2023). Tampoco se evidencian los criterios que han llevado a la constitución de los fondos en las diversas figuras jurídicas que acá se presentan.

De esta manera, debido a que la naturaleza jurídica de los fondos cuenta y patrimonios autónomos les permite cobijar sus procesos contractuales bajo el régimen privado, la opacidad de la información contractual de los fondos especiales dificulta el seguimiento efectivo al uso de los recursos públicos y, por tanto, el control del gasto público (Transparencia por Colombia, 2023).

Con excepción del Fondo de Adaptación, que es un fondo-entidad creado para atender las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña de 2010 y 2011, pero que en los últimos años se ha modificado su estructura y naturaleza jurídica, los demás fondos no cuentan con una página o micrositio web propios con la información completa de los proyectos y contratos suscritos¹¹. Esto impone mayores obstáculos en términos de la trazabilidad de los recursos públicos ejecutados a través de los fondos especiales.

Por último, los fondos identificados en la Tabla 4 evidencian la persistencia del uso problemático de fondos extrapresupuestarios, no solo porque fue el mecanismo presupuestal que se privilegió hace más de una década para la atención de las afectaciones generadas por el fenómeno de La Niña, sino porque más recientemente se creó el Fondo para la Vida y la Biodiversidad como mecanismo para responder, entre otras, a los desafíos que impone el cambio climático. Este fondo operará a través de mecanismos fiduciarios.

4.2 Financiamiento público internacional

El total del financiamiento público internacional entre 2011-2022 fue de \$4.527.713.246.116, los cuales financiaron un total de 1.405 acciones climáticas. La Tabla 5 desagrega estos recursos de acuerdo con la fuente de cooperación internacional.

Tabla 5. Desagregación del financiamiento público internacional (2011-2022).

Fuente	Monto total (COP)	%
Bilateral: Norte - sur	\$2.013.805.598.567	44,5%
Multilateral: Banca Multilateral de Desarrollo	\$1.909.579.202.740	42,2%
Multilateral: Fondos CMNUCC	\$391.414.091.043	8,6%
Bilateral: Sur - sur	\$127.567.721.111	2,8%
Multilateral: Fondos no CMNUCC	\$85.346.632.654	1,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Sistema MRV.

¹¹ En este sentido, es muy relevante el ejercicio de transparencia presupuestaria y contractual del Fondo Colombia en Paz que a través de su página web divulga este tipo de información en formatos accesibles.

Como se observa en esta Tabla, la principal fuente de financiamiento público internacional corresponde a la cooperación bilateral de países industrializados (44,5%), seguida de la Banca Multilateral de Desarrollo (42,2%) y la cooperación multilateral a través de los Fondos que se suscriben en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático – CMNUCC (8,6%).

Al respecto, en la CMNUCC no solo se reconoció la importancia de reforzar la conciencia sobre los problemas asociados al cambio climático, sino que también se destacó la necesidad de que los países industrializados apoyaran financieramente la implementación de acciones para enfrentar estos problemas. A partir de esta Convención se han creado tres fondos principales: el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (*Global Environment Facility – GEF*), el Fondo de Adaptación (*Adaptation Fund*) y el Fondo Verde del Clima (*Green Climate Fund – GCF*)¹².

La Gráfica 3 presenta el monto de la financiación climática realizada a través de estos tres fondos mediante donaciones. Como se observa, el Fondo que más aporta recursos al país es el Fondo Verde del Clima, seguido del Fondo Mundial para el Medio Ambiente y, por último, el Fondo de Adaptación a través del cual solo se ha implementado una acción climática en el país.

Gráfica 3. Monto de la financiación de los Fondos CMNUCC (2011-2022).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Sistema MRV.

En el Anexo 1, se presenta el detalle de los proyectos financiados con recursos de estos fondos y que son implementados en el país. Este anexo se construyó a partir de la revisión específica de las páginas de cada uno de los fondos.

Si bien en el Sistema MRV se categorizan los recursos provenientes de estos fondos internacionales, es importante mencionar algunos obstáculos para seguir los recursos asignados

¹² En la COP28 se creó el Fondo para Pérdidas y Daños (*Loss and Damage Fund*).

a través de estos fondos: i) no se identifican en todos los casos cuáles son las agencias implementadoras de los proyectos, ii) estas entidades implementadoras tienen sus propios mecanismos de reporte de la información, pues entre otras razones los fondos manejados por los donantes se rigen por sus propias normas y desgloses de la información (Asociación Ambiente y Sociedad, 2022), lo que dificulta la trazabilidad de los recursos, y iii) existen diferencias entre el reporte oficial que realizan los Fondos respecto al reporte de la información en el Sistema MRV.

Frente a este último punto, la Tabla 6 presenta el caso del Fondo de Adaptación a partir del cual se financió un proyecto de inversión en el país¹³.

Tabla 6. Proyecto financiado por el Fondo de Adaptación (2011-2022).

Título del proyecto	Intermediario	Monto (USD)	
Reducing Risk and Vulnerability to Climate Change in the Region of La Depression Momposina in Colombia	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD	\$8.518.307	Enlace

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Fondo de Adaptación.

En este caso el monto de la donación reportado por el Fondo de Adaptación en su página web fue de \$8.518.307, sin embargo, en el Sistema MRV este proyecto aparece registrado por un valor de \$4.893.900. Frente a esto, no son claras las razones de la diferencia entre el valor de la donación reportado por el Fondo de origen y el monto reportado en el MRV.

Respecto al manejo de estos fondos climáticos, Transparency International (2022) señaló la importancia de definir marcos de gobernanza consistentes en términos de transparencia, para lo cual se debe clarificar la información que tienen que divulgar todas las agencias implementadoras y los fondos, así como facilitar la localización de documentos clave. Asimismo, es importante destacar que en el caso colombiano se debe mejorar la trazabilidad de la información desde las agencias implementadoras en relación con las entidades ejecutoras de los recursos y aquellas personas con las que se celebran convenios o contratos o que resultan beneficiadas.

5. Conclusiones

A pesar de que Colombia ha avanzado significativamente en la construcción de un marco institucional coherente con los desafíos ambientales y climáticos, persisten múltiples deficiencias, particularmente en la generación de herramientas, un ambiente propicio para la toma de decisiones alrededor de las iniciativas presupuestarias verdes, y la transparencia y rendición de cuentas del presupuesto verde.

¹³ Véase el Anexo 1 que contiene los proyectos financiados con recursos del Fondo Verde del Clima y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente desde 2011 hasta 2022.

Las condiciones actuales de acceso a la información sobre financiación climática permiten identificar que los recursos públicos del país representan la mayor proporción de los flujos financieros que se invierten para atender las necesidades de adaptación y mitigación al cambio climático.

Sin embargo, en este documento se identificaron por lo menos dos elementos relacionados con la forma en que se gestionan los recursos climáticos que limitan el acceso a la información y la rendición de cuentas: por un lado, el uso excesivo de fondos extrapresupuestarios para ejecutar los recursos públicos y, por otro, la falta de claridad de la información que tienen que divulgar las agencias implementadoras, entidades ejecutoras y beneficiarios.

Esta manera de gestionar los recursos de la financiación climática limita el acceso a la información en tanto limita la trazabilidad de los recursos públicos. Todo esto explica los bajos resultados que obtuvo el país en materia de transparencia y rendición de cuentas de las iniciativas presupuestarias verdes.

A partir de lo anterior, es necesario reconocer el avance que representó el Sistema MRV, al mismo tiempo que es importante fortalecer su implementación, de tal forma que permita conectar fácilmente con otras fuentes de información disponibles, como los datos divulgados directamente por los Fondos de origen, las agencias implementadoras y las entidades que ejecutan los recursos. Además de generar la posibilidad de cruzar información entre diversas fuentes, es importante mejorar la calidad de la información resolviendo los problemas relacionados con doble contabilidad y vacíos en los datos.

Finalmente, desde un enfoque territorial el acceso a la información climática debe permitir identificar las inversiones que se realizan desagregadas por cada municipio y con altas condiciones de granularidad en los datos, para lo cual la implementación de la PIIP a nivel territorial es de suma importancia.

6. Bibliografía

- Allen, R., & Radev, D. (2006). *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*. Fondo Monetario Internacional – FMI. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06286.pdf>
- Asociación Ambiente y Sociedad. (2022). *Fondos Climáticos y la Amazonía Colombiana: funcionamiento, distribución territorial, información a la ciudadanía, monitoreo y evaluación*. <https://www.ambienteysociedad.org.co/Descargar/3212/publicaciones-propias/34003/fondos-climatico-y-amazonia-colombiana.pdf>
- Blazey, A., & Lelong, M. (2022). Green budgeting: A way forward. *OECD Journal on Budgeting*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/dc7ac5a7-en>
- Comité de Gestión Financiera - CGF. (s.f.). *Comité de Gestión Financiera del SisClima*. <https://finanzasdelclima.dnp.gov.co/quienessomos/Paginas/que-es-el-comite-de-gestion-financiera-cgf-del-sisclima.aspx>
- IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (D. C. R. M. T. E. S. P. K. M. A. A. M. C. S. L. S. L. V. M. A. O. B. R. H.-O. Pörtner, Ed.). Cambridge University Press. Cambridge, UK and New York, NY, USA. <https://doi.org/https://doi:10.1017/9781009325844>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). *Decreto 298 del 24 de febrero de 2016. “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones.”* <https://archivo.minambiente.gov.co/images/normativa/app/decretos/55-decreto%20298%20feb%202016.pdf>
- OCDE. (s.f.). *OECD Green Budgeting Framework. Paris Collaborative on Green Budgeting*. Retrieved December 19, 2023, from <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>
- OCDE. (2023). *Green and Gender budgeting indexes - Government at a Glance Quantitative Indicators, 2023 edition*. *OCDE Data Explorer*. [https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&pg=0&bp=true&snb=6&tm=green%20budget&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_GOV%40DF_GOV_BP_2023&df\[ag\]=OECD.GOV.GIP&df\[vs\]=1.0&pd=%2C&dq=A.....&ly\[rw\]=MEASURE&ly\[c\]=REF_AREA&to\[TIME_PERIOD\]=false&lo=5&lom=LASTNPERIODS](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&pg=0&bp=true&snb=6&tm=green%20budget&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_GOV%40DF_GOV_BP_2023&df[ag]=OECD.GOV.GIP&df[vs]=1.0&pd=%2C&dq=A.....&ly[rw]=MEASURE&ly[c]=REF_AREA&to[TIME_PERIOD]=false&lo=5&lom=LASTNPERIODS)
- Presidencia de la República de Colombia. (2023). *Decreto 1648 de 2023. Por el cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 11 del Decreto 1076 de 2015 en lo relacionado con el Fondo para la Vida y la Biodiversidad*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=223090>
- Transparencia por Colombia. (2023). *Recomendaciones para fortalecer la transparencia presupuestaria y lucha contra la corrupción en el proceso presupuestal*. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/09/Recomendaciones-Transparencia-Presupuestaria-FINAL-2.pdf>
- Transparency International. (2022). *Corruption-Free Climate Finance: Strengthening multilateral funds*. https://images.transparencycdn.org/images/220406_TI_Report_Corruption_free_climate_finance.pdf
- United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC. (n.d.). *Introduction to Climate Finance*. Retrieved June 12, 2023, from <https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance>



WAVERLEY ST FOUNDATION



TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Anexo 1. Proyectos financiados con recursos de los Fondos CMNUCC (2011-2022).

Fondo Verde del Clima. Proyectos en Colombia (2011-2022).

Título del proyecto	Intermediario	Monto (USD)	
Scaling up climate resilient water management practices for vulnerable communities in La Mojana.	PNUD	\$38.496.000	Enlace
Arbaro Fund – Sustainable Forestry Fund	Banco MUFG	Múltiples países	Enlace
Colombia REDD+ Results-based Payments for results period 2015-2016	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO	\$28.208.123	Enlace
The Amazon Bioeconomy Fund: Unlocking private capital by valuing bioeconomy products and services with climate mitigation and adaptation results in the Amazon	Banco Interamericano de Desarrollo – BID	Múltiples países	Enlace
Global Fund for Coral Reefs Investment Window	Pegasus Capital Advisors – PCA	Múltiples países	Enlace
Climate-smart initiatives for climate change adaptation and sustainability in prioritized agricultural production systems in Colombia (CSICAP)	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe – CAF	\$73.283.080	Enlace
E-Mobility Program for Sustainable Cities in Latin America and the Caribbean	BID	Múltiples países	Enlace
Climate Investor Two	Banco Holandés de Desarrollo Empresarial – FMO	Múltiples países	Enlace
CATALI.5°T Initiative: Concerted Action to Accelerate Local 1.5° Technologies – Latin America and West Africa	Cooperación Alemana – GIZ	Múltiples países	Enlace
Heritage Colombia (HECO): Maximizing the Contributions of Sustainably Managed Landscapes in Colombia for Achievement of Climate Goals	Fondo Mundial para la Naturaleza – WWF	\$42.974.559	Enlace
&Green Fund: Investing in Inclusive Agriculture and Protecting Forests	FMO	Múltiples países	Enlace

Fondo Mundial para el Medio Ambiente. Proyectos en Colombia (2011-2022).

Título del proyecto	Intermediario	Monto (USD)	
Conservation and Sustainable Use of the Ciénaga Grande de Santa Marta	BID	\$8.219.178	Enlace
Colombia's Third Biennial Update Report (BUR-3)	PNUD	\$352.000	Enlace
Paramos for Life	PNUD	\$13.611.468	Enlace
Forest Conservation and Sustainability in the Heart of the Colombian Amazon (AF2)	Banco Mundial	\$18.366.972	Enlace



WAVERLEY ST FOUNDATION



CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Título del proyecto	Intermediario	Monto (USD)	
Strengthening national capacity to manage industrial POPs within the framework of national and international guidelines on chemical substances and hazardous waste management	PNUD	\$5.187.000	Enlace
Colombia's 2030 MRV Strategic Vision	PNUD	\$3.791.550	Enlace
GEF GOLD Colombia: Integrated Sound Management of Mercury in Colombia's ASGM sector	PNUD	\$6.000.000	Enlace
Colombia: Connectivity and Biodiversity Conservation in the Colombian Amazon	Banco Mundial, PNUD	\$21.000.000	Enlace
Transformation of Colombia's Panela Subsector through the NAMA's Initial Implementation (CPS-NAMA)	BID	\$2.000.000	Enlace
Sustainable Low Carbon Development in Colombia's Orinoquia Region	Banco Mundial	\$5.936.073	Enlace
Contributing to the Integrated Management of Biodiversity of the Pacific Region of Colombia to Build Peace	FAO, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial - ONUDI	\$7.562.558	Enlace
Public Lighting Energy Efficiency Program: Public lighting replacement of low-efficiency VSAP bulbs with high-efficiency LEDs in Colombia	BID	\$1.999.725	Enlace
Minamata Convention Initial Assessment (MIA) in the Republic of Colombia	ONUDI	\$200.000	Enlace
Review and Update of the National Implementation Plan for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs)	PNUD	\$250.000	Enlace
Low-carbon and Efficient National Freight Logistics Initiative	BID	\$1.000.000	Enlace
NAMA Pilot Implementation of Technology Transfer Projects in the Industrial Sector of the Cundinamarca-Bogota Region	PNUD	\$1.726.484	Enlace
Promotion of Industrial Energy Efficiency in Colombian Industries	ONUDI	\$1.692.500	Enlace
Consolidation of the National System of Protected Areas (SINAP) at National and Regional Levels	BID	\$4.157.000	Enlace
Forest Conservation and Sustainability in the Heart of the Colombian Amazon	Banco Mundial	\$10.400.000	Enlace
Implementing the Socio-Ecosystem Connectivity Approach to Conserve and Sustainable Use Biodiversity in the Caribbean Region of Colombia	FAO	\$6.052.114	Enlace
Conservation of Biodiversity in Landscapes Impacted by Mining in the Choco Biogeographic Region	PNUD	\$5.850.000	Enlace
Sustainable Management and Conservation of Biodiversity in the Magdalena River Basin	BID	\$6.363.600	Enlace
Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in Dry Ecosystems to Guarantee the Flow of	PNUD	\$8.787.819	Enlace



WAVERLEY ST FOUNDATION



TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Título del proyecto	Intermediario	Monto (USD)	
Ecosystem Services and to Mitigate the Processes of Deforestation and Desertification			
Adaptation to Climate Impacts in Water Regulation and Supply for the Area of Chingaza - Sumapaz - Guerrero	BID	\$4.215.750	Enlace
Development of National Capacity for the Environmentally Sound Management and Disposal of PCBs	PNUD	\$3.400.000	Enlace
Catalytic Investments for Geothermal Power	BID	\$2.727.000	Enlace
Mechanism for Voluntary Mitigation of Greenhouse Gas Emissions in Colombia	BID	\$2.700.000	Enlace
Mainstreaming Biodiversity in Palm Cropping in Colombia with an Ecosystem Approach	BID	\$4.250.000	Enlace
Institutional and Policy Strengthening to Increase Biodiversity Conservation on Production Lands (PL)	PNUD	\$974.727	Enlace
Energy Efficiency Standards and Labels in Colombia (S&L Colombia)	PNUD	\$2.500.000	Enlace
Colombian National Protected Areas Conservation Trust Fund – Additional Financing for the Sustainability of the Macizo Regional Protected Area System (SIRAPM)	Banco Mundial	\$4.000.000	Enlace
Mainstreaming biodiversity conservation in the tourism sector of the protected areas and strategic ecosystems of San Andres; Old Providence and Santa Catalina islands	WWF	\$2.652.294	Enlace
UAVs/drones for Equitable Climate Change Adaptation: Participatory Risk Management through Landslide and Debris Flow Monitoring in Mocoa; Colombia	CAF	\$504.500	Enlace
The Development and Production of Natural Dyes in the Choco Region of Colombia for the Food; Cosmetics and Personal Care Industries Under the Provisions of the Nagoya Protocol	PNUD	\$980.000	Enlace
Reducing UPOPs and Mercury Releases from Healthcare Waste Management; e-Waste Treatment; Scrap Processing and Biomass Burning	PNUD	\$5.800.000	Enlace
Colombia's Second Biennial Update Report (BUR2)	PNUD	\$352.000	Enlace
Colombia's First Biennial Update Report	PNUD	\$352.000	Enlace
National Biodiversity Planning to Support the Implementation of the CBD 2011-2020 Strategic Plan	PNUD	\$445.000	Enlace
Third National Communication to the UNFCCC	PNUD	\$2.000.000	Enlace