

# Financiamiento para la ACCIÓN por el CLIMA

El financiamiento climático es concebido como un mecanismo de acción fundamental para alcanzar el objetivo de estabilizar el aumento de la temperatura global y transitar hacia nuevas formas de desarrollo. *Se refiere a recursos locales, nacionales o transnacionales provenientes de fuentes públicas, privadas y/o alternativas.*

El financiamiento climático incluye tanto las inversiones para transformar los sectores altamente emisores de gases de efecto invernadero (GEI) como los recursos que deben destinarse para aumentar la capacidad de respuesta y adaptación de las comunidades y pueblos. El financiamiento climático es un elemento integral de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y del Acuerdo de París (AdP). Éste último, basado en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (RCPD) y capacidades respectivas, establece una distinción clara entre países indicando que son los países industrializados (con deuda histórica) quienes deberán encabezar los esfuerzos de movilización de recursos para la acción por el clima y que, para ello, deberán considerar una gran variedad de fuentes, instrumentos y cauces.

Asimismo, el AdP estipula que los países industrializados deberán proporcionar recursos financieros tanto para la mitigación como para la adaptación (Artículo 9 AdP) e insta, a todos los países, a asegurar que los flujos financieros sean compatibles con una trayectoria de desarrollo resiliente al clima y en consonancia con el objetivo de limitar el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C, e idealmente a 1,5°C para fines de siglo<sup>1</sup>.

En relación a los mecanismos para asegurar una movilización creciente de finanzas para el clima, facilitar la transferencia de recursos y velar por la transparencia, en 2010 se creó el Fondo Verde para el Clima (FVC) como entidad operativa del mecanismo financiero de la CMNUCC y pieza central del financiamiento climático de largo plazo<sup>2</sup>.

## Un poco de historia

El FVC tiene como objetivo catalizar financiamiento “nuevo y adicional” de carácter público y privado, internacional y nacional para favorecer y estimular un desarrollo bajo en emisiones de carbono y con capacidad de recuperación frente a los efectos e impactos del cambio climático. El FVC está diseñado para ayudar fundamentalmente a países con menor capacidad financiera que, a menudo, enfrentan los mayores efectos y consecuencias del cambio climático global. El FVC deberá disponer de manera balanceada recursos para acciones de mitigación y adaptación, incluido REDD plus.

Para capitalizar el FVC se estableció la meta de reunir 100 mil millones de dólares para 2020 y, desde esa fecha en adelante, recaudar esa misma cantidad de manera anual<sup>3</sup>. Para ello, los países industrializados deberán establecer una ruta clara de transferencia de recursos para facilitar la planificación en los países receptores, aumentar la confianza entre las partes y demostrar la debida voluntad política. No obstante, dada la magnitud del fenómeno y los beneficios de transitar hacia un desarrollo de baja intensidad carbónica, es fundamental que todos los países hagan esfuerzos para contribuir al Fondo. Por consiguiente, luego de varias reuniones para afinar la estructura, marcos recepción y desembolso de recursos y las modalidades de funcionamiento del Fondo varios países de América Latina se comprometieron a hacer aportes en el proceso de movilización inicial de recursos (MIR)<sup>4</sup>, que durará hasta 2018. Entre ellos: Colombia, México, Panamá y Perú. Así, luego de la COP20 en Lima, Perú, en diciembre de 2014, el Fondo alcanzó un total de 10.4 mil millones de dólares, con el aporte de 43 países, según estableció su Secretaria<sup>5</sup>.

En 2015, tanto el primer grupo de entidades acreditadas para la ejecución e intermediación como las primeras propuestas de financiamiento fueron definidas. Además, en el marco de la COP21, se confirma el rol de Fondo en la arquitectura de financiamiento multilateral en el régimen post 2020 y se decide que los países industrializados evaluarán su compromiso de movilización financiera previo a 2025 a fin de establecer un nuevo objetivo colectivo que considere, como base, los 100 mil millones de dólares anuales ya comprometidos, y las necesidades y prioridades de los países no industrializados<sup>6</sup>. En octubre de 2016, 9,9 mil millones de dólares comprometidos al FVC se formalizaron a través de acuerdos para la ejecución de 27 proyectos. De éstos, 29% se referían a acciones de mitigación, 27,5% se destinaron a acciones de adaptación y un 43,5% para actividades multisectoriales. La distribución regional a esa fecha fue: 25,3% para África, 20,4% para Asia-Pacífico y 18% para América Latina y el Caribe, y 32,3% para un único proyecto multiregional<sup>7</sup>.

1 Artículo 2, Acuerdo de París 2015. [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_spanish\\_.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf)

2 About the fund. Green Climate Fund. <https://www.greenclimate.fund/who-we-are/about-the-fund>

3 Roberts and Weikmans. Roadmap to Where? Is the '\$100 billion by 2020' pledge from Copenhagen still realistic, 2016. <https://www.brookings.edu/blog/planetpolicy/2016/10/20/roadmap-to-where-is-the-100-billion-by-2020-pledge-from-copenhagen-still-realistic/>

4 La MIR tiene como objetivo obtener financiamiento para actividades a desarrollarse durante el período 2015 - 2018. A la MIR le seguirá un proceso formal de reposición (similar al usado por el FMAM o la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial) cuando se haya aprobado el 60% de las contribuciones totales al Fondo Fiduciario del FVC para proyectos y programas.

5 Schalatek, Liane y Nakhooda, Smita. Climate Funds Update. El Fondo Verde para el Clima: Información básica sobre financiamiento para el cambio climático 11, 2014. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9346.pdf>

6 Decisión 1/CP.21 Aprobación del Acuerdo de París. En línea: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>

7 Schalatek, L., Nakhooda, S., y Watson, C. Climate Funds Update. El Fondo Verde para el Clima: Información básica sobre financiamiento para el cambio climático 11, 2016. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11052.pdf>

# La magnitud de la necesidad

Abordar con éxito el cambio climático costará trillones. Cuántos dependerá de cuán rápido, efectivo y estructurado sea el compromiso financiero de la comunidad internacional, y de la capacidad de los países de velar porque la asignación y uso de los recursos, desde todas sus formas de transferencias fiscales y transacciones de mercado, respondan a inversiones con baja intensidad carbónica, mientras se favorece la resiliencia de las comunidades.

En 2007, el Informe Stern estimó que sería necesario invertir el 1% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial anual para 2050 a fin de estabilizar las emisiones de GEI a 500 - 550 ppm de CO<sub>2</sub> equivalente<sup>8</sup>. Por su parte, el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), en su Cuarto Informe de Evaluación (AR4), estimó que el costo de mitigar las emisiones globales de GEI en un 50% para 2050 implicaría entre 1% y 3% del PIB global<sup>9</sup>. Así, para alcanzar la estabilidad climática a fines de siglo, de acuerdo a lo planteado por el acuerdo de París, es esperable que se requiera destinar una cantidad mayor de recursos<sup>10</sup>.

En cuanto a la adaptación, el Banco Mundial ha estimado que se requerirá entre 10 y 40 mil millones de dólares anuales en países no industrializados, sin embargo, cálculos de la Secretaría de la CMNUCC indicarían que el costo de la adaptación en dichos países es tres veces superior<sup>11</sup>. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), por su parte, estimó que si no se reducen las emisiones de GEI los costos anuales de la adaptación aumentarán drásticamente en países no industrializados, alcanzando entre los 140 a 300 mil millones de dólares a 2030 y unos 280 a 500 mil millones de dólares a 2050<sup>12</sup>. Además, indica que a pesar de que los fondos para la adaptación hayan aumentado sustancialmente entre 1999 y 2013 en países no industrializados, alcanzando 22,5 mil millones de dólares, habrá una brecha financiera significativa para el año 2050 a menos que se disponga de financiación nueva y adicional. En términos generales se indica que la brecha entre los costos de inversión y los daños climáticos es cada vez mayor, generando un déficit de \$130 mil millones de dólares aproximadamente<sup>13</sup>.

*“Para satisfacer las necesidades financieras y evitar una brecha en la adaptación en 2030 su financiamiento tendría que ser aproximadamente de 6 a 13 veces mayor que las finanzas públicas internacionales actuales” (PMUNA, 2016)*

En consideración con lo anterior, es importante tener en cuenta que, si bien los costos e impactos del cambio climático suelen medirse mediante indicadores económicos agregados como el PIB, éstas estimaciones son parciales e incluyen limitaciones conceptuales y empíricas. Por ejemplo, la estimación de las pérdidas económicas mundiales entre un 0,2% y 2,0% de los ingresos frente a un aumento de temperatura de 2,5°C por encima de los niveles preindustriales es incompleta, y es muy probable que las pérdidas y costos sean, incluso, mayores<sup>14</sup>.

Para reducir cerca 60% de las emisiones de GEI globales<sup>15</sup>, estudios sugieren que será necesario invertir 6,9 billones de dólares anuales durante en los próximos 15 años<sup>16</sup>, considerando, entre 5 y 7 mil millones de dólares anuales en infraestructura verde al 2020<sup>17</sup>. No obstante, aún el desarrollo de infraestructura que contribuye a la generación de GEI sigue acaparando miles de millones de dólares en completo contrasentido con la acción por el clima y la necesidad de asegurar financiamiento verde. Por ejemplo, entre 2013 y 2015 las instituciones financieras de los veinte países más ricos del mundo (G20) y los bancos multilaterales destinaron casi 4 veces más recursos a combustibles fósiles que a energía renovables, esto es \$71.8 miles de millones de dólares años en combustibles fósiles y \$18.7 en energía renovable<sup>18</sup>. En Argentina por cada dólar que se destinó a eficiencia energética y energías renovables, 16 se asignaron a hidrocarburos<sup>19</sup>.

La asignación de recursos y los flujos financieros determinarán el tipo de infraestructura que se desarrollará en los próximos 2-3 años y será determinante para definir si nos mantenemos en una senda de alta intensidad carbónica o hacia un futuro compatible con el clima<sup>20</sup>.

## Una mirada en AMÉRICA LATINA

Según lo establecido por la CMNUCC, los países de América Latina presentan condiciones que requieren especial apoyo de la comunidad internacional al contar con zonas propensas a los desastres naturales; zonas expuestas a la sequía y/o desertificación; zonas con cobertura forestal y expuestas al deterioro forestal y zonas de alta contaminación atmosférica urbana<sup>21</sup>. Asimismo, las economías primarizadas de la región, altamente dependiente de la extracción y uso de recursos naturales, sitúan a los países de América Latina en una condición de elevada fragilidad frente a los impactos, efectos y costos económicos del cambio climático, siendo éstos últimos, significativos, heterogéneos, no lineales, crecientes en el tiempo, y en muchos casos, con pérdidas irreversibles<sup>22</sup>.

8 WWF. Stern Review: The Economics of Climate Change. [http://www.wwf.se/source.php/1169157/Stern%20Report\\_Exec%20Summary.pdf](http://www.wwf.se/source.php/1169157/Stern%20Report_Exec%20Summary.pdf)

9 Citado en: Generating the Funding Needed for Mitigation and Adaptation.

<http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327504426766/8389626-1327510418796/Chapter-6.pdf>

10 Jones, N. How The World Passed A Carbon Threshold And Why It Matters. Yale Environment 360, January 26th, 2017.

<https://e360.yale.edu/features/how-the-world-passed-a-carbon-threshold-400ppm-and-why-it-matters>

11 UNFPA AND WEDO. Climate Change Connections 5. Financing that Makes a Difference, 2009. [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/climateconnections\\_5\\_finance.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/climateconnections_5_finance.pdf)

12 Zorba, S. UNEP report: Cost of adapting to climate change could hit \$500B per year by 2050. UN, Sustainable Development Goals, May 10th, 2016.

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/05/unep-report-cost-of-adapting-to-climate-change-could-hit-500b-per-year-by-2050/>

13 MacDonald, Mott, 2015. Climate Change and Business Survival, 2015. <https://www.mottmac.com/releases/mott-macdonald-and-gsi-make-the-case-for-building-climate-resilience>

14 IPCC. Cambio Climático 2014 Informe de síntesis. [https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf)

15 OCDE 2017. Investing in Climate, Investing in Growth: A Synthesis, 2017.

<https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/synthesis-investing-in-climate-investing-in-growth.pdf> [en Adelante OCDE 2017]

16 OCDE 2017. supra nota 15

17 World Economic Forum (WEF). The Green Investment Report: The ways and means to unlock private finance for green growth. A Report of the Green Growth Action Alliance, 2013.

[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GreenInvestment\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GreenInvestment_Report_2013.pdf)

18 Doukas, A., 2017. Dirty Dozen: How Public Finance Drives The Climate Crisis Through Oil, Gas, And Coal Expansion. 2017.

<http://priceofoil.org/content/uploads/2017/12/Dirty-Dozen-briefing.pdf>

19 GFLAC 2015. INDCs y financiamiento climático en América Latina y el Caribe. 2015 <https://www.scribd.com/document/293484673/INDCs-y-FC-en-LAC> [en Adelante GFLAC 2015]

20 The New Climate Economy, 2016. The Sustainable Infrastructure Imperative: Finance for Better Growth and Development. The Global Commission on the Economy and Climate, 2016.

[http://newclimateeconomy.report/2016/wp-content/uploads/sites/4/2014/08/NCE\\_2016Report.pdf](http://newclimateeconomy.report/2016/wp-content/uploads/sites/4/2014/08/NCE_2016Report.pdf)

21 Ver artículo 4, numeral 8 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

[http://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf)

22 Galindo, M., y Samaniego, J. 2010. La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunos hechos estilizados, CEPAL 2010.

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11355>

En ese contexto, y en el marco del Acuerdo de París, casi la totalidad de los países de la región presentaron planes de acción o contribuciones nacionalmente determinadas (NDCs, por sus siglas en inglés) que, si bien varían en forma y fondo, coinciden ampliamente en la necesidad de contar con financiamiento internacional previsible y seguro<sup>23</sup>. Así, treinta de los treinta y un NDCs presentados por los países de América Latina en 2015 establecieron metas condicionadas al apoyo internacional, es decir una mayor reducción de emisiones de GEI de contar con financiamiento externo<sup>24</sup>. Sin embargo, junto a lo anterior, **resulta imperativo que los países de la región aseguren que los presupuestos nacionales son asignados e implementados de manera coherente a fin de transformar los sectores vulnerables y altamente emisores** y evitar contradicciones en el uso de recursos, a la vez que se fortalecen las sinergias entre las diferentes agendas sectoriales y la agenda del bienestar.

Aún cuando la movilización de recursos tendrá un efecto positivo en destrabar la acción por el clima en la región, resulta prioritario conocer los costos y flujos de inversión que serán necesarios para atender los impactos y efectos del cambio climático y diseñar las medidas y planes para asegurar la provisión de recursos a corto, mediano y largo plazo en los sectores que deberán transformarse sustancialmente o adaptarse al efectos del cambio climático global. Según estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina y África requieren un incremento de 2.900 millones de dólares en el sector agrícola y forestal; 23.000 millones de dólares para la construcción de infraestructura para la provisión de agua potable y; 680 millones de dólares en infraestructura para proteger las zonas costeras<sup>25</sup>.

*“La estimación preliminar de los costos y beneficios económicos del cambio climático para América Latina y el Caribe, con la información disponible, muestra un balance negativo y creciente en el tiempo” (CEPAL, 2010)<sup>26</sup>.*

## Reflexiones finales

Implementar acciones para la transformación de los sectores altamente emisores o aquellos que generan impactos en ecosistemas clave para el secuestro de carbono, como bosques o humedales, o la regulación térmica, como los glaciares, no será fácil, mas es de vital importancia. Cientos de miles de millones deberán redireccionarse para transformar las economías y sociedades, altamente dependientes de combustibles fósiles y recursos, y construir infraestructura resiliente y de bajo impacto socioambiental. **Las decisiones de inversión de esta década determinarán la posibilidad de alcanzar la estabilidad climática y contar con infraestructura adecuada y de largo plazo** ya que, en la medida que la acción por el clima se torna urgente, muchos activos correrán el peligro de quedar varados.

Para emprender dicha transformación será necesario contar con un flujo de recursos preVISIBLES, sostenidos y provenientes de diversas fuentes de la cooperación internacional, incluyendo al Fondo Verde para el Clima (FVC), al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), al Fondo de Adaptación (AF), al Fondo de Inversiones climáticas (CIF) y la cooperación bilateral. Además, será necesario contar con nuevos canales de financiamiento, incluyendo el aporte del sector privado, y emprender una reestructuración de los presupuestos e instrumentos financieros a nivel nacional para evitar inconsistencias en el uso y objetivo de uso de los recursos. También, el establecimiento de mecanismos de contraloría y marcos de transparencia para asegurar el uso correcto de los recursos, la eficiencia y efectividad de uso y la confianza entre países donantes y receptores será necesario.

Los países de América Latina deberán, además, traspasar la lógica del debate histórico sobre la responsabilidad del fenómeno y la supuesta confrontación entre la agenda climática y la de desarrollo y asegurar que la asignación de los recursos nacionales se establezca bajo un enfoque de resiliencia y baja intensidad carbónica.

*La acción por el clima es una apuesta de múltiples beneficios sociales y económicos al contribuir al empleo e incidir positivamente en la salud de las personas y en la seguridad nacional. Además, la acción por el clima permite la búsqueda de un nuevo desarrollo en consonancia con los límites de la naturaleza y una renovada visión de valoración ecosistémica.*

## Algunas medidas para aumentar los recursos para la acción por el clima y la transparencia

- Implementar reformas al sistema tributario, reorientar los subsidios a los combustibles fósiles y los ingresos del mercado de carbono, establecer y mejorar el crédito verde y los impuestos al carbono.
- Establecer nuevas fuentes y canales de financiamiento, considerando al sector privado y mecanismos innovadores como impuestos a las transacciones financieras, el alivio de la deuda externa y la ampliación de las alianzas público-privadas.
- Disponer de enfoques no relacionados con el mercado.
- Asegurar una distribución transparente y justa del financiamiento climático entre todos los receptores y áreas de inversión.
- Mejorar la coordinación y trabajo entre las entidades acreditadas y las comunidades donde se implementarán los proyectos a fin de que éstos respondan a sus necesidades y desafíos.
- Crear y fortalecer espacios de participación efectiva, con especial atención de los pueblos originarios, a fin de asegurar que las inversiones no amenazan los ecosistemas y sus formas de vida y cultura.
- Establecer sistemas de contraloría para asegurar que las inversiones mejoran la capacidad de adaptación de los pueblos y tienen una baja intensidad carbónica.

23 Zhang, W., Pan, X., 2016. Study on the demand of climate finance for developing countries based on submitted INDC. Foreign Economic Cooperation Office, Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China, 2016. [https://ac.els-cdn.com/S1674927816300260/1-s2.0-S1674927816300260-main.pdf?\\_tid=spdf-b206c088-e37c-4d2a-bc2e-259b3204ef47&acdnat=1519417403\\_6b99421e6a441a2d3d4b162d92113b02](https://ac.els-cdn.com/S1674927816300260/1-s2.0-S1674927816300260-main.pdf?_tid=spdf-b206c088-e37c-4d2a-bc2e-259b3204ef47&acdnat=1519417403_6b99421e6a441a2d3d4b162d92113b02)

24 GFLAC 2015. supra nota 6

25 CEPAL, Naciones Unidas, 2009. Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: Una reseña, 2009. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3640/S2009028\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3640/S2009028_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

26 CEPAL, Naciones Unidas., 2010. La Economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2010. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2974/1/S2010992\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2974/1/S2010992_es.pdf)