

Referencias y ligas útiles

Brown, J., N. Bird y L. Schalatek (2010). "Financiamiento climático adicional: definiciones emergentes y sus implicaciones", Financiamiento climático. Documento informativo, núm.2, Heinrich Böll Foundation North America y Overseas Development Institute, México.

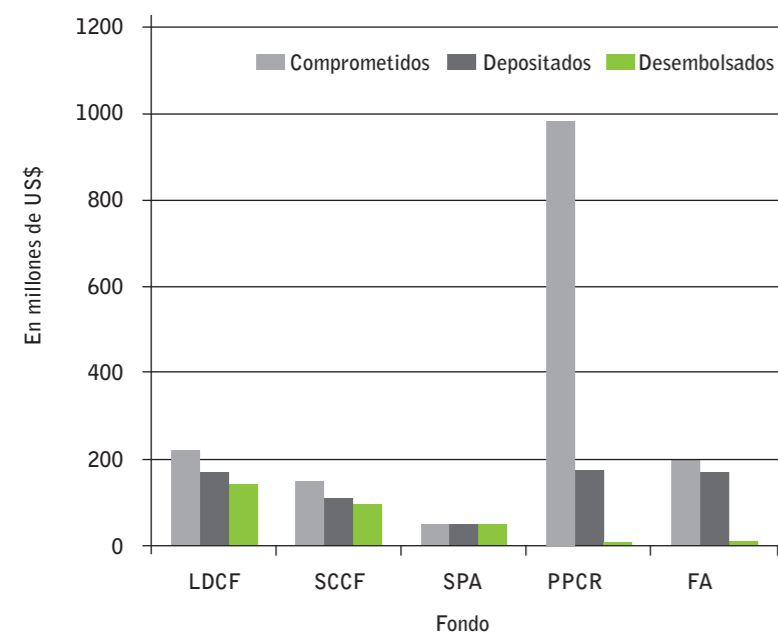
Parry, M., et al. (2009). "Assessing the costs of adaptation to climate change: A critique of the UN-FCCC estimates, Imperial College, London and IIED.

Persson, Å. et al. (2009). "Adaptation Finance Under a Copenhagen Agreed Outcome", Informe de investigación, SEI, Estocolmo.

Información más reciente sobre fondos para el cambio climático:

<http://www.climatefundsupdate.org/>

Financiamiento para adaptación al cambio climático a través de fondos multilaterales dedicados



Fuente: www.climatefundsupdate.org; access on 11/02/2010.

FINANCIAMIENTO



Información básica sobre financiamiento para el cambio climático

Escrito por Alice Caravani y Neil Bird, Overseas Development Institute, y Liane Schalatek, Heinrich Böll Stiftung North America

DOCUMENTO 3

Noviembre 2010

Financiamiento para adaptación al cambio climático

La Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) estima que el costo anual para que los países en desarrollo se adapten al cambio climático se encontrará en el orden de los 28-67 mil millones de dólares estadounidenses para el año 2030. Otras estimaciones son incluso mayores. Esto representa un nuevo desafío para que la comunidad internacional asegure niveles adecuados de financiamiento. Entre las limitaciones de las iniciativas de financiamiento existentes, destacan dos por su importancia: la severa fragmentación entre distintas iniciativas y los montos limitados de financiamiento que se han entregado a la fecha. Un tema crucial, aún sin resolver, es la relación entre financiamiento para la adaptación al cambio climático y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a los países en desarrollo. A la fecha, la mayor parte de las aportaciones bilaterales a fondos internacionales para la adaptación se considera que forman parte de las aportaciones hacia la AOD. Se requerirán nuevas fuentes de financiamiento para la adaptación al cambio climático, que se agregarán a las que ya existen ahora. El trabajo que realiza el grupo asesor de alto nivel para explorar financiamiento del cambio climático está ayudando a definir estos instrumentos, aun cuando hay pocas señales de que aparecerá algo novedoso en el futuro inmediato. Asimismo, se requiere de una mejor definición de los roles que han de desempeñar las fuentes de financiamiento públicas y privadas. La COP en Cancún representa una oportunidad importante para motivar mayores medidas dirigidas al tema de la adaptación al cambio climático y su financiamiento.

Financiamiento mundial para la adaptación al cambio climático

Se requiere de financiamiento para la adaptación al cambio climático, destinado a financiar nuevas actividades que respondan a los efectos del cambio climático, por ejemplo, inundaciones y erosión costera. Estos costos son adicionales a los cuales trata de responder el financiamiento para el desarrollo. Este financiamiento adicional, podría encontrar sus fuentes en el sector público y privado, y se podría recabar mediante distintos instrumentos y en distintas formas (p.ej., subsidios o préstamos). También se requiere financiamiento para instrumentar diversas actividades que varían en escala, ubicación y adopción tecnológica. El financiamiento para la adaptación al cambio climático tiene múltiples complicaciones:

Necesidades financieras para la adaptación al cambio climático – Recientemente han aparecido diversas estimaciones de necesidades financieras para la adaptación al cambio climático. En efecto, un estudio del Banco Mundial estimó -en 2010- que la adaptación al cambio climático entre ahora y el 2050 costará entre 70 y 100 mil millones de dólares anuales (precios de 2005). La Secretaría de la CMNUCC ha estimado que para el 2030, a escala mundial, la adaptación requiere de inversión y flujos de financiamiento adicionales de entre 60 y 182 mil millones de dólares estadounidenses: de los cuales, entre 28 y 67 mil millones se requerirán en los países en desarrollo. Expertos/as (Parry, 2009) examinaron las cifras de la CMNUCC y sugieren que hubo subestimación en el cálculo por tres razones:

- (i) No se incluyeron los costos asociados con los ecosistemas, energía, manufactura, y turismo.

- (ii) Los sectores incluidos, sólo fueron cubiertos parcialmente.
- (iii) Los costos adicionales para la adaptación, se calculan algunas veces como “aumento en el costo del clima” en contraste con los bajos niveles de inversión asumidos por la CMNUCC.

Además, hay divergencia entre los costos estimados por el Banco Mundial, por un lado, y los del Grupo África, el G77, y Oxfam por el otro. Cada uno tiene sus propios intereses para respaldar diferentes estimaciones y, con ello, diferentes roles que tendría que desempeñar el financiamiento público vs financiamiento privado: el Banco Mundial, representando a sus accionistas donantes, tiende a estimar valores bajos en general y asignar un mayor papel al sector privado; mientras que otros grupos, asumiendo el punto de vista de los potenciales beneficiarios, tienden a estimar valores más altos con una gran participación de fuentes públicas.

■ **Su relación con la AOD** – Hay una relación muy estrecha entre adaptación al cambio climático y el desarrollo. Los efectos del cambio climático ponen en riesgo la sustentabilidad de muchos programas para el desarrollo, por ejemplo los problemas sanitarios exacerbados por los riesgos del cambio climático, específicamente por la carencia de agua potable. El Banco Mundial estima que 40% del financiamiento para el desarrollo proveniente de la asistencia de cooperación transatlántica y los préstamos concesionados. es sensible a los riesgos del cambio climático.

A su vez, el desarrollo sustentable puede reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático, debido a que la vulnerabilidad depende de factores vinculados con el desarrollo. Por ello, es frecuente que se haga referencia a las medidas para la adaptación como sinónimo de medidas para el desarrollo y como cruciales para las buenas prácticas para el desarrollo. De la misma forma, muchas organizaciones para el desarrollo clasifican porciones significativas de sus aportaciones actuales, destinadas a desarrollo, como asistencia “pertinente al cambio climático”. No obstante, es un tema polémico en el ámbito internacional debido a que no toda la adaptación al cambio climático es desarrollo y no todo el desarrollo se reduce a la vulnerabilidad ante la adaptación al cambio climático.

El cambio climático es el resultado de vías al desarrollo insostenibles. Como se muestra en el Documento Informativo 1 de esta serie, los países con menor desarrollo y más vulnerables ante el cambio climático también son los menos responsables, mientras que las naciones industrializadas son responsables de la creciente vulnerabilidad del Sur. La responsabilidad de dar asistencia a los países más vulnerables —para que puedan responder ante el cambio climático— es, en consecuencia, *adicional* a los compromisos de asistencia ya hechos. Por las mismas razones, el financiamiento público para la adaptación al cambio climático normalmente tendría que suministrarse en forma de subsidios y transferencias, pero no de préstamos. Sin embargo, surgen problemas significativos al tratar de definir financiamiento adicional proveniente de fuentes públicas. A la fecha hay cuatro definiciones en torno al asunto:

- (i) Financiamiento para el cambio climático clasificado como ayuda, aunque adicional al (mayor que y por encima de) objetivo de “0.7%” de la AOD;
- (ii) incremento sobre los niveles 2009 de la AOD (u otro año de referencia) gastados en medidas para el cambio climático.
- (iii) incrementar los niveles de AOD que incluyan financiamiento para el cambio climático, aunque dicho financiamiento estaría limitado a un porcentaje especificado.
- (iv) Incremento en el financiamiento público destinado a cambio climático no vinculado con la AOD: una completa separación entre AOD y financiamiento para el cambio climático.

Aún se necesita llegar a un acuerdo sobre una definición común; si es que ello resulta posible. Hasta el momento, la mayor parte de los instrumentos internacionales de financiamiento para el cambio climático están clasificados como transferencias de AOD. Las dos únicas excepciones son el Fondo de Adaptación en el marco del Protocolo de Kioto, financiado a través de un impuesto de 2% sobre los certificados de reducción de emisiones (CRE) y en parte a través de la alemana Iniciativa Climática Internacional (IKI, por sus siglas en alemán), financiada mediante la subasta nacional de unidades de emisiones permitidas.

Instrumentos de financiamiento para adaptación al cambio climático

Los cinco principales instrumentos de financiamiento multilateral para adaptación al cambio climático que han desembolsado fondos a la fecha son:

■ **El Fondo para Países Menos Desarrollados** (LDCF, por sus siglas en inglés) Apoya en primer lugar la elaboración y aplicación de los Programas Nacionales de Acción para la Adaptación (NAPA, por sus siglas en inglés), y ha distribuido 142 millones de dólares estadounidenses desde 2002. Lo administra el Fondo Mundial para el Medioambiente (GEF, por sus siglas en inglés), una entidad operadora del mecanismo de financiamiento de la CMNUCC. Todos los países menos desarrollados (LDCs por sus siglas en inglés) son elegibles para recibir apoyo. Las solicitudes de financiamiento que presentan los LDC en el marco del LDCF se las revisa a la luz de los criterios acordados para el proyecto, tomados de las directrices acordadas por la COP del CMNUCC.

■ **El Fondo Especial para Cambio Climático** (SCCF, por sus siglas en inglés), también establecido en 2002 y administrado por el GEF -a nombre de la de la CMNUCC-, ha distribuido a la fecha 97 millones de dólares estadounidenses en apoyo a medidas para adaptación al cambio climático que incrementen a largo plazo la resiliencia de los sectores nacionales fundamentales para el desarrollo que resientan los efectos del cambio climático.

■ **La Prioridad Estratégica de Adaptación** (SPA, por sus siglas en inglés) fue un programa piloto de tres años del GEF, que a su vez apoyó otros proyectos piloto que mostraran cómo la planeación y evaluación para la adaptación al cambio climático podía traducirse en términos prácticos a proyectos de plena escala. Se desembolsaron 50 millones de dólares estadounidenses entre 2004 y 2010. Se integraron proyectos a las políticas nacionales y planeación para el desarrollo sustentable, sobre la base de la información proporcionada en Comunicados Nacionales u otros estudios nacionales, incluidos los NAPA.

■ **El Programa Piloto para la Resiliencia Climática** (PPCR, por sus siglas en inglés) es un programa bajo la administración del Banco Mundial a través de los Fondos de Inversión en el Clima. Quedó establecido en 2008 con el objetivo de pro-

porcionar iniciativas para integrar la resiliencia ante el cambio climático en los planes nacionales de desarrollo. Se han desembolsado 9 millones de dólares, distribuidos a un conjunto pequeño de 12 países y regiones piloto. Está planeado que el financiamiento proveniente de este programa cese después de 2012. Sin embargo, si para esa fecha no hubiera un nuevo acuerdo internacional amplio para el cambio climático, es posible que esa cláusula (*sunset clause*) se extienda.

■ **El Fondo de Adaptación** quedó establecido en el marco del Protocolo de Kioto, aunque fue operativo a partir de 2009. Se espera que el primer financiamiento destinado a medidas se desembolse para un proyecto en el Senegal, en noviembre de 2010. Se trata del único mecanismo multilateral de financiamiento para adaptación al cambio climático que permite a los países en desarrollo tener acceso directo a los recursos de dicho fondo. Todos los demás necesitan de una agencia para que operen, como el caso del PNUD o bien la intervención del Banco Mundial.

■ **Deficiencias** – El nivel de fragmentación entre estos y otros fondos representa una de las mayores deficiencias en la arquitectura internacional que es urgente atender. La falta de consolidación de flujos de financiamiento internacional se refleja en una débil consolidación en el ámbito nacional de los países beneficiarios. Ello no permite a los países crear sinergias entre las metas de adaptación al cambio climático y otras prioridades de desarrollo, lo cual también es un obstáculo para evaluar en qué medida los países desarrollados han cumplido con sus compromisos financieros.

Otro tema a considerar es la dimensión del monto del financiamiento para adaptación al cambio climático entregado a la fecha. Tan sólo, observando los fondos dedicados al cambio climático, el financiamiento para medidas de mitigación representa a la fecha 82% del total del financiamiento climático, cuando la porción dedicada a adaptación es de únicamente 8% (587 millones de dólares estadounidenses) Esto es, por mucho, menor a las necesidades estimadas y además va en contrasentido de la asignación equilibrada que debe haber entre mitigación y adaptación. Equilibrio al que apela incluso el Acuerdo de Copenhague.

■ **¿Nuevos instrumentos?** – El futuro del financiamiento para la adaptación al cambio climático depende, en parte, de la posibilidad de crear nuevos instrumentos que permitan llenar el vacío existente en el financiamiento. Recientemente fueron examinadas nuevas fuentes, gracias al trabajo del grupo asesor de alto nivel sobre financiamiento para el cambio climático (AGF), entre las cuales se incluyen:

- (i) Ingreso público (fiscal) proveniente de los mercados de carbono (incluida la subasta internacional de emisiones permitidas y la subasta de los esquemas de comercio de emisiones nacionales permitidas);
- (ii) ingreso fiscal proveniente del cobro de impuestos al transporte internacional (tanto en los sectores aéreo como marítimo);
- (iii) Impuestos a las transacciones financieras.

La Comunidad Internacional aún tiene que acordar qué instrumentos o, lo más probable, qué combinación de instrumentos conseguirá aportar el nivel necesario de financiamiento para la adaptación al cambio climático.

El papel que desempeña el financiamiento público en contraposición al financiamiento privado para la adaptación al cambio climático

La naturaleza pública del medioambiente hace que las fuentes de financiamiento público para adaptación al cambio climático sean indispensables. Los fondos públicos proporcionan la base para fomentar -entre el sector privado, los individuos y la sociedad civil- la inversión en proyectos de adaptación al cambio climático. También necesitan asegurar que el sector privado invierta en proyectos de adaptación al cambio climático necesarios, pero considerados como “no lucrativos”. Dicho esto, el financiamiento privado tiene un papel muy importante que desempeñar para incrementar los montos de financiamiento y de esta manera responder a la escasez actual de fondos para adaptación al cambio climático. Una

limitante mayor del sector financiero privado es que está concentrado en un número pequeño de países con alto crecimiento. En 2004, cerca de 90% de los flujos de inversión privada en Asia estuvieron destinados a China (67%), India (14%) y Malasia (9%). Mientras que a los países menos desarrollados se los considera como áreas de alto riesgo para los inversores, la CMNUCC tiene que encontrar formas novedosas mediante las cuales los proyectos de adaptación al cambio climático atraigan inversión privada. Una estrategia es hacer que proyectos para adaptación al cambio climático específicos queden a la vista del sector privado, por ejemplo, respaldando esquemas de micro-financiamiento o de manejo de riesgo.

De Copenhague a Cancún

Las negociaciones en Copenhague casi acordaron un texto sobre adaptación al cambio climático, sin embargo, una falta de coordinación entre las Partes significó que quedara inconcluso. Si el texto pudo concluirse en Cancún, ello ayudará a acelerar el proceso de suministro de fondos comprometidos, colocando las obligaciones que tienen las Partes en relación con la adaptación al cambio climático a la par con sus obligaciones existentes con respecto a la reducción de emisiones.

Hay crecientes llamados a racionalizar los mecanismos existentes de financiamiento para adaptación al cambio climático. Un opción para avanzar sería que el Fondo de Adaptación se constituya en modelo para la “ventana de adaptación” del propuesto nuevo Fondo Mundial para el Cambio Climático, en el cual quedarían -finalmente- subsumidos los instrumentos de financiamiento para adaptación al cambio climático existentes. El diseño de un mecanismo financiero que opere para responder a la adaptación al cambio climático junto con una reafirmación de los sustanciales compromisos financieros hechos específicamente para adaptación al cambio climático, será crucial para el éxito en Cancún.