

Financiamiento climático

Serie Minutas N° 99-21, 29/19/2021

por Magdalena Cardemil Winkler

Resumen

Esta minuta fue elaborada con el propósito de apoyar la labor parlamentaria en la Reunión parlamentaria en la 26a Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26), a realizarse entre los días 31 de octubre y 12 de noviembre, en la ciudad de Glasgow, Escocia, particularmente en la mesa Climate finance.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedente generales

El cambio climático es sin duda uno de los principales desafíos que enfrentamos como humanidad. Los estragos que las emisiones de gases efecto invernadero han ocasionado en los ecosistemas ya se sienten alrededor del mundo, con fenómenos climáticos extremos que ponen en peligro la supervivencia de millones de personas. Para afrontar esta problemática es fundamental contar con una movilización de recursos que nos permitan disminuir el riesgo de la materialización de los peores escenarios (mitigación) y dotar de la resiliencia necesaria a las comunidades y a la economía en su conjunto para enfrentar las consecuencias de un cambio climático que avanza sin posibilidad de revertirse (adaptación).

El concepto de financiamiento climático se refiere a todo el financiamiento -local, nacional o transnacional, público o privado- destinado a apoyar las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático¹. Sin un financiamiento adecuado es imposible hacer los cambios necesarios, tanto para reducir las emisiones de gases contaminantes como para crear estructuras y sistemas resilientes, especialmente en los países menos desarrollados.

A raíz del reconocimiento por parte de la comunidad internacional de que las actividades humanas de producción y consumo pueden llegar a representar una de las más grandes amenazas para el medioambiente y el desarrollo de grupos de población humanos, en 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), con el objetivo explícito de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero "a un nivel que impida interferencias antropógenas (inducidas por el hombre) peligrosas en el sistema climático"²³. La CMNUCC reconoce que la responsabilidad primaria, tanto en acciones propias como en proporcionar el financiamiento para acciones de terceros, debe recaer en los países desarrollados puesto que también son éstos la principal fuente de la mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero, y quienes han cosechado los mayores beneficios del modelo productivo que nos ha llevado hasta este punto⁴. Así, en la CMNUCC los países desarrollados se comprometen a realizar "las medidas posibles para promover, facilitar y financiar, según proceda, la transferencia de tecnologías y conocimientos prácticos ambientalmente sanos, o el acceso a ellos, a otras Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, a fin de que puedan aplicar las disposiciones de la CMNUCC"⁵.

Para facilitar la provisión de financiamiento climático a los países en vías de desarrollo la CMNUCC estableció un mecanismo financiero el cual quedó a cargo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). En sus casi 30 años de funcionamiento, el FMAM ha gestionado más de USD 21.5 mil millones en subvenciones y movilizado USD 117 mil millones adicionales en cofinanciamiento para más de 5,000 proyectos y programas⁶.

En el contexto de la CMNUCC, desde 1995 existe una instancia anual en donde los países se reúnen para ponerse de acuerdo con soluciones concretas para luchar contra el cambio climático llamada Conferencias de las Partes (COP), con 2 de ellas a la fecha que han establecido acuerdos mundiales con objetivos concretos de reducción de emisiones: El

1 <https://unfccc.int/es/node/15868>

2 Naciones Unidas (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

3 Aunque para la década de los 80 la evidencia científica del proceso de cambio climático todavía era naciente, la CMNUCC tomó prestada una línea clave del muy importante tratado ambiental multilateral -el Protocolo de Montreal de 1987-, al comprometer a los Estados miembros a actuar en interés de la seguridad humana incluso ante la incertidumbre científica. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-convention/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>

4 Respondiendo al principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas" y a las capacidades nacionales respectivas.

5 Naciones Unidas (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

6 <https://www.thegef.org/about-us>

Protocolo de Kioto (COP 3, 1997) y el Acuerdo de París (COP 21, 2015)⁷. En línea con el objetivo de la CMNUCC, el ya famoso acuerdo de París vino a dar un marco duradero y jurídicamente vinculante, por el que se regirán los esfuerzos climáticos mundiales durante las décadas venideras, para mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2°C⁸ con respecto a los niveles pre industriales. El acuerdo de París también contempla el apoyo financiero de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo, aunque por primera vez se anima también a los países en desarrollo a que proporcionen financiación de manera voluntaria. Concretamente, en su Artículo 9 se señala⁹:

“1. Las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la CMNUCC.

2. Se alienta a otras Partes a que presten o sigan prestando ese apoyo de manera voluntaria.

3. En el marco de un esfuerzo mundial, las Partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos dirigidos a movilizar financiación para el clima a partir de una gran variedad de fuentes, instrumentos y cauces, teniendo en cuenta el importante papel de los fondos públicos, a través de diversas medidas, como el apoyo a las estrategias controladas por los países, y teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de las Partes que son países en desarrollo. Esa movilización de financiación para el clima debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores.

4. En el suministro de un mayor nivel de recursos financieros se debería buscar un equilibrio entre la adaptación y la mitigación, teniendo en cuenta las estrategias que determinen los países y las prioridades y necesidades de las Partes que son países en desarrollo, en especial de las que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y tienen limitaciones importantes de capacidad, como los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y tomando en consideración la necesidad de recursos públicos y a título de donación para la labor de adaptación. (...)”

Comprendiendo la importancia de contar con una institucionalidad eficiente y efectiva en materia de financiamiento climático, en las últimas décadas los esfuerzos de la comunidad internacional para desarrollar enfoques que faciliten los flujos financieros destinados a la agenda climática han sido significativos. En la COP 16 del año 2010, las Partes crearon el Fondo Verde para el Clima (FVC) y en 2011 también lo designaron como entidad operativa del mecanismo financiero de la CMNUCC¹⁰. Además de lo anterior, existen otros fondos climáticos multilaterales gobernados por la misma institucionalidad: el Fondo Especial para el Cambio Climático (SCCF) y el Fondo para los Países Menos Adelantados (LDCF), ambos administrados por el FMAM, y el Fondo de Adaptación (FA) establecido bajo el Protocolo de Kyoto en 2001. Estos enfoques han promovido el utilizar capital público y de largo plazo para desbloquear capital privado, como es la premisa de la mayoría de los enfoques financieros mixtos, aunque todavía las cifras invertidas tanto en mitigación como en adaptación se encuentran muy por debajo de lo necesario para el cumplimiento de los objetivos.

En la COP15 del año 2009, los países desarrollados se comprometieron colectivamente a movilizar USD 100 mil millones por año para el 2020 para la acción climática en países en desarrollo. Esta meta se formalizó en la COP16 del año 2010, para luego ser extendido hasta

7 <https://cop25.mma.gob.cl/que-es-la-cop/>

8 Preferiblemente no sobrepasar los +1,5°C con respecto a las temperaturas medias pre industriales.

9 Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París. Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf

10 <https://unfccc.int/es/node/15868>

2025 en la COP21 en París¹¹. Las cifras OCDE más recientes calculan que al año 2019 la financiación climática por parte de los países desarrollados proporcionó y movilizó USD 79.6 mil millones, solo un 2% más que en 2018. El financiamiento privado movilizado por fondos climáticos públicos bilaterales y multilaterales representó aproximadamente el 36% del monto total¹².

A la fecha, el énfasis del financiamiento climático ha estado concentrado en inversiones enfocadas en disminuir las emisiones de carbono, como por ejemplo, desinvirtiendo o evitando comprometerse con empresas que dependen en gran medida del uso de combustibles fósiles, acelerando la inversión en tecnologías ecológicas y renovables, etc. Pero aunque cumplamos plenamente con los objetivos de mitigación del Acuerdo de París, todavía se espera que experimentemos un aumento de las temperaturas de alrededor de 1,5 °C, con consecuencias muy reales y tangibles. El cambio climático ya está afectando nuestra economía, nuestra sociedad y nuestros servicios ecosistémicos, por lo que la adaptación al cambio climático debería ser considerada tan importante como la mitigación. No obstante lo anterior, la brecha entre la financiación necesaria para la adaptación y los fondos actualmente disponibles sigue creciendo. Se estima que los costos anuales de adaptación, solo considerando países en desarrollo, se encuentran actualmente en torno a los USD 70.000 millones, y se estima que alcanzarán entre USD 140.000 y 300.000 millones para 2030, y entre USD 280.000 y 500.000 millones para 2050¹³.

La inversión en adaptación hasta la fecha ha tenido un éxito limitado y se ha enfrentado a muchas barreras. La mayoría de las decisiones de inversión actuales no tienen en cuenta las amenazas del cambio climático, ni su gestión de riesgos. A pesar de la gravedad de la situación a largo plazo, la mayoría de los inversores todavía tratan estos riesgos como temporalmente remotos, limitados, inciertos y/o no cuantificables a nivel de un proyecto o activo individual, y por lo tanto, en la práctica son ignorados. La excesiva dependencia en los horizontes a corto plazo como base de la toma de decisiones financieras contribuye de manera significativa al fracaso de todos los agentes involucrados (los responsables de la formulación de políticas, los inversores, las empresas y los desarrolladores de proyectos) para considerar y responder de manera adecuada al riesgo climático.

Un reciente documento de la UNEPFI identifica 5 categorías de barreras que obstaculizan la ampliación del financiamiento para la adaptación y la resiliencia¹⁴:

- Apoyo y/o incentivos inadecuados para actuar: Apoyo financiero público insuficiente, incentivos insuficientes para el financiamiento privado, riesgo moral en torno a los riesgos climáticos físicos¹⁵.

- Políticas y convenciones débiles en la industria financiera: Marcos legales y regulatorios débiles, falta de divulgación correcta sobre los riesgos climáticos, ausencia de métricas y estándares robustos y armonizados.

- Barreras de mercado: Percepción de baja rentabilidad de las inversiones, percepción de poca factibilidad comercial para la implementación de soluciones en adaptación y resiliencia.

11 OCDE (2012). Forward-looking scenarios of climate finance provided and mobilised by developed countries in 2021-2025 Technical note. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/a53aac3b-en.pdf?expires=1635348572&id=id&accname=guest&checksum=9BBC73010DC04C6DF9930B6F8DEDEEB8>

12 La atracción del financiamiento privado es fundamental para la obtención de los objetivos climáticos, puesto que los presupuestos públicos nacionales no son capaces solos de proveer el financiamiento suficiente.

13 UNEP (2021). Adaptation Gap Report 2020. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34726/AGR_en.pdf?sequence=35

14 UNEPFI (2019). Driving Finance Today for the Climate Resilient Society of Tomorrow for the Global Commission on Adaptation. Disponible en: <https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2019/07/GCA-Adaptation-Finance.pdf>

15 En el sentido de que la percepción de riesgo se reduce al contar con seguros o subsidios y salvatajes por parte del gobierno, por lo que la inversión privada en adaptación sería menor a la óptima.

■ Brechas operativas a nivel institucional (Aplicación naciente de prácticas de gestión de riesgos climáticos): gestión débil de los riesgos climáticos físicos, disponibilidad y adopción insuficiente de datos y herramientas de gestión de riesgo.

■ Baja capacidad técnica para la gestión de riesgos climáticos: Baja capacidad dentro de los entes de gobernanza del sistema financiero, baja capacidad dentro de los actores financieros.

2. De cara a la COP 26

Además del renovado énfasis que se le pretende dar a la estrategia de adaptación, en la COP 25 del año 2019 también se retomó otra arista del debate sobre financiamiento: quién asume el costo de los daños y pérdidas ocasionadas por el cambio climático¹⁶.

La última COP, realizada en Madrid pero presidida por nuestro país, dejó un sabor agrisado ya que a pesar de que la mayoría de las partes se comprometieron a presentar planes de reducción de emisiones de carbono todavía más ambiciosos que los anteriores, grandes países como EEUU, China e India no se plegaron a ese compromiso¹⁷. La Ministra del Medio Ambiente Carolina Schmidt reconoció que "no estamos satisfechos con los resultados de la COP porque contamos con evidencia científica sólida que avala el calentamiento global y sus efectos, pero hay actores que ponen en duda aquello. Los acuerdos unánimes son positivos pero impiden actuar a la velocidad que necesitamos. Si tenemos potencias que no permiten acuerdos, es imposible actuar. Logramos 7 de los 8 objetivos y compartimos la frustración. No pudimos avanzar en regular la compra y venta de los bonos de carbono"¹⁸.

Tampoco se registraron mayores avances en el tema de financiamiento climático, aunque sí se discutió en la agenda la necesidad de un mayor apoyo económico para los países en vías de desarrollo que experimenten pérdidas o daños ocasionados por desastres climáticos. Según Ritu Bharadwaj, investigadora principal de gobernanza y finanzas climáticas en el Instituto Internacional de Ambiente y Desarrollo, las pérdidas y los daños son "la cuestión más importante [...] porque está ocurriendo ahora y los países y comunidades vulnerables de todo el mundo están perdiendo sus vidas, sus medios de subsistencia, sus hogares; están siendo desplazados"¹⁹. Con este objetivo ya se había establecido en el año 2013 (COP 19) el Mecanismo Internacional de Varsovia de Pérdidas y Daños (WIM por sus siglas en inglés)²⁰ el cual todavía continúa perfeccionándose. Desde el principio, hubo claras diferencias en la visión de los países desarrollados y en desarrollo sobre las potencialidades del WIM. Mientras que los países desarrollados consideraban necesarios solo pequeños ajustes al WIM, los países en vías de desarrollo expresaron la necesidad de fortalecer significativamente la capacidad del WIM, como dotarlo de mayor financiamiento proveniente de los países desarrollados, una inclusión más visible de pérdidas y daños en las entidades operativas del Mecanismo Financiero, mejores esfuerzos de creación de capacidad y acuerdos institucionales ampliados en el marco del WIM²¹. La última COP25 adoptó una decisión que relanza este trabajo y crea nuevos espacios para avanzar en el conocimiento de los procesos de pérdidas y daños asociadas al cambio climático y cómo enfrentarlos, a través de la creación de "Santiago Network"²², que apunta a construir una red de expertos y tomadores de decisión

16 Muchos expertos argumentan que el ámbito de daños y pérdidas debiese ser considerado como un tercer pilar de la política climática internacional, al mismo nivel que los ámbitos de mitigación y adaptación.

17 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50800493>

18 <https://www.senado.cl/noticias/cop25/resultados-de-la-cop25-objetivos-cumplidos-y-liderazgo-de-chile-son>

19 <https://www.scidev.net/america-latina/news/financiamiento-climatico-clave-para-paises-en-desarrollo-en-la-cop26/>

20 <https://unfccc.int/es/node/16493>

21 <https://climateanalytics.org/blog/2019/loss-and-damage-at-cop25-a-hard-fought-step-in-the-right-direction/>

22 <https://cop25.mma.gob.cl/lanzan-red-y-sitio-web-para-abordar-perdidas-y-danos/>

en torno a esta fundamental temática. Aunque menos iniciativas concretas fueron tomadas en tema de financiamiento, se le solicitó al FVC el “seguir proporcionando recursos financieros para actividades relevantes para evitar, minimizar y abordar las pérdidas y los daños en las Partes que son países en desarrollo, en la medida que sea coherente con la inversión, el marco de resultados y las ventanas de financiación existentes y estructuras del Fondo Verde para el Clima, y para facilitar un acceso eficiente en este sentido, y en este contexto tener en cuenta las líneas de trabajo estratégicas del plan de trabajo renovable quinquenal del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y Daños asociados con los impactos del cambio climático”²³. En suma, a pesar de que no hubo consenso para un financiamiento nuevo y adicional para pérdidas y daños, se reconoció la urgencia de mejorar la movilización de medidas y apoyo, incluida la tecnología y la creación de capacidad, para los países en desarrollo. La próxima revisión del WIM tomará lugar en el año 2024²⁴, aunque sin duda será parte de la agenda en materia de financiamiento en la COP 26 a realizarse en noviembre 2021 en Glasgow, Escocia.

23 Green Climate Fund (2020). Co-Chairs proposal: Guidance from the twenty-fifth session of the Conference of the Parties. Disponible en: <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b25-06.pdf>

24 <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2019/12/ld-cop25.pdf>