

Financiamiento climático de cara a la COP28

Serie Minutas N° 120-23, 24/10/2023

por Magdalena Cardemil Winkler

Resumen

En esta minuta se exponen algunos antecedentes generales sobre financiamiento para la acción climática, el estado de avance internacional en la materia en el contexto de la próxima COP28 y un breve resumen sobre las principales acciones 2022 en finanzas verdes de nuestro país. Esta minuta fue elaborada con el propósito de apoyar la labor parlamentaria en la Reunión de la Comisión de Desarrollo Sostenible de Eurolat, a desarrollarse en Santo Domingo en octubre de 2023.

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 (GEI) 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 GEI "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 GEI, 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 30 años de funcionamiento, el FMAM ha gestionado más de USD 23 mil millones en subvenciones y movilizó USD 129 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>. Consultado el 24/10/23.

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>. Consultado el 24/10/23.

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.

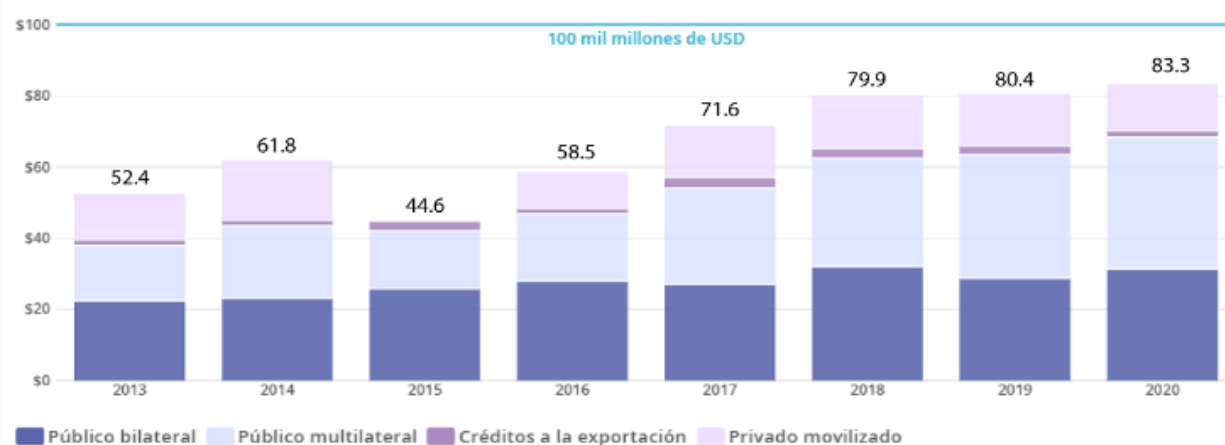
9 Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París. Disponible en:

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 2020 la financiación climática por parte de los países desarrollados proporcionó y movilizó USD 83.3 mil millones¹², todavía por debajo de la meta comprometida.

Financiamiento climático proporcionado y movilizado por países desarrollados, en miles de millones de UDS



Fuente: OCDE (2022). Disponible en: <https://www.oecd.org/espanol/noticias/tendencias-del-financiamiento-climatico-para-2020.htm>

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. Los flujos internacionales de financiación para la adaptación a los países en desarrollo están entre cinco y diez veces por debajo de las necesidades estimadas, las cuales se estiman en montos anuales de entre 160.000 a 340.000 millones de dólares para 2030 y de 315.000 a 565.000 millones de dólares 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

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 Solo un 3,6% más que en 2019, principalmente por el aumento de los flujos financieros públicos. <https://www.oecd.org/espanol/noticias/tendencias-del-financiamiento-climatico-para-2020.htm>. Consultado el 23/10/23

13 UNEP (2022). Adaptation Gap Report 2022. Disponible en: <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2022>

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.

La UNEPFI (United Nations Environment Programme Finance Initiative) 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.

- 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 28

En la última versión de la COP (27^o) realizada en 2022 en Sharm el-Sheikh, Egipto, la financiación climática fue parte central de la discusión. El principal avance fue la creación de un Fondo para Pérdidas y Daños, destinado a proporcionar apoyo a los países en desarrollo, particularmente aquellos más vulnerables a los efectos adversos de la crisis climática, en materia de gestión y compensación de las pérdidas derivadas de las sequías, inundaciones, aumento del nivel del mar y demás desastres causados por el cambio climático. Si bien el texto negociado reconoció la necesidad de financiación por parte de diversas fuentes, todavía no se ha establecido la modalidad operativa del fondo, quién exactamente debe contribuir y qué países se beneficiarán, lo que ha sido ampliamente criticado¹⁶.

La versión número 28 de la Conferencia de las Partes se llevará a cabo este año 2023 entre el 30 de noviembre y el 12 de diciembre, en Expo City Dubai, Emiratos Árabes Unidos. La presidencia de la COP planea darle prioridad a 4 pilares: acelerar la transición hacia un mundo con bajas emisiones de CO₂; centrarse en las personas, las vidas y los medios de subsistencia; la plena inclusión; y arreglar la financiación climática¹⁷. Así, el financiamiento vuelve a ser considerado un tema transversal fundamental, estrechamente relacionado con la transición y la adaptación climática¹⁸. Como tema central de la conferencia de este año se

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.

16 <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/la-cop27-finaliza-con-la-creacion-historica-de-fondo-de-perdidas-y>. Consultado el 24/10/23.

17 <https://www.theguardian.com/environment/2023/jul/13/what-is-the-uae-cop28-plan-of-climate-action>. Consultado el 24/10/23.

18 <https://www.cop28.com/en/thematic-program>. Consultado el 24/10/23.

encuentra el mensaje "La acción genera esperanza", y se espera relevar el papel de la financiación privada en el cierre de la brecha en el panorama financiero de la adaptación climática¹⁹. En esta línea, el presidente de la COP28 el Sultán Al Jaber pidió "una transformación integral" del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, y que se incorpore financiamiento del sector privado, para por fin cumplir con el compromiso de larga data de los países ricos de proporcionar 100.000 millones de dólares al año a las naciones pobres, que se suponía debía cumplirse en 2020 pero que aún no se alcanza. Además repitió la exigencia del secretario general de la ONU, António Guterres, de duplicar la financiación para que los países en desarrollo se adapten a los impactos climáticos y con respecto al Fondo de Pérdidas y Daños señaló que era "absolutamente imperativo" que los medios para llenar este fondo se acordaran en esta 28ª versión del encuentro, con miras a desembolsar los primeros flujos monetarios a la brevedad²⁰.

Sin embargo, han existido fuertes cuestionamientos al país anfitrión, en términos del respeto a los derechos humanos y sus significativos intereses en la industria de los combustibles fósiles. Marta Schaaf, directora del Programa de Amnistía Internacional de Justicia Climática, Económica y Social y Rendición de Cuentas de las Empresas, señaló en septiembre que "Emiratos Árabes Unidos se ha comprometido a celebrar una COP inclusiva, pero esta ambición quedará en nada si el país restringe el debate público a unos temas cuidadosamente delimitados. De hecho, la información que indica que sus autoridades están intentando definir estrechamente el debate acrecienta nuestra preocupación por la posibilidad de que Emiratos haya subestimado la urgencia de la crisis climática y trate de acomodar los intereses de la industria de combustibles fósiles, que desecha las violaciones de derechos humanos tanto actuales como futuras asociadas a este tipo de combustibles como el 'coste de hacer negocios'"²¹.

Múltiples organizaciones también han manifestado su oposición a que Al-Jaber presida la cumbre mientras dirige la Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC), la empresa estatal de petróleo más grande de Emiratos Árabes Unidos (y 12ª más grande del mundo), que tiene ambiciosos planes de ampliar su producción de hidrocarburos. "No invitarías a traficantes de armas a liderar conversaciones de paz. Entonces, ¿por qué dejar que los ejecutivos petroleros lideren las negociaciones sobre el clima?" afirmó Alice Harrison, líder de la Campaña de Combustibles fósiles de Global Witness²². Incluso, en mayo 2023 más de 100 miembros del Congreso de Estados Unidos y del Parlamento Europeo pidieron que Al-Jaber fuese destituido como jefe designado, aludiendo a sus conflictos de interés y a la amenaza de la integridad de las negociaciones²³. Aun así, Al-Jaber ha manifestado que no posee "ninguna intención"²⁴ de desviarse de los objetivos planteados por el Acuerdo de París y ha contado con el apoyo de muchos otros actores relevantes. "Si queremos que la transición energética tenga éxito, tenemos que involucrar a las empresas energéticas [...] Difamarlos e ignorarlos no va a impulsar la dinámica en términos de transición energética, y el Dr. Sultán Al-Jaber también tiene un largo historial de inversión en energías renovables dentro de su empresa" sentenció el Jefe de Política Climática de la UE, Frans Timmermans, en una reunión del Parlamento Europeo llevada a cabo en mayo de este año²⁵.

19 <https://www.unepfi.org/industries/banking/unep-fi-at-cop-28/>. Consultado el 24/10/23.

20 <https://www.theguardian.com/environment/2023/jul/13/what-is-the-uae-cop28-plan-of-climate-action>. Consultado el 24/10/23.

21 <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/09/global-uaes-efforts-to-stifle-debate-at-cop28-threaten-meaningful-measures-to-tackle-the-climate-crisis-and-protect-human-rights/>. Consultado el 24/10/23.

22 <https://www.euronews.com/green/2023/07/14/fossil-fuel-bosses-controversial-invites-and-mixed-messages-heres-how-cop28-is-shaping-up>. Consultado el 24/10/23.

23 <https://www.reuters.com/business/environment/us-eu-lawmakers-push-depose-uaes-jaber-climate-talks-2023-05-23/>. Consultado el 24/10/23.

24 <https://www.reuters.com/business/environment/uaes-jaber-says-keeping-15-celsius-goal-alive-is-top-priority-cop28-2023-02-15/>. Consultado el 24/10/23.

25 European Commission (2023). Remarks by EVP Timmermans at the Committee on Environment, Public Health and Food Safety in the European Parliament 22-05-2023.

Con todo, la comunidad internacional aguarda expectante la reunión 2023, esperando el logro de consensos y avances concretos en materia de financiamiento.

3. En Chile

Nuestro país en la actualidad cuenta con una Estrategia Financiera frente al Cambio Climático, en la que se plantean los principales lineamientos para orientar los flujos financieros del sector público y privado hacia el cumplimiento de los compromisos y la consolidación de un desarrollo neutro en emisiones de GEI y resiliente al cambio climático. En esta estrategia se proponen tres ejes principales: i) “enverdecer” el sistema por la vía de la generación de información, ii) promover el financiamiento de lo “verde”, y iii) potenciar el sistema financiero enverdecido con alianzas público-privadas y posicionar a Chile como líder regional y global en finanzas verdes²⁶.

Con respecto a la generación de información, el Ministerio de Hacienda se ha comprometido y ha avanzado en el desarrollo de tres iniciativas. La primera consiste en sentar las bases para el desarrollo de un Sistema de Clasificación de Actividades Medioambientalmente Sostenibles (comúnmente llamada Taxonomía Verde) que permitan orientar las decisiones de inversión. Luego, se pretende elaborar un marco para la determinación del gasto público y privado en cambio climático con el objeto de determinar cuán eficiente es la asignación de flujos financieros. En tercer lugar, promover el desarrollo de una métrica que valore el capital natural nacional, permitiendo considerar los ecosistemas y los servicios ecosistémicos en el contexto de una serie de medidas económicas y financieras de uso público como privado.

Con respecto a la promoción del financiamiento “verde”, se destaca la estrategia de emisión de bonos soberanos temáticos y los instrumentos de precio al carbono (impuesto verde y otros instrumentos correctivos), entre otros que logren captar las oportunidades que trae la transición hacia un desarrollo bajo en carbono. También, en el contexto del FVC del CMNUCC, Chile ha conseguido financiamiento por US\$ 630 millones para financiar seis proyectos: uno es gestionado por una entidad del sector público (sector forestal) y cinco por entidades del sector privado (sector de generación de energía y electromovilidad). Actualmente, la cartera de proyectos del país, tanto públicos como privados, está valorizada en US\$ 2.790 millones.

Con respecto al tercer eje, destaca la labor de la Mesa Público-Privada de Finanzas Verdes como la principal instancia dedicada a la identificación de riesgos financieros derivados del cambio climático y la Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática, instancia internacional que tiene como fin facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos sobre las políticas climáticas y fiscales, y servir como un foro para promover estándares y principios comunes en estas materias. También, Chile es miembro fundador de la Plataforma Internacional de Finanzas Sostenible (PIFS) de la UE, la cual funciona como un foro multilateral no vinculante para profundizar la cooperación y la coordinación internacional en iniciativas relevantes para ampliar las finanzas sostenibles, en particular en las áreas de divulgación de información y estándares, etiquetado verde y taxonomía.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2875. Consultado el 24/10/23.

26 Gobierno de Chile (2022). Estado de la Hacienda Pública 2022. Disponible en: <https://biblio.hacienda.cl/estado-de-la-hacienda-publica-2022>. Consultado el 24/10/23.