

La financiación del cambio climático

Carmen Becerril Martínez

Directora Internacional del Grupo Acciona

Contexto

El pasado 19 de noviembre finalizaba en Marrakech la COP22. En las semanas previas no se ocultaba cierta euforia, derivada del hecho de que en menos de un año desde la celebración de la COP21 que dio lugar al Acuerdo de París, los requisitos para su entrada en vigor, la ratificación por al menos 55 países que sumaran al menos el 55% de las emisiones contabilizadas, se habían cumplido. Nada comparable con los más de siete años que fueron necesarios para la entrada en vigor del Tratado de Kioto.

Ese estado de euforia previa se vio ensombrecido por el resultado de las elecciones estadounidenses. Las declaraciones que durante su campaña electoral hizo Donald Trump en relación a la posible salida de USA del Acuerdo de París y la incertidumbre derivada de que este país pueda dejar de hacer las aportaciones esperadas a los mecanismos de financiación tanto bilaterales como multilaterales de apoyo a países en desarrollo, ha marcado de alguna manera los avances de las negociaciones.

Un influjo que, no ha evitado una suerte de reafirmación de los países presentes sobre

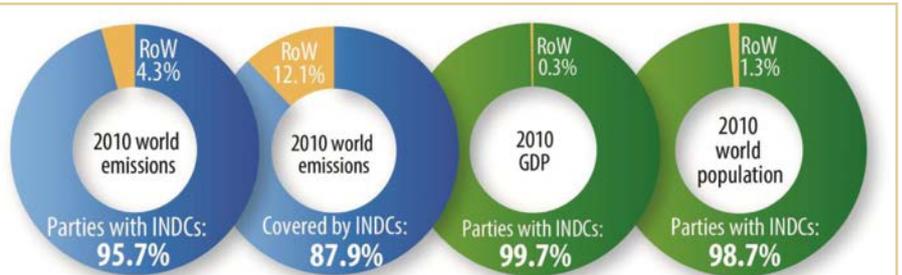
su voluntad de seguir adelante con la lucha contra el cambio climático, insistiendo en la necesidad de fomentar la búsqueda de soluciones para que el acuerdo general de que, a finales del siglo XXI la temperatura del planeta sea inferior a 2°C, se haga realidad (*Marrakech Action Proclamation for Our Climate and Sustainable Development*)

A esta Declaración se suma la que realizaron en el *Climate Vulnerable Fórum* un total de 47 países en desarrollo, comprometidos a alcanzar 100% de suministro energético renovable lo antes posible.

Uno de los aspectos definitorios del Acuerdo de París frente a Kioto es, sin duda, el hecho de que todos los países que lo ratifican están obligados a desarrollar políticas activas dirigidas a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Cada país realiza una declaración de su contribución nacional (INDC, *Intended Nationally Determined Contributions*).

Sin embargo, agregadas las contribuciones presentadas por el conjunto de países que adoptaron el Acuerdo de París, pese al amplio número de países implicados, el calentamiento estimado en 2100 alcanzaría los 2'7°C.

Figura 1. Coverage of the communicated intended nationally determined contributions as at 4 April 2016



Fuente: FCCC Synthesis Report 2016

Es por tanto necesario redoblar los esfuerzos. Sin lugar a dudas, el éxito de la ambiciosa meta enunciada y reafirmada por autoridades nacionales e internacionales de no superar los 2°C e incluso perseguir el 1.5°C de calentamiento global a fin de siglo, vendrá determinada por los flujos financieros que se pongan en juego para hacerla realidad. De hecho, los INDCs de muchos países en desarrollo contemplan dos escenarios a la hora de definir sus objetivos, con y sin ayuda internacional.

Elementos básicos en la financiación del Cambio Climático

Cuando hablamos de financiación del cambio climático nos estamos refiriendo a los flujos económicos, públicos y privados, que atienden el desarrollo de las infraestructuras necesarias para atender dos conceptos:

- la mitigación definida por el IPCC (*International Panel for Climate Change*) como “una intervención antropogénica para reducir la emisión de gases con efecto invernadero o bien aumentar sus sumideros”. En buena medida hace referencia al desarrollo de instalaciones de energías renovables, eficiencia energética y política de reforestación.
- la adaptación, definida por el IPCC como “la habilidad de un sistema de ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad del clima y sus extremos) para moderar daños posibles, aprovecharse de oportunidades o enfrentarse a las consecuencias”. Ejemplo claro son las actuaciones dirigidas a proteger zonas inundables o a buscar soluciones a situaciones de escasez de agua.

Por lo tanto, el análisis de información hace referencia a las inversiones que se realizan

tanto en países desarrollados como en países en desarrollo para atender estos fines. Se considera que la economía mundial se duplicará en los próximos 20 años y que en los próximos 15 se invertirán 90 trillones de \$ en infraestructuras, la mayor parte en países en desarrollo y particularmente en zonas urbanas que, cada vez acogerán un mayor porcentaje de población (<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/news/the-roles-of-financial-institutions-and-finance-ministries-in-delivering-the-Paris-agreement-on-climate-change/>)

El Acuerdo de París, dando continuidad al modelo ya desarrollado por la Convención de Cambio Climático, incluye en su artículo 9 una serie de prescripciones dirigidas a definir un marco de cooperación financiera entre países desarrollados y países en desarrollo, adoptando como propios los acuerdos vigentes relativos a obligaciones económicas.

La más relevante de esas obligaciones hace referencia al compromiso adquirido por los países desarrollados de aportar 100.000 millones de \$ anuales a los países en desarrollo para mitigación y adaptación en el periodo 2020-2025. Este acuerdo, fruto de las negociaciones llevadas a cabo en Copenhague y Cancún, contabiliza el conjunto de flujos tanto públicos como privados, bilaterales y multilaterales que se transfieren desde unos países a otros.

El Acuerdo de París también incorpora todo el entramado institucional que se engloba en el denominado *Financial Mechanism of the Convention*.

En primer lugar, mencionar el *Standing Committee on Finance* (SCF) creado por la COP16 como órgano de apoyo de la Conferencia de las Partes para el seguimiento de los mecanismos de financiación de la Con-

vención de Cambio Climático, intentando coordinar, racionalizar e incluso promover la movilización de recursos económicos así como hacer un seguimiento y reporte periódico de la situación.

En segundo lugar, se mencionan específicamente los Fondos encargados de la gestión de una parte de esos 100MM\$ mencionados:

- *Green Climate Fund*
- *Global Environment Facility* que además administra el *Least Developed Countries Fund* y el *Special Climate Change Fund*
- *Adaptation Fund* que quedó inicialmente en el ámbito del Acuerdo de Kioto y que se decide incorporarlo también al Acuerdo de París y sus mecanismos de seguimiento en la COP22 celebrada este año en Marrakech.

Volveremos posteriormente sobre cada uno de estos elementos que conforman la arquitectura de canalizadores de fondos vinculados al UNFCCC.

El objetivo de los 100.000 Millones de \$

En el año 2010 los países desarrollados aceptaron el reto de colaborar con 100.000 M\$ anuales entre 2020 y 2025 para actuar en mitigación y adaptación al cambio climático en países en desarrollo.

De acuerdo con los últimos datos disponibles, reportados por la SCF en Marrakech, la suma de fondos movilizados tanto por el sector público como privado, procedentes de países desarrollados y transferidos a países en desarrollo se estima que alcanzó una cifra de alrededor de 82.000M\$ anuales en media entre 2013 y 2014 como refleja la tabla I.

Tabla 1

		2013 (USD billion face value)	2014 (USD billion face value)
Flows to developing countries 2013–2014 average total Public: USD 41 billion Private: USD 2 billion renewables USD 24 billion FDI USD 14.8 billion mobilized	UNFCCC funds ^a	0.6	0.8
	Multilateral climate funds (including UNFCCC funds)	1.9	2.5
	Climate-specific finance through bilateral, regional and other channels	23.1	23.9
	<i>Of which grants and concessional loans</i>	11.7	12.4
	MDB climate finance attributed to developed countries (own resources only) ^b	14.9	16.6
	Renewable energy projects ^c	1.8	2.1
	FDI in greenfield alternative and renewable energy	26.4	21.6
	Mobilized private financed ^d	12.8	16.7

Fuente: SCF Biennial Assessment 2016

No obstante, el SCF insiste en la falta de transparencia en la información disponible y en la necesidad de contar con la colaboración de todos los agentes implicados para evitar dobles contabilizaciones pero también para identificar de modo más claro la naturaleza de los proyectos. En términos generales se indica como los datos relativos a implantación de proyectos renovables son razonablemente concretos, algo menos cuando hablamos de eficiencia energética, en definitiva información relativa a actuaciones de mitigación y muy confusos cuando se trata de identificar las actuaciones en materia de adaptación.

Pese a lo anterior, en la tabla siguiente podemos ver la estimación sobre cómo se han distribuido los fondos de origen público en este periodo de 2013 y 2014, por un lado en cuanto a su destino y por otro en cuanto a la naturaleza de la ayuda.

Tabla 2

	Average (2013 and 2014 in billion USD)	Purpose (%)			Implementing entities	Instrument (%)				
		Adaptation	Mitigation	Cross-cutting		Grants	Loans	Concessional Loans	Equity	Other
UNFCCC funds ^a	0.7	50	50		United Nations agencies, MDBs, bilateral development agencies, accredited national institutions, NGOs and private banks / funds	100				
Multilateral climate funds (including UNFCCC funds listed above)	2.2	27	70	3	MDBs, United Nations agencies and bilateral development finance institutions	53		47		
Climate-related bilateral ^b	14.9–25.3	27	53	20	Bilateral development finance agencies (e.g. GIZ, DFID, USAID, NORAD)	49	2 ^c	47	2 ^c	
MDB climate finance	15.8	18	82		MDBs	9		83	2	6

Note: All values are based on approvals.

Abbreviations: DFID = Department for International Development, GIZ = Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, MDB = multilateral development bank, NGO = non-governmental organization, NORAD = Norwegian Agency for Development Cooperation, USAID = United States Agency for International Development.

- a) Adaptation Fund, Global Environment Facility, Special Climate Change Fund and Least Developed Countries Fund. No Green Climate Fund projects were approved during 2013–2014.
- b) The values for bilateral finance are based on biennial report data for table 1 in this document. The percentages for bilateral climate finance in this table are based on Organisation for Economic Co-operation and Development data due to data availability.
- c) Not primarily development or concessional. One per cent of the equity reported is concessional equity.

Fuente: SCF Biennial Assessment 2016

Varias conclusiones que determinan recomendaciones posteriores: está claro que hay una clara concentración de recursos en actuaciones de mitigación, esencialmente asociadas al desarrollo de capacidad renovable y los instrumentos económicos que concentran la mayor parte de la ayuda son las subvenciones directas y los créditos concesionales.

La experiencia de estos años determina que el debate de cómo hay que enfocar los esfuerzos financieros en materia de cambio climático enfatice algunas cuestiones clave:

- Es necesario apoyar a los países receptores de fondos en la definición de planes de desarrollo de infraestructuras de mitigación y adaptación lo más concretos posibles.
- Estos planes deberán completarse con la definición e implementación de las políticas y regulaciones que permitan hacerlos realidad de modo que se module el riesgo asumido, particularmente por el sector privado.
- Canalizar un mayor esfuerzo de los fondos públicos para aumentar las actuaciones en adaptación.
- Agilizar los procedimientos para obtener financiación, en particular de las instituciones multilaterales.
- Definir modelos de financiación concesional que permitan dar viabilidad a pro-

yectos de pequeña o mediana escala.

- Mejorar los modelos de reporte de modo que se gane en transparencia y consistencia en la información.

Pero volviendo al compromiso a 2020, hasta el día de hoy, como muestra la imagen siguiente, se estima que los compromisos declarados por los distintos Gobiernos e Instituciones multilaterales llevarían a contar con alrededor de 67.000 M\$ en ese año, que deberían verse complementados por al menos 33.000M\$ procedentes del sector privado.

Evidentemente, las posibilidades de alcanzar esta cifra e incluso superarla vendrán determinadas por el avance en las condiciones de concreción y transparencia antes mencionadas. Particularmente importante, crear un entorno de confianza que permita

atraer financiación privada, esencial en este camino hacia el desarrollo de una economía baja en carbono.

Los canales de financiación

La financiación climática cuenta hoy con distintas fuentes, considerando el origen de los fondos, que podemos clasificar en públicos, privados y mixtos que, como se observa en la imagen se canalizan a través de intermediarios bilaterales o multilaterales.

Los fondos públicos son en general fondos presupuestarios de los países. La mayor parte de la financiación pública procede de los países OCDE y suelen presentarse bajo la rúbrica de "Asistencia Oficial Neta para el Desarrollo". Se materializan tanto en donaciones como préstamos concesionales... Aunque en el año 2002 los países desarrollados acordaron destinar un 0'7% del PIB a este concepto, la media de todos los países OCDE está, en este momento, por debajo del 0'5%.

Una inquietud que se pone de manifiesto una y otra vez hace referencia a que, la presión internacional en materia de cambio climático, no se debe traducir en una menor disponibilidad de fondos para otras materias, tradicionalmente atendidas por la ayuda al desarrollo, como la educación, la sanidad...

En todo caso indicar que, esta financiación pública atiende como se ha mencionado, tanto la ayuda bilateral como la aportación de los países desarrollados a las instituciones multilaterales.

Por lo que se refiere a la mencionada financiación mixta, público-privada, surgen de modelos de colaboración que pretenden cubrir déficits de financiación pero, sobre todo, aprovechar la capacidad de desarrollo

Figura 2

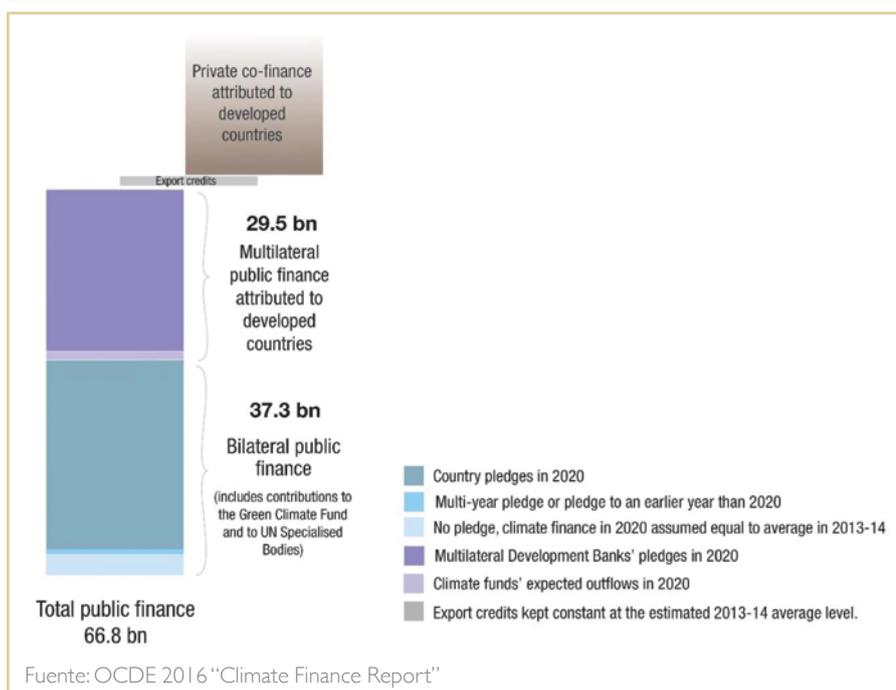
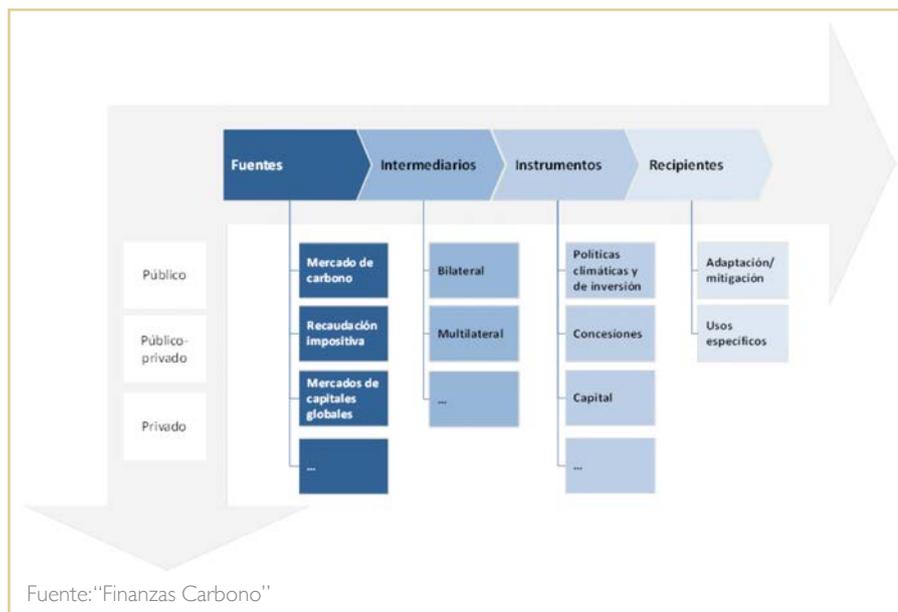


Figura 3



y gestión de proyectos que tiene el sector privado.

Por último mencionar los fondos estrictamente privados que se movilizan para atender la financiación climática a los que también nos hemos referido en el apartado anterior.

Sin embargo, vamos a centrar nuestra atención en lo que se refiere a los principales canales de financiación climática, con un especial foco en los instrumentos multilaterales que concentran una buena parte de las ventanillas a las que se puede acudir a buscar financiación para un proyecto cuando este pueda ser calificado como de mitigación o adaptación.

Instrumentos Multilaterales

En el caso de los intermediarios multilaterales, resaltar que son frecuentes protagonistas de la financiación de proyectos vincu-

lados a la lucha contra el cambio climático. Destacan por un lado, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo vinculados a él, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Asiático o el Africano y a ellos se añaden instituciones bancarias como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

La banca multilateral ha de jugar un papel relevante a la hora de enfrentar el problema de la falta de definición de planes de mitigación y adaptación de los países en desarrollo. Por un lado, ya que normalmente manejan fondos y estructuras dirigidas a asegurar la asistencia técnica necesaria para que se elaboren los planes y para que se desgranen las distintas infraestructuras que permitan su cumplimiento. Este apoyo es deseable que lleve los proyectos a un nivel de concreción que los haga financiables. Por otro lado porque, además de los modelos de financiación crediticia convencional, cuentan con la oportunidad de aportar

capital, lo que determina que los proyectos mejoren en la valoración de riesgo que pudieran tener para la banca comercial.

En ocasiones encontramos Fondos de propósito específico creados por estos bancos que evalúan y canalizan determinados tipos de proyectos. Ejemplo de ellos son los Fondos de Inversión Climática (CIF) administrados por el Banco Mundial que se crearon en 2008, como el Fondo de Tecnología Limpia (CTF) y el Fondo Estratégico sobre el Clima.

Junto a la banca, en el ámbito multilateral encontramos también agencias de Naciones Unidas como el PNUD o el PNUMA que colaboran en la gestión de fondos de proyectos que, a menudo están vinculados al ámbito del cambio climático.

Pero dentro de la arquitectura multilateral de financiación, destacan por su importancia los dos fondos creados por Naciones Unidas que antes mencionábamos: el *Green Climate Fund*, el *Global Environment Facility* que además administra el *Least Developed Countries Fund* y el *Special Climate Change Fund* y, en tercer lugar el *Adaptation Fund*.

El Green Climate Fund (GCF)

El GCF se creó en 2009 y en 2010, en la COP de Cancún, se estableció la puesta en marcha de un Comité que definiera su esquema de funcionamiento, empezando a operar a principios del año 2014, con sede en Seúl.

En principio, este fondo está llamado a ser el instrumento financiero multilateral más importante para la lucha contra el cambio climático. Se plantea que en su órgano de gobierno deberán de estar representados a partes iguales países desarrollados, donan-

tes y países en desarrollo, perceptores de apoyo.

El criterio es que este instrumento, en tanto que creado específicamente para atender temas climáticos, deberá mantener en el portfolio un equilibrio adecuado entre proyectos de mitigación y de adaptación.

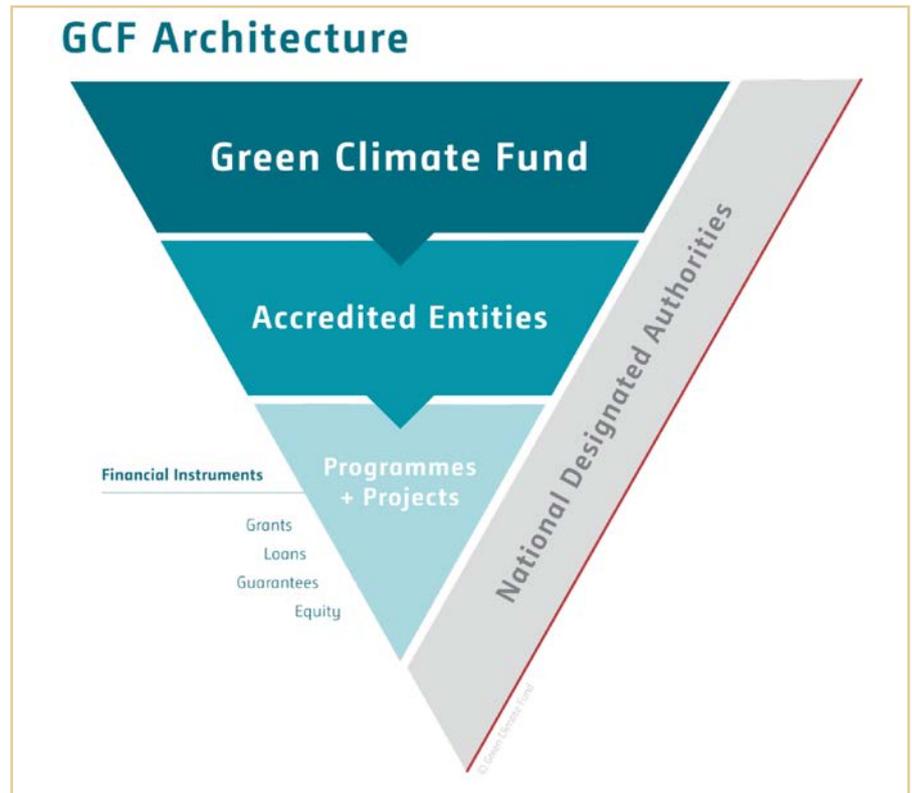
Hasta el momento el GCF ha recibido unos compromisos de financiación de un total de 43 países por 10.300 M\$ de los cuales a mediados de 2016 estaban ya desembolsados 9.300 M\$.

Los compromisos actuales de aportaciones van desde los 3000M\$ de USA a los más de 1000M\$ de Francia, Alemania o UK, los 161M\$ de España y compromisos de menos de 1M\$ procedentes de distintos países, algunos de ellos también potenciales receptores de ayuda. Es curiosa la presentación que de estos datos hace la web oficial del GCF, asociando el dato de aportación, entre otros parámetros a la emisión per capita del donante o al PIB. (<https://www.greenclimate.fund/partners/contributors/resources-mobilized>)

A día de hoy, el GCF ha aprobado 27 proyectos distribuidos en distintas regiones, respetando el reparto entre mitigación y adaptación, con un alto porcentaje de donación y una participación casi a partes iguales entre sector público y privado.

En este periodo, los fondos se depositan en el Banco Mundial pero la captación y gestión de los proyectos se hace a través de las entidades colaboradoras. Estas entidades son tanto entidades multilaterales como entidades públicas de distintos países y algunos bancos comerciales. Hasta el momento no figura ninguna entidad española. Los proyectos una vez identificados, han de ser aprobados por la "Autoridad Nacio-

Figura 4



nal Designada" del país receptor, antes de pasar el trámite de aprobación por el GCF.

En la imagen se identifica de manera esquemática el procedimiento de aprobación.

En todo caso, cabe preguntarse qué es lo que va a hacer al GCF diferente de otras financiaciones multilaterales. Lo cierto es que está empezando con su actividad y cabe resaltar dos claras demandas que tiene sobre la mesa:

- La de asumir el riesgo de la innovación, entendida en sentido amplio. Innovación, cuando tecnologías probadas se plantean implantarse en nuevos ámbitos geográficos o cuando se trata de aportar nuevas soluciones a viejos problemas.

- La de definir procedimientos adecuados para que proyectos pequeños puedan también ser atendidos. Lo habitual es que las instituciones multilaterales no consideren este tipo de proyectos por entender que su impacto no compensa su coste de transacción. Sin embargo, muchas de las intervenciones que se plantean en mitigación y adaptación se canalizan a través de iniciativas locales de dimensión reducida y, también ellos necesitan respuesta. Hoy por hoy es cierto que se ha establecido un canal que permite a esta institución atender este tipo de proyectos, aunque de momento parece que con cierta rigidez.

En definitiva, se entiende que debería ser un instrumento más abierto que los bancos multilaterales más tradicionales.

El Global Environment Facility (GEF)

El GEF fue creado en 1992 en la Cumbre de Río de Janeiro y es el mecanismo financiero con más experiencia cuando se trata de movilizar fondos para atender prioridades medioambientales. A diferencia del GCF, el GEF tiene un enfoque ambiental omnicompreensivo y analiza y enfrenta grandes retos ambientales que, directa o indirectamente afectan al cambio climático.

Esta institución define una serie de áreas estratégicas como son la biodiversidad, el cambio climático, la gestión de aguas internacionales, la degradación del suelo, el agujero de ozono y los contaminantes orgánicos, aspectos todos ellos que se encuentran en la raíz de la degradación ambiental, rubrica general que atiende este Fondo.

En lo que se refiere a cambio climático, hasta finales de 2015 GEF reportó haber invertido en un total de 1.000 proyectos relacionados con mitigación de los cuales 300 de energías renovables, 200 de eficiencia energética, 380 de lucha contra la deforestación en un total de 46 países. La cantidad invertida alcanzó los 4.200M\$ que consiguieron movilizar un total de 38.300 M\$ de otras fuentes.

En lo que se refiere a adaptación, el GEF atendió un total de 320 proyectos en 129 países mediante donaciones por 1.300M\$ que movilizaron 7.000M\$ de otros orígenes.

Estas cifras incluyen los proyectos financiados a través de los dos fondos cuya gestión tiene a su cargo el GEF específicamente enfocados al cambio climático. El *Least Deve-*

loped Countries Fund (LDCF) creado para atender a los 51 países que se ha estimado más vulnerables al impacto del cambio climático y específicamente para ayudarles en el desarrollo de sus programas nacionales de adaptación

El *Special Climate Change Fund* (SCCF) también enfocado en adaptación y transferencia de tecnología en un sentido amplio, con proyectos en materia de agua, alimentos, salud o gestión de ecosistemas en riesgo.

Los fondos de GEF se canalizan a través de un amplio entramado de agencias entre las que se encuentran los bancos multilaterales antes mencionados, algunas de las agencias de Naciones Unidas...

El Plan Estratégico presentado por el GEF hasta el 2020 expresa su voluntad de dar continuidad a su actividad de financiar tanto actuaciones de mitigación como de adaptación al cambio climático. Aunque está claro que este fondo tiene un enfoque mucho más amplio que el GCF, todo parece indicar que se producirá un inevitable solapamiento entre la actividad de uno y otro que, cabe esperar, vaya resolviéndose en el futuro.

El Adaptation Fund (AF)

El *Adaptation Fund* se creó en 2010 como una herramienta del Protocolo de Kioto ante la evidente necesidad de facilitar fondos dirigidos a la financiación de proyectos de adaptación.

La financiación de este fondo se concibió a partir del cobro de un 2% de los derechos de emisión reconocidos por Naciones Unidas a los proyectos que se acogían a los

Mecanismos de Desarrollo Limpio (CDMs en sus siglas en inglés). El deterioro progresivo del precio de los CERs en los mercados internacionales de carbono y la desaparición de los mecanismos flexibles en el Tratado de París hacía peligrar la continuidad de este fondo, aun cuando había recibido aportaciones económicas de donantes públicos y privados. El tema ha quedado resuelto en Marrakesh donde el AF ha pasado a integrarse en el entramado de estructuras financieras que han de apoyar el desarrollo del Acuerdo de París.

Desde su creación, el AF ha comprometido 355 M\$ en 61 países, una cifra muy poco importante vistas las correspondientes a los otros fondos mencionados.

Instrumentos Bilaterales

Aunque sea someramente es necesario hacer referencia a la financiación climática que se canaliza a través de relaciones bilaterales entre países, donde los países desarrollados actúan a partir de su propia definición de prioridades geográficas y mediante los distintos vehículos locales, muchos de ellos específicamente creados para llevar fondos a países en desarrollo.

En paralelo, en el ámbito de los países receptores han surgido al menos dos modelos de canalización de las ayudas recibidas para atender las prioridades de cambio climático, los llamados Fondos Nacionales y los Bancos Nacionales de Desarrollo. Ambos modelos despertaron gran expectación si bien se considera que su funcionamiento ha sido un tanto desigual y ha dependido mucho de la transparencia y capacidad de gestión de la que se les ha dotado en cada país. ■

Conclusión

De la lectura de las páginas anteriores cabe concluir que el cambio climático es un epígrafe muy importante en la financiación internacional y que, en este momento, la sensibilidad en la materia permite pensar que en los próximos años se moverán importantes cantidades de dinero para atender proyectos de mitigación y adaptación.

Lo que también se pone de manifiesto es que hay una intrincada arquitectura alrededor de este tema con solapamientos inevitables tanto en el objeto de financiación como en los canales que se utilizan.

Sería realmente deseable que se fuera a una simplificación que seguro permitiría mejorar en transparencia y, sobre todo tener una priorización mejor definida.

Sin embargo, las cifras que se barajan como necesarias para que se produzca globalmente una transición desde los modelos económicos actuales hacia economías sostenibles bajas en carbono son cantidades mucho más importantes de las que hoy se están considerando en la arena internacional lo que exigiría también un impulso y compromiso político mucho más contundente.

La falta de inmediatez en la percepción de los efectos del cambio climático complican mucho el que haya reacciones que muevan las decisiones de agentes públicos y privados con la suficiente rotundidad. Sin embargo, los cambios tecnológicos de los últimos años deben de hacernos pensar que podemos asistir a una futura disrupción que nos acerque al logro de esos ambiciosos objetivos que, genéricamente, parece que todos queremos alcanzar: un mundo más habitable, un mundo mejor, un mundo en el que todos sus habitantes tengan, al menos, una oportunidad.