



Elisabeth Tamara junto al Nevado Huascarán, la montaña más alta de Perú. Esta zona de Perú se ve afectada por el retroceso de los glaciares, lo cual repercute en las comunidades que dependen del agua del deshielo. Foto: Gilvan Barreto / Oxfam GB (2008)

## ACABAR CON EL ESTANCAMIENTO

### La financiación para luchar contra el cambio climático post 2020 en el acuerdo de París

La financiación para luchar contra el cambio climático es fundamental para lograr un acuerdo mundial sobre el clima que sea justo y eficaz. Muy pocos países han cumplido con sus obligaciones. Por esta razón, las personas más pobres del mundo no se han beneficiado de la inversión necesaria, y la financiación para luchar contra el cambio climático se ha convertido en el principal obstáculo para alcanzar un acuerdo mundial sobre cambio climático.

Un nuevo enfoque, que reconozca los fallos del sistema actual y tenga más en cuenta las oportunidades y necesidades a nivel nacional, podría poner fin al estancamiento actual, así como impulsar una iniciativa conjunta que movilice fondos suficientes para invertir eficazmente en medidas tanto de mitigación como de adaptación. Esto, unido a compromisos de reducción de emisiones ambiciosos por parte de los países desarrollados, es la clave para que las negociaciones sobre cambio climático que se celebrarán en París en 2015 tengan éxito.

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	3
PONER FIN AL ESTANCAMIENTO .....	3
Lecciones del sistema de los 100.000 millones de dólares .....	3
De cifras globales abstractas a un enfoque basado en las necesidades y el potencial concretos a nivel nacional .....	4
Financiación y equidad .....	5
1 las opciones .....	9
compromisos cuantitativos .....	9
B. ¿Un objetivo único?.....	11
C. ¿Cifras descendentes ( <i>top-down</i> ) o ascendentes ( <i>bottom-up</i> )? .....	15
D. ¿Qué países aportan financiación y cuáles la reciben?.....	17
E. ¿Qué se contabiliza? .....	25
compromisos cualitativos.....	28
F. ¿Qué compromisos de acción política debe incluir el acuerdo de París? .....	28
2 las cifras .....	36
A. Mitigación.....	36
Magnitud del objetivo colectivo de financiación para la mitigación.....	36
La elección de Oxfam sobre el volumen de financiación para la mitigación del cambio climático .....	44
B. Adaptación.....	45
Magnitud del objetivo colectivo de financiación pública para la adaptación al cambio climático .....	45
Magnitud de las medidas nacionales y de los calendarios de financiación .....	47
La elección de Oxfam sobre el volumen de financiación para la adaptación al cambio climático .....	48
Conclusiones y recomendaciones .....	49
Notas.....	51
Oxfam .....	56

# RESUMEN EJECUTIVO

## PONER FIN AL ESTANCAMIENTO

Actualmente se están llevando a cabo negociaciones para elaborar un nuevo acuerdo internacional sobre cambio climático, que incluirá a todos los países y pondrá freno al calentamiento global a fin de que se mantenga por debajo de los 2°C, el límite de calentamiento acordado a nivel internacional. El nuevo acuerdo se adoptará durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (vigésimoprimer a Conferencia de las Partes, o COP 21), que se celebrará en París en noviembre/diciembre de 2015. El acuerdo se aplicará a partir de 2020.

La financiación internacional para luchar contra el cambio climático (es decir, el apoyo internacional destinado a facilitar la adaptación al cambio climático de los países en desarrollo y a impulsar un desarrollo bajo en emisiones de carbono) debe ser una prioridad en el acuerdo de París. Es la clave para aprovechar el potencial de los países en desarrollo en términos de mitigación, así como para permitir que las comunidades se adapten a los actuales y futuros impactos del cambio climático. También es uno de los pilares de un acuerdo justo, que se ajuste a las respectivas responsabilidades de cada uno de los países en el problema, así como a sus capacidades para hacerle frente.

Sin embargo, durante demasiado tiempo la financiación para luchar contra el cambio climático se ha considerado un obstáculo que dificulta avanzar en las negociaciones. Para que los países en desarrollo opten por una vía de desarrollo baja en emisiones, es necesario que tengan la certeza de recibir un apoyo adecuado y continuado por parte de los países desarrollados, que por su parte deben aceptar que al hacerlo, protegen también sus intereses nacionales. No obstante, un enfoque renovado de los debates sobre financiación para luchar contra el cambio climático permitiría a los negociadores en Lima y París poner fin a la situación de estancamiento y abrir el camino hacia un futuro mejor, tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados.

Oxfam propone un nuevo enfoque basado en lo aprendido de los fallos del actual sistema de financiación, así como en una mejor comprensión del potencial y las necesidades en términos de financiación para luchar contra el cambio climático a nivel nacional. Por primera vez, se propone un plan que llega al fondo de la cuestión: quién paga, quién recibe, y cuánto.

### **Lecciones del sistema de los 100.000 millones de dólares**

El actual compromiso de los países desarrollados, acordado en Cancún y Copenhague<sup>1</sup> (movilizar conjuntamente y a través de distintas fuentes 100.000 millones de dólares al año en 2020), ha agravado el actual estancamiento en la financiación de la lucha contra el cambio climático.

El compromiso de los 100.000 millones de dólares se ha convertido en un símbolo de las negociaciones mundiales, una referencia utilizada por los negociadores y el origen de gran parte del descontento y de muchos de los problemas que han bloqueado las negociaciones durante los últimos cinco años.

Los avances en la consecución de este objetivo han sido demasiado lentos. Los actuales niveles de financiación para luchar contra el cambio climático se han estancado desde el período del mecanismo de “financiación rápida” y, a pesar de los recientes avances en la dotación del Fondo Verde para el Clima a fin de alcanzar el mínimo necesario para poner en marcha el nuevo fondo, los países desarrollados están lejos de proporcionar unos niveles de financiación de la lucha contra el cambio climático que les permitan cumplir con su compromiso global. Una de las razones es la vaguedad del propio objetivo. Los negociadores apenas han acordado detalles sobre cómo movilizar los flujos financieros, qué países lo harán y cuáles serán los países receptores, lo cual ha minado la capacidad de los países en desarrollo para elaborar planes eficaces sobre sus necesidades en términos de adaptación y mitigación.

El enfoque de los 100.000 millones de dólares adolece de cuatro defectos fundamentales, que el acuerdo posterior a la cumbre de París debe corregir:

1. No basta con 100.000 millones de dólares para abordar el problema. Es un objetivo demasiado modesto para tratarse de fondos de origen tanto público como privado, y una cantidad demasiado escasa si debe repartirse entre las iniciativas de adaptación y las de mitigación.
2. Los responsables, todos y ninguno. Se trata de un objetivo para todos los países desarrollados, lo cual significa que ningún país concreto se ha comprometido con una hoja de ruta cuantificada para ampliar los fondos hasta alcanzar el objetivo. Mientras, en teoría todos los países en desarrollo tienen derecho a recibir esos fondos, pero ninguno sabe cuánto podría recibir de un año para otro, lo cual imposibilita la planificación.
3. Las normas que rigen qué fondos se contabilizan como parte del compromiso no están claras, especialmente en cuanto a la financiación privada; tampoco está claro si los fondos son nuevos y adicionales, si se admite la utilización de préstamos, etc., lo cual hace más difícil exigir a los países incrementos reales y comparables de la financiación.
4. Por último, este compromiso se ha convertido en una cifra abstracta, objeto de disputa de las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), muy alejado del verdadero trabajo de reducción de las emisiones y de apoyo a las comunidades vulnerables. Ha llegado el momento de cambiar esta situación.

## **De cifras globales abstractas a un enfoque basado en las necesidades y el potencial concretos a nivel nacional**

El éxito en París depende de que se negocie un paquete de financiación que reconozca la verdadera magnitud de este problema mundial (tanto en términos de mitigación como de adaptación) y que a la vez dé respuesta a las necesidades y especificidades de los distintos países.

El presente informe incluye algunas cifras que ponen de manifiesto la magnitud del reto financiero, utilizando para ello tanto una síntesis de las estimaciones globales disponibles como un análisis detallado de los actuales planes nacionales.

En el ámbito de la mitigación, las partes deben reconocer que existe un déficit de inversión de varios cientos de miles de millones de dólares al año, quizá de más de 500.000 millones de dólares anuales, y comprometerse a reducirlo conjuntamente (con financiación pública y privada). Esta cifra es la diferencia entre los actuales

niveles de inversión y la cantidad que, según las últimas estimaciones, sería necesaria para limitar el calentamiento global a 2 °C.

En cuanto a la adaptación, las partes deben reconocer que existe un déficit en la financiación *pública* destinada a la adaptación, y comprometerse conjuntamente a reducir la magnitud del mismo. Las necesidades en términos de adaptación aumentarán según se permitan incrementos de temperatura, de modo que el objetivo en materia de adaptación deberá ser proporcional a la ambición en materia de mitigación del acuerdo. Por ejemplo, en el marco de un acuerdo para limitar el incremento de la temperatura mundial a 2 °C, los cálculos mundiales indican que, en 2050, África subsahariana necesitará 60.000 millones de dólares adicionales al año. Los países desarrollados deben comprometerse a canalizar buena parte de estos fondos a través del Fondo Verde para el Clima.

Si bien un compromiso colectivo para reducir este déficit es fundamental para el acuerdo de París, la clave para lograr avances reales reside en garantizar la financiación a nivel nacional. En París, los países deben decidirse a poner en marcha un proceso dirigido a acordar calendarios de financiación específicos para cada país. Para los países en desarrollo, esto implica elaborar planes nacionales en los que se detallan medidas concretas y los fondos necesarios para su puesta en marcha. Para los países desarrollados, significa detallar cuál será su apoyo para la ejecución de dichos planes. El presente informe analiza la manera en que podrían vincularse estos calendarios nacionales, tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados, y el compromiso colectivo, así como la forma de incorporar estos calendarios al acuerdo de París y de establecer un mecanismo para revisarlos periódicamente.

Esta forma de vincular los compromisos a medidas tangibles puede transformar la financiación para luchar contra el cambio climático en un instrumento que impulse una iniciativa conjunta dirigida a aprovechar oportunidades concretas. Una lectura detallada de los planes nacionales pone de manifiesto que, si se avanza en materia de financiación para luchar contra el cambio climático, los países en desarrollo pueden realizar avances espectaculares en términos de desarrollo limpio. Por ejemplo, el Gobierno de Etiopía ya ha explicado cómo, con el apoyo adecuado, podría sacar de la pobreza a millones de personas y a la vez evitar unas emisiones anuales equivalentes a las de 65 centrales eléctricas de carbón. Indonesia podría cumplir su plan de reducir las emisiones en un 41% en 15 años. Y de no seguir como hasta ahora, Perú podría incrementar su PIB en casi un 1% más y reducir sus emisiones a la mitad.

El presente informe demuestra que la combinación entre un compromiso colectivo para reducir el déficit de financiación mundial y calendarios de financiación concretos para cada uno de los países, desarrollados y en desarrollo, podría ser la clave para acabar con el estancamiento en materia de financiación para luchar contra el cambio climático.

## **Financiación y equidad**

Desde ahora hasta el COP de París, buena parte de las negociaciones se centrará en el reparto de los esfuerzos. Para la mayoría de los países industrializados, la parte que les corresponde en las iniciativas mundiales de mitigación equivale a un nivel de reducción de emisiones mucho mayor del que pueden alcanzar sólo dentro de sus propias fronteras. Por otro lado, no se puede esperar que los países más pobres sufragan los costes adicionales de poner en marcha estrategias de desarrollo bajas en emisiones; asimismo tienen derecho a recibir financiación para sus actividades de mitigación.

Dicho de otro modo, la financiación para luchar contra el cambio climático es una parte intrínseca de la ecuación del reparto de los esfuerzos. Para los países ricos, esto implica que sus contribuciones en el marco del acuerdo de París deben incluir tanto el compromiso de las partes de reducir sus emisiones nacionales como el de financiar un desarrollo bajo en emisiones en otros países. Del mismo modo, debe permitirse a los países más pobres indicar de forma progresiva la cantidad de fondos que necesitarán para ejecutar sus planes.

Oxfam ofrece un posible marco para calcular un reparto justo, que permita establecer quién contribuye a qué y facilitar la incorporación de nuevos donantes. Con esta premisa, algunos países de los que hasta ahora no se esperaban aportaciones tendrán que prepararse para contribuir.

Según los cálculos de Oxfam sobre cuál sería un “reparto justo”, Estados Unidos debería ser responsable de movilizar un 56% de la financiación internacional para la lucha contra el cambio climático necesaria para que el mundo emprenda una trayectoria baja en emisiones durante el primer período de compromiso del nuevo acuerdo; seguiría la Unión Europea con un 22% y Japón con un 10%. Esta responsabilidad se añadiría a la de reducción de las emisiones dentro de sus propias fronteras. Entre los países que deberían convertirse en nuevos donantes se encuentran Brasil, Singapur, los Emiratos Árabes Unidos y Kuwait.

En cuanto a la financiación internacional para luchar contra el cambio climático destinada a la adaptación, entre los nuevos donantes se incluirían países como Rusia, Brasil, la República de Corea y México. Esta lista de donantes y el porcentaje que corresponde a cada uno varía ligeramente en lo que respecta a la aportación de fondos para la adaptación al cambio climático, ya que en este ámbito intervienen consideraciones diferentes. A diferencia del caso de la mitigación, las responsabilidades internacionales no se ven afectadas por el tamaño de las fronteras y el potencial de reducción de emisiones que reside en ellas.

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Oxfam propone que, para que el acuerdo sobre cambio climático que se alcance en París sea exitoso, éste debe incorporar un paquete de financiación que incluya los siguientes elementos:

### **1. El reconocimiento de la magnitud del déficit de inversión y un compromiso compartido para reducirlo.**

Cualquier estrategia de cambio que no incluya una cuantificación de sus costes no resultará creíble. Por otro lado, no es realista exigir a los países en desarrollo que se comprometan a adoptar medidas firmes sin que exista un compromiso cuantificado de la ayuda.

### **2. Un sistema de aportaciones y derechos individuales que quede reflejado junto al acuerdo**

Los donantes pueden enfrentarse a obstáculos constitucionales que les impidan asumir compromisos plurianuales, y son pocos los países en desarrollo que han identificado sus necesidades individuales de financiación. No obstante, adjuntar al acuerdo un sistema dinámico de calendarios de financiación desglosados por país podría permitir salvar estas limitaciones, además de ofrecer la previsibilidad necesaria, identificar las oportunidades y reforzar de forma sostenida la cooperación y colaboración entre donantes y receptores.



### **3. Un objetivo colectivo e independiente sobre los fondos públicos destinados a la adaptación al cambio climático**

La experiencia hasta la fecha ha demostrado claramente que el déficit de financiación para la adaptación al cambio climático sólo podrá subsanarse si se establece un objetivo independiente de financiación pública.

### **4. Utilización de métodos ascendentes y descendentes**

El compromiso colectivo que se plantea debe tener un respaldo científico sólido. En caso de que haya una ambición excesivamente modesta en términos de mitigación, debe impulsarse un mayor apoyo en el ámbito de la adaptación. Es necesario que los planes ascendentes de ámbito nacional que se presenten entre 2015 y 2020 identifiquen las oportunidades existentes, además de servir de base para las negociaciones sobre los calendarios de financiación e impulsar objetivos más ambiciosos.

### **5. Un sistema de reparto justo**

Sin una orientación sobre cuánto deben aportar los países o sobre qué cantidad tienen derecho a recibir, las perspectivas de que se realicen avances reales son escasas. Deben establecerse marcos distintos para la mitigación y la adaptación, ambos basados en los principios de la CMNUCC.

### **6. Una contabilidad rigurosa**

Esto implica, como mínimo, limitar el porcentaje de fondos aportados en calidad de préstamos, teniendo en cuenta únicamente el equivalente en subvención de dichos préstamos, así como establecer una definición duradera de “financiación nueva y adicional”.

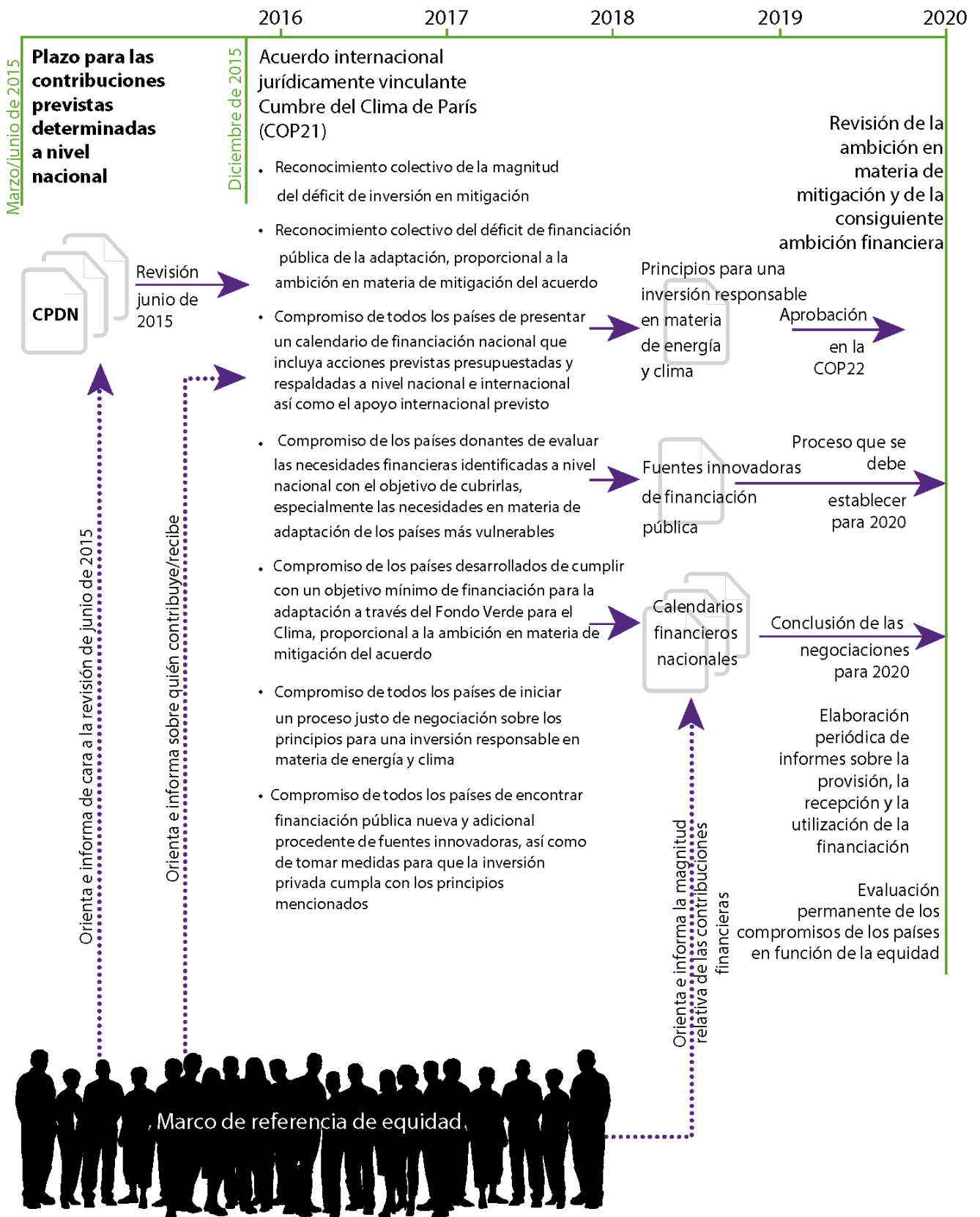
### **7. Nuevos compromisos para establecer fuentes innovadoras de financiación pública**

Actualmente, no se pueden asignar más flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) a la financiación para luchar contra el cambio climático, y además es necesaria una mayor fiabilidad y previsibilidad. Dicho de otro modo, se necesitan nuevas fuentes de financiación pública, y las partes deben elaborar un plan de acción dirigido a poner en marcha mecanismos nacionales e internacionales prometedores en este ámbito.

### **8. Nuevos compromisos para canalizar financiación privada**

Puede y debe hacerse mucho más para contribuir a canalizar la inversión privada. En el acuerdo de París, las partes deben reflejar los principios, compromisos y salvaguardias necesarios para impulsar la inversión en soluciones equitativas y bajas en carbono.

**Gráfico 1: La financiación en el acuerdo de París: una visión de nuestras recomendaciones clave**





# 1 LAS OPCIONES

Para que la reunión de París en 2015 pueda considerarse un éxito, el acuerdo que se adopte deberá aprovechar al máximo el potencial de mitigación del cambio climático de todos los países, así como garantizar un apoyo adecuado a la adaptación. A fin de alcanzar dichos objetivos, el acuerdo de París deberá incluir un conjunto sólido y equitativo de compromisos de financiación acordado por las partes.

En las siguientes secciones del presente informe, se exponen de forma sistemática las principales decisiones a las que se enfrentan los negociadores gubernamentales en relación a los compromisos, tanto cuantitativos como cualitativos, sobre la financiación del sistema post 2020. A fin de que el acuerdo sea equitativo, tenga base científica y consiga generar suficiente confianza entre las partes, los negociadores deberán tener en cuenta una serie de conclusiones clave resultado del compromiso de los 100.000 millones de dólares asumido en Copenhague y Cancún.

## COMPROMISOS CUANTITATIVOS

### A. ¿Aportaciones y derechos colectivos o individuales?

#### **Aprender del compromiso de los 100.000 millones de dólares**

El acuerdo de los 100.000 millones de dólares de Copenhague fue un objetivo colectivo aplicable a todos los países desarrollados, en virtud del cual todos los países en desarrollo tenían derecho a recibir recursos. No obstante este acuerdo ha implicado, en primer lugar, que ningún país desarrollado es específicamente responsable de proporcionar un porcentaje concreto del total, de modo que el establecimiento de una vía clara para alcanzar el objetivo colectivo se ha convertido en un grave problema. Los datos disponibles indican que, en conjunto, los países desarrollados no han incrementado sus contribuciones de fondos públicos para cumplir con el objetivo de los 100.000 millones de dólares por encima del nivel alcanzado durante el período del mecanismo de “financiación rápida” (FSF, por sus siglas en inglés) entre 2010 y 2012.<sup>2</sup>

En segundo lugar, el acuerdo ha implicado que ningún país en desarrollo puede saber con certeza el nivel de recursos que podría recibir, lo cual ha dificultado la previsibilidad de la financiación, un principio clave para garantizar una utilización eficaz de los recursos financieros para luchar contra el cambio climático.<sup>3</sup> Asimismo, también se ha canalizado un flujo desproporcionado de fondos hacia ciertos países, a expensas del resto.<sup>4</sup>

En virtud de estas lecciones, las partes deben valorar opciones alternativas, tomando como ejemplo los compromisos financieros en otros ámbitos internacionales, tal y como se expone en el cuadro 1A.

**Cuadro 1A: ¿Aportaciones y derechos colectivos o individuales?**

		Aportaciones		
		<i>Una única aportación colectiva</i>	<i>Aportaciones individuales, dirigidas a países concretos</i>	<i>Híbrido*</i>
<b>Derechos</b>	<b>Asignación conjunta a los países en desarrollo</b>	Ej. El compromiso de los 100.000 millones de dólares de Copenhague/Cancún	Ej. La Iniciativa de L'Aquila sobre seguridad alimentaria, en la que países concretos realizaron contribuciones cualitativas a una lista indeterminada de países en desarrollo <sup>5</sup>	
	<b>Asignaciones individuales a países concretos</b>	Ej. Planes de acción nacionales para la adaptación al cambio climático (NAPA, por sus siglas en inglés), en los que los países desarrollados se comprometieron colectivamente a financiar la totalidad de las necesidades de adaptación individuales de países concretos, identificadas por dichos países.	Ej. Los compromisos de ayuda asumidos por el G8 en Gleneagles, que incluían un compromiso de 50.000 millones de dólares destinado específicamente a África, según el cual cada uno de los países del G8 debía aportar una cantidad concreta. <sup>6</sup>	
	<b>Híbrido**</b>			<b>La elección de Oxfam se explica a continuación</b>

\* Un objetivo de contribución colectivo en el acuerdo legal, y las contribuciones individuales en un documento independiente.

\*\* El derecho a recibir asignación colectiva en el acuerdo legal, y asignaciones individuales en un documento independiente.

## La elección de Oxfam

El acuerdo debe reconocer la magnitud del desafío global en términos de inversión (en todos los países), así como el porcentaje de dicha inversión que debe cubrirse con financiación internacional.

Oxfam propone que el acuerdo de París incluya aportaciones y derechos de asignación colectivos recogidos en el propio acuerdo legal, y un sistema de aportaciones y derechos de asignación individuales plasmados en un documento independiente y separado del núcleo del acuerdo.

Es fundamental que exista algún tipo de aportación/derecho de asignación colectivos, ya que debe quedar claro cuál es la magnitud total de los fondos necesarios tanto para cumplir con el objetivo acordado de limitar el incremento del calentamiento global a 2°C como para cubrir las necesidades de adaptación; asimismo, el núcleo del acuerdo internacional, jurídicamente vinculante, debe reflejar un claro compromiso para con la provisión de dichos fondos. Algunos países desarrollados están tratando de evitar

cualquier mención a compromisos de financiación cuantitativos o numéricos. Sin embargo, no es realista que en el acuerdo de París no se cuantifique el apoyo a la transición de los países en desarrollo hacia un modelo bajo en emisiones de carbono. Si no se asumen compromisos de financiación desde el principio, no hay razón para creer que vayan a realizarse más adelante. Los países en desarrollo deberían esperar que, como mínimo, el acuerdo reconozca la magnitud del reto de financiación e incluya un compromiso colectivo concreto para abordarlo.

Sin embargo, la experiencia de Copenhague pone de manifiesto que un compromiso colectivo no es suficiente. Muchos países desarrollados se enfrentan a barreras legales o constitucionales que les impiden asumir compromisos presupuestarios individuales y plurianuales que formen parte de un acuerdo internacional jurídicamente vinculante. Al mismo tiempo, pocos países en desarrollo se encuentran aún en posición de identificar sus principales necesidades de financiación, tanto para emprender sendas ambiciosas bajas en emisiones de carbono como para seguir una vía adecuada de resiliencia frente al cambio climático.

Por lo tanto, Oxfam propone que las aportaciones y derechos de asignación y concretos de cada uno de los países no formen parte del núcleo del acuerdo internacional que debe alcanzarse en París. No obstante, dicho acuerdo debería incluir un compromiso colectivo para movilizar flujos de financiación a nivel mundial, así como establecer compromisos específicos para los países donantes en relación a la provisión de fondos. Asimismo, el acuerdo debería establecer un proceso para, entre 2015 y 2020, incorporar al acuerdo los calendarios de financiación de cada uno de los países. Según este proceso, los países donantes detallarían el tipo y el nivel de los fondos que esperan movilizar y proveer, así como los instrumentos de financiación. Por su parte, los países en desarrollo explicarían de qué manera aumentaría la ambición de sus objetivos en función de la financiación internacional disponible. En 2020 se adoptaría la primera serie de calendarios de financiación, y posteriormente se llevaría a cabo un proceso iterativo para mejorarlos. Si bien estos calendarios no serían jurídicamente vinculantes, y los países donantes podrían incluir las reservas necesarias (por ejemplo, que estén sujetos a aprobación parlamentaria), sí podrían mejorar la previsibilidad de la financiación para los países receptores.

Este enfoque también facilitaría que el acuerdo dé respuesta de forma constructiva al reto de determinar la magnitud cuantitativa de los compromisos de financiación, así como al de cuánto se debería asignar a cada país de forma individual (cuestiones que se analizan en los epígrafes B y C, a continuación).

## **B. ¿Un objetivo único?**

### **Aprender del compromiso de los 100.000 millones de dólares**

El acuerdo de los 100.000 millones de dólares de Copenhague y Cancún era un objetivo general que abarcaba tanto mitigación como adaptación (además de REDD-plus, el desarrollo y transferencia de tecnología y el fortalecimiento de capacidades), con fondos procedentes de “una amplia variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo fuentes de financiación alternativas”.<sup>7</sup>

Puede que la clásica vaguedad de esta definición haya facilitado la toma de decisiones en Copenhague y Cancún, pero también está en el origen de años de debates e impugnaciones. Más que una ambigüedad constructiva, lo que ha generado este enfoque es un antagonismo destructivo al que es necesario poner fin.

Concretamente, la falta de claridad respecto al porcentaje de recursos que debe proceder de fuentes de financiación públicas y de fuentes privadas ha permitido a los países donantes eludir cualquier responsabilidad por el estancamiento (y en algunos casos reducción) de la provisión de financiación pública en los fondos públicos que proveen, a medida que han tratado de incrementar progresivamente el porcentaje de fondos privados.<sup>8</sup> Si bien la financiación privada es fundamental para hacer frente al reto del cambio climático, es innegable que se necesitan importantes recursos públicos tanto para la mitigación<sup>9</sup> como para la adaptación.<sup>10</sup> La consecuencia de que no se haya concretado el volumen de financiación pública necesaria es que la lucha contra el cambio climático no cuenta con recursos suficientes. Por otro lado, asumir que 100.000 millones de dólares de financiación pública y privada son suficientes supone subestimar considerablemente el volumen total de financiación necesaria.

Al mismo tiempo, la falta de claridad respecto al equilibrio que debe alcanzarse entre los recursos dedicados a la adaptación y los destinados a la mitigación ha servido para perpetuar el tradicional déficit que sufre la financiación de las medidas de adaptación. Así, la mayor parte de los recursos sigue canalizándose hacia iniciativas de mitigación y no de adaptación (y, en consecuencia, principalmente hacia países de renta media en lugar de hacia los países más pobres),<sup>11</sup> a pesar del compromiso del mecanismo de “financiación rápida” de “repartir los recursos de forma equilibrada entre mitigación y adaptación”<sup>12</sup> y de las recientes decisiones del COP, que exigían a los países desarrollados “canalizar un porcentaje importante de los fondos públicos para luchar contra el cambio climático hacia iniciativas de adaptación”.<sup>13</sup>

En virtud de estas lecciones, las partes deberían valorar opciones alternativas para establecer objetivos cualitativos más desglosados, tal y como se explica en el Cuadro 1B.

**Cuadro 1B: Adaptación/mitigación y público/privado – ¿un objetivo único u objetivos desglosados?**

		Pública/privada		
		<i>Mixta, con directrices para equilibrar la distribución</i>	<i>Mixta, con directrices para equilibrar la distribución</i>	<i>Objetivos independientes</i>
<b>Adaptación/mitigación</b>	<b>Mixta, sin directrices para equilibrar la distribución</b>	Ej. Acuerdo de Copenhague/Acuerdos de Cancún, en virtud de los cuales se comprometieron \$100.000 millones anuales, de fuentes tanto públicas como privadas y destinados tanto a la adaptación como a la mitigación.		Ej. El establecimiento en 2012 de la Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición del G8 incluía el objetivo de garantizar que las empresas del sector privado se comprometieran, a través de Cartas de Intenciones, a “invertir más de 3.000 millones de dólares en toda su cadena de valor agrícola en los países <i>Grow Africa</i> , además de establecer “un objetivo para garantizar el compromiso de fondos por valor de 1.200 millones de dólares durante tres años”, fundamentalmente de donantes públicos para el Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria (GAFSP, por sus siglas en inglés) <sup>14</sup>
	<b>Mixta, con directrices para equilibrar la distribución</b>	Ej. El mecanismo de financiación rápida a través del cual se prometieron 30.000 millones de dólares durante tres años, con el requisito de “equilibrar la distribución de los fondos entre adaptación y mitigación”. Aunque no incorporaba una directriz formal de derecho ( <i>de jure</i> ) respecto a la distribución entre fondos públicos y privados, en general se interpretó, <i>de facto</i> , que el 100% de los fondos comprometidos serían públicos.	Ej. La Junta Ejecutiva del Fondo Verde para el clima ha establecido el objetivo de distribuir los fondos al 50% entre adaptación y mitigación a lo largo del tiempo <sup>15</sup>	Ej. El compromiso del mecanismo de financiación rápida, a través del cual se prometieron 30.000 millones de dólares durante tres años, con el requisito de “equilibrar la distribución de los fondos entre adaptación y mitigación”. Aunque no incorporaba una directriz formal respecto a la distribución entre fondos públicos y privados, en general se interpretó, <i>de facto</i> , que el 100% de los fondos prometidos serían públicos.
	<b>Objetivos independientes</b>	<b>Consulte la elección de Oxfam sobre mitigación</b>		Ej. Los Planes de Acción nacionales para la adaptación al cambio climático (NAPA, por sus siglas en inglés), en virtud de los cuales los países en desarrollo prometían destinar específicamente fondos públicos para la adaptación <b>Consulte la elección de Oxfam sobre adaptación</b>

## La elección de Oxfam

Oxfam propone que el acuerdo de París incluya un objetivo colectivo independiente sobre financiación pública para la adaptación al cambio climático, y otro objetivo colectivo independiente dirigido a reducir el déficit de inversión mundial en mitigación (para lo cual es necesario combinar fondos públicos y privados), que podría incorporar a su vez un sub-objetivo relativo a la provisión de financiación pública por parte de los países donantes.

A diferencia del caso de la mitigación, la inmensa mayoría de las iniciativas de adaptación requiere de financiación pública, entre otras razones porque las medidas necesarias en este ámbito, como la construcción de diques de contención frente a las inundaciones o la elaboración de planes nacionales de preparación para los desastres, no generan beneficios; además, las comunidades que necesitan estas medidas suelen ser rurales y pobres, y no resultan interesantes para el sector privado.<sup>16</sup> Ahora bien, el sector privado puede apoyar la adaptación de distintas maneras:<sup>17</sup> por ejemplo, el mercado de capitales puede adelantar los fondos prometidos por los donantes a través de bonos. No obstante, para estimular la financiación de las iniciativas de adaptación, es necesario que se establezca un objetivo para financiación de la adaptación únicamente con fondos públicos.

El establecimiento de un objetivo independiente de financiación pública para la adaptación es la única forma de garantizar la reducción del déficit de financiación en este ámbito. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) ha reconocido la existencia de este déficit y Todd Stern, el Enviado especial de los Estados Unidos para el cambio climático, ha admitido la necesidad de incrementar los fondos públicos destinados a la adaptación.<sup>18</sup> El cambio climático ya está afectando a comunidades de los países en desarrollo, y sus impactos irán en aumento.

Hasta el momento, las iniciativas para incrementar la financiación internacional de la adaptación indicando la necesidad de equilibrar estos fondos con los de mitigación (como en el caso del mecanismo de financiación rápida), pero sin establecer porcentajes de distribución concretos, han fracasado. Como ya ha admitido el Fondo Verde para el Clima, sólo será posible alcanzar este objetivo a través de un compromiso cuantificado para distribuir los fondos al 50%<sup>19</sup> o, aún mejor, a través de un objetivo independiente en materia de adaptación.

También es esencial que el acuerdo incorpore un objetivo colectivo independiente sobre financiación de la mitigación del cambio climático. La credibilidad de cualquier acuerdo que aspire a impulsar una transición amplia y rápida hacia una economía baja en emisiones de carbono depende de que éste reconozca la magnitud del reto existente. Para enviar un mensaje al sector privado, es necesario que se establezcan cifras que definan la magnitud de la transformación que se pretende. Esto implica, como mínimo, que se concreten las necesidades de inversión total requeridas para alcanzar el objetivo de contener el aumento máximo de la temperatura media en 2°C (no digamos el de los 1,5°C, que es el que con razón exigen muchos países en desarrollo) tanto a nivel mundial como en los países en desarrollo. Asimismo, el acuerdo debe incluir un compromiso para reducir el déficit de inversión existente.

No obstante, y a pesar de la dificultad que entraña determinar con precisión las necesidades de inversión concretas, la financiación pública debe seguir siendo un elemento fundamental del sistema de financiación para luchar contra el cambio climático en el marco del nuevo acuerdo. Cabe contemplar el establecimiento de un sub-



objetivo de financiación pública para la mitigación del cambio climático, si bien éste tendría un componente político y debería revisarse con regularidad a fin de evaluar su idoneidad, así como de garantizar que refleja los cambios de contexto que se produzcan con el tiempo. Asimismo, la composición exacta de los fondos movilizados y suministrados dependerá del contexto doméstico de los países receptores. Por lo tanto, ésta deberá decidirse a través de un proceso a través del cual se acuerden unos calendarios de financiación país por país, tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados, entre 2015 y 2020; dichos calendarios se anexarán al acuerdo. De este modo, podrá utilizarse la combinación de instrumentos de financiación más adecuada y estratégica, que se orientará a aprovechar las oportunidades de impulsar un desarrollo bajo en emisiones de carbono en países concretos. El epígrafe C, a continuación, profundiza en la elaboración de este enfoque.

### **C. ¿Cifras descendentes (*top-down*) o ascendentes (*bottom-up*)?**

#### **Aprender del compromiso de los 100.000 millones de dólares**

El volumen de financiación del acuerdo Cancún/Copenhague de los 100.000 millones de dólares se decidió fundamentalmente en función de criterios políticos, aunque también se basó, en cierta medida, en los cálculos descendentes (*top-down*) de base empírica o académica existentes con los que se estimó el coste de las iniciativas de adaptación y mitigación en los países en desarrollo.

Este enfoque ha generado dos problemas. En primer lugar, el acuerdo político se alejó demasiado de los estudios descendentes existentes, de modo que el volumen de financiación prometida es considerablemente inferior a las necesidades. Si los fondos prometidos hubiesen sido únicamente públicos y dedicados exclusivamente a iniciativas de adaptación, el compromiso de los 100.000 millones de dólares se habría acercado al volumen de fondos estimado por la mayor parte de los estudios descendentes existentes. El volumen de fondos necesario para canalizar financiación privada hacia la mitigación es mucho mayor que 100.000 millones anuales, tal y como se analizó en la sección 2.

En segundo lugar, aún en el caso de que el acuerdo político alcanzado se hubiese ajustado en mayor medida a los datos disponibles en aquel momento, lo cierto es que cualquier enfoque para determinar la magnitud de las necesidades de financiación basada en estudios descendentes es necesariamente impreciso. La propia naturaleza de las metodologías descendentes hace que éstas se basen en gran medida en hipótesis, lo cual puede alterar considerablemente los resultados de las estimaciones; además, estas hipótesis pueden cambiar a medida que vamos aprendiendo sobre los problemas que hay que abordar y solucionar.

Y lo que quizá sea aún más importante, la consecuencia de que el debate sobre financiación se haya orientado desde un punto de vista global descendente es que las negociaciones han dado como resultado una cifra global, y en cierto modo abstracta, que apenas guarda relación con las verdaderas necesidades y oportunidades a nivel nacional. Este hecho ha generado un entorno de negociación en el que la financiación para luchar contra el cambio climático se trata más como una moneda de cambio en un toma y daca sin solución entre países ricos y pobres que como un instrumento práctico para impulsar acciones concretas en los países y generar compromisos más ambiciosos en la lucha contra el cambio climático.

En virtud de estas lecciones, las partes deberían valorar opciones alternativas para establecer la magnitud de las necesidades de financiación que debe reflejar el acuerdo, tal y como describe el cuadro 1C.

**Cuadro 1C: ¿Cifras descendentes (*top-down*) o ascendentes (*bottom-up*)?**

	<b><i>Descendentes, basadas en criterios políticos</i></b>	<b><i>Descendentes, basadas en criterios científicos</i></b>	<b><i>Ascendentes</i></b>	<b><i>Híbrido*</i></b>
<b>Adaptación</b>	Ej. Acuerdo de Copenhague/ Acuerdos de Cancún: un compromiso que combina adaptación y mitigación	Ej. Propuesta del Grupo Africano de establecer un objetivo de financiación de la adaptación al cambio climático a largo plazo y de base científica, vinculado a los objetivos de contención del aumento máximo de temperatura <sup>20</sup>	Ej. El acuerdo de París podría determinar los objetivos de financiación para la adaptación al cambio climático en función de los Planes de Acción nacionales para la adaptación al cambio climático (NAPA)	<b>Consulte la elección de Oxfam</b>
<b>Mitigación</b>	Ej. Acuerdo de Copenhague/ Acuerdos de Cancún: un compromiso que combina adaptación y mitigación	Ej. La propuesta del Climate Equity Reference Project sobre las obligaciones internacionales en materia de financiación para la mitigación del cambio climático <sup>21</sup>	Ej. El acuerdo de París podría determinar los compromisos de financiación para mitigación del cambio climático en función de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN) <sup>22</sup>	<b>Consulte la elección de Oxfam</b>

\* Objetivos colectivos según estimaciones descendentes basadas en criterios científicos, acciones a nivel nacional y calendarios de financiación basados en planes ascendentes planteados desde un punto de vista local.

## **La elección de Oxfam**

Oxfam propone que, en el acuerdo de París, el objetivo colectivo para reducir el déficit de financiación mundial para la mitigación y el objetivo colectivo de fondos públicos para la financiación de la adaptación al cambio climático se basen en estimaciones descendentes y elaboradas en base a criterios científicos, similares a las mencionadas en la sección 2 del presente informe. Asimismo, los planes nacionales elaborados con una metodología ascendente (*bottom-up*) que deben elaborar los países en desarrollo entre 2015 y 2020 deberían sentar las bases de las negociaciones sobre los calendarios de financiación de cada uno de los países.

Este tipo de enfoque “híbrido” permite determinar con mayor precisión la magnitud de los cambios necesarios a medio plazo en la financiación mundial, además de contribuir a que el debate en las Naciones Unidas sobre financiación avance con mayor firmeza hacia un diálogo constructivo entre los países que impulsarán medidas concretas sobre el terreno.

Es importante señalar que, para establecer con mayor precisión un objetivo de financiación pública de la adaptación al cambio climático a nivel mundial basado en criterios científicos, es necesario que exista un mecanismo a través del cual una menor ambición de los objetivos de mitigación implique una mayor ambición en

términos de financiación para la adaptación. El Grupo Africano, que ha propuesto esta idea, aboga por un objetivo de financiación para la adaptación basado en la valoración de los costes de la adaptación en función de distintos niveles de incremento de temperatura.<sup>23</sup>

La elaboración de planes ascendentes para identificar el volumen de financiación necesaria puede ser otro instrumento adecuado para determinar la magnitud de las asignaciones individuales, garantizando que reflejen en alguna medida la ambición de los planes elaborados por los países en desarrollo y promoviendo objetivos más ambiciosos. El epígrafe D, a continuación, explora con más detalle este enfoque.

#### **Cuadro 1: Definir “descendente” y “ascendente”**

En el presente documento, las “cifras descendentes” (*top-down*) son aquéllas obtenidas al llevar a cabo un análisis (mundial) macro basado en las grandes tendencias generales, como por ejemplo la curva “Global Greenhouse Gas Abatement Cost Curve” desarrollada por McKinsey & Company.<sup>24</sup>

Las “cifras ascendentes” (*bottom-up*) son las resultantes de los análisis llevados a cabo a nivel nacional para determinar los costes en un país concreto, y vinculadas normalmente a las condiciones concretas de dicho país. Estas cifras ascendentes (*bottom-up*) pueden expresarse bien de forma individual, o bien combinadas y extrapoladas a fin de obtener una cifra mundial alternativa.

### **D. ¿Qué países aportan financiación y cuáles la reciben?**

#### **Aprender del compromiso de los 100.000 millones de dólares**

Según el acuerdo de los 100.000 millones de dólares de Cancún y Copenhague, los “países desarrollados” estaban obligados a aportar recursos financieros, y los “países en desarrollo” tenían derecho a recibirlos. Estos grupos de países no estaban definidos de forma más concreta y, lo que es más importante, tampoco se establecía ningún sistema para el reparto de los esfuerzos que permitiese determinar las contribuciones relativas de países desarrollados concretos o las asignaciones relativas a los países en desarrollo concretos.

En consecuencia, y tal y como se ha analizado en el epígrafe A, los países desarrollados han podido eludir en gran medida la responsabilidad de aportar un porcentaje concreto al compromiso colectivo de los 100.000 millones de dólares, y ningún país en desarrollo ha podido elaborar planes basados en flujos de financiación previsibles y fiables.

Es más, la decisión sobre qué países aportan fondos y cuáles los reciben en función de las categorías de países desarrollados y en desarrollo, que en la práctica se corresponden con la distinción entre Anexo I/ No Anexo I establecida por la CMNUCC (en relación al compromiso de los 100.000 millones de dólares) o con la distinción entre Anexo II/No Anexo II (respecto a la obligación legal de prestar apoyo financiero), ha implicado que algunos países con responsabilidades y capacidades similares a las de los países desarrollados, como Singapur, los Emiratos Árabes Unidos o Catar, hayan evitado realizar contribuciones. En lugar de incrementar la presión sobre los países desarrollados para que aporten financiación, esta falta de criterios objetivos para determinar un reparto justo de las responsabilidades de financiación ha permitido a estos países no aportar el volumen de fondos que cabría esperar de ellos. El resultado de este sistema, en el que cada uno de los países desarrollados decide la

cantidad de fondos que está dispuesto a aportar, es que en conjunto no se han movilizado fondos suficientes.

En virtud de estas lecciones, las partes podrían valorar opciones alternativas para determinar qué países aportan financiación para luchar contra el cambio climático y qué países los reciben en marco del sistema post 2020. Desde el Acuerdo de Copenhague, han surgido algunos enfoques novedosos sobre el sistema de financiación para luchar contra el cambio climático. Por ejemplo, algunos de los países en desarrollo más importantes han optado por renunciar voluntariamente a seguir recibiendo fondos del mecanismo de “financiación rápida”, y recientemente algunos países en desarrollo han decidido de forma voluntaria contribuir al Fondo Verde para el Clima.<sup>25</sup> Se han propuesto otros enfoques novedosos, lo cual significa que las partes tienen la posibilidad de contemplar varias opciones distintas, que van desde un cambio radical hacia nuevos sistemas de equidad basados en criterios objetivos, hasta mecanismos para incentivar la aparición de nuevos donantes de forma más gradual y establecer receptores prioritarios de los fondos, tal y como se describe en el cuadro 1D.1.

**Cuadro 1D.1: ¿Qué países aportan financiación y cuáles la reciben?**

		¿Qué países aportan financiación?			
		<i><b>Sólo los países desarrollados</b></i>	<i><b>Los países desarrollados, y los países en desarrollo de forma voluntaria (“los que estén en situación de hacerlo”)</b></i>	<i><b>Los países desarrollados y los países en desarrollo a través de un fondo Sur – Sur</b></i>	<i><b>Los países desarrollados y los países en desarrollo según un marco de equidad</b></i>
<b>¿Quiénes son los receptores?</b>	<i><b>Todos los países en desarrollo</b></i>	Ej. El Acuerdo de Copenhague / Acuerdos de Cancún  <i>De jure:</i> anteriormente, cualquier país en desarrollo tenía derecho a recibir financiación			
	<i><b>Todos los países en desarrollo, pero con directrices sobre cuáles deberían ser prioritarios</b></i>	Ej. El mecanismo de “financiación rápida” aconseja que los Países Menos Adelantados (PMA), los Pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés) y los países africanos sean prioritarios	<b>Consulte la elección de Oxfam en materia de adaptación</b>	Ej. Propuesta de un Fondo solidario Sur-Sur <sup>26</sup>	

<p><b>Todos los países en desarrollo, excepto aquéllos que renuncien voluntariamente</b></p>	<p>Ej. Mecanismo de “financiación rápido” <i>De facto:</i> algunos países en desarrollo grandes han optado por renunciar a recibir cualquier tipo de financiación</p>	<p><b>Consulte la elección de Oxfam en materia de adaptación</b></p>	<p><b>Consulte la elección de Oxfam en materia de adaptación</b></p>	<p><b>Consulte la elección de Oxfam en materia de mitigación</b></p>
<p><b>Los países en desarrollo que tengan derecho a recibir fondos, de acuerdo con un marco de equidad</b></p>	<p>Ej. El modelo propuesto en el informe de Oxfam de 2009 “Esfuerzo compartido”<sup>27</sup></p>	<p><b>Consulte la elección de Oxfam en materia de mitigación</b></p>		<p>Ej. La “propuesta mexicana”.<sup>28</sup> todos los países contribuyen de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas (CBDRRC, por sus siglas en inglés), y todos los países reciben fondos en virtud de dicho principio, lo cual implica que algunos países serían donantes netos y otros receptores netos de financiación</p>

## La elección de Oxfam

Oxfam propone que en 2015 se lleve a cabo una evaluación de las previsiones de contribución definidas a nivel nacional, a fin de valorar su equidad, idoneidad y coherencia con el objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de 2°C y a la vez conseguir que siga existiendo una posibilidad razonable de mantener el calentamiento global por debajo de 1,5°C. Dicha evaluación debe basarse en un marco de referencia de equidad de carácter objetivo, en función de indicadores que muestren la responsabilidad acumulada por las emisiones, la capacidad de actuación, la necesidad de desarrollo y la necesidad de adaptación de los países. La provisión de financiación para luchar contra el cambio climático forma parte de las responsabilidades que corresponden a los países con una responsabilidad y capacidad elevadas en el marco de un reparto justo de los esfuerzos mundiales para luchar contra el cambio climático; por ello, también puede utilizarse el marco de referencia de equidad para determinar tanto el volumen de financiación para luchar contra el cambio climático que debe proveerse como la magnitud de los fondos para financiar iniciativas de adaptación y mitigación que los países tienen derecho a recibir. En función de dichos parámetros, los países pueden determinar el volumen de sus contribuciones, y los países en desarrollo pueden decidir si contribuyen y en qué medida, si renuncian a recibir financiación, o bien determinar el volumen de financiación que razonablemente pueden esperar tener derecho a recibir.<sup>29</sup>

Deberán establecerse marcos de referencia de equidad independientes a fin de determinar los niveles de financiación para la mitigación y la adaptación adecuados para cada país, aunque ambos deben ajustarse a los principios fundamentales de la

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).<sup>30</sup>

Si bien el marco de referencia de equidad podría formar parte del acuerdo de París y por lo tanto otorgar valor jurídico a los principios e indicadores en virtud de los cuales los países determinarían su equidad y nivel de ambición, la distribución equitativa de las contribuciones de fondos para luchar contra el cambio climático podría no formar parte del acuerdo formal. El marco de referencia de equidad debería servir para orientar la presentación de las previsiones de contribución definidas a nivel nacional, así como su evaluación previa, que podría dirigir la Secretaría de la CMNUCC durante el taller entre sesiones previsto para junio de 2015 en Bonn y que podrían quedar registradas en un informe sobre el taller, por ejemplo. Otra opción es que la sociedad civil lleve a cabo la evaluación, y que la presente ante los Gobiernos en un taller alternativo.

### **Un reparto justo de la financiación para la mitigación**

En cuanto a la mitigación, las partes deberían determinar cómo distribuir de forma justa, entre todos los países, el esfuerzo mundial necesario para garantizar que siga habiendo probabilidades de mantener el calentamiento medio por debajo del objetivo de 2°C acordado en Copenhague/Cancún, así como para mantener abierta la posibilidad de limitarlo a 1,5°C. Un reparto justo debe basarse en indicadores de la responsabilidad de las emisiones y de la capacidad para contribuir de cada uno de los países. Aunque sería posible justificar acertadamente distintos supuestos, Oxfam defiende que unos indicadores razonables deberían incluir las emisiones acumuladas de cada país desde 1990 y la renta de la población de dicho país que viva por encima de un umbral de desarrollo, establecido por ejemplo en 9.000 dólares per cápita al año, y ponderado progresivamente a partir de esa cantidad.<sup>31</sup>

El porcentaje de reducción de las emisiones globales que correspondería a algunos países, especialmente a los incluidos en el Anexo I de la CMNUCC, podría ser demasiado amplio como para que pueda alcanzarse únicamente a través de iniciativas nacionales. Esos países tendrán que realizar parte de las reducciones que les corresponden contribuyendo a la financiación internacional de la mitigación para la reducción de emisiones en los países en desarrollo. Y a la inversa, aquellos países a los que corresponda un porcentaje de reducción inferior a su potencial nacional de mitigación, tendrán derecho a recibir financiación internacional para la mitigación del cambio climático por reducir sus emisiones en mayor medida de lo que les corresponde.

El cuadro 1D.2 establece de modo indicativo (no prescriptivo) cuál sería el reparto justo del esfuerzo mundial de mitigación entre 2020 y 2025 (asumiendo que éste sería el primer período del compromiso en el marco del nuevo acuerdo): las respectivas reducciones de las emisiones nacionales de cada país, las reducciones restantes que deberían realizarse a través de la financiación internacional para la mitigación y el porcentaje relativo del esfuerzo de mitigación resultante, que debería realizarse a través de la financiación internacional para la mitigación.



**Cuadro 1D.2: Reparto justo indicativo del esfuerzo de mitigación y de la financiación para la mitigación en 2025. \* = nuevos donantes**

País <sup>1</sup>	Reparto justo indicativo del esfuerzo mundial de mitigación (puntuación del Índice de responsabilidad y capacidad, %) <sup>2</sup>	Total indicativo de la contribución para la mitigación por debajo de las emisiones de referencia (Mt CO <sub>2</sub> e)	Reducción indicativa de las emisiones nacionales (Mt CO <sub>2</sub> e) <sup>4</sup>	Reducción indicativa de las emisiones con financiación internacional (Mt CO <sub>2</sub> e)	Porcentaje indicativo de las reducciones de emisiones con financiación internacional (%)
Estados Unidos	39,33%	13.708	4.526	9.182	56%
EU 28	18,76%	6.539	3.007	3.532	22%
Japón	7,16%	2.496	869	1.627	10%
Canadá	3,02%	1.052	541	511	3,1%
Australia	2,52%	878	411	467	2,9%
Suiza	0,80%	279	45	234	1,4%
Noruega	0,78%	272	47	226	1,4%
*Brasil <sup>3</sup>	2,46%	856	714	142	0,87%
*Singapur	0,38%	133	15	118	0,72%
*EAU	0,75%	260	173	87	0,53%
*Kuwait	0,60%	210	166	44	0,27%
*Israel	0,33%	115	75	39	0,24%
Nueva Zelanda	0,23%	79	51	27	0,17%
*Catar	0,79%	274	253	21	0,13%

**NOTAS**

1. Los países cuyo porcentaje indicativo de las reducciones de emisiones con financiación internacional es inferior al 0,1% no están incluidos en este listado.
2. Hemos basado el Índice de Responsabilidad y Capacidad en las emisiones acumuladas por cada país desde 1990 y en la renta de la población de los países que vive por encima del umbral de desarrollo establecido en 9.000 dólares anuales, ponderándolo progresivamente a partir de esa cantidad.
3. Brasil está incluido en el listado, aunque reconocemos que se trata de un caso marginal. Además, y aunque se debe a su enorme potencial de mitigación a nivel nacional, la inclusión de Brasil como donante de financiación internacional para la mitigación es discutible. Como ya se ha señalado, esta lista es meramente indicativa.
4. El nivel de renta de cada país, y por tanto las distintas opciones de mitigación de bajo coste que están a su disposición, se han tenido en cuenta a la hora de determinar el índice adecuado de reducción de las emisiones nacionales.

**Estas cifras han sido elaboradas con el asesoramiento del Climate Equity Reference Project. Las notas al final del documento ofrecen más información, incluyendo los parámetros concretos utilizados para realizar estos cálculos.**<sup>32</sup>

## Un reparto justo de la financiación para la adaptación

Respecto a la financiación internacional para la adaptación, las partes deben determinar qué países deben contribuir, el porcentaje que le corresponde a cada uno, y qué países deberían tener derecho a recibir financiación, en función de indicadores sobre la capacidad para contribuir, la responsabilidad por las emisiones y la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático. Oxfam sugiere que sigan un proceso de cuatro etapas.

En primer lugar, debe clasificarse a los países en función de al menos tres indicadores fundamentales vinculados a su capacidad para contribuir a la financiación de las necesidades internacionales en términos de adaptación. Los indicadores de capacidad son el primer umbral clave para identificar a los donantes, ya que ningún país debería contribuir a las necesidades internacionales de financiación si hacerlo pusiese en peligro su potencial de reducción de la pobreza a nivel nacional. Los indicadores propuestos por Oxfam establecerían una triple red de seguridad para garantizar que esto no ocurra, tal y como se describe a continuación:

- Los países deben tener una renta per cápita (para la población que supere un umbral de desarrollo de 9.000 dólares) igual o superior al del país con menor puntuación en la lista de donantes previstos para la financiación internacional para la mitigación. Hemos decidido que este país sea Bulgaria, que tiene la renta per cápita más baja (por encima del umbral establecido) de los países de la Unión Europea (aunque no está incluido en el Anexo II, el hecho de que Bulgaria pertenezca tanto a la Unión Europea como al mundo desarrollado, y su consiguiente inclusión en el compromiso de los 100.000 millones de dólares, significa que es razonable considerarlo un país donante, asumiendo que su contribución será reducida.)
- La puntuación de los países en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que debe enmarcarse en las categorías de “alta” o “muy alta”.
- Los países deben contar con la capacidad de redistribución suficiente para al menos erradicar la pobreza extrema, por ejemplo aplicando a los ciudadanos que no sean considerados pobres según los criterios de los países ricos un tipo impositivo marginal que permita reducir la brecha de la pobreza en dicho país.<sup>33</sup>

En segundo lugar, el justo reparto de las contribuciones entre los países incluidos en la lista resultante debe realizarse en función de los mismos indicadores de responsabilidad y capacidad utilizados para determinar la distribución equitativa de los esfuerzos mundiales en materia de mitigación, descritos anteriormente.

En tercer lugar, el reparto resultante debe ajustarse teniendo en cuenta la vulnerabilidad de los países frente a los efectos del cambio climático. Se trata de un paso importante, dado que puede haber países con niveles comparables tanto de responsabilidad por las emisiones como de capacidad para contribuir, pero con distintos niveles de vulnerabilidad frente al cambio climático.

Por último, la lista resultante de posibles donantes de financiación internacional para la adaptación debe dividirse entre donantes actuales y nuevos donantes. Deben establecerse objetivos independientes para cada grupo de países, y a continuación es necesario ajustar el porcentaje de cada país para reflejar el porcentaje que les corresponda dentro del grupo al que pertenezcan. El objetivo colectivo de financiación pública para la adaptación establecido por el acuerdo debe igualar, como mínimo, al objetivo asignado al grupo de donantes actuales.

Los nuevos donantes deben decidir entre ellos, de forma voluntaria, cuál es su objetivo, el cual podría incluirse en el nuevo acuerdo o bien registrarse fuera de él. Los recursos se canalizarían a través del actual mecanismo de financiación, o a través de un nuevo fondo Sur-Sur. No obstante, es importante que el objetivo de los nuevos donantes refleje fondos adicionales, más allá de lo que los actuales donantes están obligados a aportar.

Esta separación de donantes nuevos y actuales en dos grupos (aunque el porcentaje de contribución que corresponde a cada uno de los países es individual, y se basa en indicadores globales aplicados a todos ellos) es necesaria para poner de manifiesto que los países desarrollados han incumplido sistemáticamente su compromiso, en el marco de la CMNUCC, de proporcionar a los países en desarrollo una financiación creciente, adecuada, nueva y previsible. Por lo tanto, no se exigirá a los nuevos donantes compensar el déficit resultante de la disminución de las contribuciones de los países en desarrollo, sino que deberán movilizar fondos adicionales para la adaptación de los países del Sur.

Con estas premisas, el Cuadro 1D.3 establece de forma indicativa, y no prescriptiva, cuál sería el reparto justo de las necesidades de financiación internacional para la adaptación.

**Cuadro 1D.3: Reparto justo indicativo de la financiación para la adaptación**

<b>País<sup>1</sup></b>	<b>Paso 1: Capacidad (\$ renta per cápita en \$, sólo en caso de que sea superior a 9.000 \$)</b>	<b>Paso 2: Puntuación en el Índice de Responsabilidad y Capacidad (RCI, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup></b>	<b>Paso 3: RCI ajustado según la vulnerabilidad<sup>3</sup></b>	<b>Paso 4: Porcentaje que corresponde a los donantes nuevos y a los actuales</b>
<b>Donantes actuales</b>				
Estados Unidos	57.148	45,90%	45,99%	<b>53,05%</b>
UE	media = 32.524; Bulgaria = 19.546	22,44%	22,93%	<b>26,63%</b>
Japón	38.111	8,85%	8,42%	<b>9,72%</b>
Canadá	43.077	3,50%	3,61%	<b>4,16%</b>
Australia	42.635	2,84%	2,82%	<b>3,25%</b>
Noruega	66.525	1,01%	1,09%	<b>1,26%</b>
Suiza	56.695	1,03%	1,05%	<b>1,21%</b>
Nueva Zelanda	32.176	0,26%	0,27%	<b>0,32%</b>
				<b>100%</b>
<b>Nuevos donantes</b>				
Federación de Rusia	25.765	2,51%	2,53%	<b>18,81%</b>
Brasil	25.239	2,51%	2,48%	<b>18,44%</b>
República de Corea	37.670	1,53%	1,54%	<b>11,44%</b>
México	25.318	1,09%	0,97%	<b>7,18%</b>
Arabia Saudí	56.019	0,87%	0,85%	<b>6,32%</b>
EAU	59.252	0,82%	0,76%	<b>5,68%</b>
Catar	125.232	0,69%	0,69%	<b>5,12%</b>
Kuwait	82.879	0,64%	0,65%	<b>4,85%</b>
Turquía	23.398	0,58%	0,55%	<b>4,12%</b>
Singapur	78.846	0,45%	0,47%	<b>3,45%</b>
Venezuela	22.408	0,45%	0,45%	<b>3,35%</b>
Israel	35.532	0,35%	0,35%	<b>2,61%</b>
Chile	30.244	0,31%	0,30%	<b>2,26%</b>
Colombia	23.847	0,26%	0,24%	<b>1,76%</b>

Malasia	28.884	0,24%	0,22%	<b>1,62%</b>
Irán	20.308	0,19%	0,16%	<b>1,22%</b>
Omán	50.256	0,14%	0,13%	<b>0,95%</b>
Libia	31.959	0,12%	0,11%	<b>0,81%</b>
			<b>Total</b>	<b>100%</b>

#### NOTAS

1. Los países cuya puntuación en el Índice de Responsabilidad y Capacidad ajustada a su vulnerabilidad es inferior al 0,1% no están incluidos en este listado.
2. Hemos basado el Índice de Responsabilidad y Capacidad en las emisiones acumuladas de cada país desde 1990 y en la renta de la población que vive por encima del umbral de desarrollo de 9.000 dólares anuales, ponderándolo progresivamente a partir de esa cantidad.
3. El ajuste en función de la vulnerabilidad se ha realizado utilizando datos del estudio elaborado en 2011 por David Wheeler: "*Quantifying Vulnerability to Climate Change: Implications for Adaptation Assistance*"<sup>34</sup>

**Las notas al final del documento incluyen una descripción más detallada de los cálculos realizados para obtener estas cifras indicativas.**<sup>35</sup>

Para garantizar que los países más pobres y vulnerables no queden en desventaja debido a su menor capacidad para elaborar y presentar sus planes, son necesarios dos pasos más. En primer lugar, habría que mantener la fórmula adoptada en los Acuerdos de Cancún, en virtud de la cual los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos son prioritarios a la hora de recibir fondos para la adaptación. En segundo lugar, y a fin de promover la elaboración de los planes de los países en desarrollo, el acuerdo internacional podría incluir un objetivo colectivo a través del cual los países desarrollados se comprometían a al menos igualar los recursos públicos comprometidos por los países en desarrollo para financiar sus iniciativas de adaptación a nivel nacional.<sup>36</sup> No obstante, debería quedar claro que el compromiso de los países desarrollados de igualar estos fondos es estrictamente un mínimo, y que sus contribuciones deberían aumentar oficialmente con el tiempo.

## E. ¿Qué se contabiliza?

### Aprender del compromiso de los 100.000 millones de dólares

En el marco del acuerdo de los 100.000 millones de dólares de Copenhague/Cancún, apenas se han realizado avances en relación al establecimiento de normas contables claras que rijan lo que puede y no puede considerarse una contribución a la financiación para luchar contra el cambio climático. La falta de normas contables consensuadas ha sido especialmente problemática en tres ámbitos: cómo definir las contribuciones como "nuevas y adicionales"; cómo contabilizar los préstamos, y cómo contabilizar la financiación privada.

El resultado ha sido, en primer lugar, que demasiados países han tratado de redirigir o recalificar los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) existentes, o simplemente de "reutilizar" fondos ya comprometidos. En segundo lugar, muchos países han utilizado gran cantidad de préstamos, incluyendo préstamos condicionados, para realizar sus contribuciones; y, ante la falta de claridad sobre cómo contabilizarlos, algunos países han registrado como contribución a la financiación para luchar contra el cambio climático el valor total de los préstamos concesionales (es decir, incluyendo el dinero

que les sería devuelto, en lugar de tener en cuenta únicamente el porcentaje aportado por el Estado y que determina la concesionalidad del préstamo). En tercer lugar, al no existir ningún mecanismo acordado para contabilizar los flujos de financiación privada, los países han podido utilizar cualquier medio para afirmar que se han “movilizado” fondos privados y que por lo tanto éstos pueden contabilizarse como contribución. Esta manera de contabilizar las aportaciones a la financiación de la lucha contra el cambio climático no sólo es peligrosa, sino que en la práctica invalida el compromiso de los 100.000 millones de dólares, ya que es posible alcanzar esa cantidad con mucha facilidad y rapidez. La consecuencia es una disminución de la indispensable aportación de fondos públicos.

En virtud de estas lecciones, las partes podrían valorar opciones alternativas para el acuerdo de París. Por ejemplo, podrían contemplar incluir directrices sobre el porcentaje de las contribuciones totales que puede realizarse en calidad de préstamo, sobre cómo contabilizar los préstamos concesionales y/o sobre si las contribuciones pueden calificarse como “nuevas y adicionales, y de qué manera hacerlo. Estas alternativas se describen en el Cuadro 1E, a continuación.



**Cuadro 1E: ¿Qué se contabiliza como contribución a la financiación para luchar contra el cambio climático?**

		<b>¿Donaciones o préstamos?</b>			
		<b>Sólo donaciones</b>	<b>Sólo el porcentaje de donación</b>	<b>Directrices sobre el % de préstamos</b>	<b>Sin directrices ni límites en relación a los préstamos</b>
<b>¿Nueva y adicional?</b>	<b>Sin referencia a financiación “nueva y adicional”</b>				Ej. Acuerdo de Copenhague/Acuordos de Cancún
	<b>Los países elaboran su propia definición</b>			Ej. Decisión de la Junta del Fondo Verde para el Clima	Ej. Compromiso del mecanismo de “financiación rápida”
	<b>No anunciada con anterioridad</b>				
	<b>Adicional al objetivo del 0,7% de AOD</b>	Ej. En consonancia con la contribución de Dinamarca y Suecia al mecanismo de “financiación rápida”			
	<b>Adicional a un año base</b>				
	<b>Porcentaje del presupuesto de AOD que está incrementando, al menos, al mismo ritmo</b>				Ej. En consonancia con la contribución de Australia al mecanismo de “financiación rápida”

### **La elección de Oxfam**

Oxfam propone que el acuerdo de París incorpore, como mínimo, directrices sobre el porcentaje de financiación para la adaptación y la mitigación que cada una de las partes puede proveer en forma de préstamos; asimismo, el acuerdo debe dejar claro que sólo el porcentaje de donación de los préstamos debería contabilizarse como contribución (sin incluir ningún préstamo para la adaptación), así como establecer de una vez por todas una definición clara y duradera de financiación “nueva y adicional”.

La Junta Ejecutiva del Fondo Verde para el Clima es pionera en este ámbito, al haber limitado el porcentaje de las contribuciones que puede concederse en forma de préstamos, ya ha abierto este camino, limitando el porcentaje de contribuciones en forma de préstamos, un precedente que debería aplicarse también a los compromisos de financiación en el sistema post 2020. Tal y como marcan las prácticas de contabilidad de la AOD en virtud de las normas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, sólo debe contabilizarse como tal la contribución de los Gobiernos, que determina la concesionalidad del préstamo.

Durante mucho tiempo, tanto Oxfam como otros actores han defendido la importancia de establecer una definición clara de “financiación nueva y adicional”, además de señalar los peligros que supone carecer de ella.<sup>37</sup> El principio en virtud del cual los compromisos realizados en el marco de la CMNUCC deben contabilizarse separados del actual compromiso dirigido a alcanzar el 0,7% de la renta nacional bruta (RNB)/AOD (es decir, que la financiación para luchar contra el cambio climático es adicional a los compromisos de AOD, y no los sustituye) sigue siendo el principal criterio para considerar la financiación para luchar contra el cambio climático como verdaderamente nueva y adicional.

No obstante, si tal y como ha ocurrido durante los últimos 20 años las partes no pueden consensuar esta definición en el marco de la CMNUCC, es necesario buscar otra alternativa. En cualquier caso, el resultado final debe ser que cualquier incremento de los fondos dedicados a luchar contra el cambio climático no se realice a expensas del gasto total de AOD. En caso de que la financiación para combatir el cambio climático se contabilice como AOD, sólo se considerará nueva y adicional si forma parte de un aumento del conjunto del presupuesto de la ayuda y se incrementa al menos al mismo ritmo.

En cuanto a la contabilización de la financiación privada, si bien se están elaborando unas directrices adecuadas de medición y presentación de informes, Oxfam propone que se limite estrictamente lo que los Gobiernos pueden contabilizar como financiación pública. Si se utiliza financiación pública para movilizar fondos privados, sólo ese porcentaje público de la financiación podrá contabilizarse como contribución del Gobierno (y no el valor nominal total del conjunto de la inversión movilizada). Del mismo modo, las inversiones que se movilicen de forma más indirecta, reflejando un concepto más amplio de la intervención pública (por ejemplo a través del establecimiento de los marcos políticos adecuados) no debe contabilizarse como financiación pública.

## COMPROMISOS CUALITATIVOS

### F. ¿Qué compromisos de acción política debe incluir el acuerdo de París?

#### **Aprender del compromiso de los 100.000 millones de dólares**

El compromiso de los 100.000 millones de dólares de Copenhague/Cancún apenas mencionaba ninguna otra medida política que comprometiera a los Gobiernos adoptar iniciativas dirigidas a movilizar y redirigir flujos financieros adicionales hacia un desarrollo bajo en emisiones de carbono y resiliente frente al cambio climático, ni tampoco incluía verdaderos compromisos cualitativos relacionados con la adopción de medidas de acción política.

Esta ausencia de información sobre las herramientas políticas a disposición de los Gobiernos ha implicado, fundamentalmente, que se haya perdido la oportunidad de realizar los profundos cambios que necesita la economía mundial, y además ha anulado en la práctica el objetivo de los 100.000 millones de dólares.

Tal y como ha señalado la Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC, Christiana Figueres, el compromiso de los 100.000 millones de dólares no debe considerarse el punto final de la lucha contra el cambio climático, ya que ésta exige una transformación económica y financiera de mucho mayor calado, cuantificada en billones de dólares: “100.000 millones de dólares son básicamente un impulso, y únicamente servirán para señalarnos el camino a seguir, porque sabemos que no necesitamos una financiación de 100.000 millones de dólares al año, sino de un billón al año, que es el volumen de fondos que debe movilizarse.”<sup>38</sup>

En consecuencia, las partes deberían valorar compromisos cualitativos alternativos que podrían incluir en el acuerdo de París. Deben considerarse distintas opciones en relación a la movilización de fondos, tanto públicos como privados y tanto a nivel nacional como internacional, tal y como establece el Cuadro 1F.1 a continuación.

**Cuadro 1F.1: ¿Qué compromisos de acción política debe reflejar el acuerdo de París?**

	<b>Financiación privada</b>	<b>Financiación pública</b>
<b>Medidas internacionales</b>	Ej. El acuerdo de París podría incluir un consenso sobre nuevos principios internacionales para la financiación responsable de la energía y la lucha contra el cambio climático; consulte la propuesta de los principios para la inversión responsable en energía y lucha contra el cambio climático (PRECI, por sus siglas en inglés) en el Cuadro 2 a continuación.	Ej. El acuerdo de París podría incluir compromisos para establecer mecanismos que generen financiación pública internacional, por ejemplo procedentes de los combustibles para el transporte marítimo.
<b>Medidas nacionales</b>	Ej. El acuerdo de París podría incorporar compromisos para eliminar los créditos a la exportación de carbón	Ej. El acuerdo de París podría incluir compromisos dirigidos a generar fondos públicos adicionales para financiar medidas para luchar contra el cambio climático (a nivel nacional en el caso de los países en desarrollo; parte en el extranjero en el caso de los países desarrollados), por ejemplo a través de impuestos sobre el carbono, las tasas sobre las transacciones financieras (TTF) y eliminando las subvenciones a los combustibles fósiles

## La elección de Oxfam

Oxfam considera que el acuerdo de París debería incluir nuevos compromisos de acción política (tanto a nivel nacional como internacional) que establezcan fuentes nuevas e innovadoras de financiación pública para luchar contra el cambio climático, nuevos principios o normas para regir los flujos de financiación privada dirigidos a la energía, así como las inversiones relacionadas con el cambio climático.

Durante mucho tiempo, Oxfam ha hecho campaña en favor de que se establezcan fuentes nuevas e innovadoras de financiación pública tanto a nivel nacional como internacional. Estos mecanismos pueden contribuir a evitar el alarmante trasvase de AOD a la financiación para luchar contra el cambio climático, así como a proporcionar mayor fiabilidad y previsibilidad a los flujos de financiación destinados a los países receptores.

Desde el pasado año se han producido importantes avances que han revitalizado el debate sobre las fuentes de financiación alternativas. Muchos países han puesto en marcha mecanismos de financiación nuevos e innovadores a nivel nacional. El Cuadro 1E.2, a continuación, enumera algunas de las principales propuestas, dónde se han aplicado y cuáles han sido sus avances.

El acuerdo de París debería incorporar un plan de acción dirigido a poner en marcha los mecanismos de financiación más prometedores a nivel nacional e internacional. Las partes deberían presentar sus propuestas en este ámbito como parte de los documentos que envíen sobre las previsiones de contribución definidas a nivel nacional a principios de 2015. Es posible que para cuando se celebre la Conferencia de Financiación para el Desarrollo en Adís Abeba en junio de 2015 se hayan producido más avances en este ámbito.

**Cuadro 1F.2: Nuevas fuentes de financiación pública**

	<b>Defensores</b>	<b>Estatus</b>	<b>Potencial en \$</b>
Fuentes innovadoras de financiación pública que los Gobiernos pueden aplicar unilateralmente y recaudar de forma colectiva.			
<p><b>Impuestos nacionales sobre el carbono</b> (generará una nueva fuente de ingresos para los presupuestos nacionales, a menos que los Gobiernos decidan otra cosa)</p>		<p>Muchos países y regiones<sup>39</sup> cuentan o prevén contar con impuestos sobre el carbono/ETS para generar ingresos para los presupuestos del Estado. Corea del Sur prevé reutilizar los ingresos obtenidos a través del régimen de intercambio de derechos de emisión (ETS, por sus siglas en inglés) para poner en marcha medidas nacionales para luchar contra el cambio climático a través de un Fondo Verde especial<sup>40</sup></p>	
<p><b>Ingresos de la subasta del Sistema de Comercio de la UE (ETS)</b> – incluyendo el régimen de intercambio de derechos de emisión de aviación de la UE (puede establecer una nueva fuente de ingresos independiente y distinta de los presupuestos nacionales)</p>	<p>Alemania, Finlandia, Lituania<sup>41</sup></p>	<p>Según los informes, el pasado año los países de la UE dedicaron el 87% de los ingresos obtenidos a través del ETS (3.000 millones de euros) a poner en marcha medidas para luchar contra el cambio climático tanto a nivel nacional como en otros países.<sup>42</sup></p> <p>Varios países han afirmado que destinan un porcentaje de estos ingresos a la financiación internacional para luchar contra el cambio climático en los países en desarrollo (ej. Finlandia y Dinamarca, el 50%; el Reino Unido el 39%, y Alemania, el 30%<sup>43</sup>).</p> <p>Sin embargo, hasta el momento sólo Alemania, Finlandia y Lituania han formalizado este trasvase de ingresos en sus presupuestos</p>	<p>Actualmente, los ingresos de la UE a través del ETS ascienden a 3.600 millones de euros anuales, una cifra que según las previsiones aumentará en los próximos años</p>
<p><b>Reorientar las subvenciones destinadas a los combustibles fósiles<sup>44</sup></b> (constituirá una nueva fuente de ingresos para los</p>	<p>Grupo Consultivo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre la financiación del cambio climático.</p>		<p>En 2011, los miembros de la OCDE dedicaron 80.000 millones de dólares a subvenciones al sector de los combustibles fósiles, y la tendencia</p>

presupuestos nacionales)	El G20 se ha comprometido a eliminar progresivamente las subvenciones, y los miembros del G20 han reconocido que ésta podría ser una manera de movilizar fondos para la lucha contra el cambio climático <sup>45</sup>		va en aumento <sup>46</sup>
<b>Condonación de la deuda, canjeando deuda por swaps climáticos</b> (los países acreedores acuerdan de forma unilateral renunciar al reembolso de los préstamos bilaterales. También podría funcionar para la deuda multilateral.)	PNUD	Estados Unidos canceló parte de la deuda, como parte de un pequeño porcentaje de su compromiso en el marco del mecanismo de "financiación rápida" <sup>47</sup>	Alrededor de 30.000 millones de dólares anuales. Durante el período del mecanismo de "financiación rápida", los pagos de los países en desarrollo al servicio de su deuda a largo plazo ascendieron al triple de los fondos comprometidos por el mecanismo de "financiación rápida" <sup>48</sup>
Fuentes innovadoras de financiación pública que dependen de acuerdos internacionales y se recaudan a nivel nacional			
<b>Tasa sobre las Transacciones Financieras (TTF)</b> coordinada a nivel internacional (podría establecerse también unilateralmente)	Francia	La TTF de Francia recauda alrededor de 700 millones de euros anuales, de los cuales un 10% se dedica a la financiación internacional para luchar contra el cambio climático y a la salud mundial <sup>49</sup> .	Aproximadamente 35 millones de euros anuales sólo de Francia
<b>Fijación de impuestos sobre el carbono para el transporte aéreo</b> (aplicados bien a través de una tasa sobre las emisiones de carbono o a través de subasta en un ETS)	UE <sup>50</sup> Grupo de PMA <sup>51</sup>	La Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) se comprometió, en octubre de 2013, a crear un mecanismo mundial de mercado dirigido a abordar las emisiones internacionales de la aviación para 2016, y a ponerlo en marcha en 2020	
<b>Fijación de impuestos sobre el carbono para el transporte internacional</b> (aplicados bien a través de una tasa sobre los carburantes o a través de su subasta en un ETS)	UE Grupo de PMA	Los avances en la creación de mecanismos de mercado se han estancado durante el pasado año, y en su lugar se ha puesto en marcha una norma para mejorar la eficiencia, sin fines recaudatorios <sup>52</sup>	

<p><b>Impuesto Daly-Correa<sup>53</sup></b> (aplicar un impuesto sobre cada barril de petróleo que se exporta a los países ricos; los Gobiernos de la OPEP recaudarían dicha tasa de los países importadores, y canalizarían los ingresos a través del Fondo Verde para el Clima)</p>	<p>Propuesto por Ecuador en Doha</p>	<p>Sigue siendo una propuesta. La idea se debatió durante la reunión de la OPEP celebrada el año pasado</p>	<p>Un impuesto del 3–5% podría recaudar hasta 80.000 millones de dólares al año. La idea inicial era que este impuesto sustituyera a otros sistemas de gravamen sobre las emisiones de carbono</p>
<p><b>Impuesto a las grandes empresas emisoras sobre la extracción de combustibles fósiles</b> (aplicado a través de una tasa recaudada por los Gobiernos de las empresas de petróleo/gas/carbón y canalizada a través de un mecanismo mundial para hacer frente a daños y pérdidas)</p>	<p>Nueva propuesta</p>	<p>No, aunque existe un impuesto similar para recaudar fondos destinados a un mecanismo de seguro para los vertidos de petróleo</p>	<p>Imponer a las 90 mayores empresas de combustibles fósiles una tasa de 2 dólares por tonelada de CO<sub>2</sub>e que emitan recaudaría alrededor de 50.000 millones de dólares anuales<sup>54</sup></p>

También deben realizarse nuevos compromisos para movilizar financiación privada. A nivel nacional, los países desarrollados pueden contribuir a canalizar los flujos internacionales de inversión privada, por ejemplo reformando las normas de los organismos de crédito a la exportación para no financiar proyectos basados en carbón con fondos públicos, y exigiendo a los actores financieros que sean transparentes en cuanto a la magnitud, la naturaleza y los impactos de sus inversiones en energías contaminantes.

La regulación pública de todos los países puede contribuir a canalizar la inversión extranjera directa para que ésta se oriente a apoyar (y no a obstaculizar) sus prioridades nacionales en términos de adaptación y mitigación. Para ello, es necesario generar un entorno atractivo para la inversión, y podría implicar que se legisle estableciendo objetivos para la eliminación progresiva del carbón, o implantando tarifas reguladas o cuotas a las energías renovables, además de ir eliminando de forma gradual, sensible y estratégica las subvenciones a los combustibles fósiles y de garantizar la puesta en marcha de medidas que protejan a las personas más pobres.<sup>55</sup>

También deben consensuarse medidas internacionales, por ejemplo un acuerdo sobre los principios para una financiación responsable de la energía y de la lucha contra el cambio climático (consultar el cuadro 2). Estos principios se convertirían en un código de conducta para regular todas inversiones privadas, y se aplicarían estrictamente a todas las inversiones privadas movilizadas en el marco de los calendarios nacionales de financiación, es decir, a todas las inversiones con apoyo público. Cualquier tipo de apoyo público al sector privado estará sujeto a su adhesión previa a criterios sociales y medioambientales.

## **Cuadro 2: Propuesta de Oxfam para los Principios de París para la inversión responsable en energía y lucha contra el cambio climático (PRECI, por sus siglas en inglés)**

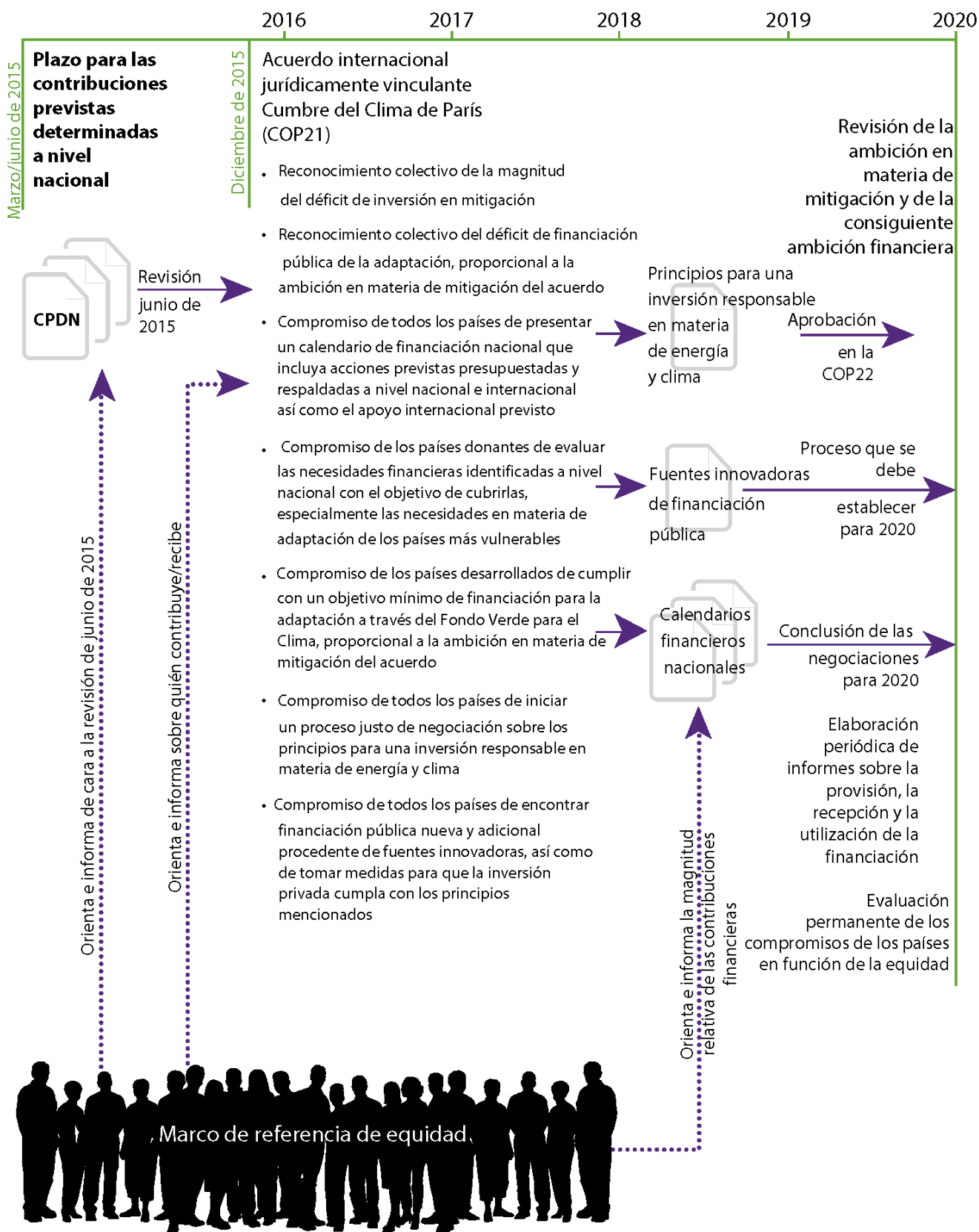
Estos principios deberían elaborarse a nivel internacional a través de un proceso inclusivo, multilateral y con una dimensión de género, que reuniría a Gobiernos, sector privado y sociedad civil, lo cual permitiría a los Gobiernos de los países en desarrollo y a la sociedad civil a expresar su punto de vista sobre la forma en que se orienta la inversión privada en sus países. Existen precedentes, como las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, acordadas por el Comité de seguridad alimentaria mundial (CSA) en Roma, o los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que utilizaron procesos similares en su elaboración y adopción. El proceso podría iniciarse en Lima y concluir en París, o bien iniciarse en París y finalizar uno o dos años después.

### ***Principios sugeridos***

1. Garantizar que la inversión sea coherente con los objetivos de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible.
2. Establecer salvaguardias sociales y medioambientales que se ajusten a las legislaciones nacionales y a las mejores prácticas internacionales (si no coinciden, las que ofrezcan mayores garantías), a fin de evitar impactos negativos como acaparamientos de tierra, vulneraciones de los derechos humanos, degradación de la biodiversidad y evasión y elusión fiscal, entre otros. Estas salvaguardias incluyen estándares internacionales como el consentimiento libre, previo e informado, las directrices de la OCDE, y los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y Derechos Humanos.
3. Garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de la financiación (ej. que ésta no se canaliza a través de paraísos fiscales, y que tanto la titularidad de los beneficiarios finales como la transparencia de los ingresos estén claros).
4. Establecer y aplicar una lista de exclusión de proyectos que no deban ser financiados, prohibiendo por ejemplo la financiación directa o indirecta de proyectos contaminantes de combustibles fósiles en países en desarrollo que no cumplan con las salvaguardias sociales y medioambientales, que no cuenten con evaluaciones de impacto sólidas o que no sean compatibles con la trayectoria de un país en cuanto al porcentaje de reducción de emisiones que le corresponda, o en el que existan alternativas más favorables a la población que vive en la pobreza.
5. Evaluar e informar sobre el posible coste de las inversiones en toda su duración, así como sobre la magnitud y la distribución de los riesgos de todas las inversiones, a fin de garantizar su equidad y evitar que ni el país receptor ni su población terminen incurriendo en costes adicionales imprevistos.



**Un resumen: Las principales recomendaciones de Oxfam sobre la financiación en el acuerdo de París, de un vistazo.**



## 2 LAS CIFRAS

Tal y como se expone en el epígrafe C de la sección 1, la decisión sobre el volumen de financiación prometida en los acuerdos de Copenhague/Cancún (100.000 millones de dólares) se caracteriza por graves deficiencias en su adopción, ya que se calculó en función de estimaciones descendentes (*top-down*) y de criterios políticos. Oxfam propone que los compromisos cuantitativos en el marco del sistema post 2020 se basen, en cambio, en una combinación de estimaciones descendentes (*top-down*) basadas en criterios científicos y de las estimaciones incluidas en planes nacionales concretos de cada país: las primeras servirían para orientar los objetivos colectivos incluidos en el acuerdo internacional, y las segundas para calcular el volumen de financiación a aportar en el marco de los calendarios nacionales de financiación de cada país.

Este capítulo hace una valoración del posible volumen de fondos (las cifras) que debería reflejar el acuerdo internacional, y que podrían ser necesarios en el marco de los calendarios de financiación y los planes de acción a nivel nacional.

### A. MITIGACIÓN

#### **Magnitud del objetivo colectivo de financiación para la mitigación**

El cálculo de las necesidades de financiación internacional para la mitigación del cambio climático plantea una serie de preguntas y de problemas metodológicos. Como se expone en el cuadro 3 a continuación, el primer reto consiste en identificar un sistema adecuado para cuantificar las necesidades de financiación para la mitigación. Para la elaboración del presente informe, Oxfam encargó al Stockholm Environment Institute (SEI) que recopilara y evaluara las actuales estimaciones de la inversión necesaria para avanzar en el cumplimiento del objetivo de limitar el incremento del calentamiento global a 2°C.<sup>56</sup> Esta revisión se centra en el análisis de los siguientes estudios:

- McCollum et al. (2013), que presenta los resultados de cinco equipos de modelización distintos, todos ellos incluidos en el Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés);
- La Evaluación Mundial de la Energía (*Global Energy Assessment*), que presenta los resultados del modelo MESSAGE de Riahi et al. (2012) (GEA, 2012, Capítulo 17), incluidos en el Quinto Informe de evaluación del IPCC;
- El informe *Perspectivas sobre tecnología energética 2012* de la Agencia Internacional de la Energía (AIE, 2012), que no está incluido en el Quinto Informe de evaluación del IPCC; y
- El informe de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) *World Energy Investment Outlook*, 2014, que no está incluido en el V Informe de evaluación del IPCC, y que aporta detalles sobre los requisitos de inversión asociados a los escenarios presentados en el informe de la AIE *World Energy Outlook 2013*.

### **Cuadro 3: ¿Qué habría que cuantificar?**

El primer problema a la hora de calcular las necesidades totales de financiación es la proliferación de distintos sistemas de medición y de conceptos en los estudios sobre el tema. Las partes deben considerar tres grupos de opciones a la hora de determinar cuál es el sistema de cuantificación más adecuado para que sea la referencia del acuerdo post 2020.

#### ***Inversión suplementaria frente a la inversión total***

Para calcular la inversión suplementaria, hay que restar la inversión que habría si la situación se mantiene como hasta ahora de la inversión total de capital. Así, la inversión suplementaria indica el esfuerzo adicional necesario y está vinculada a las disposiciones de la CMNUCC que exigen que se financien los “costes suplementarios convenidos” de las medidas de reducción de las emisiones de carbono en los países en desarrollo. Sin embargo, en la práctica ha resultado tremendamente difícil demostrar cuál hubiera sido el nivel de inversión en caso de que no hubiesen existido intervenciones políticas para luchar contra el cambio climático. Por el contrario, el total de inversiones específicamente destinadas a la mitigación del cambio climático resulta mucho más fácil de cuantificar y evaluar.

#### ***Inversiones específicamente destinadas a cambio climático frente a inversiones netas relacionadas con el cambio climático***

Otra cuestión que hay que valorar es si centrarse en las inversiones brutas específicamente destinadas al cambio climático (o a la adaptación o a la mitigación), sobre todo en energías renovables y eficiencia energética, o bien en las inversiones netas relacionadas con el cambio climático, que tratan de tener en cuenta las inversiones en combustibles fósiles que se ha evitado realizar. Si bien estas últimas podrían reflejar mejor los costes finales para la economía, es dudable que lo que se ahorre en términos de inversiones no realizadas se vaya a canalizar en todos los casos hacia soluciones bajas en emisiones de carbono. Por ejemplo, es bastante improbable que la disminución de las inversiones en el suministro y distribución de combustibles fósiles se traduzcan en un aumento de la inversión en el suministro de energías renovables, ya que tanto los inversores como los productos pueden diferir sustancialmente.

#### ***Coste total a lo largo del tiempo frente a la inversión inicial***

Los costes suplementarios tienen en cuenta las diferencias en los gastos operativos y de combustible, además de las inversiones iniciales suplementarias. De nuevo, si bien los costes suplementarios pueden reflejar mejor los beneficios que se obtendrían en un futuro bajo en emisiones de carbono (con unos costes suplementarios generalmente bastante inferiores a las inversiones, reflejando el ahorro de combustible al pasar de los combustibles fósiles a las renovables), cabe preguntarse en qué medida este ahorro se canalizará hacia inversiones específicamente orientadas hacia la mitigación del cambio climático. Es más, este ahorro no cambia el volumen de inversión de capital necesario para hacer frente al desafío mundial en términos de mitigación, para cuya movilización se requiere un esfuerzo adicional pleno, y que consiste en iniciativas para superar los obstáculos financieros, tecnológicos, políticos y sociales. Los países en desarrollo tienen derecho a recibir financiación de los países desarrollados para hacer frente a este esfuerzo adicional, en el marco de un sistema de reparto equitativo de la responsabilidad mundial de luchar contra el cambio climático.

El presente informe analiza detalladamente las actuales estimaciones del total de necesidades de inversión para la mitigación del cambio climático, de acuerdo con el objetivo de evitar que el calentamiento global llegue a 2°C, así como la diferencia entre las necesidades previstas y las actuales inversiones específicamente destinadas

a la mitigación del cambio climático, con la premisa de que este sistema de medición es el que más fácilmente puede utilizarse como referencia para evaluar los avances en la CMNUCC.

El cuadro 2.1 muestra los resultados de ocho modelos, incluyendo los cuatro estudios mencionados anteriormente, y revela que las necesidades de inversión para la mitigación del cambio climático oscilan entre 363.000 millones de dólares y 2,4 billones de dólares para los próximos 20-30 años. El cuadro no incluye la inversión total necesaria en el sector de la silvicultura, que según los cálculos del Foro Económico Mundial (2013) asciende a 104.000 millones de dólares al año.

**Cuadro 2.1: Total de inversión anual necesaria en distintos escenarios de reducción de las emisiones de carbono, media entre los años incluidos (dólares americanos<sub>2010</sub> miles de millones/año)**

	<b>Años incluidos</b>	<b>Diferencia entre las emisiones de referencia y las de un escenario de reducción de las emisiones de carbono, 2030 (Gt CO<sub>2</sub>)<sup>1</sup></b>	<b>Energía eléctrica con bajas emisiones de carbono<sup>2</sup> (A)</b>	<b>Eficiencia<sup>3</sup> (B)</b>	<b>Otras inversiones dirigidas específicamente al cambio climático<sup>4</sup> (O)</b>	<b>Total de inversiones dirigidas específicamente al cambio climático (C=A+B+O)</b>
<b>Modelo IMAGE (McCollum et al. 2013)</b>	2010–30	9,5	291	49	41	<b>381</b>
<b>Modelo MESSAGE (McCollum et al. 2013)</b>	2010–30	13,0	215	81	67	<b>363</b>
<b>Modelo TIAM-ECN (McCollum et al. 2013)</b>	2010–30	13,1	329	61	40	<b>430</b>
<b>Modelo REMIND (McCollum et al. 2013)</b>	2010–30	15,3	544	169	57	<b>770</b>
<b>WEIO (AIE 2014b)</b>	2014–35	15,7	527	717	42	<b>1286</b>
<b>ETP (AIE 2012)</b>	2010–30	19,0	427	1975	No incluido	<b>2402</b>
<b>GEA (2012)</b>	2010–30	23,6	264	181	No incluido	<b>445</b>
<b>Modelo WITCH (McCollum et al. 2013)</b>	2010–30	24,8	796	222	122	<b>1140</b>

1. Sólo se incluyen las reducciones de emisiones de CO<sub>2</sub> de los combustibles fósiles y de la industria.

2. La energía eléctrica con bajas emisiones de carbono incluye centrales eléctricas que utilizan energía nuclear, renovables y combustibles fósiles con tecnología CAC (aunque no es posible separar la tecnología CAC de la energía de los combustibles fósiles en el segundo estudio, el MESSAGE). Quedan excluidas el resto de inversiones en centrales eléctricas que utilizan combustibles fósiles.

3. Esta columna representa las inversiones rentables en términos de demanda. En el caso del WEIO, esta columna también incluye a los vehículos eléctricos. Normalmente, las estimaciones de la rentabilidad de la inversión se refieren únicamente a los incrementos, no al total.

4 Los estudios difieren enormemente en su forma de valorar, categorizar e informar sobre otros tipos de inversión. Otras inversiones dirigidas específicamente al cambio climático pueden incluir una combinación de inversiones en biocombustibles, extracción de uranio e I+D.

Al comparar estos niveles de financiación necesaria con el total de las inversiones actuales destinadas específicamente a la mitigación del cambio climático, el considerable déficit de financiación resulta evidente. El estudio más exhaustivo de los actuales flujos de inversión, elaborado por la Climate Policy Initiative (CPI), calcula que la inversión anual para la mitigación del cambio climático en 2012 ascendió a 337.000 millones de dólares.<sup>57</sup> Del total de los flujos de financiación para luchar contra el cambio climático, tanto para la adaptación como para la mitigación, la inmensa mayoría (el 94%) se dirigió a actividades de mitigación, tuvo su origen en el país en el que se invirtió (el 76%), procedía del sector privado (62%) y se dedicó a financiar la generación de energía libre de combustibles fósiles (74%).

La CPI calcula que el flujo total de inversión en mitigación Norte-Sur, incluyendo los fondos privados, ascendió a 40.000 millones de dólares.<sup>58</sup>

Para calcular el actual nivel de inversión total en mitigación del cambio climático, tomamos la cifra total estimada por la CPI para mitigación (337.000 millones de dólares). Sin embargo, los datos de la CPI sólo incluyen las inversiones públicas (no las privadas) en eficiencia energética, que ascienden a 32.000 millones de dólares americanos. Por lo tanto, a fin de ofrecer una visión más amplia de la financiación actual, utilizamos también las estimaciones de la AIE (2014b) sobre inversiones en eficiencia energética en 2013, que ascienden a 130.000 millones de dólares (contando inversión pública y privada). Así, estimamos que la inversión total anual dedicada específicamente a la mitigación del cambio climático asciende a aproximadamente 435.000 millones de dólares.

El cuadro 2.2, a continuación, compara las estimaciones más recientes de los actuales flujos de inversión (tanto de la CPI como de la AIE) con las necesidades de inversión previstas para cumplir con el objetivo de limitar el calentamiento global a 2°C.

**Cuadro 2.2: Necesidades de inversión para luchar contra el cambio climático a nivel mundial, total anual (media de los próximos 15-20 años), comparadas con los actuales niveles de inversión (miles de millones de dólares<sub>2010</sub> al año).**

Las necesidades previstas están extraídas del informe de la AIE (2014a), en el caso de la energía, y del Foro Económico Mundial (2013) en el caso del sector de la silvicultura. Las cantidades entre paréntesis representan las mayores y menores estimaciones de los estudios analizados (como se indica con anterioridad). Las previsiones de rentabilidad de las inversiones no son las mismas que las del cuadro 2.1, ya que se han sustituido por las necesidades de inversión suplementaria.

	<b>Total de energía eléctrica baja en emisiones de carbono</b>	<b>Rentabilidad suplementaria<sup>2</sup></b>	<b>Total de inversiones en el sector forestal y otras inversiones específicamente dirigidas al cambio climático<sup>3</sup></b>	<b>Combinación de inversiones dirigidas específicamente al cambio climático<sup>4</sup></b>
Actual <sup>1</sup>	262	130	43	435
Media de las necesidades anuales de inversión previstas (hasta 2030–35)	527 (215–796)	350 (34–520)	146 (104–226)	1,023 (448–1.195)
Aumento de la financiación necesario	265 (-47–534)	220 (-96–390)	103 (61–183)	588 (13–760)
En % (redondeado)	100% (-20–200%)	170% (-70–300%)	240% (140–430%)	140% (0–170%)

1. Como se ha explicado anteriormente, hemos utilizado dos fuentes para calcular el actual nivel de inversión. Hemos extraído los datos sobre los flujos de inversión dirigidos a la energía eléctrica baja en emisiones de carbono, al sector de la silvicultura y sobre otros flujos de inversión de Buchner et al. (2013), con datos de 2011 y 2012. Hemos obtenido los datos sobre el aumento de la rentabilidad de las inversiones de la AIE (2014b), en base a datos de 2013.

2. Todas las previsiones sobre rentabilidad de las inversiones se contabilizan como incrementos de las necesidades de inversión, debido a las limitaciones de las inversiones totales debatidas en el documento de debate del SEI.

3. La inversión actual resulta de combinar la categoría de biocombustibles con otras categorías de medidas de mitigación de Buchner et al. (2013). La inversión prevista resulta de combinar las necesidades de inversión estimadas para el sector forestal por el Foro Económico Mundial (2013) (104.000 millones de dólares anuales) con las estimaciones del resto de inversiones dirigidas específicamente a la lucha contra el cambio climático del cuadro 2.1.

4. La columna de “Combinación de inversiones dirigidas específicamente al cambio climático” representa la suma de las tres columnas anteriores. Los rangos representan las mayores y menores sumas de los ocho escenarios analizados. El valor de dichos rangos no coincide necesariamente con la suma de los valores que aparecen en los rangos indicados en las tres columnas a la izquierda. Por ejemplo, la cifra más alta del rango de la media de las necesidades anuales de inversión previstas (1.195.000 millones de dólares) refleja los resultados del modelo WITCH (más el sector forestal), mientras que la cifra más elevada del rango de la rentabilidad suplementaria (520.000 millones de dólares anuales) está extraída del estudio ETP.

Con estas premisas, la conclusión a la que pueden llegar las partes es que el régimen climático post 2020 debería aspirar a movilizar inversiones adicionales específicamente dirigidas a la mitigación del cambio climático por valor de varios cientos de miles de millones de dólares anuales, y posiblemente hasta de medio billón de dólares, durante los próximos 15–20 años.

Al analizar el desglose regional de estas inversiones, parece claro que la mayor parte de ellas son necesarias en los países en desarrollo. El cuadro 2.4 muestra la posible

magnitud del déficit de financiación en los países que no pertenecen a la OCDE, de acuerdo con las estimaciones de la CPI sobre los flujos actuales, así como con los cálculos de la AIE sobre los flujos de inversión necesarios, representando el 60% del total global.

**Cuadro 2.3: Necesidades anuales de inversión dirigida específicamente a luchar contra el cambio climático en los países que no pertenecen a la OCDE (media de los próximos 15–20 años) comparadas con los actuales niveles de inversión (miles de millones de dólares americanos de 2010 al año).**

	Total de energía eléctrica baja en emisiones de carbono	Rentabilidad suplementaria	Total de inversiones en el sector forestal y otras inversiones específicamente dirigidas al cambio climático <sup>2</sup>	Combinación de inversiones dirigidas específicamente al cambio climático	De las cuales, Norte–Sur
Actual <sup>1</sup>			(información limitada) 180	180	40
Media de las necesidades anuales de inversión previstas (hasta 2030/35, AIE 2014b y WEF 2013)	296	205	120	621	?
Aumento de la financiación necesario	(información limitada)			441	?
En %	(información limitada)			250%	?

1. Los datos sobre la inversión actual en los países que no pertenecen a la OCDE están extraídos de Buchner et al. (2013), que, como se ha mencionado anteriormente, no incluye las inversiones privadas en eficiencia energética. La AIE (2014b) no ofrece datos desglosados sobre el actual nivel de inversión en los países que no pertenecen a la OCDE.

2. Los datos sobre las necesidades de inversión previstas en el sector forestal están extraídos de WEF (2013), y asignan el total de las necesidades de inversión a los países de la OCDE (104.000 millones de dólares al año). El resto (16.000 millones de dólares al año) son necesidades de inversión relacionadas con los combustibles, con datos extraídos de la AIE (2014b).

Cubrir estas necesidades de inversión de los países en desarrollo es fundamental para impulsar la ambición del régimen climático post 2020. Para alcanzar dicho objetivo, es necesario que se incrementen considerablemente las inversiones específicamente dirigidas a luchar contra el cambio climático, especialmente en forma de transferencias Norte – Sur. Si bien para obtener una visión más amplia es necesario analizar las necesidades *totales* de inversión en cambio climático, que además son más fáciles de cuantificar y seguir (excepto en lo relativo a la eficiencia energética), las políticas, medidas y financiación nuevas y adicionales deben impulsar los flujos de inversión en cambio climático *suplementarios* los que.

Promover una mayor inversión (y, lo que es más importante, un equilibrio adecuado entre instrumentos públicos y privados para hacerlo) depende de una comprensión en mucha mayor profundidad de las necesidades de financiación en los distintos contextos de cada uno de los países en desarrollo. Por esta razón es esencial que, en



la medida de lo posible, el sistema post 2020 base sus compromisos de provisión y movilización de fondos para financiar la mitigación del cambio climático en los países en desarrollo en evaluaciones ascendentes (*bottom-up*) elaboradas en cada uno de los países.

### Magnitud de las necesidades de financiación a nivel nacional

De los estudios a nivel mundial, sólo los estudios de la AIE ofrecen previsiones de inversión de los países en desarrollo desglosadas a nivel nacional, aunque sólo con datos de China, India y Brasil (AIE, 2014). Más allá de estas estimaciones nacionales, las estimaciones del resto de países en desarrollo están incluidas en las estimaciones generales a nivel regional, como muestra el cuadro 2.4.

**Cuadro 2.4: Media anual de las necesidades de inversión a nivel nacional y regional (dólares estadounidenses de 2010) para inversiones específicamente dirigidas a luchar contra el cambio climático (total de energía eléctrica baja en emisiones de carbono y de biocombustibles, rentabilidad suplementaria).**

Todas las estimaciones están extraídas de AIE 2014b. No incluyen las inversiones en el sector forestal, ya que las cifras del WEF no están desglosadas por país.

Inversiones específicamente dirigidas a luchar contra el cambio climático (miles de millones de dólares, AIE 2014b)				Inversiones no realizadas (miles de millones de dólares, AIE 2014b)			
	<i>Energía eléctrica baja en emisiones de carbono</i>	<i>Rentabilidad</i>	<i>Biocombustibles</i>	<i>Energía eléctrica a partir de combustibles fósiles (incluye transmisión y distribución)</i>	<i>Exploración y producción de combustibles fósiles</i>	<i>Total de inversiones no realizadas</i>	<i>Total como porcentaje de las inversiones específicamente dirigidas al cambio climático</i>
China	116	86	4	-18	-17	-35	17%
India	50	27	1	-5	-3	-8	10%
Brasil	13	13	7	-3	-14	-17	52%
Sudeste Asiático	20	17	2	-10	-5	-14	36%
África	21	15	0	-7	-19	-26	71%
Otros países América Latina	10	12	1	-2	-11	-13	55%

Apenas existen estimaciones ascendentes directamente comparables de las necesidades nacionales de financiación para la mitigación que permitan extraer conclusiones sobre la magnitud de las necesidades de financiación a nivel nacional sobre las que basar la elaboración de los calendarios nacionales de financiación, los cuales vertebrarían las contribuciones de los países en desarrollo en el marco del nuevo acuerdo.

Olbrisch et al. (2011) recopila un listado de dichos estudios sobre algunos países,<sup>59</sup> que se enumeran en el cuadro 2.5. Cabe señalar que las previsiones para China e India son bastante similares a las planteadas por el informe de la AIE (2014).



**Cuadro 2.5: Media anual de las necesidades de inversión a nivel nacional a partir de distintos estudios, recogidos por Olbrisch et al. (2011)**

Estimaciones totales por país	Años	Miles de millones	Moneda	Fuente
China	2010–2030	175	Euros	McKinsey & Company (2009) Project Catalyst
India	2010–2030	49	Dólares	McKinsey & Company (2009) Project Catalyst
Indonesia	2020	4,3	Dólares	Regional Economics of Climate Change (RECCS), ADB 2009
Filipinas	2020	1,6	Dólares	Regional Economics of Climate Change (RECCS), ADB 2009
<b>Estimaciones por sector</b>				
Indonesia	2009–2020	1	Dólares	Proyecto NEEDS: Energía, transporte, procesos industriales, agricultura, silvicultura, deshechos, turba
Nigeria	2010–2020	1,3	Dólares	Proyecto NEEDS: Sector energético (25% de la reducción de emisiones), forestación, agrosilvicultura
Filipinas	2008–2030	1,3	Dólares	Proyecto NEEDS: sólo energía

Oxfam ha encargado un análisis tanto de las actuales inversiones y necesidades en términos de desarrollo bajo en emisiones de carbono como de las inversiones posibles o planeadas para el futuro en una serie de países en desarrollo.<sup>60</sup> Los resultados tienen ciertas limitaciones, debido a las distintas metodologías, alcance y exhaustividad de las estimaciones analizadas, pero muestran una visión general de las necesidades en este ámbito, así como de las medidas concretas de reducción de las emisiones de carbono que la satisfacción de dichas necesidades podría poner en marcha.

#### **Cuadro 4: Ejemplos de necesidades de financiación en distintos países**

**Sudáfrica:** Las medidas para luchar contra el cambio climático en Sudáfrica se basan en el National Climate Change Response Paper (NCCRP), que aborda ámbitos como las energías renovables, la eficiencia energética y el transporte. El déficit de financiación identificado por el NCCRP asciende a 30.000 millones de dólares en el sector de los transportes y a al menos 45.000 millones de dólares en el sector de la energía. Está previsto añadir 17,8GW de capacidad energética de renovables para 2030, con 3,7GW de capacidad añadida ya en marcha, y un nivel de inversión total de 12.000 millones de dólares.

**Etiopía:** El Plan de Crecimiento y Transformación (GTP, por sus siglas en inglés) para el período 2015–20 se centra tanto en el desarrollo resiliente al clima como en el desarrollo bajo en emisiones de carbono, con iniciativas como, entre otras, ampliar la generación eléctrica de fuentes de energía renovables para consumo nacional y regional, avanzar hacia tecnologías con mayor eficiencia energética y proteger y restablecer los bosques y sus servicios económicos y ecosistémicos, como el almacenamiento de carbono. Actualmente, el Gobierno de Etiopía destina 7.500 millones de dólares a iniciativas medioambientales y climáticas. Se prevé que los costes de funcionamiento y las inversiones totales necesarias sólo para implementar la Estrategia para la Economía Verde ascenderán a aproximadamente 50.000 millones de dólares en los próximos cinco años (aún no se ha cuantificado el coste de poner en marcha la estrategia de resiliencia frente al cambio climático). La mitad de esta cantidad deberá proceder de actores financieros de fuera del país.

**Perú:** Las medidas de mitigación están basadas en el *Plan de medidas para luchar contra el cambio climático* (PlanCC), que identifica 77 medidas en el marco de distintos escenarios de mitigación hasta 2050. En un “escenario sostenible”, en el que en 2050 Perú habría reducido sus emisiones a la mitad respecto al nivel actual, se necesitaría una inversión total de capital de 54.000 millones de soles (aproximadamente 18.000 millones de dólares) para poner en marcha medidas en el sector de la energía, centrándose en las energías renovables y en el sector del transporte. Ya se han aplicado algunas medidas, con 550MW en proyectos de energías renovables por valor de 1.100 millones de dólares, cuyo cierre financiero tuvo lugar en 2012.

**Indonesia:** Las medidas de mitigación hasta 2029 se basan en la hoja de ruta sectorial sobre cambio climático de Indonesia (ICCSR, por sus siglas en inglés), y que abarca sectores que van desde la energía, la industria, el transporte, la silvicultura y los desechos hasta una serie de sectores relacionados con la adaptación. Otro de sus objetivos es ofrecer directrices políticas para que el país pueda cumplir el compromiso realizado en Cancún de reducir sus emisiones en un 26% respecto a las emisiones de referencia en 2020 en caso de que siguieran como hasta ahora, cifra que podría alcanzar el 41% en función de la disponibilidad de financiación internacional. La hoja de ruta cifra el déficit de financiación para las medidas planteadas en 68.600 millones de dólares; la mayor parte de este déficit (aproximadamente 63.000 millones de dólares) se encuentra en el sector de la energía.

Una de las conclusiones que se pueden extraer de este análisis es que casi ningún o ningún país ha identificado todavía sus necesidades de financiación concretas. Asimismo, no está claro el volumen de financiación pública necesaria para estimular flujos adicionales de financiación privada, más allá del impacto que podrían tener las políticas y la legislación sobre cambio climático a nivel nacional. Finalmente, sólo es posible determinar con precisión la naturaleza exacta de los niveles, tipos, instrumentos y canales de financiación a través de evaluaciones ascendentes a nivel nacional.

De hecho, a pesar de que en los últimos años muchos países han realizado grandes avances en términos de planificación de políticas para un desarrollo bajo en emisiones de carbono, además de las analizadas por Oxfam, la identificación de las necesidades estratégicas de financiación para poner en marcha dichas políticas sigue sin estar a la altura. La puesta en marcha de un proceso, como el planteado en el presente informe, con el objetivo de elaborar calendarios nacionales de financiación en el contexto del nuevo acuerdo contribuiría a abordar este reto.

## **La elección de Oxfam sobre el volumen de financiación para la mitigación del cambio climático**

Oxfam propone que el acuerdo internacional jurídicamente vinculante incluya:

- Un reconocimiento colectivo de que la magnitud del déficit entre el total de las actuales inversiones dirigidas específicamente a la mitigación del cambio climático y las necesidades de financiación para cumplir con el objetivo de limitar el calentamiento global a 2°C ascienden a varios cientos de miles de millones de dólares al año durante los próximos 15-20 años, pudiendo incluso superar el medio billón de dólares al año;
- Un reconocimiento colectivo de que la mayor parte de las inversiones necesarias para reducir este déficit debe dirigirse a los países en desarrollo que no pertenecen a la OCDE, y de que, si bien las medidas nacionales para luchar contra el cambio climático en los países en desarrollo que no pertenecen a la OCDE desempeñarán un papel importante a la hora de

canalizar los flujos de financiación, la financiación internacional para luchar contra el cambio climático seguirá siendo fundamental;

- Disposiciones para que los países susceptibles de recibir financiación internacional para la mitigación del cambio climático presenten planes nacionales de financiación entre 2015 y 2020, detallando el porcentaje de las necesidades de financiación que podrían financiar a nivel nacional y el volumen del resto de fondos necesarios que tendrían que financiarse con fondos internacionales para la mitigación, procedentes de una combinación de fuentes públicas y privadas;
- Un compromiso por parte de los países que deben contribuir a la financiación internacional para la mitigación del cambio climático, en virtud del porcentaje que les corresponde en el marco del esfuerzo global de mitigación. Los detalles de este compromiso se establecerían inicialmente entre 2015 y 2020, y se mantendrían de forma constante a partir de 2020 en países que cuenten con calendarios de financiación para luchar contra el cambio climático.

## B. ADAPTACIÓN

### **Magnitud del objetivo colectivo de financiación pública para la adaptación al cambio climático**

En los últimos 5-10 años se han elaborado, con distintas metodologías, una serie de estimaciones descendentes de las necesidades de financiación para la adaptación al cambio climático. En base a dichas estimaciones, se considera que el volumen de fondos públicos para la financiación de la adaptación asciende a, al menos, 100.000 millones de dólares anuales hasta la mitad del presente siglo.<sup>61</sup>

Una lección importante de las estimaciones descendentes más recientes y a largo plazo es que el volumen de fondos necesario para financiar las iniciativas de adaptación al cambio climático se ve influido por el grado de ambición de los objetivos y esfuerzos mundiales en materia de mitigación. Uno de los estudios más recientes y exhaustivos, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), prevé que en 2050 los costes anuales de adaptación tan sólo en los países en desarrollo de África subsahariana ascenderán a 67.000 millones de dólares anuales en la década de 2050, en un contexto en el que el calentamiento global se limite a un máximo de 2°C; en caso de que el calentamiento global supere los 3,5°C, esta cifra llegaría a 110.000 millones de dólares. Si el aumento de temperatura superase los 4°C, los costes podrían alcanzar los 180.000 dólares anuales para la década de 2050, y se incrementarían en cientos de miles de millones de dólares en cualquier escenario durante la segunda mitad del siglo.<sup>62</sup> Por esta razón, cualquier objetivo colectivo de financiación de la adaptación al cambio climático que se incluya en el acuerdo internacional debe estar vinculado al nivel de ambición de dicho acuerdo en términos de mitigación, tal y como propone actualmente el Grupo Africano.<sup>63</sup>

No cabe duda de que existe un considerable déficit de financiación entre unos costes de esta magnitud y los actuales flujos de financiación dirigidos a la adaptación al cambio climático. Oxfam calcula que el actual gasto anual en adaptación en África subsahariana (incluyendo tanto los recursos domésticos comprometidos por los propios Gobiernos como los flujos internacionales de financiación para luchar contra el cambio climático) asciende a aproximadamente 6.490 millones de dólares.<sup>64</sup> Esto

implica que, para que siga siendo posible limitar el calentamiento a 2°C, el acuerdo internacional post 2020 debería incrementar la financiación anual de la adaptación al cambio climático de los países de África subsahariana en 62.000 millones de dólares más; esta cifra ascendería a 105.000 millones de dólares en el marco de un acuerdo que asuma el riesgo de que la temperatura aumente por encima de los 3,5°C.

Sin embargo, estas cifras son sólo para África subsahariana. Otros países vulnerables, especialmente los PMA y los pequeños Estados insulares en desarrollo que no se encuentran en el continente africano esperan, con razón, recibir financiación para la adaptación al cambio climático.

No obstante, es importante reconocer que estas metodologías descendentes plantean algunos problemas, ya que se basan en una serie de supuestos que pueden generar unos resultados bastante inciertos. Como indica el Banco Mundial, “calcular los costes mundiales de la adaptación sigue siendo un problema complejo, que exige previsiones del crecimiento económico, de los cambios estructurales, del cambio climático, del comportamiento humano y de las inversiones de los Gobiernos a 40 años vista... [con] considerables presuposiciones y simplificaciones, que en cierta medida sesgan las estimaciones”.<sup>65</sup>

En consecuencia, incluso las estimaciones más complejas y sofisticadas parecen coincidir cada vez menos con los costes identificados por los países a través de un enfoque ascendente, como se explica en el cuadro 5.

#### **Cuadro 5: Las actuales estimaciones descendentes de los costes de la adaptación al cambio climático no coinciden con la realidad de los países**

Una de las estimaciones descendentes más recientes y exhaustivas de los costes de la adaptación al cambio climático en África, basada en el Modelo de integrado de evaluación AD-RICE, prevé que las necesidades anuales de financiación de los países en desarrollo de África subsahariana hasta la década de 2020 ascenderán a aproximadamente el 0,44% del PIB<sup>66</sup> o, actualmente, a aproximadamente 88.140 millones de dólares en Uganda y 188.340 millones de dólares en Etiopía.

Un método descendente alternativo del Banco Mundial indica que los costes medios en África subsahariana entre 2010–19 supondrán aproximadamente entre el 0,6% y el 0,7% del PIB<sup>67</sup> o, actualmente, alrededor de 130.200 millones de dólares en Uganda y 278.340 millones de dólares en Etiopía.

Sin embargo, estas estimaciones descendentes no coinciden con las evaluaciones nacionales concretas realizadas en ambos países, que han tomado medidas proactivas en la planificación de la lucha contra el cambio climático. En Uganda, la política de cambio climático incluye un plan de ejecución presupuestado que sitúa los costes adicionales de la adaptación por encima de los 3.800 millones de dólares para los próximos 15 años, es decir, 258 millones de dólares anuales (una cifra que como mínimo duplica la indicada por las estimaciones descendentes).<sup>68</sup>

El caso de Etiopía es aún más llamativo. El coste de aplicar la estrategia de la economía verde resiliente al cambio climático de Etiopía (*Climate-Resilient Green Economy strategy*) asciende a 7.500 millones de dólares anuales.<sup>69</sup> Aunque esta estrategia no desglosa los costes entre adaptación y mitigación, un estudio independiente calcula que los costes se situarían entre 800 y 2.800 millones de dólares anuales.<sup>70</sup> La estimación descendente de los costes de la adaptación en Etiopía del propio Banco Mundial indica que serán necesarios entre 1.220 y 5.840 millones de dólares.<sup>71</sup>

Es más, el nivel de gasto nacional destinado por los propios Gobiernos de los países en desarrollo a la adaptación parece confirmar estas estimaciones ascendentes. Oxfam

calcula que, en 2011-2012, el Gobierno de Etiopía invirtió 306 millones de dólares de sus recursos nacionales en iniciativas de adaptación al cambio climático, una cifra bastante superior a las necesidades previstas por las estimaciones descendentes.<sup>72</sup>

Etiopía no es el único país que invierte un considerable porcentaje de sus recursos nacionales en satisfacer las necesidades de financiación para la adaptación al cambio climático. Oxfam calcula que en 2012, Filipinas y Nepal invirtieron 539 millones y 91,4 millones de dólares respectivamente, unas cantidades muy por encima de las indicadas por las estimaciones descendentes para esos países. Bangladesh calcula que dedica más del 1% de su PIB a financiar medidas para luchar contra el cambio climático; el 90% de esos fondos se destinan a medidas de adaptación.<sup>73</sup>

Dado que es poco probable que los Gobiernos de los países en desarrollo, cuyos presupuestos son ya limitados, dediquen más recursos de los debidos a financiar iniciativas de adaptación al cambio climático, estas cifras demuestran las deficiencias de que adolecen incluso los modelos de estimación descendente más sofisticados.

**Cuadro 2.6: Estimaciones de los costes de las iniciativas de adaptación al cambio climático de Uganda y Etiopía**

País	Estimación descendente (PNUMA)	Estimación descendente (Banco Mundial)	Estimación nacional ascendente (dólares)	Gasto gubernamental actual estimado (dólares)
Uganda	88,14 millones de dólares	130,2 millones de dólares	258 millones de dólares	18,09 millones de dólares
Etiopía	188,34 millones de dólares	278,34 millones de dólares	1.220–5.840 millones de dólares	306,25 millones de dólares

Por esta razón es fundamental que, en la medida de lo posible, los compromisos cuantitativos de financiación para la adaptación al cambio climático en el marco del sistema posterior a 2020 estén basados en evaluaciones nacionales ascendentes.

### **Magnitud de las medidas nacionales y de los calendarios de financiación**

Como demuestran los ejemplos de Uganda y Etiopía, cuando se ha realizado una buena estimación de los costes nacionales en materia de adaptación al cambio climático, el volumen de financiación necesaria puede superar con creces la prevista por los modelos de estimación descendentes. También parece claro que los Gobiernos de los países en desarrollo no se han quedado esperando a recibir financiación internacional, sino que ya han invertido rápidamente los fondos de sus maltrechos presupuestos nacionales.

Según los Acuerdos de Cancún, las partes han empezado a elaborar planes nacionales de adaptación (NAP, por sus siglas en inglés), que pueden convertirse en un instrumento útil para calcular el total de las necesidades de financiación, incluyendo el volumen de fondos que podrían proceder de los presupuestos nacionales y el volumen de fondos restante, que debería obtenerse a través de fuentes de financiación internacionales.

Debido a que los planes nacionales de adaptación (y el cálculo del presupuesto necesario) de los distintos países se encuentran en diferentes etapas de elaboración, resulta muy difícil calcular el total de las necesidades de financiación internacional para la adaptación al cambio climático. Sin embargo, basándonos en una propuesta del Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI),<sup>74</sup> es razonable sugerir que, a falta de

evaluaciones ascendentes exhaustivas de las necesidades de financiación, en París los países desarrollados deberían comprometerse inicialmente, y como mínimo, a igualar el nivel de gasto nacional en adaptación de los Gobiernos de los países en desarrollo. También deberían llegar a un acuerdo para revisar estos compromisos con el tiempo, a medida que las cifras estimadas por los países estén preparadas.

Basándose en las estimaciones del actual gasto en adaptación financiado por los presupuestos públicos de cuatro países de África subsahariana, Oxfam calcula que sería necesario un compromiso mínimo de aproximadamente 45.200 millones de dólares sólo para los países de esta región.<sup>75</sup> Otros países considerados muy vulnerables a los efectos del cambio climático también podrían esperar recibir recursos adicionales.

## **La elección de Oxfam sobre el volumen de financiación para la adaptación al cambio climático**

Oxfam considera que el acuerdo internacional jurídicamente vinculante debería incluir:

- Un reconocimiento colectivo de la magnitud del déficit de financiación para la adaptación al cambio climático, coherente con el nivel de ambición del acuerdo. Por ejemplo, un acuerdo cuyo objetivo sea limitar el calentamiento global a 2°C debe tener en cuenta que en 2050 tan sólo los países de África subsahariana requerirán una financiación adicional de al menos 60.000 millones de dólares anuales (además de prever que otros países necesitarán más recursos): en el caso de que el acuerdo prevea limitar el calentamiento global a 3,5°C, en 2050, tan sólo los países de África subsahariana necesitarán 100.000 millones de dólares anuales (sin contar con los recursos adicionales necesarios para otros países);
- El compromiso por parte de los países susceptibles de recibir financiación internacional para la adaptación al cambio climático de presentar planes nacionales de financiación para la adaptación entre 2015 y 2020, concretando el porcentaje de fondos que podrían financiar con recursos nacionales y el volumen del resto de fondos necesarios que tendrían que financiar con fondos internacionales para la adaptación;
- El compromiso de los países que deben contribuir a la financiación internacional para la adaptación al cambio climático de aumentar los recursos dedicados a la adaptación a través del Fondo Verde para el Clima, hasta alcanzar una cifra que se ajuste al actual déficit de financiación mundial para la adaptación. Por ejemplo, en el marco de un acuerdo coherente con el objetivo de los 2°C, este compromiso debería estar entre 15.000 y 20.000 millones de dólares en 2015; en el caso de un acuerdo que establezca el objetivo de limitar el calentamiento global a 3,5°C, esta cifra podría ascender a entre 20.000 y 25.000 millones de dólares en 2025;<sup>76</sup>
- El compromiso de los países que deben contribuir a la financiación internacional para la adaptación al cambio climático de evaluar regularmente los planes nacionales de financiación para la adaptación, a fin de cubrir las necesidades de financiación internacional para la adaptación existentes, así como el compromiso mínimo de igualar el nivel de gasto nacional de los países receptores en este ámbito. Actualmente, este compromiso mínimo ascendería a aproximadamente entre 4.000 y 5.000 millones de dólares anuales en concepto de fondos bilaterales destinados sólo a los países de África subsahariana (si bien otros países también necesitarían recursos).



# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Juntas, las partes pueden poner fin al actual estancamiento de la financiación para luchar contra el cambio climático y forjar un acuerdo que ponga en marcha el flujo de cooperación e inversión necesario para cumplir con el reto mundial de mitigación y garantizar la financiación de la adaptación al cambio climático.

Sin embargo, el éxito depende de que se tomen las decisiones correctas. Puede que no exista una solución ideal y que sean necesarias algunas concesiones, pero el elemento de financiación del acuerdo de París debe tener ciertas características:

## **1. El reconocimiento de la magnitud del déficit de inversión y un compromiso compartido para reducirlo.**

Cualquier estrategia de cambio que no incluya una cuantificación de sus costes no resultará creíble. Por otro lado, no es realista exigir a los países en desarrollo que se comprometan a adoptar medidas firmes sin que exista un compromiso cuantificado de la ayuda.

## **2. Un sistema de aportaciones y derechos individuales que quede reflejado junto al acuerdo**

Los donantes pueden enfrentarse a obstáculos constitucionales que les impidan asumir compromisos plurianuales, y son pocos los países en desarrollo que han identificado sus necesidades individuales de financiación. No obstante, adjuntar al acuerdo un sistema dinámico de calendarios de financiación desglosados por país podría permitir salvar estas limitaciones, además de ofrecer la previsibilidad necesaria, identificar las oportunidades y reforzar de forma sostenida la cooperación y colaboración entre donantes y receptores.

## **3. Un objetivo colectivo e independiente sobre los fondos públicos destinados a la adaptación al cambio climático**

La experiencia hasta la fecha ha demostrado claramente que el déficit de financiación para la adaptación al cambio climático sólo podrá subsanarse si se establece un objetivo independiente de financiación pública.

## **4. Utilización de métodos ascendentes y descendentes**

El compromiso colectivo que se plantea debe tener un respaldo científico sólido. En caso de que haya una ambición excesivamente modesta en términos de mitigación, debe impulsarse un mayor apoyo en el ámbito de la adaptación. Es necesario que los planes ascendentes de ámbito nacional que se presenten entre 2015 y 2020 identifiquen las oportunidades existentes, además de servir de base para las negociaciones sobre los calendarios de financiación e impulsar objetivos más ambiciosos.

## **5. Un sistema de reparto justo**

Sin una orientación sobre cuánto deben aportar los países o sobre qué cantidad tienen derecho a recibir, las perspectivas de que se realicen avances reales son escasas. Deben establecerse marcos distintos para la mitigación y la adaptación, ambos basados en los principios de la CMNUCC.

## **6. Una contabilidad rigurosa**

Esto implica, como mínimo, limitar el porcentaje de fondos aportados en calidad de préstamos, teniendo en cuenta únicamente el equivalente en subvención de dichos préstamos, así como establecer una definición duradera de “financiación nueva y adicional”.

## **7. Nuevos compromisos para establecer fuentes innovadoras de financiación pública**

Actualmente, no se pueden asignar más flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) a la financiación para luchar contra el cambio climático, y además es necesaria una mayor fiabilidad y previsibilidad. Dicho de otro modo, se necesitan nuevas fuentes de financiación pública, y las partes deben elaborar un plan de acción dirigido a poner en marcha mecanismos nacionales e internacionales prometedores en este ámbito.

## **8. Nuevos compromisos para canalizar financiación privada**

Puede y debe hacerse mucho más para contribuir a canalizar la inversión privada. En el acuerdo de París, las partes deben reflejar los principios, compromisos y salvaguardias necesarios para impulsar la inversión en soluciones equitativas y bajas en carbono.



## NOTAS

- 1 La expresión “el compromiso de los 100.000 millones de dólares de Cancún/Copenhague” se utiliza para referirse de forma abreviada al actual compromiso de los países desarrollados de “movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares al año para 2020, a fin de cubrir las necesidades de los países en desarrollo”. El compromiso se adoptó formalmente en virtud de los Acuerdos de Cancún, y tiene su origen en el Acuerdo de Copenhague.
- 2 Oxfam (2013) “After the Fast Start: Climate financing in 2013 and beyond”, media briefing. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oxfam-media-briefing-cop19-11nov2013.pdf>
- 3 Si bien la financiación para luchar contra el cambio climático, que constituye una obligación legal en virtud de la CMNUCC en reconocimiento tanto de la responsabilidad de los países desarrollados por haber provocado el cambio climático como de sus capacidades para abordarlo, no debe considerarse “ayuda”, los principios de eficacia de la ayuda son directrices fundamentales para garantizar la utilización eficaz de los limitados recursos financieros internacionales para luchar contra el cambio climático. Se puede consultar, por ejemplo, la Declaración de París, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>, que afirma: “Nos comprometemos a adoptar medidas concretas y efectivas para hacer frente a los retos pendientes, entre los que se encuentran: La falta de compromisos con flujos de ayuda multianuales y más previsibles destinados a nuestros países socios comprometidos”; “los donantes se comprometen a: ... ofrecer compromisos indicativos fiables en materia de ayuda en un marco multianual, así como a desembolsar la ayuda de forma puntual y previsible, de acuerdo con los calendarios establecidos.”
- 4 El informe de Oxfam en 2013 *La adaptación y el compromiso de los 100.000 millones de dólares: por qué la inversión privada no puede sustituir a la financiación pública para cubrir las necesidades esenciales de la adaptación al cambio climático* analiza, entre otras cosas, la desequilibrada distribución de las inversiones entre los países en desarrollo (p.9). [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/ib-adaptation-public-finance-climate-adaptation-181113-es\\_0.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/ib-adaptation-public-finance-climate-adaptation-181113-es_0.pdf)
- 5 Marco de aplicación integrada de las Naciones Unidas (2012), “Iniciativa de seguridad alimentaria de L’Aquila”. <http://iif.un.org/content/laquila-food-security-initiative>
- 6 Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2006) “La Cumbre del G8 en Gleneagles: duplicar la ayuda a África”. <http://www.unmillenniumproject.org/press/g8overview.htm>
- 7 Acuerdo de Copenhague y acuerdos de Cancún.
- 8 Oxfam (2013) *La adaptación y el compromiso de los 100.000 millones de dólares*, op. cit.
- 9 Consultar, por ejemplo, ECOFYS, en nombre de la Comisión Europea (2014) “Global Climate Finance Needs: Literary Review and Preliminary Analysis of Low Emissions Investment Plans Associated with Mitigation Pledges made by Developing Countries in the UNFCCC Negotiations”. <http://www.ecofys.com/files/files/ec-ecofys-2014-global-climate-finance-needs.pdf>
- 10 Oxfam (2013) *La adaptación y el compromiso de los 100.000 millones de dólares*, op. cit.
- 11 Un estudio de Oxfam ha revelado que sólo el 24% de los fondos del mecanismo de “financiación rápida” se ha dedicado a la adaptación. Oxfam (2012) “The Climate Fiscal Cliff: An evaluation of Fast Start Finance and lessons for the future”. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oxfam-media-advisory-climate-fiscal-cliff-doha-25nov2012.pdf>  
  
Un estudio independiente realizado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar, el World Resources Institute y el Institute for Global Environmental Strategies ha demostrado que tan sólo 5.700 millones de dólares del mecanismo de “financiación rápida” se destinaron a iniciativas de adaptación, mientras que las iniciativas de mitigación recibieron 22.600 millones de dólares, lo cual constituye más del 70% del total. Smita Nakhoda et al. (2013) “Mobilising International Climate Finance: Lessons from the Fast-Start Finance Period”. <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8686.pdf>
- 12 Acuerdo de Copenhague. Consultar también CMNUCC (2014) “Mecanismo de financiación rápida”: [http://unfccc.int/cooperation\\_support/financial\\_mechanism/fast\\_start\\_finance/items/5646.php](http://unfccc.int/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php). Tras este compromiso, la Conferencia de las Partes celebrada en Cancún en diciembre de 2010 tuvo en cuenta este compromiso colectivo de los países desarrollados, y reafirmó que los países en desarrollo más vulnerables, como los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos tendrían prioridad a la hora de recibir financiación para la adaptación al cambio climático.
- 13 Decisiones de los COP 18 y 19.
- 14 Éste es un ejemplo de un acuerdo internacional que establece objetivos independientes para la financiación pública y la privada, si bien éstos no están vinculados ni a la adaptación ni a la mitigación del cambio climático. Ver: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/18/fact-sheet-g-8-action-food-security-and-nutrition>
- 15 Fondo Verde para el Clima (2014) “Decisiones de la Junta – Séptima reunión de la Junta, 18–21 de mayo de 2014”. [http://gcfund.net/fileadmin/00\\_customer/documents/MOB201406-7th/GCF\\_B07\\_Decisions\\_Seventh\\_Meeting\\_fin\\_20140619.pdf](http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/MOB201406-7th/GCF_B07_Decisions_Seventh_Meeting_fin_20140619.pdf)
- 16 Oxfam (2013) *La adaptación y el compromiso de los 100.000 millones de dólares*, op. cit.
- 17 Consultar, por ejemplo: Stockholm Environment Institute (2010) “Private Sector Finance and Climate

- Change Adaptation”, policy brief. <http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate-mitigation-adaptation/policybrief-privatesectorfinance-adaptation.pdf>; World Resources Institute (2013) “Adaptation and the Private Sector”, blog series. <http://www.wri.org/tags/adaptation-and-private-sector>; Oxfam America (2012) ‘PREP Value Chain Climate Resilience: A guide to managing climate impacts in companies and communities’. <http://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/prep-value-chain-climate-resilience/>; Oxfam (2012) “Riesgos del cambio climático y responsabilidad en la cadena de suministro: ¿cómo deben reaccionar las empresas cuando los pequeños productores que forman parte de su cadena de suministro se ven afectados por fenómenos meteorológicos extremos?”. [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/dp-climate-change-risks-supply-chain-responsibility-27062012-en\\_5.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/dp-climate-change-risks-supply-chain-responsibility-27062012-en_5.pdf)
- 18 Los WGI del AR5 del IPCC reconocen la existencia de un déficit de financiación para la adaptación. El discurso de Stern en Yale hace referencia a la necesidad de incrementar la financiación pública para la adaptación al cambio climático. <http://www.state.gov/s/climate/releases/2014/232962.htm>
  - 19 Fondo Verde para el Clima (2014) “Decisiones de la Junta”, op. cit.
  - 20 “Documento enviado por Suazilandia en nombre del Grupo Africano sobre la adaptación en el marco del acuerdo de 2015” (2013). [https://unfccc.int/files/documentation/submissions\\_from\\_parties/adp/application/pdf/adp\\_african\\_group\\_workstream\\_1\\_adaptation\\_20131008.pdf](https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_african_group_workstream_1_adaptation_20131008.pdf)
  - 21 T. Athanasiou, S. Kartha, and P Baer (2014) “National Fair Shares: The Mitigation Gap – Domestic Action and International Support” <http://www.ecoequity.org/wp-content/uploads/2014/11/National-fair-shares.pdf>
  - 22 En el COP19 celebrado en Varsovia, las partes acordaron definir públicamente qué medidas pretendían adoptar en el marco de un acuerdo mundial mucho antes de que se celebrase el COP21 en París (y, los países que pudieran, en marzo de 2015). Estos compromisos nacionales se conocen como “previsiones de contribución definidas a nivel nacional” (INDC, por sus siglas en inglés). Una de las misiones clave del COP20 en Lima será la de definir los datos que deberán incluir las INDC.
  - 23 “Documento enviado por Suazilandia en nombre del Grupo Africano en relación a la Línea de Trabajo I: el Acuerdo de 2015 en el marco de ADP”. [https://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/adp\\_2\\_african\\_group\\_29042013.pdf](https://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/adp_2_african_group_29042013.pdf)
  - 24 McKinsey & Company (2010) “Sustainability & Resource Productivity: Greenhouse gas abatement cost curves”. [http://www.mckinsey.com/client\\_service/sustainability/latest\\_thinking/greenhouse\\_gas\\_abatement\\_cost\\_curves](http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/greenhouse_gas_abatement_cost_curves)
  - 25 Oxfam América (2014) “Who was willing to talk dollars and cents at this week’s UN Climate Summit?”, blog post. <http://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/2014/09/willing-talk-dollars-cents-weeks-un-climate-summit/>
  - 26 Oxford Climate Policy (2014) “South-South Solidarity in Climate Finance”, Concept Note. <http://www.oxfordclimatepolicy.org/publications/documents/GCFSSFinal.pdf>
  - 27 Oxfam (2009) “Esfuerzo compartido”. <http://www.oxfam.org/en/research/hang-together-or-separately>
  - 28 “Fondo Mundial para el cambio climático: una propuesta de México” (Presentación a la Conferencia sobre cambio climático celebrada en Bonn, junio de 2008) [https://unfccc.int/files/meetings/ad\\_hoc\\_working\\_groups/lca/application/pdf/mexico.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/mexico.pdf)
  - 29 No deben crearse nuevas categorías oficiales de países, sino ofrecer un marco de referencia de equidad que oriente a los países en desarrollo en su decisión de realizar aportaciones de fondos, o de dejar de recibirlos, de forma voluntaria. Esto se debe a que los países desarrollados han incumplido sistemáticamente los compromisos asumidos en virtud de la CMNUCC, incluyendo el de reducir más y más rápido sus propias emisiones, o el de proporcionar a los países en desarrollo fondos crecientes, adecuados, previsibles, nuevos y adicionales para apoyar la financiación, la transferencia de tecnología y el fortalecimiento de capacidades. En este contexto, los países en desarrollo deben ser libres de decidir si asumen compromisos más estrictos, y cuándo hacerlo (aunque deban regirse por marcos de referencia de equidad) a fin de garantizar que los países desarrollados no traspasan la carga de sus compromisos incumplidos a terceros.
  - 30 Consultar el documento enviado por la Climate Action Network International en relación a los indicadores de equidad basados en la CMNUCC: <http://www.climateactionnetwork.org/publication/can-core-convention-based-equity-indicators>
  - 31 En Oxfam (2009) “Un esfuerzo compartido”, op. cit., se argumenta por qué Oxfam decide que 1990 es el año adecuado para empezar a medir las emisiones acumuladas, y por qué considera que 9.000 dólares es el umbral de renta adecuado.
  - 32 Oxfam agradece el asesoramiento del Climate Equity Reference Project (que anteriormente se llamaba Greenhouse Development Rights project) en la definición de este reparto equitativo de las responsabilidades de financiación para la mitigación. Los parámetros exactos utilizados en estos cálculos son los siguientes:  
Estos cálculos se basan en un “camino de mitigación firme de 2°C”, en virtud del cual la probabilidad de limitar el calentamiento global a 2°C superaría el 67%, y la probabilidad de que no supere los 1,5°C sería inferior al 50%. Se contabilizan las emisiones acumuladas de cada país (responsabilidad) a partir de 1990. La capacidad se basa en la renta perteneciente a la población que vive por encima de un umbral de desarrollo situado en 9.000 dólares (en otras palabras, se excluye la renta de la población que vive por debajo de ese umbral). Para determinar la capacidad, se contabiliza la renta por encima de ese umbral, y la tasa se va aumentando de manera constante hasta alcanzar un “umbral del lujo” fijado en

50.000 dólares, por encima del cual se contabiliza toda la renta a fin de determinar la capacidad del país. Los cálculos incluyen los gases libres de CO2 pero excluyen al sector de la tierra (LULUCF). El volumen de financiación que los países deben aportar a nivel nacional se calcula teniendo en cuenta la tasa media de reducción mundial necesaria ajustada al nivel de renta, de modo que los países más ricos reduzcan sus emisiones más rápido que la tasa media mundial (cabe señalar que estos parámetros se ajustan a las prioridades de Oxfam en términos de políticas y que son sólo uno de los marcos de equidad posibles.)

Si desea analizar detenidamente la metodología utilizada por el Climate Equity Reference Project, así como consultar análisis cuantitativos exhaustivos e ilustrativos, basados en distintos casos y marcos de equidad, puede consultar: T. Athanasiou, S. Kartha, and P Baer (2014) "National Fair Shares: The Mitigation Gap – Domestic Action and International Support", op. cit.

33 Ver M. Ravallion (2009) "Do Poorer Countries Have Less Capacity for Redistribution?", World Bank Policy Research Working Paper. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5046>. Se consideraría razonable un tipo impositivo marginal inferior al 60%, por ejemplo.

34 D. Wheeler (2011) "Quantifying Vulnerability to Climate Change: Implications for Adaptation Assistance" [http://www.cgdev.org/sites/default/files/1424759\\_file\\_Wheeler\\_Quantifying\\_Vulnerability\\_FINAL.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/1424759_file_Wheeler_Quantifying_Vulnerability_FINAL.pdf)

El conjunto de datos puede consultarse aquí:  
<http://www.cgdev.org/publication/dataset-vulnerability-climate-change>

35 A continuación se explica cómo se han calculado los porcentajes indicativos de financiación para la adaptación al cambio climático.

Se han excluido los países con una capacidad per capita (para aquellas personas por encima del umbral de 9.000 dólares) menor que la de Bulgaria.

Se excluye a cualquier país que no entre en la categoría de "elevado" o "muy elevado" del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, y que no haya quedado excluido ya en el punto (1). (Es el caso de Botsuana y Gabón, ya que aunque su capacidad está por encima de la de Bulgaria, el IDH les categoriza como países con un desarrollo humano "medio").

Se excluye a cualquier país que tenga que aplicar a sus ciudadanos más ricos (los que viven con más de 13 dólares al día) un tipo impositivo marginal superior al 60% para lograr que el conjunto de su población viva por encima del umbral de 2 dólares al día, y que no haya quedado excluido ya en virtud de los puntos (1) y (2). (Es el caso de China y Kazajistán.)

A continuación, se asigna a cada uno de los países su porcentaje en el Índice Mundial de Responsabilidad y Capacidad (RCI), utilizando el cálculo de referencia de equidad climática ([www.gdrights.org/calculator](http://www.gdrights.org/calculator)). A continuación, dicho porcentaje se ajusta para reflejar que ahora el listado de países es más reducido.

Se lleva a cabo un ajuste para reflejar la vulnerabilidad, utilizando datos del informe elaborado en 2011 por David Wheeler *Quantifying Vulnerability to Climate Change: Implications for Adaptation Assistance*, op. cit.) Cabe señalar que utilizamos las puntuaciones generales de "causantes del cambio climático" (la columna B de este cuadro), y no las puntuaciones de "vulnerabilidad", que están ajustadas a la renta y a otros factores. Esto se debe a que el ajuste en términos de renta ya se ha realizado en el RCI. Dado que las puntuaciones de los "causantes del cambio climático" son sobre 100, donde las puntuaciones más elevadas implican un mayor grado de exposición, estas puntuaciones se invierten antes de multiplicarlas por el RCI, para después dividir las entre 100 para obtener un nuevo RCI ajustado para reflejar la vulnerabilidad. Posteriormente, se vuelven a convertir en porcentajes (ya que tras ser ajustadas para reflejar la vulnerabilidad, ya no suman 100).

Por último, se separa a los nuevos donantes de los actuales (por ejemplo, se espera que Rusia aporte el 18% de la financiación de los nuevos donantes, no el 18% del total de la financiación internacional para la adaptación).

36 Consulte la propuesta para igualar la financiación para la adaptación elaborada por el Instituto de Desarrollo de Ultramar, "Fair share: climate finance to vulnerable countries", aquí: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9164.pdf>. Ésta podría ser una buena manera de garantizar a los PMA, los estados insulares en desarrollo y los países africanos que, si realmente tienen intención de elaborar sus Planes nacionales de adaptación (NAP), recibirán un mínimo de financiación de la comunidad internacional. Esto no ocurrió cuando se pidió a los PMA que elaborasen planes nacionales de adaptación tras el COP7 en Marruecos, ya que el Fondo para los PMA creado para financiar la totalidad de estos planes seguía sin contar con financiación suficiente muchos años después.

37 CAN Europe (2012) "A Recipe for Transparent Climate Finance in the EU". [http://www.climnet.org/resources/doc\\_view/2025-can-europe-a-recipe-for-transparent-climate-finance-in-the-eu-may-2012](http://www.climnet.org/resources/doc_view/2025-can-europe-a-recipe-for-transparent-climate-finance-in-the-eu-may-2012)

38 Responding to Climate Change (RTCC) (2013) "UN climate chief underlines Green Climate Fund concerns". <http://www.rtcc.org/2013/10/22/un-climate-chief-underlines-green-climate-fund-concerns/>

39 Incluyendo varias zonas de China, Chile, México, Sudáfrica, etc. Consultar Asociación Internacional de intercambio de derechos de emisión (IETA), "The World's Carbon Markets". <http://www.ieta.org/worldscarbonmarkets>

40 Environmental Defense Fund(EDF) (2014) "South Korea". <http://www.edf.org/sites/default/files/South-Korea-ETS-Case-Study-March-2014.pdf>

41 Presidencia de Italia del Consejo de la Unión Europea (2014) "EU submission 2014 on strategies and approaches for scaling up climate finance". [http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/39\\_24\\_130570842518978218-IT-09-](http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/39_24_130570842518978218-IT-09-)

- 29-EU subm strategies and approaches %282%29.pdf
- 42 Comisión Europea (2014) "Avances en la consecución de los objetivos de Kyoto y de UE 2020". <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-689-EN-F1-1.Pdf>
  - 43 Estos fondos no constituyen el volumen total de gasto en financiación internacional para luchar contra el cambio climático de estos países. Los ingresos del ETS son sólo una de las fuentes. El Reino Unido y Dinamarca no asignan los ingresos del ETS en el marco de sus presupuestos nacionales, pero declaran destinar una suma equivalente a la financiación internacional para luchar contra el cambio climático. Fuente: EIONET (2014) "Reporting Obligations Database". <http://rod.eionet.europa.eu/obligations/698/deliveries>
  - 44 Ver Oxfam (2014) "Alimentación, combustibles fósiles y fondos sucios". <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/food-fossil-fuels-and-filthy-finance-332741>
  - 45 ODI (2013) "At cross-purposes: subsidies and climate compatible investment", p.15. <http://www.odi.org/publications/7343-subsidies-climate-compatible-investment-fossil-fuel-private-finance>
  - 46 OCDE (2013) "Subvenciones de la OCDE-AIE a los combustibles fósiles y otra financiación" ("OECD-IEA Fossil Fuel Subsidies and Other Support"), pp.40-41. <http://www.oecd.org/site/tadffss/>
  - 47 World Resources Institute/ODI (2012) "The U.S. Fast-Start Finance Contribution". <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7663.pdf>
  - 48 Nature (2014) "Debt relief and financing climate change action". [http://www.nature.com/nclimate/journal/v4/n8/full/nclimate2303.html?WT.ec\\_id=NCLIMATE-201408](http://www.nature.com/nclimate/journal/v4/n8/full/nclimate2303.html?WT.ec_id=NCLIMATE-201408)
  - 49 Leading Group (2014) "Innovative financing: a solution to diversify the financial toolbox for sustainable development and climate". [http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf/Concept\\_note\\_side\\_event\\_NY\\_FINAL\\_ENG.pdf](http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf/Concept_note_side_event_NY_FINAL_ENG.pdf)
  - 50 Presidencia de Italia del Consejo de la Unión Europea (2014) "EU submission 2014 on strategies and approaches for scaling up climate finance", op. cit.
  - 51 Grupo de países menos adelantados (2014) "Submission by Nepal". [http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/39\\_99\\_130584499817551043-Submission%20by%20Nepal%20ADP\\_21%20Oct%202014.pdf](http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/39_99_130584499817551043-Submission%20by%20Nepal%20ADP_21%20Oct%202014.pdf)
  - 52 Presidencia de Lituania del Consejo de la Unión Europea (2013) "Submission by Lithuania", pág. 18. [http://unfccc.int/files/documentation/submissions\\_from\\_parties/application/pdf/cop\\_suf\\_eu\\_02092013.pdf](http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/application/pdf/cop_suf_eu_02092013.pdf)
  - 53 RTCC (2013) "Ecuador finalising OPEC oil tax plans". <http://www.rtcc.org/2013/02/26/ecuador-finalising-opec-carbon-tax-plans/>
  - 54 Climate Justice Programme (2013) "Questions and Answers of a Levy on the Carbon Majors". <http://climatejustice.org.au/questions-answers-levy-carbon-majors-post/>
  - 55 Oxfam (2014) "Alimentación, combustibles fósiles y fondos sucios", op. cit.
  - 56 Estudio elaborado por el Stockholm Environment Institute (2014) para Oxfam, disponible próximamente
  - 57 Cuando se estaba finalizando la elaboración del presente informe, la Climate Policy Initiative (CPI) publicó su informe de 2014 sobre el "panorama mundial de la financiación para luchar contra el cambio climático" ("2014 Global Landscape of Climate Finance Report"), que ponía de manifiesto una reducción de la financiación para luchar contra el cambio climático en 2013.
  - 58 CPI "Global Landscape of Climate Finance 2013", cuadro 2 pág.15. Tras incluir las excepciones, la CPI establece un rango de 39.000-46.000 millones de dólares para el total de los flujos Norte-Sur. En el gráfico 5, en la página 14, revelan que el 12% del total de los flujos de financiación para luchar contra el cambio climático son Norte-Sur, lo cual se traduce en 43.000 millones de dólares. El informe estima que, de media, el 94% de los flujos totales se destina a iniciativas de mitigación, otorgando a los flujos Norte-Sur un valor medio de 40.000 millones de dólares.
  - 59 Climate Policy 2011(3) "Estimates of incremental investment for and cost of mitigation measures in developing countries."
  - 60 Estudio realizado por Chantal Naidoo para Oxfam, disponible próximamente.
  - 61 Oxfam (2012) "Submission to UNFCCC Work Programme on Long-term Climate Finance". <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/tb-unfccc-work-programme-climate-finance-14082012-en.pdf>
  - 62 PNUMA (2013) "Africa's Adaptation Gap: Technical Report". <http://www.unep.org/pdf/AfricaAdaptationGapreport.pdf>
  - 63 "Documento enviado por Suazilandia en nombre del Grupo Africano sobre la adaptación en el acuerdo de 2015" (2013). [https://unfccc.int/files/documentation/submissions\\_from\\_parties/adp/application/pdf/adp\\_african\\_group\\_orkstream\\_1\\_adaptation\\_20131008.pdf](https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_african_group_orkstream_1_adaptation_20131008.pdf)
  - 64 Estos cálculos se basan en el análisis del gasto en adaptación incluido en los presupuestos nacionales y en los datos sobre flujos de financiación para la adaptación en Zambia (informe disponible próximamente), Uganda, Tanzania, y Etiopía (Bird, 2014). A continuación, hemos extrapolado estas estimaciones nacionales de cuatro países a una estimación del gasto en el conjunto de los países en desarrollo de África subsahariana, utilizando el porcentaje medio del PIB nacional dedicado a la adaptación en los cuatro países y aplicándolo al PIB del conjunto de África subsahariana.  
Zambia, informe sin publicar, elaborado por consultores en 2013, se publicará próximamente;  
Uganda, Etiopía y Tanzania; Bird: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion->

files/9164.pdf

- 65 Banco Mundial (2010) "Economics of Adaptation to Climate Change: Synthesis Report". [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/06/27/000425970\\_20120627163039/Rendered/PDF/702670ESW0P10800EACCSynthesisReport.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2012/06/27/000425970_20120627163039/Rendered/PDF/702670ESW0P10800EACCSynthesisReport.pdf)
- 66 PNUMA (2013) "Africa's Adaptation Gap: Technical Report", op. cit.
- 67 Banco Mundial (2010) 'Economics of Adaptation to Climate Change: Synthesis Report', op. cit.
- 68 República de Uganda, Ministerio de Recursos Hídricos y Medioambiente (2013) "Draft Costed Implementation Strategy of the National Climate Change Policy". [http://ccu.go.ug/images/Publications/uganda%20cc%20costed%20implementation%20strategy\\_final%20version%20for%20approval\\_14\\_10\\_2013.pdf](http://ccu.go.ug/images/Publications/uganda%20cc%20costed%20implementation%20strategy_final%20version%20for%20approval_14_10_2013.pdf)
- 69 República Democrática Federal de Etiopía (2011) "Ethiopia's Climate-Resilient Green Economy Strategy", Adis Abeba: República Democrática Federal de Etiopía.
- 70 S. Robinson, K. Strzepek and R. Cervigni (2013) 'The Cost of Adapting to Climate Change in Ethiopia: Sector-Wise and Macro-Economic Estimates', ESSP Working Paper 53, International Food Policy Research Institute.
- 71 Banco Mundial (2010) "Economics of Adaptation to Climate Change: Synthesis Report", op. cit.
- 72 Según el ODI, Etiopía invirtió 440 millones de dólares en 2012. De esos 440 millones de dólares, 352 millones procedían de recursos nacionales y 88 millones de recursos internacionales. De ellos, el 87% se invirtió en adaptación y el 13% en mitigación.
- 73 En 2012, Filipinas invirtió 35.000 millones de pesos filipinos (PHP) en la lucha contra el cambio climático; el 70% de esta cantidad sirvió para financiar iniciativas de adaptación (Banco Mundial 2013, Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR)). En 2012, Nepal invirtió el 6,7% de su PIB (o 4.600 millones de rupias nepalíes, NR) en medidas para luchar contra el cambio climático; el 75% de estos fondos se dedicaron a la adaptación (Gobierno de Nepal et al., 2011, CPEIR). Según el CPEIR de Bangladesh, el país invirtió el 1% de su PIB en la lucha contra el cambio climático en 2011/12; el 97% de esta inversión se destinó a iniciativas de adaptación (Gobierno de la República Popular de Bangladesh, 2012, CPEIR).
- 74 ODI (2014) "Fair share: climate finance to vulnerable countries", op. cit.
- 75 Ver la nota 64. Hemos extrapolado las estimaciones nacionales de cuatro países a una estimación del gasto en el conjunto de los países en desarrollo de África subsahariana, tomando el porcentaje medio del PIB nacional dedicado a financiar la adaptación al cambio climático en esos cuatro países, y aplicándolo al PIB del conjunto de los países de África subsahariana.
- 76 Suponiendo que el Fondo Verde para el Clima canalice la mitad de los flujos internacionales de financiación adicional para la adaptación (es decir, aproximadamente 30.000 millones de dólares en un escenario de calentamiento de 2°C, y de 50.000 millones de dólares en un escenario de calentamiento de 3,5°C), con incrementos lineales cada año, a partir de una capitalización inicial de 7.500 millones de dólares para la adaptación en 2015.

© Oxfam Internacional, diciembre de 2014

Este documento ha sido escrito por Simon Bradshaw, Annaka Carvalho, Tim Gore, Kiri Hanks y Jan Kowalzig. Oxfam agradece la colaboración de Kelly Dent, Ben Grossman-Cohen, Stephen Hale y Alison Woodhead en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-805-1 en diciembre de 2014.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

## OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))  
Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))  
Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))  
Oxfam-en-Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))  
Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))  
Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))  
Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))  
Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))  
Oxfam Intermón (Spain) ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org))  
Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))  
Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))  
Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))  
Oxfam México ([www.oxfamexico.org](http://www.oxfamexico.org))  
Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))  
Oxfam Novib (Netherlands) ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))  
Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

**CRÉCE**  
ALIMENTOS. VIDA. PLANETA.

