



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.

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 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 Copenhague¹ (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 detallen 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 sufraguen 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”.

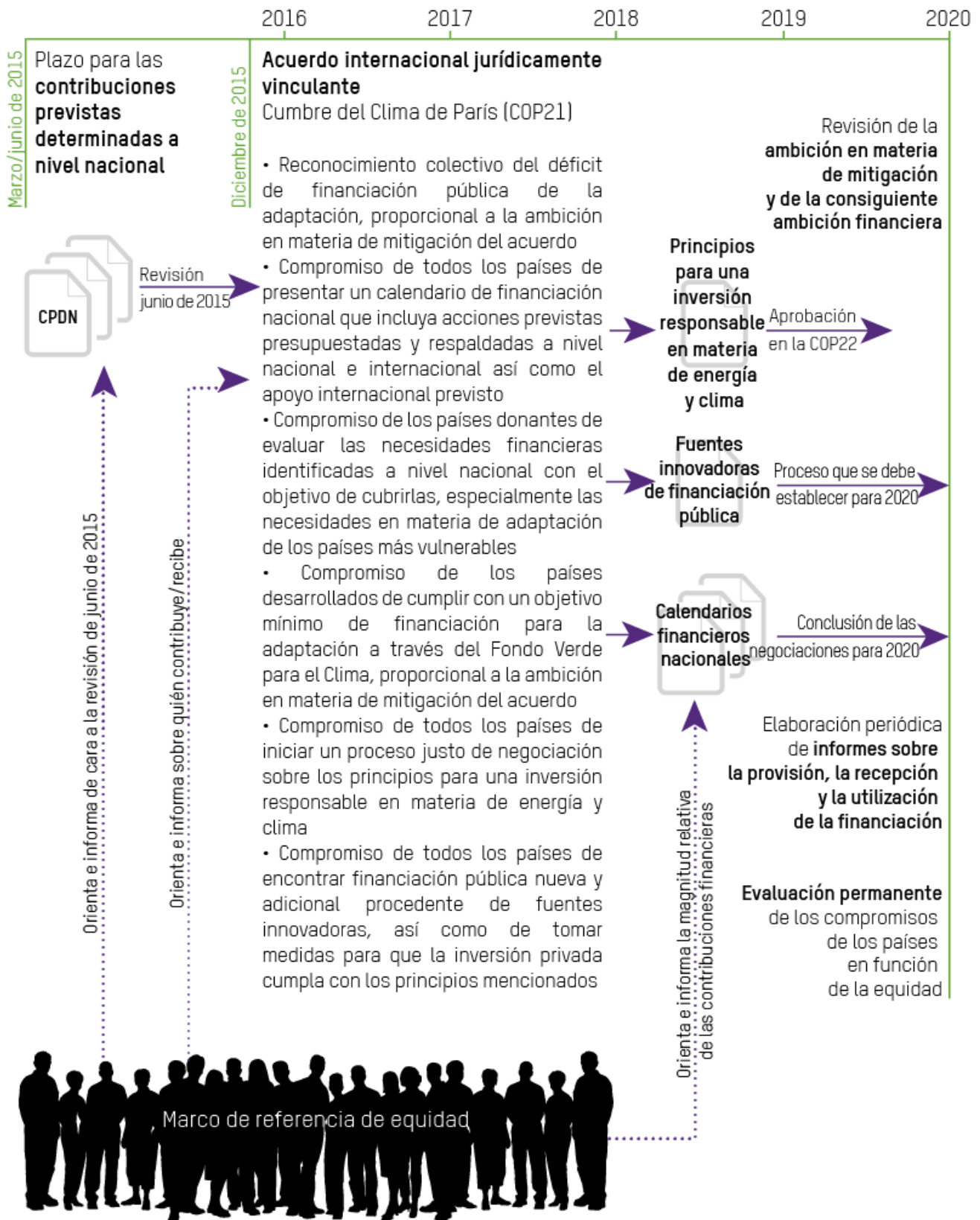
7. Nuevos compromisos para establecer fuentes innovadoras de financiación pública

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



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 satisfacer 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.

© 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

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.

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

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-766-5 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.