

INFORME PARALELO DE 2020 SOBRE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA

EVALUACIÓN DEL PROGRESO SOBRE EL COMPROMISO
DE ALCANZAR LOS 100 000 MILLONES DE DÓLARES



RESUMEN

LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA INTERNACIONAL CONSTITUYE UN PILAR CENTRAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LUCHAR CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. PARTE DEL RECONOCIMIENTO DE LA NATURALEZA LETAL Y COSTOSA DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y DEL HECHO DE QUE QUIENES MÁS SUFREN SUS IMPACTOS SON LAS PERSONAS QUE MENOS HAN CONTRIBUIDO A ESTA CRISIS.

En un contexto en el que los países en desarrollo se enfrentan a los efectos de la pandemia de coronavirus, la amenaza constante de que se produzcan fenómenos meteorológicos extremos originados por el cambio climático podría provocar que estos países encadenen una crisis tras otra y exacerbar aún más aún la pobreza. El cambio climático podría revertir décadas de progreso en materia de desarrollo e incrementar drásticamente las desigualdades a nivel mundial.¹ La necesidad apremiante de financiación climática para ayudar a los países a afrontar y adaptarse a los efectos del cambio climático es cada vez mayor.

Hace más de una década, los países desarrollados se comprometieron a movilizar 100 000 millones de dólares anuales de cara a 2020 con el fin de ayudar a los países en desarrollo a adaptarse a los impactos del cambio climático y a reducir sus emisiones.² Este objetivo es un elemento fundamental del gran pacto en el que se basa el Acuerdo de París.³

A medida que 2020 llega a su fin, el análisis de Oxfam *Informe paralelo de 2020 sobre financiación climática* ofrece una evaluación del progreso realizado sobre el compromiso de alcanzar los 100 000 millones de dólares. El presente informe, el tercero de este tipo, analiza las últimas cifras de los donantes para el período de 2017-18, haciendo especial énfasis en la financiación pública. Aborda cuestiones fundamentales: cómo contabilizan los países desarrollados la financiación climática que declaran, a qué actividades y dónde se destina, en qué punto nos encontramos de cara a lograr el objetivo de alcanzar los 100 000 millones de dólares y qué debemos tener en cuenta de cara a la financiación climática más allá de 2020.

CÓMO SE ALCANZA ESTA META ES TAN IMPORTANTE COMO EL HECHO DE ALCANZARLA, Y QUE DEBEMOS APRENDER DE LA EXPERIENCIA PARA MEJORAR DE FORMA VITAL LA EFICACIA, LA JUSTICIA Y LA TRANSPARENCIA DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA

¿Qué ha cambiado desde 2015-16, cuando los países desarrollados informaron por última vez de su financiación climática? ¿Se logrará el compromiso de alcanzar los 100 000 millones de dólares?

La financiación climática pública declarada ha pasado de 44 500 millones de dólares anuales en 2015-16 a cerca de 59 500 millones de dólares anuales en 2017-18.⁴ No obstante, un análisis más detallado revela que las cifras compartidas por los donantes continúan sobreestimando enormemente la financiación climática. La mayoría de los préstamos continúa calculándose en base a su valor nominal total, y no como la cantidad de dinero otorgada a un país en desarrollo una vez se han contabilizado la devoluciones, los intereses y otros factores (el equivalente de subvención). También existen importantes imprecisiones en cuanto a cómo se contabilizan las partidas con fines climáticos de proyectos de desarrollo de carácter más general. Considerando estas cuestiones, Oxfam estima que la **asistencia neta específica para el cambio climático**

de carácter público es mucho más baja que las cifras reportadas, pasando de entre 15 000 y 19 500 millones de dólares anuales en 2015-16 a entre 19 000 y 22 500 millones de dólares anuales en 2017-18.⁵

Oxfam estima que la provisión de financiación climática a través de **subvenciones** apenas ha variado, pasando de alrededor de 11 000 millones de dólares en 2015-16 a 12 500 millones en 2017-18, mientras que se estima que la provisión de **préstamos concesionales y otros instrumentos no basados en subvenciones** ha pasado de 18 500 millones de dólares anuales en 2015-16 a 22 000 millones de dólares anuales en 2017-18.⁶ Los mayores niveles de financiación climática pública son, en gran medida, el resultado de una mayor concesión de **préstamos no concesionales y otros instrumentos no basados en subvenciones**, que se estima que se han incrementado de manera significativa, pasando de 13 500 millones de dólares anuales en 2015-16 a 24 000 millones de dólares anuales en 2017-18.⁷

La financiación para la **adaptación** al cambio climático (una prioridad para los países más pobres del mundo) ha crecido con más rapidez que en los años anteriores, pasando de cerca de 9 000 millones de dólares anuales (el 20 %) en 2015-16 a 15 000 millones de dólares anuales (el 25 %) en 2017-18.⁸ A pesar de que la mayor parte de la financiación se siga destinando a la mitigación, esto supone una mejora significativa.

En 2017-18, se estima que tan solo el 20,5 % de la financiación climática bilateral se destinó a los **países menos desarrollados** y el 3 % a **pequeños Estados insulares en desarrollo**, y que la mayor parte de esta financiación se concedió en forma de préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones.

Basándonos en las cifras reportadas para el período de 2017-18, es probable que los países desarrollados afirmen que están en vías de lograr el objetivo de alcanzar los 100 000 millones de dólares. Y es posible que, en sus propios términos, esto sea cierto. Sin embargo, *cómo* se alcanza esta meta es tan importante como el *hecho de alcanzarla*. La dudosa veracidad de las cifras reportadas, la medida en que la financiación climática está incrementando la deuda de los países en desarrollo, y la falta permanente de apoyo a la adaptación y a los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo son una gran fuente de preocupación. Alcanzar los 100 000 millones de dólares de financiación de esta manera debería ser motivo de preocupación, y no de celebración.

El uso excesivo de préstamos y la provisión de financiación de carácter no concesional como asistencia climática es un escándalo que se pasa por alto. Según las estimaciones, la mayor parte de la financiación climática de carácter público en 2017-18 se proporcionó en forma de préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones, al igual que el grueso de la financiación climática dirigida a los países menos desarrollados y cerca de la mitad en el caso de los pequeños Estados insulares.⁹ Se calcula que alrededor del 40 % de la financiación climática de carácter público es de tipo no concesional; en el marco de la financiación bilateral esto implica que no se ofrece a los países en desarrollo en términos lo suficientemente generosos como para considerarse ayuda oficial al desarrollo (AOD); se trata de un incremento significativo si lo comparamos con el porcentaje estimado para el período 2015-16, de un 30 %.¹⁰ Los países y comunidades más pobres del mundo no deberían verse obligados a aceptar préstamos para protegerse de las excesivas emisiones de carbono de los países ricos. La financiación que debería estar ayudando a los países a responder ante el cambio climático no debería incrementar sus niveles de deuda, que en varios países resultan ya insostenibles.

Tanto los anteriores informes paralelos de Oxfam como el escrutinio de la financiación climática que realizan otros actores se han centrado principalmente en la financiación bilateral. Sin embargo, según las estimaciones, la financiación reportada por los bancos multilaterales de desarrollo en 2017-18 (el promedio anual) fue de 25 000 millones de dólares durante este período, lo que representa más del 40 % de la financiación pública total registrada.¹¹ No obstante, la

ALCANZAR LOS
100 000 MILLONES
DE DÓLARES DE
FINANCIACIÓN DE ESTA
MANERA DEBERÍA
SER MOTIVO DE
PREOCUPACIÓN, Y
NO DE CELEBRACIÓN.

transparencia de esta financiación continúa siendo insuficiente. Esto es algo que debe cambiar según aumenta el porcentaje de financiación climática hacia el objetivo de los 100 000 millones de dólares que contabiliza los bancos multilaterales de desarrollo. Como establece el presente informe, aparte de la financiación climática bilateral, los bancos multilaterales de desarrollo deben reforzar sus normas de contabilización y presentación de informes.

La comunidad científica advierte de que nos encontramos en una carrera contrarreloj para limitar el incremento de las temperaturas y adaptarnos a unas condiciones climáticas que ya están cambiando, por lo que debemos aprender de la dura experiencia con la pandemia de coronavirus. Los expertos en materia de salud advirtieron al mundo durante años de la necesidad de tomar más medidas para prepararse ante una pandemia. Sin embargo, el mundo ha sido testigo de cómo la inacción se ha cobrado cientos de miles de vidas, y millones de personas se han visto abocadas a la precariedad y al hambre. La financiación climática internacional resulta fundamental para hacer posible una respuesta mundial adecuada y justa ante el cambio climático y, en varios contextos y países, es lo que permite adoptar medidas climáticas. Ahora más que nunca, el mundo necesita lograr el objetivo de alcanzar los 100 000 millones de dólares de una manera justa y sólida.

Lograr un acuerdo en materia de financiación climática resulta fundamental para garantizar el éxito de la 26ª Conferencia de las Partes (COP26), que se celebrará en Glasgow y cuyo programa se centrará en si se ha cumplido o no el compromiso de los 100 000 millones de dólares. La principal conclusión que puede extraerse de este informe es que *cómo* se alcanza esta meta es tan importante como el hecho de alcanzarla, y que debemos aprender de la experiencia para mejorar de forma vital la eficacia, la justicia y la transparencia de la financiación climática. Si los países desarrollados se aferran a la idea de que es aceptable seguir asignando y proporcionando financiación climática en las mismas condiciones en que lo han hecho hasta la fecha, se menoscabará la confianza en los esfuerzos contra la crisis climática. Y lo que es aún más importante, no se podrán cubrir las necesidades de los países y las comunidades más pobres del mundo. En la COP26, los países desarrollados deben comprometerse a marcar una nueva dirección para la financiación climática posterior a 2020.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA DE 2017-18:

1. **LA ASISTENCIA NETA ESPECÍFICA PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO** PODRÍA REPRESENTAR ÚNICAMENTE ENTRE 19 000 Y 22 500 MILLONES DE DÓLARES DE LOS 59 500 MILLONES DE DÓLARES DE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA ESTIMADA DECLARADOS POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS.
2. EL VALOR FINANCIERO NETO DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO (EL **EQUIVALENTE DE SUBVENCIÓN**) PODRÍA REPRESENTAR MENOS DE LA MITAD DE LO INDICADO POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS.
3. LA **PERTINENCIA CLIMÁTICA** DE LOS PROYECTOS ESTÁ SOBREESTIMADA: EL VALOR REAL DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA BILATERAL PODRÍA SER UN TERCIO INFERIOR A LO DECLARADO.
4. SE ESTIMA QUE CERCA DEL 20 % DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA PÚBLICA DECLARADA SON **SUBVENCIONES**, Y EL 80 % COMO **PRÉSTAMOS Y OTROS INSTRUMENTOS NO BASADOS EN SUBVENCIONES**. SE CALCULA QUE EL 40 % DEL TOTAL DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA DECLARADA ERA DE TIPO **NO CONCESIONAL**.
5. SE ESTIMA QUE ÚNICAMENTE EL 25 % DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA DE CARÁCTER PÚBLICO DECLARADA SE DESTINÓ A LA **ADAPTACIÓN**, FRENTE AL 66 % DESTINADO A LA **MITIGACIÓN**.
6. SE ESTIMA QUE TAN SOLO EL 20,5 % DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA DECLARADA SE DIRIGIÓ A LOS **PAÍSES MENOS DESARROLLADOS**, MIENTRAS QUE LOS **PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO** RECIBIERON APROXIMADAMENTE UN 3 %. LA MAYOR PARTE DE LA FINANCIACIÓN DESTINADA A LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS Y ALREDEDOR DE LA MITAD ASIGNADA A LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES SE CONCEDIÓ EN FORMA DE PRÉSTAMOS Y OTROS INSTRUMENTOS NO BASADOS EN SUBVENCIONES.
7. SE ESTIMA QUE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA PARA EL DESARROLLO REPRESENTÓ EL 25,5 % DE LA **AOD** BILATERAL EN 2017- 2018; LA GRAN MAYORÍA DE ESTA FINANCIACIÓN SE CONTABILIZÓ EN EL MARCO DEL COMPROMISO DE LOS DONANTES DE INCREMENTAR LA AYUDA HASTA EL 0,7 % DEL INGRESO NACIONAL BRUTO (INB).
8. SE ESTIMA QUE TAN SOLO UN TERCIO DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON FINANCIACIÓN CLIMÁTICA BILATERAL INCORPORAN LA **PERSPECTIVA DE GÉNERO**, Y TAN SOLO UN PEQUEÑO PORCENTAJE DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA SE **INVIERTE A NIVEL LOCAL**.
9. NO HAY INFORMACIÓN PÚBLICAMENTE DISPONIBLE QUE SEA COHERENTE Y TRANSPARENTE PARA ESTIMAR EL NIVEL DE **FINANCIACIÓN PRIVADA MOVILIZADA** HACIA EL OBJETIVO DE ALCANZAR LOS 100 000 MILLONES DE DÓLARES.

RECOMENDACIONES

NUEVAS NORMAS DE CONTABILIZACIÓN

La financiación climática debe declararse de la manera que mejor refleje su valor real para los países en desarrollo, así como el esfuerzo real que realizan los países desarrollados. En la COP26, las partes deben acordar nuevas normas y estándares de contabilización de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que sean aplicables a todos los donantes (países, bancos multilaterales de desarrollo y su brazo crediticio para el sector privado, fondos multilaterales para el clima y otras instituciones), garantizando que los donantes se comprometan a:

- Compartir listados completos de proyectos;
- Informar del equivalente de subvención de su financiación climática. En el caso de los países donantes, esto exige la inclusión de una columna para el equivalente de subvención de la financiación climática en el nuevo marco de presentación de informes (conocido como el Formato Tabular Común);
- Cuando un proyecto de desarrollo general incluya un elemento sobre el cambio climático, se debe declarar el valor del proyecto completo, así como el valor estimado de las actividades concretas orientadas a abordar el cambio climático. También se deberá explicar cómo se han contabilizado los costes del proyecto considerados como financiación climática;
- No contabilizar los instrumentos no concesionales a efectos de las obligaciones en materia de financiación climática de la CCNUCC;
- Publicar las condiciones de los préstamos y otros instrumentos utilizados para proporcionar financiación climática; y
- Declarar la proporción de financiación climática que aportan a los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

INCREMENTAR LAS SUBVENCIONES Y LA FINANCIACIÓN A LA ADAPTACIÓN, A LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS Y A LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO

Todos los donantes (países desarrollados, bancos multilaterales de desarrollo, fondos multilaterales para el clima y otras instituciones) deben:

- Comprometerse a incrementar de manera urgente la financiación climática pública basada en subvenciones, especialmente a los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo; y
- Comprometerse a incrementar su financiación para la adaptación, especialmente a los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y garantizar que la adaptación represente como mínimo el 50 % de su aportación total en concepto de financiación climática pública.

En la COP26, las partes deben:

- Acordar un objetivo de financiación a corto plazo para la adaptación al cambio climático que permita acelerar el incremento de los fondos destinados a la adaptación en 2022; y
- Llegar a un principio de acuerdo para establecer un nuevo objetivo global de financiación pública específicamente para la adaptación, que debería formar parte de un nuevo objetivo colectivo de financiación a partir de 2025, cuando se reemplace el objetivo de los 100 000 millones de dólares.

COMPROMETERSE A APORTAR UNA FINANCIACIÓN “NUEVA Y ADICIONAL”

- Como primer paso, los países desarrollados deben comprometerse a garantizar que futuros incrementos de la financiación climática considerada como AOD se integren en un presupuesto total de ayuda que, como mínimo, aumente al mismo ritmo que la financiación climática.
- Todos los países deben apoyar medidas urgentes para desbloquear las nuevas fuentes nacionales e internacionales de financiación climática más prometedoras, incluido el traspaso de las subvenciones a los combustibles fósiles hacia la financiación climática y la tarificación del carbono para la aviación y el transporte marítimo a escala internacional.

PROPORCIONAR UNA FINANCIACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO Y BASADA EN EL LIDERAZGO LOCAL

Todos los donantes (países desarrollados, bancos multilaterales de desarrollo, fondos multilaterales para el clima y otras instituciones) deben:

- Ampliar sus recursos y apoyo a las iniciativas climáticas con liderazgo local, de acuerdo con la planificación, las políticas y las estrategias de los propios países en desarrollo (incluidas las contribuciones determinadas a nivel nacional), así como dar seguimiento e informar sobre el porcentaje de financiación climática que se invierte a nivel local.
- Incrementar de manera urgente su apoyo financiero a la acción climática con un mayor enfoque en la igualdad de género; garantizar que todos los proyectos de financiación climática tengan en cuenta las distintas necesidades de las mujeres y los hombres en sus objetivos, diseño y aplicación, y que cuenten con marcadores de igualdad de género que se presenten de manera transparente a la OCDE.

FINANCIACIÓN PRIVADA MOVILIZADA

- La presentación ante las Naciones Unidas de la financiación privada movilizada debe realizarse de una manera conservadora para evitar la sobreestimación y fomentar la confianza, y no debe computar la financiación movilizada a través de intervenciones que no sean financieras.
- En la COP26, las partes deben acordar un marco de elaboración de informes para el conjunto de los donantes (incluyendo bancos multilaterales de desarrollo y fondos multilaterales), que aplique de manera estricta los principios de Katowice, incluido: ofrecer información individualizada por proyecto, explicar la relación causal entre la inversión pública y la financiación privada movilizada, y evitar el doble cómputo entre los Gobiernos a la hora de imputar las cantidades movilizadas, ya que resulta complicado encontrar información sobre cómo se atribuye entre los donantes y los Gobiernos anfitriones.
- Los nuevos objetivos de financiación colectiva que se aplicarán a partir de 2025 deben establecer objetivos separados para la financiación climática pública y la financiación privada movilizada.

FINANCIACIÓN PARA PÉRDIDAS Y DAÑOS

- Los países desarrollados deben comprometerse a desarrollar nuevas fuentes de financiación internacional para cubrir pérdidas y daños que sean complementarias al objetivo de alcanzar los 100 000 millones de dólares. Esto podría incluir la aplicación de un impuesto o tasa por daños climáticos a las grandes empresas emisoras de carbono (conocidas como las *carbon majors*) y, como mínimo, la cancelación de la deuda durante crisis originadas por el cambio climático.

EJEMPLOS: ¿QUÉ DEBERÍA CONTABILIZARSE COMO FINANCIACIÓN CLIMÁTICA?

La financiación climática constituye un soporte vital para la mayoría de los países y comunidades más pobres del mundo, que están teniendo dificultades para adaptarse a los impactos adversos de la crisis climática. También sirve para respaldar medidas esenciales destinadas a ayudar a los países a reducir sus emisiones y a seguir desarrollándose manteniendo un bajo nivel de emisiones de carbono. Si bien hay varios ejemplos positivos de financiación climática adecuadamente asignada, también existen proyectos que los donantes no deberían declarar como financiación climática debido a los impactos negativos que generan a nivel social, económico o medioambiental.¹²



REFORZAR LA RESILIENCIA DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS

El destacado programa del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de adaptación para las pequeñas explotaciones agrícolas ofrece asistencia a los pequeños agricultores y agricultoras, que están expuestos a riesgos considerables por el aumento de las temperaturas, la irregularidad de las lluvias, las plagas, la subida del nivel del mar y fenómenos meteorológicos extremos como las inundaciones y las sequías. La iniciativa ha ayudado a ocho millones de pequeños agricultores y agricultoras en situación de vulnerabilidad en 43 países a abordar los impactos del cambio climático. Entre las actividades, destacan la mejora de la resiliencia climática de las infraestructuras, así como el acceso de los hogares al agua, además de apoyar a los grupos comunitarios en la gestión de los riesgos climáticos.



IMPULSAR SOLUCIONES FEMINISTAS

La Global Alliance for Green and Gender Action (GAGGA) es una alianza de organizaciones de la sociedad civil comprometidas a tomar medidas en relación con el cambio climático (además de otras cuestiones medioambientales) para contribuir a la igualdad de género. Las medidas se fundamentan en una teoría del cambio que reconoce que “los grupos de base de defensa de los derechos de las mujeres y de justicia ambiental (así como sus movimientos) se encuentran mejor posicionados para promover los derechos de las mujeres al agua, a la alimentación y a un entorno limpio, seguro y saludable”.¹³



“EFICIENCIA” ENERGÉTICA A BASE DE CARBÓN

En 2017-18, Japón notificó más de 700 millones de dólares en concepto de financiación climática a través de su proyecto para la construcción de la central de carbón Matarbari Ultra Super Critical Coal-Fired Power en Bangladesh.¹⁴ Japón defiende que el préstamo debe contabilizarse como financiación climática porque la planta produce menos emisiones de gases de efecto invernadero que una planta de similar tamaño gracias a la tecnología subcrítica.¹⁵ Sin embargo, este préstamo no debería contabilizarse como financiación climática, ya que los combustibles fósiles contribuyen al cambio climático. La falta de transparencia dificulta evaluar si otros países también han contabilizado proyectos que incluían el uso de carbón en sus informes presentados a la CMNUCC en 2017-18. El ministro de Medio Ambiente de Japón ha anunciado recientemente que el país dejará de proporcionar esta financiación de manera gradual, aunque dicha decisión ha suscitado críticas por su ambigüedad.¹⁶



PRÉSTAMOS NO CONCESIONALES PARA GHANA*

La Cooperación Financiera Internacional (CFI), el brazo crediticio del Banco Mundial para el sector privado, contabilizó 28 millones como financiación climática para la construcción de un hotel, un espacio comercial y un centro de conferencias en Ghana.¹⁷ Como parte de un proyecto más amplio de desarrollo, la institución consideró esta financiación climática como destinada a fines de mitigación, en forma de un préstamo no concesional. No obstante, la CFI no hace públicas las condiciones de sus préstamos individuales y los contabiliza por su valor total, a pesar de que la mayoría se concede en condiciones de mercado sin incluir ningún elemento concesional. Asimismo, la CFI tampoco divulga cómo identifica y calcula el elemento correspondiente a la financiación climática del coste total de un proyecto.

*Este ejemplo queda fuera del período de presentación de informes de 2017-18.

1

LA ASISTENCIA NETA ESPECÍFICA PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO PODRÍA REPRESENTAR ÚNICAMENTE ENTRE 19 000 Y 22 500 MILLONES DE DÓLARES DE LOS 59 500 MILLONES DE DÓLARES DE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA ESTIMADA DECLARADOS POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS.

Existe una considerable diferencia entre la financiación climática declarada por los países desarrollados, las instituciones y los fondos multilaterales, y el volumen real de asistencia que reciben los países en desarrollo específicamente para este fin (“asistencia neta específica para el cambio climático”).

Para estimar el volumen total de financiación climática, **se han sumado las cifras reportadas por los donantes en los informes presentados ante la CMNUCC y a la OCDE en 2017–2018, y se les ha aplicado una metodología similar a la utilizada en anteriores ediciones de los informes de la OCDE sobre financiación climática; la estimación resultante cifra la financiación climática total en 59 500 millones de dólares (promedio anual de los 56 000 millones de dólares de 2017 y los 63 000 millones de dólares de 2018).**¹⁸ Esta es nuestra mejor estimación de lo que sería la suma total de los datos presentados por los donantes si se aplicasen las mismas metodologías que en ocasiones anteriores, si bien esto no significa, en ningún caso, que respaldemos las metodologías utilizadas por los donantes. **Las estimaciones de Oxfam indican, sin embargo, que la asistencia neta específica para el cambio climático es considerablemente inferior a esta cifra: en concreto, de entre 19 000 y 22 500 millones de dólares anuales en 2017–2018, de los cuales tan solo entre 6000 y 7000 millones de dólares se habrían destinado a la adaptación (promedios anuales, ver Gráfico 1).** Esto supone un pequeño incremento con respecto al periodo 2015 - 2016, en el que, de acuerdo con nuestras estimaciones, la asistencia neta específica para el cambio climático se situó entre 15 000 millones y 19 500 millones de dólares anuales, de los cuales entre 4500 y 6500 millones anuales se habrían destinado a la adaptación (promedios anuales).¹⁹

Como se explica en el Cuadro 1, las estimaciones de Oxfam sobre el volumen real de asistencia neta específica para el cambio climático se basan en la evaluación de la pertinencia climática de los fondos declarados, a fin de determinar el volumen de financiación climática que realmente se destina a este fin (véase la sección 2). Además, se calcula también la equivalencia o porcentaje de subvención de estos fondos, a fin de determinar el valor real de las transferencias económicas a los países en desarrollo una vez descontado el pago de la devolución de préstamos, los intereses, los costes de administración y otros elementos que muchos países desarrollados no tienen en cuenta en sus datos (véase la sección 3). Las cifras resultantes no son exactas, pero sí indicativas. Incluso contando con un amplio margen de error, la conclusión de que el volumen

INCLUSO CONTANDO CON UN AMPLIO MARGEN DE ERROR, LA CONCLUSIÓN DE QUE EL VOLUMEN REAL DE ASISTENCIA NETA ESPECÍFICA PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO ES SUSTANCIALMENTE INFERIOR A LAS CIFRAS DE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA PRESENTADAS POR LOS DONANTES SIGUE SIENDO VÁLIDA.

real de asistencia neta específica para el cambio climático es sustancialmente inferior a las cifras de financiación climática presentadas por los donantes sigue siendo válida.

CUADRO 1: ¿QUÉ ES LA ASISTENCIA NETA ESPECÍFICA PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EN QUÉ DIFIERE DE LAS CIFRAS PRESENTADAS POR LOS DONANTES?

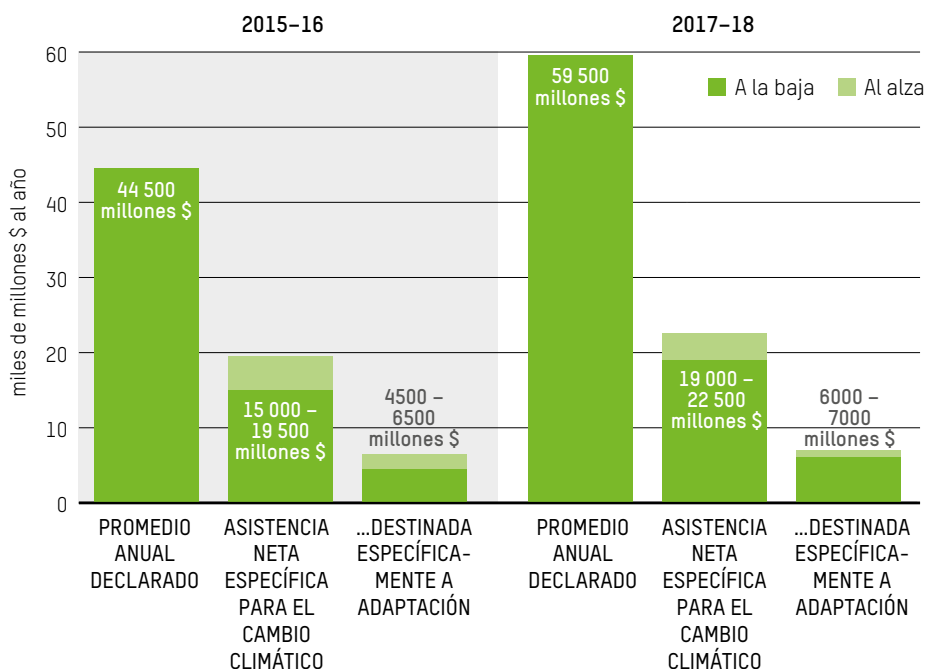
A la hora de calcular el volumen total de financiación climática, sería mucho más justo y cercano a la realidad contabilizar tan solo la asistencia neta específica para el cambio climático, en lugar de la metodología que actualmente aplican los donantes. Consideramos que todos aquellos fondos que no entren en la categoría de “asistencia neta específica para el cambio climático” no constituyen ayuda (en términos de transferencia neta de recursos) a los países en desarrollo, ni contribuyen directamente a la lucha contra el cambio climático, como exige la CMNUCC.²⁰ Existen dos problemas principales a la hora de estimar la asistencia neta específica para el cambio climático.

El primero es el modo en que se contabilizan los préstamos, ya que los donantes contabilizan como asistencia neta específica para el cambio climático el valor nominal completo de los préstamos, las garantías, y otros instrumentos no basados en subvenciones. Por el contrario, las estimaciones que Oxfam realiza para calcular la transferencia económica neta que reciben los países receptores contabilizan únicamente la parte correspondiente a las subvenciones de este tipo de instrumentos, de manera que tienen en cuenta las futuras devoluciones de deuda, el pago de intereses, los costes de administración y otras obligaciones que este tipo de instrumentos comportan para los países receptores. Cuando los proyectos se basan totalmente en subvenciones, Oxfam contabiliza el 100 % de su valor. En el resto de los casos, el equivalente de subvención se calcula a partir del porcentaje de subvención declarado por los donantes a la OCDE en 2018 en relación a los préstamos desembolsados en el marco de proyectos climáticos financiados a través de su AOD.²¹ Por último, los instrumentos no concesionales se contabilizan al 0 %. Si bien es cierto que parte de los fondos considerados “no concesionales” puede incluir cierto grado de concesionalidad (el equivalente de subvención), al menos en el caso de la financiación bilateral este porcentaje no es lo suficientemente elevado como para que esos fondos puedan considerarse AOD. Así, estos fondos no computan como asistencia, ya que incrementan el nivel de deuda externa de los países en desarrollo. Este criterio se aplica también a toda la financiación de los bancos multilaterales de desarrollo clasificada como no concesional.²²

El segundo problema es que los donantes incluyen en sus informes los fondos para proyectos que solo cubren parcialmente medidas climáticas, en el marco de proyectos de desarrollo más amplios (proyectos clasificados con el “Marcador de Río 1”). Estas prácticas de contabilización se traducen en una considerable sobreestimación de la pertinencia climática de dichos proyectos, un factor que Oxfam tiene en cuenta en sus estimaciones: en nuestros cálculos más pesimistas, asumimos que la pertinencia climática de los proyectos clasificados con el “Marcador de Río 1” asciende al 30 % de su valor total, mientras que nuestras estimaciones más optimistas asignan un porcentaje del 50 %. Consideramos que se trata de un rango razonable, teniendo en cuenta las grandes diferencias en cuanto a la pertinencia climática de estos proyectos, así como los distintos porcentajes que los propios países desarrollados asignan a la pertinencia climática de estos proyectos (véase la Tabla 2).

Las estimaciones de Oxfam sobre el volumen total de asistencia neta específica para el cambio climático se basan en los datos sobre financiación climática presentados por los donantes ante la OCDE.²³ Resulta imposible basar nuestras estimaciones en los datos sobre financiación climática presentados ante la CMNUCC, cuya pertinencia climática ya ha sido tomada en cuenta por los países desarrollados. Los datos sobre financiación climática presentados ante la OCDE no son exactamente iguales a los reportados ante la CMNUCC, pero son lo bastante similares como para poder utilizarlos para estimar, a grandes rasgos, tanto la relevancia climática como el equivalente de subvención de la financiación climática declarada.²⁴

Gráfico 1: Financiación climática declarada por los países desarrollados frente a la “asistencia neta específica para el cambio climático” estimada por Oxfam (promedios anuales de 2017–2018 y 2015–2016)



Fuentes: Datos de 2017-2018 - Cuartos informes bienales (2020) y OCDE (2020a). El Cuadro 1 incluye información más detallada sobre cómo se calcula la asistencia neta específica para el cambio climático. En la nota 21 se explica cómo se ha estimado el total de financiación climática pública declarada para 2017-2018. Datos de 2015-2016 - Datos sobre financiación climática declarada tal y como aparecen en OCDE (2019a); para las estimaciones sobre asistencia neta específica para el cambio climático, véase T. Carty y A. le Comte (2018). Los datos sobre asistencia neta específica para el cambio climático se han ajustado de acuerdo con las estimaciones sobre financiación climática declarada en OCDE (2019a).

RECOMENDACIONES

- En la COP26, todas las partes deben acordar normas y estándares de contabilidad en virtud de la CMNUCCC que garanticen que los países y las instituciones multilaterales contabilizan el equivalente de subvención de los instrumentos no basados en subvenciones y reflejan con mayor precisión la pertinencia climática de dichos fondos. Esto permitirá garantizar que la financiación climática declarada refleje con mayor fidelidad su valor real para los países en desarrollo. Estas normas y criterios deben consensuarse en el contexto de las negociaciones sobre “modalidades de contabilidad” para la financiación climática (el llamado Formato Tabular Común), como parte de las normas de aplicación del Acuerdo de París.

2

EL VALOR ECONÓMICO NETO DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO (EL EQUIVALENTE DE SUBVENCIÓN) PODRÍA REPRESENTAR MENOS DE LA MITAD DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA DECLARADA POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS.

Oxfam estima que el equivalente de subvención de la financiación climática declarada en 2017–2018 se sitúa en 25 000 millones de dólares (promedio anual),²⁵ menos de la mitad de los 59 500 millones de dólares resultantes de contabilizar el valor nominal total de la financiación climática pública declarada por los donantes.²⁶

En las circunstancias adecuadas, los préstamos concesionales, los capitales y las garantías pueden ejercer una función importante a la hora de proporcionar y movilizar financiación climática. Sin embargo, declarar únicamente el valor nominal de estos instrumentos lleva a una considerable sobreestimación del nivel real de asistencia que reciben los países en desarrollo.

Como muestra la Tabla 1, los países desarrollados que desembolsan un gran porcentaje de su financiación climática a través de préstamos y otros instrumentos no concesionales declaran después cifras de asistencia que no reflejan su verdadero esfuerzo económico, especialmente si se compara con el de los países desarrollados que canalizan su financiación principalmente a través de subvenciones. Por ejemplo, en el caso de Francia, el equivalente de subvención de su financiación climática bilateral es de menos de una tercera parte de las cifras que declara; en el caso de Japón, España y Alemania, el equivalente de subvención es de aproximadamente la mitad de lo declarado.

EN EL CASO DE FRANCIA, EL EQUIVALENTE DE SUBVENCIÓN DE SU FINANCIACIÓN CLIMÁTICA BILATERAL ES DE MENOS DE UNA TERCERA PARTE DE LAS CIFRAS QUE DECLARA; EN EL CASO DE JAPÓN, ESPAÑA Y ALEMANIA, EL EQUIVALENTE DE SUBVENCIÓN ES DE APROXIMADAMENTE LA MITAD DE LO DECLARADO.

Tabla 1: Financiación climática pública bilateral declarada y estimación del equivalente de subvención de los principales donantes (2017–2018, promedio anual)

Donante	Financiación bilateral total declarada (millones \$)	Subvenciones	Préstamos y otros instrumentos no concesionales	Préstamos y otros instrumentos no concesionales	Capital	Otros	Equivalente de subvención estimado (millones \$)
Australia	119	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	119
Canadá	307	33,4 %	61,8 %	0 %	4,9 %	0 %	212
Dinamarca	159	98,8 %	0 %	0 %	1,2 %	0 %	159
Instituciones de la UE (excepto BEI)	3157	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	3.157
Francia	4778	3,3 %	74,2 %	16,1 %	0 %	6,3 %	1309
Alemania	7026	36,4 %	41,1 %	22,5 %	0 %	0 %	3461

Japón*	9688	2 %	74 %	24 %	0%	1 %	5025
Países Bajos**	364	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	364
Noruega	651	71,7 %	0 %	0 %	0 %	28,3 %	513
España***	263	37 %	8 %	55 %	0 %	1 %	108
Suecia	438	99,7 %	0 %	0 %	0 %	0,3 %	437
Suiza	221	99 %	0 %	0 %	1 %	0 %	221
Estados Unidos	1898	67 %	0 %	9 %	0 %	24 %	1.382
Reino Unido	1116	91,1 %	0,7 %	0 %	8,2 %	0,3 %	1.110
Total****	31 005	32,9 %	45,4 %	16,4 %	0,4 %	4,9 %	18.299

La columna de la derecha refleja nuestra estimación del equivalente de subvención de las cifras reportadas, en base a la metodología detallada en el **Cuadro 1**

*En la financiación bilateral total declarada por Japón, se restan los 1000 millones de dólares que, según las estimaciones, se habrían destinado a proyectos de eficiencia energética del carbón.

**Los Países Bajos canalizan parte de su financiación climática a través de instrumentos no basados en subvenciones, pero tan solo reportan el equivalente de subvención de esos proyectos.

La cifra total de financiación climática bilateral de España refleja ya los 311 millones de dólares que se han restado en concepto de créditos a la exportación. *La cifra total de financiación climática bilateral refleja las aportaciones de todos los donantes bilaterales, no solo de los que aparecen en la lista.

El sistema de “equivalente de subvención” se ha convertido en el criterio estándar para cuantificar las cifras agregadas de AOD de los donantes en el marco de los informes sobre financiación para el desarrollo que presentan los donantes ante la OCDE, con el objetivo de reflejar de manera más fiel el esfuerzo económico real de los donantes. Del mismo modo, también es necesario que todos los donantes declaren el equivalente de subvención de su financiación climática en todos los informes que presenten al respecto ante la CMNUCC, a fin de mejorar la fiabilidad de los datos presentados, facilitar que puedan compararse, y garantizar que los estándares de contabilidad de la financiación climática estén a la altura de los utilizados para computar el conjunto de la financiación para el desarrollo.

RECOMENDACIONES

En la COP26, todas las partes deben acordar nuevas normas y estándares de contabilidad en virtud de la CMNUCCC que garanticen que los donantes (países u organizaciones multilaterales):

- Informen sobre el equivalente de subvención de su financiación climática. En el caso de los países donantes, esto debe consensuarse en el marco de las negociaciones sobre el nuevo marco de presentación de informes (conocido como el Formato Tabular Común), que debería incluir una columna en la que se refleje el equivalente de subvención de la financiación climática junto a su valor nominal.
- Publiquen las condiciones en las que ofrecen tanto préstamos como otros instrumentos utilizados para canalizar su financiación climática.

3

LA PERTINENCIA CLIMÁTICA DE LOS PROYECTOS ESTÁ SOBREENESTIMADA: EL VALOR REAL DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA BILATERAL PODRÍA SER UN TERCIO INFERIOR A LO DECLARADO

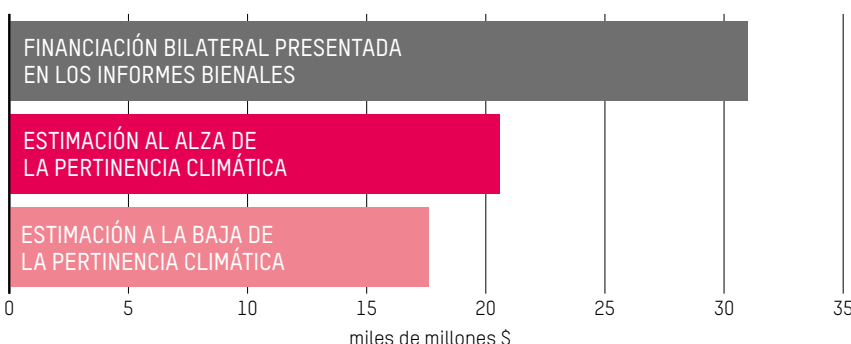
Las actuales normas de presentación de informes (o la ausencia de ellas) permiten una sobreestimación excesiva de la pertinencia climática de los fondos declarados, especialmente cuando el cambio climático es tan solo un elemento dentro de un proyecto de desarrollo más amplio. **Según nuestras estimaciones, los flujos bilaterales de financiación climática pública podrían estar entre 10 500 millones y 13 500 millones de dólares por debajo de las cifras declaradas (véase el Gráfico 2).**

En la mayoría de los casos, los informes sobre financiación climática bilateral que los países desarrollados presentan ante la CMNUCC se basan en el sistema de marcadores de Río, que permite clasificar los proyectos en función de si el cambio climático es su objetivo principal (marcador de Río 2), si es uno entre varios objetivos (indicador de Río 1), o bien si no está entre sus objetivos.²⁷ Gran parte de la financiación climática declarada por los países desarrollados se corresponde con proyectos que entran en la segunda categoría. Varios estudios que evalúan la aplicación de los marcadores de Río ponen en cuestión la credibilidad de la categorización de los proyectos, y han detectado que la sobreestimación de la pertinencia climática de los mismos es una práctica generalizada entre los donantes.²⁸

La Tabla 2 muestra cómo los enfoques que utilizan los países a la hora de contabilizar el elemento de financiación climática de proyectos de desarrollo más amplios difieren considerablemente. En el extremo más negativo, algunos países (como Japón) asignan al elemento de financiación climática el 100 % del presupuesto del proyecto, incluso en aquellos casos en los que se manifiesta expresamente que el cambio climático no es un objetivo principal en estos proyectos. La mayoría de los países aplica porcentajes generales que suelen oscilar entre el 40 % y el 50 %, y tan solo algunos países, como el Reino Unido, calculan individualmente el valor de las actividades climáticas en cada proyecto.

ALGUNOS PAÍSES (COMO JAPÓN) ASIGNAN AL ELEMENTO DE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA EL 100 % DEL PRESUPUESTO DEL PROYECTO, INCLUSO EN AQUELLOS CASOS EN LOS QUE SE MANIFIESTA EXPRESAMENTE QUE EL CAMBIO CLIMÁTICO NO ES UN OBJETIVO PRINCIPAL EN ESTOS PROYECTOS.

Gráfico 2: Estimación de Oxfam de la pertinencia climática de la financiación bilateral (promedio anual 2017–2018)



Fuente: Financiación declarada en los Cuartos informes bienales (2020). Nuestra estimación más optimista contabiliza el 50 % del valor de los proyectos clasificados con el marcador de Río 1, mientras que la más pesimista reduce este al 30 %, todo a partir de los datos de la OCDE (2020a). En los casos en los que la financiación climática bilateral declarada es inferior a nuestra estimación, hemos utilizado esta cifra.

Tabla 2: Principales enfoques que utilizan los donantes para contabilizar el valor de las actividades relacionadas con el cambio climático en el marco de proyectos de desarrollo más amplios (marcador de Río 1, OCDE)

Donante	Porcentaje aplicado
Alemania	50 %
Australia	30 %
Canadá	30 %
Dinamarca	50 %
España	50 %
Estados Unidos	Metodología propia por proyecto
Francia	40 %
Instituciones de la UE	40 %
Japón	100 %
Noruega	40 %
Países Bajos	40 %
Reino Unido	Metodología propia por proyecto
Suecia	40 %
Suiza	50 %

Fuente: OCDE-IPC (2015); OCDE (2019a).

El análisis de la financiación de los bancos multilaterales de desarrollo también genera preocupación. De acuerdo con nuestras estimaciones, la financiación declarada por los bancos multilaterales de desarrollo en el marco de su compromiso con el objetivo de 100 000 millones de dólares de financiación climática se situó en el rango de los 25 000 millones de dólares en 2017–2018 (promedio anual),²⁹ si bien es imposible verificar esta cifra.

Los bancos multilaterales de desarrollo afirman que sus datos sobre financiación para la adaptación y mitigación del cambio climático son precisos y se basan en análisis individualizados de los proyectos, pero lo cierto es que sus metodologías no son transparentes ni tampoco publican información para explicar cómo las aplican, de manera que un importante porcentaje de la financiación climática queda excluido de la rendición de cuentas y el análisis independiente. La información reportada sobre los proyectos es enormemente heterogénea e, incluso en aquellos casos en los que se aportan datos sobre los proyectos, los criterios para calcular el elemento climático son incoherentes (o inexistentes). Oxfam ha analizado una muestra de proyectos del Banco Mundial de 2018, y ha sido imposible verificar de forma independiente si el volumen de financiación climática declarada por el Banco es correcto. Además, la lista de proyectos del Banco Mundial no incluye los proyectos financiados por la Corporación Financiera Internacional (CFI), la rama de préstamos privados del Grupo del Banco Mundial.

RECOMENDACIONES

En la COP26, todas las partes deben acordar que los informes sobre financiación climática presentados por los países, los bancos multilaterales de desarrollo (y sus ramas de préstamos privados), los fondos multilaterales para el cambio climático y otras instituciones deben incluir:

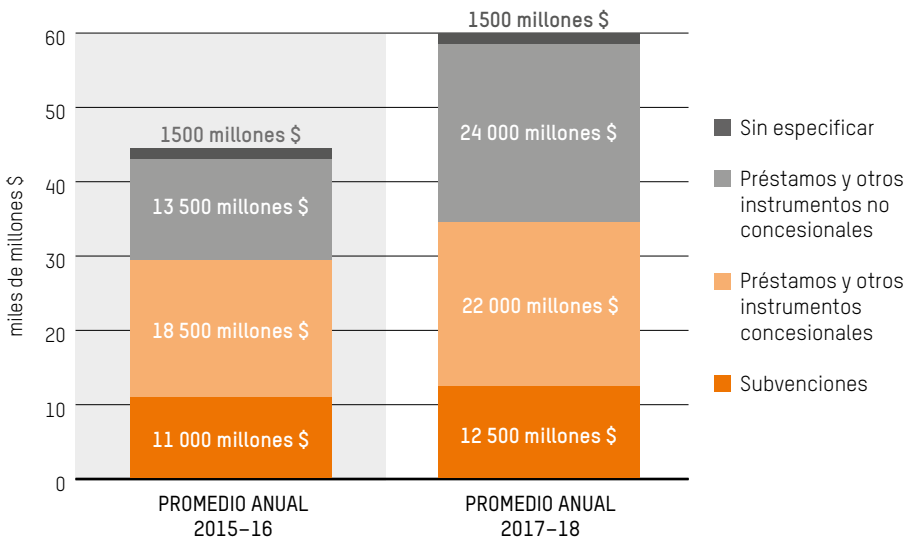
- Un listado completo de todos los proyectos.
- Para cada proyecto, datos independientes sobre el valor del total del proyecto por un lado, y la cantidad contabilizada como financiación climática por otro.
- Una explicación sobre cómo se ha calculado el componente de financiación climática dentro de los costes del proyecto, a fin de garantizar la transparencia y la credibilidad de las cifras declaradas.

4

SE ESTIMA QUE TAN SOLO EL 20 % DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA PÚBLICA DECLARADA CORRESPONDÍA A SUBVENCIONES, FRENTE AL 80 % DE PRÉSTAMOS Y OTROS INSTRUMENTOS NO CONCESIONALES. SE CALCULA QUE EL 40 % DEL TOTAL DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA DECLARADA ERA DE TIPO **NO CONCESIONAL**.

De los 59 500 millones de dólares anuales estimados que se han declarado como financiación climática pública, tan solo 12 500 millones correspondían a subvenciones; 22 000 millones se canalizaron a través de préstamos concesionales y otros instrumentos distintos de las subvenciones; en total, la financiación climática a través de préstamos no concesionales y otros instrumentos alcanzó la nada despreciable cantidad de 24 000 millones de dólares (promedios anuales, ver Gráfico 3).

Gráfico 3: Financiación climática estimada procedente de flujos bilaterales y multilaterales, por tipo de instrumento, 2017–2018 y 2015–2016 (promedios anuales)



Fuentes: Datos de 2017-2018 - Cuartos informes bienales (2020) y OCDE (2020a). Datos de 2015-2016 - ver T. Carty y A. le Comte (2018), ajustado de acuerdo con las estimaciones sobre financiación climática presentadas en OCDE (2019a). Cifras redondeadas a los 500 millones más cercanos.

LA FINANCIACIÓN NO CONCESIONAL HA AUMENTADO SIGNIFICATIVAMENTE

La financiación climática no concesional declarada por los donantes se ha incrementado significativamente en los últimos años, pasando de aproximadamente 13 500 millones de dólares (un 30 %) en 2015-2016, a la impresionante cantidad de 24 000 millones de dólares anuales (un 40 %) en 2017 - 2018 (promedios anuales). En el marco de la financiación bilateral, el carácter "no concesional" implica que las condiciones en que se ofrece el acceso

a la financiación no son lo bastante generosas como para considerarse AOD. No obstante, como en el caso de la financiación climática no existe ninguna obligación mínima de carácter vinculante con respecto a la concesionalidad de los fondos, los países desarrollados pueden contabilizar dichos fondos en el marco del cumplimiento de sus compromisos en materia de financiación. Así pues, los donantes no están obligados a informar sobre los términos y condiciones de sus préstamos y de otros instrumentos, de manera que se desconoce la naturaleza de estos fondos. A pesar de que los préstamos con ánimo de lucro son contrarios al espíritu y los propósitos de la financiación climática, en este momento nada impide que los donantes contabilicen el valor de préstamos que conceden en condiciones casi de mercado como parte de su asistencia climática, en el marco de su compromiso de alcanzar el objetivo de los 100 000 millones de dólares.³⁰

En 2017–2018, la mayor parte de la financiación no concesional (aproximadamente el 70 %) procedió de los bancos multilaterales de desarrollo, mientras que tan solo el 16 % de la financiación no concesional tuvo su origen en fondos bilaterales.³¹ Se estima que España ha canalizado el 55 % de su financiación climática a través de préstamos y otros instrumentos no concesionales; este porcentaje es del 24 % en el caso de Japón, del 22,5 % en el de Alemania, y de aproximadamente el 16 % en el de Francia (véase Gráfico 4).³²

LA FINANCIACIÓN BASADA EN SUBVENCIONES SE HA ESTANCADO

Las estimaciones indican que la asistencia basada en subvenciones se ha estancado, pasando de aproximadamente 11 000 millones de dólares (el 25 % del total) en 2015–2016 a unos 12 500 millones de dólares (un 21 %) en 2017–2018.³³ A pesar de que proporcionalmente los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo reciben más fondos a través de subvenciones que los países de ingresos más altos, se estima que menos de la mitad de la financiación climática destinada a al primer grupo en 2017–2018 se canalizó a través de subvenciones mientras que, en el caso del segundo grupo, las subvenciones constituían aproximadamente la mitad del total de la financiación climática recibida (véase la sección 6). Estos datos resultan bastante preocupantes, máxime teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, los préstamos y la financiación privada no pueden satisfacer las urgentes necesidades de las comunidades vulnerables en materia de adaptación, especialmente en términos de preparación frente a los desastres, seguridad alimentaria y acceso al agua. En cualquier caso, los países más pobres del mundo no deberían verse obligados a solicitar préstamos para tener la capacidad de protegerse a sí mismos frente a los impactos generados por el exceso de emisiones de carbono de los países desarrollados.

Como puede verse en el Gráfico 4, Japón y Francia ocupan los últimos puestos del ranking de financiación bilateral basada en subvenciones, con un porcentaje de financiación climática basada en subvenciones de tan solo el 2 % y el 3,3 %, respectivamente, en 2017–2018.³⁴

LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA INCREMENTA LA DEUDA EXTERNA

Existe la errónea creencia de que los grandes volúmenes de préstamos se dirigen tan solo a países de ingresos medios. No obstante, según nuestros cálculos, en 2017–2018 la mayor parte de la financiación climática recibida por los países menos desarrollados, y aproximadamente la mitad de la recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo se canalizó a través de préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones.

En un contexto de incremento de la deuda, el hecho de que la mayoría de la financiación climática se canalice a través de préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones (de los cuales un creciente y considerable porcentaje

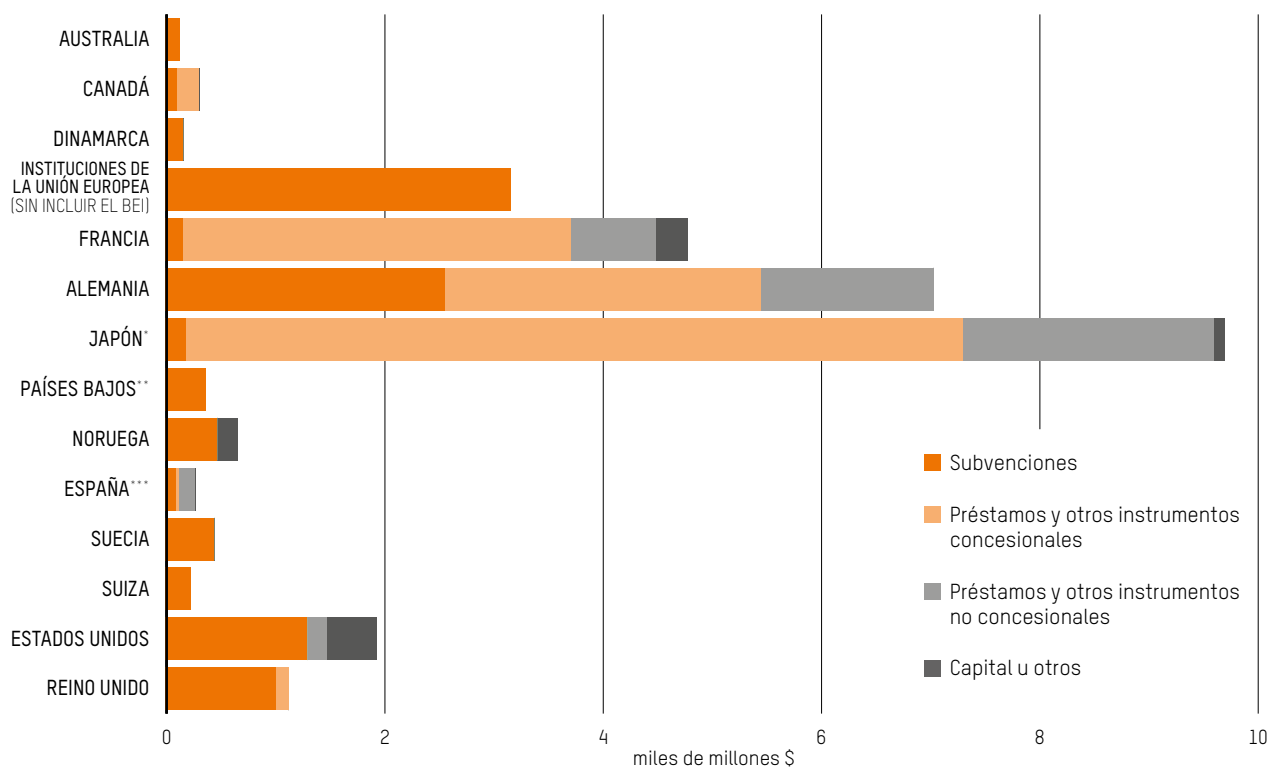
EXISTE LA ERRÓNEA
CREENCIA DE QUE LOS
GRANDES VOLÚMENES
DE PRÉSTAMOS SE
DIRIGEN TAN SOLO A
PAÍSES DE INGRESOS
MEDIOS.

es de carácter no concesional) puede incrementar la presión que supone la deuda externa para la mayoría de los países de ingresos bajos. Existen muchas probabilidades de que esta financiación, que debería ayudar a los países a dar respuesta al cambio climático, les cause graves problemas en otros ámbitos.

Ya antes de la pandemia de coronavirus, el FMI alertó de que casi la mitad de los países considerados de ingresos bajos estaba en situación de sobreendeudamiento grave, o bien en riesgo de estarlo.³⁵ En junio de este año, esta era la situación de 36 de los 73 países considerados de ingresos bajos.³⁶ La mayoría de los países más pobres destina más recursos a los pagos de deuda externa que a financiar unos servicios públicos que permitirían salvar vidas.³⁷ Además de encarecer el acceso de estos países al capital, en el peor de los casos la deuda consume además un volumen considerable de recursos que debería invertirse en sectores esenciales como la educación, la salud y la agricultura. Además, la reducción del espacio fiscal disponible tanto para estos sectores como para el de las infraestructuras básicas limita en gran medida la capacidad de los países con menores ingresos para poner en marcha medidas transformadoras que les permitan luchar contra el cambio climático.

Gráfico 4 fuente: Cuartos Informes bienales (2020). En la financiación bilateral total declarada por Japón, se restan los 1000 millones de dólares que, según las estimaciones, se habrían destinado a proyectos de eficiencia energética del carbón. Los Países Bajos canalizan parte de su financiación climática a través de instrumentos no basados en subvenciones, pero tan solo reportan el equivalente de subvención de esa asistencia dentro de la categoría de subvenciones, de modo que es imposible estimar el volumen de financiación climática no basada en subvenciones. La cifra total de financiación climática bilateral de España refleja ya los 311 millones de dólares que se han restado en concepto de créditos a la exportación.

Gráfico 4: Financiación climática bilateral de los principales países donantes, desglosada por instrumento financiero utilizado para 2017–2018



RECOMENDACIONES

- En la COP26, todas las partes deben acordar que los instrumentos de financiación no concesionales no se contabilicen a la hora de evaluar el cumplimiento de las obligaciones de financiación climática establecidas por la CMNUCC.
- Todos los donantes deben comprometerse a incrementar la asistencia climática basada en subvenciones, especialmente la dirigida a los países menos desarrollados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo. Esta recomendación aplica particularmente a países como Japón, Francia, Alemania, Canadá y España, ya que actualmente destinan una baja proporción de su financiación climática como apoyo basado en subvenciones.

5

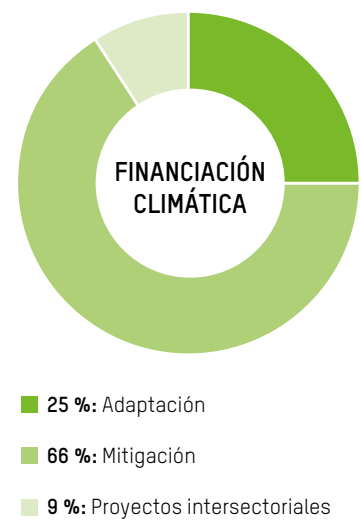
SE ESTIMA QUE ÚNICAMENTE EL 25 % DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA PÚBLICA DECLARADA SE DEDICÓ A LA ADAPTACIÓN, FRENTE AL 66 % DESTINADO A LA MITIGACIÓN.

Hemos estimado que, en promedio, tan solo el 25 % de la financiación climática pública declarada en 2017-2018 por los donantes se asignó a la adaptación al cambio climático, mientras que el 66 % se asignó a la mitigación, y el 9 % a proyectos intersectoriales (véase el Gráfico 5). En comparación con 2015-2016, estimamos que el volumen de financiación climática pública asignada a la adaptación se ha incrementado, pasando de un promedio anual de 9000 millones de dólares en este periodo, a 15 000 millones de dólares en 2017-2018.³⁸

LA FINANCIACIÓN ASIGNADA A LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO SE INCREMENTA, PERO EL DÉFICIT SE MANTIENE

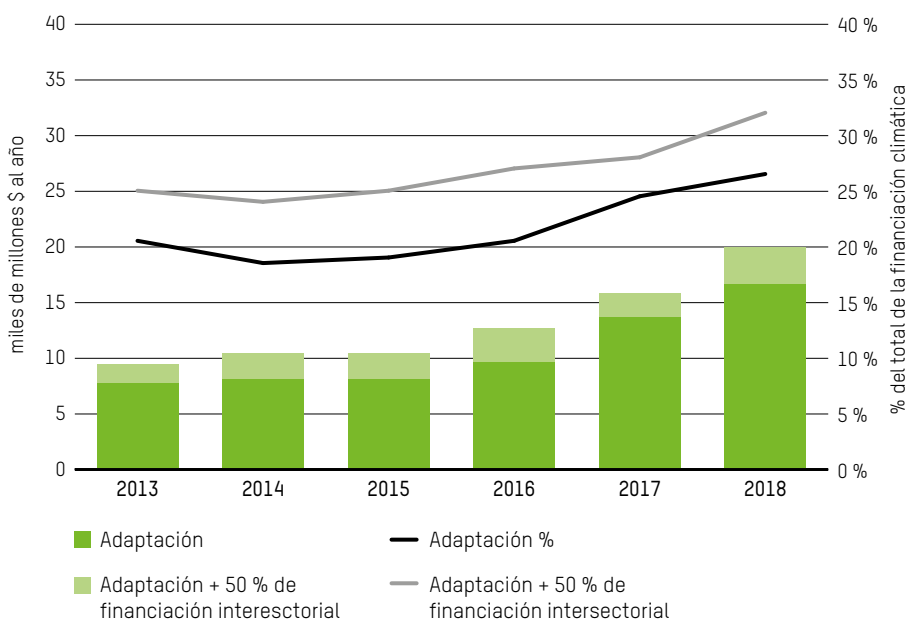
Se estima que el incremento en el volumen de financiación para la adaptación al cambio climático entre 2016 y 2018 es superior al 50 %, el incremento más importante hasta la fecha en un periodo de dos años (véase el Gráfico 6). Se trata de un gran avance y, en vista de los impactos sin precedentes del cambio climático, que afectan desproporcionadamente a los países en desarrollo, es fundamental que este ritmo de crecimiento se mantenga.³⁹ Además, dado que el 66 % de la financiación climática sigue destinándose a la mitigación, es necesario incrementar significativamente los fondos para la adaptación, a fin de cumplir con el compromiso de “lograr un equilibrio entre la adaptación y la mitigación”, establecido en el Acuerdo de París.⁴⁰

Gráfico 5: Porcentaje global de financiación de la mitigación, la adaptación e intersectorial, 2017-2018



Fuentes: Cuartos Informes bienales (2020).

Gráfico 6: Porcentaje y volumen de financiación para la adaptación al cambio climático, 2013-2018



Fuente: 2013-2016, OCDE (2019b); 2017-2018, OCDE (2020a); Cuartos Informes bienales (2020).

En la Tabla 3, se desglosa la financiación climática para la adaptación declarada por los donantes en 2017-2018, por tipo de donante. El mayor incremento de esta financiación se debe a las aportaciones de los bancos multilaterales de desarrollo, mientras que los flujos bilaterales de financiación pública siguen estancados.

La Tabla 4 desglosa la financiación climática para la adaptación de cada país donante en 2015-2016 y 2017-2018. Celebramos que los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia, Suiza, la Comisión Europea y el Fondo Europeo de Desarrollo destinen un porcentaje significativo de su financiación climática a la adaptación. Asimismo, deben reconocerse los avances de Francia y Alemania con respecto a 2015-2016, aunque aún tienen un amplio margen para lograr un equilibrio en la asignación de su financiación climática. En cuanto al resto de los países, la mayoría destinó tan solo un pequeño porcentaje de su financiación climática a la adaptación en el último periodo analizado, como es el caso de Noruega y Japón, de manera que sigue existiendo un importante déficit de financiación para la adaptación al cambio climático.

Tabla 3: Financiación para la adaptación al cambio climático declarada por los donantes como porcentaje del total de la financiación climática pública en 2017-2018, por tipo de donante (promedio anual)

Donante	Solo adaptación	Adaptación +50 %, proyectos intersectoriales
Total bilateral	21 % (6500 millones de dólares)	28 % (8900 millones de dólares)
Total bancos multilaterales de desarrollo	30 % (7300 millones de dólares)	30 % (7300 millones de dólares)
Total fondos multilaterales para la lucha contra el cambio climático	21 % (469 millones de dólares)	34 % (764 millones de dólares)
Total otras instituciones	57 % (799 millones de dólares)	61 % (849 millones de dólares)

Tabla 4: Flujos bilaterales y multilaterales de financiación para la adaptación al cambio climático declarados por los principales países donantes para los periodos 2015-2016 y 2017-2018 (promedios anuales)

Donante	2015-2016		2017-2018	
	Solo adaptación	Adaptación + 50 % proyectos intersectoriales	Solo adaptación	Adaptación +50 % proyectos intersectoriales
Alemania	16 % (1900 millones de dólares)	23 % (1900 millones de dólares)	20 % (1900 millones de dólares)	30 % (2200 millones de dólares)
Australia	0 % (0 millones de dólares)	50 % (111 millones de dólares)	6 % (15 millones de dólares)	53 % (127 millones de dólares)
Canadá	35 % (41 millones de dólares)	65 % (75 millones de dólares)	0 % (74 millones de dólares)	47 % (170 millones de dólares)
Comisión Europea y Fondo Europeo de Desarrollo	41 % (956 millones de dólares)	54 % (1300 millones de dólares)	41 % (1300 millones de dólares)	59 % (1900 millones de dólares)
Dinamarca	14 % (26 millones de dólares)	44 % (80 millones de dólares)	27 % (60 millones de dólares)	46 % (101 millones de dólares)
España	9 % (50 millones de dólares)	17 % (96 millones de dólares)	11 % (45 millones de dólares)	36 % (144 millones de dólares)
Estados Unidos	Estados Unidos no presentó su cuarto informe bienal ante la CNMUCC.			
Francia	17 % (552 millones de dólares)	25 % (805 millones de dólares)	19 % (1000 millones de dólares)	30 % (1600 millones de dólares)
Japón	8 % (803 millones de dólares)	10 % (1000 millones de dólares)	11 % (1000 millones de dólares)	13 % (1300 millones de dólares)
Noruega	6 % (31 millones de dólares)	0 % (54 millones de dólares)	8 % (51 millones de dólares)	12 % (75 millones de dólares)

Países Bajos	30 % (163 millones de dólares)	62 % (333 millones de dólares)	35 % (197 millones de dólares)	62 % (346 millones de dólares)
Reino Unido	21 % (343 millones de dólares)	49 % (819 millones de dólares)	40 % (547 millones de dólares)	49 % (670 millones de dólares)
Suecia	38 % (154 millones de dólares)	60 % (243 millones de dólares)	37 % (230 millones de dólares)	60 % (373 millones de dólares)
Suiza	31 % (101 millones de dólares)	52 % (167 millones de dólares)	39 % (133 millones de dólares)	56 % (194 millones de dólares)

Fuente: Cuartos informes bienales (2020); Terceros informes bienales (2018); OCDE (2020a).⁴¹ Las cifras superiores a 1000 millones se han redondeado a los 100 millones más cercanos.

De acuerdo con los datos de la OCDE, estimamos que el porcentaje de financiación para la adaptación al cambio climático basada en subvenciones se situó en torno al 33 % en 2017-2018, un porcentaje que llegaría al 51 % si se contabilizan los fondos de proyectos intersectoriales.⁴² Estos datos reflejan una cierta priorización de la adaptación, lo cual es positivo, pero también una reducción del porcentaje estimado de financiación para la adaptación basada en subvenciones, en comparación con el 38 % de 2015-2016.⁴³ Es urgente que se incremente la financiación para la adaptación al cambio climático a través de subvenciones, cuyo volumen sigue siendo muy bajo y no está creciendo al ritmo necesario. Las subvenciones suponen un salvavidas que permite financiar las imprescindibles medidas de adaptación al cambio climático, especialmente teniendo en cuenta que la adaptación no tiene tanto potencial como la mitigación a la hora de atraer financiación privada. De hecho, el último análisis de la OCDE indica que tan solo el 3 % de la financiación privada movilizada se ha destinado a la adaptación (promedio 2016-2017, véase sección 9).⁴⁴

RECOMENDACIONES

- Todos los donantes (países desarrollados, bancos multilaterales de desarrollo, fondos multilaterales para el clima y otras instituciones) deben comprometerse a incrementar significativamente la financiación destinada a la adaptación al cambio climático, especialmente la dirigida a los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Asimismo, deben garantizar que los fondos para la adaptación constituyan un mínimo del 50 % del total de su financiación climática pública.
- La COP26 debe consensuar un objetivo de financiación a corto plazo de la adaptación al cambio climático, que permita acelerar el incremento de los fondos destinados a la adaptación en 2022.

El objetivo global de los 100 000 millones de dólares no ha conseguido paliar la falta de atención que tradicionalmente han sufrido las iniciativas de adaptación al cambio climático. Así pues, como muestra de buena voluntad y con el objetivo de generar confianza a este respecto, la COP26 debe:

- Llegar a un principio de acuerdo para establecer un nuevo objetivo global de financiación pública específicamente para la adaptación, que debería formar parte de un nuevo objetivo colectivo de financiación a partir de 2025, cuando se reemplace el objetivo de los 100 000 millones de dólares.

6

SE ESTIMA QUE TAN SOLO EL 20,5 % DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA DECLARADA SE DIRIGIÓ A LOS **PAÍSES MENOS DESARROLLADOS**, MIENTRAS QUE LOS **PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO** RECIBIERON APROXIMADAMENTE UN 3 %. LA MAYOR PARTE DE LA FINANCIACIÓN PARA LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS Y CASI LA MITAD DE LA DE LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO SE CONCEDIÓ EN FORMA DE PRÉSTAMOS Y OTROS INSTRUMENTOS NO BASADOS EN SUBVENCIONES

Los informes bienales que los países desarrollados presentan ante la CMNUCCC no incluyen datos sobre el porcentaje de financiación climática que se proporciona a los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Sin embargo, los datos de la OCDE constituyen una buena base para estimar este porcentaje.⁴⁵ **En promedio, alrededor del 20,5 % del total de la financiación para el desarrollo destinada al cambio climático declarada por los países donantes a la OCDE en 2017-2018 se destinó a los países menos desarrollados, mientras que los pequeños Estados insulares en desarrollo recibieron tan solo el 3 %.**⁴⁶ Si asumimos que el mismo porcentaje de financiación climática que se presentó a la CMNUCC se destinó a los países menos desarrollados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo, esta cifra ascendería a 12 000 y 1800 millones de dólares anuales respectivamente.

Asimismo, estimamos que la mayor parte (aproximadamente el 60 %) de la financiación climática destinada a los países menos desarrollados en 2017-2018 se canalizó a través de préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones; este porcentaje es de casi el 50 % en el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo (véase el Gráfico 7).⁴⁷ Gran parte de esta financiación se destina a la adaptación, en concreto el 45 % en el caso de los países menos desarrollados y aproximadamente la mitad en el de los pequeños Estados insulares en desarrollo, según nuestras estimaciones. Por otro lado, algunos de estos préstamos e instrumentos no basados en subvenciones ni siquiera son no concesionales: se estima que, del total de la financiación climática pública destinada a los países menos desarrollados, tan solo el 9 % es no concesional, un porcentaje que se sitúa ligeramente por encima del 20 % en el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

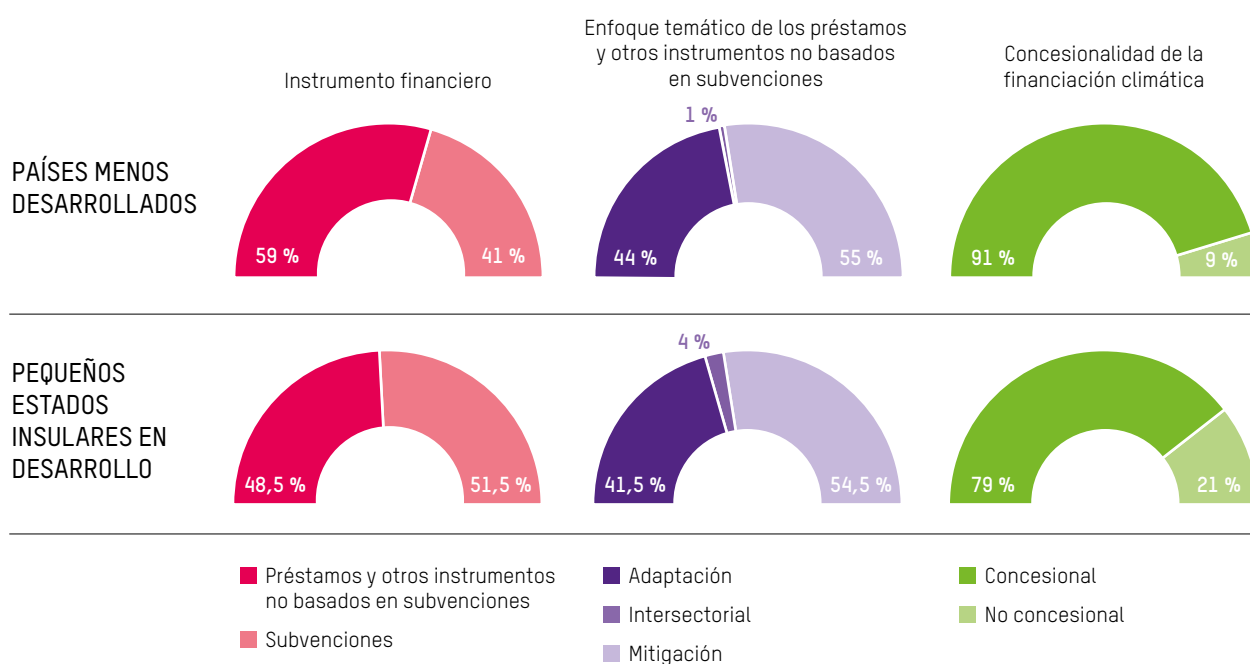
Los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo apenas han contribuido a la crisis climática y, sin embargo, se encuentran entre los países más vulnerables a sus efectos. Las crisis y alteraciones climáticas afectan enormemente a los países menos desarrollados, que además tienen

LOS RECURSOS DE QUE DISPONEN TANTO LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS COMO LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO PARA HACER FRENTE A LOS CRECIENTES IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO NO SE CORRESPONDEN CON EL NIVEL DE RIESGO AL QUE ESTÁN EXPUESTOS, QUE ES CADA VEZ MAYOR.

menor capacidad para darles respuesta debido a sus limitaciones en términos de recursos y capacidad institucional. Por su parte, los pequeños Estados insulares en desarrollo también son especialmente vulnerables a causa de su aislamiento, su pequeño tamaño y su situación geográfica, así como a su mayor nivel de exposición ante fenómenos como las mareas tormentosas, y la subida del nivel del mar, entre otros impactos.

Dada su extrema vulnerabilidad, la cooperación internacional para la lucha contra el cambio climático incorpora un acuerdo para dar un trato preferente a estos países en cuanto a la provisión de financiación climática.⁴⁸ Sin embargo, los recursos de que disponen tanto los países menos desarrollados como los pequeños Estados insulares en desarrollo para hacer frente a los crecientes impactos del cambio climático no se corresponden con el nivel de riesgo al que están expuestos, que es cada vez mayor. Estos países no están recibiendo una ayuda que no solo necesitan, sino a la que tienen derecho, especialmente en lo que respecta a la financiación basada en subvenciones. Por otro lado, la magnitud de los fondos proporcionados a través de préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones puede contribuir a incrementar los crecientes e insostenibles niveles de deuda de la mayoría de estos países.

Gráfico 7: Estimación de la financiación climática destinada a los países menos desarrollados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo en 2017-2018, por tipo de instrumento, concesionalidad y eje temático de los préstamos e instrumentos no basados en subvenciones.⁴⁹



Fuente: OCDE (2020a). No se incluye el porcentaje de los fondos regionales.

Como puede verse en la Tabla 5, las estimaciones indican que, de los principales donantes, Canadá, Francia, Alemania, Japón y Noruega son quienes destinan un menor porcentaje de su financiación climática a los países menos desarrollados (menos del 20 %). Asimismo, los datos señalan también que la financiación que prácticamente todos los grandes donantes (excepto Australia) proporcionan a los pequeños Estados insulares en desarrollo es ínfima.

Tabla 5: Porcentaje estimado de financiación climática destinada por los principales países donantes a los países menos desarrollados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo (promedio anual)

Donante	% para países menos desarrollados	% para pequeños Estados insulares en desarrollo
Alemania	12 %	0,3 %
Australia	25 %	50 %
Canadá	16 %	14 %
Comisión Europea y Fondo Europeo de Desarrollo	26 %	6 %
Dinamarca	41 %	0 %
España	33 %	8 %
Estados Unidos	28 %	3 %
Francia	14 %	3 %
Japón	14 %	0,9 %
Noruega	17 %	1,5 %
Países Bajos	31 %	0 %
Reino Unido	41 %	0,1 %
Suecia	34 %	0,2 %
Suiza	20 %	4 %

Fuente: OCDE (2020a). Cifras redondeadas al 0,5 % más cercano, excepto las inferiores a 1 %. No se incluyen los fondos regionales.

RECOMENDACIONES

- Todos los donantes deben comprometerse a incrementar significativamente el volumen de financiación climática dirigida a los países menos desarrollados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo, especialmente la ayuda basada en subvenciones.
- Las normativas y directrices de presentación de informes de la CMNUCCC deben exigir a los donantes que informen del porcentaje de financiación climática que dirigen a los países menos desarrollados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo.

SE ESTIMA QUE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA PARA EL DESARROLLO REPRESENTÓ EL 25,5 % DE LA AOD BILATERAL EN 2017–2018; LA GRAN MAYORÍA DE ESTA FINANCIACIÓN SE CONTABILIZÓ EN EL MARCO DEL COMPROMISO DE LOS DONANTES DE INCREMENTAR LA AYUDA HASTA EL 0,7 % DEL INGRESO NACIONAL BRUTO (INB)

Los informes de los donantes muestran que la mayor parte de la financiación climática en 2017–2018 equivale a la AOD contabilizada como parte de los compromisos de los donantes de incrementar la ayuda hasta el 0,7 % del ingreso nacional bruto (INB).⁵⁰ Esto se ha traducido en un incremento del porcentaje de la AOD bilateral total que se destina al cambio climático, que en 2017–2018 alcanzó el 25,5 %, frente al 21 % de 2015–2016.⁵¹

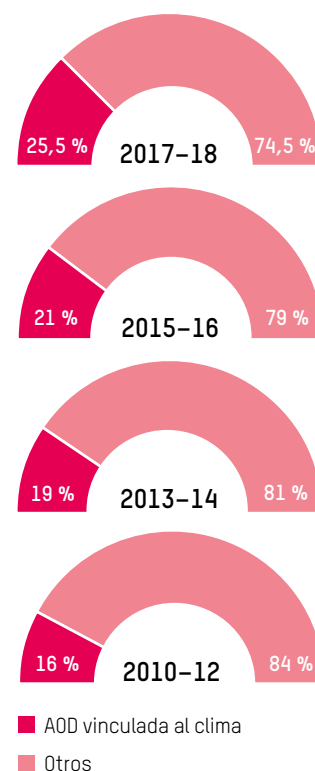
Los datos muestran que el volumen total de AOD disminuyó en un 2,7 % en 2018 con respecto a 2017, y tan solo cinco países cumplieron con el compromiso de mantener el nivel de AOD en, al menos, el 0,7 % de su INB.⁵² En este contexto de estancamiento de la ayuda, parece evidente la enorme probabilidad de que la financiación climática dirigida a los países en desarrollo impacte negativamente en el volumen de ayuda que reciben otros sectores imprescindibles, como la salud y la educación.

Los países en desarrollo lamentan que los países desarrollados no estén cumpliendo con los acuerdos alcanzados en el marco de la COP16 de Cancún, que recogen el compromiso de “movilizar y suministrar un apoyo financiero mayor, nuevo, adicional, adecuado y previsible a las Partes que son países en desarrollo” y de formalizar “el objetivo de movilizar conjuntamente 100 000 millones de dólares anuales para el año 2020, a fin de hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo”.⁵³

Los países más pobres del mundo no deberían verse obligados a renunciar a una ayuda vital para pagar el precio de una crisis climática a la que no han contribuido. El presupuesto global de AOD, que ascendió a 153 000 millones de dólares en 2018, no es suficiente para satisfacer tanto las crecientes necesidades en materia de financiación climática como las relativas a otros sectores fundamentales para el desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente estima que la inversión necesaria para satisfacer las necesidades existentes tan solo en materia de adaptación entre 2025 y 2030 oscila entre los 140 000 y los 300 000 millones de dólares anuales.⁵⁴

Integrar el cambio climático en el presupuesto de ayuda para apoyar un desarrollo con bajas emisiones de carbono y resiliente frente al cambio climático es un objetivo fundamental y encomiable. Sin embargo, existe el riesgo de que este objetivo se convierta en un superficial ejercicio de contabilidad, en el que la presión política de los países desarrollados para cumplir el compromiso de

Gráfico 8: Porcentaje de la AOD bilateral total destinada a la financiación bilateral del cambio climático en 2010–18



Fuentes: OCDE (2020a) y OCDE (2020b).

alcanzar los 100 000 favorezca prácticas como computar en la financiación climática acciones absolutamente irrelevantes en ese aspecto (véase la sección 3). Para que la integración del cambio climático en el presupuesto de ayuda sea verdaderamente eficaz, es imprescindible que se aborde también la cuestión de en qué medida los fondos para el desarrollo siguen financiando actividades relacionadas con los combustibles fósiles.⁵⁵

RECOMENDACIONES

La provisión de financiación climática debe ser adicional a los compromisos en materia de ayuda, lo que significa que los fondos que se declaren en el marco del compromiso de los 100 000 millones de dólares y para cumplir con las obligaciones de la CMNUCC no deberían contabilizarse también para cumplir el compromiso de destinar el 0,7 % del INB a la ayuda.

- Como primer paso, los países desarrollados deben comprometerse a garantizar que futuros incrementos de la financiación climática considerada como AOD se integren en un presupuesto total de ayuda que, como mínimo, aumente al mismo ritmo que la financiación climática
- Todos los países deben apoyar medidas urgentes para desbloquear las nuevas fuentes nacionales e internacionales de financiación climática más prometedoras, por ejemplo, el traspaso de las subvenciones a los combustibles fósiles hacia la financiación climática y la tarificación de los precios del carbono para el transporte marítimo y aéreo internacional.

8

SE ESTIMA QUE TAN SOLO UN TERCIO DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON FINANCIACIÓN CLIMÁTICA BILATERAL INCORPORAN LA **PERSPECTIVA DE GÉNERO**, Y TAN SOLO UN PEQUEÑO PORCENTAJE DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA **SE INVIERTE A NIVEL LOCAL**

Para que la financiación climática llegue a quienes más la necesitan, debe invertirse de tal manera que sea capaz de dar respuesta a las necesidades de los hombres, mujeres, y comunidades afectadas. Estimamos que tan solo un tercio de los proyectos financiados con financiación climática bilateral en 2017–2018 estaban diseñados para dar respuesta a las distintas necesidades de hombres y mujeres. Por otro lado, no hay datos sobre el volumen de financiación climática que se invierte a nivel local, en alianza con las comunidades, pero la poca información disponible parece indicar que se trata de un porcentaje muy pequeño.

LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA APENAS TIENE EN CUENTA EL LIDERAZGO LOCAL

Para que la financiación climática tenga capacidad para dar respuesta a las necesidades inmediatas de las personas vulnerables, es necesario que las comunidades locales asuman el liderazgo en la toma de las decisiones que les afectan. Sin embargo, ni los Gobiernos donantes, ni las agencias de las Naciones Unidas ni los bancos multilaterales de desarrollo están dando suficiente prioridad a las actividades con liderazgo local. Los donantes no están obligados a informar del volumen de financiación climática que invierten a nivel local, lo cual quiere decir que la inmensa mayoría de esta financiación carece de la transparencia necesaria para darle un seguimiento que permita identificar a sus beneficiarios y beneficiarias finales. Una evaluación de la financiación climática entre 2003 y 2016, elaborada por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) estimaba que tan solo el 7 % de la financiación climática presentaba la transparencia necesaria para poder darle seguimiento y que, de ese porcentaje, tan solo el 10 % correspondía a proyectos de cambio climático con liderazgo local.⁵⁶

LA MAYOR PARTE DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA NO TIENE EN CUENTA LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La igualdad de género debe situarse en la primera línea tanto de la acción a nivel local contra el cambio climático como de la inversión climática, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Acción de Género para el cambio climático acordado por todas las partes de la CMNUCC.⁵⁷ Los impactos del cambio climático afectan de forma diferente a hombres y mujeres, debido a que la vulnerabilidad de las mujeres se ve agravada por su estatus socio-económico y la desigualdad que experimentan en términos de acceso a los recursos y a los procesos de toma de

SI LAS INICIATIVAS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN NO INCORPORAN LA PERSPECTIVA DE GÉNERO, CORREN EL RIESGO DE SER INEFICIENTES O POCO EFICACES, ADEMÁS DE EXACERBAR LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO.

decisiones. Las mujeres son las principales productoras de alimentos, gestoras de los recursos naturales y domésticos y agentes muy importantes dentro de sus comunidades, pero también son agentes clave para el cambio, por ejemplo a la hora de fortalecer la resiliencia de los pequeños agricultores y agricultoras, o en el uso de fuentes de energía renovables. Si las iniciativas de adaptación y mitigación no incorporan la perspectiva de género, corren el riesgo de ser ineficientes o poco eficaces, además de exacerbar las desigualdades de género.

Los informes bienales que los países desarrollados presentan ante la CMNUCC no incluyen datos sobre género. Sin embargo, los indicadores de igualdad de género del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE constituyen una buena base para estimar en qué medida la financiación climática bilateral incorpora la perspectiva de género, en particular la financiación bilateral, ya que los organismos multilaterales no están obligados a presentar marcadores relativos al género, y en la mayoría de los casos no lo hacen. Como muestra la Tabla 6, estas estimaciones indican que la igualdad de género aparece como el objetivo principal en tan solo un 1,5 % de la AOD climática; el 34 % de esta financiación sí identifica la igualdad de género como un aspecto importante, pero no como su objetivo principal. En el 64 % de los proyectos restantes, la igualdad de género no era un objetivo relevante (33 %) o bien no se ha evaluado (32 %, sin clasificar).

Tabla 6: Indicadores de igualdad de género del CAD de la OCDE en la financiación climática bilateral en 2017–2018⁵⁸

Porcentaje de indicadores de género (promedio 2017–2018)	Poco significativo (0)	Significativo (1)	Importante (2)	Sin clasificar
Donantes bilaterales (miembros del CAD)	47 %	47 %	2,5 %	4 %
Bancos multilaterales de desarrollo	23 %	23 %	1 %	53 %
Fondos multilaterales para la lucha contra el cambio climático (GCF, CIF, AF)	0 %	55 %	0 %	45,5 %
Otras instituciones multilaterales (FMAM, GGGI, FIDA, FND/NDF)	0,1 %	5,5 %	0,7 %	94 %
Total	32,5 %	34 %	1,5 %	32 %

Fuente: OCDE (2020a).

RECOMENDACIONES

Todos los donantes (países desarrollados, bancos multilaterales de desarrollo, fondos multilaterales para el clima y otras instituciones) deben:

- Ampliar sus recursos y apoyo a las iniciativas climáticas con liderazgo local, de acuerdo con la planificación, las políticas y las estrategias de los propios países en desarrollo (incluidas las Contribuciones determinadas a nivel nacional), así como dar seguimiento e informar sobre el porcentaje de financiación climática que se invierte a nivel local.
- Incrementar de manera urgente su apoyo financiero a la acción climática con un mayor enfoque en la igualdad de género; garantizar que todos los proyectos de financiación climática tengan en cuenta las distintas necesidades de las mujeres y los hombres en sus objetivos, diseño y aplicación, y que cuenten con marcadores de igualdad de género que se presenten de manera transparente a la OCDE.

9

NO HAY INFORMACIÓN PÚBLICAMENTE DISPONIBLE QUE SEA COHERENTE Y TRANSPARENTE PARA ESTIMAR EL NIVEL DE FINANCIACIÓN PRIVADA MOVILIZADA HACIA EL OBJETIVO DE ALCANZAR LOS 100 000 MILLONES DE DÓLARES.

Pese a que ya han pasado diez años desde que los países desarrollados se comprometieron a movilizar 100 000 millones de dólares de financiación pública y privada para luchar contra el cambio climático, la metodología utilizada por países para contabilizar la financiación privada movilizada sigue sin estar clara. Todo ello a pesar de que, en la hoja de ruta *Roadmap to US\$100 Billion*, los países desarrollados asumieron en 2016 que la financiación privada movilizada serviría para cubrir como mínimo una cuarta parte de la financiación climática comprometida, concretamente entre 26 000 y 66 000 millones de dólares en 2020.⁵⁹

Los bancos multilaterales de desarrollo no han publicado datos sobre cómo han calculado el volumen de financiación privada movilizada en 2017–18. En cuanto a la financiación bilateral, la información recogida en los informes que los donantes presentan ante la CMNUCC es incompleta y no está armonizada, lo cual dificulta que actores como Oxfam puedan analizar y agregar los datos (véase la Tabla 7). Ambas carencias generan enormes dudas y preocupación respecto a la transparencia y legitimidad de las cifras declaradas. La contabilización de la financiación climática movilizada difiere en gran medida en función de los países: Japón ha declarado aportar una gran suma de financiación climática, pero sin dar detalles; Francia no ha publicado ninguna estimación; las estimaciones del Reino Unido abarcan el período entre 2011 y 2018, en lugar del periodo de presentación de informes actual; muchos países han ofrecido información sobre los proyectos, pero sin detallar los costes de los mismos; otros no han publicado su listado de proyectos, sino tan solo algunos ejemplos; y los Países Bajos incluyen la financiación movilizada a través de sus contribuciones a bancos multilaterales de desarrollo, mientras que Suiza declara expresamente que la financiación canalizada de este modo no debería computar. También resulta difícil encontrar información sobre cómo imputar la financiación movilizada a través de proyectos en los que participan varios donantes entre los donantes y los Gobiernos de los países receptores.

LA CONTABILIZACIÓN DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA MOVILIZADA DIFIERE EN GRAN MEDIDA EN FUNCIÓN DE LOS PAÍSES.

Tabla 7: Información sobre financiación privada movilizada, según los informes de los principales países donantes (2017–2018)

Alemania	548 millones de dólares (2017); 552 millones de dólares (2018)
Australia	No hay estimaciones
Canadá	309 millones de dólares en total en 2017 y 2018
Dinamarca	800 (2017) y 315 (2018) millones de coronas danesas para mitigación
España	No hay estimaciones
Estados Unidos	No presentó el cuarto Informe bienal ante la CMNUCC.
Francia	No hay estimaciones

Japón	4500 millones de dólares en total en 2017-2018
Noruega	47 millones de dólares (2017) y 2 millones de dólares (2018) para energías renovables
Países Bajos	335 millones de euros (2017), 411 millones de euros (2018), de los cuales casi la mitad se han canalizado a través de bancos multilaterales de desarrollo (excepto el BEI) y fondos multilaterales para el clima (FMAM/GEF, GCF)
Reino Unido	1400 millones de libras desde 2011
Suecia	31,4 millones de euros (2018) a través del fondo sueco de capital riesgo Swedfund; y 1600 millones de dólares (cartera plurianual en 2018) de fuentes de financiación privadas, públicas y mixtas garantizadas por SIDA
Suiza	Adaptación: 9500 millones de dólares (2017); 18 300 millones de dólares (2018) Mitigación: 14,1 millones de dólares (2017); 93,9 millones de dólares (2018)
Unión Europea	734 millones de euros (2017), 144 millones de euros (2018)

Fuente: Cuartos Informes bienales (2020).

Recientemente, previa consulta a los países donantes, la OCDE ha publicado un análisis de la financiación privada movilizada en 2016–2017.⁶⁰ Se estima que esta financiación asciende a un promedio anual de 12 300 millones de dólares anuales, frente al promedio de 14 800 millones de dólares en el período 2013–2014. Del total de la inversión en 2016–2017, el 94 % se destinó a acciones de mitigación, el 3 % a adaptación, y otro 3 % a proyectos intersectoriales. Según la OCDE, parte de esta disminución se debe a la mejora de sus metodologías de análisis y al uso de datos más precisos, pero también resulta evidente que la financiación privada no se está materializando con la rapidez que los países desarrollados habrían deseado.

En la COP24, celebrada en Katowice, las partes acordaron una serie de principios sobre la contabilización de la financiación privada movilizada, unos acuerdos que se traducirán en un nuevo marco de presentación de informes (conocido como “Formato tabular común”) en la COP26.⁶¹ Los principios acordados asumían (pero no exigían) que las partes darían información detallada sobre cada proyecto, además de establecer una relación causal entre sus intervenciones y las inversiones privadas contabilizadas, y de evitar duplicar el cómputo, mostrando cómo se imputa la financiación declarada tanto al/los donante(s) como al Gobierno receptor. En realidad, este acuerdo abrió la caja de Pandora, al permitir que los donantes declarasen la financiación privada movilizada a través de un amplio rango de “intervenciones públicas” distintas de las inversiones económicas, como por ejemplo el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica.⁶²

RECOMENDACIONES

- La contabilización de la financiación privada movilizada debe realizarse de una manera conservadora para evitar la sobreestimación y fomentar la confianza, y no debe computar la financiación movilizada a través de intervenciones que no sean financieras.
- En la COP26, las partes deben acordar un nuevo marco de presentación de informes (el denominado “Formato Tabular Común”) que sea común tanto a los Gobiernos de los países como a los bancos multilaterales de desarrollo. Este marco debe aplicar estrictamente los principios de Katowice, como, por ejemplo: ofrecer información individualizada por proyecto, explicar la relación causal entre la inversión pública y la financiación privada movilizada, y evitar el doble cómputo entre los Gobiernos a la hora de imputar las cantidades movilizadas.
- Por último, el/los nuevo(s) objetivo(s) de financiación a largo plazo deben establecer objetivos separados para la financiación climática pública y la financiación privada movilizada.

LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA A PARTIR DE 2020

¿SE LOGRARÁ EL OBJETIVO DE LOS 100 000 MILLONES DE DÓLARES?

En 2016, los países desarrollados publicaron una hoja de ruta en la que explicaban cómo cumplirían con el objetivo de los 100 000 millones de dólares y en la que afirmaban que, según sus previsiones, la financiación climática pública alcanzaría los 66 800 millones de dólares en 2020, mientras que la financiación privada movilizadora oscilaría entre los 26 000 y los 66 000 millones de dólares.⁶³ Según las últimas cifras presentadas, podría decirse que van por buen camino: se estima que, en el período 2017-2018, la financiación climática pública ascendió a un total de 59 500 millones de dólares (promedio anual); y, si bien se desconoce el nivel de financiación privada movilizadora en 2018, la OCDE estima que se alcanzaron los 12 300 millones de dólares anuales, en promedio, en el período 2016-2017.⁶⁴ Así pues, puede estimarse que la cantidad pendiente en 2017-2018 estaría en torno a los 25 000 millones de dólares, y aún quedarían dos o tres años de presentación de informes financieros antes de que se cumpla el plazo de los 100 000 millones de dólares en 2020.

Sin embargo, como señala este informe, las condiciones actuales en que los países desarrollados avanzan hacia el cumplimiento del objetivo de los 100 000 millones de dólares son muy cuestionables. Las iniciativas de adaptación, los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo reciben un porcentaje muy pequeño de la financiación proporcionada. Además, un porcentaje demasiado elevado de la financiación climática, incluida la dirigida a los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, se canaliza a través de préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones. La financiación declarada por los países donantes se basa en el uso de metodologías que “infla” sus cifras y que no resultan aceptables para la mayoría de los países receptores; entre estas prácticas está por ejemplo contabilizar el valor nominal total de los préstamos como si fuesen subvenciones, o sobreestimar el elemento climático de los programas de desarrollo. Gran parte de la financiación declarada por los donantes no debería contabilizarse como financiación climática, especialmente los aproximadamente 24 000 millones de dólares estimados de fondos no concesionales. En cuanto a la financiación privada movilizadora, los datos reportados por los distintos donantes no se rigen por estándares y metodologías comunes, y la transparencia en este sentido es muy limitada. Además, parece muy probable que la mayor parte de la financiación climática se contabilice en el marco del compromiso de los donantes de incrementar su AOD hasta el 0,7 % del INB; así pues, la consecución del objetivo de los 100 000 millones de dólares podría terminar privando a los países en desarrollo de financiación esencial para sectores como la salud, la educación y otros objetivos de desarrollo fundamentales, a pesar de que los donantes se habían comprometido a que la financiación climática fuese “nueva y adicional”.

LAS CONDICIONES ACTUALES EN QUE LOS PAÍSES DESARROLLADOS AVANZAN HACIA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE LOS 100 000 MILLONES DE DÓLARES SON MUY CUESTIONABLES.

FINANCIACIÓN DE PÉRDIDAS Y DAÑOS

La falta de financiación para cubrir el coste de las pérdidas y daños es una laguna importante. Lo cierto es que, aunque se pongan en marcha medidas ambiciosas en materia de mitigación y adaptación, algunos de los efectos del cambio climático son ya inevitables. La incidencia de estos impactos negativos,

que suelen denominarse como “pérdidas y daños”, se está incrementando a un ritmo vertiginoso en todo el mundo: desde la pérdida de vidas, tierra y medios de vida a causa de la subida del nivel del mar, a grandes pérdidas económicas derivadas de fenómenos meteorológicos extremos. Los países desarrollados no se han comprometido a financiar los costes de los daños y pérdidas, indicando que la respuesta a este problema está en el sistema humanitario, los seguros y la financiación para la adaptación. Sin embargo, las actuales estructuras y flujos de financiación están fallando a las comunidades y países más pobres del mundo (véase el Cuadro 2).

El Acuerdo de París dedica un artículo independiente a las pérdidas y daños y, por lo tanto, esa cuestión debería abordarse de forma independiente, además de recibir fondos adicionales y distintos tanto de la financiación de la adaptación (que ya es insuficiente) como del compromiso de los 100 000 millones de dólares. Es urgente que los países desarrollados asuman la necesidad de buscar nuevas fuentes innovadoras de financiación climática que permita hacer frente a los costes de las pérdidas y daños, más allá del objetivo de los 100 000 millones de dólares. Estas nuevas fuentes de financiación pueden incluir, por ejemplo, la aplicación de un gravamen de “daños climáticos” a las grandes empresas emisoras de carbono (*carbon majors*) y, como mínimo, la cancelación de la deuda externa en caso de crisis provocadas por el cambio climático.

CUADRO 2: EL CASO DE MOZAMBIQUE PONE DE RELIEVE LA NECESIDAD DE FINANCIACIÓN PARA CUBRIR PÉRDIDAS Y DAÑOS

El ciclón Idai arrasó Mozambique en 2019, provocando daños con un coste equivalente a aproximadamente la mitad del presupuesto nacional del país. Las Naciones Unidas hicieron un llamamiento humanitario solicitando 620 millones de dólares pero, hasta la fecha, se ha financiado menos de la mitad.⁶⁵ A consecuencia de ello, Mozambique se ha visto obligado a solicitar al FMI un préstamo por valor de 118 millones de dólares para poder iniciar su reconstrucción.⁶⁶ Es habitual que, tras este tipo de catástrofes, los países tengan que financiar su reconstrucción y recuperación a través de préstamos, lo cual incrementa tanto su nivel de deuda externa como la presión sobre los servicios públicos. Las principales afectadas son las personas en mayor situación de pobreza, especialmente las mujeres, ya que son las principales proveedoras de cuidados y quienes suelen suplir las carencias de los servicios públicos.

¿UNA NUEVA ERA PARA LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA?

En la COP26 de Glasgow, todos los ojos estarán puestos en si se ha cumplido el compromiso de los 100 000 millones de dólares y, de ser así, cómo se ha logrado. Todavía no está claro si los países desarrollados cumplirán con este objetivo pero, si lo hacen, posiblemente sea en los mismos términos en los que han aportado financiación climática hasta la fecha. Si esto se materializa sin que haya un compromiso para mejorar los estándares, la confianza se verá erosionada.

La COP26 es el momento de poner fin a la provisión de financiación climática tal y como la conocemos hasta la fecha, y ofrece la ocasión de reconocer que, antes de 2020, una gran parte de la contabilización de la financiación climática no era correcta ni adecuada. Es el momento de garantizar la mejora de la financiación climática en los años venideros, a través del compromiso de acelerar la ampliación de la financiación para la adaptación basada en subvenciones, así como de los fondos dirigidos a los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo; de reducir el porcentaje de financiación climática canalizada a través de préstamos; de eliminar la financiación climática no concesional, y de poner en marcha normas y criterios de contabilización globales mejorados, más sólidos y comunes a todos los donantes.

LA COP26 ES EL MOMENTO DE PONER FIN A LA PROVISIÓN DE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA TAL Y COMO LA CONOCEMOS HASTA LA FECHA.

BIBLIOGRAFÍA

Cuartos informes bienales (2020) presentados ante la CMNUCC abarcando el periodo 2017–2018. <https://unfccc.int/BRs>. Dado que los Estados Unidos no presentaron ningún informe, hemos utilizado los datos de 2016 sobre el país de la CMNUCC (2018).

OCDE (2020a). *Aid activities targeting Global Environmental Objectives*. Creditor Reporting System de la OCDE (base de datos consultada en agosto del 2020). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RIOMARKERS>

OCDE. (2020b). *Six decades of ODA: insights and outlook in the COVID-19 crisis, in Development Co-operation Profiles*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5e331623-en>

OCDE. (2019a). *Results of the first survey on coefficients that Members apply to the Rio marker data when reporting to the UN Conventions on Climate Change and Biodiversity*. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Results%20of%20the%20first%20survey%20on%20coefficients%20that%20Members%20apply%20to%20the%20Rio%20marker%20data%20when%20reporting%20to%20the%20UN%20Conventions%20on%20Climate%20Change%20and%20Biodiversity.pdf>

OCDE (2019b). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013–17*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/39faf4a7-en>.

OECD-CPI. (2015). *La financiación para el clima en 2013-14 y el objetivo de los 100.000 millones de dólares: Informe de la OCDE en colaboración con la Iniciativa de Política Climática* <https://www.oecd.org/env/la-financiacion-para-el-clima-en-2013-14-y-el-objetivo-de-100-000-millones-de-dolares-9789264249974-es.htm>

Roadmap to US\$100 Billion (2016). <https://www.gov.uk/government/publications/climate-finance-roadmap-to-us100-billion>.

Terceros informes bienales (2018) presentados ante la CMNUCC abarcando el periodo de 2015–2016. <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-reports-annex-i-parties/biennial-report-submissions/third-biennial-reports-annex-i>

T. Carty y A. le Comte. (2018). *Informe paralelo de 2018 sobre financiación climática: Evaluación del progreso sobre el compromiso de alcanzar los 100 000 millones de dólares* Oxfam. <https://www.oxfam.org/es/informes/informe-paralelo-de-2018-sobre-financiacion-climatica> DOI: 10.21201/2018.2388.

CMNUCC. (2018). *UNFCCC Standing Committee on Finance: 2018 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Technical Report*. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018%20BA%20Technical%20Report%20Final%20Feb%202019.pdf>

NOTAS

- 1 Véase, por ejemplo, CMNUCC. (9 de julio de 2019). *Climate Change Threatens Progress Across Sustainable Development, Warns New UN Report*. <https://unfccc.int/news/climate-change-threatens-progress-across-sustainable-development-warns-new-un-report> Véase A. Méjean, N. Taconet y C. Guivarch. (17 de marzo de 2020). *Guest post: Climate change could reverse falling inequality between countries*. Carbon Brief. <https://www.carbonbrief.org/guest-post-climate-change-could-reverse-falling-inequality-between-countries>
- 2 El compromiso se estableció originalmente en el Acuerdo de Copenhague en 2009 (<https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf>) y se ratificó un año después en las decisiones adoptadas en la COP16 en Cancún: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>
- 3 J. Thwaites y N. Manel Amerasinghe. (27 de noviembre de 2018). *New UN Assessment Delivers Good News on Climate Finance, But No Time for Complacency*. World Resources Institute. <https://www.wri.org/blog/2018/11/new-un-assessment-delivers-good-news-climate-finance-no-time-complacency#:~:text=The%20%24100%20billion%20commitment%20is,that%20underpins%20the%20Paris%20Agreement>.
- 4 La cifra para el periodo de 2015-16 es una estimación de la OCDE, véase OCDE (2019b). Véase la sección 1 para más información sobre la estimación para 2017.
- 5 Véase la sección 1 para consultar una explicación de cómo se calculó en 2017-18 la asistencia neta específica para el cambio climático. Véase T. Carty y A. le Comte (2018) para la estimación para 2015-16, que se ha ajustado según la financiación climática reportada por la OCDE (2019a).
- 6 Véase la sección 4 para acceder a un desglose del total de financiación climática pública través de distintos instrumentos en 2015-16 y 2017-18.
- 7 *Ibíd.*
- 8 Véase la sección 5.
- 9 Véase la sección 4; véase la sección 6 para consultar un desglose de la financiación climática por instrumento a los países menos desarrollados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo en el periodo 2017-18.
- 10 Cuartos informes bienales (2020); terceros informes bienales (2018); y OCDE (2020a).

- 11 Véase la nota 21.
- 12 Para más ejemplos de proyectos sobre financiación climática que han tenido éxito, véase Amigos de la Tierra y el Instituto de Estudios Políticos. (2015). *Getting Climate Finance Right: Successful Examples for the Green Climate Fund from around the World*. https://ips-dc.org/wp-content/uploads/2015/07/7-2-15-FINAL-Getting_Climate_Finance_Right-web.pdf
- 13 GAGGA cuenta con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. <https://gaggaalliance.org/wp-content/uploads/2020/05/PSENG.pdf>
- 14 Cuarto informe bienal de Japón ante la CMNUCC; véanse los cuartos informes bienales (2020).
- 15 Véase: *Ex-Ante Evaluation (for Japanese ODA Loan)*. https://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/oda_loan/economic_cooperation/c8h0vm000001rdjt-att/bangladesh_190630_01.pdf
- 16 Financial Times. (12 de julio de 2020). *Japan vows to slash financing of coal power in developing world*. <https://www.ft.com/content/482fa9e4-5eb5-4c61-a777-998993febae0>
- 17 IFC Project and Data Portal. <https://disclosures.ifc.org/#/projectDetail/ESRS/35396>
- 18 Estas cifras están redondeadas a los 500 millones más cercanos. En términos generales, la metodología para realizar estos cálculos se corresponde con la que utiliza la OCDE para estimar la financiación climática del período 2013-2014 OCDE-CPI (2015) – y 2013-2017 – OCDE (2019b). Se estima que, en 2017-18 (promedio anual), los fondos bilaterales ascendieron a 31 000 millones de dólares, de acuerdo con los datos recogidos en los Cuartos informes bienales presentados ante la CMNUCC (2020) (excluyendo al BEI y los créditos a la exportación). De acuerdo con los datos registrados en OCDE (2020a), se estima que, en 2017-2018 (promedio anual), la financiación climática atribuible a los países desarrollados ascendió a 24 900 millones de dólares, en flujos financieros canalizados a través de los bancos multilaterales de desarrollo (incluyendo el BEI); 2300 millones de dólares a través de fondos multilaterales para el clima, como el Fondo Verde para el Clima (GCF), los Fondos de Inversión para el Clima (Climate Investment Funds, CIF) o el Fondo de Adaptación (Adaptation Fund); y 1400 millones de dólares a través de otras instituciones multilaterales, como el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM), el Instituto Global para un Crecimiento Verde (GGGI), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), o el Fondo Nórdico para el Desarrollo. Hemos utilizado los porcentajes de financiación multilateral atribuible a los países desarrollados recogidos en OCDE (2019b) para determinar el porcentaje de flujos de financiación multilaterales que podrían considerarse financiación climática de países desarrollados. Estados Unidos no ha presentado su cuarto informe bienal ante la CMNUCC, así que hemos utilizado los datos de 2016 para el país, en el marco del tercer informe bienal – CMNUCC (2018) – para hacer una estimación de los flujos bilaterales, ya que son los datos públicos más actualizados sobre la financiación climática aportada por Estados Unidos desde que el presidente Donald Trump llegó al poder. Asimismo, hemos estimado que, del total de la financiación climática reportada por Japón, 1000 millones de dólares están vinculados a proyectos de carbón; por este motivo, hemos descontado esta cantidad del total registrado por Japón en su Cuarto informe bienal para el período de dos años que cubre (en línea con la metodología de la OCDE). Asimismo, hemos identificado un total de 263 millones de dólares en concepto de créditos a la exportación, una cantidad que se ha descontado de la ayuda bilateral total (en línea con la OCDE) aunque, según nuestras previsiones, el nivel de créditos a la exportación seguramente es mayor.
- 19 T. Carty y A. le Comte (2018), ajustado de acuerdo con las estimaciones sobre financiación climática registradas en OCDE (2019a).
- 20 En virtud de los Artículos 4.3 y 4.4 de la CMNUCC, y de los Artículos 9.1 y 9.3 del Acuerdo de París.
- 21 El equivalente de subvención es el cálculo del porcentaje de donación en el marco de los préstamos y de otros instrumentos de financiación. 2018 es el primer año en que los donantes han informado a la OCDE sobre el equivalente de subvención de los préstamos desembolsados como parte de su AOD climática, y hemos utilizado estas cifras para calcular el equivalente de subvención de los préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones aportados por cada país, de acuerdo con la información que han presentado en los Cuartos informes bienales (2020). En 2017 no se presentaron datos sobre los equivalentes de subvención, de manera que los hemos calculado a partir del promedio de cada país en 2018: Bélgica, 74,9 %; Francia 31,1 %; Alemania, 31,3 %; Italia 92,1 %; Japón, 67,6 %; Polonia, 85,1 %; y Reino Unido, 30,1 %. En el caso de los países que no han ofrecido información sobre el equivalente de subvención de sus aportaciones, y en el de los bancos multilaterales de desarrollo, que tampoco lo hacen, hemos aplicado el porcentaje promedio de todos los países del CAD que sí han facilitado esa información en 2018 (excepto Corea), y que es del 49,8 %.
- 22 Los umbrales de concesionalidad de la financiación bilateral están definidos por el CAD de la OCDE: <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>. Los bancos multilaterales de desarrollo no comparten una definición común sobre la no concesionalidad, y las condiciones de este tipo de financiación no son claras.
- 23 OCDE. (2020a). Óp. cit.
- 24 A partir de los datos de los cuartos informes bienales (2020) Óp. cit. estimamos que el equivalente de subvención de la financiación bilateral asciende a 18 300 millones de dólares (asumiendo pertinencia climática indicada en las cifras de estos informes). A continuación, esta cifra se compara con la estimación realizada a partir de los datos de la OCDE (2020a), que cifra la asistencia bilateral neta específica para el cambio climático en 16 300 millones de dólares; este dato contabiliza el equivalente de subvención de la misma manera en casos anteriores, y asume que la pertinencia climática de los proyectos clasificados con el marcador de Río 1 se contabiliza con un 50 % de su valor. Probablemente, los 2000 millones de dólares de diferencia se corresponden con el posible margen de error derivado de las diferencias entre ambas bases de datos.
- 25 En la nota 24 se explica cómo se ha calculado el equivalente de subvención de la financiación bilateral. En cuanto a la financiación de los bancos multilaterales de desarrollo (cuyos datos declarados no incluyen el equivalente de subvención), la estimación se basa en el promedio de todos los países del CAD (excepto Corea) que

- sí reportaron a la OCDE el equivalente de subvención de su financiación en 2018 (un promedio que asciende al 49,8 %).
- 26 Véase la nota 21.
- 27 Los marcadores de Río se establecieron para evaluar en qué medida la AOD apoya la aplicación de los Convenios y Convenciones de Naciones Unidas (CMNUCC, el Convenio sobre Diversidad biológica de Naciones Unidas o la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la Desertificación) tras la Cumbre de Río de 1992.
- 28 En una evaluación de más de 5000 proyectos, AdaptationWatch descubrió que tres cuartas partes de los proyectos registrados como de apoyo a la adaptación al cambio climático en países en desarrollo parecían incluir cifras sobreestimadas – R. Weikmans et al. (2017). *Assessing the credibility of how climate adaptation aid projects are categorized*, in *Development in Practice*, vol. 27, nº 4, págs. 458–471. <https://doi.org/10.1080/09614524.2017.1307325>. Otra evaluación, esta vez sobre la financiación de Alemania para la adaptación al cambio climático en el período 2013–2015 reveló que más de dos tercios de los proyectos no merecían etiquetarse con ningún Marcador de Río (de adaptación) – C. Lottje (2017). *Anpassung an den Klimawandel: Wie gut unterstützt Deutschland die Entwicklungsländer?*
- 29 Véase la nota 21.
- 30 Los préstamos concesionales se ofrecen a condiciones de mercado, o muy similares – OCDE-IPC. (2015). pág. 58. No es posible evaluar el porcentaje de préstamos concedidos en condiciones de mercado, debido a la falta de transparencia en torno a las condiciones de dichos préstamos.
- 31 Información basada en la financiación climática presentada ante la CMNUCC en los cuartos informes bienales (2020), y ante la OCDE en OCDE (2020a), recogida como se detalla en la nota 21.
- 32 Cuartos informes bienales (2020). Cabe señalar que, en el caso de España, no se han incluido 311 millones de dólares en concepto de créditos a la exportación, de conformidad con el enfoque de la OCDE en su contabilización de la financiación bilateral.
- 33 Redondeado a los 500 millones y el 1 % más cercanos. Las estimaciones correspondientes a 2017-2018 se basan en la financiación climática presentada ante la CMNUCC en los cuartos informes bienales (2020), y ante la OCDE en OCDE (2020a), recogida como se detalla en la nota 21.
- 34 Cuarta edición de los informes bienales. (2020). Óp. cit.
- 35 A finales de noviembre de 2019, la evaluación del FMI sobre la sostenibilidad de la deuda alertaba de que 33 países de bajos ingresos se encontraban en situación de sobreendeudamiento grave, o en un elevado riesgo de estarlo: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>
- 36 Véase: FMI. (2020). Óp. cit. Incluso después de que el G20 aprobase la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda en respuesta a la pandemia, 73 países devolvieron un total de 33 700 millones de dólares en concepto de devolución de la deuda, una cifra que equivale a 2800 millones de dólares al mes. Christian Aid et al. (2020). *Passing the Buck on Debt Relief*. Óp. cit.
- 37 *Ibíd.*
- 38 Las estimaciones correspondientes a 2017-2018 se basan en la financiación climática declarada ante la CMNUCC en la cuarta edición de los informes bienales (2020), y ante la OCDE en OCDE (2020a), recogida como se detalla en la nota 21. La estimación de 2015–2016 se basa en OCDE (2019b). Las cifras están redondeadas a los 500 millones más cercanos.
- 39 Naciones Unidas. (8 de octubre de 2019). *Unprecedented Impacts of Climate Change Disproportionately Burdening Developing Countries, Delegate Stresses, as Second Committee Concludes General Debate*. <https://www.un.org/press/en/2019/gaef3516.doc.htm>
- 40 Artículo 9, párrafo 4 del Acuerdo de París: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf
- 41 La explicación sobre la compilación de las cifras reportadas se encuentra en la nota 21.
- 42 OCDE. (2020a). Óp. cit.
- 43 T. Carty y A. le Comte. (2018). Óp. cit.
- 44 OCDE. (2019b). Óp. cit.
- 45 En la cuarta edición de los informes bienales de actualización (2020) se detalla a qué países beneficia un determinado proyecto, pero no el volumen de fondos que recibe cada país.
- 46 OCDE. (2020a). Óp. cit. No se incluye el porcentaje de los fondos regionales.
- 47 Asimismo, el análisis de la OCDE muestra que, en los últimos años, la mayor parte de la financiación climática destinada a los países menos desarrollados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo se canalizó a través de préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones – véase OCDE (2019b). Gráfico 2.8
- 48 Artículo 9.4 del Acuerdo de París: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf
- 49 No se incluye el porcentaje de los fondos regionales. Asimismo, el análisis de la OCDE muestra que, en los últimos años, la mayor parte de la financiación climática destinada a los países menos desarrollados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo se canalizó a través de préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones – véase OCDE (2019b). Óp. Cit. Gráfico 2.8
- 50 Cuartos informes bienales. (2020). Óp. cit.
- 51 OCDE (2020a) y OCDE (2020b). Óp. cit. Se trata de una estimación de la AOD bilateral destinada a la lucha contra el cambio climático y de la ayuda asignable (sin incluir el apoyo presupuestario general) como porcentaje de la AOD total.
- 52 Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y el Reino Unido cumplieron o superaron el objetivo. OCDE. (10 de abril de 2019). *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*. <https://www.oecd.org/development/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>
- 53 CMNUCC. (15 de marzo de 2011). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones. <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf><https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/>

[eng/07a01.pdf](#)

- 54 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2016). *The Adaptation Gap Report. The adaptation finance gap*. <https://unepdtu.org/publications/the-adaptation-finance-gap-report/>
- 55 Según las estimaciones de la OCDE, el promedio de los compromisos de financiación oficial para el desarrollo de actividades relacionadas con los combustibles fósiles ascendió a 3900 millones de dólares en 2016–2017. Véase OCDE: (2019). *Aligning Development Co-operation and Climate Action: The Only Way Forward*. <http://www.oecd.org/development/aligning-development-co-operation-and-climate-action-5099ad91-en.htm>
- 56 M. Soanes et al. (2017). *Delivering real change: getting international climate finance to the local level*. IIED. <https://pubs.iied.org/10178IIED/>.
- 57 El Plan de Acción de Género para el Cambio Climático se adoptó en el marco de la COP23: https://unfccc.int/sites/default/files/cp23_auv_gender.pdf
- 58 Los cálculos se basan en los datos bilaterales y multilaterales de la OCDE. (2020a). Los porcentajes se calculan utilizando una media ponderada, y las cifras superiores al 1 % se redondean al 0,5 % más cercano.
- 59 *Roadmap to \$100 billion*. (2016). Óp. cit. La amplitud del rango se debe a que se aplican distintos ratios de financiación público-privada y distintas combinaciones de proyectos.
- 60 OCDE. (2019b). Óp. cit.
- 61 Las modalidades, procedimientos y directrices del marco de transparencia para la acción y el apoyo que se mencionan en el Artículo 13 del Acuerdo de París: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Sección V, párrafos de 118 a 125, especialmente los párrafos 121 (m), (n), y (o), y 125. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_3a02S.pdf
- 62 *Ibíd.* Párrafo 125 (d): El tipo de intervención pública utilizada (por ejemplo, donación, préstamo en condiciones favorables, préstamo sin condiciones favorables, capital propio, garantía, seguro, intervención a nivel de las políticas, fomento de la capacidad, desarrollo y transferencia de tecnología y asistencia técnica);
- 63 OCDE. (2016). Óp. cit.
- 64 OCDE. (2019b). Óp. cit.
- 65 Véase el resumen del llamamiento de UNOCAH: *Plan de respuesta humanitaria de Mozambique 2019*. <https://fts.unocha.org/appeals/761/summary>
- 66 FMI. (19 de abril de 2019). *IMF Executive Board Approves US\$118.2 Million Rapid Credit Facility Assistance to the Republic of Mozambique in the Wake of Cyclone Idai*. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/04/19/pr19121-republic-mozambique-imf-exec-board-approves-rapid-credit-facility-assistance-cyclone-idai>

© Oxfam Internacional, octubre de 2020

Este informe ha sido elaborado por Tracy Carty, Jan Kowalzig y Bertram Zagema. Agradecemos las aportaciones y la colaboración de Christopher Roy, Hans Peter Dejgaard, Andrew Hattle y Lasse Pinderup de INKA Consult, una consultora de investigación independiente especializada en financiación climática, quienes realizaron la mayor parte de los análisis técnicos en los que se basa el informe. Oxfam agradece la asistencia y el asesoramiento técnico del personal de la OCDE: Raphaël Jachnik y Chiara Falduto, de la Dirección de Medio Ambiente, y Tomas Hos y Giorgio Gualberti, de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo. Oxfam también agradece la colaboración de Joe Thwaites, Tim Gore, Helen Bunting, Julie Seghers, Sasanka Thilakasiri, Jason Farr, Jesse Young, Jale Samuwai, Alex Johnston, Ian Thomson, Claire Coffey y Helen Jeans. Este informe 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, 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.

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

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78748-663-8 en octubre de 2020.
DOI: 10.21201/2020.6621

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

Traducido del inglés por Cristina Álvarez Álvarez y Sandra Sánchez-Migallón de la Flor y revisado por Alberto Sanz Martins.

OXFAM es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en 67 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la www.oxfam.org

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)

Oxfam América (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)

Oxfam en Bélgica (www.oxfamsol.be)

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Dinamarca) (<https://oxfamibis.dk/>)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Oxfam México (www.oxfamMexico.org)

Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

KEDV (www.kedv.org.tr/)

KEDV (Turkey) (<https://www.kedv.org.tr/>)

CRÉCE
ALIMENTOS. VIDA. PLANETA.


OXFAM