



UNA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA CON TRAMPA

El valor real del compromiso de alcanzar los
100 000 millones de dólares en 2019-20

www.oxfam.org



OXFAM

Los países desarrollados no lograron su objetivo de movilizar 100 000 millones de dólares para la financiación climática en 2020, fecha límite para cumplir con el compromiso que asumieron hace 13 años. Afirman que la financiación climática que proporcionaron y movilizaron en 2020 ascendió a 83 300 millones de dólares (de los cuales, 13 100 millones de dólares procedían de la financiación privada movilizada). No obstante, Oxfam estima que el valor real de la financiación climática proporcionada representa únicamente alrededor de un tercio de esta cantidad (es decir, entre 21 000 millones y 24 500 millones de dólares).

Es necesario que se tomen medidas urgentemente para restaurar la confianza en el objetivo de movilizar 100 000 millones de dólares, y garantizar que la provisión de financiación climática se efectúe de manera justa y rigurosa. La mayoría de los países desarrollados llevan demasiado tiempo contabilizando la financiación climática de una manera que no es correcta ni adecuada. Hay demasiados préstamos y deuda, frente a limitadas subvenciones y una financiación insuficiente de las medidas de adaptación, todo ello sumado a una contabilidad que es deshonesta y engañosa.

Este informe presenta recomendaciones prácticas de cara a la COP27 y el futuro con el fin de responder a estos problemas, restaurar la confianza en la financiación climática y lograr que las comunidades y países más pobres y vulnerables al cambio climático dejen de recibir menos financiación climática de la que tan urgentemente necesitan y a la que tienen derecho.

© Oxfam Internacional, octubre de 2022

Este documento ha sido escrito por Tracy Carty y Jan Kowalzig. Agradecemos las aportaciones y la colaboración de Christopher Roy, Andrew Hattle y Hans Peter Dejgaard 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 a Stephen Cutts su análisis técnico de los cálculos del equivalente de subvención del CAD de la OCDE en el que se basa este informe. Oxfam también agradece la asistencia de Bertram Zagema, Armelle Le Comte, Guillaume Compain, Hanna Nelson y Mira Alestig en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

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

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

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78748-975-2 en octubre de 2022. DOI: 10.21201/2022.9752

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

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

Foto de portada: Amina Ibrahim, madre de 12 hijos e hijas, desplazada por la sequía en Etiopía. Crédito de la imagen: Pablo Tosco/Oxfam Intermón, 2019.

1 INTRODUCCIÓN

Los países desarrollados no lograron su objetivo de movilizar 100 000 millones de dólares para la financiación climática en 2020, fecha límite para cumplir con el compromiso que asumieron hace 13 años.¹ Según la evaluación de la OCDE, que está basada en informes de los países contribuyentes, el déficit asciende a 16 700 millones de dólares.

Quedarse tan lejos de cumplir con el objetivo de los 100 000 millones de dólares ya debería ser de por sí motivo de alarma: 100 000 millones de dólares es una cantidad mínima que estos países deben aportar, y las necesidades son muy superiores. No obstante, como revela este informe, el análisis realizado por Oxfam muestra que la realidad es mucho peor. Si bien los países desarrollados afirman que la financiación climática que movilizaron y proporcionaron en 2020 alcanzó los 83 300 millones de dólares (de los cuales 13 100 millones de dólares correspondían a financiación privada movilizada), Oxfam estima que el valor real de la asistencia climática proporcionada a los países en desarrollo ha representado únicamente un tercio de esta suma: entre 21 000 millones y 24 500 millones de dólares.

Aunque el objetivo de los 100 000 millones de dólares haya recibido una gran atención política sobre el papel, en la práctica apenas se han tomado medidas para garantizar que este objetivo se logre de una manera justa y rigurosa. En el marco de las negociaciones de las Naciones Unidas sobre el clima, los países nunca se pusieron de acuerdo sobre cómo se contabilizaría la financiación destinada a cumplir el objetivo de los 100 000 millones de dólares. Esto ha originado múltiples normas de contabilización y una prevalencia de métodos que sobreestiman enormemente el valor del apoyo proporcionado.

Aparte de las prácticas de contabilidad engañosas, la financiación climática sigue estando dominada por los préstamos (incluyendo en su mayor parte préstamos no concesionales), lo que contribuye a alimentar una crisis de la deuda en los países de renta más baja. Si bien la financiación de la adaptación se incrementó en 2019-20, la mayor parte de la financiación climática continúa destinándose a la mitigación.

La financiación climática internacional resulta fundamental para lograr una respuesta mundial al cambio climático de manera justa y adecuada. Para fomentar la confianza y consolidar el progreso multilateral, es importante ver cómo los países ricos, como principales responsables del cambio climático, cumplen con sus compromisos de apoyar a los países en desarrollo.

La financiación climática también tiene una gran importancia material, ya que en muchas comunidades y países es lo que posibilita la acción climática. Las prácticas de contabilidad que sobreestiman la financiación climática socavan las necesidades en materia de adaptación de las mujeres, los niños y niñas y otros grupos vulnerables que se encuentran en primera línea de la crisis climática, así como la apremiante necesidad de reducir las emisiones. Cada dólar sobreestimado es un dólar que los países en desarrollo no reciben, lo que resulta en la pérdida de vidas y de medios de vida, así como de oportunidades de transición a modelos con bajas emisiones de carbono.

Las necesidades de financiación climática son urgentes, están aumentando y exceden la promesa incumplida de los 100 000 millones de dólares. Según se estima, los costes de adaptación en países en desarrollo ascienden a cerca de 70 000 millones de dólares, pudiendo llegar a los 300 000 millones de dólares en 2030.² Las necesidades de inversión en medidas de mitigación se estiman de manera conservadora en 5,9 billones de dólares de cara a 2030, cantidad que debería cubrirse en una parte considerable a través de la financiación climática internacional.³ Los costes en materia de pérdidas y daños también están aumentando; la estimación más rigurosa sugiere que, de cara a 2030, estas necesidades podrían situarse entre los 290 000 millones y los 580 000 millones de dólares.⁴

Los actuales flujos de financiación climática están lejos de cubrir las necesidades y no son nada comparados a los miles de millones que la industria de los combustibles fósiles recibe en concepto de subvenciones y los beneficios que esta genera. El PNUD calcula que las subvenciones globales a los combustibles fósiles ascienden a 423 000 millones de dólares al año.⁵ En 2021, un total de 25 empresas de petróleo y gas obtuvieron 205 000 millones de dólares en beneficios.⁶ No falta dinero, sino acción gubernamental para garantizar que la financiación se destine a abordar la crisis climática en lugar de contribuir a ella.

Es necesario que se tomen medidas urgentemente para mejorar los estándares de contabilidad, recuperar la confianza en el objetivo de alcanzar los 100 000 millones de dólares y, sobre todo, garantizar que el acuerdo sobre un nuevo objetivo de financiación para el período posterior a 2025 responda realmente a las necesidades, y no repita los errores cometidos con el objetivo de los 100 000 millones de dólares. Nunca más debe asumirse un "compromiso" de financiación climática internacional de una manera tan descuidada, sin claridad respecto a lo que se contabiliza ni a lo que aporta cada país, sin disponer ni siquiera de un plan donde se establezcan dichas cuestiones. Esto ha generado una situación de desbarajuste, en la que se ha permitido que sean los propios países desarrollados quienes contabilicen la financiación, y la mayoría de ellos se han aprovechado de esta libertad para exagerar su contribución.

2 EVALUAR EL VALOR REAL DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA DECLARADA EN 2019-20

En una nota metodológica independiente (en inglés) se incluye información detallada sobre las hipótesis y cálculos en los que se basan las estimaciones de Oxfam presentadas en esta sección (véase la bibliografía).

El reciente informe de la OCDE sobre los progresos realizados respecto al objetivo de los 100 000 millones de dólares expone que la financiación climática ascendió a aproximadamente 80 400 millones de dólares en 2019, y a alrededor de 83 300 millones de dólares en 2020. Si bien estas cifras pueden parecer sustanciales, se han calculado utilizando metodologías contables sesgadas que han diseñado los propios países desarrollados,

bancos de desarrollo multilaterales y ciertos fondos multilaterales para el clima. Destacan dos problemas principales.

En primer lugar, la financiación climática declarada sobreestima la relevancia climática de los fondos cuando la mitigación o la adaptación no son el principal objetivo de un proyecto o programa. Si bien los países desarrollados suelen tenerlo en cuenta declarando solo una proporción del coste del proyecto o programa, la mayoría lo hace sin realizar una evaluación pormenorizada de los costes del proyecto y haciendo generosas suposiciones sobre el elemento climático.

En segundo lugar, los préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones se declaran según su valor nominal, y no basándose en el "esfuerzo" de los contribuyentes, o el beneficio financiero para los países receptores de condiciones más favorables que las que ofrece el mercado.

El resultado de ambos sesgos en la contabilidad implica que el valor neto de apoyo que se destina específicamente a la acción climática probablemente sea mucho más bajo que el que sugieren las cifras de financiación climática declaradas.

ESTIMACIÓN DE LA ASISTENCIA NETA ESPECÍFICA PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO (ANECC)

La estimación de Oxfam de la "asistencia neta específica para el cambio climático" tiene en cuenta el impacto combinado de estos dos principales factores, con el fin de ofrecer una estimación más precisa del valor neto de los fondos proporcionados que se destinan específicamente a la mitigación o la adaptación, frente a las cifras de financiación climática oficialmente declaradas.

Para ello, primero partimos de una hipótesis más realista de la pertinencia climática que estos fondos tienen en promedio. En segundo lugar, en vez de contabilizar préstamos y otros instrumentos concesionales no basados en subvenciones según su valor nominal, estimamos su equivalente de subvención; en otras palabras, la cantidad de financiación que dona un contribuyente.

En la última evaluación que Oxfam realizó sobre la ANECC en 2017-2018, se utilizaron las estimaciones que los propios países contribuyentes habían declarado a la OCDE del equivalente de subvención de los préstamos que habían desembolsado como parte de su AOD climática. No obstante, existen deficiencias importantes en la metodología que los países utilizan para realizar estos cálculos. Una de las principales consiste en que los préstamos se reducen al mismo tipo básico del 5 % independientemente de quién sea el donante o la divisa del préstamo, lo que exagera el esfuerzo del donante.

Por lo tanto, para esta estimación hemos utilizado cálculos más fiables del "valor neto actual" de los préstamos concesionales bilaterales aplicando tipos reducidos basados en el coste que la financiación tiene a largo plazo para el donante en el momento del desembolso del préstamo.⁷ Se ha añadido asimismo un margen de riesgo a la tasa de descuento, basado en

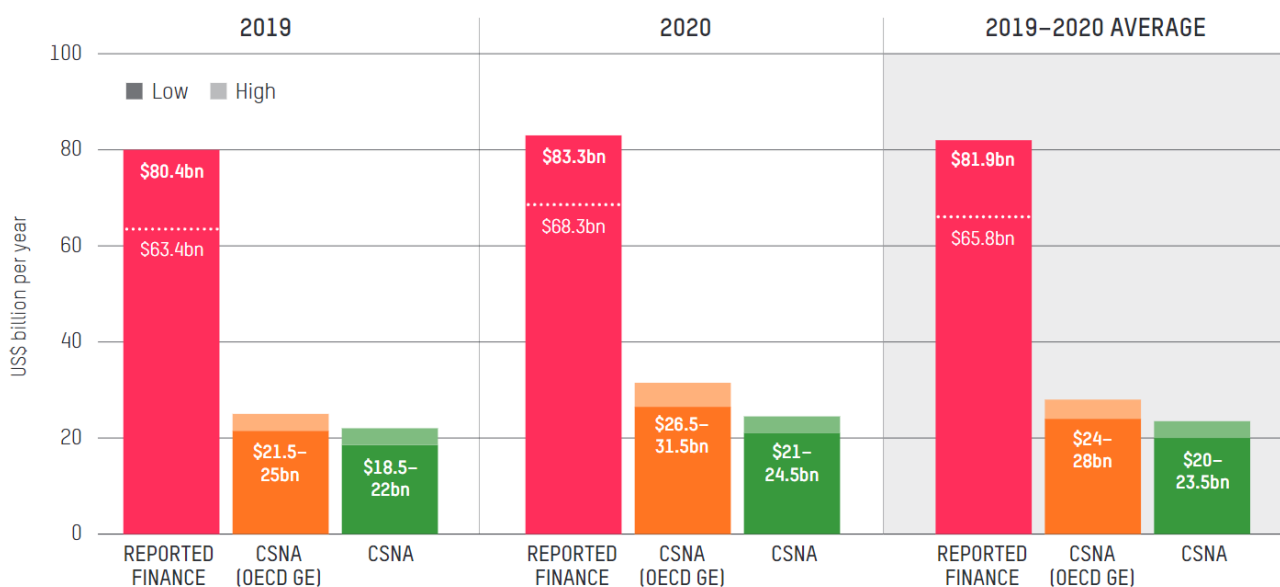
una evaluación de la OCDE del riesgo de crédito del país receptor en el momento del desembolso de los préstamos.⁸

En nuestras estimaciones, los instrumentos no concesionales se contabilizan a cero debido a que el nivel de deuda asociado con esta financiación implica que no debería contabilizarse como asistencia.

Tal y como muestra la barra de la ANECC del gráfico 1, utilizando este enfoque estimamos que, en total, esta asistencia equivalió a 18 500-22 000 millones de dólares en 2019, 21 000-24 500 millones de dólares en 2020, y 20 000-23 500 millones de dólares en promedio para 2019-2020. En cuanto a la adaptación, como muestra el gráfico 2, estimamos que la ANECC se encontraba en torno a los 8000-9000 millones en 2019, 9500-11 500 millones de dólares en 2020 y 9000-10 500 millones de dólares en promedio para 2019-2020.

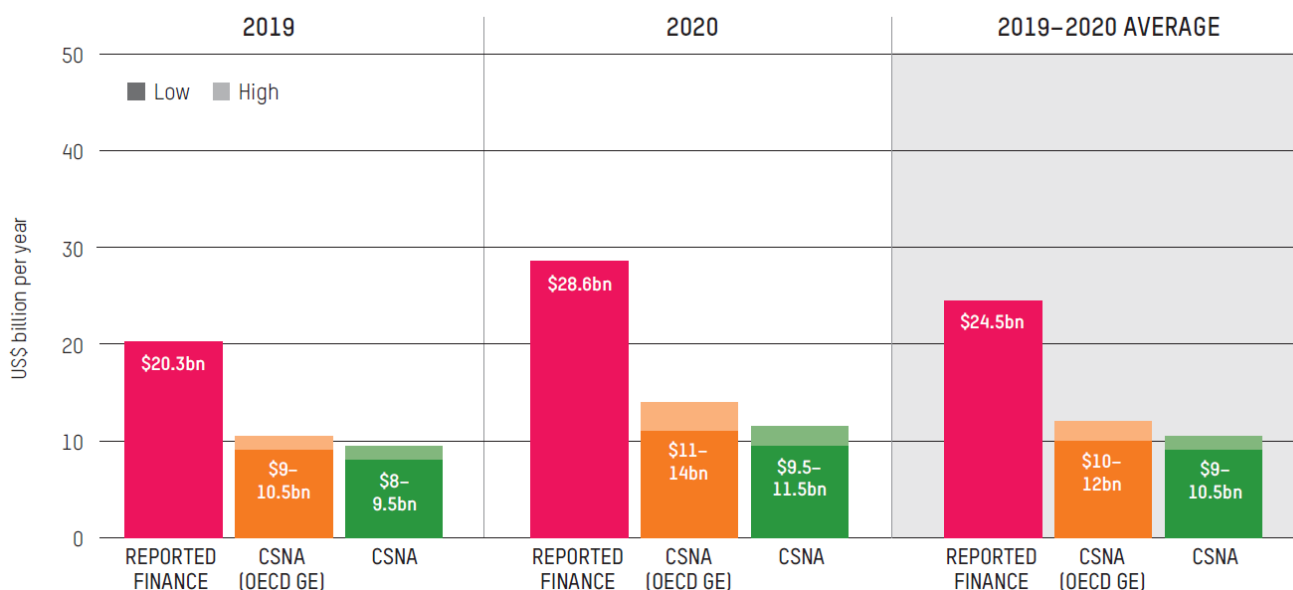
A modo de comparativa, los gráficos 1 y 2 también muestran nuestras estimaciones de la ANECC si utilizáramos los cálculos de los propios contribuyentes del equivalente de subvención para préstamos bilaterales según la metodología de la OCDE. Tal y como demuestra la barra naranja "ANECC (ED OCDE)" en el gráfico 1, utilizar la metodología de la OCDE para el equivalente de subvención incrementa el nivel estimado de financiación climática total en 5500-7000 millones de dólares en 2020, y la financiación de la adaptación en 1500-2500 millones de dólares.

Gráfico 1: Comparación entre la financiación climática declarada y la asistencia neta específica para el cambio climático estimada por Oxfam (2019, 2020 y promedio de 2019-2020)



Nota: Las barras rojas muestran la financiación climática declarada según su compilación por la OCDE (OCDE 2022a); por debajo de la línea de puntos se encuentra la financiación pública proporcionada, y por encima de ella, se trata principalmente de financiación privada movilizada y créditos a la exportación. Las barras naranjas muestran la estimación de Oxfam de la ANECC a partir de los cálculos del equivalente de subvención de la OCDE. Las barras verdes muestran la estimación de Oxfam de la ANECC aplicando una metodología más rigurosa para estimar el equivalente de subvención. Las barras naranjas y verdes muestran las cifras redondeadas al 0,5 más cercano. Véase T. Carty y J. Kowalzig (2022) en la bibliografía para consultar información más detallada sobre la metodología.

Gráfico 2: Comparación entre la financiación de la adaptación declarada y la asistencia neta específica para el cambio climático destinada a medidas de adaptación, estimada por Oxfam (2019, 2020 y promedio de 2019-2020)



Nota: Las barras rojas muestran la financiación de la adaptación declarada según su compilación por la OCDE (OCDE 2022a). Las barras naranjas muestran la estimación de Oxfam de la ANECC destinada a medidas de adaptación a partir de los cálculos del equivalente de subvención de la OCDE. Las barras verdes muestran la estimación de Oxfam de la ANECC para la adaptación aplicando una metodología más rigurosa para estimar el equivalente de subvención. Todas las cifras muestran la financiación destinada exclusivamente a medidas de adaptación, sin incluir el 50 % de la financiación de proyectos transversales. Las barras naranjas y verdes muestran las cifras redondeadas al 0,5 más cercano. Véase T. Carty y J. Kowalzig (2022) en la bibliografía para consultar información más detallada sobre la metodología.

Consideramos que las hipótesis y el enfoque utilizado para estimar la asistencia neta específica para el cambio climático tienen un carácter firme y justificado. Incluso contando con un amplio margen de error, es probable que el valor neto real del apoyo específico para el cambio climático que se ha proporcionado a los países en desarrollo en 2019 y 2020 haya sido mucho más bajo que lo que sugieren los datos oficiales sobre financiación climática.

3 CORREGIR LOS SEGOS EN LA CONTABILIZACIÓN PARA CALCULAR EL VALOR REAL

UNA CONTABILIZACIÓN IMPRECISA DE LA PERTINENCIA CLIMÁTICA

El sistema actual que se utiliza para declarar la financiación climática admite una sobreestimación excesiva de la pertinencia climática de los fondos declarados. La falta de datos disponibles sobre cómo se ha

calculado la pertinencia climática de la financiación dificulta considerablemente la verificación de estas cifras por parte de terceros, llegando incluso a imposibilitarla en muchos casos.

FINANCIACIÓN CLIMÁTICA BILATERAL

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 según el indicador de Río de mitigación y el de adaptación, e indicar además si estos son sus objetivos principales (marcador de Río 2), o si se trata de objetivos secundarios (indicador de Río 1).

A la hora de declarar la financiación climática, los proyectos clasificados con el indicador de Río 2 suelen contabilizarse al 100 % del volumen total del proyecto, mientras que aquellos clasificados con el indicador de Río 1 suelen contabilizarse utilizando un menor porcentaje (p. ej.: el 40 o el 50 %), independientemente de la pertinencia real del componente climático. La tabla 1 establece los coeficientes que los países aplicaron en 2019 y 2020 para calcular el componente climático de los proyectos en los que la acción climática formaba parte de varios objetivos.

Una serie de evaluaciones independientes han identificado que es habitual utilizar de manera excesivamente favorable los indicadores de Río. Esto incluye aplicar el indicador de Río 2 en proyectos que podrían no tener como objetivo principal la acción climática, o utilizar el indicador de Río 1 para proyectos que, si bien podrían llevarse a cabo en sectores pertinentes para la acción climática, tienen un enfoque limitado o imperceptible en el ámbito de la mitigación o la adaptación.⁹

Tabla 1: Coeficientes para contabilizar la financiación climática según los marcadores de Río en los países seleccionados

País	Marcador de Río 2	Marcador de Río 1
<i>Australia</i>	100 %	30 %*
<i>Canadá</i>	100 %	30%
<i>Dinamarca</i>	100 %	50%
<i>Instituciones de la UE</i>	100 %	40%
<i>Alemania</i>	100 %	50%
<i>Japón</i>	100 %	50%
<i>Países Bajos</i>	100 %	40%
<i>Nueva Zelanda</i>	100 %	30%
<i>Noruega</i>	100 %	40%
<i>España</i>	100 %	50%
<i>Suecia</i>	100 %	40%
<i>Suiza</i>	85%	50%
<i>Estados Unidos</i>	N/A	N/A

Fuente: OCDE (2022b). La tabla muestra los porcentajes utilizados por una lista de contribuyentes para determinar el valor de la financiación de los proyectos de mitigación y de adaptación climática con los indicadores de Río 1 y 2. Varios contribuyentes de menor envergadura (que no aparecen en la tabla) contabilizan el valor de los proyectos con indicador de Río 1 como 100 %, incluso en aquellos casos en los que se manifiesta expresamente que el cambio climático no es un objetivo principal en estos proyectos. EE.UU. aparece como N/A, ya que calcula el componente climático de los proyectos financiados de una manera distinta en función del proyecto. *A menos que pueda calcularse un valor en dólares concreto.

FINANCIACIÓN CLIMÁTICA DE BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO

La financiación climática declarada por los bancos multilaterales de desarrollo también genera preocupación. Si bien el enfoque de estos bancos consiste en declarar únicamente los componentes de sus programas de adaptación y mitigación que resulten específicos para el cambio climático, el método que aplican no es lo suficientemente transparente para hacer posible un escrutinio independiente.

El Banco Mundial es el principal proveedor multilateral de financiación climática; sin embargo, ofrece datos muy limitados que respalden la cantidad de financiación que afirma proporcionar. Una reciente evaluación de Oxfam trató de reproducir las cifras de financiación climática declaradas por el Banco Mundial a partir de información pública sobre los proyectos pertenecientes a su ejercicio fiscal de 2020. La evaluación reveló que los procesos actuales de presentación de informes sobre financiación climática del Banco Mundial no permiten comprobar de manera independiente los niveles alegados de financiación, por lo que podría haber una discrepancia de hasta 7000 millones de dólares (el 40 %).¹⁰

SOBREESTIMACIÓN SISTÉMICA DE LOS PRÉSTAMOS

La regulación y las prácticas actuales para declarar la financiación climática admiten la contabilización de préstamos y otros instrumentos no basados en subvenciones según su valor nominal, en vez de la cantidad real de financiación proporcionada. Con lo cual, las cifras declaradas no reflejan el "esfuerzo" real de los contribuyentes, ni tampoco el beneficio financiero para los países que reciben la financiación. Entre otras cuestiones, esto implica que los países desarrollados se atribuyen el mérito de proporcionar financiación climática a los países de renta baja, cuando en realidad estos países tienen que reembolsarla.

El valor real de los préstamos para los países en desarrollo se basa en el beneficio financiero que estos obtienen cuando dichos préstamos son concesionales y presentan un interés bajo, por lo que tienen un menor coste que aquellos a tipos de mercado. Una manera de calcular el beneficio financiero es considerando los préstamos en función de su equivalente de subvención, es decir, estimando el valor concedido a través de un préstamo u otro tipo de instrumento teniendo en cuenta su reembolso y los períodos de gracia, entre otros factores.

Calcular el equivalente de subvención es ahora un paso estándar para declarar la AOD bilateral, una práctica que debe adoptarse también en la financiación climática que se declara. No obstante, la metodología que el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE ha utilizado para calcular el equivalente de subvención presenta varias deficiencias importantes que se traducen en una sobreestimación sistémica. La más importante es que todos los préstamos se reducen al mismo tipo básico del 5 % independientemente de quién sea el donante o la divisa del préstamo, ignorando los costes significativamente diferentes que tiene la financiación en función del donante y la divisa. Esto ha exagerado enormemente el

esfuerzo de los donantes en los préstamos de la AOD en los últimos años, cuando el rendimiento de los bonos del Estado en la divisa del préstamo (principalmente el euro y el yen) ha sido bajo.

En el ámbito de la financiación climática, el hecho de poder contabilizar los préstamos a un valor nominal (frente a la suma que realmente se concede) sirve de gran incentivo para conceder préstamos en lugar de subvenciones. Asimismo, dado que la mayoría de los países desarrollados incluye la financiación climática como parte de sus compromisos de AOD, vuelve a incentivarse la sobreestimación del esfuerzo de los donantes en los préstamos para la AOD. En base a las normas establecidas por los países desarrollados, el crédito de AOD que se les ha permitido reclamar supera el coste en el que han incurrido por la concesión de préstamos. De hecho, el Gobierno francés ha presentado este año un documento presupuestario donde declaraba que reclamaba más de 5 € por cada euro de esfuerzo en el marco de sus préstamos de la AOD de 2019-20.¹¹

4 DEMASIADOS PRÉSTAMOS, DEMASIADA DEDUDA, ESCASA ADAPTACIÓN

LOS PRÉSTAMOS SIGUEN PREDOMINANDO

Los préstamos se contabilizan de manera excesiva, y dominan la financiación climática. Según la evaluación más reciente de la OCDE, los préstamos constituyeron hasta el 71 % de la financiación climática en 2020 (48 600 millones de dólares), de los que una parte considerable eran de carácter no concesional, mientras que tan solo el 26 % se concedió como una subvención (17 900 millones de dólares).¹² Los países en desarrollo se están viendo obligados a adquirir préstamos para responder a la crisis climática, a pesar de ser quienes menos han contribuido a que se produzca, mientras que los países desarrollados se atribuyen el mérito de una financiación que no están proporcionando.

Según Debt Justice, los países de renta baja destinaron en promedio el 14 % de sus ingresos públicos al pago de la deuda externa en 2020, y la amortización de la deuda externa de los países menos adelantados alcanzó los 31 000 millones de dólares.¹³ Desde 2020, la COVID-19 ha exacerbado la crisis de la deuda, y las perspectivas son sombrías: El análisis de la sostenibilidad de la deuda del Banco Mundial y el FMI indica que más de la mitad de los países considerados de renta baja están en situación de sobreendeudamiento grave, o bien en riesgo de estarlo.¹⁴ A su vez, es probable que los países en desarrollo se vean afectados por el reciente incremento de los tipos de interés en el mercado mundial de capitales, lo que se traduce en un aumento de la amortización de la deuda y en un nuevo incremento de la deuda pública.¹⁵

El uso generalizado de préstamos no concesionales para el clima es especialmente pernicioso.¹⁶ Varios países que se enfrentan a una deuda

creciente e insostenible tienen que asumir una deuda adicional en nombre de la emergencia climática, y el aumento de los préstamos no concesionales implica que esta deuda presenta unas condiciones menos favorables. Los países desarrollados acordaron hace tiempo que la financiación no concesional no se contabilizaría como asistencia oficial para el desarrollo (AOD). No se puede esperar más para aplicar el mismo enfoque a la financiación climática destinada a cumplir con el objetivo de los 100 000 millones de dólares.

Todavía no se han publicado en su totalidad las cifras sobre financiación bilateral declaradas a la CMNUCC, pero Oxfam calcula que, para el período 2019-2020, los instrumentos no concesionales representaron el 67 % de la financiación climática multilateral. De esta cantidad, los bancos multilaterales de desarrollo proporcionaron hasta 22 600 millones de dólares de su financiación climática a través de instrumentos no concesionales (lo que constituye el 71 % de la financiación climática que declararon durante 2019-2020).¹⁷

Los eventos meteorológicos extremos alimentados por el cambio climático también están provocando un aumento de la deuda. La deuda pública de Vanuatu se duplicó tras el paso del ciclón Pam en 2015, sobre todo debido a los costes para la reconstrucción posterior.¹⁸ Los países que sufren los efectos del cambio climático en primera línea afrontan un triple problema: los eventos meteorológicos extremos provocan una destrucción generalizada en ellos; deben soportar una financiación climática que debería ayudarles pero que en realidad les endeuda, y aquellos que ya están fuertemente endeudados o que se enfrentan a elevados riesgos climáticos (sobre todo países de renta baja y pequeños Estados insulares) deben pagar más para acceder a la financiación. Muchos de los países que menos han contribuido al cambio climático serán quienes más tengan que pagar para acceder a la financiación que necesitarán para responder a sus efectos.

EL DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DE LA ADAPTACIÓN PERSISTE

Según las cifras declaradas por los países desarrollados, la financiación de la adaptación aumentó considerablemente en 2020 comparado a los años anteriores, alcanzando los 28 600 millones de dólares. No obstante, tal y como revelan las estimaciones de Oxfam, si se aplicara una metodología contable más justa y rigurosa, la financiación de la adaptación caería a un nivel mucho más bajo, entre los 9500 millones y los 11 500 millones de dólares para 2020.¹⁹ Esta cantidad está muy lejos de poder responder a unas necesidades de adaptación cada vez más urgentes y cuantiosas, que actualmente se reconoce que se encuentran en la parte superior de la horquilla estimada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) de entre 140 000 millones y 300 000 millones de dólares en su informe *2016 Adaptation Gap Report*.²⁰

La financiación de la adaptación basada en subvenciones constituye un salvavidas para países de renta baja que son vulnerables al clima. Las subvenciones para los países menos adelantados y los que presentan una elevada vulnerabilidad y pocos recursos son fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria e hídrica, la preparación ante desastres y otras medidas que refuercen la resiliencia de las personas en situación de

pobreza frente al cambio climático. La débil movilización de la financiación privada para la adaptación en el marco del objetivo de los 100 000 millones de dólares demuestra hasta qué punto este tipo de financiación y los préstamos son insuficientes para responder a las necesidades de adaptación básicas de las personas en situación de pobreza y marginación.²¹

5 RECOMENDACIONES PARA LA COP27 Y EL FUTURO

Es necesario que se tomen medidas urgentemente para restaurar la confianza en el objetivo de movilizar 100 000 millones de dólares, y avanzar hacia un nuevo objetivo posterior a 2025 que sea justo y riguroso. La mayoría de los países desarrollados llevan demasiado tiempo contabilizando la financiación climática de una manera que no es correcta ni adecuada. Hay demasiados préstamos y deuda, frente a limitadas subvenciones y una financiación insuficiente de las medidas de adaptación, todo ello sumado a una contabilidad que es deshonesto y engañosa.

Los países ricos parecen no querer ver el papel esencial que desempeña la financiación climática para garantizar que el mundo sea un lugar seguro para todas las personas. La financiación de la adaptación permite salvar vidas. Y sin financiar la mitigación, es poco probable que se logren reducir lo suficiente las emisiones en los países en desarrollo para limitar el calentamiento global a 1,5 °C. Al mundo no le queda más tiempo, y el coste de este retraso puede contabilizarse en vidas y medios de vida perdidos, y casas y comunidades destrozadas.

MEJORAR LOS ESTÁNDARES DE CONTABILIDAD

Con el fin de garantizar la transparencia y la fiabilidad de las cifras de financiación climática, se requieren las siguientes medidas de cara a la COP27 y el futuro:

- **Equivalente de subvención:** Las partes deben acordar que la nueva columna del equivalente de subvención del marco de presentación de informes de transparencia sea obligatorio y no voluntario.
- Las partes también deben acordar iniciar un proceso bajo el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) con el fin de desarrollar una metodología fiable para evaluar el valor de la financiación aportada, incluyendo su equivalente de subvención. El enfoque sesgado del CAD de la OCDE no puede convertirse en el método por excelencia de contabilización de la financiación climática.
- **Pertinencia climática:** Con el fin de permitir que pueda verificarse independientemente la cantidad de financiación que los países afirman aportar, las partes deben acordar que los contribuyentes incluyan en sus declaraciones de financiación climática las evaluaciones que se hayan utilizado para calcular los componentes de financiación climática de los proyectos declarados como tal.

- **Financiación no concesional:** Las partes deben acordar que los instrumentos no concesionales no se contabilicen a la hora de evaluar el cumplimiento de las obligaciones de financiación climática establecidas por las CMNUCCC.

CUMPLIR CON EL COMPROMISO DE LOS 100 000 MILLONES DE DÓLARES

Aparte de mejorar los estándares de contabilidad, también se requieren las siguientes medidas:

- Para todos los años del período 2020-2025 en los que los países no cumplan con el objetivo de los 100 000 millones de dólares, tendrán que comprometerse a **compensar cualquier déficit** aumentando su contribución en los años posteriores.
- Todos los proveedores de financiación climática (países desarrollados, bancos multilaterales de desarrollo, fondos multilaterales para el clima y otras instituciones) deben comprometerse a **incrementar significativamente la financiación otorgada en forma de subvenciones y garantizar que los fondos para la adaptación constituyan un mínimo del 50 %** del total de su financiación climática pública. Esta financiación deberá asignarse de manera que se dé apoyo a las personas en situación de pobreza, se transformen las relaciones de género y se priorice a las personas más vulnerables.
- Los países desarrollados deben establecer urgentemente **un plan de ejecución del compromiso colectivo de duplicar la financiación de la adaptación**, adquirido en la COP26, definiendo claramente plazos, trayectorias y un mecanismo para realizar un seguimiento de los progresos realizados.

OBJETIVO DE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA POSTERIOR A 2025

El acuerdo de un nuevo objetivo de financiación climática posterior a 2025 debe abordar las deficiencias que se han producido hasta la fecha en la provisión de financiación climática, lo que incluye:

- Para abordar las enormes diferencias entre las cifras declaradas y el valor neto del apoyo prestado, las negociaciones sobre el objetivo posterior a 2025 deberán debatir y **acordar qué debe considerarse como financiación climática y cómo contabilizarla de cara a la consecución del nuevo objetivo.**
- Para abordar la falta de atención a la adaptación, las partes deben acordar el establecimiento de un **nuevo objetivo mundial de financiación pública específico para medidas de adaptación**, como elemento del nuevo objetivo colectivo de financiación.

BIBLIOGRAFÍA

- OCDE. (2022a). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020: Insights from Disaggregated Analysis*. Climate Finance and the USD 100 Billion Goal series. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/286dae5d-en>
- OCDE. (2022b). *Results of the survey on the coefficients applied to 2019-20 Rio Marker data when reporting to the UN environmental conventions*. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2022\)24&docLanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2022)24&docLanguage=en)
- OCDE. (2022c). *Aggregate trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020*. <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/aggregate-trends-of-climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2020.pdf>
- OCDE. (2022d). Climate Change: OECD DAC External Development Finance Statistics. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/climate-change.htm> (consultado el 22 de septiembre de 2022).
- T. Carty y J. Kowalzig. (2022). *Nota metodológica del informe Una financiación climática con trampa*. Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621426/mn-climate-finance-short-changed-methodology-note-191022-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

NOTAS

1 El compromiso se estableció originalmente en el Acuerdo de Copenhague de 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>

Si bien Oxfam está dejando de utilizar términos como "países desarrollados" y "países en desarrollo", se han empleado en el informe dado que el compromiso de los 100 000 millones de dólares y las obligaciones financieras consagradas en la CMNUCC utilizan estos términos para referirse a dichos grupos.

2 PNUMA, Asociación PNUMA-DTU y Programa Mundial de Ciencia para la Adaptación (2021). *Informe sobre la Brecha de Adaptación 2020*. <https://www.unep.org/es/resources/informe-sobre-la-brecha-de-adaptacion-2020>

3 Comité Permanente de Financiación. (2021). *Report of the Standing Committee on Finance - Executive summary of the first report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_10a02_cma2021_07a02.pdf

4 A. Markandya y M. González-Eguino. (2018). *Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review*. En: Loss and Damage from Climate Change. *Climate Risk Management, Policy and Governance* (R. Mechler, et al. eds). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_14

5 PNUD. (27 de octubre de 2021). *Por cada dólar prometido para hacer frente a la crisis climática en favor de los pobres del mundo, se gastan cuatro dólares en subsidios a los combustibles fósiles que perpetúan la crisis climática, según una nueva investigación del PNUD*. Nota de prensa. <https://www.undp.org/es/press-releases/por-cada-dolar-prometido-para-hacer-frente-la-tesis-climatica-en-favor-de-los-pobres-del-mundo-se-gastan-cuatro-dolares-en-subsidios>

6 Accountable US. (2022). *Exploitation: Oil Giants Set Record Profits While Taking Advantage Of Inflation and the Crisis In Ukraine – The American People Pay The Price*. <https://www.accountable.us/wp-content/uploads/2022/03/20220307-UPDATED-Oil-And-Gas-2021-Profits-1.pdf>

7 Esta metodología se basa en la utilizada por la OCDE para calcular el nivel de concesionalidad de los préstamos de ayuda vinculada, de conformidad con normas diseñadas para garantizar que dichos préstamos se encuentren realmente por debajo de las condiciones de los préstamos comerciales.

- 8 Se desconoce si los contribuyentes a la financiación climática tratarán en algún momento de contabilizar como tal los costes de la futura cancelación de la deuda en los préstamos de financiación climática que conceden en la actualidad. Asumiendo que este no vaya a ser el caso, hemos añadido un riesgo de crédito a la tasa de descuento para las estimaciones realizadas. No obstante, en un contexto en el que la cancelación de la deuda para préstamos de financiación climática se contabilizase como financiación climática, se contabilizaría doblemente el riesgo de crédito. En la nota metodológica se incluye un desglose de estimaciones del equivalente de subvención sin riesgo de crédito:
<https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621426/mn-climate-finance-short-changed-methodology-note-191022-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 9 Véase, por ejemplo, R. Weikmans, et al. (2017). *Assessing the credibility of how climate adaptation aid projects are categorized*. *Development in Practice*, Vol. 27, n.º 4, págs. 458–471. <https://doi.org/10.1080/09614524.2017.1307325>
- 10 J. Farr, J. Morrissey y C. Donaldson. (2022). *Unaccountable accounting: The World Bank's unreliable climate finance reporting*. Oxfam. DOI: 10.21201/2022.9554. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/unaccountable-accounting-the-world-banks-unreliable-climate-finance-reporting-621424/>
- 11 Presupuesto anual de Francia para 2022: Anexo del proyecto de ley presupuestaria de la ayuda económica y financiera al desarrollo, pág. 11, Indicador 2.1.
https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2022/PLF/BG/PGM/110/FR_2022_PLF_BG_PGM_110_PERF.html
- 12 OCDE. (2022a).
- 13 Véase la página Debt Data Portal de Debt Justice en <https://data.debtjustice.org.uk/>; y UNCTAD. (2022). *Soaring debt burden jeopardizes recovery of least developed countries*. <https://unctad.org/topic/least-developed-countries/chart-march-2022#:~:text=LDCs'%20total%20external%20debt%20service,to%20the%20pre%20pandemic%20average>
- 14 Cuarenta de los 69 países de renta baja se encontraban en situación de sobreendeudamiento grave, o en riesgo de estarlo. Véase <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dsa> (consultado el 19 de septiembre de 2022).
- 15 Como la subida del 3,2 % de los tipos de interés de la Reserva Federal de los Estados Unidos en septiembre de 2022.
- 16 Como indica la evaluación de Oxfam de la financiación climática de 2017-2018, la financiación no concesional creció significativamente durante este período. T. Carty, J. Kowalzig y B. Zagema. (2020). *Informe paralelo de 2020 sobre financiación climática: Evaluación del progreso sobre el compromiso de alcanzar los 100 000 millones de dólares*. Oxfam. DOI: 10.21201/2020.6621. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-finance-shadow-report-2020-assessing-progress-towards-the-100-billion-c-621066/>
- 17 Existe un cierto grado de incertidumbre sobre en qué consiste la financiación “no concesional”, ya que en la gran mayoría de los casos no se hacen públicas las condiciones.
- 18 Jubilee Debt Campaign. (2018). *Drop It! Climate Change, Debt & Disasters*, <https://jubileedebt.org.uk/wp/wp-content/uploads/2018/12/Drop-it-16-winter-2018-WEB.pdf>

19 Esta estimación es únicamente de la financiación de la adaptación. Teniendo en cuenta la financiación de la adaptación, más un 50 % de financiación transversal, Oxfam estima que la asistencia neta específica para el clima es de entre 11 500 millones y 13 500 millones de dólares, frente a la estimación de 31 600 millones de dólares de la OCDE. Véase OCDE (2022c).

20 PNUMA. (2021). *The Gathering Storm: Adapting to climate change in a post-pandemic world, Adaptation Gap Report 2022*.

<https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2021>

21 Véase OCDE (2022c), que indica que la mitigación absorbió el 86 % de la financiación climática proporcionada y movilizada durante el período 2016-2020, “en parte debido a las limitaciones a las que se enfrentan las inversiones comerciales en los proyectos de adaptación”.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional compuesta por 21 afiliadas que trabajan con organizaciones socias y aliadas para apoyar a millones de personas en todo el mundo. Juntas, abordamos las desigualdades para poner fin a la pobreza y las injusticias, en el presente y a largo plazo, con el objetivo de construir un futuro basado en la igualdad. Para más información escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam América (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombia (lac.oxfam.org/countries/colombia)

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 Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

KEDV (www.kedv.org.tr)