



La arquitectura mundial del financiamiento para el clima

Smita Nakhooda y Charlene Watson, ODI,
y Liane Schalatek, Heinrich Böll Stiftung North America

Información básica sobre **2** financiamiento para el cambio climático

DICIEMBRE 2014

La arquitectura mundial del financiamiento para el clima es compleja y sigue evolucionando. Los fondos se canalizan a través de canales bilaterales – tanto dentro como fuera de los mecanismos de financiamiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) – y cada vez más a través de canales bilaterales, así como mediante fondos nacionales para el cambio climático en algunos países receptores. El seguimiento de los flujos de financiamiento para el clima es difícil, ya que no existe una definición clara de lo que constituye financiamiento para el clima. La proliferación de mecanismos de financiamiento para el clima continúa dificultando su coordinación. Sin embargo, están en marcha iniciativas para aumentar la inclusividad y simplificar el acceso.

Financiamiento para el clima

El financiamiento para el clima se refiere a los recursos financieros movilizados para ayudar a los países en desarrollo a mitigar y adaptarse a los impactos del cambio climático, como los compromisos de financiamiento público para el clima de los países desarrollados en el marco de la CMNUCC, aunque todavía no se ha acordado a nivel internacional una clara definición del término “financiamiento para el clima”. En el Acuerdo de Copenhague de 2009, que se confirmó en la Decisión de Cancún y la Plataforma de Durban, los países desarrollados se comprometieron a contribuir cerca de US\$30 000 millones al año entre 2010 y 2012. Al final de este período, los países contribuyentes constataron que estos objetivos se habían superado (Nakhooda, Fransen y otros, 2013). Aunque no están claras las metas de financiamiento a mediano plazo, y las contribuciones después de 2012 solo se han incrementado ligeramente, los países han reiterado su compromiso de aumentar el financiamiento para el clima a USD\$100 000 millones anuales de fuentes públicas y privadas para 2020.

Según algunas estimaciones, el volumen de inversiones que pueden generar beneficios en relación con el cambio climático en los países tanto desarrollados como en desarrollo podría alcanzar ya los US\$ 359 000 millones al año (Buchner y otros, 2013). Es notable que la mayoría de este financiamiento para el clima en sentido amplio provenga del sector privado, y no está clara la cantidad adicional de financiamiento público (es decir, cuánto de este financiamiento representa un esfuerzo adicional, y si se suma a las iniciativas y los compromisos existentes de financiamiento para el desarrollo). En el Documento 1 se presenta un análisis más detallado del principio de adicionalidad. En el Gráfico 1 se presenta una visión de conjunto de la arquitectura global, centrada especialmente en los mecanismos de financiamiento público para el clima.

El financiamiento para el clima se canaliza a través de una serie de vías, como los fondos multilaterales para el clima destinados

a abordar el cambio climático. Varios países desarrollados también han establecido iniciativas de financiamiento para el clima o están canalizando el financiamiento para el clima a través de sus instituciones de asistencia bilateral para el desarrollo. Por otro lado, muchos países en desarrollo también han creado fondos nacionales para recibir financiamiento para el clima. Hay diversos tipos de financiamiento para el clima disponibles a través de estos canales: desde donaciones y préstamos en condiciones concesionarias, hasta garantías y capital privado. La arquitectura tiene diversas estructuras de gobierno, modalidades y objetivos. Aunque está aumentando la transparencia del financiamiento para el clima canalizado a través de iniciativas multilaterales, es más difícil acceder a información detallada sobre iniciativas bilaterales.

Una multitud de canales de financiamiento aumenta las opciones y por lo tanto las posibilidades de que los países receptores accedan a financiamiento para el clima, pero también complica más el proceso. Es cada vez más difícil hacer un seguimiento, verificar e informar sobre el financiamiento para el clima, así como exigir responsabilidades por su uso eficaz y equitativo. Sin embargo, existe una oportunidad de extraer lecciones de la diversidad acerca de la mejor manera de estructurar el financiamiento para el clima con el fin de maximizar los impactos y los beneficios complementarios para el medio ambiente, la igualdad de género y la sociedad. La iniciativa de Climate Funds Update del ODI intenta hacer un seguimiento de esta arquitectura intrincada, mientras que el programa de trabajo del ODI sobre la eficacia del financiamiento internacional para el clima aporta algunos datos con este fin (<http://www.odi.org/projects/2537-climate-finance-climate-change-fast-start-finance>).

Canales multilaterales del financiamiento para el clima

A menudo, las iniciativas multilaterales de financiamiento para el clima constituyen una ruptura de las estructuras de gestión de gobierno dominadas por un país contribuyente, habituales en las instituciones financieras de desarrollo.

Esto hace que los Gobiernos de países en desarrollo tengan más participación y representación en la toma de decisiones. También se han adoptado medidas para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de gobierno de los fondos multilaterales, como la creación de una función de observadores para las partes interesadas no gubernamentales en las reuniones de los fondos, con diversos niveles de oportunidades para participar activamente.

El **Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)**, establecido en 1991, es un organismo operativo del mecanismo financiero de la CMNUCC con un largo historial de financiamiento para el medio ambiente. Los recursos se asignan en función del impacto del dinero gastado sobre los resultados para el medio ambiente, aunque asegurándose de que todos los países en desarrollo reciban una parte del financiamiento. En la cuarta reposición de fondos del FMAM (2006-2010), 31 países se comprometieron a contribuir un poco de US\$1 000 millones para el componente especial sobre cambio climático, la mayoría de los cuales se han aprobado y desembolsado para proyectos tanto de mitigación como de adaptación al cambio climático. En el marco de la quinta reposición de fondos (2011-2014), 40 países donantes han depositado US\$777 millones para dicho componente. En esta quinta reposición del FMAM se han aprobado un total de US\$582 millones para 127 proyectos, de los cuales se habían desembolsado US\$31 millones en septiembre de 2014. La sexta reposición (2015-2018) permitirá al FMAM disponer de una cantidad estimada de US\$3000 millones para el cambio climático, ya que 30 países donantes se han comprometido a aportar US\$4430 millones para todos los componentes.

El FMAM también administra, con directrices de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC, el **Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA)** y el **Fondo Especial del Cambio Climático (FECC)**. Estos fondos financian el desarrollo y la ejecución de planes nacionales de adaptación, aunque sobre todo a través de proyectos a menor escala (el máximo de financiamiento para un país es US\$20 millones). Desde su creación en 2002, el FPMA ha desembolsado US\$133 millones y el FECC ha desembolsado US\$111 millones en 82 países.

El **Fondo de Adaptación (FA)**, ligado también formalmente a la CMNUCC, se financia a través de una tasa del 2% sobre la venta de créditos de emisiones del Mecanismo para el Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto. Este fondo opera desde 2009 con una capitalización total de US\$325 millones (que incluye los compromisos de países desarrollados). El FA fue el primero que facilitó el acceso directo de los países en desarrollo a financiamiento a través de organismos de ejecución nacionales que cumplen criterios fiduciarios acordados, en lugar de operar a través de agencias de las Naciones Unidas o bancos multilaterales de desarrollo (BMD) que actúan como organismos multilaterales encargados de la ejecución.

En la décimo sexta Conferencia de las Partes (COP) se estableció el **Comité Permanente de Finanzas** en el marco de la CMNUCC para ayudar a la COP a cumplir los objetivos del mecanismo financiero de la convención. Aunque no se trata de un fondo, el Comité Permanente está encargado, entre otras cosas, de preparar una evaluación bianual de los flujos de financiamiento para el clima.

Una cantidad sustancial del financiamiento para el clima se ha canalizado a través de instituciones que no están vinculadas con la Conferencia de las Partes de la CMNUCC.

Los **Fondos de Inversión en el Clima (CIF)** se establecieron en 2008 y están administrados por el Banco Mundial en

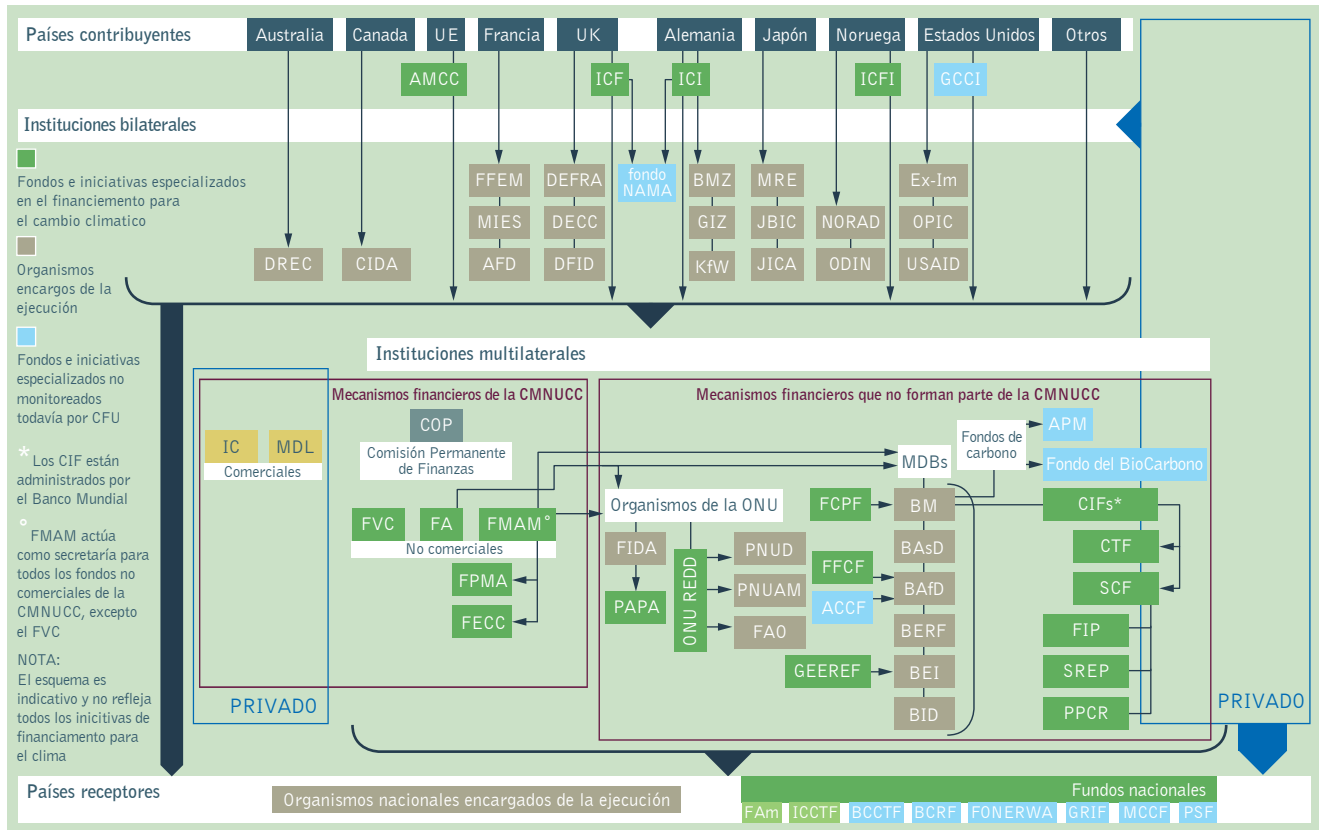
colaboración con bancos regionales de desarrollo como el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los CIF financian intervenciones programáticas en ciertos países en desarrollo, con el objetivo de aumentar el entendimiento sobre la mejor manera de movilizar el financiamiento público a gran escala para ayudar a transformar los procesos de desarrollo. Se ha comprometido un total de US\$7200 millones a los CIF.¹ Los CIF están integrados por un Fondo para una Tecnología Limpia con US\$4900 millones y un **Fondo Estratégico sobre el Clima**, compuesto por el **Programa Piloto sobre la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático** con US\$1150 millones, el **Programa de Inversión Forestal** con US\$600 millones y el **Programa para el Aumento del Aprovechamiento de Fuentes Renovables de Energía en los Países de Ingreso Bajo** con US\$500 millones.

Los **bancos multilaterales de desarrollo (MDB)** desempeñan un papel primordial en la entrega de financiamiento multilateral para el clima. Muchos de ellos han incorporado consideraciones sobre el cambio climático a sus principales préstamos y operaciones, y la mayoría de los BMD también administran ahora iniciativas de financiamiento para el clima con un ámbito regional o temático. La unidad de financiamiento del carbono del Banco Mundial ha establecido el **Fondo para Reducir las Emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques** para explorar la manera de aprovechar los ingresos del mercado de carbono para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, la conservación de los bosques, la gestión sostenible de los bosques y la mejora de las reservas de carbono de los bosques (REDD+). También gestiona la **Asociación para la Preparación del Mercado**, cuyo objetivo es ayudar a los países en desarrollo a establecer mecanismos comerciales para responder al cambio climático, y el **Fondo del BioCarbono**, un programa público-privado que moviliza financiamiento para actividades que almacenan o conservan las emisiones de carbono en el sector del uso de la tierra. El Banco Africano de Desarrollo administra el **Fondo Forestal de la Cuenca del Congo** y el Banco Europeo de Inversiones administra el **Fondo Mundial para la Eficiencia Energética y las Energías Renovables** de la Unión Europea. Su objetivo también es mejorar la preparación para el cambio climático en países africanos a través del **Fondo contra el Cambio Climático en África**.

Tanto los BMD como las agencias de las Naciones Unidas ejercen de organismos de ejecución del FMAM, el FECC, el FPMA y el FA. Las agencias de las Naciones Unidas adoptan el papel de administración y/o intermediación del financiamiento para el clima. El **Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo**, que se puso en marcha en 2008, aglutina el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura a las actividades de REDD+. En su estructura de gobierno participan formalmente representantes de la sociedad civil y de organizaciones de pueblos indígenas. Además, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícolas administra ahora el **Programa de Adaptación para Pequeños Agricultores**.

Canales multilaterales del financiamiento para el clima

Una gran parte del financiamiento público para el clima se gasta bilateralmente y las agencias de desarrollo existentes se encargan de la mayoría de su administración. Sin embargo, dado que los países en desarrollo utilizan sus propios sistemas



Organismos encargados de la ejecución	
AFD	Agencia Francesa para el Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERF	Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económicos de Alemania
CIDA	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency)
DECC	Departamento de Energía y Cambio Climático
DEFRA	Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Cuestiones Rurales
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
DREC	Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio
Ex-Im	Banco de Exportación e Importaciones de Estados Unidos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FFEM	Mecanismo Francés para el Medio Ambiente Mundial
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
JBIC	Banco Japonés de Cooperación Internacional
JICA	Agencia Internacional de Cooperación de Japón
KfW	Banco Alemán de Desarrollo
MIES	Grupo de Trabajo Interministerial sobre Cambio Climático de Francia
MME	Ministerio de Relaciones Exteriores
NORAD	Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (Norwegian Agency for Development Cooperation)
ODIN	Gestión Independiente de Fondos de los Países Nórdicos
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
PNUB	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUAM	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
USAID	Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos

Fondos e iniciativas multilaterales	
ACCF	Fondo contra el Cambio Climático en África
AMCC	Alianza Mundial sobre el Cambio Climático
APM	Asociación para la Preparación del Mercado
CIF	Fondos de Inversión en el Clima (implementados a través del Banco Mundial, BAsD, BAfD, BERF y BID)
CTF	Fondo para una Tecnología Limpia (implementado a través del Banco Mundial, BAsD, BAfD, BERF y BID)
FA	Fondo para la Adaptación (el FMAM ejerce de secretaria y el Banco Mundial de administrador fiduciario)
FCPF	Fondo para Reducir las Emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques
FECC	Fondo Especial para el Cambio Climático (en la sede del FMAM)
FFCC	Fondo Forestal de la Cuenca del Congo (en la sede del BAfD)
FIP	Programa de Inversión Forestal (implementado a través del Banco Mundial, BAsD, BAfD, BERF y BID)
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FPMA	Fondo para los Países Menos Adelantados (en la sede del FMAM)
FVC	Fondo Verde para el Clima
GEEREF	Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables (en la sede del BEI)
IC	Implementación Conjunta (implementado en el marco del Protocolo de Kyoto)
MDL	Mecanismo para el Desarrollo Limpio (implementado en el marco del Protocolo de Kyoto)
PAPA	Programa de Adaptación para Pequeños Agricultores
PPCR	Programa Piloto sobre la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático (implementado a través del Banco Mundial, BAsD, BAfD, BERF y BID)
SCF	Fondo Estratégico sobre el Clima (implementado a través del Banco Mundial, BAsD, BAfD, BERF y BID)
SREP	Programa para el Aumento del Aprovechamiento de Fuentes Renovables de Energía en los Países de Ingreso Bajo (implementado a través del Banco Mundial, BAsD, BAfD, BERF y BID)
UNREDD	Deforestación y la Degradación de los Bosques

Fondos e iniciativas bilaterales	
Fondo NAMA	Fondo para las medidas de mitigación apropiadas a cada país (Reino Unido y Alemania)
GCCI	Iniciativa Global sobre el Cambio Climático (Estados Unidos)
ICF	Fondo Internacional para el Clima (Reino Unido)
ICFI	Iniciativa Internacional sobre Bosques y Clima (Noruega)
ICI	Iniciativa Internacional sobre el Clima (Alemania)

Fondos nacionales para el cambio climático	
BCCTF	Fondo Fiduciario para el Cambio Climático Bangladesh
BCRF	Fondo Resiliencia Climática Bangladesh
FAm	Fundo para la Amazonia
FONERWA	Fondo Nacional de Ruanda para el Clima y el Medio Ambiente
GRIF	Guyana Fondo de Inversión de REDD+
ICCTF	Fondo Fiduciario de Indonesia para el Cambio Climático
MCCF	México Fondo para el Cambio Climático
PSF	Filipinas Fondo para la Supervivencia del Pueblo

de clasificación y presentación de informes sobre los flujos de financiamiento relacionado con el clima ante la ausencia de un formato común de presentación de información o de verificación independiente, la transparencia y la congruencia de los informes sobre el financiamiento bilateral para el cambio climático son limitadas. Se estima que este año se aportaron US\$14 000 millones a través de instituciones financieras bilaterales (Buchner y otros, 2013). Los estudios del ODI sobre las contribuciones de financiamiento de vía rápida, como la contribución de fondo de financiamiento inmediato de Japón, ofrecen un análisis en profundidad de las estrategias bilaterales que están adoptando los países para entregar financiamiento para el clima (www.climatefundsupdate.org/about-climate-fund/fast-start-finance).

La **Iniciativa Internacional sobre el Clima** de Alemania ha aprobado US\$952 millones para un total de 284 proyectos de mitigación, adaptación y REDD+. La iniciativa se ha financiado parcialmente de manera innovadora a través de la venta de certificados nacionales de emisiones comerciables, lo que genera amplios fondos adicionales a los compromisos existentes de financiamiento para el desarrollo.

El **Fondo Internacional sobre el Clima** de Reino Unido, que se ha comprometido a aportar US\$4640 millones, ha canalizado la mayoría de sus US\$1318 millones depositados actualmente en fondos multilaterales específicos, especialmente los CIF, pero está en proceso de revisar su estrategia. Junto con Alemania, Reino Unido también contribuye al **Fondo NAMA** que apoya medidas de mitigación apropiadas para cada país (NAMA) en países en desarrollo y economías emergentes que quieren aplicar medidas de mitigación ambiciosas.

La **Iniciativa Internacional sobre el Clima y los Bosques** de Noruega había aprobado un total de US\$533 millones a través de canales bilaterales hasta 2012. Brasil, Indonesia, Tanzania y Guyana se han comprometido a aportar cantidades considerables al programa de REDD+.

Australia ha aprobado una aportación de US\$126 millones a través de su **Iniciativa Internacional para Reducir las Emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques**, cuyos principales beneficiarios son Papúa Nueva Guinea e Indonesia. Aunque la iniciativa se suspendió en 2012.

Fondos nacionales para el cambio climático

Varios países en desarrollo han establecido fondos nacionales con una variedad de formatos y funciones, que se dotan de recursos a través de financiamiento internacional y/o asignaciones presupuestarias o del sector privado nacional.

El **Fondo Fiduciario para el Cambio Climático de Indonesia** fue una de las primeras instituciones de este tipo que se establecieron. El **Fondo de la Amazonía**, administrado por el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES), es el fondo más cuantioso para el clima, en el que Noruega se ha comprometido a aportar más de US\$1000 millones. Guyana, Bangladesh, Filipinas, Rwanda, Kenya y México también cuentan con fondos nacionales para el cambio climático. Muchos otros países han propuesto fondos nacionales para el clima en sus estrategias y planes de acción sobre el cambio climático. En muchos casos, el PNUD ejerce de administrador de los fondos nacionales, lo que ha aumentado la confianza entre los donantes en que se cumplirán estrictas normas fiduciarias. No siempre se dispone de información congruente sobre la capitalización de los fondos nacionales para el cambio climático.

Hubo interés desde el principio en los fondos nacionales para el cambio climático. En gran parte por haberse establecido con estructuras independientes de gobierno con altos niveles de transparencia e inclusividad, podían canalizar financiamiento a proyectos adaptados a las circunstancias nacionales y compatibles con las prioridades nacionales. La utilización de sistemas nacionales coordinados también podría mejorar la eficiencia de las transacciones. En la práctica, está por ver el impacto de los fondos fiduciarios nacionales sobre el fortalecimiento de la identificación nacional y la coordinación.

Nuevos canales de financiamiento para el clima

En la Conferencia de las Partes de Durban se acordó la creación del **Fondo Verde para el Clima (FVC)** de la CMNUCC, del que se espera que se convierta con el tiempo en la principal vía para canalizar el financiamiento público internacional para el clima. Su objetivo es financiar el cambio de paradigma a un desarrollo con capacidad de adaptación al clima y bajas emisiones de carbono en los países en desarrollo, y ha adoptado una estrategia orientada a los países y un compromiso de equilibrar la adaptación y la mitigación en su asignación de financiamiento. En el proceso inicial de movilización de recursos del FVC, que se encuentra en su fase final, se pretende captar al menos US\$10 000 millones. El FVC podría empezar a financiar programas y proyectos a finales de 2015. Los países pueden acceder al FVC tanto a través de los BMD como de las agencias de las Naciones Unidas, y de manera directa mediante organismos de ejecución nacionales, regionales o subnacionales acreditados. Hasta la fecha se han comprometido US\$2300 millones al FVC. En el Documento 11 se analiza con más detalle el FVC.

Referencias

Buchner, B., Hervé-Mignucci, M., Trabacchi, C., Wilkinson, J., Stadelmann, M., Boyd, R., Mazza, F., Falconer, A. y Micale, V. (2013). The Global Landscape of Climate Finance 2013. Climate Policy Initiative, Venecia, Italia.

Climate Funds Update: www.climatefundsupdate.org (datos consultados en octubre de 2014)

Nakhoda, S., Franssen, T., Caravani, A., Kuramochi, T., Prizzon, A., Shimizu, N., Halimanjaya, A., Tilley, H. y Welham, B. (2013). Mobilising International Climate Finance: Lessons from the Fast-Start Finance Period. Overseas Development Institute, Londres, Reino Unido, y World Resources Institute, Ciudad de Washington, Estados Unidos.

Notas finales

1. Las cifras de los Fondos de Inversión en el Clima solo incluyen proyectos aprobados por bancos multilaterales de desarrollo.

Los documentos de información básica sobre financiamiento para el clima se basan en los datos de Climate Funds Update y están disponibles en inglés, español y francés en www.climatefundsupdate.org