

ODS 13

El apoyo financiero a los países en desarrollo es imprescindible para actuaciones climáticas ambiciosas

POR INDRAJIT BOSE, THIRD WORLD NETWORK (TWN)

El impacto del cambio climático se está sintiendo en todo el mundo. Nadie escapa a sus efectos, pero los pobres en los países en desarrollo se llevan la peor parte. No es justo que aquellos que no han contribuido al problema del cambio climático sean los que más sufran y que, incluso a veces, paguen con sus vidas. El mundo desarrollado, responsable histórico del cambio climático, tiene que asumir sus responsabilidades y cumplir sus compromisos de larga data para reducir las emisiones y facilitar a los países en desarrollo los medios financieros y tecnológicos así como los conocimientos y recursos necesarios para enfrentarse al cambio climático.

En el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, los países se comprometieron a actuar a través de contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN). A los países desarrollados se les ha encomendado asistir a los países en desarrollo con medios para que puedan alcanzar sus objetivos climáticos. Sin embargo, se han desentendido de sus compromisos una y otra vez. Esto no puede seguir así.

En 2019, el Fondo Verde para el Clima pasa por primera vez por el proceso reposición formal, tras el cual se hará una evaluación de necesidades de los países en desarrollo y se acordará un nuevo objetivo común sobre financiamiento. El planteamiento de objetivos ambiciosos ha de venir acompañado por la exigencia de una ayuda financiera igualmente ambiciosa para los países en desarrollo, que se están enfrentando a retos capitales en materia social y medioambiental. Si las acciones climáticas son urgentes, el apoyo a los países en desarrollo en tales acciones lo es aun más.

El ciclón Idai, que arrasó Mozambique, Zimbabue y Malawi en marzo de 2019, es otro recordatorio de los efectos catastróficos que tiene el cambio climático. Pérdida de vidas humanas, infraestructuras destruidas y los supervivientes lidiando en campamentos y refugios con la desolación que dejó el paso del ciclón, un patrón perturbador que se repite tras estos fenómenos.

Los fenómenos provocados por el clima, como son olas de calor y sequías, tormentas tropicales, inundaciones, lluvias, frío, nieves, incendios forestales de gran intensidad, parecen haberse convertido en norma. Veinte de los años más calurosos desde que

se dispone de registros se han dado en los últimos 22, siendo los más calurosos los últimos cuatro.¹ Los fenómenos meteorológicos extremos y aquellos de evolución lenta, tales como el aumento del nivel del mar y el retroceso de los glaciares, han causado estragos en la vida y sustento de las personas. Todo esto está ocurriendo mientras la temperatura media del planeta ha aumentado 1 °C por encima de la media preindustrial debido a actividades humanas.

1 Organización Meteorológica Mundial (2019).

El futuro se presenta muy sombrío.

Según el Informe Especial sobre el Calentamiento Global de 1,5°C (SR15) redactado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) en 2018: «El calentamiento causado por las emisiones antropogénicas desde el período preindustrial hasta la actualidad persistirá durante siglos y milenios causando cambios a largo plazo en el sistema climático, tales como la subida del nivel del mar e impactos asociados.»² Y añade:

...se prevé que las temperaturas extremas en tierra aumentarán más que la temperatura media global de la superficie (GMST por sus siglas en inglés)... la temperatura en los días de calor en latitudes medias subirán hasta 3°C si el calentamiento global es de 1,5°C y sobre 4°C, si el calentamiento es de 2°C; las noches frías en latitudes altas se calentarán hasta 4,5°C con un calentamiento global de 1,5°C y hasta 6°C con uno de 2°C... Se prevé que el número de días calurosos aumente en la mayoría de regiones, siendo el aumento más pronunciado en los trópicos...³

El Quinto Informe de Evaluación del IPCC, publicado en 2014, indicaba que el mayor impacto futuro se esperaba en la disponibilidad y suministro del agua, la seguridad alimentaria y la agricultura; que la reducción de la pobreza sería aún más difícil de lograr y que se crearían nuevas espirales descendentes de pobreza.⁴

El futuro que dibujaban estos informes no está muy lejos. Según el SR15, el calentamiento global alcanzará los 1,5°C entre 2030 y 2052 si su aumento mantiene su ritmo actual.⁵

¿Quién es el responsable?

La comunidad científica ha establecido que la mayor

parte del aumento de la temperatura se debe a las emisiones históricas de los países desarrollados, que han conseguido su nivel actual de desarrollo mediante un crecimiento ligado a altas emisiones de CO₂ que se remonta a la época preindustrial. Con todo, los pobres, en particular los de los países en desarrollo, están pagando con pérdidas, si no es con sus vidas, por algo que no han provocado ni a lo que han contribuido.

Para prevenir un cambio climático catastrófico, el mundo estableció en 1992 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Allí se reconocía que la equidad debería ser el fundamento de la acción climática y que los países desarrollados han de liderar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y ayudar a los países en desarrollo con financiación, transferencia de tecnología, conocimientos y creación de recursos para evitar que ellos sigan el modelo del mundo desarrollado basado en el altos niveles de emisiones de CO₂. Sin embargo, no se han subsanado las carencias en los medios necesarios para alcanzar un desarrollo sostenible y de bajo nivel de emisiones de CO₂. En lo que respecta a los sucesivos acuerdos derivados de la Convención, el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015, son varios los países desarrollados que han incumplido sus compromisos adquiridos en Kioto y otros, incluso, se han retirado por completo.

Con respecto al Acuerdo de París, hoy por hoy el mundo está a la espera de que se apliquen las normas que se ultimaron en diciembre de 2018, aun cuando los Estados Unidos anunciaron su intención de retirarse del acuerdo y no cumplir sus promesas en materia de financiación. En virtud del Acuerdo de París, los países han presentado sus planes de acción para el cambio climático, llamados contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN). La financiación sigue figurando entre las mayores necesidades y es donde se dan las mayores carencias a la hora de cumplir con las CDN.

Necesidades crecientes y compromisos incumplidos

Las necesidades crecientes de los países en desarrollo para reducir las emisiones y adaptarse a los drásticos

2 IPCC (2018), pág. 7.

3 *Ibid.*, pág. 9.

4 IPCC (2014).

5 IPCC (2018).

cambios, son cada vez mayores. A esto hay que añadir la carga que suponen las pérdidas y daños, así como los daños permanentes a causa de fenómenos como el ciclón Idai.

Aunque las estimaciones varíen, todo apunta a que los costes para afrontar los rigores del clima están creciendo. Según un estudio, los costes derivados de la adaptación podrían estar entre los 140.000 y 300.000 millones de dólares americanos anuales para el período 2025–2030 y en 2050 los costes del cambio climático superarían el billón de dólares anuales, aun cuando se logre mantener el calentamiento de la temperatura global por debajo de los 2 °C.⁶ Según el SR15, se deberían invertir más de 2,38 billones de dólares anuales en atenuación, si se quiere quedar muy por debajo de los 2 °C.⁷

Tan solo las necesidades financieras de las CDN de los países en desarrollo ascienden a unos 4 billones de dólares americanos.⁸ De entre las CDN que se han presentado, el 86% de los países en desarrollo han apuntado que necesitan apoyo internacional para cumplirlas.⁹

En 2010, los países desarrollados se comprometieron a movilizar en conjunto 100.000 millones de dólares americanos al año hasta 2020, procedentes de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, e incluso fuentes alternativas de financiación, para abordar las necesidades de los países en desarrollo. Los países en desarrollo hicieron hincapié en las necesidad de nuevas vías adicionales de financiación. El resultado fue la creación del Fondo Verde para el Clima (FVC) en 2010 y su lanzamiento en 2011.

Si el objetivo en sí era insuficiente, su cumplimiento lo es más si cabe. Tómese en consideración lo

6 Unidad de Finanzas para el Cambio Climático, Departamento de Asuntos Económicos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la India (2018).

7 IPCC (2018).

8 Unidad de Finanzas para el Cambio Climático, Departamento de Asuntos Económicos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la India (2018).

9 Fondo Verde para el Clima (2019).

siguiente: el flujo de financiación de países desarrollados a países en desarrollo, según se informó en la comunicación oficial a la CMNUCC, ascendieron a 33.000 millones de dólares en 2015 y 38.000 en 2016.¹⁰ Es más, los Estados Unidos habían prometido 3.000 millones de dólares americanos al FVC, pero solo aportaron 1.000 millones.¹¹ Con relación a la séptima reposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), de los 4.100 millones de dólares prometidos, solamente 3.300 pertenecen a nuevos fondos y el importe sufrió un descenso del 37% conjunto respecto a la sexta reposición.¹²

Queda patente que, mientras que en los países en desarrollo el impacto del cambio climático aumenta sin cesar, la carencia de los recursos que se necesitan urgentemente para abordar el cambio climático se acentúa.

¿Esperanza en el FVC?

Cuando se fundó el FVC, se esperaba que fuese el fondo principal para la financiación del cambio climático mundial.¹³ Los Gobiernos decidieron establecerlo como «una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención con arreglo al artículo 11, y concertar los arreglos necesarios con el Fondo Verde para el Clima para asegurar que éste le rinda cuentas y funcione bajo la orientación de la Conferencia de las Partes.»¹⁴

Según el instrumento rector del FVC, el fin del Fondo es «hacer una contribución importante y ambiciosa» a los esfuerzos mundiales para combatir el cambio climático. El instrumento rector declara como parte de sus objetivos y principios rectores que:

En el contexto del desarrollo sostenible, el Fondo promoverá el cambio de paradigma hacia trayectorias de desarrollo resistentes a los cambios climáticos y con bajas emisiones mediante la aportación de asistencia a los países en desarrollo para

10 CMNUCC (2018).

11 Singh/Bose (2018).

12 Bomzan(2018).

13 Singh/Bose (2018).

14 CMNUCC Decisión 1/CP.16, apdo. 102.

que limiten o reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero y para que se adapten a los efectos del cambio climático, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.¹⁵

El Fondo procurará establecer un equilibrio entre la financiación en la adaptación y la atenuación «promoviendo al mismo tiempo los beneficios conjuntos ambientales, sociales, económicos y de desarrollo y adoptando una perspectiva de género.»¹⁶ Al asignar los recursos de adaptación, la junta del FVC decidió que se asignaría un mínimo del 50% a la adaptación de los países especialmente vulnerables, entre ellos los países menos adelantados (PMA), los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y los Estados de África. Esta asignación fue todo un logro teniendo en cuenta que los países desarrollados son partidarios de la atenuación (argumentando que la adaptación es una responsabilidad nacional).

Para la atenuación, el FVC pone a disposición recursos para reducir emisiones provenientes de la generación de energía y acceso a la misma, para transporte, para edificios, ciudades, industrias y equipamientos, y también para bosques y utilización del suelo. En el caso de la adaptación, los recursos se destinan a mejorar la resiliencia en salud, alimentación y seguridad del agua, para el sustento de los pueblos y las comunidades, para ecosistemas y servicios de ecosistemas y también para infraestructuras y el entorno construido. Las propuestas de financiación se evalúan según su impacto potencial, cambio de paradigma y potencial de desarrollo sostenible, pero también según las necesidades de sus receptores, implicación de los países, eficiencia y eficacia.

El FVC dispone también de un Programa de Apoyo a la Preparación que aporta hasta 3 millones de dólares por país para la redacción de Planes Nacionales de Adaptación (PNA) y otros procesos de planificación de la adaptación.

El período inicial de movilización de recursos del FVC se extendió de 2015 a 2018, período durante el cual se prometieron aportaciones por un valor de 10.300 millones de dólares, 10.200 millones de los cuales se firmaron como *acuerdos de contribución* entre gobiernos y el FVC. Sin embargo, esto no quiere decir que el FVC consiguiera los 10.200 millones de dólares. El acuerdo de contribución con los Estados Unidos tan solo recoge la intención de pagar 3.000 millones. Los Estados Unidos pagaron 1.000 millones de dólares al FVC y muy probablemente no aportará más, dado que el presidente norteamericano Donald Trump anunció que su país se retiraría del Acuerdo de París y no destinaría más recursos al FVC. Esta afirmación pone en peligro el objetivo de conseguir los 10.200 millones que suman los acuerdos de contribución.¹⁷

A esto se le deben añadir las fluctuaciones de los tipos de cambio que hacen que el fondo merme en unos 1.000 millones de dólares. Según lo indicado por la secretaria del FVC en julio de 2018, el período inicial de movilización de recursos arrojaría un total de solo 7.200 millones de dólares a finales de año, frente a los 10.200 millones de dólares en contribuciones aprobadas.

En los cuatro años que lleva operativo, a fecha de marzo de 2019, se han aprobado 102 proyectos y programas, destinándose 5.000 millones de dólares en recursos del FVC para la acción climática en 97 países en desarrollo.¹⁸ Se estima que beneficiarán a 276 millones de personas y lograrán la reducción del 1.500 millones de toneladas equivalentes de CO₂. En la actualidad se están ejecutando 40 proyectos de todos los aprobados, con una financiación de 1.800 millones de dólares del FVC.¹⁹ Estos cubren un amplio espectro que va desde proporcionar servicios más sólidos de información climática y sistemas de alerta temprana hasta energía limpia, suministros de agua resilientes, agricultura resistente al cambio climático o el acceso a la financiación de empresas orientadas al clima.

¹⁷ Singh/Bose (2018).

¹⁸ Véase www.greenclimate.fund/news/green-climate-fund-board-meeting-sets-stage-for-successful-replenishment-allocates-usd-440-million-for-climate-action-strengthens-governance-and-selects.

¹⁹ Fondo Verde para el Clima (2019).

¹⁵ Fondo Verde para el Clima (2011), pág. 2.

¹⁶ *Ibid.*

En relación con las actividades de preparación, el Fondo ha destinado más de 147 millones de dólares en 121 países, con el propósito de desarrollar la capacitación y los recursos necesarios para acceder a la financiación climática y programarla. Aquí se incluye la capacitación y creación de recursos para las entidades de acceso directo y ofrecen el apoyo a la planificación nacional en materia de adaptación y la preparación de proyectos.²⁰

Una vez que ya ha concluido la movilización inicial de recursos, el año 2019 adquiere vital importancia para el Fondo, sobre todo porque se ha iniciado ya el primer proceso formal de reposición. Sin lugar a dudas, el interés de los países en desarrollo es considerable. A fecha de hoy, se están tramitando propuestas de financiación y notas conceptuales por valor de 15.000 millones de dólares americanos, a la vez que otros 20.000 millones de dólares surgen de la programación del trabajo en ideas de proyectos de países en desarrollo y otras entidades.²¹

La cuestión fundamental es saber cuánto dinero recibirá el Fondo en su primera reposición formal.

División Norte-Sur en el FVC

El proceso previo a la reposición ha estado marcado por diferentes polémicas. Durante las primeras discusiones en torno a este asunto, los países en desarrollo hicieron hincapié, con toda razón, en que el proceso de reposición debía tener en cuenta sus necesidades. Subrayaron que el FVC es el pilar de financiación de la Convención y el Acuerdo de París y reiteraron que en virtud de este último, las aportaciones de los países en desarrollo dependían de una financiación previsible. Sin embargo, los países desarrollados sostuvieron que la cantidad de reposición sería objeto de una decisión política y, por lo tanto, sería una decisión soberana del parlamento nacional de cada país.²²

Los países desarrollados, por otra parte, querían condicionar el proceso de reposición al cumplimiento de diversas políticas tales como la cofinanciación y la toma de decisiones en caso de falta de consenso.²³ La cofinanciación alude a la obligación que tendrían los países en desarrollo de buscar otras fuentes de financiación de un proyecto antes de acudir al FVC, lo que en sí supondría una enorme carga para los países en desarrollo si se convierte en condición obligatoria. En lo tocante a la toma de decisiones en caso de falta de consenso, en el pasado los países desarrollados han intentado vincular la votación a las aportaciones que destinan al Fondo, una práctica que se aplica en el Banco Mundial y en el FMI, algo que los países en desarrollo tienen problemas en aceptar.

Tras prolongados debates a lo largo de 2018, la junta directiva acordó un proceso que debe concluir con una conferencia sobre compromisos en octubre de 2019. Al reflexionar sobre los debates y las posiciones de algunos de países desarrollados miembros de la junta, un negociador de un país en desarrollo le confesó a Thrid World Network en una conversación entre bastidores durante una de estas reuniones de la junta: «Parece que es difícil sacudirse la mentalidad colonial. Algunos de los países desarrollados no acaban de aceptar el hecho de que nosotros (los países en desarrollo) tenemos igual voz en las decisiones del Fondo y que nuestros argumentos son sustanciales.» (El FVC tiene una junta de compuesta por 24 miembros, con igual representación de países en desarrollo y de países desarrollados).

Reivindicación de justicia climática

Conviene recordar el contexto en el que están teniendo lugar los debates. Los países en desarrollo y sus pueblos han heredado la injusticia climática. Ya es hora de que los países desarrollados cumplan con sus obligaciones respecto a la financiación, de manera que se compense con justicia el excesivo impacto del cambio climático para los países en desarrollo y las generaciones futuras. Las organizaciones de la sociedad civil también se han agrupado en torno a la demanda de

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*, pág. 3.

²² TWN Info Service on Climate Change (Mar18/01), 5 de marzo de 2018 (www.twn.my/title2/climate/info.service/2018/cc180301.htm).

²³ TWN Info Service on Climate Change (Jul18/02), 9 de julio de 2018

(<https://www.twn.my/title2/climate/info.service/2018/cc180702.htm>).

justicia climática y colaboran activamente con los procesos de la CMNUCC y el FVC reclamando equidad y ambición en la acción climática.²⁴

Además de la necesidad de financiación, en los países en desarrollo existe una necesidad acuciante de poner en marcha proyectos y programas de reducción de emisiones y de resiliencia climática. Es imperativo reconocerlo.

El IPCC ha determinado que:

el desarrollo sostenible sustenta, y con frecuencia hace posible, la transiciones y transformaciones sociales y sistémicas que ayudan a limitar el calentamiento global a 1,5°C. Estos cambios permiten la búsqueda de trayectorias de desarrollo resistentes al cambio climático que alcancen la ambiciosa meta de la atenuación y la adaptación junto con la erradicación de la pobreza y los esfuerzos por reducir la desigualdad.²⁵

Estas transiciones y transformaciones deben ser activadas con apoyo y cooperación internacional basados en las responsabilidades comunes pero diferenciadas y la igualdad.

En virtud del Acuerdo de París, los países firmantes acordaron que se debería determinar antes de 2025 un nuevo objetivo común de financiación que tenga en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. Un proceso de definición de necesidades también está en marcha en la CMNUCC. Se han previsto cumbres que se centrarán en elevar el nivel de ambición de los países. Es de vital importancia tener presente que el aumento de las aspiraciones de los países en desarrollo depende en gran medida de que aumente el apoyo recibido del mundo desarrollado, una tarea clave para la CMNUCC. El apoyo financiero puede canalizarse a través de instituciones como el FVC, que podrían ser prometedoras para los países en desarrollo y conseguir que la transformación tenga lugar. Su urgencia es indudable. El planeta y sus gentes se están quedando sin tiempo.

Bibliografía

Bomzan, Prerna (2018): Call for balanced and comparable progress on all elements of the Paris Work Programme (TWN Bonn News Updates 2). <https://twnnetwork.org/climate-change/call-balanced-and-comparable-progress-all-elements-paris-work-programme>

Unidad de Finanzas para el Cambio Climático, Departamento de Asuntos Económicos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la India (2018): 3 Essential «S»s of Climate Finance - Scope, Scale and Speed: A Reflection. Nueva Delhi. <http://ies.gov.in/pdfs/final-print.pdf>

CSO Equity Review (2018): After Paris: Inequality, Fair Shares, and the Climate Emergency. Manila/Londres/Ciudad del Cabo/Washington et al.: CSO Equity Review Coalition. www.civilsocietyreview.org/report2018

CSO Equity Review (2017): Equity and the Ambition Ratchet: Towards a Meaningful 2018 Facilitative Dialogue. Manila/Londres/Ciudad del Cabo/Washington et al.: CSO Equity Review Coalition. www.civilsocietyreview.org/report2017

CSO Equity Review (2016): Setting the Path Towards 1,5°C: A Civil Society Equity Review of Pre-2020 Ambition. Manila/Londres/Ciudad del Cabo/Washington et al.: CSO Equity Review Coalition. www.civilsocietyreview.org/report2016

CSO Equity Review (2015): Fair Shares: A Civil Society Equity Review of INDCs. Manila/Londres/Ciudad del Cabo/Washington et al.: CSO Equity Review Coalition. www.civilsocietyreview.org/report

Fondo Verde para el Clima (2019): Strategic Programming for the Green Climate Fund First Replenishment. Songdo (GCF/B.22/Inf.12). www.greenclimate.fund/documents/20182/1424894/GCF_B.22_Inf.12_-_Strategic_Programming_for_the_Green_Climate_Fund_First_Replenishment.pdf/9933d93d-2673-022c-8c1b-cd5213973674

Fondo Verde para el Clima (2011): Instrumento rector del Fondo Verde para el Clima. Songdo. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf>

IPCC (2018): Calentamiento global de 1,5°C. Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. Resumen para responsables de políticas. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf

²⁴ Véase CSO Equity Review (2018), (2017), (2016) y (2015).

²⁵ IPCC (2018), pág. 24.

Indrajit Bose

IPCC (2014): Cambio Climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5_wgII_spm_es-1.pdf

Singh, Harjeet/Bose, Indrajit (2018): History and Politics of Climate Change Adaptation at the United Nations Framework Convention on Climate Change. Ginebra: South Centre (Research Paper 89). www.southcentre.int/wp-content/uploads/2018/11/RP89_History-and-Politics-of-Climate-Change-Adaptation-at-the-UNFCCC_EN.pdf

CMNUCC (2018): Summary and recommendations by the Standing Committee on Finance on the 2018 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows. Bonn. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/51904%20-%20UNFCCC%20BA%202018%20-%20Summary%20Final.pdf>

Organización Meteorológica Mundial (2019): WMO Statement on the State of the Global Climate in 2018. Ginebra. https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=5789

Indrajit Bose es responsable de estudios en Cambio Climático de Third World Network.