



Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de enero de 2023
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

22º período de sesiones

27 a 31 de marzo de 2023

Tema 5 del programa provisional*

Mecanismos institucionales para proporcionar apoyo económico, financiero y estructural a fin de enfrentar el cambio climático, reducir el uso de combustibles fósiles y proteger la biodiversidad

Las instituciones públicas y el apoyo a la financiación para el clima

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por los miembros del Comité Linda Bilmes y Mauricio Rodas en colaboración con Geraldine Fraser-Moleketi, Devon Rowe, Aminata Touré y Lan Xue, también integrantes del Comité.

* [E/C.16/2023/1](#).



Las instituciones públicas y el apoyo a la financiación para el clima

Resumen

Los autores subrayan que el mundo necesita con urgencia billones de dólares para invertir en la acción climática y la protección de la biodiversidad a fin de mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 1,5 °C y ayudar a los países a adaptarse a las peores consecuencias del cambio climático. Observan que, sin embargo, a pesar de ciertos avances en la obtención de recursos financieros con dichos fines, la comunidad internacional está lejos de cumplir sus promesas de contribución formales. Además, sus compromisos quedan muy por debajo de la suma total necesaria para reducir las emisiones mundiales y adaptarse al cambio climático.

Es especialmente pronunciado el déficit de financiación con fines de adaptación al clima, como los fondos utilizados para ayudar a los países en desarrollo a ajustarse a los efectos del cambio climático, entre ellos la subida del nivel del mar, episodios extremos de calor y sequía y tormentas intensas. La mayoría de la financiación pública y privada para el clima movilizada hasta la fecha ha ido dirigida a labores de mitigación en países desarrollados, como la energía renovable, los vehículos eléctricos y otros proyectos destinados a reducir las emisiones.

Hay varios obstáculos institucionales que dificultan la movilización de los fondos necesarios con fines de mitigación y adaptación climáticas. Se trata de: a) la falta de acceso directo a financiación para el clima a nivel subnacional; b) la falta de capacidad humana para formular proyectos bien estructurados y dignos de crédito; c) las características específicas de los proyectos de adaptación, que les restan atractivo ante los inversores financieros tradicionales; d) la falta de un uso generalizado de la contabilidad del capital natural para ayudar a monetizar los valores de los servicios ecosistémicos; y e) en algunos casos, una contabilidad engañosa que ha permitido a algunos donantes reducir los fondos efectivos comprometidos por debajo de las sumas prometidas.

Los autores recomiendan medidas dirigidas a superar los obstáculos al acceso a la financiación para el clima, en particular los correspondientes a la financiación de la adaptación, en los que es más pronunciada y aguda la brecha entre las necesidades y la financiación disponible. Enumeran ejemplos selectos de mejores prácticas de financiación para el clima e instan a la comunidad internacional a que cumpla las promesas ya formuladas y comprometa fondos adicionales para adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos.

I. Introducción

1. El presente documento se basa en la anterior labor del Comité de Expertos en Administración Pública dedicada a las instituciones públicas y el cambio climático. Se centrará en el acceso a la financiación para el cambio climático, haciendo especial hincapié en la adaptación a este, incluidas maneras de superar los obstáculos institucionales.

2. Pese a las numerosas iniciativas dirigidas a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero a escala mundial, cada vez está más claro que no bastará sin más con esa labor para atemperar el impacto del cambio climático. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) advirtió en 2022 de que, incluso en el mejor de los casos posibles, manteniendo el calentamiento global en 1,5°C, ese aumento de la temperatura seguiría produciendo a corto plazo “aumentos inevitables de múltiples peligros climáticos y plantearía múltiples riesgos a los ecosistemas y los humanos”. El IPCC especifica que el cambio climático y los peligros climáticos contribuyen firmemente a las crisis humanitarias. El clima y los fenómenos meteorológicos extremos cada vez causan más desplazamientos y afectan de forma desproporcionada a los pequeños Estados insulares en desarrollo, mientras que la inseguridad alimentaria y la malnutrición agudas relacionadas con inundaciones y sequías han aumentado marcadamente en África¹. África es la región más afectada por las conmociones climáticas: siete de los 10 países más vulnerables al cambio climático se encuentran en ese continente². El ritmo al que la temperatura ha aumentado en toda África, a razón de cerca de 0,3°C por decenio de 1991 a 2021, supera el promedio mundial³. En consecuencia, el cambio climático plantea riesgos considerables a las economías en cuestión, lo cual amenaza la vida y los medios de subsistencia de millones de personas⁴. Además, es probable que disminuya la capacidad de absorción de carbono de los sumideros naturales de carbono, como las pluviselvas y los océanos, mientras que el “capital natural”, como el agua, el suelo, el aire, los insectos y las poblaciones de peces, en el que se sustentan la agricultura y la propia vida humana, cada vez corre más peligro.

3. En consecuencia, cada vez se tiene más conciencia de la necesidad de invertir tanto en la adaptación al clima (ajustes de los sistemas ecológicos, sociales y económicos en atención a los cambios climáticos actuales o previstos) como en la mitigación (labor orientada a reducir las emisiones). Se necesitan cuantías totales considerables. Los científicos estiman que hasta 2030 se necesitan 4 billones de dólares anuales (en todos los tipos de inversión relacionada con el clima) para evitar las peores repercusiones del cambio climático⁵. La adaptación al clima forma una parte cada vez más destacada de esta necesidad, especialmente en los países pobres. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente estima que para 2030 el costo estricto de la adaptación llegará a 340.000 millones de dólares al año y ascenderá a 565.000

¹ Hans-O. Pörtner, “Summary for policymakers”, en *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y Nueva York, 2022).

² Grupo del Banco Africano de Desarrollo, “Climate change in Africa”. Puede consultarse en www.afdb.org/en/cop25/climate-change-africa (consultado el 9 de enero de 2023).

³ Organización Meteorológica Mundial, “State of the climate in Africa”. Puede consultarse en <https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate/Africa> (consultado el 9 de enero de 2023).

⁴ Grupo del Banco Africano de Desarrollo, Comisión Económica para África y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *African Economic Conference: 2021 Report – Financing Africa’s post-COVID-19 Development*. Puede consultarse en https://aec.afdb.org/sites/default/files/2022/11/07/aec_2021_conference_report_a.pdf.

⁵ Climate Policy Initiative, “Global landscape of climate finance: a decade of data” (2022).

millones para 2050⁶. Además, está previsto que para 2030 se haya construido infraestructura por un valor estimado en 57 a 95 billones de dólares, parte de lo cual comprende actividades de adaptación para que la infraestructura sea resiliente al cambio climático.

4. Por lo que se refiere a la oferta de financiación, el historial es desigual. A lo largo del anterior decenio, la financiación total para el clima a escala mundial (con fines de mitigación y adaptación) casi se ha duplicado hasta alcanzar un promedio de 480.000 millones de dólares anuales. Ha aumentado el apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo y los donantes bilaterales a fondos para el clima internacionales como el Fondo de Adaptación, el Fondo Verde para el Clima (FVC), el Fondo para los Países Menos Adelantados del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Especial para el Cambio Climático, sobre todo en los ámbitos de la agricultura, el agua, los ecosistemas y sectores transversales, principalmente para hacer frente a los efectos de las sequías y las inundaciones. También ha participado el sector privado, y la mayor parte de la financiación para el clima se ha movilizado internamente en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y se ha invertido en mitigación en sectores como el transporte, las energías renovables y los vehículos eléctricos.

5. Sin embargo, la comunidad internacional no ha cumplido los objetivos de financiación declarados. En 2009, los países desarrollados prometieron movilizar 100.000 millones de dólares al año de 2020 a 2025 para prestar apoyo a la acción climática en países en desarrollo. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos informó recientemente de que en 2020 los países desarrollados seguían sin aportar 17.000 millones de dólares del objetivo de financiación anual de 100.000 millones⁷. El déficit real podría ser mucho mayor. En algunos casos, los donantes occidentales han recurrido a métodos de contabilidad cuestionables para inflar la apariencia de generosidad, por ejemplo exagerando la cuantía de los fondos aportados, tratando los préstamos como donaciones, contando los compromisos sin más como desembolsos efectivos, empleando la doble contabilización, imponiendo condiciones poco razonables para la distribución de los préstamos y no aportando fondos para sufragar los gastos de funcionamiento vinculados a proyectos de infraestructura, con lo cual la ejecución resultaba demasiado cara al país receptor⁸. Además, el ritmo anual de aumento de la financiación para el clima se ha aminorado, pasando a crecer a menos de la mitad del registrado antes de 2017⁹.

6. Los flujos de financiación para el clima, por ejemplo, no han estado a la altura de los compromisos asumidos por los países desarrollados y no han servido para atender las necesidades de adaptación y mitigación del continente. La proporción del total de financiación climática mundial correspondiente a África aumentó apenas 3 puntos porcentuales de 2010 a 2019, pasando del 23 % (48.000 millones de dólares) de 2010 a 2015 al 26 % (73.000 millones de dólares) de 2016 a 2019. En vista de que para cumplir las metas de las contribuciones determinadas a nivel nacional de África se necesitan recursos por un valor estimado en 118.200 millones de dólares a 145.500 millones de dólares al año hasta 2030, se necesitan medidas más concretas para cerrar el déficit anual de la financiación climática en África¹⁰.

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Adaptation Gap Report 2022: Too Little, Too Slow – Climate Adaptation Failure Puts World at Risk*.

⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013–2020*, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal (París, 2022).

⁸ Ian Mitchell y Nancy Birdsall, “The unkept promises of Western aid”, *Foreign Affairs*, 14 de septiembre de 2022.

⁹ Climate Policy Initiative, *Global Landscape of Climate Finance 2021* (diciembre de 2021).

¹⁰ Conferencia Económica Africana, “Context”. Puede consultarse en <https://aec.afdb.org/en/african-economic-conference-2022/context>.

7. A raíz del incumplimiento del compromiso original de 100.000 millones de dólares y la consiguiente decepción, los países en desarrollo lograron incluir abiertamente la cuestión de las pérdidas y los daños en el programa de la 27ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a raíz de la cual se concertó un acuerdo histórico sobre un nuevo fondo de pérdidas y daños para países vulnerables¹¹. Sin embargo, aunque las promesas no hubieran quedado incumplidas, la cuantía hubiera servido para poco más que para arañar la superficie de las sumas que de verdad se necesitan con fines de mitigación del cambio climático y adaptación a él¹².

II. Financiación de la adaptación al clima

8. La financiación de la adaptación sigue quedando rezagada respecto de la destinada a la mitigación. Aunque la financiación de la adaptación aumentó a 46.000 millones de dólares en 2020 (frente a 30.000 millones en 2018), el total disponible con fines de adaptación sigue quedando muy por debajo de la escala necesaria para responder al cambio climático existente y futuro¹³. En un informe reciente, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente constató que es probable que el déficit de financiación de los países en desarrollo sea de cinco a diez veces superior a los actuales flujos internacionales de financiación de la adaptación y que esté abocado a ampliarse a no ser que se intensifiquen las inversiones. En el informe se indicaban déficits financieros a lo largo de todo el proceso que descendían en cascada hasta el nivel de ejecución¹⁴.

9. Este déficit se debe en parte a las características de los proyectos de adaptación, que rara vez generan una corriente clara de rendimiento. Por ejemplo, cabe esperar razonablemente que la inversión en un proyecto de mitigación, como de energía renovable, genere una corriente de rendimiento que, por lo menos, compense en parte la suma inicial invertida. En cambio, puede que una inversión en adaptación, como en la conservación de un manglar, reduzca las inundaciones, pero es improbable que produzca un rendimiento tangible en forma de ingresos. (Puede que el país beneficiario pueda cuantificar parte del valor del proyecto para el manglar utilizando el marco del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica con fines de contabilidad del capital natural; sin embargo, debe contar con capacidad adecuada para realizar ese análisis, como se describe en los párrafos 30 y 31).

10. En vista del carácter de las necesidades de adaptación al clima y de la falta de un rendimiento fácil de detectar, el sector público sigue aportando la mayor parte de la financiación para la adaptación. Sin embargo, hasta la fecha, el sector público no ha podido cumplir ni los objetivos de adaptación en el marco del compromiso original de 100.000 millones de dólares ni las promesas más recientes de contribución a la financiación de la adaptación asumidas en las Conferencias de las Partes 15ª y 27ª.

11. Mientras los presupuestos públicos se resienten ya de gastos relacionados con la enfermedad por coronavirus (COVID-19), la escasez de energía y otras limitaciones, corresponde al sector privado un papel importante, junto con el sector público, en la movilización de los recursos de inversión necesarios. Es difícil encontrar datos sobre la financiación de la adaptación procedente del sector privado.

¹¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, “COP27 reaches breakthrough agreement on new ‘loss and damage’ fund for vulnerable countries”, comunicado de prensa, 20 de noviembre de 2022.

¹² Deirdre Cogan y otros, “Where do we stand on COP26 climate promises? A progress report”, World Resources Institute, 13 de octubre de 2022.

¹³ Climate Policy Initiative, *Global Landscape of Climate Finance 2021*.

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Adaptation Gap Report 2022*.

Sin embargo, está claro que, hasta la fecha, la financiación privada ha cumplido un papel mínimo en la adaptación al clima, que en su mayor parte tiene lugar en economías desarrolladas.

12. Graves obstáculos institucionales impiden a la comunidad mundial movilizar las cantidades necesarias de financiación para el clima. Además, una serie de factores secundarios impiden a los gobiernos acceder a los fondos comunes de financiación climática centrados en la adaptación. Se trata del desequilibrio entre proyectos de mitigación y de adaptación, las necesidades acuciantes de financiación climática a escala subnacional dentro de una estructura mundial orientada hacia los gobiernos nacionales y la falta de capacidad, datos y mediciones sobre el terreno, especialmente con respecto a la adaptación. Además, aunque la financiación climática basada en préstamos ha aumentado, la mayor necesidad corresponde a estructuras basadas en donaciones y condiciones favorables.

13. Varias dificultades guardan relación directa con la inversión en adaptación al clima. Por ejemplo, una gran dificultad consiste en que los costos evitados no son lo mismo que las corrientes claras de ingresos que los prestamistas suelen valorar con fines de amortización del préstamo. Además, los gobiernos subestiman con frecuencia los costos de los infortunios imprevistos, con lo cual el rendimiento posible parece demasiado exiguo. Igualmente, se carece de datos sobre el riesgo y la vulnerabilidad frente al clima en los países que podrían utilizarse para orientar las decisiones en materia de inversión. Los gobiernos rara vez aportan claridad sobre esferas que necesitan capital privado para cumplir sus objetivos de adaptación.

14. Además, los gobiernos no están en situación adecuada para estimar y cuantificar los beneficios de los proyectos de adaptación. El desafío que plantea la inversión en adaptación no es la falta de rendimiento, sino más bien la dificultad de medir los beneficios de ese rendimiento. Sin embargo, en análisis de la Comisión Global de Adaptación se ha demostrado que los beneficios serían considerables. La inversión de 2020 a 2030 de una totalidad de 1,8 billones de dólares en cinco esferas prioritarias podría generar en total beneficios por valor de 7,1 billones de dólares. Si se destinaran 800 millones de dólares a sistemas de alerta temprana en los países en desarrollo podrían reducirse las pérdidas derivadas de desastres relacionados con el clima en 3.000 a 16.000 millones de dólares al año¹⁵.

Estudio de caso: dificultades que encuentran los países del Caribe

15. Las dificultades que encuentran los países para acceder a financiación climática, en particular con fines de adaptación, quedan ilustradas en el caso del Centro del Caribe para la Administración del Desarrollo (CARICAD), creado para prestar asistencia a los países del Caribe a fin de que mejore su capacidad administrativa de acelerar el desarrollo social y económico. El CARICAD presta servicios a 17 Estados miembros, todos ellos pequeños Estados insulares en desarrollo o Estados en desarrollo ribereños entre los que figuran algunos de los países independientes más pequeños del planeta.

16. Aunque los países caribeños no crearon el problema del cambio climático, ahora padecen sus efectos. Son especialmente vulnerables a una serie de peligros naturales, como huracanes, inundaciones, erupciones volcánicas y terremotos. Los riesgos y repercusiones conexos se ven agravados por el cambio climático, cuyos efectos tienen una dimensión pluridimensional, multisectorial y en múltiples niveles y se manifiestan en repercusiones amplias y duraderas. Además, los actos destructivos relacionados con

¹⁵ Arame Tall y otros, *Enabling Private Investment in Climate Adaptation and Resilience: Current Status, Barriers to Investment and Blueprint for Action*. Publicaciones del Banco Mundial (2021).

el clima tienen lugar ahora con mayor frecuencia. La capacidad regional de realizar investigaciones, evaluar las necesidades y elaborar opciones de mitigación y adaptación está limitada en comparación con la escala del problema al que hace frente la región. Además, los gobiernos de la región se ven lastrados por lo reducido de la población sujeta a tributación y por bases de recursos limitadas. Además, las repercusiones económicas son casi imposibles de cuantificar monetariamente.

17. Algunos Estados miembros del CARICAD cuentan con planes de mitigación a largo plazo, pero otros tienen como costumbre una planificación a corto plazo y ciclos normativos que a menudo coinciden con el plazo constitucional de cinco años fijado para una determinada administración política. Sin embargo, los efectos del cambio climático y la necesidad de adaptación y mitigación se extenderán a lo largo de muchos ciclos haciendo caso omiso de las ideologías políticas. Los obstáculos burocráticos plurianuales (ligados, por ejemplo, a la acreditación de instituciones) retrasan la ejecución en momentos en que urge actuar.

18. Todo ello supone que la adaptación al cambio climático planteará a los países caribeños una dificultad monumental, especialmente a medida que la necesidad de formular, elaborar y ejecutar proyectos pertinentes a una escala adecuada genere nuevas exigencias. La reproducción de la experiencia de proyectos y programas satisfactorios en diversos países del Caribe podría elevar la eficiencia y ahorrar costos. Sin embargo, las circunstancias singulares de cada país exigirán soluciones en función de su ubicación, así como la capacidad de los gobiernos de determinar fondos y personal con capacidad de conjuntar proyectos coherentes y, cuando sea posible, dignos de crédito.

19. Los dirigentes políticos regionales aceptan que para hacer frente al cambio climático es preciso un grado aún mayor de colaboración, cooperación y acción conjunta, pero se necesita un apoyo más tangible. Una labor sostenida a largo plazo dirigida a compartir y transferir conocimientos especializados debe ir aparejada al acceso a un mayor volumen de recursos financieros. Sin embargo, la financiación climática solo puede ser beneficiosa si no agrava la carga de la deuda de los países en desarrollo.

III. Superación de los obstáculos institucionales al acceso a la financiación para el clima

20. Cuando buscan un desarrollo inclusivo y resiliente, los países deberían esforzarse por abordar de forma integrada las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible evitando la compartimentación centrada en una sola de estas tres dimensiones a expensas de las otras dos. Una manera de conseguirlo consiste en establecer las denominadas vías de desarrollo resiliente al clima, entendidas como trayectorias de desarrollo que combinan la adaptación y la mitigación y exigen una evaluación integrada de ambas¹⁶. Las vías de desarrollo resiliente al clima mitigan los riesgos climáticos, protegen a los países y comunidades frente a las pérdidas y los daños derivados de fenómenos climáticos, impulsan el crecimiento económico, crean puestos de trabajo de calidad para los ciudadanos y mejoran a un mismo tiempo sus medios de vida y su bienestar. Las vías de desarrollo que permiten tener en cuenta en igualdad de condiciones las dimensiones económica,

¹⁶ Fatima Denton y otros, “Climate-resilient pathways: adaptation, mitigation, and sustainable development”, en *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y Nueva York, Cambridge University Press, 2014).

social y ambiental podrán generar un desarrollo sostenible e inclusivo que beneficie a generaciones actuales y futuras.

21. Los gobiernos pueden adaptar medidas diversas para acceder a una financiación integrada de la mitigación del cambio climático y, en última instancia, la adaptación a él. Con el tiempo, las inversiones que reducen las emisiones podrían tarificarse y acreditarse mediante un mercado del carbono, aunque la tarificación eficiente del carbono sigue siendo una perspectiva lejana. En un plano más práctico, bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo, podrían implantar mecanismos para abaratar las inversiones necesarias, aminorar los riesgos correspondientes o hacer ambas cosas a la vez. Podrían adquirir participación en los proyectos, lo cual aumentaría la confianza de los financiadores privados a efectos de ofrecer préstamos o convenir en establecer reservas para pérdidas de préstamos a fin de absorber las primeras pérdidas en caso de impago. Estas reservas incentivarían la participación del sector privado en la financiación de la adaptación, especialmente si esos proyectos se combinaran con inversiones en mitigación.

Bonos verdes

22. Otro instrumento que podría aprovecharse con mayor eficacia es el de los denominados bonos verdes emitidos para financiar proyectos que reportan beneficios ambientales. Hasta la fecha, se ha destinado a la adaptación apenas el 16 % de los 1,5 billones de dólares conexos movilizados desde 2007. Más de la mitad de las transacciones correspondió a una sola entidad, a saber, Fannie Mae, prestamista hipotecario de los Estados Unidos de América. Sin embargo, Climate Bonds Initiative y otras instancias que califican de verdes los bonos consideran la adaptación un uso de los fondos perfectamente aceptable, y debería fomentarse un mayor uso a escala internacional. El Banco Africano de Desarrollo ha examinado la importancia de dar prioridad a instrumentos de financiación innovadores, como bonos verdes, sociales, azules, de transición, sostenibles y vinculados a la sostenibilidad, fondos ambientales, sociales y de gobernanza y canjes de deuda por adaptación climática, para aportar los recursos nacionales necesarios para encarrilar a África por el camino que lleva a la transición con cero emisiones netas para 2050¹⁷.

23. Muchos proyectos de adaptación reportan beneficios adicionales, al margen de aislar sin más a la población del cambio climático, cuya financiación puede resultar a menudo más fácil. Por ejemplo, elevando la resiliencia climática de la infraestructura nueva el costo de la construcción podría aumentar en no más de cerca del 5 %, pero ese incremento podría reunir los requisitos para acogerse a un subsidio o incorporarse sin más en el proceso de concurso público¹⁸. En este último caso, los gobiernos necesitan a menudo ayuda para generar los conocimientos técnicos ligados al establecimiento y cumplimiento de las especificaciones adecuadas. Por ejemplo, el Banco Mundial ayuda a Camboya a preparar contratos de construcción y mantenimiento de vías rurales en los que figuren requisitos de protección frente a inundaciones¹⁹. Es probable que la integración de actividades de adaptación en los proyectos de mitigación aumente el atractivo del proyecto en su totalidad a los ojos de los prestamistas y fomente el uso de la deuda en condiciones favorables, es decir, de préstamos que contengan un elemento original de donación mínimo del 35 %.

¹⁷ Grupo del Banco Africano de Desarrollo, Comisión Económica para África y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *African Economic Conference: 2021 Report*.

¹⁸ James Rydge, Michael Jacobs e Ilmi Granoff, “Ensuring new infrastructure is climate-smart”, documento de trabajo de New Climate Economy (Comisión Mundial sobre la Economía y el Clima, Londres y Washington, D.C., 2022).

¹⁹ Banco Mundial, “World Bank financing will improve disaster and climate resilience of flood-damaged rural roads in Cambodia”, comunicado de prensa, 25 de mayo de 2022.

Elaboración de un plan nacional de inversión en la adaptación con proyectos financiados

24. Una medida concreta que pueden adoptar los gobiernos para promover el flujo de inversión privada consiste en elaborar un plan nacional de inversión en adaptación con una cartera de proyectos financiados que en potencia resulten atractivos para los inversores, como bancos multilaterales de desarrollo, inversores de impacto y prestamistas comerciales. Una vez que se determina la financiabilidad de un proyecto, hace falta buen apoyo técnico, con inclusión de estudios de viabilidad técnica y financiera, la estructuración del proyecto y las adquisiciones, a fin de prepararlo para dirigirse al mercado y captar financiación comercial. La creación de capacidad es una necesidad evidente en este ámbito.

25. Los prestamistas normalmente evalúan los proyectos mediante tres tipos de medición: impacto, cumplimiento y riesgo financiero. La evaluación del riesgo financiero es esencial para determinar si el rendimiento previsto de un proyecto propuesto es suficiente para compensar a los prestamistas o inversores por los riesgos que van a correr. Se trata de uno de los principales obstáculos a la creación de proyectos financiados con fines de adaptación.

26. Los riesgos financieros se inscriben en tres categorías generales:

a) Macrorriesgos, como los relativos a la estabilidad política y económica, el sistema jurídico y las protecciones frente a la quiebra. Esos macrofactores afectan a la seguridad jurídica de los derechos a la propiedad, la seguridad del personal local y la viabilidad de la construcción del proyecto;

b) Riesgos del proyecto en concreto, como la solidez del diseño técnico, la cualificación de los promotores y proveedores, riesgos operacionales, la gobernanza del proyecto y el régimen reglamentario gubernamental;

c) Las mediciones financieras comprenden la estructura del capital, la participación de acreedores preferentes como el gobierno o bancos de desarrollo, garantías de terceros, el flujo de efectivo y la tasa de rendimiento. Por ejemplo, un proyecto de parque eólico que incorpore un acuerdo de compra de energía a largo plazo firmado con un gobierno local tendría un riesgo financiero notablemente inferior al de un proyecto sin ese tipo de acuerdo.

27. Actualmente los gobiernos han avanzado en este ámbito, pero la mayoría todavía no ha elaborado una amplia gama de proyectos financiados. Al menos el 84 % de las partes en la Convención han establecido planes, estrategias, leyes y políticas de adaptación y, de ellos, cerca de la mitad dispone de dos o más instrumentos de planificación. Muchas han determinado objetivos, pero la mayoría no da cuenta de los resultados de las medidas de adaptación, como el grado en el que las personas y los ecosistemas ganan en resiliencia o pasan a ser menos vulnerables al cambio climático. Además, los países están simplificando la aplicación de sus instrumentos de planificación de la adaptación definiendo objetivos, determinando plazos, teniendo en cuenta el cambio climático futuro, fortaleciendo la base científica y mejorando la capacidad y las asociaciones necesarias para garantizar una ejecución eficaz.

Fortalecimiento de los vínculos entre los proyectos de adaptación al cambio climático y los de mitigación de sus efectos

28. En entrevistas mantenidas con prestamistas, expertos del Comité han constatado que una de las estrategias más recomendadas consistía en fortalecer los vínculos entre los proyectos de adaptación al cambio climático y los de mitigación de sus efectos para explotar mejor sus sinergias, por ejemplo fortaleciendo las interrelaciones entre proyectos de energía renovable que obtengan rendimiento y proyectos de

conservación en zonas próximas que reporten beneficios de adaptación. Este enfoque podría elevar el atractivo de los proyectos de adaptación para los financiadores privados, a la vez que atraería financiación pública con objetivos de políticas ambientales o sociales²⁰.

29. Otra innovación posible consiste en combinar una amplia gama de proyectos de adaptación y mitigación en una sola inversión comercializada en calidad de títulos con garantía hipotecaria. Esos proyectos podrían investigar los riesgos para el inversor diversificando por sector, región, escala y otras dimensiones.

Contabilidad del capital natural

30. Los inversores deberían mirar más allá del rendimiento económico a corto plazo y recurrir a estrategias de inversión a más largo plazo basadas en múltiples factores, además de explorar mecanismos financieros innovadores que podrían aplicarse a escala. También deberían adoptar la contabilidad del capital natural para medir las existencias y los flujos de los bienes y servicios ecosistémicos de un ecosistema o región. Gracias a este método, el valor de los proyectos de adaptación puede expresarse en términos físicos o monetarios. El Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica es un marco gubernamental²¹. Para muchos países, el mayor impedimento al uso de cuentas del Sistema ha sido la falta de datos geográficos, pero la herramienta de inteligencia artificial para el medio ambiente y la sostenibilidad (ARIES), aparecida en 2021, permite a los gobiernos medir fácilmente la cubierta forestal y averiguar información de otro tipo necesaria para ayudar a cuantificar los valores del capital natural y los servicios ecosistémicos conexos. El Protocolo sobre capital natural de la Coalición para el Capital Natural es un proceso semejante creado para el sector privado que las organizaciones pueden emprender para determinar, medir y valorar sus repercusiones directas e indirectas en el capital natural y su dependencia de este²².

31. Aunque estas técnicas no constituyen una panacea, es importante comprender que gracias a la ampliación de las estadísticas nacionales y locales para dar cabida a condiciones ambientales resulta más fácil demostrar la repercusión de los proyectos relacionados con el clima, en particular los que se centran en la adaptación.

Creación de capacidad gubernamental

32. A escala nacional y local es esencial crear capacidad de estructurar proyectos que resulten atractivos a los inversores, en particular desarrollando competencias en materia de financiación básica de proyectos e integración de estos en los presupuestos, el desarrollo sostenible y los planes estratégicos, emparejando los proyectos climáticos con fuentes de financiación y ayudando a catalizar financiación privada. También es preciso aglutinar un grupo sólido de personas y equipos con aptitudes para examinar proyectos y oportunidades de inversión, definir proyectos coherentes, evaluar la repercusión de los proyectos en las emisiones y la resiliencia, estimar el valor del capital natural y los ecosistemas afectados por los proyectos propuestos y llevar a cabo evaluaciones del riesgo.

33. Los gobiernos locales y el central deberían forjar relaciones con instituciones e intermediarios financieros públicos, fondos para el clima, organismos de ayuda bilateral, desarrolladores de proyectos, bancos, fuentes de capital inversión y capital

²⁰ OCDE, “Strengthening adaptation-mitigation linkages for a low-carbon, climate-resilient future”, documentos de política ambiental de la OCDE, núm. 23 (París, 2021).

²¹ El sitio web del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica puede consultarse en la dirección <https://seea.un.org/>.

²² Coalición para el Capital Natural, Protocolo sobre capital natural (2021). Puede consultarse en https://capitalscoalition.org/capitals-approach/natural-capital-protocol/?fwp_filter_tabs=guide_supplement.

riesgo, fondos para infraestructura e inversores institucionales. Deberían adquirir un conocimiento profundo de los instrumentos financieros, con inclusión de la deuda, garantías para préstamos, donaciones, la deuda en condiciones favorables, garantías para la gestión del riesgo y disposiciones de otro tipo.

34. Al respecto, es preciso crear capacidad para velar por que se tengan en cuenta las necesidades de las comunidades subatendidas y los grupos vulnerables, entre ellos las mujeres, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad y los Pueblos Indígenas, que se verán afectados por las ideas de adaptación propuestas. Es necesario mantener consultas con ellos e incorporarlos en el proceso de planificación de los proyectos.

IV. Los gobiernos subnacionales y el acceso a financiación para la adaptación al clima

35. En el contexto de la financiación para el clima, es importante reconocer que a menudo son los gobiernos subnacionales, como municipios, condados, provincias y estados, en lugar de los gobiernos centrales, quienes se encuentran en primera fila ante la crisis climática y dirigen la labor de adaptación al clima.

36. En las ciudades habita hoy más del 50 % de la población mundial, y para 2050 esa proporción habrá aumentado a casi el 70 %. Las ciudades generan más del 80 % del producto interno bruto mundial, y les corresponden más del 60 % del consumo de energía total y casi el 70 % de las emisiones totales de CO₂²³. Los países no podrán cumplir sus contribuciones determinadas a nivel nacional ni los objetivos del Acuerdo de París, aprobado en virtud de la Convención, sin la participación activa y efectiva de las ciudades en la lucha contra el cambio climático. En ese sentido, António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, ha observado que las ciudades serán en gran medida el campo de batalla en el que se obtendrá el triunfo o la derrota en la esfera del clima, y ha calificado a los alcaldes de encargados de la respuesta inicial del planeta a la emergencia climática²⁴.

37. Los gobiernos subnacionales se encuentran en situación ideal para determinar medidas de adaptación al cambio climático adecuadas para atender las necesidades y solicitudes de sus comunidades teniendo en cuenta a la vez la fragilidad de sus ecosistemas locales. Aunque tengan el mando y las responsabilidades necesarios para ejecutar con éxito proyectos de adaptación, puede que se vean afectados por la falta de acceso oportuno y directo a financiación para la adaptación al clima. Para cumplir un papel eficaz en la acción para el clima, los gobiernos subnacionales necesitan ingentes volúmenes de recursos. Según el Grupo Banco Mundial, más del 70 % de la infraestructura resiliente al clima y con emisiones bajas a escala mundial se construirá en zonas urbanas a un costo estimado en 4,5 billones a 5,4 billones de dólares al año²⁵. Sin embargo, los gobiernos subnacionales se enfrentan a un sistema financiero internacional concebido conforme a los acuerdos de Bretton Woods, surgidos en el

²³ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN”, 16 de mayo de 2018; Naciones Unidas, “Objetivo 11: lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”; puede consultarse en www.un.org/sustainabledevelopment/cities/ (consultado el 9 de enero de 2023); Banco Mundial, “Desarrollo urbano”, disponible en www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview (consultado el 9 de enero de 2023).

²⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, “Guterres: ‘Cities are where the climate will largely be won or lost’”, 11 de octubre de 2019. Pueden consultarse en <https://unfccc.int>.

²⁵ Grupo Banco Mundial, *Low Carbon Cities: Exploring New Crediting Approaches to Deliver Carbon and Climate Finance* (Washington, D.C., 2018).

contexto de los Estados nación de mediados del siglo XX, pero lejos de la idoneidad en la realidad urbanizada del siglo XXI.

38. En muchos países, las ciudades encuentran varios obstáculos a su acceso a la financiación. Algunas tienen prohibidos los préstamos internacionales, mientras que otras necesitan una garantía de su gobierno nacional que a menudo no se concede por rivalidades políticas.

39. Muchos problemas ambientales son locales, pero las jurisdicciones subnacionales a menudo padecen una capacidad crediticia baja o restricciones políticas que limitan su acceso a financiación para la adaptación al clima. Los gobiernos subnacionales y los países en desarrollo, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo, tienen normalmente escasa capacidad institucional y técnica de diseñar proyectos dignos de crédito, niveles bajos de capacidad crediticia y estabilidad financiera y marcos inadecuados de reglamentación y presentación de informes. Con todo, la mayor parte de los desafíos son de ámbito regional y local, con lo que la competencia más pertinente corresponde a los gobiernos subnacionales.

40. El Grupo Banco Mundial estima que menos del 20 % de las 500 ciudades más grandes de los países en desarrollo se considera digna de crédito en su contexto local, lo cual restringe gravemente su capacidad de financiar inversiones en infraestructura pública²⁶. Ello es especialmente alarmante en la medida en que está previsto que la mayor parte de la urbanización futura tenga lugar en ciudades medianas y pequeñas de países en desarrollo donde son limitadas la estabilidad financiera y la capacidad de desarrollo inocuo para el clima.

41. La mayoría de la financiación de proyectos de infraestructura climática de ámbito urbano en los países en desarrollo procede de instituciones financieras de desarrollo. Esa financiación apenas abarca una parte muy pequeña de las sumas necesarias, especialmente en vista del ritmo y la magnitud de la crisis climática. Además, la estructura de gobernanza de las instituciones financieras de desarrollo tradicionales, dirigida por el Estado, apenas incentiva a abandonar las prácticas consagradas y a canalizar los recursos necesarios hacia los gobiernos subnacionales. Muchos gobiernos subnacionales hacen frente a esta dificultad.

Posibles soluciones

42. En consecuencia, claramente se necesitan nuevos instrumentos de financiación que atiendan de manera directa las necesidades de los gobiernos subnacionales. Existen ya varios fondos que facilitan a los gobiernos subnacionales el acceso a financiación para la adaptación al clima.

43. Con el Mecanismo para Financiar la Adaptación de los Modos de Vida al Clima Local, mantenido por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, se pretendía aumentar la financiación de la adaptación al cambio climático, en particular para fomentar la resiliencia en los países menos adelantados, a los que se ayuda a examinar y aplicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional y planes de adaptación nacional y a obtener acceso directo a financiación internacional procedente del Fondo de Adaptación y el GCF²⁷. Además, el Fondo de Adaptación financia proyectos y programas en países en desarrollo que son parte en el Protocolo de Kyoto de la Convención. Su plan de acceso directo facilita a los

²⁶ Grupo Banco Mundial, “City creditworthiness initiative: a partnership to deliver municipal finance”.

²⁷ Naciones Unidas, “El Mecanismo para Financiar la Adaptación de los Modos de Vida al Clima Local (LoCAL)”. Puede consultarse en www.un.org/ldcportal/content/local-climate-adaptive-living-facility-local.

gobiernos subnacionales acceso a financiación, pero solo por conducto de entidades acreditadas (como entidades de ejecución nacionales, regionales y multilaterales).

44. El GCF es el mayor fondo climático a nivel mundial. Tiene por objeto ayudar a los países en desarrollo a alcanzar sus contribuciones determinadas a nivel nacional. Trabaja directamente con los países por conducto de su autoridad nacional o punto de contacto designado y por conducto de organismos públicos a los que se encomienda mantenerse en contacto con el GCF para aplicar soluciones climáticas. Sin embargo, no actúa de forma efectiva para los gobiernos subnacionales. El GCF debería plantearse contar con un marco unificado para la ejecución local de proyectos de adaptación que refuercen el liderazgo de los agentes urbanos y la capacidad de ejecución, financiación y movilización de fondos. Además, podría establecer una vía especial con fines de empoderamiento de mujeres a nivel local reconociendo el papel central que les corresponde en las estrategias de adaptación. Asimismo, el GCF, como otras instituciones financieras internacionales, debería aliviar la carga del proceso de solicitud, en el que los gobiernos municipales se desenvuelven con dificultad, fomentando a la vez la transparencia y la rendición de cuentas de los proyectos financiados mediante evaluaciones independientes, incluidos informes financieros de acceso público.

45. En adelante, será fundamental promover reformas atrevidas que trastocuen la actual arquitectura financiera para adecuarla al fin de hacer frente a los problemas de un mundo esencialmente urbanizado. Como se pone de manifiesto en el plan de aplicación de Sharm el-Sheikh acordado en la 27ª Conferencia de las Partes en la Convención, está previsto que la transformación mundial en una economía con bajas emisiones de carbono necesite inversiones por un valor mínimo de 4 a 6 billones de dólares al año, y la obtención de esa financiación necesitará una transformación del sistema financiero, sus estructuras y sus procesos en la que participen los gobiernos, los bancos centrales, los bancos comerciales, los inversores institucionales y otras instancias financieras.

46. Se han examinado varias ideas para crear un sistema financiero más favorable a los gobiernos subnacionales, pero no se han desarrollado por completo. Se trata, entre otras propuestas, de la de crear un fondo mundial de resiliencia urbana²⁸, una propuesta de un banco de desarrollo para ciudades verdes²⁹ y un conjunto de instrumentos para movilizar fondos y financiación destinados a la inversión en infraestructura inclusiva y de calidad en regiones y ciudades³⁰.

47. El banco de desarrollo para ciudades verdes³¹ es una idea disruptiva propuesta en 2019 para crear una nueva institución de financiación del desarrollo a fin de conceder directamente a ciudades y gobiernos subnacionales préstamos centrados en las necesidades de inversión climática de ámbito urbano. Ese banco podría complementar los enfoques disponibles para ayudar a las ciudades a financiar inversiones climáticas. La idea combina los mejores elementos de los bancos verdes y los bancos de desarrollo³². Se hace especial hincapié en los proyectos de adaptación como respuesta a la insuficiencia de los fondos que tienen a su disposición en comparación con los proyectos de mitigación. Un banco de desarrollo para ciudades verdes podría servir de mecanismo adecuado para aprovechar y combinar capital privado y conceder a las ciudades préstamos a bajo costo. Además, podría aportar garantías y asistencia técnica

²⁸ Argaam, “U20 proposes setting up global urban resilience fund”, 31 de octubre de 2020.

²⁹ James Alexander y otros, *Financing the Sustainable Urban Future: Scoping a Green Cities Development Bank*, documento de trabajo núm. 552 del ODI (Londres, abril de 2019).

³⁰ OCDE, *G20-OECD Policy Toolkit to Mobilise Funding and Financing for Inclusive and Quality Infrastructure Investment in Regions and Cities* (2022).

³¹ James Alexander y otros, *Financing the Sustainable Urban Future*.

³² *Ibid.*

a la preparación de proyectos y apoyo a la emisión de bonos verdes. Cualquiera de las instituciones financieras internacionales ofrece actualmente servicios de ese tipo. Además, podría elaborar modelos de actividad innovadores para financiar iniciativas de adaptación urbana mediante sistemas de contabilidad de capital natural a fin de ayudar a los inversores a comprender el valor de esos proyectos y atraer más capital.

48. Puede que la ulterior exploración de esas ideas y otras semejantes ayude a fomentar la transformación imprescindible de un mecanismo financiero mundial que no ha atendido con eficacia las exigencias en aumento de los gobiernos subnacionales en la lucha contra la crisis climática.

49. Aunque han aumentado las iniciativas de asistencia a los gobiernos subnacionales para preparar proyectos financiables, crear capacidad, capacitar a los funcionarios locales y ofrecer asistencia técnica con fines de acceder a financiación internacional, queda mucho por hacer. La mayoría de la financiación de los proyectos de adaptación al cambio climático en ciudades se canaliza a través de los gobiernos nacionales en cuantías insuficientes.

50. A la vez, varias iniciativas ayudan ya a los países africanos a adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos. La atención prioritaria se ha desviado de los esfuerzos de mitigación con fines de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal a la adaptación, de conformidad con el documento final de la 15ª Conferencia de las Partes en la Convención, celebrada en 2009. Esta tendencia se ha visto corroborada por compromisos oficiales asumidos en sucesivas conferencias de las partes. En 2021 el Centro Global de Adaptación y el Banco Africano de Desarrollo mancomunaron fuerzas para elaborar el Programa de Aceleración de la Adaptación de África en apoyo de todos los países africanos con fines de concebir y poner en práctica una adaptación transformadora de sus economías en aras del desarrollo después de la COVID-19.

V. Ejemplos de mejores prácticas de financiación de la adaptación al clima y la mitigación de sus efectos

51. Pese a los obstáculos, muchos proyectos de adaptación al clima y mitigación de sus efectos han conseguido obtener financiación para el clima. Esos proyectos normalmente están bien definidos, cuentan con apoyo de su gobierno y han incorporado asociaciones con una combinación de organizaciones sin fines de lucro, gobiernos, instituciones multilaterales y prestamistas privados. Son ejemplos un proyecto de protección marina en Barbados, un proyecto de planta sostenible de combustible aeronáutico en Georgia (Estados Unidos) y un proyecto de nuevo distrito protegido frente a inundaciones en Bilbao (España).

Protección marina en Barbados

52. En el marco de este proyecto se destinan unos 50 millones de dólares a financiar proyectos de conservación marina y otros proyectos ambientales y de desarrollo sostenible en Barbados.

a) Beneficios: el proyecto ampliará las zonas marinas protegidas de Barbados, de prácticamente cero a cerca del 30 % de su zona económica exclusiva y sus aguas territoriales, mejorará la ordenación de las aguas marinas y, con ello, contribuirá a garantizar un componente esencial del desarrollo de la economía azul;

b) Estructura de financiación: el proyecto es el más reciente de la estrategia de “bonos azules para la conservación del océano” de The Nature Conservancy, ambicioso plan orientado a ampliar la conservación del océano en todo el mundo.

Barbados emitió bonos denominados azules por valor de 150 millones de dólares en los mercados de capitales con apoyo de una garantía de 50 millones de dólares de The Nature Conservancy y una garantía de 100 millones de dólares del Laboratorio de Capital Natural del Banco Interamericano de Desarrollo. El producto se destinó a rebajar la deuda existente en una suma equivalente. Como consecuencia de las garantías de reembolso, la nueva concertación de préstamos ofrecía un costo por intereses notablemente inferior al de la deuda existente. El 100 % de los ahorros de costos resultantes (cerca de 50 millones de dólares en los próximos 15 años) se destinará a la conservación marina³³.

Planta sostenible de combustible aeronáutico en Georgia (Estados Unidos)

53. El proyecto LanzaJet Freedom Pines Fuels va dirigido a construir la primera planta sostenible de combustible aeronáutico del mundo. La planta será capaz de producir al año 34 millones de litros de combustible aeronáutico sostenible y 3,8 millones de litros de gasóleo renovable. Gracias a la planta se duplicará aproximadamente la cantidad de combustible aeronáutico sostenible producido en los Estados Unidos. El proyecto es un primer paso importante en la futura ampliación a escala mundial de la tecnología LanzaJet para producir combustible aeronáutico sostenible.

a) Beneficios: corresponde a la aviación del 2 % al 3 % de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero a escala mundial³⁴. Los combustibles aeronáuticos sostenibles ofrecen una vía para descarbonizar la aviación utilizando las aeronaves existentes sin tener que realizar inversiones ingentes en nueva tecnología de los motores. Podría producirse combustible aeronáutico sostenible a partir de desechos agrícolas, residuos sólidos municipales, cultivos energéticos o carbono capturado procedente de procesos industriales o el aire ambiente;

b) Estructura de financiación: los riesgos elevados, como riesgos del proyecto, riesgos financieros y macrorriesgos, dificultan la atracción de financiación para proyectos primeros en su género basados en tecnologías emergentes. La solución LanzaJet a este problema consistió en combinar capital para donaciones de Breakthrough Energy con capital social privado. Breakthrough Energy, fundada por Bill Gates, presta apoyo a nuevas tecnologías que reducen el impacto del cambio climático. Concedió una donación de 50 millones de dólares en combinación con capital privado de Mitsui and Co., Suncor Energy, LanzaTech, British Airways y Shell³⁵. Esta combinación redujo el riesgo derivado del proyecto, lo cual movilizó capital privado, redujo el costo de la financiación y permitió que el proyecto avanzara.

Nuevo distrito protegido frente a inundaciones en Bilbao (España)

54. En la ciudad de Bilbao (España) se construyó infraestructura resiliente al clima. El proyecto constaba de un canal de agua, la elevación del nivel del suelo de los edificios, el establecimiento de espacios abiertos verdes y el suministro de depósitos de agua pluvial.

³³ Credit Suisse, *Credit Suisse finances debt conversion for marine conservation in Barbados*, comunicado de prensa, 21 de septiembre de 2022. Puede consultarse en www.credit-suisse.com/about-us-news/en/articles/media-releases/cs-finances-debt-conversion-for-marine-conservation-in-barbados-202209.html.

³⁴ Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), “Introduction to the ICAO basket of measures to mitigate climate change”, en *Destination Green: The Next Chapter – 2019 Environmental Report*; Jeff Overton, “Issue brief: The growth in greenhouse gas emissions from commercial aviation”, Environmental and Energy Study Institute, 9 de junio de 2022.

³⁵ LanzaJet, “Breakthrough Energy makes first catalyst funding in LanzaJet”, 19 de octubre de 2022.

a) Beneficios: el objetivo consistía en regenerar la zona de Zorrotzaurre en Bilbao como nuevo barrio residencial protegido frente a inundaciones;

b) Estructura de financiación: se encargó del proyecto la Comisión Gestora de Zorrotzaurre, alianza público-privada. La Comisión está integrada actualmente por el gobierno regional vasco, el ayuntamiento de Bilbao, la Autoridad Portuaria de Bilbao y diversas entidades privadas. En total, poseen el 65 % de la superficie de Zorrotzaurre. La Comisión supervisa el plan de remodelación, y los miembros aportan contribuciones financieras consonantes con la proporción de la superficie que poseen.

Observaciones

55. Las garantías y garantías conjuntas pueden reducir notablemente los costos de financiación. En el caso de la conversión de deuda de Barbados mediante bonos azules con fines de conservación marina, la estructura de cogarantía en la que se basaba la transacción ofreció a los inversores una protección considerable frente al impago. También permitió a Barbados refinanciar su deuda pendiente a un costo inferior y destinar los ahorros a proyectos de adaptación al clima.

56. También puede utilizarse la financiación mediante donaciones para atraer capital adicional del sector privado. La financiación mediante donaciones de Breakthrough Energy disminuyó el costo del capital y redujo los riesgos para los inversores privados en el proyecto de LanzaJet Freedom Pines Fuels. Las donaciones del Fondo Forestal Urbano del municipio de Melbourne (Australia) cumplen una función semejante. En ambos casos, la financiación mediante donaciones (para la que no se prevé rendimiento alguno) permite a los proyectos de adaptación al clima aprovechar el capital privado y acceder con éxito a la financiación.

57. La mancomunación de riesgos puede resolver los problemas de fallo del mercado. En el caso de Bilbao, ninguno de los participantes estaba suficientemente incentivado para emprender proyectos de regeneración por cuenta propia. Mancomunando activos, el proyecto aprovechó la distribución del riesgo en la financiación y en la ejecución de los proyectos y los conocimientos técnicos, lo cual reportó a todos los participantes beneficios de los que no habrían dispuesto de otro modo. El intercambio individual de conocimientos puede servir para catalizar capital privado. Los conocimientos y experiencias en el ámbito de las tecnologías innovadoras son valiosos para las empresas privadas, a las que a menudo cuesta desarrollar esas capacidades a nivel interno. Les ofrecen ventajas comparativas en el mercado y les permiten mitigar los riesgos que la tecnología disruptiva plantea a su negocio. La oferta de perspectivas de ese tipo puede servir para incentivar la participación privada en esferas como el combustible aeronáutico sostenible.

VI. Recomendaciones

58. En vista de los obstáculos institucionales, financieros y estructurales al acceso a la financiación para el clima, los autores presentan las recomendaciones siguientes:

- **Prestar mayor atención a la adaptación al clima.** A la luz de la urgente necesidad de financiar la adaptación y de la falta de éxito hasta la fecha, los fondos para el clima, los bancos de desarrollo multilaterales y otros prestamistas deben centrar más su atención en la adaptación, lo cual puede consistir en reorientar la financiación en mayor medida hacia las donaciones, aportar reservas para pérdidas de préstamos y fusionar proyectos en híbridos de mitigación y adaptación que presenten más probabilidades de financiación;

- **Potenciar el papel del sector privado en la movilización de los recursos necesarios para la acción climática.** Se deberá alentar e incentivar a los inversores privados a que utilicen estrategias de inversión a más largo plazo y basadas en múltiples factores y a que exploren mecanismos financieros innovadores, como bonos verdes, bonos azules y minibonos, que puedan desplegarse a escala. Los gobiernos deberán mejorar los marcos jurídicos de las alianzas público-privadas estableciendo condiciones favorables y estructuras de otro tipo y colaborando con asociados sin fines de lucro para reducir los riesgos al mínimo y aprovechar una reserva más amplia de fondos privados;
- **Intensificar el uso de la contabilidad del capital natural.** Los gobiernos deberían reformar sus sistemas de estadística económica y contabilidad para dar cabida a una contabilidad del capital natural que sirva para medir las existencias y los flujos de los activos y servicios ecosistémicos en un ecosistema o región, en términos físicos o monetarios. Ello permitirá a los gobiernos empezar a cuantificar los beneficios de los proyectos climáticos, en particular los de los proyectos de adaptación, de modo que estos se definan con mayor claridad y resulten más atractivos para los donantes. Deberá exigirse al sector privado que incorpore el valor de los servicios ecosistémicos y la protección del capital natural en sus mediciones y procesos de evaluación del rendimiento de los proyectos;
- **Atender con carácter urgente la necesidad de que sea mayor el acceso de las ciudades y los gobiernos subnacionales a financiación para el clima.** La actual arquitectura financiera internacional se pensó para países, no para gobiernos subnacionales. En un mundo muy urbanizado en el que el 70 % de las emisiones de CO₂ y el 80 % del producto interno bruto mundial se generan en ciudades, es esencial promover reformas que reflejen el papel destacado que cumplen los gobiernos municipales y subnacionales de otro tipo en la lucha contra el cambio climático. Si las ciudades no invierten sumas considerables en proyectos relacionados con la resiliencia ante el clima, los países no podrán cumplir el Acuerdo de París u otros compromisos internacionales. Los bancos multilaterales de desarrollo y otras instituciones financieras internacionales deberían dar prioridad a los proyectos de adaptación urbanos, elaborar nuevos mecanismos que concedan un volumen de préstamos considerablemente superior a los gobiernos subnacionales y enviar fondos de forma ágil y flexible;
- **Aumentar el número de proyectos financiables y la capacidad crediticia en el plano subnacional.** Los gobiernos municipales y subnacionales de otro tipo deben transformar sus ideas en proyectos financiables, actualizar los marcos de políticas, incorporar el cambio climático en la labor de planificación urbana y mejorar la estabilidad y el rendimiento financieros. Deberá dispensarse más asistencia técnica para fortalecer su capacidad de preparación y ejecución de proyectos evaluando los riesgos climáticos y analizando datos, especialmente en ciudades del mundo en desarrollo, donde habitará la mayor parte de la población mundial en los próximos decenios;
- **Reforzar las instituciones para lograr soluciones más integradas en las ciudades.** Para lograr un desarrollo inclusivo y resiliente, las ciudades deberían evitar un enfoque compartimentado y centrarse de forma integrada en los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo sostenible. El costo exorbitado de financiar la transformación verde de las ciudades puede atenderse mediante la colaboración entre múltiples partes interesadas, ideas atrevidas y disruptivas para reformar la actual arquitectura financiera a fin de que favorezca más a las ciudades y un enfoque intersectorial para superar las imperfecciones del ecosistema financiero;

- **Aumentar la capacidad de obtener financiación para el clima a escala local y en los países.** Las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, por conducto de su Instituto para el Desarrollo de la Capacidad, y otras organizaciones internacionales deberán dar prioridad a la capacitación y la asistencia destinadas a los países en desarrollo para mejorar sus competencias en materia de análisis de datos y formulación de proyectos climáticos que atraigan inversiones, en particular velando por que cada país disponga de un equipo que pueda definir riesgos financieros y de proyectos concretos y logrando que el proyecto en cuestión reduzca esos riesgos al mínimo, impida que otras necesidades sociales sufran daños y fomente la inclusividad. Además, este tipo de asistencia y capacitación debe ampliarse a los funcionarios de ámbito municipal y de otros gobiernos subnacionales, que frecuentemente se encontrarán en primera línea;
- **Velar por que los donantes internacionales cumplan sus compromisos financieros.** Deberá responsabilizarse a los países donantes del cumplimiento de sus promesas en el ámbito del cambio climático, en particular por lo que se refiere al apoyo a los países en desarrollo, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo, que hacen frente a graves amenazas. Entre otras medidas, las Naciones Unidas podrían considerar la posibilidad de nombrar un inspector general para los acuerdos climáticos que vele por que se cumplan los compromisos de financiación y se realicen auditorías de las principales transferencias para garantizar la transparencia y la exactitud.
