

FINANCIACIÓN PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

IOLANDA FRESNILLO Y MARTA TORRES. *Observatorio de la Deuda en la Globalización*.
Julio de 2012

1. Introducción

El cambio climático es uno de los mayores retos que afrontamos a nivel global, y muy especialmente, supone “un problema de desarrollo, en la medida en que los efectos adversos del mismo se hacen sentir de manera especial en los países más pobres” (Quinta Comunicación Nacional de España a la CMNUCC). Tanto los impactos del cambio climático como las medidas necesarias para evitar emisiones y, por tanto, males mayores, tienen y tendrán, sobre todo a corto y medio plazo, un coste económico importante para los países, especialmente aquellos más empobrecidos que, a pesar de haber contribuido mucho menos a la aparición del problema, son y serán los que más sufren sus consecuencias.

Existe sin embargo un consenso para reconocer la responsabilidad común pero diferenciada entre los países a la hora de hacer frente a los retos del Cambio Climático. A nivel global la mayor responsabilidad histórica recae sobre los países más industrializados, con más emisiones de gases de efecto invernadero por cápita y por tanto, relativamente más contaminantes. Por ello éstos se han comprometido a asumir buena parte de este coste con diferentes mecanismos de financiación de la lucha por el cambio climático.

Este breve informe aborda cómo, desde el Estado español, se hace frente a la responsabilidad diferenciada ante el problema del Cambio Climático y, por tanto, hasta que punto se está cumpliendo con los compromisos de financiación del cambio climático hacia los países del Sur.

2. ¿Quién paga por los impactos del cambio climático?

El Cambio Climático está teniendo impactos evidentes ya en todo el planeta. Hacer frente a dichos impactos, así como adoptar las medidas necesarias para reducir emisiones, supondrá un coste económico para todos los países, tanto los más industrializados como los más empobrecidos. Sin embargo, “una particularidad de la problemática del cambio climático es que los impactos tienen lugar independientemente del lugar donde se produce la emisión. De esta manera el que más contamina no es necesariamente el más perjudicado” (Ortega, M. 2009). Los países más industrializados e históricamente más contaminantes (especialmente EEUU y la Unión Europea) tienen una mayor responsabilidad en la generación de la problemática, causada “principalmente por el sistema capitalista y el modelo de producción y consumo en el Norte, que es históricamente responsable del 70% de las emisiones de dióxido de carbono, mientras tienen el 18% de la población del mundo” (Jubileo Sur, 2010).

Debemos tener en cuenta, pues, que son y serán las comunidades más empobrecidas las que más severamente pueden sufrir los impactos del Cambio Climático (IPCC, 2007). En este sentido, aquellos países y sectores de la población cuya economía depende de sectores altamente sensibles a variaciones climáticas (como la agricultura) son los que sufrirán con más virulencia los impactos del Cambio Climático. Particularmente, al constituir la mayoría de la población pobre, las mujeres “se ven afectadas de manera desproporcionada por los impactos

del Cambio Climático" (Schalatek, L., y Nakhooda, S., 2011), tanto por la vulnerabilidad como por la capacidad de adaptación. En los países empobrecidos, las mujeres están involucradas en actividades dependientes de los recursos naturales, como la agricultura, altamente vinculadas a la variabilidad climática. Así, la menor disponibilidad de agua potable o de leña para combustible, la menor productividad agrícola y los crecientes riesgos de hambruna por impacto de las sequías son ejemplos de impactos del Cambio Climático que afectan más a las mujeres. Pero también los impactos en la salud de las poblaciones más vulnerables y dependientes de los cuidados, especialmente infancia y personas mayores, a causa del cambio climático, suponen un mayor impacto en las mujeres. Además "la vulnerabilidad de las mujeres en economías agrícolas se ve afectada por su relativa inseguridad en el acceso y los derechos sobre los recursos como la propiedad de la tierra agrícola" (Adger, W.N., et al, 2007)

Ante este desequilibrio, tanto en las causas como en los impactos, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) reconoce el principio de "responsabilidad común pero diferenciada". Bajo esta perspectiva, son los países con mayor responsabilidad histórica en la generación del problema los que deben hacer un esfuerzo mayor, no tan sólo en la reducción de emisiones, sino también en la asunción de los costes que supone el cambio climático en los países más empobrecidos. Así, y según se ha acordado en las diferentes fases de las negociaciones sobre Cambio Climático, los países menos contaminantes deben recibir recursos financieros y tecnológicos transferidos desde los países más contaminantes tanto para que puedan tomar medidas de reducción de las emisiones (mitigación), como para que puedan adaptarse a los impactos producidos ya por el cambio climático (adaptación).

2.1 ¿Cuánto cuesta la lucha contra el cambio climático en los países empobrecidos?

El Acuerdo de Copenhague (2009) incluye el compromiso, ratificado en los acuerdos de Cancún (2010), de los países desarrollados de aportar 30 mil millones de dólares (aproximadamente 23 mil millones de euros) para el período 2010-2012 para promover acciones de mitigación (incluyendo Reducción de Emisiones de Deforestación y Degradación Forestal o REDD), adaptación, desarrollo y transferencia de tecnología y capacitación. Es lo que se conoce como el paquete *Fast Start*¹. A partir de esa fecha, el compromiso de los países desarrollados es de movilizar conjuntamente 100 mil millones de dólares anuales (unos 75 mil millones de euros) para 2020, incrementando la cantidad anualmente desde 2012 hasta alcanzar esta cifra. De todo ello, la UE se ha comprometido a contribuir con 7.200 millones de euros en la iniciativa *Fast Start* (2010-2012), de los que el Estado español debería aportar un total de 375 millones de euros. Pero hasta ahora no hay compromisos concretos de quién ni cómo se van a aportar los fondos a partir de 2012.

En cualquier caso, estas cifras se quedan muy por debajo de las necesidades reales para cubrir los costes de mitigación y adaptación en los países del Sur calculados por algunas instituciones. "Esta cifra es extremadamente baja, especialmente si tenemos en cuenta que tiene que cubrir una amplia gama de actividades – mitigación, adaptación, capacitación y transferencia de tecnología" (Khor, M., 2009). Algunos cálculos elevan hasta 275 mil millones de dólares al año para mitigación y adaptación, provenientes tanto de recursos públicos como privados (Schalatek, L. 2010). En 2009 el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas publicaba un informe en el que se estimaba que se requerirían entre 500 y 600 mil millones de dólares anuales para mitigación y adaptación en los países en desarrollo. El G77 y China pedían en 2009 que los países desarrollados aportasen entre el 0,5 y el 1% de su PIB (entre 200 y 400 mil millones de dólares) al año para financiar la mitigación y adaptación al Cambio Climático en los países menos desarrollados. (Khor, M., 2009).

En este sentido, los métodos y análisis utilizados para calcular las estimaciones de las sumas necesarias para mitigación y adaptación raramente incluyen todos los impactos en y necesidades de adaptación de toda la población y, especialmente, de los sectores más vulnerables. Siguiendo el dicho de "lo que no es contado no cuenta" (*what is not counted does not count*), hay impactos no cuantificables o que no se incluyen en los análisis y estadísticas disponibles, que no forman parte de las estimaciones de costes. Así, por ejemplo, el

incremento del trabajo de las mujeres tanto en el ámbito agrícola, de provisión de recursos naturales, como de cuidados por los impactos en la salud del Cambio Climático (todos ellos, y junto con otros trabajos no remunerados desarrollados por tradicionalmente por las mujeres, tareas indispensables para la reproducción social y la continuidad de la existencia humana), difícilmente formará parte de los cálculos de los costes, al tratarse de contribuciones que habitualmente no se tienen en cuenta en los cálculos macroeconómicos ni en las estadísticas oficiales. Mientras estas dimensiones no sean analizadas en el análisis del problema y contabilizadas en los cálculos de los costes, difícilmente las soluciones propuestas serán las más adecuadas.

Hay que tener en cuenta que, en realidad, mientras no se cambien los patrones de consumo y producción del Norte y no se establezcan políticas ambiciosas hacia una sociedad baja en carbono, no se alcanzaran soluciones satisfactorias y relevantes en materia de lucha contra el Cambio Climático. Así, se espera que los países del Sur adopten nuevos patrones de desarrollo cuando el Norte no lo hace. En este sentido, algunos gobiernos del Sur, especialmente aquellos con economías emergentes, consideran los fondos de mitigación, que de alguna manera marcan el patrón de desarrollo, suponen una cierta intromisión en la soberanía del país. A pesar de ello, y de forma algo contradictoria, se siguen exigiendo en los foros internacionales fondos, no sólo para adaptación, sino también para mitigación.

Finalmente, cuando consideramos los fondos que se están comprometiendo para la lucha contra el Cambio Climático, hay que tener en cuenta que estos no tienen en cuenta otras deudas ecológicas, más allá de la deuda de carbono, que durante siglos los países del Norte han ido acumulando respecto a los países del Sur.

2.2 ¿Cómo y quién gestiona la financiación para el clima?

Más allá del baile de cifras y de ver si los gobiernos mantienen sus compromisos (especialmente en tiempos de crisis), es importante conocer cómo y quién gestionará los fondos que sí se desembolsen.

Cuadro 1. Mecanismos e instrumentos de financiación al Cambio Climático

| Hasta 2012 | | | 2012 – 2020 | | |
|---|-------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------|-------------------------------------|
| REGIMENES – MECANISMOS FINANCIEROS PARA REDUCCIÓN EMISIONES | | | | | |
| 1 Protocolo de Kyoto (Primer período) | | | 1 Protocolo de Kyoto (Segundo Período) | | |
| 1.1 Mecanismos de Flexibilidad | | | 1.1 Mecanismos de Flexibilidad | | |
| Comercio Emisiones | MDL (inversión pública) | Acción Conjunta (inversión pública) | Comercio Emisiones | MDL (inversión pública) | Acción Conjunta (inversión pública) |
| 2. Comercio Europeo de los Derechos de Emisiones (EU ETS) – Fase I & II | | | 2. Comercio Europeo de los Derechos de Emisiones (EU ETS) – Fase III | | |
| | MDL (inversión privada) | Acción Conjunta (inversión privada) | Ingresos por subasta de derechos | MDL (inversión privada) | Acción Conjunta (inversión privada) |
| FINANCIACIÓN PARA MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN | | | | | |
| FastStartFinance 2010-12 (Acuerdos de Copenhague + Cancún): Mitigación (incl. REDD), Adaptación | | | Green ClimateFund: Mitigación (incl. REDD), Adaptación | | |

Fuente. Elaboración propia

Mecanismos de flexibilidad

De forma paralela a los compromisos de financiación para adaptación y mitigación (FastStart y Post-2012), el Protocolo de Kioto prevé lo que conocemos como Mecanismos de Flexibilidad y que incluyen el Comercio Internacional de Emisiones, los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) y el Mecanismo de Aplicación Conjunta. Los Mecanismos de Flexibilidad “persiguen un doble objetivo: facilitar a los países desarrollados y a las economías en transición el cumplimiento de sus compromisos de reducción de emisiones, y apoyar el crecimiento

sostenible en los países en desarrollo a través de la transferencia de tecnologías limpias" (ICEX). En teoría, el objetivo final es conseguir la estabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por un lado tenemos el Comercio Internacional de Emisiones, que "consiste en la compra-venta de créditos entre países con compromisos de reducción (países desarrollados y economías en transición) y/o sus empresas para cumplir, de forma eficiente desde el punto de vista económico, los compromisos adquiridos en el marco del Protocolo de Kioto" (ICEX, 2011). Los que reducen sus emisiones más de lo comprometido venden los créditos de emisiones que les sobran a los países que no cumplan con sus objetivos.

Por otro lado el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) "consiste en la realización de proyectos en países en desarrollo, que generen un ahorro de emisiones adicional al que se hubiera producido en el supuesto de haber empleado tecnología convencional, o no haber incentivado la capacidad de absorción de las masas forestales" (ICEX, 2011). Las reducciones de emisiones se convierten en bonos de carbono que pueden ser comercializadas y adquiridas por países o empresas en los países ricos para ayudar a cumplir con sus compromisos de reducción en el Protocolo de Kioto. Además tenemos el Mecanismo de Aplicación Conjunta, que sigue el esquema de los MDL pero para proyectos en países desarrollados o con economías en transición. En la práctica, los receptores son fundamentalmente los países de Europa Central y del Este.

La efectividad de los mecanismos de flexibilidad para la reducción de emisiones ha sido puesta en duda en numerosas ocasiones. En el caso de los MDL, por ejemplo, consiguen reducciones de emisiones menores a las esperadas y recomendadas. Además existe una gran incertidumbre e inexactitud en el cálculo de las emisiones ahorradas. Se frenan cambios estructurales en los países industrializados al trasladar la reducción de emisiones a los países del Sur, en los que a menudo se crean efectos perversos como incentivos para no implementar políticas regulatorias estrictas pues sólo pueden ser contabilizados aquellos proyectos que van más allá de la legislación en vigor (Ortega, M, 2009b). El propio Banco Mundial (BM), promotor y financiador de proyectos MDL, ha reconocido que el mecanismo no funciona perfectamente y que no está teniendo los resultados esperados (Gerebizza, E. 2011)

Por lo que refiere a los Mercados de Carbono, es importante destacar la aportación de recursos públicos a la multiplicidad de Fondos de Carbono que se han creado para facilitar el intercambio de créditos de carbono generados a partir de proyectos de MDL y Aplicación Conjunta. Estos fondos, generalmente gestionados desde un organismo multilateral, compran créditos de carbono de los países empobrecidos y en transición en nombre de los contribuyentes al fondo, sean instituciones públicas o empresas privadas, que pueden compensar así sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

El BM es uno de los principales agentes en este sentido, gestionando una docena de fondos de carbono y otras facilidades relacionadas por valor de 2.400 millones de dólares y con más de 200 proyectos activos en 2010. El BM se ha convertido a través de estos Fondos de Carbono en un catalizador y facilitador de los mercados de carbono. Existen otros Fondos similares, tanto en organismos multilaterales como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otros Bancos de Desarrollo Regionales, como en Instituciones Financieras de Desarrollo, o, a nivel bilateral, iniciativas Público-Privadas como el Fondo de Carbono para la Empresa Española FC2E, gestionado por el Instituto de Crédito Oficial y el Banco Santander.

La financiación que surge de los Mercados de Carbono llega en proporciones muy pequeñas a los países más empobrecidos y resulta altamente volátil y especulativa. Se trata además de mecanismos poco transparentes y en los que raramente se cuenta con las comunidades para la definición de los proyectos que generan los créditos de carbono. Finalmente, se han probado "poco efectivos en el objetivo de reducir las emisiones a la vez que generar resultados positivos en desarrollo en los países del Sur" (Horton, A., y Fry T, 2011).

Financiación para mitigación y adaptación

En lo que refiere a los compromisos de Financiación del Cambio Climático a través de la denominada financiación inmediata o *Fast Start* (2010 – 2012) estos se ejecutan a través de una multiplicidad de instrumentos y mecanismos, tanto a nivel bilateral como multilateral, con el objetivo de financiar las necesidades en los países del Sur de adaptación, mitigación (incluyendo REED+), capacitación y transferencia y desarrollo de tecnología. Existen también, como en el caso de los Fondos de Carbono, una multiplicidad de fondos e instrumentos, en los que nuevamente el BM tiene un protagonismo importante.

De todos ellos destaca el Fondo para el Medio Ambiente Mundial – FMAM (Global Environmental Facility – GEF), establecido en 1991 por el BM como un programa piloto para asistir a la protección global del medioambiente y promover el desarrollo sostenible. En 1994 el GEF fue trasladado fuera del BM, pero esta institución permaneció como fondo fiduciario y como una de las tres instituciones que implementan los fondos, juntamente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Paralelamente destacamos los Fondos de Inversión Climática (CIF por sus siglas en inglés Climate Investment Funds) también gestionados por el BM, e implementados juntamente con otros Bancos regionales de Desarrollo (el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo). Fueron establecidos en 2008 con una aportación inicial de los donantes del Banco de más de 6 mil millones de dólares. Los principales fondos de inversión dentro de los CIF son el Fondo Estratégico del Clima (SCF), en el que encontramos el Programa Piloto de Resistencia al clima (PPCR), el Programa de Inversión Forestal o el Programa de Escala de Energías Renovables, y el Fondo de Tecnologías Limpias (CTF). El BM gestiona también el Fondo de Adaptación (AF) de Naciones Unidas, del cual es fiduciario (es decir, tiene en sus arcas el dinero de dicho fondo y gestiona y desembolsa los fondos según las reglas que prescribe la junta del AF, ante la cual el Banco es responsable).

Además, otros organismos multilaterales han creado sus propios Fondos de lucha contra el Cambio Climático que actualmente gestionan recursos *Fast Start*, como el BEI o los Bancos de desarrollo regionales, entre otros organismos. Todos ellos ofrecen a los países más industrializados la posibilidad de canalizar a través de los mismos los compromisos de financiación inmediata o *Fast Start*.

En cuanto a la financiación a largo plazo, partir de 2012, ésta se canalizará fundamentalmente a través del Fondo Verde para el Clima (GCF). El GCF será una institución independiente pero el BM se posiciona nuevamente como el gestor interino del fondo, funcionando bajo la guía de y respondiendo ante la Conferencia de las Partes (COP). El GCF se pone en marcha con el objetivo de convertirse en el principal mecanismo multilateral de financiación del clima en los países del Sur. Sin embargo, algunas voces alertan de que el Fondo Verde del Clima nace sin muchas perspectivas positivas. Los 100 mil millones de dólares que se han prometido no son más que eso, una promesa, sin compromisos concretos por parte de los países desarrollados. Los fondos se espera que vengan “del mercado de carbono (que está colapsando), de la inversión privada, de créditos (que habrá que pagar) y de los propios países en desarrollo” (Solon, P, 2011).

Especial mención requieren los fondos para Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+), que dentro del marco de los proyectos de mitigación, está atrayendo la atención y los fondos de donantes como Noruega, Francia o España, a pesar de las críticas que ha recibido desde algunos sectores de la sociedad civil. El enfoque REDD+ significa una mayor mercantilización de los recursos forestales, con importantes riesgos para las comunidades indígenas (Plataforma No REDD, 2011). Estos conflictos se agudizan por el hecho de que “en numerosos casos no se reconoce debidamente los derechos sobre la tierra de los pueblos que habitan en el bosque o se relacionan con él, a pesar de que éstos han sido sus verdaderos guardianes” (Núñez,R. 2011). Las mujeres, con menor acceso a títulos de

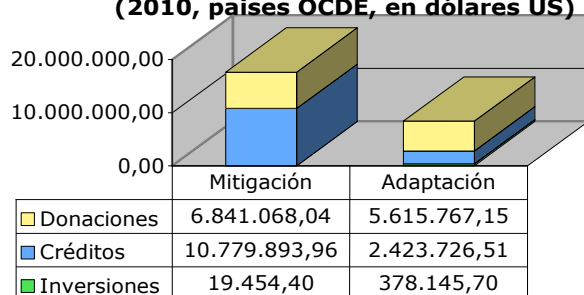
tierra, son especialmente perjudicadas por esquemas como REDD+. Por otro lado, las dificultades de medición y monitoreo de las emisiones ahorradas en los proyectos bajo el enfoque REDD+, han sido también apuntadas por los críticos a éste. Finalmente, REDD+ deja la puerta abierta para que proyectos de silvicultura en monocultivo (Carbon Trade Watch, 2011) reciban apoyo de fondos de lucha contra el cambio climático, ignorando claramente las causas de la deforestación y la degradación de los bosques.

Principios de la financiación climática

Según el plan de acción de la CMNUCC, definido en Bali en 2007, la financiación para el cambio climático debe ser adecuada, sustentable, previsible y nueva o adicional.

La financiación debe de ser por tanto adecuada a las necesidades de los países y comunidades receptoras, en base a los planes de acción que se desarrollen en cada lugar. La adecuación de los fondos se debe considerar también en cuanto a la forma en como se desembolsan. En este sentido es importante destacar que buena parte de la financiación al clima es reembolsable, es decir, en forma de créditos o inversiones que, con posterioridad retornaran al país "donante" con sus respectivos intereses o rentabilidad. Así, según los datos publicados en marzo de 2012 por la OCDE, el 61% de los recursos desembolsados por los países donantes en el marco de la Ayuda Oficial al Desarrollo con destino a proyectos de mitigación se han atorgado en forma de créditos, así como un 28,8% de los recursos desembolsados para adaptación.

Grafico 1. Financiación al cambio climático en la AOD (2010, países OCDE, en dólares US)



Fuente. Elaboración propia a partir de las Estadísticas del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Además, fuera de la AOD, organismos como la Corporación Financiera Internacional (CFI) del BM, el BEI o las Instituciones Financieras de Desarrollo europeas, utilizan básicamente instrumentos de crédito e inversión, especialmente desembolsados a través de intermediarios financieros, para canalizar la financiación para el cambio climático.

Hay que tener en cuenta que la deuda que se genera con estos créditos debería ser considerada como ilegítima, generada para afrontar unos impactos, los del cambio climático, cuya principal responsabilidad recae en los países del Norte. Endeudar a los países del Sur para que puedan hacer frente a una problemática generada desde el Norte "contribuye a agudizar la ya de por sí difícil situación de endeudamiento en muchos países del Sur, agravada en algunos casos por la crisis financiera global. Un endeudamiento que tiene repercusiones sobre los sectores más débiles de la sociedad, especialmente las mujeres, por los recortes presupuestarios que implican reducción o eliminación de servicios sociales que acaban siendo asumidos por las familias y, particularmente, por las mujeres" (Schalatek, L. 2010).

Es importante recordar aquí que no se trata de "ayudar" al Sur a afrontar los retos del Cambio Climático, sino de asumir las responsabilidades diferenciadas de los países industrializados, y ofrecer "compensaciones" por los impactos producidos más allá de sus fronteras. Según los argumentos de los países menos contaminantes y los economistas ecológicos, dichas compensaciones pueden considerarse como el pago de una deuda climática, o deuda ecológica, adquirida por los países más industrializados a lo largo de la historia y en el presente. Hay que considerar además el esfuerzo que realizan los países empobrecidos asumiendo compromisos

de reducción de sus emisiones, más allá de lo que permiten los fondos comprometidos por el Norte, para poder así responder de una forma justa a su responsabilidad futura.

Estos fondos deberían ser, además, adicionales a los compromisos de AOD y a otros flujos pre-existentes. A pesar que la cuestión de la adicionalidad es un tema clave en las demandas de la sociedad civil, ésta no ha sido regulada en las últimas negociaciones del Clima. El Acuerdo de Copenhague, si bien recoge el concepto de "financiación adicional"², no lo regula, de manera que se torna imposible hacer operativo el concepto. Éste es un debate abierto incluso en los países del Sur. Dichos países buscan sinergias entre las políticas de desarrollo y las de adaptación y mitigación del cambio climático, proyectos integrados en los que la mitigación es un beneficio adicional y aumentar la capacidad de adaptación un requisito. En estos casos, es difícil valorar el criterio de adicionalidad, a pesar que su demanda sea indispensable para mantener los recursos hacia la lucha contra la pobreza mientras se destinan nuevos recursos para la lucha contra el cambio climático, asumiendo así la responsabilidad histórica diferenciada de los países más industrializados y contaminantes. (Fresnillo, I, Gómez, D., 2011). Según los últimos datos publicados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en 2010 el total de AOD desembolsada por los miembros de la OCDE relacionada con el cambio climático fue de 22.900 millones de dólares, representando un 15% del total de la AOD (Clapp, C. et al, 2012).

Además, hay que prestar atención también a las condiciones que puedan venir con los fondos. En este sentido es importante destacar que muchos de los fondos ofrecidos acaban ligados a la participación de empresas de los países "donantes" para la ejecución del proyecto.

Al igual que en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, la financiación del clima ha captado la atención del sector privado empresarial. El peligro es que el impacto en la reducción de emisiones o en la efectiva adaptación a las consecuencias del Cambio Climático queden en segundo plano ante lo suculento del pastel. La revista *The Economist* dedicaba justo antes de la Conferencia de la Partes COP16 en Cancún (2010) su portada al negocio que puede suponer la adaptación "como los gobiernos no se ponen de acuerdo para atacar las causas, centrémonos en combatir sus consecuencias, y ganemos dinero haciéndolo"³.

Finalmente es clave tener en cuenta que una parte importante de los fondos comprometidos, especialmente a partir de 2012, se espera que surjan de la iniciativa privada, mientras que las instituciones públicas deben aportar tan sólo entre el 20 y el 50 % de los fondos de largo plazo. En este sentido se espera que "utilizando intermediarios financieros, entre 25 y 43 mil millones de euros de fondos públicos, junto con 22 a 35 mil millones de euros de flujos de los mercados de carbono, podrían conseguir atraer entre 72 y 144 mil millones de euros de flujos privados desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo" (Eurodad, 2012). El BM, a través de su brazo del sector privado, la CFI, es uno de los principales defensores de esta idea, argumentando que una de los valores adicionales de la institución para gestionar los fondos de climáticos es precisamente la capacidad de recaudar financiación del sector privado y los mercados financieros para inversiones en operaciones de adaptación y mitigación (Gerebizza, E, 2011). Sin embargo, esta propuesta dejaría buena parte de la responsabilidad en manos de la voluntariedad de empresas e inversores, y en definitiva de los resultados que estas vayan obteniendo en las inversiones en negocios vinculados en el Cambio Climático, sea en mercados de carbono o en proyectos vinculados con adaptación o mitigación.

2.3 ¿Qué falta y qué sobra en los fondos para el clima?

Ya en 2009, a las puertas de la Cumbre de Copenhague, más de 300 organizaciones de todo el mundo reclamaban un Fondo Global del Clima, que gestionara la financiación para el cambio climático que fuese "pública, adicional, substancial, obligatoria y automática"⁴. En lugar de ello las sucesivas cumbres de Copenhague, Cancún y Durban (COP 15, 16 y 17 respectivamente) han dibujado una arquitectura para las finanzas del clima con gran protagonismo del sector privado y los mercados, con aportaciones voluntarias, insuficientes y altamente volátiles. Si bien hay una serie de compromisos alrededor de la financiación hasta 2012 (que podrían estar

en peligro a raíz de la crisis económica, en especial en Europa), no existen compromisos explícitos para llegar a los 100 mil millones de dólares en 2020.

Además, las respuestas dadas hasta ahora no hacen más que "reinventar y relegitimar el mismo sistema y las mismas instituciones que han sido en gran parte responsables de esta crisis" (Jubileo Sur, 2010). Una de las principales críticas por parte de un gran número de organizaciones sociales es el gran protagonismo del BM y los bancos regionales de desarrollo en políticas, proyectos y programas relacionados con el cambio climático, y específicamente en la gestión de los fondos para el clima.

Concretamente el BM tiene una larga historia, y un importante presente, en financiación de proyectos con alto impacto ambiental y en el cambio climático, lo que pone en duda su coherencia de políticas. "El BM tiene un largo historial de dañar los derechos humanos y la integridad ecológica. Tan solo en 2010 superó su record de financiación a proyectos de combustibles fósiles, con 6.300 millones de dólares, con un incremento del 138% respecto al año previo. Una institución que activamente promueve las causas del calentamiento global no debería tener ningún papel en la financiación global del cambio climático" (World Bank out of Climate, 2010). Aceptar la visión del BM sobre la lucha contra el Cambio Climático significa que los costes de adaptación y mitigación serán cubiertos por inversiones especulativas, a través de mercados de carbono e instrumentos de inversión gestionados por intermediarios financieros, y que beneficien al sector privado lucrativo de las grandes empresas (Gerebizza, E, 2011 y Pereira, J., 2012). En este sentido, los fondos deberían servir las necesidades de las poblaciones más afectadas en los países empobrecidos. Sin embargo, mientras se asegura el papel del sector privado, se deja fuera en muchos casos a pueblos originarios, movimientos populares y comunidades locales del diseño, aprobación, gestión y control de dichos fondos (Jubileo Sur, 2010).

En este sentido, la gobernabilidad y participación en los fondos del clima es una cuestión clave. Más allá de la obligatoriedad (a menudo ignorada) de procesos de consulta informada para la implementación de proyectos de mitigación y adaptación, resulta urgente la integración, de forma sistemática, de la equidad de género, la participación de las minorías étnicas, comunidades y organizaciones sociales en los órganos de gobierno y decisión de los fondos del clima, incluido el nuevo Fondo Verde del Clima.

Resulta especialmente grave que las mujeres hayan sido excluidas de forma general de la definición de las políticas y programas de financiación al cambio climático" (Schalatek, L. 2010). Si bien los Acuerdos de Cancún reconocen que la paridad de género y la participación efectiva de la mujer son importantes en todos los aspectos del cambio climático, la realidad es que las consideraciones de género son por el momento tan sólo un elemento adicional y marginal en los fondos específicos para el clima. De hecho, "aquellas intervenciones que ignoren las implicaciones de género no harán sino reforzar las dimensiones diferenciales de la vulnerabilidad de género" (Adger, W.N., et al, 2007).

Una perspectiva de transversalidad de género no se puede concentrar únicamente en el papel de víctima de las mujeres, sino también como "agentes de cambio en la lucha contra el cambio climático" (Schalatek, L. 2010). El papel de la mujer en la agricultura familiar a pequeña escala, por ejemplo, la sitúa en un lugar privilegiado para ser fuerza de cambio frente al cambio climático, pues "La agricultura a pequeña escala no solo mejora la seguridad y soberanía alimentaria sino que además ayuda a combatir el cambio climático al enfrentar las dos principales causas de las emisiones de gases de efecto invernadero: el transporte de alimentos a lo largo de grandes distancias y la agricultura industrial"⁵.

Instituciones como el BM, han definido ya la equidad de género como un elemento transversal en todas sus operaciones, afectando también la gestión de los fondos climáticos. El Plan de Acción de Género del BM se desarrolla bajo una lectura de la justicia de género como *smarteconomics*. Bajo esta perspectiva se pretende usar los mercados para las mujeres, es decir, insertar a las mujeres en la lógica de producción y laboral del sistema capitalista, facilitando su acceso a los mercados de trabajo formales, al crédito, a la titularidad de la tierra

y a la producción agrícola. Pero esta perspectiva considera las mujeres como actores económicos exclusivamente en el mercado laboral y productivo monetarizado, ignorando, por ejemplo, su aportación a la economía a través de las tareas reproductivas y de cuidado, o productivas no remuneradas, y no “aspira a una transformación sistémica y, por tanto, a un cambio de los accesos existentes al poder y a los recursos, lo que sería necesario precisamente para superar el cambio climático” (Schalatek, L. 2010).

Otro tema a tener en cuenta es la escala de los proyectos que se financian con los fondos del clima. Un reciente estudio revelaba que de 189 créditos atorgados por el CFI para cambio climático, tan sólo 2 eran inferiores a un millón de dólares (Pereira, J., 2012). Este esquema de financiación de grandes proyectos, se repite en otros fondos climáticos, dificultando el acceso a dichos fondos a las comunidades y, en especial, a las mujeres.

En este sentido, desde algunos sectores se ha criticado que “los esfuerzos están más enfocados en como lucrar del cambio climático que en llegar a la raíz de las causas de la crisis y la creación de un nuevo sistema. Falsas soluciones, como el mercado de carbono, los agrocombustibles, hidroeléctricas, carbón y energía nuclear, son cada vez más promovidas” (Jubileo Sur, 2010). Ante ello, reclaman un cambio de sistema económico, que realmente supere las causas del Cambio Climático. Pero mientras tanto, se exige unos mínimos en la arquitectura financiera del cambio climático que incluya el reconocimiento de la responsabilidad histórica y la deuda climática, una financiación pública sustancial, obligatoria y automática de los países desarrollados, así como una gobernanza representativa y equitativa.

3. ¿Qué papel juega el Estado español en la financiación del cambio climático?

El Estado español ha asumido una serie de compromisos, no sólo en materia de reducción de emisiones, sino también de transferencia de “recursos financieros nuevos y adicionales para el cumplimiento de este compromiso, teniendo en cuenta que las prioridades esenciales han de ser el desarrollo económico y social y la lucha contra la pobreza” (Quinta Comunicación Nacional de España a la CMNUCC). Dicha transferencia se realiza sobretodo a través de la cooperación bilateral y multilateral, integrándose el Cambio Climático como una prioridad sectorial del Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), pero también con la aportación de fondos públicos a través de mecanismos de flexibilidad, tanto de comercio de emisiones como de apoyo a proyectos MDL.

Cuadro 2. Mecanismos de Comercio de Emisiones con apoyo de recursos financieros públicos - 2005 – 2010 (en millones de euros)

| Fondos de Carbono (BM) | | Fondos de Carbono (Otros Multilaterales y Bilaterales) | |
|--|---------------|--|---------------------|
| Fondo Español de Carbono (al BM) | 290 | Iniciativa Iberoamericana de Carbono de la Corporación Andina de Fomento CAF | 47 |
| Fondo de Biocarbono (BioFC) (al BM) | 14,1 | Fondo Multilateral de Créditos de Carbono del BEI y BERD (MCCF) | 60 |
| Fondo de Carbono para el Desarrollo de Comunidades (CDCF) (al BM) | 20 | Fondo de Carbono Asia Pacífico del BAD | 20,9 |
| Fondo de Carbono de la Facilidad del Partenariado de Carbono (CPF) (al BM) | 65 | InteractClimateChangeFacility (ICCF) – Fondo privado con aportación pública de DFI Europeas (COFIDES) - 2012 | 5 |
| | | Fondo de Carbono para la Empresa Española FC2E (ICO + Grupo Santander) - Bilateral Público-Privado | 100 |
| | 389,10 | | 232,87 |
| | | | TOTAL 621,97 |

Fuente. Elaboración propia a partir de datos publicados por ICEX. <http://www.icex.es/cambioclimatico/>

El gobierno español ha aportado en los últimos cinco años más de 600 millones de euros a diferentes Fondos de Carbono, principalmente gestionados por el BM (ver cuadro 2). Destaca

el hecho que el Gobierno español presenta dichos fondos como “una gran oportunidad a las empresas españolas para su desarrollo internacional”. Desde la página del Instituto de Comercio Exterior (ICEX) dedicada al Cambio Climático se destaca que “la generación de nuevos mercados, como los mercados de carbono, siempre trae la posibilidad de apertura de distintas líneas de negocio, en las que las empresas españolas pueden tener un papel fundamental”. Los apoyos con fondos públicos a dichos mercados de carbono se justifican porque éstos pueden “facilitar la inversión española en el exterior, la internacionalización de nuestras empresas y la penetración en nuevos mercados”⁶.

Complementariamente el Gobierno aporta financiación adicional a fondos de asistencia, estudios de viabilidad y consultaría en Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), de los que se pueden beneficiar las empresas españolas (ver cuadro 3). También se afirma en la página de la Oficina española de Cambio Climático que con los Créditos FAD (ahora FONPRODE) “se pueden destinar a financiar parte de proyectos de MDL”. El apoyo a proyectos MDL propuestos y/o ejecutados por empresas españolas puede surgir también desde el Instituto de Crédito Oficial (ICO), la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) (que ha creado un fondo de inversión en capital riesgo específico denominado FINCARBON, que financia proyectos MDL y AC a empresas españolas), CESCE (con una línea de póliza de inversión para riesgos en proyectos MDL) y desde el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (que ha firmado un Acuerdo con el Banco Centroamericano de Integración Económica para la financiación concesional de proyectos MDL en Centroamérica)⁷.

De hecho en 2009 el Gobierno español aprobó el “Plan de Impulso a la Internacionalización de la Economía Española en los Sectores Asociados al Cambio Climático”, con el que se busca “consolidar la presencia y mejorar la competitividad internacional de las empresas españolas en sectores de energías renovables y tecnologías avanzadas para la lucha contra el Cambio Climático, e identificar y desarrollar nuevas oportunidades de actuación de empresas españolas en el exterior”⁸. Así el Gobierno español pone al servicio de las empresas todo su arsenal de instrumentos de apoyo a la internacionalización de la empresa⁹ para cumplir con los compromisos de reducción de emisiones, apostando por los mecanismos de flexibilidad. Y las empresas españolas están dispuestas a aprovecharlo: “según un estudio de la Fundación Entorno, que se dedica a promover el desarrollo sostenible empresarial, el 74% de las compañías españolas ve el cambio climático como una oportunidad”¹⁰.

3.1 Financiación española de proyectos de adaptación y mitigación

El gobierno español viene dedicando una parte de los recursos de cooperación internacional a la lucha contra el Cambio Climático desde hace casi una década.

Cuadro 3. Aportaciones a Fondos Multilaterales 2005-2010 (en millones de euros)

| | | |
|---|--------------|---------------|
| Fondos de Inversión Climática – CIF (BM) | | 50,00 |
| Fondo de Tecnologías Limpias (CTF) (2010) | 50,00 | |
| Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM o GEF) | | 48,40 |
| Fondo Mundial para el Medio Ambiente (reposiciones 2006-2010 + 2010-2014) | 38,40 | |
| Fondo para los Países Menos Avanzados (gestionado x FMAM) (2005-2010) | 1,00 | |
| Fondo Especial de Cambio Climático (gestionado x FMAM) (2006-2010) | 9,00 | |
| Otros Fondos Multilaterales | | 354,76 |
| Facilidad del Partenariado de Energías Limpias (BAD) (2007) | 0,76 | |
| Iniciativa de Energía Sostenible (BERD) (2007-2008) | 4,00 | |
| Fondo español ODM PNUD – “Medioambiente y cambio climático” (2006) | 65,00 | |
| Facilidad Financiera para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria en FIDA | 285,00 | |
| Fondos de Consultoría | | 23,92 |
| Fondo CF Assist (BM) (2005-2009) | 6,20 | |
| Fondo de Desarrollo de los Activos de Carbono (BM) (2008) | 5,00 | |
| Fondo de Preparación de la Facilidad del Partenariado Forestal de Carbono (BM) (2008) | 5,00 | |
| Iniciativa Energía sostenible y Cambio Climático (BID) (2008-2009) | 6,96 | |
| Facilidad de Apoyo Técnico de la Iniciativa de Mercados de Carbono (BAD) (2008) | 0,76 | |
| | TOTAL | 477,08 |

Fuente. Elaboración propia a partir de datos publicados por ICEX. <http://www.icex.es/cambioclimatico/>

Además, el Gobierno español se ha comprometido, en el marco de la iniciativa FastStart a aportar hasta 375 millones de euros para el período 2010-2012, de los que ya se han aportado 234.8 millones de euros (Noviembre 2011), principalmente a través de organismos multilaterales. Dichas aportaciones contabilizan como AOD, y se han desembolsado principalmente a través de FAD en 2010 y FONPRODE en 2011.

Cuadro 4. Aportaciones a Iniciativa FastStart 2010 -2012 (en millones de euros)**

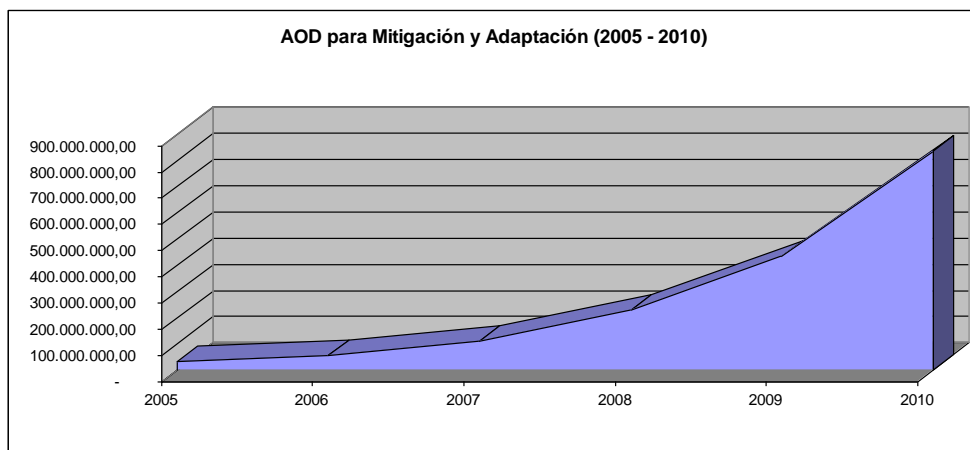
| | | |
|--|--------------|---------------|
| Fondos de Inversión Climática – CIF (BM) | | 23,00 |
| Fondo Estratégico del Clima (SCF) – Programa Inversión Forestal | 10,00 | |
| Fondo Estratégico del Clima (SCF) – Programa de Escala de Energías renovable | 3,00 | |
| Fondo Estratégico del Clima (SCF) – Programa Piloto de Resistencia al Clima | 10,00 | |
| Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM o GEF) | | 78,50 |
| Fondo de Adaptación (gestionado x FMAM) | 45,00 | |
| GEF - AfricaSustainableForestryFund | 16,50 | |
| GEF Trust Fund | 13,00 | |
| SpecialClimateChangeFund (GEF) | 4,00 | |
| Otros Fondos Multilaterales | | 132,87 |
| Programa UN-REDD | 1,97 | |
| Facilityfor Euro-MediterraneanInvestment and Partnership (FEMIP) (BEI) | 100,00 | |
| Fondo de cofinanciación para cambio climático y desarrollo rural (BID) | 28,00 | |
| Global FacilityforDisasterReduction and Recovery (GFDRR) | 2,90 | |
| | TOTAL | 234,37 |

** Aportaciones realizadas en 2010 y 2011, para el período 2010 - 2012

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de http://www.faststartfinance.org/contributing_country/spain

Complementando las aportaciones a los fondos multilaterales en el marco de los compromisos FastStart, el Gobierno español financia a través de la cooperación bilateral, tanto de forma directa desde la AECID como descentralizada por las administraciones locales y autonómicas, y a través de ONG, proyectos de adaptación y mitigación. Esta financiación se ha ido incrementando a lo largo de los últimos años, desde los poco más de 35 millones de euros en 2005 hasta los más de 835 millones de euros para adaptación y mitigación en 2010.

Grafico 2. Evolución AOD para Mitigación y Adaptación (2005 – 2010)

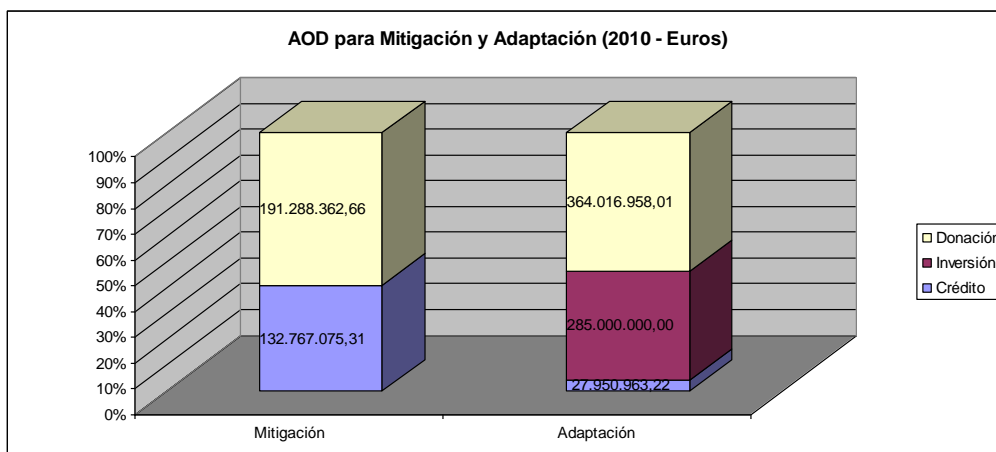


Fuente. Elaboración propia a partir de Quinta Comunicación Nacional de España a la CMNUCC (2005 a 2007) y Estadísticas del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

En este aumento han contribuido las nuevas normas de contabilización aplicadas por el CAD de la OCDE, que desde 2009 incluyen los proyectos de adaptación. Además en 2010 se incluye una aportación reembolsable, en forma de inversión, a la Facilidad Financiera para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria en el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) de 285 millones de euros.

Por otro lado, el Gobierno español ha optado en numerosas ocasiones por la cooperación reembolsable para la lucha contra el cambio climático. Así, en 2010 un 41% de los recursos aportados para mitigación fueron en forma de crédito, y un 46% de los recursos para adaptación en forma de crédito o inversión.

Grafico 3. Distribución AOD para Mitigación y Adaptación (2010)



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del CAD de la OCDE

Es también destacable la operación aprobada el pasado 21 de octubre de 2011¹¹ (no incluida en los datos anteriores) por valor de 300 millones de euros para inversiones en agua y saneamiento, energías renovables, eficiencia energética y cambio climático, apoyo a las PYMES y la creación de empleo en el Norte de África, a través del BEI. Se trata de una operación de carácter reembolsable, cuyo componente destinado a promover la eficiencia energética y las energías renovables se contabilizará como contribución Española al *Fast Start*. Son fondos claramente no adicionales a los comprometidos para la lucha contra la pobreza, ya que en 2011 el Gobierno español sub-ejecutó el presupuesto aprobado para cooperación financiera. No deja de sorprender también el vehículo utilizado, si tenemos en cuenta las denuncias por

parte de la sociedad civil a las actuaciones del BEI fuera de Europa por corrupción, por su implicación en procesos de privatización de servicios sociales básicos como el acceso al agua, por su recurrente financiación de industrias extractivas y, en especial, por su pobre actuación en las políticas de Cambio Climático (Fresnillo, I., Gómez-Olivé, D., 2011).

Por otro lado, de 2007 a 2009 tan sólo el 23% de los proyectos de mitigación que recibieron financiación de AOD española incorporan la perspectiva de género, mientras que en 2010 el 17,9% de los proyectos de mitigación y el 36,8% de los proyectos de adaptación incorporan alguna medida para la equidad y justicia de género (OCDE, 2012). Además, al destinar buena parte de los recursos de forma de crédito, con un impacto negativo sobre las mujeres por el efecto del endeudamiento, y/o a través de mecanismos multilaterales que no incorporan la perspectiva de género, el Gobierno español está ignorando la necesidad de incorporar a las mujeres y la justicia de género en el centro de las políticas de cambio climático.

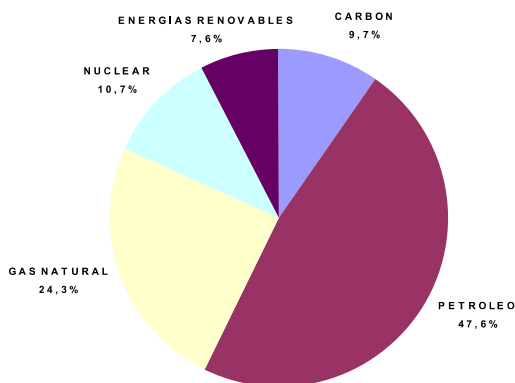
Finalmente, más allá de la contribución financiera a la lucha contra el Cambio Climático en los países del Sur, el Estado español debería mantener una coherencia en otros ámbitos, eliminando, por ejemplo, en el marco de la AOD y fuera de ésta, el apoyo directo o indirecto a combustibles fósiles y otras industrias contaminantes o dejando de fomentar un modelo de producción, distribución y consumo basado en un elevado consumo energético.

4. La otra cara de la moneda: el Estado español contra el cambio climático

En el análisis del cumplimiento de los compromisos en la lucha contra el cambio climático no se puede considerar tan sólo las promesas de financiación hacia otros países menos contaminantes, sino también hasta que punto el Estado español está haciendo sus deberes en casa a nivel de reducción de emisiones. Así, las emisiones GEI en España han seguido una tendencia de crecimiento sostenido desde 1990 y hasta 2005. Sin embargo, desde 2005 el nivel de emisiones permanece constante, y acaba cayendo significativamente en 2008 y 2009, en buena parte, debido a la crisis económica.

El 84% de las emisiones del Estado están asociadas a la quema de combustibles fósiles para satisfacer el consumo de energía. Una tercera parte de esta energía se utiliza en el sector del transporte. El año 2008, el 74% de la energía primaria consumida en el Estado provenía del exterior. Y aunque se esperaba una mejora en el grado de auto-abastecimiento, gracias a un incremento de los fondos renovables, el petróleo y la creciente presencia del gas natural siguen siendo indiscutiblemente los protagonistas en la estructura de consumo de energía primaria en el país.

Grafico 4. Consumo de energía primaria por Fuentes para 2008



Fuente: Quinta Comunicación Nacional de España a la CMNUCC.

El primer compromiso vinculante de España para reducir las emisiones llega con el Protocolo de Kioto. Éste obliga al Estado a limitar el crecimiento de sus emisiones al 15% respecto al año base (nivel estimado de emisiones de 1990) para el período 2008-2012, mientras la Unión

Europea estaría comprometida con una reducción del 8% respecto en 1990 como media. El Protocolo queda ratificado en el año 2005, sin embargo, las emisiones antes de la crisis, habían crecido más del 50%. Esta diferencia entre emisiones reales y el compromiso de Kioto pasa a ser la más notable dentro de la Unión Europea.

Entonces el Estado inicia una política agresiva de compensación de emisiones - adquirir derechos de emisión de otros países europeos o mediante los mecanismos de flexibilidad que permiten adquirir derechos de emisión a cambio de inversiones adicionales en proyectos de reducción de emisiones en países empobrecidos (MDL y Fondos de Carbono).

Esta política permite que el Estado esté más cerca de su objetivo en el marco de Kioto, mientras sus emisiones nacionales no se reducen ni mejora la intensidad de carbono de su economía. El objetivo del Gobierno estatal pasa a limitar el crecimiento de las emisiones al nivel de 37% por encima del nivel de 1990. A finales de 2007, se aprueba la Estrategia de Cambio Climático y Energía Limpia (EECCCEL), y seguidamente, el Plan de Medidas Urgentes, para intentar reconducir la tendencia ascendente de la huella doméstica. Estas estrategias marco acompañan y, en buena parte, se materializan a través de políticas y acciones a nivel autonómico y local. El foco de atención de las políticas climáticas pasa a ser para los sectores difusos, como el transporte, la agricultura, los residuos y la industria no intensiva en energía. Sin embargo, no existe una política consistente en todo el Estado y a todos los niveles administrativos.

Por el contrario, los sectores energético e industrial intensivo en energía quedan sometidos al Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión. La efectividad de este instrumento se ve comprometida por la falta de ambición en el establecimiento de las cuotas de emisiones, en el Estado, y en general, en la Unión Europea. La falta de demanda de créditos, hace que el precio del derecho de emitir CO₂ caiga y en consecuencia, muera con el incentivo para la inversión en mejoras de la eficiencia y cambios de combustibles. En el periodo 2008-2012, el Estado reduce significativamente las cuotas de emisiones de estos sectores. No obstante, la reducción es casi exclusiva para el sector de generación eléctrica que tiene la posibilidad de pasar el coste del CO₂ a su cliente final sin la necesidad de llevar a cabo cambios estructurales en el sector que permitan reducir la dependencia del crudo.

A inicios de 2012, aún no ha quedado establecido un objetivo de reducción global de las emisiones para el Estado en el contexto del Protocolo de Kyoto - al igual que tampoco se ha establecido un nuevo marco internacional de lucha contra el cambio climático que incluya a todos los países. La Unión Europea por su parte, aprobó en 2010 una reducción bilateral del 20% para el año 2020 respecto al año 1990, y ha fijado objetivos cuantitativos de reducción de las emisiones de los sectores difusos a nivel de Estados Miembro. El Estado español queda comprometido a reducir 10% sus emisiones difusas para el 2020.

A todo ello hay que añadir la enorme huella ecológica de la economía española. De hecho, a finales de abril de 2012, el Estado español ha acabado ya con su presupuesto ecológico del año. Es decir, a pesar de la actual crisis económica, en menos de un tercio del año estamos consumiendo más recursos de los que el sistema ecológico del territorio español puede producir y estamos emitiendo más emisiones GEI de las que los sistemas naturales pueden absorber, de acuerdo con los cálculos de la *New Economics Foundation* (NEF). El actual nivel de consumo del Estado es 3,25 veces mayor a su biocapacidad y, por tanto, seguimos acumulando deuda ecológica¹².

5. Conclusiones

En términos generales, y por lo que respecta al análisis cuantitativo, podemos afirmar que el Gobierno ha está cumpliendo hasta el momento con las promesas en materia de fondos para adaptación y mitigación¹³. Sin embargo, el Estado español se queda muy por debajo de los compromisos de reducción de emisiones GEI en el territorio español, intentando compensarlo a través de los mecanismos de flexibilidad (mercados de carbono a través de fondos en

multilaterales y apoyo a MDL). Vivimos por encima de nuestras posibilidades en cuanto a emisiones de CO2 y consumo de recursos naturales, manteniendo e incrementando deuda climática y ecológica con el Sur que estamos lejos de restituir plenamente.

En cuanto a la financiación para adaptación y mitigación, se priorizan desde el Gobierno español aquellos fondos gestionados por intermediarios como el BM u otros organismos multilaterales como el BEI, que distan mucho de ser los canales más adecuados para la lucha contra el cambio climático, especialmente por la falta de coherencia de políticas en su seno. También hay que tener en cuenta la falta de democracia interna y participación en el seno de dichos organismos, lo que dificulta que realmente se dirijan los fondos hacia quienes más lo necesitan y, especialmente, en la forma y destino en qué se necesitan dichos fondos.

Es especialmente destacable la falta de compromiso e iniciativas para asegurar la correcta participación de la mujer en la definición y como beneficiaria de dichos fondos. Como se ha visto, la lucha contra el cambio climático, y su financiación, sin tener en cuenta el papel de la mujer, no sólo será menos eficiente, sino que será también profundamente injusta.

Por otro lado, aunque parece ser que se están cumpliendo los compromisos de financiación de cambio climático, al menos hasta 2011, es importante destacar que la mayoría de dichos fondos no son adicionales. Se reciclan los compromisos de AOD, destinando parte de los recursos ya comprometidos a la lucha contra el cambio climático.

Por lo que respecta a la forma que adopta la financiación al cambio climático, se hace un uso importante de instrumentos reembolsables, como el crédito e instrumentos de inversión, a menudo ligados o de forma que se facilita la participación de empresas de los países donantes. En este sentido, se usa la lucha contra el cambio climático para favorecer las empresas españolas y de otros países donantes a través de estrategias de internacionalización vinculadas a fondos climáticos.

En definitiva, a pesar de los avances, sobretodo cuantitativos, en materia de financiación para el cambio climático, queda mucho por hacer para conseguir una verdadera restitución de las deudas climáticas y ecológicas con los pueblos del Sur.

Bibliografía

Adger, W.N., S. Agrawala, M.M.Q. Mirza, C. Conde, K. O'Brien, J. Pulhin, R. Pulwarty, B. Smit and K. Takahashi, 2007: Assessment of adaptation practices, options, constraints and capacity. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 717-743. <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-chapter17.pdf>

Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales Contra REDD y por la Vida (2012) Pueblos Indígenas hacen un llamado por una Moratoria sobre REDD+ . Enero de 2012. <http://rio20.net/documentos/pueblos-indigenas-hacen-un-llamado-por-una-moratoria-sobre-redd>

Arend, E., Lowman, S. (2011) Governing Climate Funds. What will work for Women?. Gender Action. Setembre de 2011. <http://www.genderaction.org/publications/11/climate-funds-for-women.pdf>

Bretón Woods Project (2011) ¿Irrecuperables? El Banco Mundial cabildea por los mercados de carbono. Boletín BWP. Diciembre 2011 <http://www.brettonwoodsproject.org/art-569339>

Carbon Trade Watch (2011) Argumentos clave en contra del esquema de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal (REDD+). Junio 2010
http://www.carbontradewatch.org/downloads/publications/REDD_key_arguments-ES.pdf

Clapp, C., Ellis, J, Benn, J., Corfee-Morlot, J. - OECD (2012) Tracking climate finance: what and how? OECD – International Energy Agency, 2012 <http://www.oecd.org/env/cc/CCXG>

Coalición Clima (2011) Posicionamiento para la coop17. Coalición Clima, Noviembre de 2011.

Fresnillo, I, Gómez,D. (2011) La cooperación financiera en España ¿hacia un nuevo paradigma de desarrollo? Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España y Plataforma 2015 y Más. Diciembre de 2011

Gerebizza, E. (2011) Can financial markets solve the climate crisis? Unpacking the false solutions proposed by the World Bank. Campagna per la riforma della Banca Mondiale. Marzo de 2012

Honkaniemi, N. (2011) Storm on the horizon? Why World Bank Climate Investment Funds could do more harm than good. Eurodad. Febrero de 2011
<http://eurodad.org/?p=4395&lang=es>

Horton, A., y Fry T (2011) The role of the World Bank in carbon finance. Bretton Woods Project. Enero de 2011. <http://www.brettonwoodsproject.org/art-567401>

Intermon Oxfam (2012) La Realidad de la Ayuda 2011. Intermon Oxfam. 2012.
<http://www.intermonoxfam.org/es/multimedia/video/realidad-de-ayuda-2012>

IPPC (2007) Cuarto Informe sobre Cambio Climático. Informe del Grupo de Trabajo II - Impacto, Adaptación y Vulnerabilidad - RT.4.7 Determinación de los costes de los impactos del cambio climático. http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/es/tssts-4-7.html

Jubileo Sur (2010) No más deudas: por los derechos humanos y derechos de la naturaleza. Jubileo Sur, 2010. <http://www.jubileosuramericas.org>

Khor, M. (2009) Bad signals from Europe on climate change. Third World Network – Global Trends. Septiembre 2010. <http://www.twinside.org.sg/title2/gtrends/gtrends267.htm>

Mainhardt-Gibbs, H. (2009) [World Bank energy sector lending: encouraging the world's addiction to fossil fuels](http://www.bicusa.org/en/Article.11033.aspx), Bank Information Center, Febrero de 2009
<http://www.bicusa.org/en/Article.11033.aspx>

Núñez, R. (2011) Atrapados en la "REDD". Los "pecados" del enfoque REDD+. Septiembre de 2011.
http://www.ecoportel.net/Temas_Especiales/Cambio_Climatico/Atrapados_en_la_REDD_.Los_pecados_del_enfoque_REDD

Oficina Española de Cambio Climático (2010) Quinta Comunicación Nacional de España a la CMNUCC. http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/publicaciones/5cn_tcm7-12456.pdf

Ortega, M. (2009) El cambio climático, un elemento de anticooperación ecológica Blog ODG – Diciembre de 2009. <http://bloc.odg.cat/?p=54>

Ortega, M. (2009b) Los mecanismos de compensación, el gran riesgo de Copenhague. Blog ODG – Diciembre de 2009. <http://bloc.odg.cat/?p=85>

Pereira, J. (2012) Cashing in on climate change? Assessing whether private funds can be leveraged to help the poorest countries respond to climate changes. Eurodad, Abril de 2012 <http://eurodad.org/?p=1345788>

Plataforma No REDD (2011) Carta Abierta dirigida a la Comunidad Donante Internacional expresando Preocupación acerca de la Desviación de Fondos Existentes para la Conservación de Bosques y Desarrollo hacia proyectos de REDD+. Octubre 2011. <http://www.wrm.org.uy/temas/REDD/CartaNoREDD.html>

Rohr, U. (2009) El género en la política climàtica. GenderCC – Women for Climate Justice. Noviembre de 2009

Solón, P. (2011) El Paquete de Durban: “Laisser faire, laisser passer” (dejar hacer, dejar pasar). Diciembre de 2011. <http://pablosolon.wordpress.com/2011/12/14/el-paquete-de-durban-laisser-faire-laisser-passer-dejar-hacer-dejar-pasar/>

Schalatek, L., y Nakhooda, S. (2011) Gender and climate finance Heinrich Boell Stiftung North America - Overseas Development Institute <http://www.climatefundsupdate.org/resources/finance-fundamentals>

Schalatek, L. (2010) Género y financiamiento para el Cambio Climático: doble transversalidad para un desarrollo sustentable. Heinrich Boell Stiftung. Agosto de 2010 <http://www.boell-latinoamerica.org/web/117-848.html>

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2011) Seguimiento PACI 1010. Noviembre de 2011. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Documents/111129%20Seg%20PACI%202010%20-%20Final.pdf>

World Bank out of Climate (2010) An Open Letter to the Governments Meeting at the 16th COP of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in Cancun. Diciembre de 2010. <http://www.worldbankoutofclimate.org/?p=29>

World Resources Institute (2011) Summary of Developed Country ‘Fast-Start’ Climate Finance Pledges. Noviembre de 2011 <http://www.wri.org/publication/summary-of-developed-country-fast-start-climate-finance-pledges>

Zacune, J. (2011) Banking on carbon markets. Counter Balance. Diciembre de 2011 <http://www.counterbalance-eib.org/wp-content/uploads/2011/12/BANKING-ON-CARBON-MARKETS.pdf>

Zuckerman, E. (2007) Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan. Gender Action, Enero 2007. <http://www.genderaction.org/publications.html>

Notas:

¹ <http://www.faststartfinance.org>

² “Los países en desarrollo recibirán una financiación mayor, nueva y adicional, previsible y adecuada (...). Los países desarrollados se comprometen colectivamente a suministrar recursos nuevos y adicionales (...) con una distribución equilibrada entre la adaptación y la mitigación” Acuerdo de Copenhague, punto 8, 18 de Diciembre de 2009.

<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf>

³ “[Combatir el calentamiento es negocio](http://www.publico.es/ciencias/350666/combatar-el-calentamiento-es-negocio)” Público, 8 de diciembre de 2010.

<http://www.publico.es/ciencias/350666/combatar-el-calentamiento-es-negocio>

⁴ Manifiesto “Hacia un Fondo Global contra el Cambio Climático”, diciembre de 2008

<http://www.choike.org/campaigns/camp.php?3>

⁵ Nota de prensa “Negociaciones de clima: Necesitamos agricultura campesina, sustentable y a pequeña escala para enfriar el planeta” Amigos de la Tierra Internacional, diciembre de 2011.

<http://www.foei.org/es/media/archive/2011/negociaciones-de-clima-necesitamos-agricultura-sustentable-a-pequena-escala-y-agricultura-campesina-para-enfriar-el-planeta>

⁶<http://www.icex.es/cambioclimatico/>

⁷<http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mecanismos-de-flexibilidad-y-sumideros/politica-del-gobierno-espanol-en-materia-de-mecanismos-de-flexibilidad/default.aspx>

⁸http://www.webmedioambiente.com/mambfr/interes_amb/plan_impulso.pdf

⁹Ver Tarafa, G, Valls, M, Vargas M. (2012) Apoyo público a la internacionalización de la empresa, ODG, 2012.

¹⁰ “[Combatir el calentamiento es negocio](http://www.publico.es/ciencias/350666/combatar-el-calentamiento-es-negocio)”, Público, 8 de diciembre de 2010.

<http://www.publico.es/ciencias/350666/combatar-el-calentamiento-es-negocio>

¹¹ Referencia Consejo de Ministros del 21 de octubre de 2011, en:

http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2011/refc20111021.htm#Pagos

¹² “España entra en deuda ecológica el Día de la Tierra” La Vanguardia, 22 de abril de 2012

<http://www.lavanguardia.com/vida/20120422/54285113103/espana-deuda-ecologica-dia-tierra.html>

¹³ Aunque no disponemos de información sobre el uso de los beneficios por subasta de derechos de emisión y el compromiso de reinvertir una parte a políticas de cambio climático en el marco de la cooperación al desarrollo.