



LECCIONES DE EFECTIVIDAD MULTILATERAL

Un esfuerzo conjunto: la respuesta
multilateral ante el cambio climático
RESUMEN DEL INFORME

Este documento se publica bajo la responsabilidad de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN). MOPAN constituye un organismo independiente regido por un Comité de Dirección formado por representantes de todos y cada uno de sus países miembro y asistido por una Secretaría permanente. Esta Secretaría se ubica en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a la que se encuentra vinculada por sus normas y procedimientos administrativos, siendo independiente en términos de financiación y del contenido e implementación de su programa de trabajo.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Este documento incluye contenido procedente del informe de MOPAN: Pulling Together - The Multilateral Response to Climate Change [Un esfuerzo conjunto: la respuesta multilateral ante el cambio climático], Volumen 1-3, como parte de la Serie de estudios Lessons in Multilateral Effectiveness [Lecciones de efectividad multilateral].

© MOPAN 2021

CONTENIDOS DEL RESUMEN

El cambio climático es el principal reto de nuestra era	1
MOPAN examinó la respuesta climática de las organizaciones multilaterales	1
La respuesta tiene muchas facetas positivas	2
Sin embargo, la respuesta no está a la altura del reto: algunas áreas requieren aceleración	3
Área 1: Integración de la acción climática en las agendas nacionales de desarrollo 1	4
Área 2: Incremento del apoyo y la coordinación para desarrollar estrategias a largo plazo (ELP) de transformación de “ todo el gobierno” como base para unas contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) eficaces	4
Área 3: La creación de las condiciones para el necesario aumento masivo de las inversiones del sector privado en respuesta al cambio climático	6
Preguntas para una consulta detallada	7

RESUMEN DEL INFORME



La Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN, por sus siglas en inglés) es una red independiente de 21 países¹ que comparten un interés común por mejorar la eficacia del sistema multilateral.

MOPAN encargó este estudio analítico sobre la respuesta multilateral al cambio climático para consolidar sus bien establecidas evaluaciones de desempeño, añadiendo valor al ofrecer una contribución a su aprendizaje a nivel de sistema en lo concerniente a la respuesta multilateral contra el cambio climático. Este estudio es uno de los primeros de la serie Lessons in Multilateral Effectiveness [Lecciones de eficacia multilateral] llevada a cabo por MOPAN sobre un conjunto de temas clave en relación con el sistema multilateral.

El cambio climático es el principal reto de nuestra era

En la actualidad, el mundo no se encuentra en vías de limitar el calentamiento global con la reducción de 2 grados centígrados, ni tampoco está cerca del objetivo propuesto de 1,5 grados. La comunidad internacional adoptó el Acuerdo de París en 2015 durante la COP21 y los gobiernos firmaron la Agenda 2030 para un Desarrollo Sostenible junto con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluido el ODS 13 sobre el Cambio Climático, ese mismo año.

Pero la trayectoria actual respecto a las emisiones está muy lejos de cumplir los objetivos propuestos en París. La pandemia de la COVID-19 ha llevado a una reducción temporal en las emisiones globales de GEI, aunque las emisiones de carbono ya están recuperándose como consecuencia de la rápida respuesta ante esta crisis.² John Kerry, Enviado Presidencial Especial de EE. UU. para el Clima, considera la COP26 como la "última y mejor oportunidad de ser conscientes realmente" de la lucha contra el cambio climático.

MOPAN examinó la respuesta climática de las organizaciones multilaterales

La respuesta global contra el cambio climático necesita estar en consonancia con la magnitud del problema. Las Organizaciones Multilaterales (OM) y el Sistema Multilateral (SM) son socios clave en esta respuesta.

El objetivo de este estudio es revisar cómo responden normalmente las OM y el SM ante el cambio climático dentro del contexto del Acuerdo de París y el ODS 13 de cara a la próxima COP26. En concreto, este estudio proporciona información sobre la "dirección tomada" por parte de las OM y, a través de ellas, saber cómo actúa el SM, mostrando la forma en que las OM seleccionadas trabajan junto a los países para abordar el reto del cambio climático. El estudio también aporta lecciones clave y opciones en políticas a fin de acelerar la acción climática, mientras la comunidad internacional se prepara para la COP 26.

Este estudio supone un ejercicio de aprendizaje que trata las limitaciones y oportunidades a la hora de abordar el cambio climático al que se enfrentan las OM, los países, y el SM en sentido amplio. **No es una evaluación.** Su objetivo no es evaluar la eficacia de las OM con respecto a la alineación planteada en

1 A partir del 1 de octubre de 2021: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, República de Corea, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. La Unión Europea y Catar, actuaron de observadores.

2 Véase, por ejemplo, <https://www.nature.com/articles/s41558-020-0797-x>.

París, ni tampoco comparar el rendimiento de estas OM. El estudio se basa en 11 análisis de OM³ y en 5 análisis de países⁴, complementados con perspectivas globales⁵. Un grupo de referencia compuesto por miembros de MOPAN de Alemania, Dinamarca, y Suecia orientaron y aportaron sus conocimientos al estudio.

La respuesta tiene muchas facetas positivas

Las OM han integrado ampliamente las cuestiones sobre cambio climático en sus estrategias y programas. Todas las OM analizadas han adoptado objetivos acordes a los mandatos establecidos en el ODS 13 y en el Acuerdo de París. La mayoría ha incorporado de forma explícita la cuestión del cambio climático en sus estrategias de desarrollo, políticas e instrumentos de protección. Ya no están a favor de nuevas inversiones en energía basada en el carbón, y la mayoría solo apoyará la inversión en gas, bajo determinadas condiciones. La respuesta de las OM en los países tiene en cuenta el desarrollo y las prioridades climáticas de cada uno de ellos. Todas las OM priorizan una acción progresiva contra el cambio climático dentro de las estrategias de cada país, incluidos los programas de cooperación a gran escala.

Desde 2015, las OM han aumentado sustancialmente la proporción de financiación climática tanto en sus operaciones como en la proporción destinada a la adaptación. La financiación climática como porcentaje de las operaciones del Banco de Desarrollo Multilateral (BDM) ha tenido un aumento medio pasando de aproximadamente el 20 % en 2015, a prácticamente un 33 % en 2019, con un total de 50 mil millones de dólares (USD).⁶ La participación para la adaptación en la financiación climática se ha elevado sustancialmente para algunos BDM, alcanzando un 40 % para el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Grupo del Banco Mundial (GBM) en 2019 y en más del 50 % por parte del Grupo del Banco Africano de Desarrollo (BAfD). Los tres mayores fondos específicos para el clima: el Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM), los Fondos de Inversión Climática (FIC) y el Fondo Verde para el Clima (FVC) han tenido un papel clave al favorecer la inversión para las otras OM analizadas. Algunas OM han apuntado que los objetivos de financiación climática se han vuelto cada vez más demandados en un entorno limitado en recursos, así, las asignaciones de recursos pueden haberse inclinado hacia ellos a costa de otras prioridades de desarrollo.

Todas las OM estudiadas respaldan y difunden además los análisis basados en el clima y otros conocimientos derivados que puedan ayudar a crear un consenso en las reformas de políticas respetuosas con el medioambiente. El enfoque de estos resultados de conocimientos, a menudo generados a partir de asociaciones con países y/o instituciones científicas, resulta diferente según la OM y es de carácter amplio. Las buenas prácticas se comparten a través de multitud de asociaciones, eventos formativos, operaciones de inversión y asistencia técnica, y el trabajo de conocimiento de las OM, así como con su diálogo en política.

3 Banco de Desarrollo Asiático, Banco Europeo de Inversión, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, Fondo para el Medioambiente Mundial, Fondo Monetario Internacional, Fondo Verde para el Clima, Grupo Bancario Africano de Desarrollo, Grupo Bancario Interamericano de Desarrollo, Grupo Banco Mundial, incluida la Corporación Financiera Internacional, Programa de Desarrollo de la ONU, Programa para el Medioambiente de la ONU.

4 Brasil, Etiopía, India, Indonesia, Jamaica.

5 Entrevistas con expertos de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo y su organismo subsidiario para el Asesoramiento Científico y Técnico de la CMNUCC, además de las asociaciones globales y grupos de reflexión, el Instituto para el Desarrollo Sostenible y las Relaciones Internacionales, la Asociación de CDN y el Instituto de Recursos Mundiales.

6 Informes anuales financieros sobre el clima del BDM

Tanto las prioridades climáticas como de desarrollo de un país subyacen a la respuesta de las OM en todos los países. Todas las OM respaldan a los países miembro para cumplir con sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) y los compromisos más amplios del Acuerdo de París. Las OM respaldan diversas operaciones de tipo climático como por ejemplo iniciativas de múltiples países que se han intensificado con el tiempo hasta una escala mayor, programas de un país exclusivo, proyectos piloto, e investigación relacionada con el clima. Los ejemplos revisados en este estudio, tanto la resiliencia del paisaje, como la energía limpia y las ciudades inteligentes desde el punto de vista climático, dan cuenta del compromiso a largo plazo y el deseo de aprender y tomar riesgos, como aspectos principales y comunes para obtener éxito en los resultados. Otros temas comunes incluyen un aumento en nuevas tecnologías con una movilización en financiación a partir de gran variedad de fuentes, sin olvidar al sector privado.⁷ Dan su apoyo a través de múltiples canales, principalmente orientados a la financiación mediante subvenciones: NDC Advance, Africa NDC Hub, NDC Invest, NDC Support Facility, NDC Partnership Climate Promise, NDC Action Project, NDC Partnership, la iniciativa por la transparencia climática, además de la iniciativa para la creación de capacidades por la transparencia. Las OM pueden constituir poderosas defensoras a favor de la acción climática.

Para maximizar su eficacia, deberían reforzar la cooperación con múltiples partes interesadas, incluidos los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil y las comunidades locales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los grupos de reflexión y las corporaciones privadas. La mayoría de las OM analizadas también respaldan la capacidad de creación de los países miembro en la formulación de las contribuciones determinadas a nivel nacional y en cumplir los requisitos de presentación de informes.

Sin embargo, la respuesta no está a la altura del reto: algunas áreas requieren aceleración

A pesar de los esfuerzos actuales, el reto de ralentizar y revertir el cambio climático sigue siendo mayor que nunca. **Cumplir con los objetivos de París requiere un importante aumento en el ritmo actual de implicación por parte de los países en materia de cambio climático.** Las necesidades de una financiación climática, variables según el momento, suponen un gran desafío. Las opiniones son diferentes a la hora de contabilizar el compromiso de aportar 100 mil millones de dólares (USD) de financiación climática anualmente a los países en desarrollo, tal como señaló el grupo de expertos independientes sobre financiación climática en un informe publicado recientemente.⁸ Habilitar una política para el medioambiente también afecta al gasto. Las necesidades estimadas de una financiación climática anual a nivel mundial actualmente se sitúan entre 1 y 4 billones de dólares (USD), mientras que la aportación anual actual en financiación de las OM en este ámbito es de 55 mil millones, y en los fondos climáticos de 3 mil millones de dólares (USD).⁹ Los problemas de financiación incluyen no solo la necesidad de un aumento en la movilización de recursos (nacionales, internacionales, públicos y privados), sino también reformas políticas para una mayor inversión en el cambio climático, y un cambio transformacional que incluya el uso de nuevas tecnologías y técnicas. También se habla de respaldar a los países con conocimientos, la creación de asociaciones y capacidades, lo que requiere una acción consolidada, enfoques integrados, una coordinación y colaboración dentro del SM: entre los estados miembro y las partes interesadas del sistema, los actores públicos y privados, las OM, los actores no gubernamentales y al ámbito académico.

Este estudio identifica algunas áreas importantes donde el SM puede agilizar su respuesta.

7 El FMI y la IFC no lo realizan así de forma directa.

8 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100_billion_climate_finance_report.pdf

9 Vivid Economics "2020 Transformative Climate Finance Options <https://www.vivideconomics.com/casestudy/transformative-climate-finance-a-framework-to-enhance-international-climate-finance-flows-for-transformative-climate-action/>

Área 1: Integración de la acción climática en las agendas nacionales de desarrollo 1

Esta integración necesita de agendas transformacionales a largo plazo y a nivel nacional, que incluyan el establecimiento de una financiación climática dentro de una perspectiva más amplia que la simple mitigación y adaptación, al tiempo que se reconozca el papel fundamental que deben desempeñar los recursos nacionales. Disminuir el apoyo en los combustibles fósiles mientras también se reconocen los retos de la transición —en particular en lo referente a un cambio en la tarificación, normativas, competencia e inversión climática— forma parte de la misma fórmula para el SM. Un “buen desarrollo” consiste en una mejora que habilite el entorno propicio para una acción climática y a sus necesidades de continuar siendo una prioridad. El período de recuperación de la COVID-19 también ha ofrecido una oportunidad para la mayor integración de una acción por el clima, así como una transición “más verde” en unas sendas destinadas a un desarrollo más resiliente e inclusivo que den cabida a estrategias de desarrollo más amplias. A continuación se resume lo más característico del cambio de paradigma propuesto en aras de la financiación climática.

La tecnología transformadora es clave para avanzar hacia un mundo con cero emisiones en carbono. El reto para las OM se basa en que, si bien es necesario un mayor apoyo del sector público para la innovación en materia de mitigación y adaptación, la investigación y el desarrollo requeridos suelen permanecer fuera de los mandatos centrales de las OM. Las políticas de inversión y préstamo de las OM, así como los perfiles de riesgo de tales inversiones, no permiten las inversiones destinadas a una aceleración y transformación tecnológicas. Un mayor apoyo del sector público en innovación, tanto para la mitigación como para la adaptación, hace necesario el uso de recursos del sector público, y crea asociaciones con las organizaciones de investigación, el mundo académico y el sector privado. Existe también lugar para un mayor compromiso con soluciones bien diseñadas, integradas y que respeten la naturaleza, incluso en los ecosistemas marinos y costeros.¹⁰

Área 2: Incremento del apoyo y la coordinación para desarrollar estrategias a largo plazo (ELP) de transformación de “todo el gobierno” como base para unas contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) eficaces

Los países impulsan la agenda climática y las CDN “de todo el gobierno”, y las estrategias a largo plazo (ELP) son cruciales para su aceleración. Sin embargo, las ELP han provocado menos interés y demanda, a pesar de su contribución potencial para impulsar y dar forma a las acciones a corto plazo señaladas en las CDN a la hora de integrar la acción climática en estrategias de desarrollo más amplias. Las ELP pueden favorecer el desarrollo de trayectorias alineadas con el Acuerdo de París, basadas en planes sectoriales que se encuentran plenamente integrados en las agendas de desarrollo nacional más amplias. Estas pueden ayudar a los gobiernos a: (a) planificar la resiliencia climática y las emisiones cero netas de carbono que notifica la ciencia; (b) secuenciar y actualizar sus CDN; (c) anticipar y gestionar mejor las opciones, y (d) diseñar las hojas de ruta de políticas e inversiones necesarias para poder lograr sus objetivos climáticos en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París.

¹⁰ Sala, E., Mayorga, J., Bradley, D. et al. Protecting the global ocean for biodiversity, food and climate. *Nature* 592, 397–402 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03371-z>

El cambio de paradigma en la financiación climática como parte de un desarrollo más amplio: implicaciones para el SM

Desde	Hasta
<p>Traducir las prioridades de una CDN a corto plazo en operaciones nacionales.</p>	<p>Una programación acorde con las estrategias nacionales a largo plazo para un desarrollo bajo en emisiones de carbono y resiliente.</p>
<p>El énfasis en los objetivos de financiación climática de la OM que pueden provocar efectos secundarios, tales como actitudes de "excesiva minuciosidad" y una financiación de adaptación recuantificada.</p>	<p>Medir los resultados en términos de mayor resiliencia o de transición hacia un crecimiento neutro en carbono en lugar de medir las "aportaciones" (financiación climática), y orientar el apoyo de la OM en función del nivel de ingresos, la intensidad en las emisiones de los GEI y la vulnerabilidad climática.</p>
<p>Fragmentar la financiación climática en proyectos de envergadura limitada en lugar de intervenciones sistémicas, y utilizar un número limitado de instrumentos financieros.</p>	<p>Asignar una financiación climática pública (incluidos los recursos nacionales) y los recursos de la OM a programas/proyectos de transformación con la mayor influencia de fondos adicionales (incluidos los del sector privado), usando una serie de instrumentos financieros complementados por un diálogo político y favoreciendo entornos propicios.</p>
<p>Centrar la financiación de la adaptación en áreas de menor riesgo, tales como infraestructuras "resistentes al clima", en detrimento de la resiliencia general.</p>	<p>Autorizar la financiación de "protecciones arriesgadas" para alcanzar la sinergia con otras áreas (p. ej., biodiversidad, contaminación, agua potable, desarrollo urbano sostenible).</p>

La participación y el compromiso de los ministerios centrales (p. ej., los ministerios de finanzas) junto con los ministerios sectoriales (p. ej., los ministerios de energía e infraestructuras) son esenciales en la planificación y la aplicación de las CDN y las ELP, aunque a veces no se cuentan con ellos. Los actuales líderes de las OM, algunos de los cuales han sido eficaces al transformar la agenda climática en sus organizaciones, podrían profundizar en el diálogo de los países con los propios gobiernos a fin de aumentar la visibilidad de la cuestión climática. Esto incluiría enfatizar la urgencia de desarrollo de planes de acción y estrategias que alinearan los sectores que consumen más energía y menos respetuosos con el clima de sus economías con las vías de mitigación y adaptación acordes a lo establecido en el Acuerdo de París.

En concreto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) podría abogar sólidamente por un despliegue conjunto de ambos: el valor y la necesidad de las ELP. El FMI se encuentra en una posición excelente para exponer el impacto económico del cambio climático a los propios líderes de cada país, a los ministros de hacienda, economía, y planificación, y a los gobernadores de los bancos centrales, de modo que pongan en la palestra los asuntos climáticos y generen un compromiso por parte de los principales organismos gubernamentales hacia las ELP.

Además, reconociendo que las OM poseen únicamente una influencia limitada en los países, existe un margen también para establecer asociaciones más sólidas entre las OM, las ONG y la sociedad civil a nivel estatal, incluyéndose en cuestiones transversales como los impactos del cambio climático en la salud pública y el bienestar y en los diferentes enfoques políticos.

Por último, las múltiples asociaciones ponen a prueba la capacidad administrativa a nivel estatal y de la OM, haciendo que una consolidación sea crucial. Por ejemplo, el número de instrumentos de apoyo y coordinación de las CDN puede consolidarse, ya que cada uno tiene sus propios costes administrativos y requisitos de información. Mientras las consideraciones climáticas se estén integrando en el núcleo de la agenda de desarrollo, los mecanismos de coordinación de ayuda se vuelven cada vez más relevantes para coordinar cada acción climática. La coordinación y armonización de los BDM con respecto al alineamiento de París representan un buen modelo. El balance global de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2023 podría facilitar un espacio político para mejorar la coordinación y a consolidación de las asociaciones relacionadas con el clima que garantizara su avance.

Área 3: La creación de las condiciones para el necesario aumento masivo de las inversiones del sector privado en respuesta al cambio climático

La concesión de financiación pública generada a través de gran variedad de mecanismos, como una concesión financiera mixta, o el utilizado para compartir riesgos y dentro de una financiación preinversión, pueden jugar un papel importante en el desbloqueo de la financiación privada. Al mismo tiempo, una financiación climática necesita adaptarse a los criterios de inversión del sector privado.

Los mecanismos de financiación climática deben ser ágiles, capaces de reaccionar con rapidez, aptos para tolerar un riesgo sustancial, capaces de aportar fondos en partidas de tamaño considerable que impulsen la transformación del mercado, deben poder apoyar una amplia gama de instrumentos y presentar una toma de decisiones transparente y predecible. El ciclo de un proyecto perteneciente al sector privado suele operar a un ritmo más rápido que la mayoría de tomas de decisiones de financiación pública externa; la mayor parte de inversiones pasan de una identificación a su aprobación en un plazo de nueve a quince meses. Por último, unos criterios de selección junto con unos requisitos de notificación relativamente sencillos pueden ayudar a garantizar que las inversiones realizadas mediante intermediarios financieros sean respetuosas con el clima.

En general, una inversión eficaz a gran escala del sector privado necesita mejoras dentro de un entorno favorable que van más allá de lo que normalmente se aborda en las CDN. Esto implica una eliminación de los subsidios en precios para los combustibles fósiles, además de tarifas de compra que se ajusten plenamente a los costes de forma adecuada para fomentar la inversión en energías renovables, el desarrollo de un sector bancario sólido y un entorno favorable para "hacer negocios", que incluya normativas claras, derechos de propiedad, y cumplimiento de contratos. Al divulgar los fondos e inversores "verdes", y utilizar sistemas de puntuación para identificar los actores que incumplan, puede ser posible encauzar mayores volúmenes de inversión desde un conjunto de global de ahorros hacia mercados emergentes de energía sostenible, modelos de negocio con "economía circular", y soluciones basadas en la naturaleza. Al mismo tiempo, la formulación de las CDN y las ELP deberían incluir un mayor compromiso con el sector privado a fin de identificar y ayudar a paliar aquellas limitaciones clave para aumentar la inversión privada en acción climática, así como para crear un entorno político propicio para el sector privado y, también, la inversión pública.

Preguntas para una consulta detallada

Mientras la comunidad internacional busca impulsar la acción climática y aprovecha las propuestas políticas presentadas hasta la fecha, existen muchas otras cuestiones que deberían responderse en detalle para aportar ideas y opiniones que favorecieran la agenda y el discurso político para acelerar la acción por el clima.

A continuación, se presentan siete preguntas para que las partes interesadas las tengan en cuenta y desarrollen a fin de seguir avanzando:

1. ¿Cómo podrían las OM prestar más apoyo para lograr esos 1,5 grados centígrados, reconociendo que los países deben realizar la mayor parte del esfuerzo?
2. ¿Cómo pueden las OM abordar más eficazmente los retos más complicados de adaptación, en especial, en zonas urbanas?
3. ¿Cómo pueden las OM comprometerse más eficazmente en las reformas políticas a nivel estatal?
4. ¿Qué significa, en sentido práctico, "una mejor reconstrucción" después de la COVID-19? ¿Cómo pueden las OM apoyar este esfuerzo de forma más eficaz?
5. ¿Cómo pueden las OM alinear más eficazmente sus análisis para obtener informes más concisos sobre los resultados en términos de adaptación, mitigación y resiliencia general, comparando aportaciones, resultados e impacto?
6. ¿Cómo pueden las OM aprovechar el cambio hacia la demanda de una mayor transparencia y responsabilidad en las tenencias de activos de las empresas e inversores que no se alinean con el Acuerdo de París? ¿Podrían las OM ofrecer incentivos sinérgicos para provocar un mayor cambio en aras de una inversión "verde"?
7. ¿Cómo pueden los Acuerdos de París y Addis Abeba, y los ODS (así como otras agendas normativas relevantes) armonizarse mejor para lograr acciones coherentes?

Puede acceder al informe completo en mopanonline.org.

 www.mopanonline.org

 secretariat@mopanonline.org



