

REFLEXIONES PARA EL DIÁLOGO: RECURSOS PARA VIABILIZAR LA TRANSFORMACIÓN DE CARA AL 2050

"Diálogo Finanzas Climáticas: oportunidades, desafíos y opciones para Argentina en el contexto internacional"

Realizado en el marco de diálogos con la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación, sobre financiamiento para la preparación de la COP26

Buenos Aires, julio de 2021

■ **CONTEXTO**

■ **TRANSICIONES**

■ **ARTÍCULO 6**

■ **FINANCIAMIENTO**

La Escala del Desafío



La Tierra se aproxima rápidamente a un punto de inflexión, a una transición crítica.



Los impactos de las actividades humanas causan niveles perturbadores de daño al planeta.



Las actividades humanas alteran así los sistemas ecológicos de soporte de la vida

Aumenta la evidencia inequívoca de los impactos humanos

- 1 Disrupción Climática
- 2 Extinción de especies y poblaciones
- 3 Pérdida de ecosistemas
- 4 Contaminación
- 5 Consumo material denso y aun vigoroso crecimiento poblacional

Fuente: Barnosky et al. 2014

Tecnología y energía



Atravesamos un período de cambio acelerado en el conocimiento, la innovación técnica y de modificaciones en los soportes energéticos y materiales de las economías.



Después de 200 años de crecimiento global, a pesar de conflictos a diferentes escalas, la era de la energía barata se está terminando, no sin dificultades.

El paisaje actual

Además de los impactos humanos sobre los sistemas de soporte de la vida en el planeta, las sociedades en todas las regiones están sometidas a:

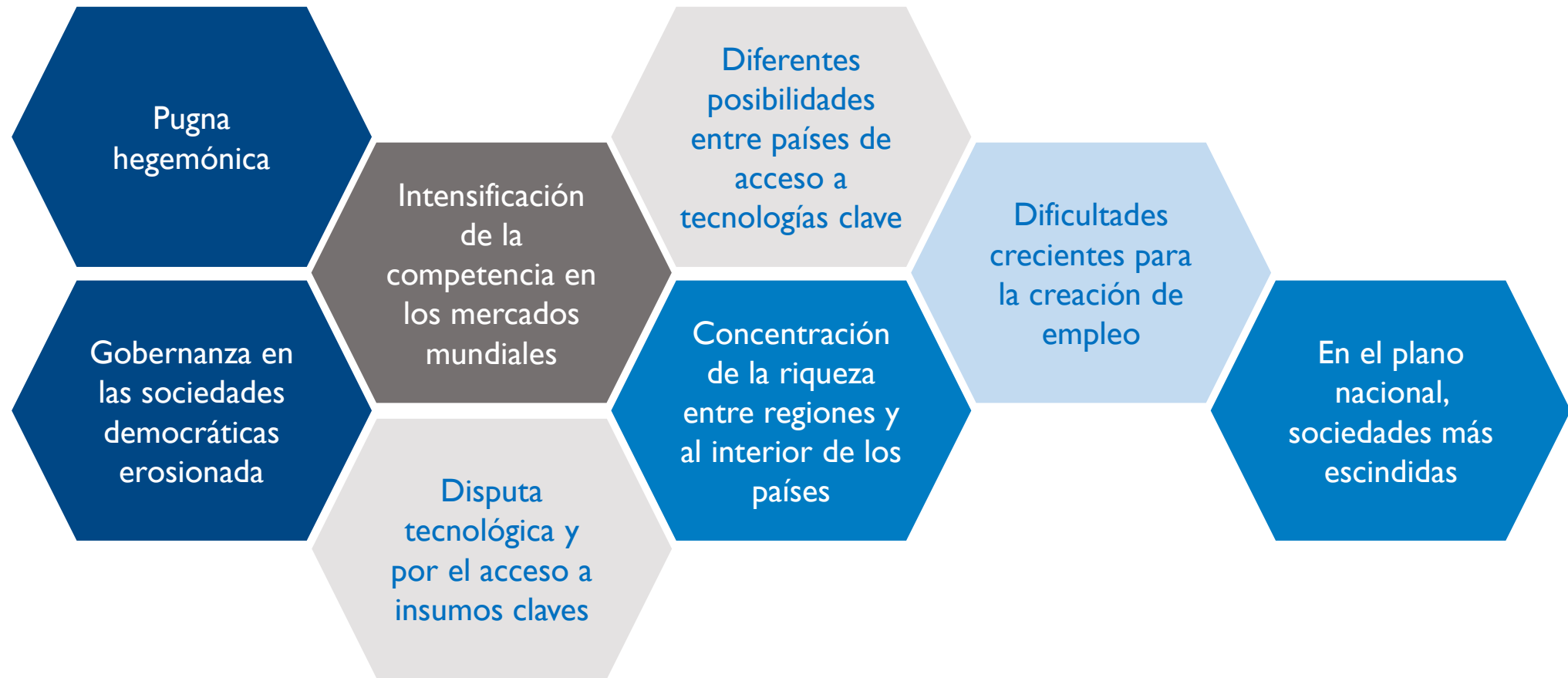
- Crecimiento económico lento o volátil;
- Profundización de la desigualdad;
- Desempleo estructural, que tenderá a aumentar;
- Endeudamiento creciente; y,
- Gobiernos que tiene mas fuertes limitaciones para administrar sus economías



Mientras, en la arena internacional, crecientemente, el conflicto y la fragmentación prevalecen sobre la cooperación

El paisaje actual

Aspectos que definen el contexto actual:



Obstáculos para la implementación del Acuerdo de París

01

El paulatino agravamiento de tendencias desfavorables y la persistencia de un conflicto geopolítico global, representa un obstáculo para la necesaria cooperación internacional dirigida al cumplimiento del Acuerdo de París.

02

La implementación del Acuerdo, y las modalidades con las que se lleve a cabo, queden muy subordinadas a las maneras con que se dirima esta puja hegemónica, cuya evolución puede fluctuar a lo largo de las próximas décadas.

03

También crea barreras para el desenvolvimiento de otros mecanismos de cooperación que faciliten la integración para la gobernanza global en un mundo muy interrelacionado.

■ **CONTEXTO**

■ **TRANSICIONES**

■ **ARTÍCULO 6**

■ **FINANCIAMIENTO**

Desafíos para la transformación



Las sociedades se enfrentan al reto de transformar las formas de producción y consumo de energía, transporte, alimentos (producción y distribución), vivienda, bienes y servicios.



A escala global, la humanidad se enfrenta al reto de lograr una alta calidad de vida para más de siete mil millones de personas sin desestabilizar los procesos y sistemas planetarios críticos.



Es necesario alcanzar los ODS al tiempo que se reduce la carga actual sobre los ecosistemas naturales y se aborda el cambio climático aumentando la ambición en las acciones de mitigación.

Transiciones en los sistemas productivos

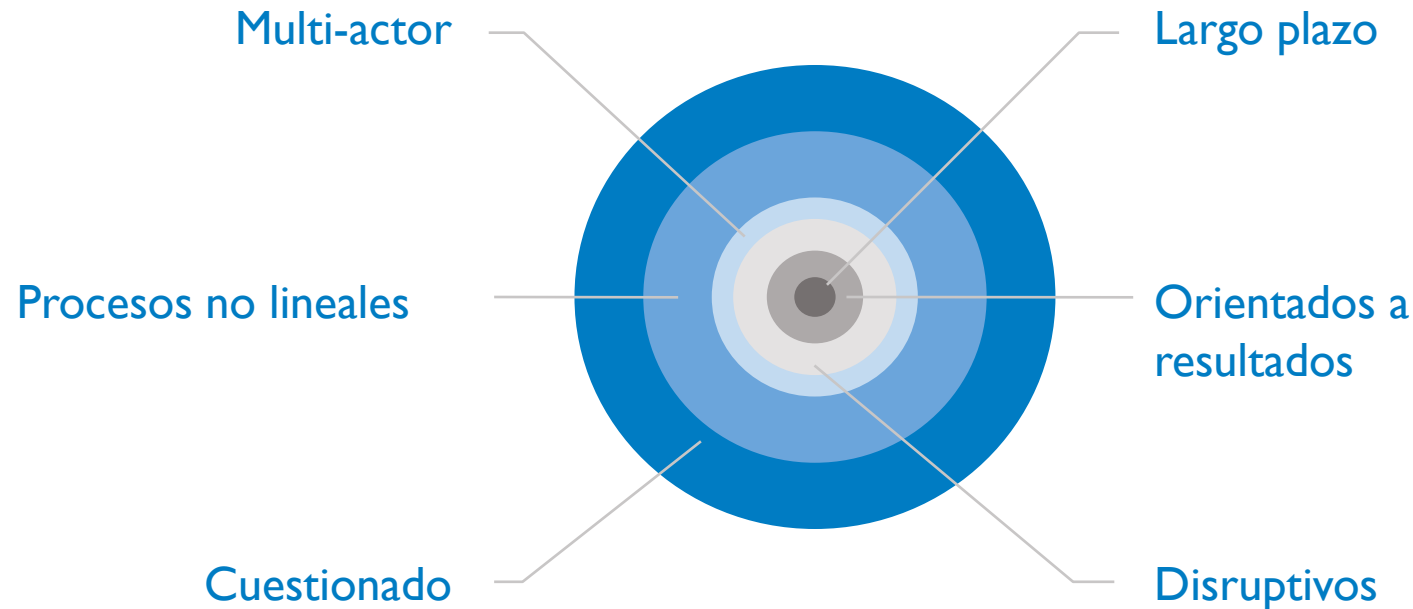


Inercia física

**Intereses creados
que resisten el
cambio**

Elementos de la transición

Las transiciones hacia sociedades bajas en carbono, resilientes al clima y sostenibles son inevitables. Sin embargo, desencadenar las transiciones socio-técnicas hacia la sostenibilidad es un reto:



Viabilidad política y económica y sus implicancias

1

Dada la racionalidad de los esfuerzos nacionales para enfrentar el cambio climático y la conformidad con los principios sobre derechos que orientan las políticas nacionales, es preciso dilucidar **la viabilidad política y económica de la transición y la naturaleza y magnitud de los medios que la hagan posible.**

2

Aunque en la investigación y discusión internacional se ha puesto más énfasis en los requerimientos tecnológicos, las **posibles trayectorias de las transiciones, y los costos económicos de esos procesos**, es preciso además examinar la viabilidad política y las implicaciones sociales, económicas y culturales.

3

Asegurar una **transición justa**, es la única opción posible para garantizar la viabilidad política de las transiciones, de modo que hay que diseñar cuidadosamente las políticas y medidas que hagan posible contemplar las condiciones de los grupos más afectados y estimar los costos de financiamiento

Razones que justifican la transformación

Más allá de los fundamentos éticos de una visión nacional sobre los derechos de las generaciones futuras y de los ecosistemas, existen otros argumentos que justifican una política de estado orientada a la transformación:

01

Obligaciones internacionales

Hacerse cargo de las emisiones nacionales de GEI, como parte de las obligaciones internacionales del país

02

Acceso a los mercados

Preservar el acceso a los mercados, evitando el ajuste de carbono en las fronteras que, en ausencia de cumplimiento, dificultaría las exportaciones

03

Impacto de inversiones

Beneficiarse del impacto favorable, cuasi keynesiano, de las vastas inversiones a realizar para la transición

04

Infraestructura

Renovar y ampliar la infraestructura en el país, incluyendo la correspondiente a la deuda social existente (vivienda, salud, educación, telco, etc.)

05

Tecnología

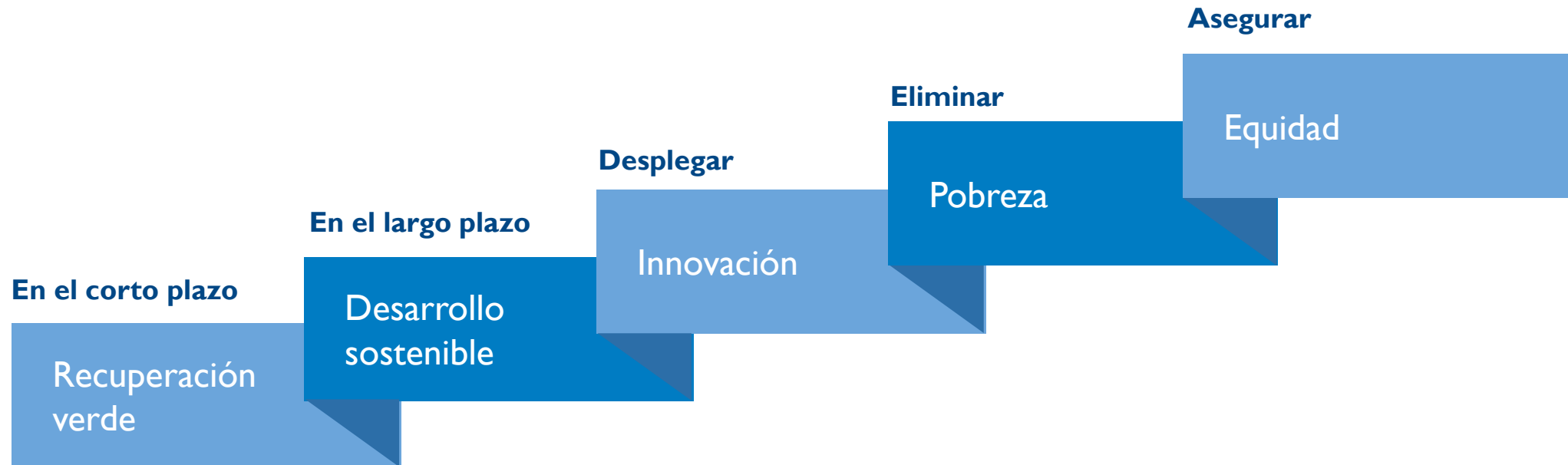
Participar del proceso de cambio tecnológico en marcha implícito en las medidas de mitigación que se introducirán

06

Asociaciones estratégicas

Permitir asociaciones estratégicas con otros países impulsores de los esfuerzos de mitigación y adaptación

Resultados positivos



■ **CONTEXTO**

■ **TRANSICIONES**

■ **ARTÍCULO 6**

■ **FINANCIAMIENTO**

Racionalidad y enfoques en la implementación

- El Art. 6 no se limita a regular las cuestiones referidas al funcionamiento de los mercados de carbono en el ámbito del Acuerdo, ya que abarca también el desarrollo de abordajes no basados en mercados
- No obstante, el mayor interés de distintos actores involucrados en la acción climática, sin dudas, se centra precisamente en la cuestión del funcionamiento eficaz de los mercados de carbono.

Art. 6

- Si bien hay discrepancias, en algunos casos, profundas entre las Partes, respecto de la legitimidad, eficacia y conveniencia de la creación de lo que genéricamente se denomina mercados de carbono,
- el hecho es que el Acuerdo de París ha consagrado esa posibilidad con el objeto declarado de facilitar la efectiva implementación de las NDC y, consecuentemente, el logro de las metas globales del Acuerdo y es parte integral de éste.

Racionalidad y enfoques en la implementación

■ Para contemplar y satisfacer otras visiones alternativas, en el mismo Art. 6 se incluye un abordaje para la acción cooperativa no basado en mercados de carácter innovador.

■ La cuestión es que la posibilidad del comercio de derechos de emisión está ya instituida y el modo en que se organice, bajo el Art. 6, se ha constituido en un punto crítico de la negociación, pues del consenso en esta materia depende poder concluir satisfactoriamente la entera negociación.

Art. 6

■ La Argentina puede explorar la utilización de los mecanismos de valorización del capital natural siempre y cuando las transferencias de derechos de emisión se puedan realizar a precios que equivalgan al menos al precio social del carbono y no sean tratados como commodities, en esencia bienes primarios, de bajo valor relativo

Sólida gobernanza, visión global y planes coordinados

1

Se necesita una sólida gobernanza política para llevar a cabo las transiciones clave. La acción basada en el mercado no será suficiente, ni siquiera con un elevado precio del carbono.

2

Debe haber una visión global y planes estrechamente coordinados. De lo contrario, es inconcebible una rápida transformación del sistema hacia los objetivos globales de sostenibilidad.

3

Un problema clave de los precios al carbono ha sido que no se ha aplicado a un nivel suficientemente alto (fugas de carbono) y carecen del elemento crucial de coordinar un conjunto diverso de actores económicos hacia un objetivo común: tendrían un incentivo individual para reducir las emisiones, pero seguirían compitiendo a través de sus propias lógicas empresariales

■ **CONTEXTO**

■ **TRANSICIONES**

■ **ARTÍCULO 6**

■ **FINANCIAMIENTO**

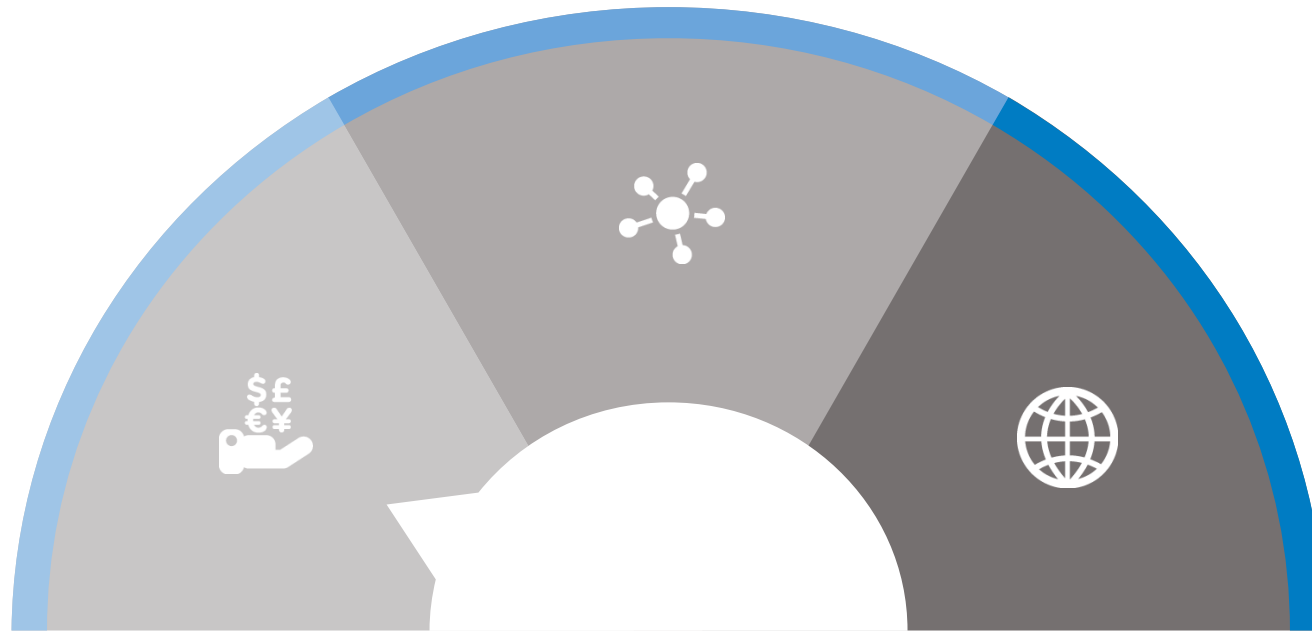
El Financiamiento

Negociación

Es necesario llevar la cuestión nuevamente al más alto nivel de la negociación en esta etapa crítica en la que se decide acerca de lo que pueden entenderse como las reglas pendientes del AP.

Esencial

Es claro, ha sido reiterado en la negociación climática (aunque con escasos resultados hasta aquí), que el financiamiento y, más específicamente, el financiamiento climático es esencial y un componente insustituible para hacer viable la respuesta institucional al cambio climático.



Contexto global

Es necesario hacerlo teniendo en cuenta el contexto de la economía global y la volatilidad financiera mundial, a lo que se agregan, en el corto plazo, los efectos de la pandemia, que entre otras dificultades macroeconómicas provocan el aumento del costo del servicio de la deuda pública, en medio de una caída en la recaudación fiscal

Por qué es necesario el financiamiento internacional?

■ La movilización de **recursos públicos** está afectada como consecuencia de la pandemia

- Agravó la vulnerabilidad respecto de la deuda externa de países de ingresos medios y bajos.
- Caída en la recaudación fiscal (disminución del nivel de actividad), mientras el monto y el plazo de pagos de los servicios de la deuda externa no se han modificado.
- Crece el costo del servicio de la deuda pública relativo a los ingresos fiscales

■ La elevada deuda externa soberana conduce a una reducción de la porción del gasto público que se pueda destinar a la recuperación verde o a la inversión en la acción climática

■ El financiamiento de la acción climática por el **sistema financiero nacional** enfrenta restricciones en muchos países en desarrollo:

- sistemas pueden ser poco profundos y tienen baja capacidad de atender las demandas de financiación de largo plazo.
- Las regulaciones prudenciales de Basilea reducen las posibilidades de financiamiento, aunque refuerzan la solidez.
- En el mediano plazo, la reevaluación de los activos para reflejar el riesgo climático puede eventualmente hacer decrecer el valor de los activos, el patrimonio y, consecuentemente, la capacidad prestable

■ En condiciones de incertidumbre los bancos adoptan posiciones más conservadoras en la financiación de inversiones en nuevas tecnologías y modelos de negocios.

■ La **inversión privada** también opera bajo condiciones que limitan la movilización de recursos financieros:

- La IED está más concentrada en algunos países.
- En LAC la IED ha venido en un casi sostenido declive desde el 2012 (ECLAC, 2020).
- Los criterios que se aplican en la inversión privada aún siguen dando preferencia a los indicadores macroeconómicos y financieros de corto plazo en las decisiones de inversión.

■ Aunque el papel de la inversión privada es sumamente importante para hacer viable la acción climática, y la aún relativamente parcial aceptación de las necesidades de la mitigación reducen su influencia al menos en esta etapa del proceso de cambio.

A qué compromete el Acuerdo de París?

1

En relación con las necesidades de los países en desarrollo, es necesario destacar que “para reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza,” el texto del Artículo 2.1c del AP incluye la meta global de “[s]ituar **los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de GEI**” (UN, 2015).

2

Pese a la importancia decisiva del Art. 2.1c, su carácter innovador, y a que significa una ruptura con el tratamiento anterior de la cuestión del financiamiento, su gravitación ha sido en los hechos menor a la que correspondería, según su trascendencia como soporte central de la acción.

3

El Art. 4.5, a su vez, sostiene que “Se prestará apoyo a las Partes que son países en desarrollo” para que puedan seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación.

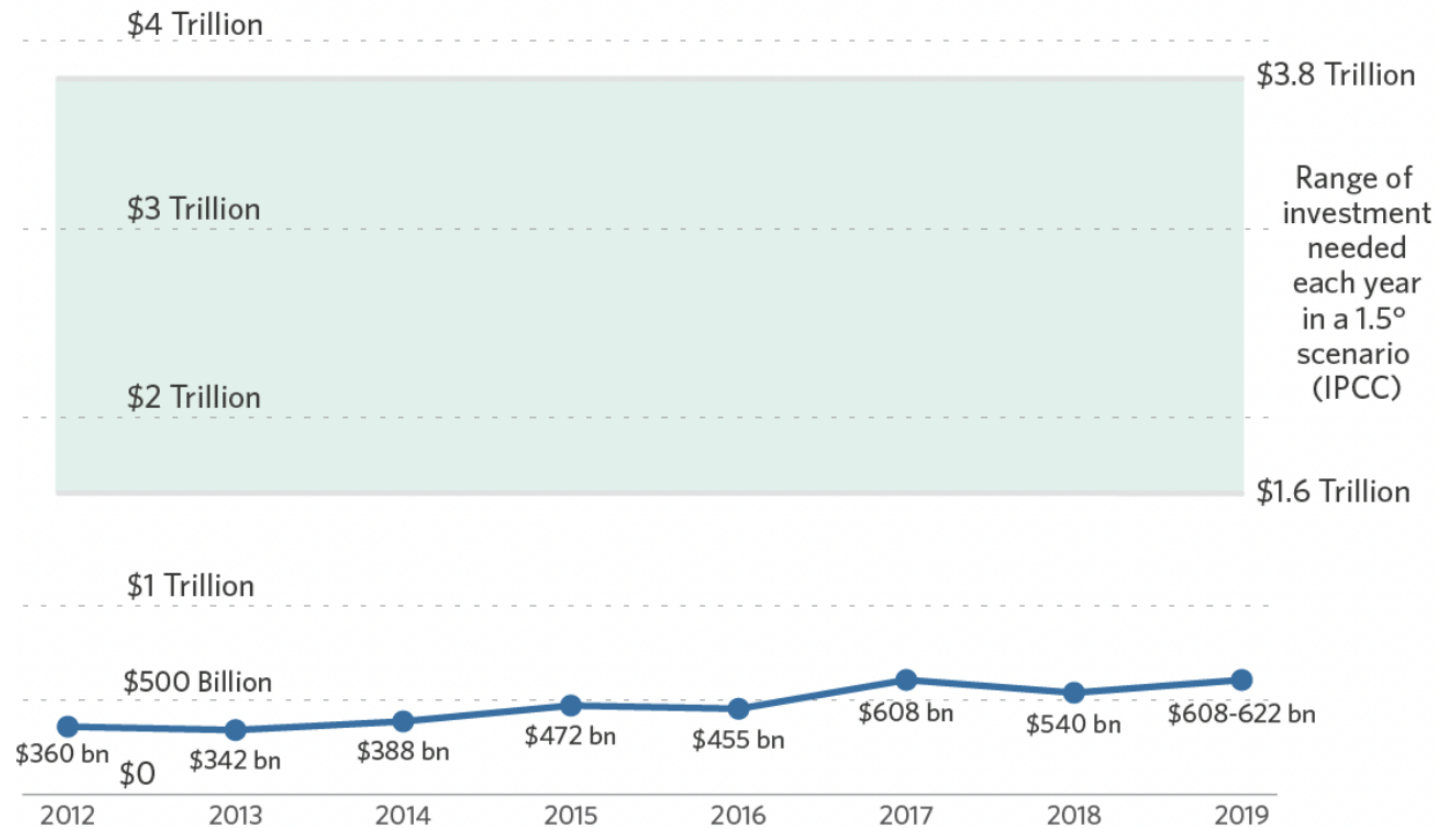
A que compromete el Acuerdo de París?



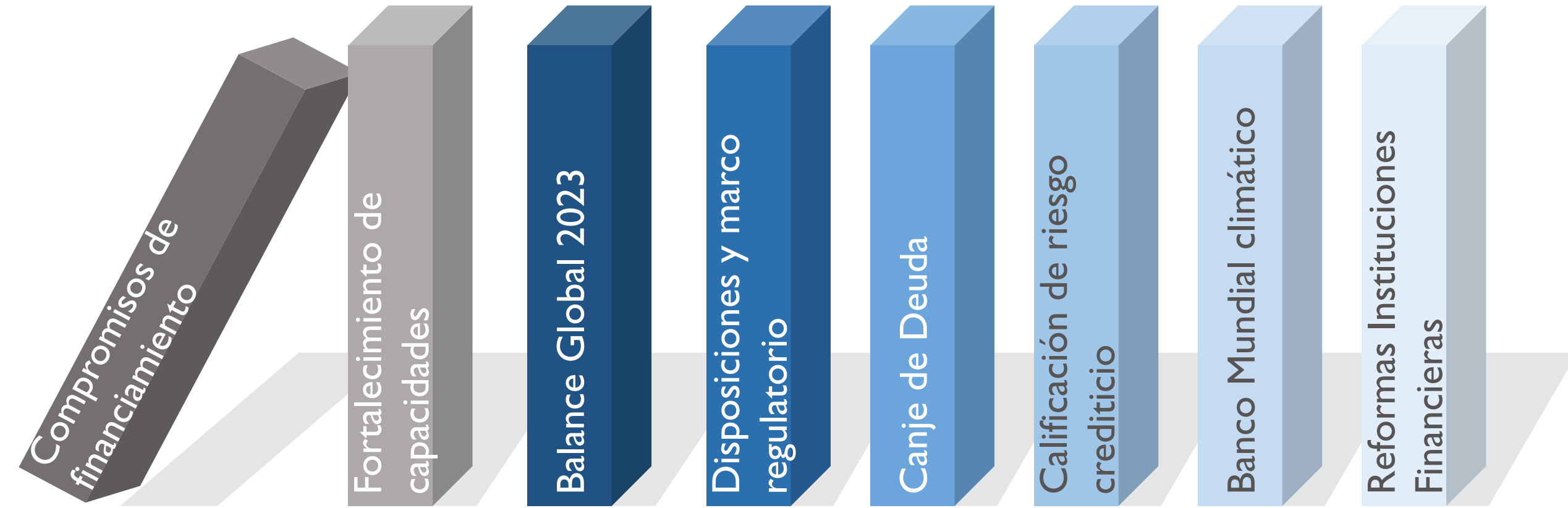
Art. 9.3 afirma que:

- “las Partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos dirigidos a movilizar financiación para el clima...”
- “...a partir de una gran variedad de fuentes, instrumentos y cauces...”
- “...teniendo en cuenta el importante papel de los fondos públicos...”
- “... y teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de las Partes que son países en desarrollo. Esa movilización de financiación para el clima debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores” (UN, 2015).

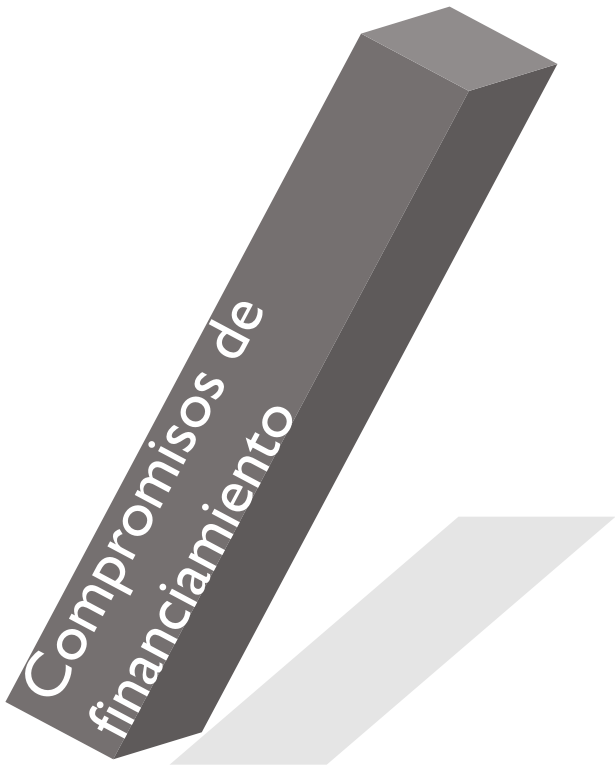
Una referencia a la brecha de financiación



Examinar y proponer acciones más ambiciosas para la efectiva implementación del Art. 2.1c



Examinar y proponer acciones más ambiciosas para la efectiva implementación del Art. 2.1 c



Impulsar

la revisión anticipada en el ámbito de la Convención de los compromisos de financiamiento climático de los países desarrollados reclamado por los países en desarrollo casi unánimemente en los últimos SB.

Examinar y proponer acciones más ambiciosas para la efectiva implementación del Art. 2.1 c



Desarrollar

un programa de fortalecimiento de capacidades en el marco del AP para permitir ampliar el acceso de los países en desarrollo al financiamiento verde y sostenible en acelerada expansión en los últimos años.

Examinar y proponer acciones más ambiciosas para la efectiva implementación del Art. 2.1 c



Asegurar

que en el Balance Global (2023) se evalúe:
el progreso alcanzado en hacer que

- i. los flujos financieros sean consistentes con las otras metas climáticas;
- ii. que se permita la provisión de información de todas las fuentes que poseen datos sobre esta materia y
- iii. distinguir allí entre flujos financieros y soporte

Examinar y proponer acciones más ambiciosas para la efectiva implementación del Art. 2.1 c

Convocar

a un programa de elaboración de disposiciones y marcos regulatorios, para acelerar la transición del capital financiero hacia la economía de cero carbono, verde y sostenible:

- bancos centrales nacionales, instituciones de regulación y supervisión financiera, el Banco de Acuerdos Internacionales y otras instituciones,
- aplicar de manera relativamente homogénea, aun reconociendo las prerrogativas y estructuras nacionales,

Disposiciones, por ejemplo, sobre prácticas crediticias, relaciones patrimoniales, índices bancarios, líneas crediticias verdes, tratamiento de créditos de carbono y otros métodos de cómputo.

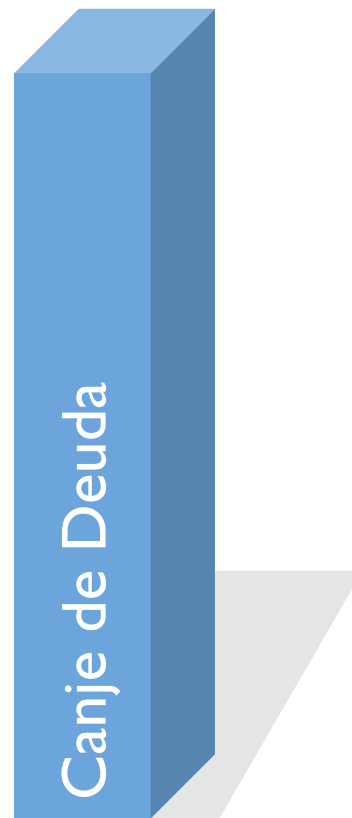


Examinar y proponer acciones más ambiciosas para la efectiva implementación del Art. 2.1 c

Analizar

de manera integral de las vías y desarrollo de modalidades específicas de canje de deuda por acción climática

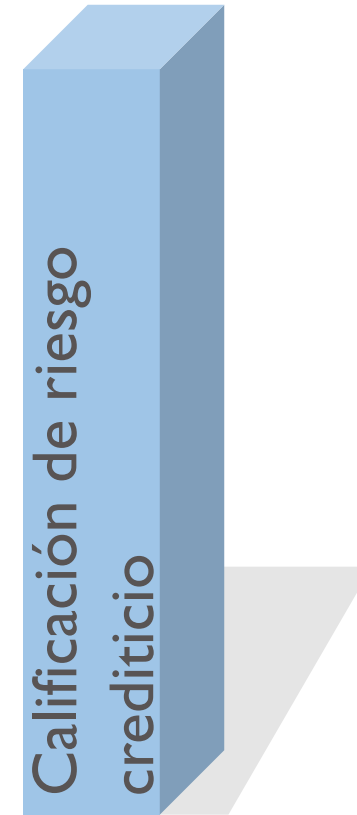
- Que permita hacer pagos de deuda externa en moneda local para financiar acciones climáticas bajo condiciones acordadas, en vez de hacer pagos de servicios de la deuda en moneda extranjera.
- Una posible contrapartida de este esquema sería el compromiso de aumentar la ambición en las mitigación, expresada en las NDC ulteriores a la firma de los convenios respectivos.
- Esta propuesta debe contemplar tanto la situación de los países de ingresos medios altos, como la de los países de ingresos medios bajos.



Examinar y proponer acciones más ambiciosas para la efectiva implementación del Art. 2.1 c

Impulsar

la discusión para la introducción en la prácticas internacionales de calificación de riesgo crediticio del valor asociado a los activos generados por acciones de mitigación, como parte del stock total de activos de un país.

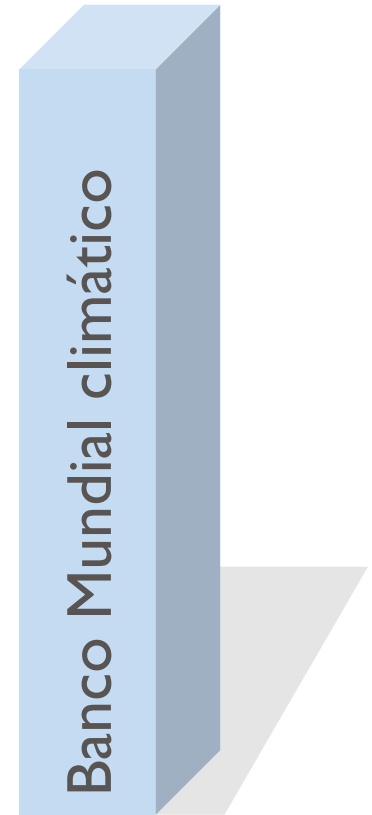


Examinar y proponer acciones más ambiciosas para la efectiva implementación del Art. 2.1 c

Desarrollar

Programa de trabajo a mediano plazo para el diseño y la creación de un banco mundial climático

- con fondos provenientes entre otros de una porción de los gravámenes a las grandes corporaciones que fuera recientemente propuesto por la OCDE.



Examinar y proponer acciones más ambiciosas para la efectiva implementación del Art. 2.1 c

Desplegar

Programa a largo plazo de reformas de las instituciones financieras nacidas originalmente del sistema de Bretton Woods:

- i. Para enfrentar la desintegración gradual que se ha producido en el orden económico global basado en un sistema de reglas, y
- ii. Reformar la gobernanza, la gestión y las estrategias operacionales de las instituciones (FMI, Banco Mundial) que lo integran
- iii. Para hacer frente a las perturbaciones que viene provocando un sistema económico disfuncional.



Justificación

- Desde la perspectiva internacional, no es posible reclamar el aumento en la ambición a los países en desarrollo y...
- ... a la vez dilatar casi interminablemente las decisiones que conducen a la provisión de recursos financieros de origen público.

Recursos
y
senderos

- Asimismo, no debiera posponerse la consideración de los procedimientos que hagan posible convertir el vastísimo stock de capital financiero existente en la economía mundial para hacerlo consistente con trayectorias de descarbonización profundas y resilientes al cambio climático.

Otras cuestiones para el diálogo

¿Es factible el crecimiento en el contexto de la descarbonización a largo plazo, el aumento de los costos energéticos, un presupuesto de carbono cada vez más limitado y los costos de los sumideros incrementales?

¿Debemos aspirar a un crecimiento sostenido o hay que plantearse un nuevo paradigma de decrecimiento o acrecimiento?

¿Estamos deseando pasar al estado estacionario de los economistas clásicos?



¿Cómo fomentar el cambio desde el bienestar como acumulación material y consumo hacia el bienestar únicamente asociado a la calidad de vida?

¿Es políticamente viable descarbonizar el estado del bienestar?

¿Cómo garantizar la legitimidad de la acción climática en los regímenes democráticos?

References

- Steffen, W., Rockström, J., Richardson, K., Lenton, T. M., Folke, C., Liverman, D., Summerhayes, C.P., Barnosky, A.D., Cornell, S.A., Crucifix, M., Donges, J.F., Fetzer, I., Lade, S.J., Scheffer, M., Winkelmann, R., and Schellnhuber, H.J. (2018). Trajectories of the Earth System in the Anthropocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences*.
- Barnosky, A.D. et al. (2014). Introducing the Scientific Consensus on Maintaining Humanity's Life Support Systems in the 21st Century: Information for Policy Makers. *The Anthropocene Review*, 1(1), 78-109.
- Bodansky, D. (2018). The Future of the Paris Agreement.
- The Global Commission on the Economy and Climate. Unlocking the Inclusive Growth Story of the 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times. *The New Climate Economy*. 2018.
- Victor, D. G., Hults, D.R. and Thurber, M. (2012). *Oil and Governance: State-Owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geels, F.W., Schwanen, T., Sorrell, S., Jenkins, H. and Sovacool, B. K. (2018). Reducing energy demand through low carbon innovation: A sociotechnical transitions perspective and thirteen research debates. *Energy Research & Social Science*.
- Romer, P. (2016). The Trouble with Macroeconomics.
- Kolstad C., K. Urama, J. Broome, A. Bruvoll, M. Cariño Olvera, D. Fullerton, C. Gollier, W. M. Hanemann, R. Hassan, F. Jotzo, M. R. Khan, L. Meyer, and L. Mundaca, 2014: Social, Economic and Ethical Concepts and Methods. In: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- Fankhauser, S. and Stern, N (2016). Climate change, development, poverty and economics. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Working Paper No. 253
- Pindyck, R.S. (2013). Climate change policy: What do the models tell us? *Journal of Economic Literature*, 51, 860–872.
- The New Climate Economy (2018). *Unlocking the Inclusive Growth Story of the 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times*.
- CPI (2020). Updated view on the Global Landscape of Climate Finance 2019