

Latinoamérica Sostenible: ¿Cómo impulsar una recuperación justa y resiliente a partir del financiamiento climático en México?

Documento de Políticas N°1

Noviembre, 2020



Una alianza de:



TRANSFORMA



Ethos
LABORATORIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Mensajes Claves:

1

El financiamiento climático es fundamental para una recuperación justa y resiliente. Sin embargo, **la acción climática ha estado fuera de la agenda de recuperación por la pandemia.**

2

México es pionero en mecanismos de financiamiento climático, tanto nacionales como subnacionales. No obstante, **la desaparición del Fondo para el Cambio Climático (FCC) puede poner en riesgo los avances logrados**, planteando nuevos retos y oportunidades para cumplir los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los compromisos internacionales** asumidos por el Gobierno Federal.

3

La promoción de la resiliencia debe ser el eje central de las políticas de recuperación de la crisis por COVID-19, no solo para estar mejor preparados ante futuras pandemias, sino para enfrentar el cambio climático, que hoy es la principal amenaza para la humanidad.

4

Las principales **recomendaciones para promover el financiamiento climático como vía para una recuperación justa y resiliente** son:

En el caso del **sector público**:

- Fortalecer a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en materia de gobernanza climática, coordinación multisectorial, efectividad en el uso de recursos para cumplir las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- Priorizar el gasto público con criterios técnicos de mitigación y adaptación al cambio climático, con énfasis en sectores prioritarios para una recuperación justa y resiliente con visión de largo plazo.
- Desarrollar, fortalecer y arraigar las capacidades técnicas de funcionarios públicos sobre cambio climático.
- Impulsar la acción climática de los gobiernos subnacionales en el marco de las NDC y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- Continuar explorando mecanismos innovadores de financiamiento.

En el caso del **sector privado**:

- Participar activamente en las plataformas existentes para definir criterios y lineamientos sobre financiamiento climático.
- Aumentar el apoyo a esquemas de financiamiento público-privados.
- Invertir en la acción climática para contribuir a las metas de sostenibilidad corporativa, las NDC y los ODS.

I. El papel del financiamiento climático para una recuperación justa y resiliente

Una recuperación justa y resiliente implica promover medidas que reflejen la interdependencia entre la economía, la salud y la sociedad con el ambiente para aumentar la inclusión social y el bienestar de las personas, especialmente las más vulnerables. Requiere transformar los sistemas de producción y consumo, reconociendo que es necesario cambiar el modelo socioeconómico actual por uno que contribuya a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a transitar hacia una **economía carbono neutral** con **impactos reducidos en la naturaleza** (Alianza Latinoamérica Sostenible, 2020).

El financiamiento climático es clave para una recuperación justa y resiliente. Primero, porque es imprescindible para la **acción climática** y la **protección ambiental**; y, segundo, porque **dota de sentido y de una visión estratégica de largo plazo a las inversiones actuales.**

Además, el financiamiento climático puede operativizar dos prioridades de la **Alianza Latinoamérica Sostenible** (2020) para promover una recuperación justa y resiliente:

- Garantizar la **congruencia de las medidas de corto plazo con los principios de una recuperación sostenible a largo plazo**, movilizandolos instrumentos existentes como las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), la Estrategia de Bajas Emisiones a Largo Plazo y Desarrollo (LT-LEDS) y los Planes de Crecimiento Ecológico de los Países, entre otros.
- Invertir en sectores estratégicos para alcanzar la **carbono neutralidad y sostenibilidad ambiental**, como la eficiencia energética e hídrica, la agricultura regenerativa, la conservación y restauración de ecosistemas y otras soluciones basadas en la naturaleza.

Recuadro 1

¿QUÉ ES EL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO?

Son los recursos financieros que apoyan la mitigación y/o adaptación al cambio climático, públicos, privados o alternativos; locales, nacionales o transnacionales (UNFCCC, 2020).

Sus objetivos son **reducir emisiones y mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero (GEI); reducir la vulnerabilidad y mantener e incrementar la resiliencia** de los sistemas humanos y ecológicos ante los efectos negativos del cambio climático (UNFCCC, 2014).

Cabe señalar que **en México se construyó una noción adicional que no coincide con la internacional, con la Ley General de Cambio Climático (LGCC) ni con el Acuerdo de París, pues deja fuera los recursos nacionales.** Este concepto surgió de un ejercicio desarrollado en 2018 por el Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC), la Iniciativa Climática de México (ICM) y la Cooperación Alemana (GIZ), donde se definió al financiamiento climático como:

*“aquel proveniente de **fuentes externas al país**, de origen público o privado, orientados a facilitar e instrumentar la ejecución de la Política Nacional de Cambio Climático, así como las acciones que contribuyan a reducir emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero, transitar hacia un desarrollo de bajo carbono, conservar e incrementar los sumideros de carbono, reducir la vulnerabilidad, mantener y aumentar la resiliencia de sistemas humanos y ecológicos a los impactos y externalidades negativas del cambio climático, a través de medidas de adaptación, así como el desarrollo de políticas, programas y proyectos en la materia”.*

Siguiendo la línea global y el marco jurídico mexicano, el presente documento concibe al financiamiento climático como **todos los recursos que apoyan acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, ya sean públicos, privados o mixtos, nacionales e internacionales.**

Aunque las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) bajaron a niveles históricos¹ por el confinamiento y otras medidas ante el coronavirus, **los instrumentos de reactivación y recuperación pueden tener un “efecto rebote” si no incluyen explícitamente criterios de acción climática.** Esto ocurrió en la recuperación de la crisis financiera de 2008, cuando las emisiones derivadas del uso de petróleo cayeron 2.1% respecto al último trimestre de 2007 -algo inédito desde 1983- (WWF, 2008). pero tuvieron un aumento récord de emisiones en 2010 de 5.9% superior al 2009 (Rivera, 2011).

El COVID-19 nos mostró cómo un desastre natural de escala planetaria -como el cambio climático- puede colapsar la economía global en poco tiempo. La pandemia visibilizó que los sistemas de salud, económicos y financieros no estaban preparados para un fenómeno de tal magnitud. La ciencia subraya que **la crisis climática es y será peor que la derivada de la pandemia** (Hepburn et al., 2020; Volz, 2020), pero

como el cambio climático tiene un ritmo mucho más lento, sus impactos negativos no son tan visibles e, incluso, parecen alejados del quehacer cotidiano de los tomadores de decisión, los empresarios y la ciudadanía. En consecuencia, **la acción climática ha estado prácticamente fuera de la agenda de recuperación².**

Por ello es crítico diseñar **estrategias de recuperación de largo plazo, acompañadas de recursos para implementar acciones que promuevan el equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental.** El financiamiento climático es un instrumento fundamental para lograrlo. Según las Naciones Unidas, si en los próximos 13 años se destinaran USD 6 mil millones al financiamiento climático, el ahorro potencial por las pérdidas asociadas al clima sería de hasta USD 360 mil millones (United Nations, 2018). **Invertir hoy en la acción climática salva vidas, ahorra dinero y garantiza un futuro más justo y resiliente,** además de que el financiamiento climático abre un nuevo nicho de “negocio” que debe aprovecharse.

¹ Las emisiones globales de GEI disminuyeron 8% en 2020, lo que representa la mayor reducción en la historia reciente. Comparativamente, las emisiones se redujeron 4% en la Segunda Guerra Mundial; 3% durante la recesión económica de 1991-92; y 1% en la crisis financiera global del 2009 (Hepburn et al., 2020).

² Un análisis de 300 medidas que los países del G20 implementaron ante el COVID-19 ((Hepburn et al., 2020) concluyó que 4% de dichos instrumentos son “verdes”, con el potencial de reducir emisiones; 4% son “grises”, pues aumentan la huella de carbono; y 92% son “incoloros”, es decir, mantienen el status quo en cuanto a emisiones.

II. Panorama del financiamiento climático en México

La Ley General de Cambio Climático (LGCC) busca garantizar el derecho a un medio ambiente sano y regular las acciones públicas, privadas y de la sociedad civil para la mitigación y adaptación al cambio climático en el país.

Siguiendo la LGCC y el Acuerdo de París, México estableció sus NDC en 2015 con metas de mitigación y adaptación.

En adaptación se incluyeron dos tipos de medidas: **no condicionadas**, que el país puede solventar con recursos propios (financiamiento climático nacional), y **condicionadas**, que requieren de cooperación internacional financiera y técnica (financiamiento climático internacional).

Recuadro 2

LAS NDC COMO EJE DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO EN MÉXICO

El **Acuerdo de París** es el primer instrumento universal y jurídicamente vinculante que plantea **limitar el aumento de la temperatura global a 2°C encima de los niveles preindustriales**, con posibilidad de mantenerla en 1.5°C. También busca la **adaptación y resiliencia al cambio climático**, así como el **desarrollo bajo en emisiones** con **fuentes de financiamiento** coherentes para lograrlo (UNFCCC, 2015). En este contexto surgen las **NDC**, que son metas a las que cada país se compromete para cumplir los objetivos globales.

México jugó un papel fundamental en este pacto al ser el primer país en desarrollo en presentar su plan de acción climática y al incluir en sus NDC metas para reducir emisiones en **22% con financiamiento climático nacional, 36% con financiamiento climático internacional**, una tasa de **cero deforestación para 2030 y 51% de reducción de emisiones de carbono negro**.

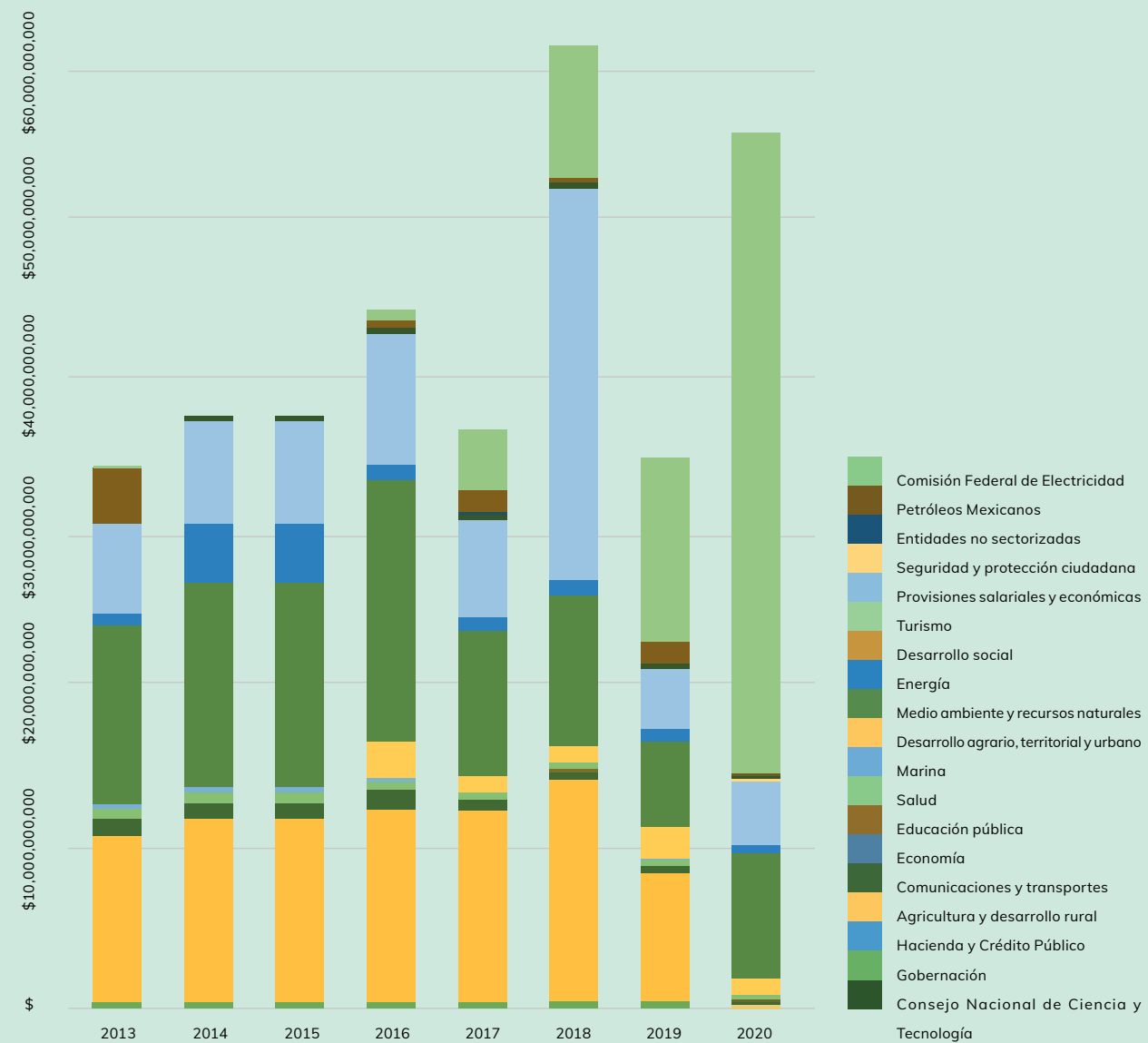
Los sectores que priorizó México en **mitigación** son: energía, uso de suelo, cambio de suelo y silvicultura (USCUSS), agricultura, residuos sólidos, industria y bosques; y para **adaptación**: agua, agricultura, salud, biodiversidad, zonas costeras, USCUSS, gestión de riesgos, bosques, infraestructura y asentamientos humanos.

Específicamente, **México se comprometió a un aumento de 43% en la generación de electricidad a partir de energías limpias en 2030** y está participando en **"Misión Innovación"**, un proyecto que fomenta la **inversión en tecnologías limpias** en países en desarrollo (Rodríguez y Cordero, 2016).

Las NDC deben ser actualizadas e incrementadas cada 5 años, en apego al principio de progresividad del Acuerdo. Sin embargo, en 2020 **México se limitó a reafirmar sus NDC originales**, lo que muestra un bajo nivel de compromiso y ambición pues, hoy en día, las metas mexicanas no son suficientes para alcanzar los objetivos del Acuerdo (GFLAC, 2020).

Gráfico 1

MÉXICO: RECURSOS PÚBLICOS FEDERALES PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO POR SECRETARÍA O DEPENDENCIA (EN PESOS MEXICANOS), 2013-2020



Financiamiento climático nacional

Desde 2013, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) incluye un Anexo Transversal (Anexo 16) con los **recursos públicos para la adaptación y mitigación del cambio climático**. A la fecha, el Anexo 16 ha cambiado en cuanto al monto y forma en la que se distribuye entre las entidades públicas (Gráfico 1).

Por ejemplo, **la Comisión Federal de Electricidad (CFE) recibió la mayoría de recursos en 2020, en detrimento de otros sectores relevantes**³. Prácticamente la totalidad se destinan a **transportar gas natural a las generadoras eléctricas de la Comisión** (Hernández, 2020). Aunque esta medida sea un avance en términos de sustitución del petróleo para generar electricidad, **su potencial de mitigación es relativamente limitado** en el mediano plazo, comparado con otras acciones. Sin embargo, **implica un mayor beneficio económico unitario**⁴ (Gobierno de la República, 2013): ese dato puede hallarse detrás de un razonamiento pragmático que explique esta decisión política.

Otra posible explicación a los cambios del Anexo 16 son las NDC, que suponen aumentar 43% la generación eléctrica a partir de energías limpias en 2030. En efecto, el gas natural fue identificado por México como una “energía de transición hacia fuentes limpias”⁵. Aunado a lo anterior, según el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), las metas intermedias de las NDC sobre transición energética no se habían cumplido hasta 2018, principalmente por falta de financiamiento (Ramírez, 2019). La “solución” del gas natural permite resarcir esta situación.

El Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) de 2021 asignará **70,274 millones de pesos**

al financiamiento climático nacional, el monto más elevado en la historia del Anexo 16. Sin embargo, de forma similar al 2020, 75.3% será destinado a la CFE. Es decir, se **otorgará 21.9% de los recursos al fortalecimiento de un sector energético basado en hidrocarburos** (Guzmán, 2020).

Además de los retos que supone la emergencia sanitaria, ha habido retrocesos en materia ambiental. Por ejemplo, la última reforma a la LGCC, del 6 de noviembre de 2020⁶, eliminó el **Fondo para el Cambio Climático (FCC)**, creado en 2012 para **captar, administrar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales que apoyen la acción climática**, bajo el argumento de la necesidad de reorientar los recursos públicos para atender factores urgentes de la crisis. Con ello, la única fuente de financiamiento climático nacional garantizada será el Anexo 16 del PEF.

Lo anterior implica **desafíos en materia de gobernanza climática y coordinación multisectorial, efectividad en el uso de recursos y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**; que a su vez se convierten en áreas de oportunidad para el fortalecimiento institucional. En efecto, al suprimir el mecanismo del Fondo, se elimina la posibilidad de regular y vigilar de manera puntual a un órgano independiente responsable del financiamiento climático; mientras que el Anexo 16 prevé la adjudicación de recursos entre más de 18 sectores gubernamentales que no están coordinados entre sí. Asimismo, refuerza la necesidad de incorporar la resiliencia como **eje transversal en los planes de recuperación, que sean coherentes con el reto que supone el cambio climático para México y que faciliten el logro de los ODS, el Acuerdo de París y otros compromisos internacionales**.

³ El sector agropecuario pasó de percibir 31% de los fondos en 2013, a 0.3% en 2020 y la SEMARNAT pasó del 40.7% al 14.1% en el mismo periodo. Este cambio de prioridades puede afectar el logro de las NDC y otros compromisos asumidos por México, sobre todo en materia de cero deforestación.

⁴ Medido en dólares por tonelada de CO2 equivalente.

⁵ Schneider, H., comunicación personal, 1 de diciembre de 2020.

⁶ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_061120.pdf

Financiamiento climático internacional

México es el segundo receptor de financiamiento climático internacional en Latinoamérica, detrás de Brasil. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la principal fuente de **financiamiento climático bilateral**⁷ para el país, seguido del Banco Alemán de Desarrollo (KfW). Otras instituciones relevantes en este ámbito son la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD) y el Banco Mundial.

Hasta 2018 se habían aprobado USD 705 millones de seis **fondos multilaterales**⁸ para mitigación, de los cuales se había ejecutado el 51.1% en febrero de 2019. Adicionalmente, **México participa en 12 proyectos**

regionales con otros países latinoamericanos y asiáticos por un total de USD 377.4 millones, financiados principalmente por el Fondo Verde del Clima (GCF) y la Iniciativa Internacional sobre el Clima (IKI)⁹.

Específicamente sobre recuperación justa y resiliente, el 14 de diciembre de 2020 el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) aprobó USD 10 millones con un cofinanciamiento nacional de USD 66 millones para el proyecto **“Recuperación verde e inclusiva post COVID-19 en México”**, a implementarse en las localidades de Durango, Montes Azules y la Huasteca para llegar a 371 mil personas, la mitad de ellas mujeres¹⁰.

⁷ El financiamiento climático bilateral se refiere al proveniente de una fuente única, ya sea banco de desarrollo, agencia de cooperación o país donante. El financiamiento climático multilateral es aquel proveniente de fondos multilaterales.

⁸ BioCarbon Fund Initiative for Sustainable Forest Landscapes (BioCarbon Fund ISFL); Forest Carbon Partnership Facility - Readiness Fund (FCPF-RF); Forest Investment Program (FIP); Global Environment Facility (GEF4; GEF5 y GEF6); Partnership for Market Readiness; Special Climate Change Fund (SCCF); y el Clean Technology Fund.

⁹ Para analizar con detalle los flujos de financiamiento climático internacional en México véase <https://climatefundsupdate.org/>; GIZ (2018) y GFLAC (2018).

¹⁰ <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1364320/>

III. El financiamiento climático como vía para una recuperación justa y resiliente en México

La pandemia golpeó al planeta en un momento crítico para enfrentar el cambio climático. En 2020 inició la “Década de Acción” para cumplir los ODS, considerada como los últimos 10 años en los que podremos actuar para evitar consecuencias climáticas catastróficas (IPCC, 2019). En este año también deben actualizar sus NDC aquellos países que firmaron y ratificaron el Acuerdo de París -incluido México-.

La pandemia ha requerido, requiere y requerirá recursos para financiar respuestas rápidas y, sobre todo, para promover la resiliencia sistémica a largo plazo. El cambio climático podría costarle al país hasta 6% del PIB nacional y hasta 71% del mismo se vería afectado por estragos en los sectores agropecuario, forestal y de

salud (Cárdenas, 2020). Por ello, es urgente transicionar hacia una economía carbono neutral e implementar acciones de adaptación al cambio climático que minimicen sus impactos presentes y futuros.

En este contexto, la promoción de la resiliencia debe ser el eje central de las medidas de recuperación por la crisis del COVID-19; ello no solo para estar mejor preparados ante futuras pandemias, sino para enfrentar la mayor amenaza para la vida en la Tierra: el cambio climático.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones para promover una recuperación justa y resiliente a partir del financiamiento climático en México, enfocadas en el sector público y privado.

Recuadro 3

EJEMPLOS DE FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO PÚBLICO-PRIVADO EN MÉXICO



- **Fondo Climático de la Península de Yucatán (FCPY).** Financia actividades para reducir emisiones a través de la intensificación productiva sustentable en el sector agropecuario y forestal; la adaptación al cambio climático; y la eficiencia energética en la movilidad sustentable. Es un **mecanismo entre los estados de la Península** (Campeche, Yucatán y Quintana Roo); cuenta con un **sistema de gobernanza multi-actoral** que involucra a gobiernos subnacionales, academia y organizaciones de la sociedad civil, garantizando la transparencia y la participación en los mecanismos de inversión; maneja **tipos de inversión diferenciados**, desde pagos por desempeño hasta flujos de cooperación internacional, además de fondos revolventes o de garantía para inversionistas privados (Rodríguez y Cordero, 2016).
<http://www.ccpv.gob.mx/agenda-regional/fondo-cambio-climatico.php>



- **Fideicomiso de Manejo de la Zona Costera de Quintana Roo.** Es el primer instrumento financiero de su clase, tanto en México como en el mundo. Recibe parte de los **impuestos de hoteles y otros operadores turísticos para financiar la conservación de arrecifes y playas, incluyendo una póliza de seguro ante huracanes**. Se rige por un comité técnico e incluye un comité científico que supervisa el uso de los fondos. En 2020 se utilizó por primera vez ante el huracán Delta, donde las aseguradoras cubrieron 17 millones de pesos - más de tres



veces el valor de la póliza. **Además de los beneficios ambientales, este mecanismo garantiza indirectamente el mantenimiento del empleo en el sector turístico**, donde las mujeres representan el 60% de la fuerza laboral del sector en el país. **Este mecanismo financiero es clave para una recuperación justa y resiliente, dando valor a los ecosistemas naturales con perspectiva de género.**

- **Fondo de Conservación El Triunfo (FONCET).** Es una plataforma financiera público-privada con 18 años operando en Chiapas. Recientemente extendió su cobertura a Oaxaca como mecanismo financiero para la conservación y para promover acciones de desarrollo rural sostenible. <https://fondoeltriunfo.org/>

RECOMENDACIONES PARA EL SECTOR PÚBLICO

MEDIDA 1:

Fortalecer a la SEMARNAT y al Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC) en materia de gobernanza climática y coordinación multisectorial, eficiencia en el uso y administración de recursos, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

La extinción del FCC muestra que “el cambio climático no está en el ADN del gobierno y no hay seguridad institucional”¹¹. Sandra Guzmán del GFLAC mencionó que “si bien el FCC requería ser fortalecido para incrementar los recursos que lo alimentaban, su eliminación es parte del desmantelamiento del aparato público que se ha creado para atender problemas como el cambio climático, que no son prioridad para este gobierno” (CEMDA, 2020). Otras organizaciones han advertido que esto podría afectar nuestro derecho a un medio ambiente sano (Ruta Cívica, 2020). Más aún, **este cambio es un retroceso en los compromisos globales asumidos por México y un reto en sí mismo, que podría incluso afectar el financiamiento climático internacional**¹².

Pese a que la eliminación del FCC se justificó como medida para enfrentar la pandemia y eliminar la corrupción, no son claros los nuevos mecanismos de transparencia, administración y auditoría de los recursos. Según la LGCC vigente, la SEMARNAT será responsable de gestionar los fondos nacionales, internacionales, públicos y privados. Esta situación abre la puerta a **conformar un órgano de gobernanza y transparencia sobre financiamiento climático en SEMARNAT**, que realice la labor que hasta noviembre de 2020 realizaba el FCC. Este órgano debería estar alineado con el **Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC)**.

¹¹ Schneider, H., comunicación personal, 1 de diciembre de 2020.

¹² En el caso de Brasil, por ejemplo, los gobiernos de Noruega y Alemania suspendieron en 2019 los recursos que aportaban al Fondo Amazonía ante la creciente deforestación y los cambios en la política ambiental. Aun cuando el Ministerio de Medio Ambiente anunció la reformulación del Fondo en mayo de 2020, las embajadas de Noruega y Alemania en el país señalaron que no podían garantizar la continuidad de su financiamiento (UOL, 2020).

MEDIDA 2:

Priorizar el gasto público con criterios técnicos de mitigación y adaptación, focalizándose en los sectores prioritarios para una recuperación justa y resiliente con visión de largo plazo

El financiamiento climático es volátil, limitado y podría contraerse por la crisis sanitaria. De hecho, el decreto que eliminó el FCC plantea que sus recursos deberán concentrarse en la Tesorería de la Federación para atender la pandemia, incluyendo la obtención de dosis necesarias de la vacuna. **Aunque es urgente atender la emergencia sanitaria, es imperativo continuar asignando recursos a la acción climática en el marco de una estrategia de largo plazo.** En otras palabras, “no podemos dejar que el árbol nos impida ver el bosque” ni “aprovecharnos de la coyuntura para justificar el desinterés por el cambio climático”¹³.

Si bien es cierto que los montos del Anexo 16 en 2020 y 2021 son dos de los mayores históricamente, representan solo 1% del total del PEF. Asimismo, según el último informe de evaluación del Anexo 16, **no existe ninguna justificación técnica que explique la variación interanual del financiamiento climático nacional** (INECC, 2017). Tampoco hay un patrón definido para asignar recursos al cambio climático, por lo que cada instancia pública puede incluir u omitir discrecionalmente actividades que contribuyen o no a la mitigación y adaptación (GIZ, 2018).

Por ello, es importante fomentar la **integración de criterios de cambio climático en los programas presupuestarios**, como condición necesaria para que el financiamiento climático **se focalice en sectores estratégicos para una recuperación justa y resiliente** y las NDC (Cuadro 2), como la eficiencia energética, la producción sostenible de alimentos y el uso de suelo, cambio de suelo y silvicultura (USCUSS). Existen herramientas, como la metodología para el análisis costo-beneficio social y ambiental para diferentes usos de la tierra en México¹⁴, que pueden ser útiles en este sentido.

Lo anterior será posible mediante el **diálogo democrático entre actores públicos y privados, incluyendo al sector financiero, la academia y la sociedad civil, para determinar las prioridades** en términos de acción climática, empleo decente e inclusión social. Adicionalmente, la **colaboración intersectorial, con la academia, la sociedad civil y los gobiernos subnacionales** será clave en el proceso de **definición de criterios técnicos de mitigación y adaptación basados en la ciencia** para la asignación y utilización de recursos, considerando el avance en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno Federal.

¹³ Schneider, H., comunicación personal, 1 de diciembre de 2020.

¹⁴ Para mayor información, consultar la siguiente liga: <http://www.ecopoliticas.com/downloads/manual.pdf>

MEDIDA 3:

Desarrollar, fortalecer y arraigar las capacidades técnicas de funcionarios públicos sobre cambio climático

Existen **oportunidades para la creación, fortalecimiento y arraigo de capacidades técnicas de funcionarios públicos**, particularmente quienes participan en la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. En primer lugar, **es necesario que los funcionarios de todos niveles conozcan los compromisos internacionales que México ha asumido en el ámbito climático y, en particular, el papel que su sector o dependencia juega en el cumplimiento de las NDC**. Asimismo, es importante fortalecer capacidades para **asignar, ejecutar y rendir cuentas sobre financiamiento climático**. En este sentido, el Acuerdo de Escazú¹⁵ plantea el **robustecimiento del marco legal e institucional** para la transparencia, gestión, asignación y uso de los recursos obtenidos.

Por otro lado, la **constante rotación de funcionarios públicos** puede jugar en contra del arraigo de capacidades técnicas en materia de cambio climático. Por ello, es importante **fortalecer también los procedimientos y normas institucionales con criterios de cambio climático**.

MEDIDA 4:

Impulsar la acción climática de los gobiernos subnacionales en el marco de las NDC y los ODS

Los gobiernos subnacionales son cada vez más importantes en la gobernanza climática global, dada su autonomía para tomar decisiones y gestionar financiamiento climático. Existen fondos internacionales que apoyan la acción climática subnacional para la localización de los ODS. Se pueden observar ejemplos exitosos en Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Chiapas y Oaxaca que fungen como modelos para que otras entidades federativas incursionen en la **paradiplomacia ambiental**¹⁶ (Recuadro 3).

MEDIDA 5:

Continuar explorando mecanismos innovadores de financiamiento climático

Hay experiencias mexicanas interesantes sobre mecanismos innovadores de financiamiento climático. En septiembre de 2020, por ejemplo, **México fue el primer país en emitir un bono soberano sustentable vinculado a los ODS**, por un monto de 750 millones de euros, que alcanzó una demanda de 4,800 millones de euros y contó con 267 inversionistas internacionales. Ello facilitó el **acceso a nuevas plataformas de financiamiento climático internacional**, como el mercado europeo de fondos de inversión sustentables. El bono será utilizado para financiar las áreas del PEF alineadas con la Agenda 2030 (SHCP, 2020).

¹⁵ El objetivo del Acuerdo "es garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados" (CEPAL, 2018).

¹⁶ La paradiplomacia ambiental es el conjunto de acciones internacionales de los gobiernos subnacionales en aspectos vinculados con la promoción de la sustentabilidad, la economía verde, la gobernanza ambiental, la mitigación y adaptación al cambio climático, la seguridad ambiental, el Derecho Internacional Ambiental, el Régimen Internacional del Cambio Climático y la provisión y protección de bienes públicos regionales e internacionales, entre otros (Rodríguez, 2013).

Otras innovaciones son la **Metodología para la Evaluación del Impacto en Adaptación y Mitigación del Cambio Climático** definida entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la SEMARNAT; la Metodología de FIRA para la implementación del **Primer Bono Verde en Agricultura**; y el proyecto de **Financiamiento y Certificación de Infraestructura Ambiental** a través del Banco de Desarrollo de América del Norte (Lorenzo, Malanche, Castaño, Niño & De la Vega, 2020).

Además, se encuentran los **riesgos climáticos sobre los sistemas financieros, que no han sido reformados con la urgencia requerida**. Si bien México ha iniciado proyectos e iniciativas para institucionalizar las finanzas verdes (Recuadro 4), estos esfuerzos deben tomar mayor relevancia en la esfera pública. Asimismo, es importante **fortalecer la recaudación fiscal para otorgar estímulos fiscales a proyectos de acción climática** que permitan una recuperación justa y resiliente.

RECOMENDACIONES PARA EL SECTOR PRIVADO

MEDIDA 1:

Participar activamente en plataformas existentes para definir criterios y lineamientos sobre financiamiento climático en México

Es importante que el sector privado continúe participando en el **Consejo Consultivo de Finanzas Verdes** y otros foros para **definir lineamientos sobre financiamiento climático**. Por ejemplo, es importante actualizar el **Protocolo de Sustentabilidad de la Banca**, impulsado en 2016 por la Asociación de Bancos de México (ABM), para alinearlo con las NDC y los ODS.

El 24 de noviembre de 2020 se presentaron los avances de la **Taxonomía Verde para el Sistema Financiero Mexicano**, cuyo propósito principal será “[proponer] un lenguaje común para las inversiones sostenibles, [establecer] un piso parejo para los bancos mexicanos con estándares fijos y comparables, [permitir] la identificación de nuevas oportunidades de negocio y [facilitar] la formulación de políticas públicas para promover el financiamiento verde” (Quintero, Niño, Fernández & Vázquez, 2020). Estos esfuerzos colectivos son clave para el futuro del financiamiento climático, pues establecerán las bases y sinergias entre distintos sectores en favor de la acción climática.

MEDIDA 2:

Aumentar el apoyo a esquemas de financiamiento climático público-privados

En un contexto de pandemia que resalta la necesidad de invertir en la reactivación, deben establecerse **reglas claras para incentivar el financiamiento climático y brindar mayor certidumbre financiera**, así como una garantía de respeto a las inversiones. La participación del sector privado en alianzas multiactor es necesaria para fortalecer medidas de fiscalización transversales que mejoren la transparencia y rendición de cuentas del financiamiento climático.

Los **mecanismos de gobernanza multi-actorales**, como el Fondo Climático de la Península de Yucatán o el Fideicomiso de Manejo de la Zona Costera de Quintana Roo, han fungido como generadores de confianza en el uso del financiamiento climático, por lo que pueden aportar lecciones para otros mecanismos público-privados (Recuadro 3).

MEDIDA 3:

Invertir en la acción climática para contribuir a las metas de sostenibilidad corporativa, las NDC y los ODS

Ante la incertidumbre y volatilidad del financiamiento climático por la pandemia, la diversificación de sus fuentes es fundamental. Para lograrlo, deberá **continuar el uso de mecanismos innovadores**, como la inversión de impacto, la responsabilidad social empresarial, el carbono azul, las redes de conservación privada o los bonos de carbono (Recuadro 4). Ello permitirá destinar recursos a diferentes sectores de manera simultánea, en colaboración con agencias de cooperación, sociedad civil y el sector financiero, para hacer frente a las consecuencias de la pandemia y del cambio climático. Una serie de recomendaciones prácticas para que las compañías integren criterios de sostenibilidad en sus modelos de negocios puede consultarse en la “Guía para integrar la sostenibilidad en las empresas”¹⁷. Esta es la “nueva norma” y las empresas que se queden atrás tendrán un tiempo cada vez más limitado y un costo más elevado para reaccionar al cambio climático.

¹⁷ <http://www.resilientcentralamerica.org/wp-content/uploads/2019/Gu%C3%ADa/ResCA-Gu%C3%ADaSustentabilidadEmpresas-FINAL.pdf> GFLAC (2018).

Recuadro 4

OPORTUNIDADES PARA EL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO PRIVADO



- **Inversión de impacto.** Son inversiones realizadas para generar un impacto social y/o medioambiental positivo, además de un retorno financiero que, según el caso, puede ser o no igual al valor de mercado, diferenciándose de la filantropía. Los entes financiados deben demostrar intencionalidad y reportar sobre el impacto generado. La Alianza por la Inversión de Impacto en México (AIIMX) y el Foro Latinoamericano de Inversión de Impacto (FLII) son espacios de acción colectiva en el país interesantes en este sentido.



- **Bonos de carbono.** Son instrumentos económicos y de mercado para reducir las emisiones de GEI, como los Certificados de Reducción de Emisiones (CER), entre otros. La Plataforma Mexicana de Carbono (Mexico CO2) de la Bolsa de Valores es la primera del país y cuenta con dos iniciativas para apoyar al sector público y privado a cumplir las NDC: el mercado voluntario de carbono y el Ejercicio de Mercado del Sistema de Comercio de Emisiones. Oaxaca es la entidad federativa que más bonos de carbono capturado ha generado y vendido en México, sobre todo a partir de proyectos forestales.



- **Carbono azul.** Es el carbono que se almacena naturalmente en los ecosistemas marinos y costeros (manglares, marismas y praderas marinas), que son críticos para la conservación de biodiversidad, la seguridad alimentaria y la resiliencia de ciudades costeras ante fenómenos climáticos extremos, como huracanes. Existen esfuerzos internacionales como la Iniciativa Carbono Azul y la Alianza Internacional de Carbono Azul que pueden ser útiles para México.



- **Financiamiento para la conservación.** Existen muchos mecanismos públicos, privados o público-privados para la conservación de la biodiversidad, como los pagos por servicios ambientales, las áreas privadas de conservación o las plataformas financieras como el FONCET (Recuadro 3).



SOBRE ESTE DOCUMENTO

Este policy brief es parte de una serie de documentos propositivos para promover una recuperación económica justa y resiliente a través de recomendaciones a nivel regional y nacional, desarrolladas por la Alianza Latinoamérica Sostenible: www.latinoamericasostenible.org

Fue elaborado por Horacio Rodríguez Vázquez, Mariana Olvera y Carolina Plata de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. Los autores desean expresar su agradecimiento a Andrew John Rhodes Espinoza, excomisionado de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP); Ana Carolina Izaguirre Corzo, Directora Ejecutiva del Fondo de Conservación El Triunfo (FONCET); Heloisa Schneider, experta en Financiamiento Climático Internacional; Laure Delalande, Yahir Acosta y Ana Laura Barrón (Ethos); Pinhas Zamorano (Espacio Público); y Juan José Guzmán Ayala (Transforma), por sus valiosos comentarios y aportaciones para la elaboración de este documento.

Además del presente brief, para el caso mexicano, la serie considera propuestas sobre eficiencia energética y sistemas alimentarios en el contexto de la crisis por el COVID-19. En conjunto, se configuran como un paquete comprensivo para potenciar una recuperación sostenible. En la serie se presentan otros briefs a nivel nacional para Colombia y Chile.

Referencias:

Alianza Latinoamérica Sostenible. 2020. Latinoamérica Sostenible: Cambiando el rumbo hacia una recuperación justa y resiliente. Trans-forma / Espacio Público / Ethos. <https://latinoamericasostenible.org/wp-content/uploads/2020/11/BRIEF-LS-REGIONAL.pdf>

Asociación de Bancos de México. 2020. Protocolo de Sustentabilidad de la Banca. México: ABM.

Cárdenas, M.J., 2020. México ante el cambio climático: Evidencias, impactos, vulnerabilidad y adaptación. Greenpeace México. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-mexico-state-less/2020/01/173a95d4-vulnerabilidad-mexico-cambio-climatico.pdf>

CEMDA. 23 de octubre de 2020. Desaparecen Fideicomiso para atención del Cambio Climático, a pesar del llamado de organizaciones ambientalistas. <https://www.cemda.org.mx/desaparecen-fideicomiso-para-atencion-del-cambio-climatico-a-pesar-del-llamado-de-organizaciones-ambientalistas/>

CEPAL. 2018. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

Climate Finance Update, 2020. <https://climatefundsupdate.org/>

Comisión Europea, 2016. Acuerdo de París. https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es#:~:text=El%20Acuerdo%20de%20París%20es,Partes%20del%20Acuerdo%20de%20París

GFLAC. 2020. México sin ambición para atender la crisis climática. Disponible en: <https://www.gflac.org/single-post/mexico-sin-ambicion-para-atender-la-tesis-climatica>

GIZ, 2018. Financiamiento internacional. Para mitigar y combatir los efectos adversos del Cambio Climático en México. GIZ/GADER-ALC.

Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe, 2018. Hacia una ruta de movilización de financiamiento para alcanzar las metas nacionales de cambio climático en México. GFLAC/CLIMA/GIZ.

Grupo Financiero Banorte, 2020. Gobierno de Quintana Roo y Banorte aseguran las playas y arrecifes del Estado. Noticias Banorte, 2 de septiembre. <https://www.banorte.com/wps/portal/gfb/Home/noticias-banorte/noticias-2020/quintana-roo>

Guzmán, S. 10 de septiembre de 2020. México propone gastar solo 1.1% del gasto total en cambio climático para 2021. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/mexico-propone-gastar-solo-1-1-del-gasto-total-en-cambio-climatico-para-2021/>

Hepburn, C., O'Callaghan, B., Stern, N., Stiglitz, J., and Zenghelis, D., 2020, Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?, University of Oxford, Smith School Wor-

king Paper 20-02. <https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf>

Hernández, S., 2020. Bartlett, el paladín contra el cambio climático de la 4T. El Sol de San Luis, sección Finanzas, 17 de junio. <https://www.elsoldesanluis.com.mx/finanzas/manuel-bartlett-cfe-energias-renovables-cambio-climatico-mexico-gas-natural-energia-contaminantes-naturalnormal-5374975.html>

IMCO. 9 de noviembre de 2020. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. IMCO: Centro de Investigación en Política Pública. <https://imco.org.mx/proyecto-de-presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-2021/>

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2017. Evaluación estratégica del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de Cambio Climático. Informe Final. <http://cambioclimatico.gob.mx:8080/xmlui/handle/publicaciones/91>

Intergovernmental Panel on Climate Change, 2019. Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf

Lorenzo, S., Malanche, S., Castaño, K., Niño, G., De la Vega, A. 17 de julio de 2020. Un sistema taxonómico para México: lo que nos enseñan experiencias previas. IKI Alliance. <https://iki-alliance.mx/un-sistema-taxonomico-para-mexico-lo-que-nos-ensenan-experiencias-previas/>

Nemirovsky, Y. P., 2020. La ruta de los fondos climáticos internacionales en América Latina. Fundación Avina. <https://www.avina.net/la-ruta-de-los-fondos-climaticos-internacionales-en-america-latina/>

Quintero, A., Niño, G., Fernández, R., Vázquez, G. 23 de octubre de 2020. Presentación de Taxonomía Verde para el Sistema Financiero Mexicano. IKI Alliance. <https://iki-alliance.mx/presentacion-de-taxonomia-verde-para-el-sistema-financiero-mexicano/>

Ramírez, P. E. 2019. México y su incumplimiento de los NDC. <https://energiahoy.com/2020/07/23/mexico-y-su-incumplimiento-de-los-ndc/>

Rivera, A., 2011. La crisis no frena la emisión de gases de efecto invernadero. El País. https://elpais.com/diario/2011/12/05/sociedad/1323039603_850215.html

Rodríguez Vázquez, H., 2013. Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental en la frontera sur de México. Explanans, vol. 2, no. 1, enero-junio. México, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 13-34. ISSN: 2007-6924.

Latinoamérica Sostenible:
cambiando el rumbo hacia una recuperación justa y resiliente

Rodríguez Vázquez, H. y Cordero Véjar, M., 2016. COP21 y sus implicaciones para la acción climática efectiva: El Fondo Climático de la Península de Yucatán. Red Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo, Policy Brief 3, <http://www.remecid.org.mx/images/docs/PB3.pdf>

Ruta Cívica. 28 de octubre de 2020. Reprobamos la desaparición de los fideicomisos. Fondo para el Cambio Climático. <https://www.rutacivica.org/reprobamos-la-desaparicion-de-los-fideicomisos-fondo-para-el-cambio-climatico/>

Schneider, H., 2019. Guía para integrar la sostenibilidad en las empresas. Departamento de Estado de los Estados Unidos, Programa Centroamérica Resiliente (ResCA), The Nature Conservancy. <http://www.resilientcentralamerica.org/wp-content/uploads/2019/Gu%C3%ADa/ResCA-Gu%C3%ADaSustentabilidadEmpresas-FINAL.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020. Comunicado No. 071 Hacienda realiza emisión inaugural del primer bono soberano sustentable en el mundo vinculado a los ODS de la ONU. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-071>

United Nations, 2018. Climate Action: Why it matters? <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2018/09/Goal-13.pdf>

United Nations Framework Convention on Climate Change, 2020. Introduction to Climate Finance. <https://unfccc.int/topics/climate-finance/the-big-picture/introduction-to-climate-finance>

United Nations Framework Convention on Climate Change, 2015. Contribuciones determinadas a nivel nacional. UNFCCC. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>

United Nations Framework Convention on Climate Change, 2014. 2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report. Standing Committee on Finance, UNFCCC https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2014_biennial_assessment_and_overview_of_climate_finance_flows_report_web.pdf

UOL, 2020. Mourão recria Fundo Amazônia, mas Alemanha e Noruega não garantem recursos, 29 de maio, <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2020/05/29/mourao-recria-fundo-amazonia-mas-alemanha-e-noruega-nao-garantem-recursos.htm>

Volz, U., 2020. Investing in a green recovery, IMF, Finance & Development, Fall 2020 Issue, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/investing-in-a-green-recovery-volz.htm>

World Wildlife Fund, 2008. En 2008, las emisiones de CO2 mundiales debidas al petróleo bajaron por primera vez desde 1983. WWF Noticias. <https://www.wwf.es/?8080/En-2008-las-emisiones-de-CO2-mundiales-debidas-al-petroleo-bajaron-por-primera-vez-desde-1983>



www.latinoamericasostenible.org

Una alianza de:



TRANSFORMA



ESPACIO
PÚBLICO



Ethos
LABORATORIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS