

Aumentar la financiación climática para proporcionar servicios sostenibles de agua y saneamiento en países de ingresos bajos

Este documento de política destaca los cambios urgentes que se precisan en las políticas para garantizar que la financiación climática se utiliza de forma catalizadora y eficaz en beneficio de las poblaciones más pobres que viven sin acceso a agua y saneamiento. Va dirigido a profesionales del sector del agua y el clima que operan a nivel local, nacional y global.

El cambio climático: una amenaza y una oportunidad para el agua y el saneamiento

La variabilidad del clima y los extremos meteorológicos como sequías, inundaciones y ciclones ya suponen un riesgo significativo para la prestación de servicios sostenibles de agua y saneamiento. Y cuando no hay unos servicios de agua y saneamiento fiables, los fenómenos meteorológicos extremos tienen un impacto de mayor alcance y más pronunciado. El cambio climático no solo hace aumentar estos riesgos, sino que introduce otros nuevos relacionados con el agua, como la subida en el nivel del mar, la desaparición de los glaciares, y el incremento de enfermedades propagadas por vectores. En otras palabras, **el cambio climático es un cambio en el agua**, y en un mundo cada vez más volátil y con mayor inseguridad hídrica, las comunidades vulnerables al clima necesitan acceder al agua y el saneamiento para sobrevivir y prosperar frente al cambio. Sin acceso a estos servicios básicos y esenciales, el cambio climático puede devolver a millones de personas a la pobreza extrema, menoscabando así los hitos de desarrollo que con tanto esfuerzo se han alcanzado, especialmente en el sector del agua y el saneamiento.



Benazir, nueve años, recoge agua de un pozo de bomba manual lejos de su casa. Thatta, provincia de Sindh, Pakistán. Junio de 2016.
Foto: Suman

A pesar de estos riesgos por el cambio climático, la cada vez mayor atención prestada a la adaptación al cambio climático en las políticas y, sobre todo, los fondos prometidos para ayudar a los países pobres a adaptarse, representan también una oportunidad para aumentar la calidad, cantidad y sostenibilidad de las inversiones en el sector del agua y el saneamiento. Pero se necesitan una serie de cambios en las políticas para garantizar que el aumento en la financiación climática contribuye a cambiar el funcionamiento del sector para lograr unas comunidades más resilientes y acceso universal al agua y el saneamiento para 2030.

¿Por qué se necesita un nuevo rumbo en la financiación climática?

La financiación climática para la adaptación va en aumento, pero sigue estando muy por debajo de lo que realmente se necesita y persisten las desigualdades en su orientación. En 2015, tan solo el 7% del total de la financiación climática global (25.000 millones de dólares) iba destinada a la adaptación,¹ pese a que el coste de todas las actividades de adaptación en los países menos adelantados (PMA), según lo reflejado en sus comunicaciones al Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se estima en 93.000 millones de dólares anuales.² Las investigaciones encargadas por WaterAid demuestran que la proporción de financiación para la adaptación orientada al agua y el saneamiento está siendo empleada principalmente para ayudar a países de ingresos medios.³ Y las limitaciones asociadas a los informes y la transparencia de los proyectos hacen muy difícil verificar si la financiación para la adaptación climática que sí llega a los países de ingresos bajos está ayudando realmente a las comunidades más pobres.

Además de su cuantía insuficiente y distribución desigual, hay señales preocupantes de que los enfoques positivos adoptados por algunos fondos climáticos especializados para potenciar la apropiación por los países no se están materializando. Las investigaciones de WaterAid sobre inversiones climáticas⁴ en el sector del agua y el saneamiento demuestran que el 89% de la financiación total se está canalizando a través de organizaciones internacionales como las agencias de la ONU.⁵ Si se amplía el análisis a todos los proyectos aprobados por el Fondo Verde para el Clima (el principal fondo para la adaptación a nivel mundial), pese a la existencia de una serie de mecanismos para fomentar el acceso directo por parte de organismos nacionales, el 75% de la financiación será ejecutada por organizaciones internacionales (a fecha agosto de 2016).

Esta falta de utilización de la financiación climática para mejorar el desarrollo y las prácticas de donantes apunta a la necesidad urgente de introducir cambios, y es precisamente lo que ha llevado a WaterAid a impulsar su Iniciativa de Financiación Climática.⁶ Esta iniciativa es un marco de acciones enfocadas a garantizar que los flujos *públicos* de financiación climática van orientados a comunidades pobres y vulnerables al clima, pues son estas las comunidades que más probabilidades tienen de quedar olvidadas por otros tipos de financiación (como son los fondos privados).⁷ Las actividades de la iniciativa van encaminadas también a garantizar que la financiación climática se utiliza a modo de catalizador (mejorando las inversiones existentes, sean o no específicas del clima)⁸ y de forma sostenible (creando los mecanismos adecuados en cada país para garantizar un cambio duradero). Para más información, ver la nota de política sobre la Iniciativa de Financiación Climática.⁹

¿Cómo hacer que la financiación climática sea más efectiva y equitativa?

La financiación para la adaptación climática debe asignarse según nivel de pobreza y grado de vulnerabilidad al clima.

A día de hoy, menos de una tercera parte de toda la financiación para el clima llega hasta los PMA.¹⁰ Esto es así tanto para los fondos climáticos específicos, como para la ayuda bilateral (AOD) asignada al clima, donde tan solo hay tres países de ingresos bajos entre los 25 principales beneficiarios (Figura 1). Por lo que respecta a las inversiones en agua y saneamiento, la financiación climática de organismos multilaterales ha llegado a un total de 44 países, pero solo el 37% a economías de bajos ingresos y el 20% a pequeñas islas.¹¹ Los tres principales beneficiarios de financiación multilateral para agua y saneamiento son países de ingresos medios.¹² Los donantes deben velar por que las decisiones de financiación se toman en base a una evaluación clara de vulnerabilidad, y no por “orden de solicitud”, que de forma injusta otorga prioridad a los países con una mayor capacidad para elaborar propuestas de proyectos ganadores.

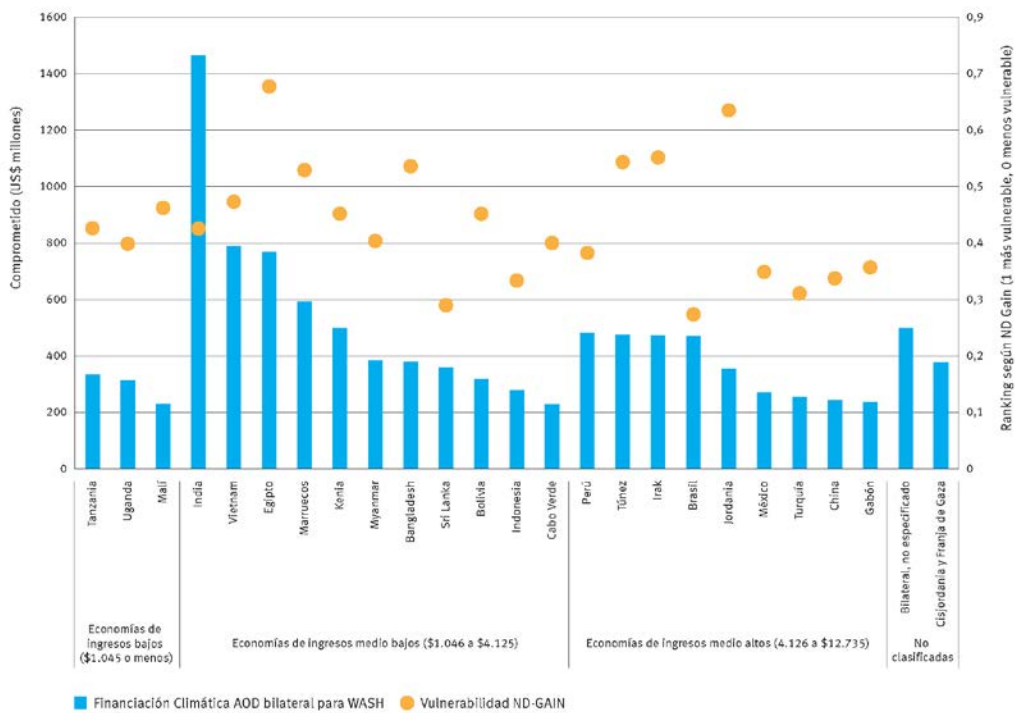


Figura 1 Los 25 mayores beneficiarios de AOD bilateral para actividades de agua y saneamiento clasificadas como relacionadas con el clima (WaterAid y ODI)

Para mejorar la asignación y la eficacia de la financiación climática, el poder de toma de decisiones debe recaer en el nivel nacional y subnacional, con inversiones para aumentar la preparación para recibir financiación climática donde sea necesario.

Los impactos climáticos se hacen sentir a nivel local, y los mecanismos de respuesta requieren un papel decidido de los gobiernos nacionales, provinciales y locales. Todos los niveles de gobierno de los países de bajos ingresos necesitarán ayuda técnica y financiera para elaborar planes de adaptación integrados que se ajusten a sus sistemas nacionales de planificación y sus objetivos de desarrollo. Asimismo, se necesitará ayuda técnica y financiera para fortalecer los sistemas nacionales (de gestión financiera, adquisiciones, elaboración de políticas, etc.) y garantizar así que las estrategias de adaptación se ponen en marcha y se mantienen. La asignación de una mayor prioridad a las inversiones para el fortalecimiento de sistemas, tanto por los gobiernos como por los actores en el desarrollo, ayudará a garantizar que los países estén más preparados para liderar sus propios procesos de adaptación.

Combinar los marcos de desarrollo sostenible y financiación climática para hacer un uso más eficaz, efectivo y estratégico de la financiación.

Los retos de desarrollo, crecimiento, erradicación de la pobreza y sostenibilidad van intrínsecamente ligados a los de mitigación y adaptación al cambio climático. Tratar el desarrollo y el clima como elementos diferentes para la acción, como se está haciendo hoy en muchos países y a nivel mundial, tiene un precio muy alto.¹³ La financiación climática debe diseñarse para aprovechar y potenciar los aspectos climáticos de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el subsector de agua y saneamiento, la financiación climática debe centrarse en las acciones climáticas que probablemente no habrán sido resaltadas lo suficiente en el marco de los ODS, y en zonas altamente vulnerables al clima, como son zonas de costa y zonas áridas que precisarán una labor de desarrollo más contundente.¹⁴ En muchos de los PMA, estas son precisamente las zonas con niveles de cobertura de agua y saneamiento muy bajos, y el uso estratégico de la financiación climática y para el desarrollo puede ayudar a abordar conjuntamente y de forma sostenible las necesidades tanto de desarrollo como de adaptación. Los actores en el desarrollo deben colaborar para estructurar adecuadamente la financiación y reducir la carga que supone para los gobiernos de países con escasa capacidad una ayuda poco coordinada.

Los encargados de la toma de decisiones en países desarrollados deben consensuar una hoja de ruta cuantificada para hacer realidad el compromiso de 100.000 millones de dólares anuales.

Las necesidades totales de adaptación en los países en desarrollo se cubrirán con una combinación de fondos públicos y privados, y una parte significativa de los 100.000 millones de dólares comprometidos en Copenhague en 2009 deberá ir dirigida a la adaptación de comunidades vulnerables al clima en países de bajos ingresos.¹⁵ Los países desarrollados deben detallar cómo van a cumplir este compromiso, mediante una hoja de ruta clara que *cuantifique* el importe anual de ayuda financiera para la adaptación para 2020 y más allá. Esta hoja de ruta deberá

incluir también distintos escenarios sobre instrumentos y canales potenciales que ayudarán a cumplir este compromiso, identificando obstáculos y posibles soluciones para cada uno de los escenarios. El desarrollo de esta nueva hoja de ruta es una oportunidad de demostrar que la financiación climática será nueva y adicional a los flujos de ayuda ya existentes, y aportará a los países pobres la certidumbre que precisan para utilizar los flujos de ayuda para la adaptación de forma efectiva y como catalizador, combinándolos con recursos propios y/o inversiones del sector privado.

Todas las partes interesadas deben colaborar para exigir cuentas al Fondo Verde para el Clima (GCF).

Una vez realizada su capitalización inicial, el GCF (siglas en inglés) es el mayor fondo multilateral específico para el clima, con compromisos que alcanzan los 10.300 millones de dólares para el periodo de programación 2015-2018. La estrategia pública del GCF asegura que promoverá el equilibrio entre mitigación y adaptación; buscará la apropiación plena por parte del país; irá orientada a los PMA, países de África y pequeños estados insulares en desarrollo (PEID); y facilitará la participación de múltiples partes interesadas. Pero sus actuaciones recientes no parecen cumplir estas premisas: de los 33 organismos acreditados por el GCF, tan solo tres son del conjunto de PMA, y más del 60% son bancos multilaterales de desarrollo (como el Banco Mundial) y bancos privados (como HSBC y Deutsche Bank). Es necesario seguir presionando al GCF para que sus actuaciones reflejen mejor los objetivos declarados en su estrategia.

¿Cómo pueden los países en desarrollo acceder a la financiación climática y gestionarla para prestar servicios sostenibles de agua y saneamiento?

Aunque a corto y medio plazo sin duda persistirán algunos obstáculos de políticas a nivel mundial, los organismos de los países en desarrollo –desde agencias gubernamentales a ONG– pueden emprender ciertas acciones para acceder a la financiación climática con el fin de lograr soluciones descentralizadas y novedosas que beneficien a las comunidades vulnerables al clima que carecen de acceso a unos servicios básicos de agua o saneamiento.

Capitalizar la financiación climática como oportunidad para aumentar la apropiación por el país, potenciar la capacidad y fortalecer los sistemas necesarios para una adaptación sostenida y efectiva.

El GCF y el Fondo para la Adaptación buscan aumentar el grado de apropiación por parte de los países de los programas que financian, mediante un proceso de “acceso directo” que entrega los fondos directamente a organismos nacionales y subnacionales que han pasado por un proceso de acreditación (de modo que ya no sería necesario utilizar las agencias de la ONU, por ejemplo, como intermediarias). Por desgracia, son pocos los países que han hecho uso de este acceso directo, sobre todo entre los países más pobres. En muchos casos, los profesionales ajenos

al ministerio responsable de la política sobre cambio climático (como por ejemplo los del ministerio del agua) no conocen las oportunidades que abre la financiación climática.¹⁶ Por otra parte, el proceso de acreditación abarca una evaluación rigurosa de prácticas fiduciarias, ambientales y sociales, y muchas entidades son reacias a invertir tiempo y dinero en este proceso. Todas las partes interesadas deben trabajar juntas para convencer a las instituciones pertinentes que los beneficios a largo plazo de esa acreditación (tanto por lo que respecta al acceso a financiación futura como por mejoras duraderas en el funcionamiento del sistema)¹⁷ son mucho más importantes que los costes a corto plazo, y deben ayudar también a los organismos que así lo deseen a pasar por este proceso de capacitación.

Invertir en una planificación rigurosa para garantizar que la financiación climática respalda los trabajos nacionales coherentes para impulsar el desarrollo de servicios de agua y saneamiento resilientes al clima.

Las investigaciones de WaterAid¹⁸ sobre mejores prácticas en el acceso a la financiación climática para el agua y el saneamiento concluyen que el éxito depende de la existencia de un fuerte compromiso a nivel nacional; la identificación de un ministerio responsable clave (como puede ser el ministerio de finanzas), y una comprensión explícita de que pueden pasar varios años antes de que comiencen a llegar los flujos de financiación climática, sobre todo en el caso de que se quiera lograr un acceso directo a los fondos. Los servicios de agua y saneamiento se prestan al nivel local, y por tanto la relación entre agencias locales y nacionales es una cuestión crítica en la etapa de diseño para una puesta en práctica exitosa. Otra de las claves del éxito es la existencia de un equipo de gestión específico ubicado en el lugar en que se han de poner en práctica los programas de agua y saneamiento.

Innovar para llegar hasta las comunidades más vulnerables y lograr así un verdadero cambio transformador.

La adaptación efectiva ante el cambio climático debe lograr resultados a nivel local, que es donde los efectos climáticos tienen mayor impacto y donde las personas pobres son más vulnerables. La orientación efectiva y utilización de los fondos al nivel local ha supuesto un reto difícil en muchos países, pero cada vez surgen más innovaciones. En Kenia, por ejemplo, los Fondos provinciales para el cambio climático, fruto de una legislación novedosa, trasladan el poder al nivel local, permitiendo así que las comunidades locales identifiquen, prioricen y financien sus propios planes de adaptación.¹⁹ La rendición de cuentas ante la sociedad y la efectividad de la adaptación pueden mejorarse haciendo partícipes y apoyando a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan más de cerca con las comunidades que mayores riesgos afrontan por el cambio climático. Dado que la *escala* es elemento esencial de todo cambio verdaderamente transformador, el riesgo climático debe integrarse en todas las estrategias de desarrollo de agua y saneamiento, y la financiación debe canalizarse a través de organismos que tengan experiencia o capacidades suficientes para financiar un gran número de proyectos a menor escala. Los encargados de la implementación de los proyectos medirían los resultados en base a indicadores consensuados, lo que permitiría un análisis de quién se beneficia realmente y del grado en que los proyectos financiados con

fondos climáticos ayudan a mejorar la resiliencia climática, así como un cambio de rumbo si se considerara necesario tras la preceptiva evaluación.

Trabajar tanto en proyectos de infraestructuras de agua y saneamiento como en capacitación institucional y reformas de políticas.

Las instituciones públicas capaces de responder rápidamente ante un fenómeno extremo, proporcionar alerta temprana de desastres, asegurarse frente al riesgo, hacer una zonificación de la tierra adecuada, garantizar la gestión sostenible del agua, y recopilar, reducir y utilizar los datos climáticos suelen ser más efectivas en cuanto a costes y más sostenibles en la mejora de la resiliencia ante el cambio climático que los proyectos de infraestructuras de gran envergadura. Pero a la hora de tomar decisiones de financiación, estas intervenciones “blandas” muchas veces se consideran menos importantes que los grandes proyectos de infraestructura (preferidos por las instituciones financieras multilaterales). Las partes interesadas no gubernamentales deben trabajar con los gobiernos y los actores en el desarrollo para garantizar que las estrategias de adaptación climática tienen un componente institucional significativo, y que se utilizan consideraciones de sostenibilidad y rentabilidad como base de todas las decisiones de financiación.

Reconocer que el acceso a unos servicios de agua y saneamiento sólidos potencia la resiliencia ante el cambio climático, y garantizar la coherencia entre las políticas de agua, saneamiento y clima.

Las investigaciones de WaterAid demuestran que el volumen de financiación climática dirigido a los sectores de agua y saneamiento muchas veces guarda una correlación directa con la solidez de las políticas y marcos nacionales.²⁰ Si



Rabiya, de 34 años, en el canal del que recoge agua. Thatta, provincial de Sindh, Pakistán. Junio de 2016. Foto: Laila

los países en desarrollo mejoran sus políticas nacionales de agua y saneamiento y velan por que esas mejoras se materialicen en políticas climáticas nacionales (como por ejemplo planes de adaptación), su acceso a la financiación aumentará. No todas las personas que trabajan en el área del cambio climático entienden bien hasta qué punto el acceso al agua y el saneamiento es un pilar básico de la resiliencia, y no todas las personas que trabajan en el área de agua y saneamiento son capaces de articular adecuadamente la manera en que el acceso a los servicios que proporcionan hace aumentar la resiliencia climática. Se precisa una mayor cohesión entre los sectores de cambio climático y agua/saneamiento para optimizar el uso de la financiación climática en aras de una mayor resiliencia.

Armonizar los subsectores de agua “grandes” y “pequeños” para aumentar las oportunidades de financiación climática.

Una mejor integración de la gestión de los recursos hídricos con la prestación de servicios de agua y saneamiento puede ayudar a crear proyectos y programas integrales, sólidos y transformadores que cumplen los criterios de la financiación climática. Esto significa que los programas habituales de gestión de recursos hídricos (como la GIRH) deben abordar de forma explícita el aspecto del agua para la salud humana (para beber y cocinar, para el saneamiento y la higiene). Los programas de agua y saneamiento también pueden ampliarse para vigilar y afrontar de forma explícita los riesgos climáticos (por ejemplo, la vigilancia del nivel de agua del subsuelo como medio para la alerta temprana de sequías), con lo que aumentaría significativamente la resiliencia climática de tales programas y las oportunidades de obtener financiación climática.²¹

Potenciar los conocimientos en el país y apoyar la investigación y las comunicaciones de manera que las partes interesadas a nivel nacional conozcan las brechas de financiación que existen y las posibles fuentes de financiación climática para programas de agua y saneamiento.

Las investigaciones encargadas por WaterAid demuestran que los conocimientos sobre cambio climático han sido fundamentales a la hora de solicitar financiación climática internacional.²² Estos conocimientos no siempre se encuentran en las instituciones nacionales pertinentes, y el análisis de los éxitos logrados demuestra que pueden utilizarse distintas estrategias para adquirir las capacidades necesarias. La asistencia de equipos especializados, la contratación de servicios de consultoría, o el trabajo con actores del desarrollo conocidos y de confianza son algunas de las estrategias a utilizar. Toda ayuda externa debe ir acompañada de un plan orientado a capturar la ayuda para mejorar los recursos humanos, la capacidad de gestión y los conocimientos técnicos a nivel local.

Los gobiernos de países en desarrollo deben exigir que la financiación para la adaptación se canalice en forma de subvenciones y no en forma de préstamos.

Los países en desarrollo tienen derecho a que la financiación climática procedente de los países ricos (principales responsables de las emisiones históricas), que va encaminada a permitir su adaptación ante los impactos adversos del cambio climático (al que apenas han contribuido), sea facilitada en forma de subvenciones.

Preparado por Louise Whiting, Analista Senior de Políticas Públicas (Seguridad del Agua y Cambio Climático), WaterAid

Este documento debe citarse como: WaterAid (2016) *Aumentar la financiación climática para proporcionar servicios sostenibles de agua y saneamiento en países de ingresos bajos*. Informe de política de la Iniciativa de Financiación Climática de WaterAid

Notas

- ¹ Iniciativa de Política Climática (CPI). 2015. *Landscape of adaptation finance*.
- ² Instituto de Recursos Mundiales (WRI). 2015. *A fair climate deal in Paris means adequate finance to deliver INDCs in LDCs*.
- ³ WaterAid e Instituto para el Desarrollo Exterior (ODI). 2016. *The global climate finance landscape for water, sanitation and hygiene*.
- ⁴ Incluyendo la Ayuda Oficial al Desarrollo y los fondos climáticos especializados.
- ⁵ WaterAid y ODI. 2016. *Landscape of climate finance for water and sanitation*.
- ⁶ WaterAid. 2016. *Climate Finance Initiative briefing note*. Disponible en: www.wateraid.org/what-we-do/our-approach/research-and-publications/view-publication?id=c0870f95-d76d-4824-a1f0-2414d3dce1d5
- ⁷ Ayuda Oficial al Desarrollo, fondos privados, movilización de recursos domésticos.
- ⁸ Los 100.000 millones de dólares anuales en financiación climática prometidos son insignificantes si se comparan con los 30 billones de dólares en gastos de capital que se calcula se necesitarán en los países en desarrollo en la próxima década, por lo que deben utilizarse a modo de catalizador y no como forma de paliar los déficit de inversión.
- ⁹ Disponible en: www.wateraid.org/uk/what-we-do/policy-practice-and-advocacy/research-and-publications/view-publication?id=353a7209-d650-4ff2-bd30-0ac5a54fc839
- ¹⁰ Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED). 2015. *A fair deal in Paris means adequate finance to deliver INDCs in the LDCs*. Nota informativa.
- ¹¹ Comoras, Guinea-Bissau, Samoa, Cabo Verde, Kiribati, Maldivas, Madagascar y Fiji.
- ¹² Bolivia (US\$46 millones), Maldivas (US\$33 millones) y Fiji (US\$31 millones).
- ¹³ Stern N. 2015. *Understanding climate finance for the Paris summit in December 2015 in the context of financing for sustainable development for the Addis Ababa conference in July 2015*. Documento de política.
- ¹⁴ Por ejemplo, un tratamiento de aguas residuales bajo en carbono.
- ¹⁵ El Artículo 9 del Acuerdo de París destaca concretamente la necesidad de lograr un mejor equilibrio entre adaptación y mitigación.
- ¹⁶ WaterAid. 2015. *Climate finance and water security*. Documento informativo. Disponible en: www.wateraid.org/news/news/how-would-you-spend-100-billion-dollars-ensuring-water-security-in-a-changing-climate
- ¹⁷ Instituto de Recursos Mundiales (WRI). 2015. *'Direct access' to climate finance. Lessons learned by national institutions*. Documento de trabajo.
- ¹⁸ ODI y WaterAid. 2016. *Climate finance success stories*. Documento de investigación.
- ¹⁹ IIED. 2016. *Accessing climate finance in Kenya*. Disponible en: www.iied.org/accessing-climate-finance-kenya
- ²⁰ WaterAid. 2015. *Climate finance and water security*. Documento informativo. Disponible en: www.wateraid.org/news/news/how-would-you-spend-100-billion-dollars-ensuring-water-security-in-a-changing-climate
- ²¹ Por ejemplo, ver el *Marco de seguridad del agua* de WaterAid. Disponible en: www.wateraid.org/~media/Publications/water-security-framework.pdf
- ²² ODI y WaterAid. 2016. *Climate finance success stories*. Documento de investigación.