



**INFORME DEL SEMINARIO SOBRE FINANCIAMIENTO PARA EL
COMBATE AL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA:
EL ROL DE LOS BANCOS DE DESARROLLO**
Tegucigalpa, Honduras, 25-26 de marzo, 2010

(Documento a ser distribuido en la Reunión del Comité Técnico
de ALIDE de Financiamiento Medioambiental)

**Secretaria General de ALIDE
Mayo 2010**

**Seminario sobre Financiamiento para el Combate al Cambio Climático
en América Latina: El Rol de los Bancos de Desarrollo
Tegucigalpa, Honduras, 25-26 de marzo de 2010**

INFORME

El Seminario sobre Financiamiento para el Combate al Cambio Climático en América Latina: el rol de los bancos de desarrollo, fue organizado conjuntamente por ALIDE, KfW Entwicklungsbank y el BCIE. Se efectuó en la sede del BCIE (Club Social y Edificio Sede) en Tegucigalpa, Honduras, el jueves 25 y viernes 26 de marzo de 2010.

OBJETIVO

De acuerdo con los actuales desafíos que enfrentan la región y el mundo en relación a la preservación del medio ambiente, el aspecto del combate al **cambio climático** requiere de especial atención por los bancos e instituciones financieras de desarrollo en el marco de sus políticas y programas de financiamiento medioambiental y para el desarrollo sostenible.

Para abordar este problema desde el rol y la contribución de los bancos de desarrollo, el seminario se enfocó en el concepto de “**climate finance**” que refiere a modelos de financiamiento innovadores para catalizar la reducción de emisiones de carbono (CO2), a fin de intercambiar experiencias y buenas prácticas sobre políticas, estrategias e instrumentos financieros y no financieros que contribuyan a la mejor acción por los bancos en la función de protección medioambiental y en particular de combate al cambio climático.

TEMARIO

De acuerdo con el objetivo planteado, el temario del seminario consideró los puntos siguientes:

1. Introducción al financiamiento a través de “climate finance”

- 1) Breve resumen sobre el estado de las negociaciones post Kyoto.
- 2) Identificación de la problemática en América Latina sobre el tema del cambio climático.
- 3) Conceptualización de “climate finance”: Modelos de financiamiento innovadores para catalizar la reducción de emisiones de CO2.
- 4) Áreas: energía, medio ambiente, mercados de carbono, medidas de adaptación, etc.

2. El Papel de la Banca de Desarrollo (BD) impulsando el Financiamiento para el Combate al Cambio Climático en el sector público

- 1) Políticas públicas de generación de recursos financieros para “climate finance”.
- 2) Financiamiento de programas públicos de eficiencia energética en el sector doméstico.
- 3) Fomento de las energías renovables en empresas públicas de abastecimiento de energía.

3. Estudios de caso

- 1) Programas de servicios financieros (crédito) en el sector de energías renovables.
- 2) Financiamiento de medidas de eficiencia energética en Pymes.
- 3) Off-grid Financing.
- 4) Financiamiento de medidas de reforestación y conservación.
- 5) Buenas prácticas en la región.

4. Mercados de Carbono y Climate-Related Financial Services

- 1) Mercados de carbono en LAC
- 2) CDM-Pipeline en América Latina.
- 3) Perspectivas de demanda: : Kyoto, UE, EEUU y mercados voluntarios.

- 4) Estructuras de financiamiento de proyectos MDL: environmental bonus vs. CER based cash-flows.
- 5) Nuevos fondos de financiamiento en el marco del UNFCCC: MDL programático, MDL sectorial. NAMAs, etc.

5. Estándares Internacionales de Monitoreo, Informes y Verificación de Reducción de Emisiones, Ahorro de Energía en Programas ER/EE (presentación en inglés)

- 1) Importancia del monitoreo en el marco de financiamiento para el combate al cambio climático (por ejemplo reducción de emisiones CO₂)
- 2) Metodologías y planes de proyectos y programas
- 3) Ex – post verificación (auditorías) y reporting.

PARTICIPANTES

Participaron en el seminario 42 representantes de instituciones pertenecientes a 10 países (Alemania, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú) y los principales organismos internacionales que operan en el región: ALIDE, BID, CAF, BCIE, PNUMA.

DOCUMENTACIÓN

Las ponencias y documentación del seminario fueron publicadas en las páginas web de ALIDE y el BCIE en las direcciones siguientes:

www.alide.org.pe/vit_2010_Financiamiento-02_Resultado.asp

www.bcie.org/spanish/publicaciones/presentaciones.php

COMITÉ TÉCNICO DE ALIDE PARA EL FINANCIAMIENTO MEDIOAMBIENTAL

Con ocasión del seminario se instaló el Comité Técnico de ALIDE de Financiamiento Medioambiental que tiene por objetivos estimular el análisis de asuntos relacionados con el financiamiento de la sustentabilidad ambiental de los países en la región, con énfasis en el combate al cambio climático, con el propósito de fortalecer la acción de las instituciones financieras en apoyo a las políticas ambientales. El Comité es presidido por el BNDES de Brasil, y en las vicepresidencias actúan KfW y el BCIE.

RESULTADOS DEL SEMINARIO

- 1) Como resultado del análisis e intercambio de experiencias ha quedado claro que: (i) el cambio climático es un problema de graves consecuencias para América Latina y el Caribe, por lo que hay que enfrentarlo; sin embargo no hay que perder de vista que al mismo tiempo constituye una oportunidad para movilizar inversiones y emprender proyectos sustentables con gran impacto social que mejoren la calidad de vida de la gente; (ii) se ha avanzado mucho en generar conciencia de este problema, pero queda aún mucho por hacer en lo que respecta a la construcción de capacidades institucionales, políticas y marcos regulatorios; (iii) las formas tradicionales de financiamiento y los recursos disponibles son insuficientes para atender las necesidades de inversión de los países en desarrollo; (iv) los bancos de desarrollo de América Latina y el Caribe así como de otras regiones del mundo, son pioneros en el apoyo y financiamiento de proyectos de desarrollo limpio. Los programas e iniciativas en marcha en dichas instituciones así lo evidencian y se espera que tengan un rol mucho más importante dado su posicionamiento estratégico en los sistemas financieros nacionales; (v) se precisa crear mecanismos, incentivos y capacidades en el sector financiero privado para comprometer su participación en la financiación de proyectos de desarrollo limpio; y (vi) los proyectos de desarrollo limpio deben ser monitoreados y evaluados en su eficacia y aporte a la mejora del ambiente, de allí la importancia de contar con principios comunes de aplicación universal y metodologías para la medición de su impacto.
- 2) **La crisis ha limitado las posibilidades de asignar suficientes fondos adicionales a la lucha contra el cambio climático.** Al respecto, la Unión Europea estima que se requiere alrededor de 100 mil millones de euros anuales (aproximadamente US\$150 mi millones) para 2020. Esta cifra debería obtenerse tanto del financiamiento público internacional como del mercado de carbono, pero complementado con otras formas innovadoras de obtener recursos públicos y privados. Como referencia, cabe indicar que, en el 2008, de las principales fuentes

de financiamiento climático público internacional se otorgaron como préstamos o donaciones US\$18 mil millones; si a ello se le suman los US\$ 30 mil millones adicionales anuales previstos durante el período 2010-2012 para mitigación de emisiones, entonces queda por financiar de otras fuentes –bancos privados, fondos de inversión, mercado del carbono, entre otras–, un estimado de US\$ 102 mil millones anuales. De allí lo esencial que resulta la participación del sistema financiero privado.

- 3) **¿Qué podemos esperar, de manera realista, de las negociaciones de 2010 y 2011?** Nada de acuerdos con fuerza legal ni cambios fundamentales en la posición de los principales países contaminantes. Potencialmente es posible esperar la creación de un fondo verde, el establecimiento de un registro climático y de fuentes internacionales para financiación climática, requerimientos claros para financiaciones de arranque rápido y compromisos financieros de largo plazo, marcos conceptuales para adaptación y transferencia de tecnología. En lo que respecta a las financiaciones de arranque rápido, no es muy claro porque no hay definición de qué es nuevo y adicional, tampoco hay orientación sobre la relación entre donaciones y préstamos y concesionalidad.
- 4) **Soluciones globales para problemas globales.** El problema del cambio climático necesita ser afrontado en todo nivel, por las instituciones públicas y privadas, sean nacionales o internacionales. Es necesario sistemas multinivel para solucionar problemas complejos, lo cual supone, la participación activa de los organismos internacionales, transitar hacia un estatus en el que el conjunto de países tenga una misma visión, y en el que las provincias, municipalidades, empresas, entre otros asuman compromisos y responsabilidades. Asimismo, es esencial que exista una mejor coordinación global, se establezcan beneficios compartidos de acciones climáticas (desarrollo, empleo, mejorar la calidad del aire local, fomentar exportaciones, política exterior, seguridad energética); mejore la eficiencia, efectividad e involucramiento del sector privado, y exista un sistema multicanal de financiación climática que comprenda: 1) un grupo asesor de alto nivel sobre recursos de financiación climática; 2) disponibilidad de recursos presupuestados de países industrializados y fuentes de financiamiento internacionales, 3) canales de financiación tales como: instituciones financieras bilaterales, bancos de desarrollo multilaterales, fondos para financiación climática de las Naciones Unidas; 4) un registro para gestionar el conocimiento en materia de gestión, certificación, corretaje y replicación; y 5) aportes presupuestales, programas y proyectos públicos, así como de empresas y de la sociedad de los países en desarrollo.
- 5) En muchos países de América Latina y el Caribe se están adoptando **agendas nacionales de reformas institucionales y de políticas** que buscan enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que se deriven del cambio climático, las cuales se complementan con planes de acción territoriales y sectoriales. Por lo general, dichas agendas y planes de acción persiguen, entre otras cosas: consideraciones de cambio climático en las políticas públicas; facilitar que las políticas se traduzcan en acciones concretas en el nivel territorial y sectorial; establecer marcos regulatorios que faciliten la inversión pública y privada en proyectos de desarrollo limpio; movilizar la oferta de financiamiento pública y privada en términos y condiciones adecuadas; estimular a los sectores público y privado a participar más en el mercado de carbono; y promover el desarrollo de esquemas innovadores de financiamiento para proyectos de desarrollo limpio.
- 6) Los **proyectos de desarrollo limpio** enfrentan muchas dificultades para encontrar financiamiento en los sistemas financieros dada las limitaciones propias de dichos mercados, esto es, disponen de captaciones de muy corto plazo que dificultan el financiamiento de inversión fija en plazos adecuados; la alta percepción de riesgo de los intermediarios financieros los aleja de financiar proyectos que tienen grandes externalidades positivas no reflejadas por los precios de mercado, y cuando deciden financiarlos, lo hacen a tasas incompatibles con las tasas internas de retorno de esos proyectos; el financiamiento es otorgado contra activos fijos como colateral y no contra el flujo de caja de los proyectos o la capacidad de endeudamiento de sus promotores.

A ello se agregan las limitaciones de financiamiento asociadas a los propios proyectos de desarrollo limpio, esto es, los intermediarios financieros están poco familiarizados con las tecnologías de muchos proyectos, lo cual se traduce en percepciones injustificadas sobre sus riesgos técnicos y de crédito reales; y aunque el due diligence puede modificar estas percepciones, sus costos son altos debido a la necesidad de evaluaciones técnicas. En el caso de proyectos de mediana y gran escala, estos adolecen de valor colateral ya que los equipos

que incorporan se diseñan para plantas específicas y, por tanto, no pueden ser empleados económicamente en otras instalaciones.

- 7) **Rol de la banca de desarrollo en el financiamiento de proyectos de desarrollo limpio.** En sus esfuerzos por aumentar la oferta de financiamiento en términos y condiciones adecuados para proyectos de desarrollo limpio, algunos gobiernos de la región están involucrando a sus bancos de desarrollo para impulsar la estructuración y financiamiento de proyectos de mitigación del cambio climático. Es decir, respaldan a dichas entidades para que entren en programas de financiamiento y asistencia técnica con bancos multilaterales de desarrollo de manera de obtener apoyo técnico y financiero y cumplir con este nuevo mandato. La ventaja de los bancos de desarrollo es que dado su posicionamiento estratégico para paliar fallas de mercado que limitan el acceso al financiamiento de proyectos de inversión, cuentan o pueden tener acceso a: fondeo de mediano y largo plazo a tasas atractivas; y fondos de asistencia técnica asociados al financiamiento.

Otras ventajas de los bancos de desarrollo es que estos cuentan con amplia capacidad de difusión en los mercados de crédito locales; viabilizan la identificación y generación de proyectos público-privados y la necesaria coordinación entre actores relevantes dentro de las agendas nacionales de cambio climático; pueden contar con fondeo multilateral que sirva de contraparte a otras fuentes de fondos externos; proveen fondeo de segundo piso que incentiva la toma de riesgo por parte de los intermediarios financieros; pueden otorgar garantías parciales de crédito, financiamiento sindicado con intermediarios financieros y agencias nacionales con fondos ad-hoc. En caso de existir fondos concesionales, proveen apoyos que permiten reducir costos; ofrecer asistencia técnica no reembolsable otorgada por entidades locales o extranjeras para la estructuración de proyectos; y la consolidación de certificados de reducción de emisiones (CRE) obtenidos bajo diferentes modalidades de financiamiento.

- 8) **Acciones de los bancos de desarrollo nacionales.** En el ámbito del sistema financiero, los bancos de desarrollo en América Latina han sido pioneros en impulsar el financiamiento de proyectos de adaptación y mitigación del cambio climático. Los recursos para tales acciones generalmente han provenido de organismos regionales de financiamiento –Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco Centroamericano de la Integración Económica (BCIE), entre otros–, de cooperación internacional y de bancos de desarrollo de países industrializados, particularmente de Alemania, España y Japón.

Algunos ejemplos de formas de apoyo de los bancos de desarrollo son los financiamientos directos que exigen la inclusión de medidas para compensar, mitigar o adaptarse a los efectos negativos sobre el ambiente; fondos especiales, por ejemplo el Fondo Amazonía del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) del Brasil –que provee fondos no reembolsables para inversiones que prevengan y combatan la deforestación de la amazonía–; o programas de conversión de vehículos para el uso de combustibles menos contaminantes, por ejemplo, el Programa COFIGAS de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) de Perú –que ha permitido la conversión de autos a gas natural, y que además ha hecho posible la bancarización de 75 mil usuarios que antes no eran sujetos de crédito–. Cabe indicar que programas similares de conversión y renovación de vehículos han implementado bancos de desarrollo de México, El Salvador, y Ecuador.

Asimismo, destacan los programas de incorporación de nuevas tecnologías en el cultivo y manejo pos cosecha de los campos en el sector de la pequeña agricultura realizado por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)-Banco de México. En el sector energético también los bancos de desarrollo está muy comprometidos, tal es el caso de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), de Chile, que lleva adelante un programa de financiamiento de pequeñas centrales de generación de energía de fuentes renovables.

- 9) En otro nivel de las **fuentes de financiamiento y asistencia técnica** cabe destacar la **presencia de los organismos multilaterales, así como entidades regionales de financiamiento** en apoyo a los proyectos de desarrollo limpio y a la construcción de capacidades institucionales y de políticas. Así, tenemos el caso del **BID** que apoya a la banca de desarrollo con fondeo de mediano y largo plazo mediante programas multisectoriales de crédito para cofinanciar programas organizados de actividades de pequeña escala, reduciendo costos de transacción a través de la agregación de pequeños proyectos. Asimismo, co-financia proyectos individuales de mediana y gran escala; actúa como catalizador de fondeo de fuentes

bilaterales y multilaterales de financiamiento; ofrece fondeo de largo plazo en dólares o moneda local, provee financiamiento estructurado en régimen de cofinanciación; y ofrece garantías parciales de riesgo a títulos emitidos por bancos de desarrollo para captar ahorro doméstico dirigido a financiar proyectos de inversión y por estructuras financieras que promueven proyectos estructurados de desarrollo limpio. Además, brinda asistencia técnica ligada al crédito para fortalecer la capacidad institucional en sistemas de gestión de riesgos ambientales y sociales, en financiamiento climático y para estructurar programas de financiamiento innovadores. En el ámbito de la Iniciativa de Energía Sustentable y Cambio Climático (SECCI-por sus siglas en inglés) provee asistencia técnica en planificación de inversiones, diseño de proyectos; innovación de financiación; desarrollo de políticas y marcos regulatorios; desarrollo de herramientas, gestión y generación de conocimiento; así como la distribución de los CRE; monitoreo y evaluación de proyectos; apoyos para la agregación y comercialización de los CRE.

- 10) Otra fuente multilateral subregional es el Banco Centroamericano de Integración Económica. **El BCIE ofrece a los desarrolladores de proyectos** con características de mecanismo de desarrollo limpio (MDL) fondos de pre-inversión con el propósito de que dichos desarrolladores puedan licitar las actividades relacionadas con la etapa inicial (preparación, documentación, validación y registro de los CRE), en que el riesgo de obtener los CRE es relativamente alto y consecuentemente el precio que se pacta para la comercialización de los mismos es inferior al que se recibiría si se comercializan cuando estos ya están emitidos. De esta manera el BCIE hace posible que los desarrolladores puedan obtener un mejor precio por su CRE al intervenir con financiamiento en el momento de mayor riesgo. Para apoyar en la etapa de comercialización el banco ha creado un “Inter Dealer Broker”, el mismo que contiene una plataforma electrónica especializada que proporciona un medio para que los diversos participantes puedan ver las mejores ofertas de compra/venta de los CRE, ejecutando transacciones a través de dicha infraestructura tecnológica. Esta plataforma le proporciona al comercializador de los CRE una amplia gama de ofertas a nivel mundial a los precios más competitivos. Este mecanismo permitirá a los inversionistas internacionales tener acceso a los productos de inversión regional, lo que equivale a mejorar considerablemente la liquidez y profundidad del mercado regional.
- 11) En el caso de la **Corporación Andina de Fomento (CAF), desde hace 10 años cuenta con el Programa Latinoamericano del Carbono (PLAC)**, mediante el cual contribuye a la reducción del calentamiento global y promueve el uso de energías limpias en Latinoamérica y el Caribe; apoya la identificación, el desarrollo y el financiamiento de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); fortalece a las instituciones nacionales; la creación y el desarrollo de capacidades; y promueve y participa activamente en el desarrollo de mercados regionales. A través del PLAC se brinda servicios de originación / identificación de nuevos proyectos elegibles; apoyo técnico a la estructuración y desarrollo del componente de carbono de proyectos para garantizar una adecuada generación de CRE; el desarrollo de nuevas metodologías de línea base (si el proyecto lo requiere); la vinculación con compradores gubernamentales y de cumplimiento; la compra de CER en los diferentes mercados de carbono; y créditos puente o anticipos de los ingresos esperados por CRE, así como créditos blandos para los proyectos. Cabe destacar que la CAF tiene compromisos de compra de CRE más allá de 2012, a pesar de la indefinición del Protocolo de Kioto respecto al mercado del carbono.
- 12) En cuanto **al monitoreo de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)**, se enfatizó que la eficiencia y eficacia de las financiaciones climáticas son universalmente reconocidas como cruciales, y que el tipo y nivel de monitoreo y verificación internacional son temas políticamente contenciosos; pero que es imperativo acordar principios comunes de aplicación universal con la mayor prontitud, toda vez que implantar procedimientos apropiados de monitoreo interno de GEI demora de 1 a 2 años; y debido a que la elegibilidad de proyectos como acciones de mitigación adecuadas al país (NAMAs, por su siglas en inglés) podrá depender en breve de la existencia de procedimientos apropiados de monitoreo de GEI. Por otra parte, se resaltó que la complejidad del desafío del monitoreo varía entre sectores e instrumentos financieros (cada uno tiene su particularidad) y que hay una serie de interrogantes que precisan aclararse, por ejemplo ¿uso de comprobaciones al azar o macroindicadores? ¿quién paga el costo del monitoreo? ¿quién informa?, ¿qué costos son aceptables?, ¿monitoreo de inversiones o reducciones? ¿quién hará la verificación, terceros? ¿quiénes serán esos terceros?, entre muchas otras.

- 13) Respecto al **mercado de carbono**, se señaló, por un lado, que es complejo y con costos de transacción elevados tras Copenhague, enfrenta una incertidumbre “pos 2012”. Otras características de este mercado es que sus procesos de aprobación y certificación son lentos, y resulta de utilidad limitada para pequeños proyectos –el 48% de los proyectos en aprobación son de pequeña escala con un financiamiento típico de menos de US\$20 millones–. Si bien es posible que mejore el rendimiento de los proyectos, resulta de utilidad limitada como herramienta de financiamiento. Por el otro lado, está la necesidad de los desarrolladores de proyectos de contar con fuentes de capital flexibles y tolerantes al riesgo, y los costos de financiamiento altos de los proyectos MDL que generalmente es 20% a 30% mayor que un proyecto tradicional. Por ello, se resaltó la importancia de la participación de la banca de desarrollo en el financiamiento climático, la cual tiene el gran reto de la “transformación financiera”, para hacer que el MDL pueda convertirse en un efectivo instrumento financiero, estructurando este tipo de productos para crear financiamiento en el combate al cambio climático y la calidad ambiental en la región.