

2021

**MAPEO DE ACTORES DE
CAMBIO CLIMÁTICO EN EL
TRIÁNGULO NORTE DE
CENTROAMÉRICA:
INSTITUCIONES FINANCIERAS
BILATERALES Y MULTILATERALES**

Autores: Manuel Martí y Wilfredo Morán-Ramírez

Diagramación: Leonor González

©Fundación PRISMA, octubre de 2021.



Esta publicación está liberada bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir Obras Derivadas Igual. Para mayor información:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CL

prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador
Tel.: (503) 2264 5042; Fax: (503) 2263 0671



Contenido

Introducción..... 4

Energía..... 5

Forestería 6

Agricultura..... 7

Agua..... 7

Desastres..... 8

Infraestructura..... 8

Conclusión 9



Introducción

En el Triángulo Norte centroamericano los actores bilaterales y multilaterales de cooperación son importantes en la orientación de los proyectos de desarrollo. La envergadura del financiamiento permite poner en marcha ciertos proyectos, en particular de infraestructura, que los gobiernos no podrían financiar únicamente a través de los presupuestos nacionales. Este apoyo tendió a reproducir un modelo de desarrollo histórico basado en la agroexportación y la apuesta por transformar la región en una plataforma logística para el comercio internacional. Por otro lado, también han permitido financiar políticas públicas de relevancia internacional, como la agenda ambiental en general, y a la agenda climática en particular, que no han sido la prioridad de los gobiernos. Entre estos podemos citar el apoyo al programa forestal social de Honduras o el apoyo a la agenda de restauración en la región.

Si bien las agencias del sistema de Organización de las Naciones Unidas (ONU), las agencias de cooperación multilaterales y las agencias de desarrollo de ciertos países presentes en la región, hacen llamados urgentes a la acción climática, es relevante estudiar el nivel real de inversión en ciertos sectores claves relacionados a la adaptación y a la mitigación, además de entender en qué tipo de proyectos y con qué enfoques se han implementado dichos fondos.

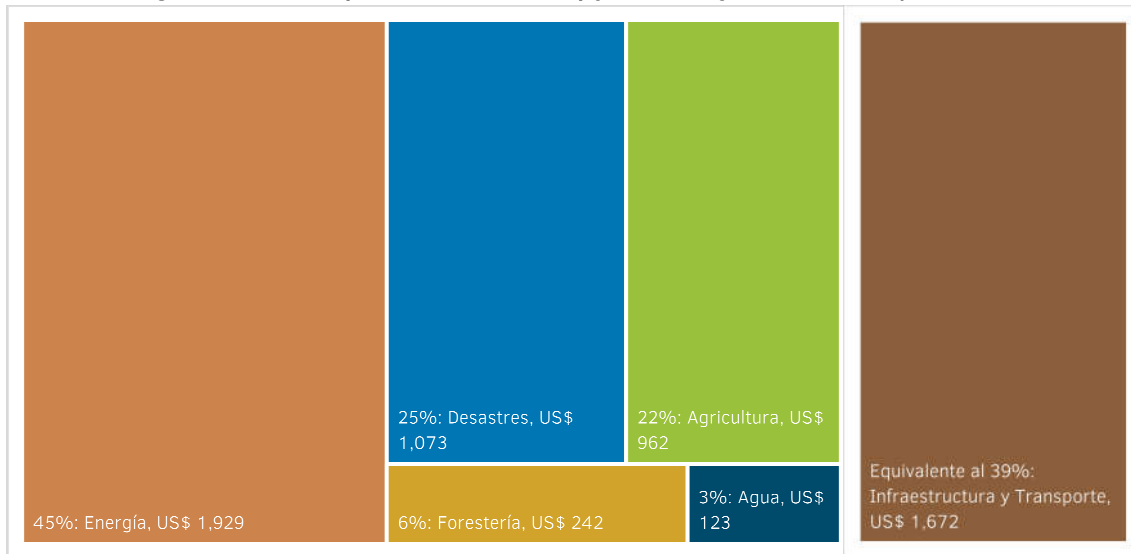
En el presente documento, para el caso del financiamiento relacionado con la mitigación, estudiamos los sectores de la energía y los proyectos forestales dado que es en estos sectores que las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) de los tres países concentran sus compromisos de mitigación. Con respecto a la adaptación, los sectores analizados son los proyectos de agua y los proyectos relacionados con la agricultura por la naturaleza de la vulnerabilidad climática en la región. También integramos los proyectos de preparación y atención frente a desastres.

Este financiamiento se considera como relacionado con el cambio climático, pero no cómo financiamiento climático en sí mismo porque dentro de estos sectores no todos los proyectos incluyen el factor climático en su enfoque.

Con respecto al sector de infraestructura, nuestro análisis no reveló ningún proyecto claramente etiquetado como climático. Sin embargo, mantuvimos ese sector en el análisis para poder comparar el nivel de financiamiento a sectores vinculados al cambio climático con respecto al nivel de financiamiento hacia una agenda de desarrollo histórico cuyos proyectos tienden a profundizar las condiciones de vulnerabilidad ante el cambio climático.

Nuestro análisis se concentra en años recientes, entre el 2017 y el 2021. En ese lapso, la cooperación internacional bilateral y multilateral para el triángulo norte en los sectores de agricultura, agua, forestería, desastres y energía fue de US\$ 4,330 millones. Por su lado, el rubro de la infraestructura por sí solo representa US\$ 1,706 millones, es decir un equivalente a 39% del financiamiento relacionado con el cambio climático.

Figura 1. Montos (millones de dólares) y Porcentaje de inversión por sector



Fuente: Elaboración propia

Energía

El sector energético concentra más de US\$ 1,928 millones, es decir un 45% de las inversiones del financiamiento en los sectores relacionados con el cambio climático.

En el período analizado, el actor que más invirtió en el sector fue la U.S. International Development Finance Corporation (DFC), priorizando proyectos orientados a la transición y diversificación energética, como la construcción de una planta de gas natural en El Salvador, por una inversión de US\$ 350 millones. Este proyecto resulta emblemático ya que ilustra cómo diversos actores se alían para avanzar sus objetivos compartidos. En el establecimiento de dicha planta de gas también participan inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su mecanismo BID Invest, con el apoyo del Fondo de Cofinanciamiento de China para América Latina y el Caribe.

Al respecto del BID, este es el segundo gran inversor en el sector energético de los países del Triángulo Norte, responsable del 19% de los fondos. Estos se orientan principalmente a la extensión de la electrificación, así como al fortalecimiento de los sistemas eléctricos de los países.

En tercero y cuarto lugar se encuentran el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y China, financiando dos importantes proyectos hidroeléctricos: El Chaparral en El Salvador, por el BCIE; y Patuca III en Honduras, por China. Es notable la incursión de inversiones chinas en la región, a pesar de no contar con relaciones diplomáticas con algunos países (Guatemala, Honduras), contando con compromisos importantes de inversión en El Salvador, con quién formalizó relaciones recientemente.

De igual forma, es considerable el peso relativo de la inversión de diversos actores - además del BCIE y China, KfW LAIF y, en menor medida, BID - en proyectos hidroeléctricos, llevándose 40% de las inversiones energéticas (US\$ 776,089,578.10).

La hidroelectricidad es indudablemente una importante fuente de energía renovable a la cual gobiernos y agencias de desarrollo le han apostado para una transición hacia una matriz energética menos dependiente de los hidrocarburos. Sin embargo, muchos de estos proyectos se han realizado en detrimento de los derechos de la población local que no se benefician de la producción de energía, y han tenido impactos en la fauna y en los niveles de los caudales de ríos en donde se sitúan. Si estos temas no son atendidos, los proyectos hidroeléctricos seguirán profundizando la vulnerabilidad de los territorios rurales del Triángulo Norte.

Forestería

Los proyectos en el sector forestal suman un total de US\$ 242 millones y representan un 6% del financiamiento en los sectores relacionados con el cambio climático. Las principales agencias de cooperación que invierten en este rubro son la cooperación alemana y la USAID con 33% y 31% del financiamiento del sector respectivamente.

La cooperación alemana se caracteriza principalmente por su apoyo a las estrategias nacionales REDD+ que, si bien fue un enfoque que levantó muchas expectativas, todavía no se ha concretizado en flujos financieros hacia proyectos concretos en los territorios. El financiamiento para REDD+ sigue enfocado en la construcción de capacidades en las agencias del Estado para desarrollar este tipo de programas y en el desarrollo de planes y estrategias.

Por otro lado podemos ver que también existen proyectos que se centran en las comunidades para el manejo y la conservación de los bosques como el proyecto Clima, Naturaleza y Comunidades en Guatemala (Climate, Nature and Communities in Guatemala – CNCG) de la USAID o el proyecto Promoción de la restauración forestal y la silvicultura resilientes al clima para la sostenibilidad de los servicios de los ecosistemas relacionados con el agua del Fondo Verde del Clima gestionado por el BID en Honduras.

Estos proyectos adoptan un enfoque respaldado por numerosa evidencia que demuestra que la manera más eficiente de conservar los bosques es a través del fortalecimiento de los derechos de los pueblos y comunidades que los habitan. En un sector donde históricamente han predominado los enfoques conservacionistas, es decir la conservación de áreas protegidas sin presencia humana, estos proyectos podrían dar la pauta de una transición hacia un enfoque de manejo integral de los bosques que fortalezca los medios de vida. Queda pendiente saber hasta qué punto estas comunidades son únicamente beneficiarias de los proyectos o si tienen algún grado de voz y voto en el diseño e implementación de estos.

Agricultura

El sector agrícola es el principal sector que determina el grado de vulnerabilidad de las sociedades frente al cambio climático, debido al impacto que los eventos climáticos tienen en los rendimientos agrícolas y por ende en la seguridad y soberanía alimentaria. Pero la agricultura también tiene un rol importante en la resiliencia de los territorios a través de la restauración de paisajes.

El sector representa US\$ 6,962 millones, es decir 22% del financiamiento en los sectores relacionados con el cambio climático. Las principales agencias de cooperación que financian proyectos de agricultura son el BCIE con 44% del financiamiento, la USAID con 12% y el BID con 11%.

Los proyectos más grandes del BCIE se enfocan principalmente en renovar el parque cafetalero de la región. Esto ilustra una tendencia de los proyectos en este sector que priorizan enfoques técnicos para mejorar la productividad, lo que es relevante para asegurar la seguridad alimentaria. Sin embargo, muy pocos proyectos tienen un enfoque de restauración que sitúe a los campesinos al centro de los esfuerzos de resiliencia de los paisajes rurales, a través de esfuerzos de restauración. Existen proyectos con enfoques climáticos más claros que incluyen acciones de restauración como RECLIMA en El Salvador y RELIVE en Guatemala, ambos del Fondo Verde del Clima, gestionados por la FAO. Sin embargo, estos proyectos solo representan el 7% del financiamiento en agricultura. Todavía hace falta un cambio de enfoque en los proyectos agrícolas para que estos integren plenamente la vulnerabilidad climática en sus propuestas.

Agua

A pesar de que el tema hídrico es uno de las principales variables de la vulnerabilidad en la región en términos de disponibilidad, acceso y calidad del agua, los proyectos relacionados con el agua son el sector con menos inversión, solamente US\$ 123.5 millones representando el 3% del financiamiento en los sectores relacionados con el cambio climático. La principal agencia financiadora es el Banco Mundial con 57% del financiamiento en un proyecto en Honduras enfocado sobre todo a fortalecer la institucionalidad pública de gestión del agua. El BID por su lado cuenta con 4 proyectos que representan 30% de los proyectos en agua. En este caso los proyectos tienen un enfoque de cuenca y de preservación de los ecosistemas y de los servicios que proveen. El resto de los proyectos financiados por el Global Environment Facility, el Fondo de Adaptación y el Banco Mundial también tienen enfoques de cuenca y de restauración de paisaje. Sin embargo, este enfoque representa menos de la mitad del financiamiento en el sector con menos inversión analizado.

Desastres

El sector desastres representa US\$ 1,073 millones, es decir un 25% de las inversiones en los sectores relacionados con el cambio climático. Este sector es liderado por instituciones financieras internacionales: el Banco Mundial, responsable de un 48% de los fondos disponibles; y el BID, responsable del 37%. Sin embargo, se debe señalar que, en ambos casos, una porción significativa de dicha disponibilidad (US\$ 719 millones, o un 67% del sector) está compuesta por líneas de crédito contingentes a la ocurrencia de desastres. Al mismo tiempo, US\$ 201 millones del BM, o el 19% del sector, se orienta a diversos proyectos de resiliencia económica frente a desastres.

Los actores que incorporan la gestión de riesgos en el enfoque de sus inversiones en el TN son la USAID (US\$ 100 millones o 9% del sector) y Alemania (US\$ 22 millones o 2% del sector).

Al ver estas tendencias queda claro que desde este sector todavía estamos frente a un financiamiento reactivo que se interviene post desastre y no se distingue todavía una transición hacia un financiamiento que permita la construcción de resiliencia de largo plazo.

Se debe señalar que en este monto no se incluyen las contribuciones de Japón, actor para quién el monitoreo y atención post desastres son un eje transversal común para los tres países analizados, ello debido a que sus montos de inversión no se encuentran disponibles al público.

Infraestructura

Como se menciona en la introducción, se consideraron los proyectos financiados en el área de infraestructura (principalmente vial y logística) por la relación que estos pueden tener con la profundización de la vulnerabilidad ambiental.

Este ramo es liderado por el BCIE, entidad responsable del 45% del financiamiento con una inversión de US\$ 750 millones en el TN dirigidos en su totalidad al desarrollo de la red vial en la región. Entre los proyectos que forman parte de la cartera del Banco en la región sobresale el Proyecto Vial Franja Transversal del Norte que ha sido señalado por, entre otras cosas, haber transformado la tenencia de la tierra y empujado cada vez más campesinos hacia las últimas zonas forestales de las tierras bajas del norte.

A continuación, el BID aporta un 43% del financiamiento con una inversión de US\$ 715 millones, apoyando de forma proporcional tanto el mejoramiento de las vías terrestres, así como el desarrollo de plataformas logísticas. Finalmente, el Banco Europeo de Inversiones junto al mecanismo LAIF (Facilidad de Inversión en América Latina), destina US\$ 203 millones a proyectos de conectividad y modernización vial en Honduras (12% del sector).

Conclusión

El financiamiento climático sigue siendo bajo en la región. Si comparamos el financiamiento relacionado con el cambio climático (bosque, agua, agricultura, energía y desastres), con el de infraestructura, que de alguna manera representa un escenario *Business as usual*, nos damos cuenta que este último supera la mayoría de los sectores relacionados al cambio climático. El sector que le supera es el de energía, cuyos proyectos, si bien contribuyen a los compromisos de mitigación, en gran medida se basan en la hidroelectricidad cuestionada por sus impactos sociales y ambientales que terminan socavando las posibilidades de resiliencia de los territorios.

Además, los sectores relacionados con los desastres y la agricultura tampoco están orientados a la construcción de resiliencia. En el sector de desastres el enfoque principal sigue siendo la atención contingente frente a emergencias y poco financiamiento está dirigido a la construcción de resiliencia de largo plazo para disminuir el riesgo y mejorar la capacidad de respuesta de la sociedad frente a las emergencias. En el sector agrícola los proyectos se enfocan más que todo en aspectos técnicos de mejoramiento de productividad y de acceso a mercado dejando de lado el papel de los territorios rurales para la resiliencia a través de la restauración de ecosistemas y paisajes.

En el sector forestal podemos notar una evolución de algunos donantes importantes hacia un enfoque de manejo integral del bosque con las comunidades forestales como actor principal. Sin embargo, este sector percibe pocos fondos comparado con el financiamiento en infraestructura, cuyos efectos colaterales incluyen dinámicas de deforestación.

Es necesario seguir monitoreando las inversiones en la región, sobre todo en un contexto en el que esta se encuentra en el centro de la atención tanto de la administración Biden como de instituciones internacionales. Por un lado, la promesa de una inversión de US\$ 4,000 millones para el triángulo norte tendrá posiblemente algún componente climático. Por otro lado, la CEPAL está diseñando un Plan de Desarrollo Integral México-Guatemala-Honduras-El Salvador que pretende movilizar US\$ 25,000 millones en 108 proyectos. Sin embargo, hay que monitorear en qué invertirán estos planes. La administración Biden podría priorizar la inversión en mitigación en el sector energético, en particular en hidroelectricidad. Por su lado, la CEPAL, en los borradores de su plan, si bien incluye proyectos de agroecología, insiste en la integración económica a través de inversiones en infraestructura.

Otra avenida de cambio posible pasa por la influencia de la nueva administración Biden en los acuerdos de estabilidad que los países del Triángulo Norte están negociando con el FMI y a través de su influencia en las decisiones tomadas en el Banco Mundial. En qué medida se integrarán cláusulas climáticas en estos acuerdos queda por verse.

La sociedad civil tiene que mantener una mirada crítica a las inversiones de las agencias de cooperación bilateral y multilateral. En primer lugar, debe de tener la capacidad de monitorear estas inversiones para tener claridad con qué enfoque se están implementando los proyectos. Como lo vimos, el llamado a la acción climática puede justificar inversiones de mitigación cuyos impactos profundizan las condiciones de vulnerabilidad de la región. Será clave que la sociedad

civil tenga la capacidad de exigir la implementación de los mecanismos de consulta de los proyectos y activar los mecanismos de salvaguardas en caso de que estos atenten en contra de los derechos de las comunidades rurales. Adicionalmente, tiene que monitorear de cerca las nuevas inversiones, en particular las provenientes de China, que carecen de mecanismos de salvaguardas o de control de parte de la sociedad civil. Por fin, con la mayor frecuencia con la que sucedan fenómenos climáticos extremos como los huracanes Eta y Iota, los fondos de contingencia post desastres serán más comunes dada la actual tendencia del sector desastres. Estos fondos de rápida ejecución son usualmente propensos a que se den actos de corrupción. Será necesario que la sociedad civil tenga la capacidad de monitorear cómo y en qué se están invirtiendo estos fondos.



PRISMA@PRISMA.ORG.SV | WWW.PRISMA.ORG.SV
PASAJE SAGRADO CORAZÓN, No. 821, COLONIA ESCALÓN, SAN SALVADOR
TEL.: (503) 2264 5042