

FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO: PROPUESTAS SOBRE GOBERNANZA

Una propuesta de los Gobiernos del Reino Unido, México, Noruega y Australia

De acuerdo con el Plan de Acción de Bali, las partes acordaron que los países en desarrollo tendrán “un mayor acceso a recursos financieros y a un apoyo financiero y técnico adecuados, previsibles y sostenibles y la provisión de recursos nuevos y adicionales, incluida la financiación oficial y en condiciones favorables”. Se requiere financiamiento para apoyar la adaptación, la mitigación (incluyendo al sector forestal), la cooperación tecnológica y el fortalecimiento de capacidades en países en desarrollo. El acuerdo para un financiamiento climático será central para un acuerdo global ambicioso en Copenhague.

Una cuestión crítica para Copenhague será claramente la escala necesaria de financiamiento. En paralelo, será importante establecer de qué manera se proveerá y se administrará dicho financiamiento climático. Esta propuesta persigue abordar esta cuestión. En ella se exponen algunos principios básicos; se propone una arquitectura general para el financiamiento climático; se propone un nuevo Fondo Verde o Climático o varios fondos; y se hace hincapié en la importancia de apalancar financiamiento del sector privado, particularmente a través de una expansión de los mercados de carbono.

Algunos principios básicos

- Se requerirá aumentar de manera urgente y significativa el financiamiento, comenzando rápidamente y aumentando su escala con el paso del tiempo.
- El financiamiento público deberá ser predecible y de dimensiones y ámbitos suficientes para satisfacer las necesidades futuras.
- El financiamiento privado y los mercados de carbono deberán jugar un papel complementario, que dependerá de los marcos de política nacionales é internacionales. Se deberá desplegar el financiamiento para proveer los incentivos económicos adecuados para todos los países a fin de combatir el cambio climático.
- Se deberá destinar alrededor del 50% del financiamiento público internacional para la adaptación en países en vías de desarrollo, dando prioridad a las naciones más pobres, menos desarrolladas y más vulnerables, incluyendo a los pequeños estados insulares en desarrollo.
- El financiamiento para enfrentar el cambio climático, tanto para adaptación como para mitigación, es crítico para alcanzar las metas de desarrollo del milenio (MDM); asimismo, los requerimientos para enfrentar el cambio climático necesitan incorporarse al proceso de desarrollo y a las instituciones existentes. Algunos han insistido que el financiamiento climático debe ser nuevo y adicional al ya comprometido para el logro de las MDM. Algunos han sugerido que el mismo sea circunscrito y reportado mediante estructuras separadas. Otros han puntualizado la existencia de un traslape entre los objetivos de desarrollo y los del combate al cambio climático.

- Es necesario mejorar la coordinación del sistema financiero internacional para hacer frente a las necesidades de combate al cambio climático. El financiamiento debe ser predecible y de escala y ámbito suficiente para cubrir las necesidades futuras. Será esencial contar con un marco institucional efectivo para construir confianza y suministrar el nivel de financiamiento necesario y de forma duradera.
- El suministro de financiamiento debe alinearse con los planes y prioridades de desarrollo nacional sustentable (bajos en carbono y resilientes al cambio climático) encauzados por los países en desarrollo. El financiamiento debe distribuirse de manera programática.
- Debe haber acceso directo a financiamiento internacional cuando los estándares fiduciarios lo permitan, y se deberán tomar en cuenta, entre otras alternativas, los fondos públicos nacionales cuando el acceso directo no sea posible. Dada la multiplicidad de canales de financiamiento y la complejidad para enfrentar el cambio climático, será importante coordinar el suministro de recursos financieros y alinearlos con los planes nacionales. También será importante facilitar la elaboración de informes y proveer asistencia técnica así como fortalecer capacidades para países en desarrollo, incluyendo, cuando sea requerido, apoyo para el diseño e implementación de propuestas para países en desarrollo.
- Debido a la necesidad de contar con resultados inmediatos, el arranque rápido del financiamiento deberá dirigirse mediante canales bilaterales y multilaterales existentes, en lugar de perder tiempo en establecer un nuevo fondo durante los primeros años. Las actividades que podrían apoyarse en el arranque rápido incluyen: iniciar o finalizar tanto planes nacionales de crecimiento bajos en carbono como de adaptación; fortalecer capacidades nacionales para diseñar e implementar acciones nacionales de cambio climático; apoyar necesidades prioritarias o urgentes de adaptación; apoyar actividades de mitigación, incluyendo al sector forestal. El financiamiento también podría utilizarse para apoyar a los países en desarrollo a aprovechar al máximo el financiamiento para el período post 2012.
- El monto de recursos financieros públicos para apoyar acciones ante el cambio climático en países en desarrollo se ha incrementado rápidamente en los últimos años. El incremento de financiamiento proveniente de compromisos inmediatos se esperaría que continuase más allá del 2012.

Arquitectura general

- Todo el financiamiento otorgado para enfrentar el cambio climático, ya sea a través de mecanismos bilaterales o multilaterales, deberá incluirse y cuantificarse dentro del marco general.
- Será importante asegurar la coordinación y la cooperación entre mecanismos de financiamiento, incluyendo el financiamiento multilateral, regional y bilateral así como fuentes nuevas e innovadoras. Todo financiamiento que se haya distribuido congruentemente con las prioridades nacionales bajas en carbono y para el fortalecimiento

ante el cambio climático de los países en desarrollo, deberá reconocerse de manera transparentemente en el sistema de financiamiento climático, por ejemplo, a través de las comunicaciones nacionales y ser sujeto a medición, reporte y verificación. La verificación internacional deberá aplicarse a actividades financiadas por canales internacionales. Adicionalmente, se podrá usar un proceso de revisión internacional entre pares (o su equivalente) para mejorar las comunicaciones nacionales.

- Los países han sugerido distintos enfoques para determinar las contribuciones al financiamiento público internacional. Una opción es que todos los países contribuirían, a excepción de aquellos menos desarrollados, y los países en desarrollo serían beneficiarios netos. Para mejorar la credibilidad y predictibilidad del financiamiento climático, la escala de las contribuciones de países podría determinarse de acuerdo a una escala acordada de contribuciones evaluadas o indicativas así como otros métodos comparables. El gobierno de México ha propuesto utilizar el Producto Interno Bruto (PIB), las emisiones, la población y la intensidad de carbono como la base para determinar la escala de contribuciones. Otros criterios podrían explorarse. Estos enfoques podrían aplicarse ampliamente, limitarse a un grupo predeterminado de países o evolucionar a lo largo del tiempo. Algunos países han propuesto números específicos, incluyendo cifras absolutas para contribuciones y rangos de proporciones del PIB. Al tiempo que se reconoce la responsabilidad de países desarrollados, los acuerdos financieros climáticos futuros deben responder a cambios venideros en la economía global.
- La certeza y predictibilidad del financiamiento climático pueden incrementarse identificando fuentes de financiamiento específicas, a través de las cuales se podrían recaudar algunos de los fondos requeridos. Podrían utilizarse distintos métodos para recaudar fondos destinados a diferentes propósitos. La propuesta noruega busca obtener financiamiento a través de la subasta de permisos de emisiones nacionales e internacionales, y podría diseñarse a fin de asegurar predictibilidad y sustentabilidad. Los países que adquieran compromisos cuantificables para limitar o reducir sus emisiones, podrán participar y contar estas acciones como contribuciones propias.
- Un número de fuentes innovadoras han sido igualmente propuestas para proveer financiamiento climático, incluyendo el uso de ingresos generados a través de medidas de reducción de emisiones en la aviación y transporte marítimo internacional.

Un nuevo fondo o nuevos fondos

- Varios grupos, incluyendo el G77 / China, México y los Estados Unidos de América, han propuesto el establecimiento de un nuevo Fondo Climático o Verde. A fin de asegurar una clara asignación de recursos para propósitos de mitigación y adaptación, dicho fondo podría tener distintas ventanas para adaptación y mitigación (incluyendo sector forestal, cooperación tecnológica y desarrollo de capacidades). Otros han propuesto fondos separados para los temas de adaptación, sector forestal y tecnología, reconociendo las distintas necesidades en estas áreas. En cualquier caso, dicho fondo o fondos, financiarían planes nacionales en los que los países comprometieran programas, proyectos y políticas.

- En mitigación, la asignación de recursos de un nuevo fondo estaría basada en el reconocimiento de que los incentivos económicos directos son cruciales para que los países en desarrollo amplíen sus esfuerzos nacionales. Adicionalmente al apoyo para el desarrollo de capacidades y cooperación tecnológica, los recursos destinados a acciones de mitigación podrían ser primordialmente otorgados a través de mecanismos basados en resultados, sobre reducciones de emisiones adicionales y verificables relativas a niveles de referencia acordados previamente. Dichos incentivos permitirían acciones adicionales por parte de países en desarrollo, relacionadas con emisiones evitadas o capturadas a través de proyectos específicos. Se esperaría que los países en desarrollo movilizaran recursos nacionales a fin de contribuir el financiamiento de los esfuerzos propios, sujeto a sus respectivas capacidades.
- En adaptación, deberán ser prioritarios los países más pobres, menos desarrollados y más vulnerables, incluyendo los pequeños estados insulares en desarrollo.
- La creación de dicho fondo o fondos deberá ocurrir en paralelo a un mejor uso de los mecanismos existentes, incluyendo el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), el cual deberá reformarse en lo necesario para buscar mayor eficiencia y efectividad.
- Existe ahora un consenso emergente acerca de la gobernanza de un Fondo Climático o Fondo Verde como lo ha propuesto México:
 - El Fondo deberá tener un consejo de alto nivel, bajo la orientación de políticas de la Conferencia de las Partes y responsable ante misma, con representación equitativa de países desarrollados y en desarrollo, y una estructura de gobernanza transparente y eficiente.
 - Para asegurar un arranque rápido y eficiente, la administración del Fondo Verde podría encomendarse a una institución financiera internacional existente. Dicha institución suministraría financiamiento a través de instituciones identificadas por cada país en desarrollo en asociación con otras instituciones financieras nacionales e internacionales, públicas y privadas. El Fondo Verde podría ofrecer una gama de instrumentos financieros, incluyendo donaciones y financiamiento concesional a la medida de las necesidades.
 - Cualquier fondo nuevo deberá acatarse a principios de representación balanceada, procedimientos operativos simplificados, costos administrativos bajos, transparencia y eficiencia; deberá demostrar rendición de resultados y deberá proveer un acceso a financiamiento más predecible y expedito, prestando atención a normas fiduciarias y garantías.

Financiamiento privado y mercado de carbono

- El financiamiento público puede apalancar flujos privados y hay oportunidades para el sector privado de invertir en todos los países en desarrollo, incluyendo los menos desarrollados. El uso efectivo del financiamiento público puede apalancar fondos

sustanciales del sector privado, creando un efecto multiplicador en cualquier fondo público provisto. Todos los actores, incluyendo las instituciones financieras internacionales, deberán explorar vías para atraer financiamiento privado adicional hacia los países en desarrollo.

- Los fondos disponibles para los países desarrollados a través de los mercados de carbono, aunque incipientes, muestran signos de crecimiento potencial. El nivel de financiamiento del mercado de carbono dependerá de varios factores, particularmente del nivel de reducción de emisiones en los países desarrollados. La existencia de mercados de carbono reformados, ampliados y fortalecidos tienen el potencial de proveer nueva inversión privada sustancial en los países en desarrollo, complementaria al financiamiento público, y consistente con el financiamiento sustentable y la integridad ambiental. El acuerdo de Copenhague debería reformar el mercado de carbono existente e incluir el desarrollo de mecanismos nuevos y de mayor escala lo antes posible. Esto mejoraría la eficiencia y conllevaría beneficios significativos a los países en desarrollo y desarrollados.