

Alicia Montalvo Santamaría*

LA FINANCIACIÓN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES

Uno de los aspectos más importantes de la negociación en curso de un nuevo régimen internacional de lucha contra el cambio climático con el horizonte 2050 es la puesta en marcha de una arquitectura de financiación climática que sea capaz de movilizar los recursos financieros necesarios para acometer la transformación de los actuales modelos de producción y consumo. El objetivo es que todos los países alcancen un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y resistente a los impactos del cambio climático. Un acuerdo que contenga compromisos de reducción de emisiones lo suficientemente ambiciosos y compatibles con el objetivo ambiental de mantener el aumento de la temperatura media global por debajo de los 2°C, permitirá hacer rentables las inversiones en tecnologías limpias, al generarse un precio adecuado para las emisiones de dióxido de carbono.

Palabras clave: cambio climático, gases de efecto invernadero, financiación climática, mitigación, adaptación, mercados de carbono, mecanismos de flexibilidad, transformación, energía, calentamiento global, países desarrollados, países en desarrollo.

Clasificación JEL: Q52, Q54.

1. Introducción

La lucha contra el cambio climático y sus impactos es, sin lugar a dudas, uno de los mayores retos económicos y ambientales al que deben hacer frente las sociedades actuales para asegurar la sostenibilidad del desarrollo humano. La emisión de gases de efecto invernadero,

derivada principalmente del uso de combustibles de origen fósil, produce alteraciones en el sistema climático cuyas consecuencias, de no abordarse correctamente, pueden ser catastróficas a medio y largo plazo.

Se trata, como es sabido, de un problema de dimensión global, en el sentido de que los graves perjuicios que se derivan de la emisión excesiva de dichos gases de efecto invernadero afectan a todos países con independencia del lugar en el que dichas emisiones se han generado, lo que ha hecho que afrontar su solución se haya convertido en uno de los principales desafíos, to-

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Directora General de la Oficina Española de Cambio Climático.

davía sin resolver, tanto de los procesos de negociación internacional, como de la propia articulación del sistema económico y financiero.

La naturaleza global del reto debe, sin embargo, analizarse cuidadosamente para poder hacer un diagnóstico claro de sus implicaciones económicas:

— Los países más desarrollados son los que han contribuido en mayor medida a generar el problema, pero también los que disponen de mayores recursos económicos para hacer frente a sus impactos, por lo que su vulnerabilidad frente a los impactos del cambio climático es, de hecho, menor. Sin embargo, los países que apenas han contribuido a las emisiones, por encontrarse en unas fases de desarrollo mucho menos avanzadas, son los más vulnerables desde el punto de vista de sus capacidades económicas y, normalmente, también desde el punto de vista de su situación geográfica, ya que el cambio climático es un factor de estrés que agrava y multiplica los problemas ambientales que ya sufren los países más pobres como consecuencia de la sobreexplotación de sus recursos ambientales y naturales.

— Las actuaciones que puedan emprenderse para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no van a impedir que los efectos del cambio climático sean graves a medio y largo plazo, especialmente en los países más pobres, cuyas economías normalmente se centran en los sectores más vulnerables a los fenómenos climáticos. El cambio climático es, por tanto, inevitable e inequitativo en sus impactos, a pesar de su carácter global.

— Las medidas de reducción de emisiones más eficientes en términos de costes deberían producirse en las economías emergentes, que se encuentran en fases de desarrollo más prematuras, pero que están experimentando un crecimiento acelerado. Si este crecimiento sigue basado en los modelos energéticos tradicionales y en tecnologías ineficientes, el problema del cambio climático produciría daños irreversibles. No obstante, las tecnologías bajas en emisiones de carbono no siempre resultan competitivas respecto a las tecnologías tradicionales, por lo menos en el corto plazo, lo que dificulta su implantación.

— El desfase temporal y geográfico entre el momento y lugar en que se emprenden las actuaciones para reducir las emisiones, y el momento y lugar en que se aprecian sus efectos positivos, es decir, la dificultad para establecer un vínculo claro y directo entre los costes de la mitigación y sus beneficios, suponen una barrera importante a la hora de implantar medidas que requieran una inversión inicial importante, de manera que las herramientas económicas y financieras actuales no son capaces de cubrir adecuadamente esta brecha.

En definitiva, atendiendo a su naturaleza económica como «fallo de mercado» en la medida en que reúne las características de las externalidades y de los bienes públicos, el cambio climático aglutina una serie de complejidades que se traducen en la necesidad de contar con un marco internacional y un sistema económico y financiero ad hoc que atiendan las siguientes peculiaridades:

- Generar incentivos para que los países que en mayor medida han creado el problema, los países desarrollados, asuman el coste de reducir sus emisiones aunque los impactos más graves, por lo menos los impactos directos, afecten especialmente a los países más pobres.
- Generar incentivos para que los países emergentes, que se encuentran también entre los más vulnerables, asuman de igual modo su responsabilidad y «revelen sus preferencias», es decir, señalen en qué medida la lucha contra el cambio climático tiene un valor positivo para ellos y en qué medida están dispuestos a contribuir para solucionarlo, participando en un régimen internacional.
- Abordar la lucha contra el cambio climático como un proceso necesario de transformación de los modelos energéticos y de modernización industrial y de los hábitos de vida, en el que deben participar todos los países, según el principio básico de necesidades comunes, pero diferenciadas, trascendiendo sin embargo un enfoque basado meramente en la «compensación de los daños producidos por los países más ricos».
- Establecer un vínculo entre futuro y presente que, más allá de las herramientas económicas y financieras

ahora existentes (tasas de descuento, sistemas de seguros, operaciones a futuro, etcétera), permitan visualizar los beneficios de las actuaciones a corto plazo, haciendo posible que se realicen las necesarias inversiones y cambios de hábitos lo antes posible.

En este artículo se analiza hasta qué punto la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático del año 1992 ha sido o no capaz de resolver estas cuestiones, con especial énfasis en el papel desempeñado por su Protocolo de Kioto, con el establecimiento de compromisos cuantificados de reducción de emisiones, que han dado lugar a que los gases de efecto invernadero tengan un precio y a que se haya puesto en marcha un incipiente mercado internacional de emisiones de carbono.

Igualmente se revisarán los mecanismos financieros existentes y sus limitaciones. A continuación se analizarán los retos pendientes que deben afrontarse en el Siglo XXI y que obligan a establecer un nuevo régimen internacional a partir de 2013, que incluya nuevos mecanismos de financiación y de transferencia de tecnologías. En este contexto se abordarán las principales cuestiones sobre la mesa de negociación, poniendo de manifiesto que el nuevo orden económico internacional obliga a rediseñar las herramientas regulatorias y financieras concebidas el siglo pasado.

2. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

La CMNUCC tiene como objetivo último conseguir un nivel de emisiones que no ponga en peligro el sistema climático y que permita que el desarrollo prosiga de manera sostenible. Para la consecución de este objetivo, la propia Convención establece actuaciones concretas que deberán realizar los países desarrollados y en desarrollo con la finalidad de frenar el nivel de emisiones y de que los países se adapten a las nuevas condiciones climáticas, reconociendo que el cambio climático es un hecho irreversible. Los países deberán adaptarse a los nuevos escenarios climáticos ya que el cambio climático

es un fenómeno que está incidiendo directa e indirectamente en todos los sistemas económicos, y que continuará haciéndolo. En este contexto en el que el cambio climático es ya una realidad, los países deberán integrar la variable climática a la hora de diseñar, implementar y evaluar sus actuaciones y políticas.

Una de las principales diferencias entre las actuaciones que la Convención prescribe para los países desarrollados y los países en desarrollo es la que se refiere a la propia naturaleza de los compromisos de limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero. La aplicación de los compromisos por parte de los países en desarrollo está condicionada a que reciban suficientes recursos y apoyo por parte de los países desarrollados, por lo que son estos únicamente los que tienen obligaciones financieras.

Esto es resultado de la aplicación del principio de «responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas», uno de los principios más importantes de la CMNUCC. La principal razón es que la Convención reconoce que la erradicación de la pobreza es la prioridad esencial de los países en desarrollo y a la que tienen que destinar sus esfuerzos y recursos, por lo que no deben desviar sus propios recursos para luchar contra el cambio climático. Es decir, la aportación de recursos no se interpreta, y esto es importante, como una compensación de las externalidades causadas por los países con mayores emisiones acumuladas, sino como una manera de facilitar que todos los países puedan asumir su responsabilidad en los esfuerzos de mitigación. La necesidad de transferir recursos a los países en desarrollo proviene así de su falta de capacidad financiera para abordar el problema, y no de su negativa a contribuir a dicho esfuerzo por el hecho de sufrir sus impactos sin haber contribuido al problema. El principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, y de acuerdo con las capacidades de cada país, es uno de los mayores logros del multilateralismo: todos deben contribuir. Pero este principio no solo debe preservarse, sino también perfeccionarse ante los retos del Siglo XXI y ante la importancia que la adaptación a los impactos

del cambio climático ha adquirido en el contexto de la Convención Marco.

El mecanismo financiero de la CMNUCC

Para cumplir con sus compromisos financieros, los países desarrollados pueden utilizar tanto el mecanismo financiero definido en el artículo 11 de la Convención como a través de las instituciones multilaterales que dedican fondos a la lucha contra el cambio climático, en particular los bancos multilaterales de desarrollo y las agencias y programas especializados de Naciones Unidas, así como otros canales bilaterales y regionales. Un elemento diferenciador del mecanismo financiero de la CMNUCC, frente al resto de opciones para suministrar los recursos, es que se trata del único instrumento que funciona bajo la dirección de la Conferencia de las Partes, que es el órgano supremo de la Convención y el encargado de la aplicación de la misma.

En la actualidad, la única entidad operativa del mecanismo financiero es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, un Fondo cuya secretaría se aloja en el Banco Mundial y que, al carecer de personalidad jurídica internacional y de capacidad legal, actúa a través de las denominadas agencias implementadoras.

El hecho de que sean múltiples los canales de financiación climática y que no exista una definición única de qué flujos se incluyen en dicha categoría, hace difícil realizar una estimación de los recursos que se han movilizado hasta la fecha para atender los compromisos asumidos en el marco de la Convención. Esta es precisamente una de las razones por las que el debate sobre financiación es uno de los más complicados en el proceso de negociación internacional: en la medida en que no existe un registro detallado y homogéneo, resulta difícil hacer un seguimiento y plantear líneas de referencia.

En los últimos años se ha hecho un esfuerzo de sistematización importante para ayudar al proceso de negociación en esta materia. Destaca la creación de una página web específica por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y el Banco

Mundial, sin duda las dos instituciones más activas en el ámbito de la financiación climática¹.

El Protocolo de Kioto y los mercados de carbono

Desde el punto de vista económico, el elemento más significativo del régimen internacional de cambio climático es el Protocolo de Kioto, adoptado en diciembre de 1997, pero que no entró en vigor hasta febrero de 2005, es decir ocho años después, lo que da una idea de las dificultades asociadas al proceso de negociación internacional. La diferencia más importante entre el Protocolo y la CMNUCC, de la que forma parte, es que mientras que en esta última se «anima» a los países industrializados a estabilizar sus emisiones de GEI, en el Protocolo se asumen compromisos cuantificados con el horizonte 2012.

Al asignar un número limitado de unidades de emisión y generar por tanto escasez (ya que en agregado el objetivo de reducción está en el -5 por 100 aproximadamente respecto al año 1990), el Protocolo ha puesto por vez primera en valor la tonelada de CO₂. Podríamos decir que este ha sido su gran logro, el establecimiento del límite (obviamente sobre la base de lo que la ciencia dice que es ambientalmente tolerable y tecnológicamente factible), la creación de una escasez que otorga así un valor a lo que podríamos llamar «el espacio del dióxido de carbono».

Los Acuerdos de Marrakech, adoptados en 2001, recogieron el detalle de la aplicación del Protocolo de Kioto, especialmente de sus mecanismos de flexibilidad. Estos mecanismos son el comercio internacional de emisiones y los mecanismos basados en proyectos, especialmente el mecanismo de desarrollo limpio, que prevé que los países con compromisos de reducción los puedan atender mediante actuaciones en los países en desarrollo. El mecanismo de desarrollo limpio ha constituido un hito en la movilización de financiación y de tec-

¹ <http://www.climatefinanceoptions.org>

nologías limpias hacia los países en desarrollo para facilitar la puesta en marcha de proyectos bajos en emisiones. Pero lo más importante es que los mecanismos de flexibilidad han introducido las bases para la puesta en marcha de un mercado internacional de emisiones de carbono.

De esta forma, los sistemas nacionales de comercio de derechos de emisión que se han implantado para la aplicación del Protocolo de Kioto en los países con obligaciones de reducción (siendo el más relevante, sin ninguna duda el régimen europeo), han incorporado los créditos generados por los mecanismos de flexibilidad, haciendo posible un mercado que en 2010 ha movido más de 140.000 millones de dólares, representando el sistema europeo el 84 por 100 del total.

Pero sin duda, más allá del hecho de que por primera vez en la historia el dióxido de carbono tiene un precio, lo importante es que los mecanismos que el Protocolo ha puesto en marcha permiten apalancar financiación, ya que los ingresos que se obtienen por la venta de las reducciones certificadas de emisiones permiten asegurar la viabilidad económica de proyectos en sectores asociados a la lucha contra el cambio climático que, de otra manera, no podrían realizarse. En otras palabras, «poner» un precio al CO₂ hace rentable la inversión. En el caso de los proyectos del mecanismo de desarrollo limpio en los sectores de energías renovables, eficiencia energética y gestión de residuos, el grado de apalancamiento es de 6,5 dólares movilizados por cada dólar invertido, lo que da una idea del potencial de los mercados de carbono en la movilización de financiación.

Las limitaciones de la arquitectura internacional para la financiación climática

Pese a que la movilización de recursos financieros para proyectos y programas climáticos en los países en desarrollo ha sido importante en los últimos años y a que se han implantado los mercados de carbono como herramientas coste-eficientes para alcanzar los objeti-

vos de reducción de emisiones, tanto el volumen de financiación como la arquitectura que canaliza los flujos financieros han demostrado ser insuficientes para atender un reto de la dimensión de la lucha contra el cambio climático.

Estas debilidades del sistema actual ponen de manifiesto que el compromiso con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero ha dado un salto cualitativo: ya no es válido el enfoque acordado en la Cumbre de Río de Janeiro del 1992, cumbre que, sin embargo, también marcó un punto de inflexión en la consideración de los problemas globales del medio ambiente.

La razón principal por la que el modelo económico y financiero, implantado por la Convención y reforzado en Kioto, debe revisarse ahora es que los países con mayores emisiones de GEI, en el momento actual y con el horizonte 2030, no han asumido compromisos de reducción. Como es sabido, Estados Unidos nunca llegó a ratificar el Protocolo de Kioto, y las grandes economías emergentes no forman parte del grupo de países con obligaciones de limitación de sus emisiones, ya que se consideran países en desarrollo. De hecho, solamente los países con obligaciones de reducción, principalmente los de la Unión Europea, han dado señales claras a sus sectores industrial y energético que han emprendido su modernización. Pero resulta evidente que estos esfuerzos no han hecho posible una auténtica transformación global, como se ha señalado anteriormente, por dos razones fundamentales: en primer lugar, las incertidumbres respecto a la continuidad del régimen internacional y su extensión a Estados Unidos y, en segundo lugar, el nuevo escenario geopolítico internacional, en el que las economías emergentes han adquirido un peso económico (y en el total de las emisiones) muy relevante que no tiene un reflejo claro en su compromiso con la lucha contra el cambio climático.

Por su parte, el mecanismo financiero de la Convención tampoco ha canalizado el volumen de recursos suficiente para que sea posible la verdadera transformación de los modelos energéticos en las economías

emergentes; y la financiación pública climática que se ha canalizado por otras vías multilaterales o bilaterales, lo ha hecho conforme a los criterios que las guían en cada caso, vinculados a la ayuda oficial al desarrollo, a la cooperación tecnológica y energética y a las relaciones comerciales. Si bien la lucha contra el cambio climático ha sido un aspecto que se ha tenido en cuenta en la movilización de estos recursos, no ha sido el principio rector, lo que en algunos casos ha llevado a contradicciones importantes, como por ejemplo la financiación de infraestructuras o grandes proyectos agrícolas que no han contemplado en suficiente medida los escenarios climáticos y que a la larga están resultando inoperativos.

Relacionado con esto, ha cobrado fuerza en el proceso de negociación otro gran pilar cuya naturaleza requiere un tratamiento específico: la adaptación a los impactos adversos del cambio climático.

Por esta razón resulta imposible separar el debate sobre la nueva arquitectura financiera internacional del propio proceso de negociación para un nuevo régimen internacional de lucha contra el cambio climático. La arquitectura financiera internacional actual no está diseñada para hacer frente a la financiación de un bien público global como es el sistema climático: no hay fuentes de financiación automáticas de carácter internacional que aseguren un flujo de recursos permanente, ni impuestos internacionales que permitan contar con un presupuesto global para financiar la defensa de este bien público, por lo que el proceso de toma de decisiones está fragmentado y dirigido por los donantes, cuyos intereses y prioridades muchas veces entran en conflicto. Es cierto que las instituciones financieras internacionales han avanzado mucho en sus modelos de gobernanza, pero todavía predomina el modelo de la segunda parte del Siglo XX, con división entre «ricos» y «pobres», modelo que ya no es válido. Ahora estamos en un contexto en el que las principales políticas de mitigación deben adoptarse en las economías emergentes, con tasas de crecimiento que en muchos casos alcanzan los dos dígitos, y en el que las políticas de adaptación van mucho más allá del enfoque de la

ayuda al desarrollo, para convertirse en procesos cooperativos de reducción de las vulnerabilidades a través de sistemas de observación y prevención de alcance supranacional, que exigen un marco multilateral que asegure que la vulnerabilidad de los países no depende de sus niveles de riqueza.

El actual sistema de financiación del cambio climático carece de la estructura institucional necesaria para afrontar estos retos. Uno de los principales problemas es la tendencia a financiar proyectos en lugar de estrategias ya que este enfoque no permite asegurar ni la coherencia ni la coordinación entre las diferentes actividades implementadas en el país, tanto las financiadas con recursos domésticos, públicos y privados, como internacionales. Esto supone que el país receptor no siempre puede beneficiarse de las potenciales sinergias ni evitar que haya solapamientos entre las diferentes actividades. Por otra parte, tampoco hay garantía de que el país receptor haga suyas las propuestas presentadas ya que son las agencias intermediarias (IFIs, programas de Naciones Unidas, agencias bilaterales, etcétera) las responsables en último término de los proyectos o programas, teniendo el país un menor control sobre el propio diseño, implementación y evaluación de las propuestas presentadas.

En definitiva, las principales carencias del modelo de financiación climática actual son las carencias del propio régimen internacional, y de ahí que la negociación de ambos procesos vaya indefectiblemente unida:

— Hacer frente al problema global requiere del compromiso de todos los países, estableciendo un objetivo de reducción ambicioso y vinculante dentro de un marco internacional.

— No se pueden replicar para la lucha contra el cambio climático las pautas de la ayuda oficial al desarrollo, pues eso supone ignorar que el cambio climático es un reto global que exige la transformación de los modelos de producción y consumo en todos los países, desarrollados y en desarrollo. Es decir, un verdadero cambio de paradigma a escala internacional solamente puede lograrse si se establecen compromisos ambiciosos de re-

ducción en todos los países, que movilicen a los inversores. No puede financiarse la transformación únicamente con recursos públicos, hay que asegurar la rentabilidad a largo plazo de las tecnologías bajas en emisiones. Los recursos públicos deben centrarse en los ámbitos donde esto no es posible, principalmente la capacitación, la financiación de I+D+i y de proyectos innovadores y prototipos y, sobre todo, la adaptación.

— Para movilizar a los inversores son necesarios compromisos de reducción a largo plazo y marcos reguladores estables, nacionales e internacionales. El multilateralismo debe garantizar el mantenimiento de unas reglas del juego que a priori no beneficien a ninguna de las partes por encima de las demás.

— La reducción de la vulnerabilidad frente a los impactos adversos del cambio climático debe compartir la naturaleza de bien público global que tienen las políticas encaminadas a la reducción de emisiones. Hay que asegurar que todos los países tienen el mismo acceso a las políticas de prevención y adaptación.

3. El proceso de negociación para un nuevo régimen climático internacional en el Siglo XXI

Las necesidades financieras en materia de cambio climático

En las negociaciones internacionales del futuro régimen de cambio climático la movilización de recursos nuevos y adicionales, para la implementación efectiva de los compromisos de la CMNUCC, está siendo una de las principales demandas de los países en desarrollo. La fuerte desviación entre los recursos necesarios en la lucha contra el cambio climático y los movilizados, de origen tanto público como privado, ha sido corroborada por los diferentes estudios que existen sobre las necesidades de los países en desarrollo en materia de adaptación y mitigación.

Una de las principales dificultades a la hora de valorar si el nivel de recursos movilizados es adecuado para atender las necesidades de los países en desarrollo en

materia de adaptación y mitigación es la falta de consenso sobre cuáles son las necesidades de los países en desarrollo. Una de las principales causas es la dificultad que existe a la hora de estimar las necesidades de los países en desarrollo en materia de adaptación y mitigación ya que el análisis depende de múltiples variables y supuestos inciertos. En la actualidad, todavía existe un conocimiento incompleto sobre cuáles son los escenarios climáticos en las diferentes regiones y el impacto que tendrán en el sistema económico de los países. Para realizar este análisis es necesario contar con sistemas de observación sistemática que recopilen los datos necesarios para poder elaborar los escenarios climáticos. Este paso es indispensable si queremos conocer el impacto que el cambio climático tendrá en el sistema económico de los países y poder integrar la variable climática en el diseño de sus políticas y actuaciones.

La CMNUCC, en un informe de 2007, estimó que la inversión «adicional» anual necesaria a partir del año 2030 para reducir las emisiones un 25 por 100 respecto a los niveles de 2000, era de cerca de 100.000 millones en los países en desarrollo. Estas cifras fueron revisadas al alza significativamente en 2008, estimándose entonces los recursos necesarios anuales en el entorno de los 250.000 millones de dólares al año. Respecto a la adaptación, las cifras estimadas por la CMNUCC oscilan entre los 30.000 y los 70.000 millones de dólares anuales que habría que alcanzar en 2030 para cubrir las necesidades en los países no Anexo I. En definitiva, las cifras que se manejan superan con mucho los flujos de Ayuda oficial al desarrollo y se sitúan en niveles que serían inalcanzables solo con presupuestos públicos.

La diferente naturaleza de las necesidades de mitigación y de adaptación, al tiempo que se trata de dos pilares absolutamente interrelacionados (la mejor política de adaptación es la mitigación), hace que la arquitectura de financiación climática deba hacer frente a cuestiones de muy amplio espectro: mientras en el caso de la mitigación el objetivo es facilitar la implantación de tecnologías bajas en carbono hasta que el nivel de emisiones sea cercano a cero, y conseguir que este patrón de con-

ducta se extienda a lo largo del tiempo sin necesidad de apoyo financiero; en el caso de la adaptación, el objetivo es hacer frente a un problema en todo caso inevitable, con el fin de prevenir y minimizar sus impactos. La financiación climática no es ayuda al desarrollo, es lo que hace que el desarrollo sea bajo en emisiones y resistente a los impactos inevitables del cambio climático. Pero, al mismo tiempo, no cabe pensar en un desarrollo que no tenga en cuenta estos elementos, por lo que la frontera entre ambas cuestiones es a menudo difusa, añadiendo complejidad a las cuestiones relacionadas con la nueva arquitectura para la financiación climática.

Los acuerdos de Copenhague (2009) y Cancún (2010): el reconocimiento de la financiación climática

El Acuerdo político de Copenhague de 2009 y los Acuerdos de Cancún, que los ampliaron y detallaron en 2010 integrando su contenido en el marco de la Convención, han sido hitos fundamentales en el proceso de negociación internacional en lo que se refiere a la financiación y a la construcción de la futura arquitectura financiera climática, ya que se avanza en elementos tan importantes como la movilización de recursos tanto a corto como a largo plazo y la estructura institucional con la creación de una nueva entidad operativa del mecanismo financiero. Por primera vez se han recogido compromisos concretos cuantificados en el marco multilateral de la CMNUCC, lo que supone un salto cualitativo importante en el debate sobre cambio climático, reconociendo la existencia de una nueva forma de financiación internacional, la financiación climática, que todavía se encuentra en fase de definición y que puede suponer, si se aborda adecuadamente, un verdadero cambio de paradigma en la forma en la que se dirigen los flujos financieros hacia los países en desarrollo.

Los compromisos de movilización de recursos para atender las necesidades de los países en desarrollo en materia de mitigación y adaptación han puesto de manifiesto el respaldo que los países desarrollados dan a la

lucha contra el cambio climático y a la necesidad de alcanzar un acuerdo sobre el régimen climático internacional que debe suceder al Protocolo de Kioto, ya que, pese a la existencia de múltiples y divergentes estimaciones sobre el nivel de recursos necesarios, se acordaron cifras concretas.

En lo que se refiere a la financiación inmediata, el denominado *Fast start finance*, los países desarrollados se comprometieron a proporcionar aproximadamente 30.000 millones de dólares de recursos públicos durante el período de 2010 a 2012. A la hora de asignar estos recursos, nuevos y adicionales, los países desarrollados deben realizar un reparto equilibrado entre adaptación y mitigación y priorizar la financiación de la adaptación en los países en desarrollo más vulnerables como son los países en desarrollo menos adelantados y las pequeñas islas y África.

En relación con la financiación a largo plazo, los países desarrollados se comprometieron a alcanzar los 100.000 millones de dólares anuales en 2020. Mientras que en la financiación inmediata los recursos a movilizar deben ser públicos, en el largo plazo los recursos a movilizar pueden proceder de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo las fuentes alternativas. Una segunda diferencia respecto a la financiación inmediata se refiere a la naturaleza del compromiso. La movilización de recursos a largo plazo está condicionada a que los países en desarrollo realicen acciones de mitigación significativas y se establezca un sistema transparente que evalúe su implementación.

Pero, más allá de lo significativo de los compromisos cuantificados, los Acuerdos de Copenhague y Cancún han supuesto un hito muy significativo en materia institucional, sentando las bases de una nueva arquitectura para la financiación climática. En el Acuerdo de Copenhague se acordó que se debía crear el Fondo Verde para el Clima que actuaría como una nueva entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención, junto al Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Esta decisión se ha formalizado en los acuerdos de Cancún

donde se establece un calendario y procedimiento concreto para que la nueva entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención pueda empezar a funcionar tras ser aprobados sus documentos operativos en la Conferencia de las Partes que se celebrará en Sudáfrica en diciembre de 2011.

Recursos nuevos y adicionales

Los países desarrollados se han comprometido a movilizar recursos nuevos y adicionales tanto en el corto como en el largo plazo. No obstante, no existe una definición internacional sobre qué se entiende por nuevo y adicional ni sobre las fuentes innovadoras que podrían ser utilizadas de cara a alcanzar el objetivo de movilizar los 100.000 millones de dólares anuales en 2020 por parte de los países desarrollados. De nuevo, la frontera entre la ayuda al desarrollo, la financiación en términos comerciales y la financiación climática resulta todavía difusa, provocando debates a veces estériles, especialmente en un momento en el que las posibilidades de financiación resultan en todo caso escasas.

Con posterioridad al Acuerdo de Cancún, en marzo del 2010, el Secretario General de Naciones Unidas constituyó un Grupo Consultivo de Alto Nivel sobre financiación al cambio climático (AGF), con el mandato de estudiar la forma de movilizar los 100.000 millones de dólares anuales en 2020. Su informe, publicado el 5 de noviembre de 2010, puso sobre la mesa distintas opciones para movilizar recursos y analizó el potencial de ingresos de distintos instrumentos públicos y privados, y es especialmente relevante porque refleja el consenso alcanzado por un grupo de expertos procedentes de países en desarrollo y desarrollados. La principal conclusión a la que ha llegado el AGF es que la movilización de los 100.000 millones de dólares anuales en 2020 es factible, aunque compleja, ya que tendrá que proceder de múltiples fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo las fuentes alternativas de financiación. No obstante, un supuesto indispensable para que se cumplan las previsiones de poder mo-

vilizar los 100.000 millones de dólares anuales en 2020 es que el precio de la tonelada de CO₂ alcance entre 20-25 dólares.

Otra parte importante del informe es la que ofrece un análisis del potencial de ingresos de distintos instrumentos:

— 30.000 millones de dólares anuales podrían ser movilizados con las subastas de emisiones y los impuestos sobre el carbono en los países en desarrollo, si el precio de la tonelada de CO₂ estuviese entre 20-25 dólares y se asignase un 10 por 100 de los ingresos a la financiación internacional del cambio climático.

— 10.000 millones de dólares anuales con la imposición sobre las emisiones de la aviación internacional y el transporte marítimo internacional, asumiendo que no hubiese incidencia neta en los países en desarrollo y se asignasen entre un 25-50 por 100 de los ingresos totales.

— Cerca de 10.000 millones de dólares anuales con otros instrumentos, como la eliminación de los subsidios sobre carburantes fósiles en los países desarrollados o los impuestos a las transacciones financieras, aunque sería muy compleja su aplicación universal.

— Entre 100.000-200.000 millones de dólares anuales de flujos brutos de capital privado; esto supondría unos flujos netos entre 10.000-20.000 millones de dólares, si el precio de la tonelada de carbono de CO₂ estuviese entre 20-25 dólares.

— 30.000-50.000 millones de dólares anuales podrían ser movilizados por el mercado de carbono, lo que supondría 10.000 millones anuales de dólares de flujos netos.

— Por cada 10.000 millones de dólares, los bancos multilaterales de desarrollo junto con el sistema de Naciones Unidas podrían movilizar entre 30.000-40.000 millones de flujos brutos de capital, y la cuantía sería mayor con la movilización del sector privado, lo que supondría 11.000 millones de dólares en términos netos.

Pese a la importancia del informe del AGF, este no se ha pronunciado sobre aspectos tan importantes como cuál debería ser el reparto entre el sector público y pri-

vado para alcanzar el objetivo de 100.000 millones de dólares, ni cómo conseguir que precio de la tonelada de CO₂ alcance los 20-25 dólares.

Es evidente que si partimos del precio actual, en el entorno de los 15 dólares, se pone de manifiesto que la escasez es insuficiente o, dicho de otra manera, que será necesario establecer compromisos de reducción más ambiciosos para que se movilice la financiación necesaria.

Recientemente, por mandato del G-20, el Banco Mundial ha coordinado la preparación de un documento, en colaboración con el FMI, la OCDE y los bancos regionales de desarrollo, sobre la «Movilización de Financiación Climática». Este informe, que se construye sobre el trabajo del AGF, alcanza unas conclusiones similares sobre los posibles flujos financieros para la lucha contra el cambio climático en 2020: las fuentes de financiación pública (ingresos de subastas, tasas aplicadas a los combustibles el sector marítimo y el sector de la aviación, y eliminación de las subvenciones a los combustibles fósiles) alcanzarían los 43.000-77.000 millones de dólares, y con los instrumentos para apalancar financiación privada (mercados de carbono, bancos multilaterales de desarrollo y otros instrumentos) se movilizarían hasta 200.000-285.000 millones de dólares más. Este informe alimentará los debates que sobre esta cuestión tendrán lugar en la Cumbre de Durban Sudáfrica, en diciembre de 2012.

Pero sin duda, lo más relevante de este debate es que la «financiación climática» está adquiriendo relevancia en sí misma, como una nueva forma de movilización de recursos financieros asociados en buena parte al establecimiento de un precio para el CO₂. Esta es, por tanto, la primera vez que se plantea un debate en profundidad sobre la financiación de un bien global público llamado «la lucha contra el cambio climático» con mecanismos propios. Las barreras a superar para conseguir que se acepte y normalice la consideración de los ingresos derivados del establecimiento de un precio para el CO₂ (subastas de derechos de emisión, impuestos, etcétera) como fuentes de financiación para una nueva ar-

quitectura financiera climática, son todavía importantes, pero no cabe duda de que en Copenhague y, sobre todo, en Cancún, se han sentado las bases de lo que será el nuevo orden económico internacional asociado a la financiación de recursos ambientales y que va más allá del modelo del Siglo XX de un mundo dividido en donantes y receptores. Es probable que esta transición requiera más de una década.

El Fondo Verde para el Clima

Los países en desarrollo critican la actual arquitectura financiera para el cambio climático, porque los diferentes instrumentos existentes no facilitan la transformación real de las economías de los países en desarrollo en modelos de crecimiento bajos en carbono y resistentes al cambio climático, por la excesiva burocracia que retrasa y dificulta el acceso a los recursos financieros, especialmente en aquellos países que cuentan con una menor capacidad institucional que son precisamente los que tienen una mayor vulnerabilidad. También se critica la no aplicación de los principios de apropiación y de alineación, al no haber garantías de que sea el propio país el que ejerce la autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y el responsable en coordinar las acciones de desarrollo; y un enfoque centrado excesivamente en la financiación de proyectos en lugar de fomentar la financiación de programas y estrategias que permitirían un mayor impacto en el sistema económico del país y facilitarían que la coordinación tuviese lugar a nivel del país. La decisión de crear el Fondo Verde para el Clima representa una oportunidad única para adoptar un nuevo modelo que sea innovador y que realmente facilite la transformación real de las economías de los países y permita catalizar el máximo número de recursos.

En los Acuerdos de Cancún se establece un procedimiento y un calendario concreto para diseñar un nuevo Fondo Verde para el Clima. El procedimiento se inicia con el establecimiento de un Comité de Transición que tiene como mandato la elaboración de la documentación necesaria que permita la operación del Fondo Ver-

de para el Clima. El Comité de Transición está formado por 40 miembros, de los cuales 15 representan a países desarrollados y 25 a países en desarrollo. La Unión Europea está representada en el Comité con 8 miembros (Alemania, Dinamarca, Francia, Italia, Polonia, Reino Unido, Suecia y España²).

De los términos de referencia aprobados en Cancún que deberá seguir el Comité de Transición a la hora de elaborar los documentos operativos, se pueden extraer las siguientes conclusiones sobre cómo será el Fondo Verde para el Clima:

— La nueva institución será responsable de la gestión de un gran volumen de recursos procedentes de diferentes fuentes, tanto públicas como privadas, y podrá utilizar distintos instrumentos financieros para la distribución de sus recursos dirigidos a atender las necesidades de los países en materia de adaptación y mitigación.

— Contará con una modalidad de acceso a los recursos que es innovadora, ya que los países podrán acceder a los recursos directamente, sin necesidades de utilizar los servicios de una entidad intermediaria, que es la forma tradicional de canalización de los recursos en la financiación del cambio climático. El acceso directo tiene importantes ventajas ya que permitirá reducir los costes de transacción, garantizar la aplicación efectiva del principio de apropiación y contribuirá al reforzamiento de la estructura institucional del propio país y a la construcción de las capacidades necesarias para una gestión responsable de los recursos. El Fondo de Adaptación, creado dentro del Protocolo de Kioto, es la única institución que en este momento financia el cambio climático y aplica la modalidad de acceso directo.

— Financiará la adaptación y la mitigación de forma equilibrada. El hecho de que se haya incluido esta condición es consecuencia directa del déficit que se observa en materia de financiación de la adaptación. En la actualidad la mayor parte de los recursos se dirigen a financiar las necesidades de mitigación de los países en

desarrollo, donde el mercado de carbono ha jugado un importante papel en la movilización de recursos tanto públicos como privados.

— Contará con procedimientos que permitan asegurar que las actividades del Fondo son complementarias a las desarrolladas por otros mecanismos e instituciones bilaterales, regionales y multilaterales.

— Asegurará la participación de todos los agentes relevantes, como la sociedad civil o los propios beneficiarios de las actuaciones.

— Facilitará la movilización y el apalancamiento de financiación de otras instituciones y, especialmente, del sector privado, tanto nacional como internacional.

El Comité de Transición presentará su informe, con los elementos que permitan operacionalizar el Fondo, en la Cumbre de Durban. La definición del modelo de institución elegido es la que previsiblemente tomará más tiempo, ya que el abanico de opciones es amplio: algunos países (los menos) abogan por la creación de una nueva institución financiera internacional, mientras que otros prefieren que el Fondo sea una mera facilidad que permita movilizar a distintos agentes. Entre estas dos opciones habría una posibilidad intermedia, que permitiría dotar al Fondo de la capacidad legal suficiente para entablar acuerdos con las diferentes agencias de implementación nacionales o multilaterales.

En todo caso, lo importante es que el debate sobre la necesidad de una nueva arquitectura internacional para la financiación climática ya está definitivamente instalado y que, con independencia de su resultado concreto, pone de manifiesto la necesidad de afrontar la lucha contra el cambio climático con nuevas estructuras institucionales.

4. Conclusión

La lucha contra el cambio climático se ha convertido en el catalizador más importante de la transformación de los modelos energéticos, la modernización de los sectores industriales del Siglo XXI y la implantación de un nuevo desarrollo bajo en carbono, en suma, un desa-

² La representante por España es la autora de este artículo.

rollo más inteligente. En el esfuerzo global de reducción de gases de efecto invernadero confluyen los elementos más importantes que configuran las agendas internacionales en el momento actual: el uso eficiente y responsable de los recursos naturales, la seguridad e independencia energética, la seguridad alimentaria y, por extensión la seguridad internacional, el reparto equitativo del capital natural y ambiental, los riesgos de un modelo económico más «financiero» que «real» y el nuevo escenario geopolítico internacional con potencias emergentes que legítimamente reclaman su derecho a crecer, mientras que, legítimamente son reclamadas para que asuman su parte de responsabilidad en el reto ambiental más importante de este siglo.

Pero la confluencia de temas de primer orden no debe distraernos de la importancia de abordar la lucha contra el cambio climático como el esfuerzo compartido y solidario en la financiación de un bien público global, que requiere de la revelación de preferencias por parte de todos los afectados y de la consiguiente provisión de recursos para abordarlo, recursos que deben movilizarse de manera independiente y administrarse de acuerdo con una nueva gobernanza. El establecimiento de unos compromisos de reducción lo suficientemente ambiciosos para lograr el objetivo ambiental que los científicos han identificado como la línea roja (un aumento de la temperatura que no supere los 2°C respecto a los niveles preindustriales) es el requisito fundamental para que las emisiones de dióxido de carbono tengan un precio adecuado, y que ese precio haga rentable la inversión baja en carbono.

Solamente un régimen vinculante multilateral puede asegurar que estos principios de reparto equitativo y solidario de la carga en la provisión del bien público global son respetados, y que se ponen en marcha los marcos

reguladores, tecnológicos y financieros que dan lugar a la verdadera transformación. Igualmente, solo a través del multilateralismo será posible asegurar que todos los países, con independencia de su nivel de riqueza, están en condiciones de hacer frente a los impactos adversos del cambio climático.

La financiación climática, entendida como la que asegura la viabilidad de un desarrollo bajo en carbono y resistente a los impactos del cambio climático, constituye una pieza básica en este proceso. Esta financiación climática, que nace como tal en las Cumbres de Copenhague y Cancún, deberá consolidarse a lo largo del Siglo XXI como la nueva forma de entender las relaciones económicas, comerciales y de cooperación entre los países. El nuevo Fondo Verde para el Clima, que deberá ser operativo después de la Cumbre de Durban de diciembre de 2011, abrirá el camino para una nueva arquitectura financiera internacional del Siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- [1] NACIONES UNIDAS (1992): «Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático».
- [2] NACIONES UNIDAS (1998): «Protocolo de Kioto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático».
- [3] NACIONES UNIDAS (2007): «Investment and Financial Flows to Address Climate Change».
- [4] NACIONES UNIDAS (2008): «Investment and Financial Flows to Address Climate Change».
- [5] NACIONES UNIDAS (2009): «Decisión 2/CP.15. Acuerdo de Copenhague».
- [6] NACIONES UNIDAS (2010): «Informe del Grupo Consultivo de Alto Nivel del Secretario General de Naciones Unidas sobre financiación al cambio climático».
- [7] NACIONES UNIDAS (2010): «Decisión 1/CP.16. Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención».