

¿En dónde está el dinero?:

Estatus del financiamiento para el cambio climático después de Copenhague.

Acuerdo de Copenhague, negociaciones de la CMNUCC y un vistazo al camino por delante.

Por Liane Schalatek, Fundación Heinrich Böll Noerteamérica y, Neil Bird y Jessica Brown, Overseas Development Institute.

Introducción

Asentada la polvareda que siguió a las casi fracasadas negociaciones sobre la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en Copenhague, curiosamente una de las pocas áreas donde hubo avance a pesar de todas las dudas políticas y de procedimiento fue el tema del financiamiento para el cambio climático. Esto es importante en la medida que el financiamiento es uno de los temas más urgentes que hay que abordar para alcanzar un acuerdo climático post-Kioto más amplio e integral.

En un esfuerzo político de último minuto, para recuperar imagen, un grupo pequeño de 28 países que negoció el texto a solicitud de la presidencia danesa de la COP elaboró el “Acuerdo de Copenhague” como un documento compromiso. Sin embargo, no recibió el respaldo ni fue votado por el pleno de la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC en Copenhague, por lo que los representantes de las 193 partes únicamente “tomaron nota” de ello. De esta forma, las negociaciones internacionales sobre cambio climático confrontan incertidumbre política y quizá jurídica para seguir adelante. Algunos temen que el proceso de la CMNUCC ha quedado seriamente dañado, por lo que su capacidad para unir al mundo en un acuerdo internacional está en duda. Entre los países en desarrollo crece el recelo sobre las posibilidades de que un club elitista de países pugne por hacerse con el control de las discusiones climáticas alejándolas permanentemente de las 139 partes. Estas incertidumbres y tensiones también se dan en lo referente al financiamiento climático. El “Acuerdo de Copenhague” ofrece algunas promesas y cifras de apoyo financiero de corto y largo plazo que los países ricos ofrecerían a los países en desarrollo, especialmente los más vulnerables, para que enfrenten el cambio climático. Compromete 10 mil millones de dólares estadounidenses

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

anuales entre 2010-2012, con la promesa de incrementarlos a 100 mil millones de dólares estadounidenses anuales, comenzando en 2020.

Sin embargo, en la medida que el Acuerdo es de carácter político no vinculante, quedan por responder muchas dudas con respecto a si dichos compromisos se cumplirán y de qué forma se cumplirán.

¿Se divide el proceso de negociación sobre cambio climático?

Copenhague dejó ver las posibilidades de una división en el proceso de negociación sobre cambio climático. Por un lado, hay un proceso multilateral relativamente transparente en la CMNUCC con sus dos grupos de trabajo sobre acción cooperativa a largo plazo (LCA, por sus siglas en inglés) y acciones más allá del Protocolo de Kioto. No obstante lo difícil y disputado de las negociaciones en la COP15, muchos observadores afirman que en Copenhague se realizaron algunos avances en estos dos grupos de trabajo, cuyos informes ante el pleno deberán servir de base para seguir las negociaciones en el marco de la CMNUCC (Khor 2010). Por el otro, un pequeño grupo de partes a la CMNUCC sacaron el Acuerdo de Copenhague de forma menos transparente durante una reunión de dos días al margen de la COP, que para algunos tenía un tufo de los ignominiosos procedimientos de las reuniones en la “Green Room” de la OMC. Sea que esta división pueda ser superada o no, por ejemplo llevando al reinicio del proceso de negociación de la CMNUCC los compromisos políticos hechos en el Acuerdo de Copenhague, ello tendrá importantes implicaciones para los compromisos mundiales para el financiamiento climático: los montos así como su naturaleza y gobernanza.

El Acuerdo de Copenhague y sus vericuetos jurídicos

El Acuerdo de Copenhague es una declaración política, no una decisión de la COP. En Copenhague no se pudo superar el obstáculo —demasiado alto— de llegar al consenso requerido entre los delegados para arribar a una decisión formal. Con varios países miembros abiertamente opuestos al documento en la plenaria final, los delegados simplemente “tomaron nota” del Acuerdo, lo que permite que las partes de la CMNUCC reconozcan su existencia. Sin embargo, ello no confiere estatus jurídico al documento; en el propio texto palabras como “jurídicamente vinculante” no aparecen. De la misma forma, después de la confusión y preocupación que despertó entre algunos estados miembros, particularmente de los países en desarrollo, el Secretario Ejecutivo saliente, Yvo de Boer, aclaró en la página electrónica de la CMNUCC que: “Dado que la

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

Conferencia de las Partes no adoptó ni respaldó el Acuerdo, sino que simplemente tomó nota del mismo, sus disposiciones no tienen ningún valor vinculante dentro del proceso de la CMNUCC, aún si algunas Partes deciden unirse al Acuerdo.” (CMNUCC, 2010a). Para finales de febrero unas 108 Partes de 139 países miembro de las Naciones Unidas han comunicado formalmente a la Secretaría de la CMNUCC su apoyo al Acuerdo (incluyendo todos los principales países emisores).

Referencias de financiamiento climático en el Acuerdo de Copenhague: ¿Qué significan?

El Acuerdo de Copenhague dedica varios párrafos (párrafos 8 a 10) al tema del financiamiento climático (CMNUCC, 2009).

Financiamiento a corto plazo

El párrafo 8 hace un llamado para facilitar “fondos escalables, nuevos y adicionales, predecibles y suficientes, así como la mejora a su acceso” a los países en desarrollo, particularmente para mitigación, adaptación, REDD-Plus, desarrollo y transferencia de tecnología, y fortalecimiento de capacidades. El financiamiento de corto plazo en una cantidad “próxima” a los 30 mil millones de dólares estadounidenses para el periodo 2010-2012 con un reparto equilibrado entre mitigación y adaptación, dando acceso prioritario al financiamiento para la adaptación a los países menos adelantados, los pequeños estados insulares y de África. Es significativo que no se utilice un lenguaje más definido para el financiamiento de compromiso inmediato. Este dinero tendría ya que estar identificado en los planes de gasto público, de otra forma no sería más que un reciclado de compromisos previos. El financiamiento queda comprometido mediante canales no especificados (que podrían incluir fuentes bilaterales y privadas), “incluyendo inversiones a través de las instituciones internacionales”. Mientras esta última referencia no excluye los fondos existentes en el marco de la CMNUCC bajo la administración del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), a saber Fondo para Países Menos Desarrollados (LDCF, por sus siglas en inglés) y el Fondo Especial para el Cambio Climático (SCCF, por sus siglas en inglés), podría referirse especialmente al portafolio de los Fondos de Inversión para el Clima (CIF, por sus siglas en inglés) administrados por el Banco Mundial, con programas que reciben financiamiento de los CIF y que se instrumentarán conjuntamente con los bancos multilaterales de desarrollo (BMD).

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

En Copenhague, el Banco Mundial y los BMD tuvieron una fuerte representación y apabullante propaganda para persuadir a los ministros y jefes de Estado presentes de la conveniencia de canalizar el financiamiento inmediato prometido para la adaptación y mitigación a través de los CIF (particularmente, tomando en consideración que parte del financiamiento incluido en los 30 mil millones de dólares estadounidenses a lo largo de tres años ya estaba comprometido previamente con ellos). El Banco Mundial consiguió acumular 90 mil millones de dólares estadounidenses en nuevos compromisos, en Copenhague, para iniciar formalmente un programa que desde entonces ha permanecido inactivo en los CIF: el Programa a Gran Escala de Energía Renovable en Países de Ingreso Bajo (SREP, por sus siglas en inglés). Técnicamente los CIF funcionarán hasta 2012, lo que quiere decir que supuestamente su trabajo finalizará tan pronto como se llegue a un acuerdo post Kioto y se establezca la estructura financiera mediante la CMNUCC. No obstante, la COP podría optar por extender los CIF, algo que ciertamente respaldarían algunos países desarrollados grandes (Marston, 2010).

Muchos países en desarrollo cuestionan en principio la participación del Banco Mundial y los BMD en el financiamiento climático, ya que dichos países preferirían ver que los mecanismos del financiamiento climático se consolidarán en el marco del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y con la autoridad de la CMNUCC, como había demandado con anterioridad la propuesta del G77+China. Parte de las críticas giran en torno a la preocupación de que se impongan condiciones no deseadas a los dineros canalizados a través de los bancos, también existe la preocupación sobre los altos costos administrativos que utilizarían los bancos; tal es el caso reciente de Bangladesh, país que objetó recibir aportaciones provenientes del fideicomiso *Multi Donor Trust Fund* (de Reino Unido) a través del Banco Mundial (Adam-Vidal, 2010). El Acuerdo de Copenhague, por lo menos para el corto y mediano plazos, consolida la proliferación de instrumentos para el financiamiento climático y con ello un papel significativo para los bancos de desarrollo, encargados de liberar el financiamiento para el cambio climático. El Fondo de Adaptación de la CMNUCC (AF, por sus siglas en inglés) que recientemente inició operaciones, ya tiene una fuente designada de financiamiento (2% de impuesto en proyectos CDM) por lo que no descansa exclusivamente en el compromiso voluntario, como si lo están otros fondos climáticos multilaterales existentes. Sin embargo, en el corto plazo podría requerir financiamiento adicional para acelerar rápidamente sus actividades. No está claro si el AF será uno de los canales contemplados para entregar los 30 mil millones de dólares estadounidenses destinados al financiamiento de corto plazo a lo largo de los próximos tres años en el marco del Acuerdo de Copenhague.

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

Financiamiento de largo plazo

El párrafo 8 del Acuerdo de Copenhague también hace referencia a la movilización de 100 mil millones de dólares estadounidenses anuales para 2020, con el fin de responder a las necesidades de los países en desarrollo. Se supone que dicho financiamiento provendría de una diversidad de fuentes, entre ellas aportaciones internacionales públicas y privadas. Estos 100 mil millones de dólares estadounidenses se encuentran en el extremo más bajo de un conjunto de estimaciones de financiamiento climático internacional, que señalan que la necesidad podría ser mayor. En el Informe sobre Desarrollo Mundial más reciente del Banco Mundial, sobre cambio climático y desarrollo, señala las necesidades anuales combinadas de adaptación y mitigación para el año 2030, las cuales ascienden a casi 275 mil millones de dólares estadounidenses (Banco Mundial, 2010); mientras que la Red Internacional de Acción Climática (CAN, por sus siglas en inglés) sugiere que tan sólo en financiamiento público se requerirán cerca de 195 mil millones de dólares estadounidenses. Además, el Acuerdo de Copenhague hace referencia al financiamiento de largo plazo sólo como una meta a la que debe aspirar, no una obligación declarada. Asimismo, el lenguaje del Acuerdo sugiere que la disposición de estos fondos puede quedar condicionada a las actividades nacionales de mitigación que los países desarrollados consideren suficientemente ambiciosas (“en el contexto de las acciones de mitigación significativa...”) especialmente en el caso de países como China, Brasil o India, que son países No-anexo I y que no tienen una obligación de mitigación en el marco del Protocolo de Kioto. Asimismo, señala que el financiamiento podría depender del monitoreo y verificación de aquellas actividades (“de la transparencia en la aplicación”). Por supuesto, esto fue abiertamente rechazado por China y otros países aduciendo que sería violatorio de su soberanía nacional. En Copenhague, parece ser que algunos países desarrollados incluso sugirieron que sólo los países en desarrollo que firmaran el Acuerdo serían candidatos a recibir parte del dinero (Doane, 2010; De Castro Muller, 2009). Por el contrario, muchos integrantes de la sociedad civil que abogan por un acuerdo climático justo, así como muchos gobiernos de países en desarrollo, argumentaron que la obtención de financiamiento proveniente de los países industrializados destinado a los países más pobres es una cuestión de restitución a causa de su deuda climática y -por lo tanto- rechazarían cualquier condicionamiento al financiamiento. Ello como una cuestión de principios.

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

Un aspecto clave para el debate sobre financiamiento para el cambio climático, posterior a Copenhague, es cuántos fondos serán “nuevos y adicionales”; cómo se definirá el término “adicionales” y de dónde debe venir el dinero. El Acuerdo de Copenhague, si bien busca proporcionar nuevo financiamiento, es muy impreciso al referirse a “una amplia variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas de financiamiento” (párrafo 8). Esta también fue la postura de la Comisión Europea, inmediatamente previo a la COP, y en su “proyecto europeo (european blueprint)” apuntaron que de los 100 mil millones de euros que ellos consideran necesarios para el 2020 para apoyar las medidas de adaptación y mitigación en los países en desarrollo, el financiamiento público internacional sólo ascendería a 22-55 mil millones de euros (o unos 28-63 mil millones de dólares estadounidenses), y que la parte restante de financiamiento se generaría a partir del mercado internacional de carbono y financiamiento nacional de los propios países en desarrollo (EC COM, 2009).

Si bien no hay duda que los flujos de financiamiento privado formarán parte de los compromisos de financiamiento climático, existen serios cuestionamientos con respecto a si éstos deben ser considerados como fondos “nuevos y adicionales”. Incluir fondos del sector privado podría diluir cualquier compromiso de fondos públicos por parte de los países desarrollados, en la medida en que la mayor parte de los fondos públicos apalancarán financieramente varias veces la suma pública original, al multiplicar las inversiones privadas. Desde el Banco Mundial se afirma que los 3 mil millones de dólares estadounidenses asignados por los CIF en 2009 apalancarán 27 mil millones de dólares adicionales, parte de los cuales provendrán del sector privado (BWP, 2010). Esto hace que surja la pregunta sobre cómo debe definirse el financiamiento adicional. ¿Las inversiones privadas apalancadas deben considerarse como parte de las aportaciones de un país al financiamiento climático? De la misma forma: ¿Los ingresos generados por el comercio de bonos de carbono deberían ser incluidos, aún cuando los créditos que adquieran los países en desarrollo sean compensaciones para las emisiones de países en desarrollo y no reducción de emisiones “nuevas y adicionales”? Entonces, hay la sospecha de que una confianza exagerada en los mercados de carbono y quizá en algunos instrumentos de financiamiento climático basados en mercados a futuro no sólo minarán los compromisos colectivos de los países desarrollados, sino que -además- será contraproducente. Como alguien ha sugerido, el cambio climático o, para decirlo con mayor precisión, la emisión de gases de efecto invernadero es un gran fracaso del mercado (Stern, 2006: 1). Enfrentar el cambio climático no debe confiarse, en

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

consecuencia, a las irracionalidades y las potenciales exuberancias especulativas de un mercado mundial de carbono.

Detener el cambio climático es un bien público global. Una parte sustancial de los fondos prometidos tiene que venir de los dineros públicos, no sólo porque los mercados no necesariamente van a financiar todo lo que se requiere (se asume que muchos proyectos de adaptación -basados en necesidades e interés comunitario, enfocados en el desarrollo social- no resultarán atractivos para los inversionistas privados internacionales), sino porque las obligaciones jurídicas de las Partes en el Anexo I, en el marco de la CMNUCC, no las pueden asumir entidades del sector privado. Dada la realidad de los presupuestos nacionales limitados en los países desarrollados debido a la crisis económica mundial y debido a las presiones que ejercen los contribuyentes para que el dinero de los presupuestos públicos se gaste en el ámbito nacional, muchos países se verán tentados simplemente a redirigir el pago de aportaciones ya hechas, como aparentemente está haciendo el gobierno del Reino Unido. A finales del mes de enero se reveló que la aportación británica de 2.5 mil millones de dólares estadounidenses comprometidos en Copenhague —que forma parte de los 7.2 mil millones de euros del paquete de la UE para financiamiento climático de corto plazo— provenía totalmente del presupuesto que ya había anunciado en ayuda para el desarrollo; con la mitad del mismo previamente asignado y con -por lo menos- una tercera parte del dinero proporcionado en forma de préstamos repagables, por ejemplo, vía el Banco Mundial (Adam, 2010). Esto confirma los peores temores de los países en desarrollo con respecto a que el financiamiento climático inmediato -en lugar de ser nuevo y adicional a los ODA existentes-, sería reciclado o desviado de los programas de ayuda exterior tan necesarios para salud, educación, suministro de agua o agricultura. No tiene que ser así, es posible encontrar otras fuentes de financiamiento. En la Cumbre de Pittsburgh (previo a Copenhague) el G20 mencionó la posibilidad de comprometer el reducir y -finalmente- terminar con los subsidios a los combustibles de origen fósil tan dañinos para el clima, liberando ese gasto público para dirigirlo hacia un desarrollo resiliente al cambio climático y empatado con la necesidad de mitigación. Tan sólo para productos provenientes del petróleo, este año los subsidios ascenderán a casi 1% del PIB mundial, equivalente a unos 740 mil millones de dólares estadounidenses, tanto en subsidios directos al producto como en recaudación perdida, de acuerdo con estimaciones recientes del FMI (Coady *et al.*, 2010).

Sin embargo, la pregunta sobre qué son fondos “nuevos y adicionales” en cuestiones de financiamiento para el cambio climático sigue siendo difícil de responder. Sin duda,

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

puede ser confuso dónde termina la ayuda para el desarrollo y dónde comienza el financiamiento para el cambio climático; un ejemplo son los muchos proyectos de adaptación que buscan reducir vulnerabilidades promoviendo un desarrollo resiliente frente al cambio climático. Incluso en el caso de proyectos enfocados directamente a la reducción de emisiones, sería un reto tratar de diferenciar entre proyectos de energía renovable y proyectos de diversificación energética, cuáles son totalmente de desarrollo y cuáles relacionados con la mitigación. Hasta el momento, la mayor parte de los países donantes deciden por sí mismos en el marco de las reglas del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC por sus siglas en inglés) de la OCDE, si clasifican o no un proyecto (y en consecuencia su financiamiento) como relativo al cambio climático (Timmons Roberts *et al.*, 2010). Seguimos careciendo de un acuerdo internacional más amplio sobre cómo categorizar y catalogar un proyecto como claramente de cambio climático o para la agenda del desarrollo.

Las declaraciones del Acuerdo de Copenhague sobre financiamiento para el cambio climático tampoco hacen referencia a una línea base de financiamiento, un año de inicio o una cantidad inicial a partir de la cual alcanzar los prometidos 100 mil millones de dólares estadounidenses para el año 2020. Sin establecer una especie de registro global centralizado del financiamiento para el cambio climático o sin medidas para la rendición de cuentas, sobre el cual la CMNUCC tendría que supervisar —algo que el Acuerdo no exige—, será difícil tener una contabilidad transparente, comparable, verificable y “medible” de cualquier compromiso que efectivamente se haga (ni de cuántos de ellos se hagan). Tales medidas serían especialmente importantes para el financiamiento inmediato comprometido (fast track) a partir de este año y a lo largo del siguiente decenio, con miras hacia los niveles de compromiso de montos más altos asegurados para el 2020. Resalta que todavía no haya ninguna discusión sobre la factibilidad de esta trayectoria que se propone. Se esperan grandes desafíos, en la medida en que el financiamiento internacional propuesto para los países en desarrollo no tiene precedentes. Claramente, el peligro es que aquellos países que más lo requieren perderán oportunidades de acceso, en la medida que el financiamiento sea dirigido hacia programas de infraestructura en los países de ingresos medios.

Si bien el Acuerdo de Copenhague no contempla un registro, sí estipula la creación de un Grupo Asesor de Alto Nivel bajo dirección de la COP, para determinar cómo pueden cumplirse las metas para el ingreso de corto y largo plazo del financiamiento para el cambio climático en el marco del Acuerdo (párrafo 9). A mediados de febrero, el Grupo Asesor para el Financiamiento contra el Cambio Climático inició sus trabajos. El panel

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

copresidido por Gordon Brown, Primer Ministro de Reino Unido, y Meles Zenawi de Etiopía cuenta con participación equitativa de países en desarrollo y países desarrollados. El Grupo tiene un mandato de diez meses para elaborar propuestas prácticas que impulsen el financiamiento -tanto de corto como de largo plazo- para estrategias de mitigación y adaptación en los países en desarrollo, observando particularmente las fuentes alternas de financiamiento. Se espera un primer informe resultante de la sesión de la CMNUCC a celebrada en Bonn este verano; las recomendaciones finales del panel serán comunicadas previo a la reunión de Cancún (UN News Centre, 2010).

Fuentes alternativas de financiación

El Acuerdo de Copenhague —debido quizá a que las arcas de los países desarrollados están vacías— hace mucho hincapié al referirse a “fuentes alternativas de financiación” para crear el financiamiento necesario. El Grupo Asesor ciertamente deberá mirar hacia la subasta de emisiones autorizadas y los esquemas *cap-and-trade* (*techo y comercio*, para comercialización de emisiones) como generadores de ingreso para enfrentar el cambio climático. Otras propuestas de alternativas de financiamiento para el cambio climático, algunas de las cuales se han hecho durante el proceso de la CMNUCC mediante presentaciones de las Partes (UNFCCC, 2008), incluyen imponer cargas impositivas e impuestos, por ejemplo, a los viajes por aire y mar, y a los transportes aéreos y marítimos. En el contexto de la crisis económica mundial la sugerencia a un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF) ha ganado cierto impulso político internacionalmente entre los gobiernos y la sociedad civil. De la misma forma, se hizo la sugerencia de crear derechos especiales de giro (SDR, por sus siglas en inglés), un activo de reserva internacional administrado por el Fondo Monetario Internacional -de hasta 100 mil millones de dólares estadounidenses- para pagar los esfuerzos de mitigación y adaptación realizados en países en desarrollo. Esta propuesta la presentó inicialmente George Soros en Copenhague, que después retomó Dominique Strauss-Kahn, Director General del FMI, durante el Foro Económico Mundial de Davos. Esta propuesta puede encontrar apoyo entre los países desarrollados y en desarrollo, en el marco de reglas y condiciones correctas para su uso (ActionAid, 2010). Si bien los detalles de esta última propuesta aún requieren de mayor desarrollo —se dice que personal del FMI prepara un documento detallado al respecto— la intención del FMI de formar parte de la estructura del financiamiento climático internacional fortalecería la posición de los bancos multilaterales de desarrollo, *vis-à-vis* con la

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

CMNUCC en el manejo a largo plazo de recursos sustanciales del financiamiento climático.

Estas fuentes alternativas de recursos para financiamiento ayudarán a asegurar que los fondos sean “adicionales”, por lo menos en términos de cómo se reúnen los ingresos. Dadas estas nuevas formas de generar ingreso, se podría ayudar a asegurar que los fondos sean adicionales a los que ya se entregan en el marco de los compromisos para ayuda. Para administrar una “parte significativa” de dichos montos de financiamiento climático futuro se establecerá un Fondo Verde Climático de Copenhague (*Copenhagen Green Climate Fund*). El Acuerdo de Copenhague lo contempla como una “entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención” (párrafo 10). A la fecha, la operación del mecanismo financiero de la Convención tiene asignado exclusivamente al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), que está sujeto a revisión por la COP cada cuatro años. El lenguaje del Acuerdo de Copenhague sugiere que un Fondo Verde Climático de Copenhague no reemplazará al FMAM, sino que funcionará sumado a éste (que a la fecha administra los fondos LDCF y SCCF con serias carencias de financiamiento). Por las dudas existentes que los países donantes tienen con respecto a la capacidad del FMAM para incrementar el financiamiento para proyectos y la molestia entre los países en desarrollo a causa de la lentitud con que libera su financiamiento, no es muy probable que el FMAM albergue un futuro Fondo Verde Climático de Copenhague. ¿De qué manera entonces dos instituciones de financiamiento de la CMNUCC van a relacionarse e interactuar? y ¿cómo el Fondo para la Adaptación, establecido en el marco del Protocolo de Kioto y no en la Convención entra en dicho escenario?; ¿qué papel desempeñarán las instituciones multilaterales existentes (incluyendo los BMD) después que quede establecido el Fondo Verde Climático de Copenhague?; ¿dicho fondo —en tanto que fondo internacional consolidado a la cabeza de la jerarquía— junto con otros fondos existentes actuarán como entidades de operación especializada o entidades de implementación? o ¿el Fondo Verde Climático de Copenhague entrará en competencia directa con los fondos ya establecidos para conseguir su rebanada de pastel del financiamiento para el cambio climático?

Habrá que responder a todas estas preguntas. En términos jurídicos, una cosa parece clara: para que opere el Fondo Verde en el marco de los mecanismos financieros de la Convención, se requiere una decisión formal de la COP, es decir, del acuerdo de todas las Partes. Un consenso de este tipo se podría alcanzar en la siguiente reunión de la COP en Cancún, en el mes de diciembre de 2010 o tal vez posterior a dicha reunión. Sólo

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

hasta ese momento la Convención podrá distribuir y administrar el dinero comprometido en el Acuerdo de Copenhague; de otra manera, puede que el dinero siga comprometido pero sin la supervisión ni dirección de la CMNUCC (Werksman, 2009).

El informe del Grupo de Trabajo LCA de Copenhague: ¿Qué dice sobre financiamiento para el cambio climático?

Con el debate internacional centrado en los compromisos políticos hechos en el Acuerdo de Copenhague, el lenguaje preliminar que se utiliza para el financiamiento climático como lo informa el Grupo de Trabajo sobre Acción Cooperativa de Largo Plazo (AWG-LCA, por sus siglas en inglés) ante el pleno en Copenhague ha recibido poca atención. No es claro, dado el resultado de Copenhague, si el informe preliminar del LCA constituirá las bases de siguientes negociaciones este año. Muchos afirman que debido a la forma transparente y multilateralmente incluyente en que se redactó debería de serlo.

Aún cuando muchas referencias al financiamiento para el cambio climático siguen encorchetadas, lo que quiere decir que todavía no hay consenso entre las Partes al CMNUCC,¹ se notan algunas diferencias importantes en las disposiciones relativas al financiamiento en el Acuerdo de Copenhague (UNFCCC, 2010b). Entre ellas destaca una insistencia —sin corchetes— de financiamiento público nuevo y adicional bajo responsabilidad de las Partes; en la que los países desarrollados son la principal fuente de financiamiento a través de los mecanismos de financiamiento de la CMNUCC (párrafo 36), complementado con financiamiento del sector privado y fuentes innovadoras de financiamiento, y permitiendo que los países en desarrollo tengan acceso directo a dichos fondos sin la participación de intermediarios financieros. Este es un punto crítico que discrepa mucho con el pensamiento de los países desarrollados. El informe del grupo de trabajo también menciona la necesidad de “medir, comprobar y verificar” el apoyo financiero proporcionado a los países en desarrollo (párrafo 41). La decisión preliminar sobre “acciones mejoradas sobre la disposición de recursos financieros e inversión” aún no muestra acuerdo en los acuerdos institucionales necesarios para incrementar el financiamiento para el cambio climático. Tanto el establecimiento de un Consejo Financiero (*Finance Board*) (párrafo 4), que supervisará todos los arreglos para financiamiento en el marco de la CMNUCC, lo mismo que las

¹ El grupo de trabajo todavía tiene que elaborar una meta de largo plazo para el financiamiento; una cifra que el Acuerdo de Copenhague ya estableció. De igual forma, en el documento de negociación preliminar sigue faltando una cifra para el financiamiento de corto plazo inmediato (*fast-track*) para mitigación.

modalidades de las entidades que estén operando -como el FMAM-, así como la creación de un nuevo Fondo Climático o Entidad Climática con ventanas de financiamiento especializado como entidad operativa del mecanismo de financiamiento de la Convención (párrafos 6-11), son posibilidades a ser negociadas.

Conclusión

Meses después de Copenhague, sigue sin estar claro si el Acuerdo de Copenhague será un informe resumido del proceso de negociación de la CMNUCC o si supervisará efectivamente los informes que los dos grupos de trabajo de la CMNUCC hagan de Copenhague y si constituirá las bases para futuras negociaciones climáticas internacionales. El anuncio de la renuncia de Yvo de Boer, Secretario Ejecutivo de la CMNUCC, a mediados de año y la búsqueda de un reemplazo contribuye a este asunto espinoso. Para el financiamiento del cambio climático esta incertidumbre es de grandes consecuencias.

Si bien el Acuerdo de Copenhague por primera ocasión aporta cifras específicas sobre las metas financieras para el financiamiento de corto y largo plazos para las medidas de mitigación y adaptación que tienen que tomar los países en desarrollo, lo hizo como parte de una declaración política, no como una decisión de la COP con peso jurídico. Al igual que el Fondo Verde Climático de Copenhague, es posible que las propuestas que hace el Acuerdo nunca vean la luz o no por lo menos hasta que haya una decisión formal de la COP sobre su establecimiento. La fecha más inmediata para ello puede suceder en la COP16 a celebrarse en Cancún, en el mes de diciembre de 2010. Si no hay una decisión formal de la COP, los compromisos de financiamiento bien podrían acumularse en los fondos existentes, particularmente los administrados por el Banco Mundial.

El único resultado concreto del Acuerdo de Copenhague hasta ahora, el Grupo Asesor sobre Financiamiento de Cambio Climático ya comenzó a operar y presentará sus recomendaciones finales en un periodo de diez meses, inmediatamente previo a la COP16 de Cancún. En ausencia de directrices del pleno de las Partes a la CMNUCC, uno puede esperar escuchar menos sobre las obligaciones de los países desarrollados para proporcionar fondos nuevos, adicionales y predecibles a las Partes que son países en desarrollo; fondos que sean medibles, comprobados y verificables. También uno escuchará más sobre nuevas fuentes e instrumentos de financiamiento innovadoras, así como la necesidad de proporcionar el clima de inversión correcto para las entidades del

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

sector privado, además de seguridad para los mercados internacionales de bonos de carbono, así como ampliar mundialmente los esquemas *cap-and-trade*.

Información

ActionAid (2010): Using Special Drawing Rights for Climate Finance. Washington, D.C.: ActionAid. URL:

http://actionaidusa.org/what/climate_change/using_special_drawing_rights_for_climate_finance/.

Adam, David (2010): "Climate fund 'recycled' from existing aid budget, UK government admits. Move appears to contradict repeated government pledges that climate aid would be additional to existing aid programmes." En: *The Guardian*, 25 de enero, 2010. URL: <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jan/25/climate-aid-uk-funding>.

Adam, David y John Vidal (2010): "Bangladesh rejects terms for £60m of climate aid from UK. The Bangladesh government objects to grant money being channelled through the World Bank, which it says will attach unfavourable 'strings and conditions'". En: *The Guardian*, 15 de febrero, 2010. URL: <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/feb/15/bangladesh-world-bank-climate-finance>.

Coady, David *et al.* (2010): Petroleum Product Subsidies: Costly, Inequitable and Rising. IMF Staff Position Note, SPN/10/05. Washington, D.C.: IMF. URL:

<http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jan/25/climate-aid-uk-funding>.

De Castro Muller, Bernaditas (2009): "Pressure on poor at Copenhagen led to failure, not diplomatic wrangling. The summit was a culmination of attempts by rich countries to steamroller the G77 into accepting a deal not in their interests." En: *The Guardian*, 23 de diciembre, 2009. URL:

<http://www.guardian.co.uk/environment/blog/2009/dec/23/g77-copenhagenbernaditas-de-castro-muller>.

Doane, Deborah (2010): In defence of "Climate Justice". It does not mean giving carte blanche to developing countries. En: *New Statesmen - The Staggers Blog*, 15 de enero, 2010. URL:

<http://www.newstatesman.com/blogs/thestaggers/2010/01/climate-world-developing>.

EC Commission (2009): Stepping up international climate finance: A European blueprint for a Copenhagen deal. ECCOM (2009) 475/3. Bruselas: EC Commission.

URL:

http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/com_2009_475.pdf

Khor, Martin (2010): After Copenhagen, the Way Forward. En: *SouthView*, núm.1, 10 de febrero, 2010, S.1-4. Ginebra: South Centre.

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

Marston, Ama (2010): World Bank prospects for climate finance, others weigh innovative sources. En: Bretton Woods Project. Actualización 69, 15 de febrero, 2010. URL: <http://brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=565935>.

Stern, Nicholas (2006): Stern Review: The Economics of Climate Change. Executive Summary. Londres: UK Treasury. URL: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Executive_Summary.pdf

Timmons Roberts, J. *et al.* (2010): Copenhagen's climate finance promise: six key questions. Londres: IIED. URL: <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=17071IIED>.

UNFCCC (2008): Investment and financial flows to address climate change: an update. Technical Paper. FCCC/TP/2008/7. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2008/tp/07.pdf>.

UNFCCC (2009): Decision -/CP15. "Copenhagen Accord". URL: http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf.

UNFCCC (2010a): Notification to Parties. Clarification relating to the Notification of 18 January 2010. DBO/drl. Bonn, 25 de enero, 2010. URL: http://unfccc.int/files/parties_and_observers/notifications/application/pdf/100125_no_tj_clarification.pdf.

UNFCCC (2010b): Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its eighth session held in Copenhagen from 7 to 15 December 2009. FCCC/AWGLCA/2009/17.

UN News Centre (2010): Ban unveils high level advisory group to spur action on climate change. New York: UN, 12 de febrero, 2010. URL: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33748>.

Werksman, Jacob (2009): "Taking Note" of the Copenhagen Accord: What It Means. Washington, D.C.: World Resources Institute. URL: <http://www.wri.org/stories/2009/12/taking-note-copenhagen-accord-what-it-means>.

World Bank (2010): World Development Report 2010: development and climate change. El Banco Mundial, Washington, D.C., URL: <http://go.worldbank.org/ZXULQ9SCC0>.

La versión original en inglés puede consultarse en la página electrónica www.climatefundsupdate.org en donde además encontrará información actualizada y análisis sobre el tema de financiamiento para el cambio climático. La traducción al español estuvo a cargo de la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung. Este documento en español puede descargarlo gratuitamente de la página www.boell-latinoamerica.org.mx Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx