

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.9.2009  
COM(2009) 475 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Aumentar la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático: un plan  
europeo para el pacto de Copenhague**

{SEC(2009) 1172}

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## Aumentar la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático: un plan europeo para el pacto de Copenhague

### 1. RESUMEN

La UE se ha fijado los objetivos de reducción de emisiones más ambiciosos del mundo y ha puesto ya en vigor mecanismos vinculantes que garantizan una reducción unilateral del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2020 con respecto a los niveles de 1990. Asimismo, se ha comprometido a aumentar este porcentaje hasta el 30 % en el contexto de un acuerdo internacional equitativo y ambicioso en Copenhague, si otros países desarrollados se comprometen a proceder a reducciones comparables y si los países en desarrollo económicamente más avanzados contribuyen adecuadamente en función de sus responsabilidades y capacidades respectivas. Pero la acción de la UE por sí sola no es suficiente. Para que el pacto de Copenhague sea eficaz, debe prever:

- reducciones ambiciosas por parte de todos los países desarrollados, muchos de los cuales deben intensificar sus compromisos actuales;
- medidas de mitigación adecuadas por parte de los países en vías de desarrollo, en particular los económicamente más avanzados;
- una arquitectura global eficaz que ofrezca los incentivos oportunos para estimular las inversiones en una economía baja en carbono.

En la cumbre de L'Aquila celebrada en julio, el Foro de las Principales Economías, en el que participan los principales países en vías de desarrollo, reconoció el punto de vista científico de que el aumento del promedio global de temperatura no debe exceder los 2 °C. El desafío en Copenhague será traducir este objetivo general en objetivos concretos de reducción de emisiones. Estudios científicos muestran que ello significa reducir las emisiones mundiales al menos un 50 % con respecto a los niveles de 1990 de aquí a 2050 y que las emisiones globales deben tocar techo, a más tardar, en 2020. Asimismo, los países desarrollados deben recortar sus emisiones entre un 25 % y un 40 % para 2020 y un 80 % como mínimo para 2050.

Un pacto sobre financiación será esencial para lograr un acuerdo en Copenhague. Las negociaciones en el marco de la ONU se acercan peligrosamente a un punto muerto. Los países desarrollados esperan que los países en vías de desarrollo, en particular los económicamente más avanzados, contribuyan al esfuerzo global. Por su parte, los países en vías de desarrollo desean que los países desarrollados adopten una posición clara sobre la financiación de las medidas de mitigación y adaptación. A menos de 90 días de que se inicie la cumbre de Copenhague, la UE debe retomar la iniciativa para que puedan avanzar las negociaciones.

El presente documento pretende superar el bloqueo actual, presentando un plan de financiación para la lucha contra el cambio climático. En marzo de 2009, el Consejo Europeo dejó clara la voluntad de la UE de contribuir equitativamente al esfuerzo financiero mundial. La UE debe dar ahora un paso más y proponer las posibles fuentes de financiación y la manera de fijar una contribución equitativa y de organizar esta financiación. No obstante, debe quedar claro que ninguna de las cifras que se manejan en el presente documento

representan propuestas formales de compromiso por parte de la UE. Deben considerarse una indicación del orden de magnitud de la financiación que probablemente será necesaria en caso de que se alcance en Copenhague un acuerdo ambicioso, que prevea contribuciones universales de todos los países desarrollados y los países en desarrollo económicamente más avanzados, y que el mercado mundial del carbono desempeñe plenamente su papel.

Se invita al Parlamento Europeo y al Consejo a examinar los siguientes principios clave:

- Sobre la base de las mejores estimaciones de la Comisión, las necesidades financieras para las medidas de adaptación y mitigación en los países en vías de desarrollo podrían alcanzar aproximadamente los 100 000 millones de euros al año para 2020. Para satisfacer estas necesidades, debería recurrirse a la financiación nacional (pública y privada) de los países en vías de desarrollo, al mercado mundial del carbono y a los flujos financieros públicos internacionales. La financiación nacional, pública y privada, podría aportar el 20-40 % y el mercado del carbono, hasta el 40 % aproximadamente; los flujos financieros públicos internacionales podrían contribuir a sufragar el resto. Cuanto más ambicioso sea el acuerdo global en términos de mitigación, más ayuda financiera deberán aportar los países desarrollados a los países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, unos sistemas más ambiciosos y extendidos de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos permitirán también generar más recursos para las medidas de mitigación en los países en desarrollo.
- Si se concibe correctamente, el mercado internacional del carbono aumentará los flujos financieros hacia los países en desarrollo; su contribución podría llegar a representar hasta 38 000 millones de euros al año en 2020. El acuerdo de Copenhague debe establecer un nuevo mecanismo sectorial de concesión de créditos de emisión de carbono, centrando a la vez el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) en los países menos avanzados (PMA). La UE debería crear un incentivo en favor de esta transición en el marco del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión.
- Sobre la base de las mejores estimaciones de la Comisión, en 2020 debería estar disponible una financiación pública internacional del orden de 22 000 a 50 000 millones de euros anuales. A partir de 2013, las contribuciones públicas deberían repartirse en función de la capacidad de pago y de la responsabilidad en las emisiones e incluir a los países en desarrollo económicamente más avanzados. Basándose en estas hipótesis, la parte correspondiente a la UE oscilaría entre el 10 % y el 30 % aproximadamente, en función de la importancia otorgada a cada uno de estos dos criterios. En caso de que se obtenga en Copenhague un acuerdo ambicioso, una contribución equitativa de la UE podría situarse por tanto entre 2 000 y 15 000 millones de euros anuales en 2020, en función del volumen total de la financiación mundial acordada y de la importancia otorgada a cada uno de los criterios de distribución.
- El apoyo a las medidas de adaptación debería concederse prioritariamente a los países en vías de desarrollo más pobres y vulnerables.
- El transporte marítimo y aéreo internacional puede representar una importante fuente de financiación innovadora que conviene estudiar más a fondo.
- La gobernanza de la futura arquitectura financiera internacional debería adoptar un enfoque descentralizado y ascendente. Asimismo, debe ser transparente, permitir una supervisión efectiva y respetar las normas adoptadas aplicables a la eficacia de las ayudas. Un nuevo foro de alto nivel centrado en la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático debería encargarse de supervisar y revisar periódicamente las lagunas y desequilibrios en la financiación de las medidas de mitigación y adaptación.

- Todos los países, excepto los PMA, deberían elaborar para 2011 planes de crecimiento con bajas emisiones de carbono que incluyan objetivos verosímiles a medio y largo plazo y elaborar inventarios anuales de gases de efecto invernadero. Para 2011, la UE debería presentar su propio plan de crecimiento con bajas emisiones de carbono hasta 2050.
- Entre 2010 y 2012, si se alcanza un acuerdo satisfactorio en Copenhague, se necesitará probablemente financiación rápida para medidas de adaptación, mitigación, investigación y creación de capacidades en los países en vías de desarrollo del orden de 5 000 a 7 000 millones de euros anuales. Con este fin, y sobre la base de las hipótesis mencionadas anteriormente, la UE debería plantearse una contribución inmediata de entre 500 y 2 100 millones de euros anuales a partir de 2010. Tanto el presupuesto comunitario como los presupuestos nacionales deberían estar dispuestos a participar en esta financiación.
- Para el período posterior a 2012, y dentro del paquete de propuestas relativas al próximo marco financiero, la Comisión presentará una propuesta de oferta única y global de la UE; también propondrá posibles métodos de financiación: con cargo al presupuesto de la UE o creando un Fondo del Clima independiente, en el marco del paquete de propuestas para el marco financiero posterior a 2013, o bien una combinación de ambas opciones. En caso de recurrir al presupuesto comunitario, debería proponerse también una solución temporal para el año 2013, que ya está cubierto por el marco financiero actual. Las contribuciones directas de los Estados miembros podrían representar también una fuente importante de financiación comunitaria en el marco del esfuerzo global de la UE. La Comisión preferiría claramente recurrir al presupuesto comunitario, lo que permitiría también al Parlamento Europeo desempeñar plenamente su papel.
- Si no se utiliza el presupuesto de la UE, la distribución de las contribuciones dentro de la UE debería seguir los mismos principios que a nivel internacional, teniendo en cuenta las circunstancias especiales de los Estados miembros.

El volumen de las contribuciones públicas internacionales sería importante aunque tampoco excesivo. Por ejemplo, el volumen de la posible contribución pública necesaria por parte de la UE sería sustancialmente menor que el de los ingresos que probablemente obtendrían los presupuestos nacionales procedentes de las subastas. Por otra parte, el coste de la lucha contra el cambio climático es, en términos generales, mucho menor que el de hacer frente a sus consecuencias.

## **2. GENERAR FLUJOS FINANCIEROS ADECUADOS**

Se estima que el volumen de los flujos financieros necesarios para las medidas de adaptación y mitigación se sitúa en torno a los 100 000 millones de euros anuales para 2020<sup>1</sup>. Muchas veces, se considera erróneamente que este importe representa la contribución necesaria de los presupuestos públicos de los países desarrollados. Existe toda una gama de fuentes diferentes que pueden contribuir a la financiación:

- recursos nacionales (públicos y privados);
- flujos procedentes del mercado del carbono;
- flujos financieros públicos internacionales.

Indudablemente, el desarrollo y la expansión del mercado del carbono serán decisivos para asegurar los recursos necesarios. El mercado actual del carbono ha generado flujos financieros

---

<sup>1</sup> Véase el capítulo 2 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

hacia los países en vías de desarrollo estimados en 4 500 millones de euros en 2008; el 75 % de la demanda procedía del sector privado de la UE debido al régimen comunitario de comercio de derechos de emisión<sup>2</sup>. Este mercado debería ser el canal principal de financiación del carbono del sector privado para apoyar las actividades de mitigación en los países en vías de desarrollo. De esta forma, los fondos públicos podrían concentrarse, a corto, medio y largo plazo, en actividades de adaptación, refuerzo de capacidades e investigación, desarrollo y demostración de tecnologías, así como en ayudar a impulsar la inversión del sector privado, por ejemplo satisfaciendo las necesidades de financiación durante la fase inicial de adopción de las nuevas tecnologías.

Cuanto más recursos pueda aportar el mercado del carbono, menos necesidad habrá de recurrir a la financiación pública. Por este motivo, un mercado del carbono con objetivos ambiciosos que funcione correctamente es sumamente importante y los países en vías de desarrollo más avanzados deben seguir la tendencia de la OCDE e introducir sistemas de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos.

## **2.1. Movilizar recursos nacionales**

Los fondos nacionales privados constituirán una parte considerable de las inversiones necesarias, no sólo en los países desarrollados, sino también en los países en vías de desarrollo. Como grupo, estos últimos deberían limitar para 2020 el crecimiento de sus emisiones a un nivel de entre el 15 % y el 30 % inferior al previsible si no se tomaran medidas. Gran parte de las inversiones necesarias ya es viable desde el punto de vista comercial, ya que la inversión adicional se recupera a través de recortes de la factura energética. Así, medidas de bajo coste para mejorar la eficiencia energética pueden proporcionar dos tercios del potencial de reducción de las emisiones en el sector de la energía<sup>3</sup>. La inversión privada en este sector puede estimularse a través del establecimiento de un marco estratégico adecuado, que incluya regímenes de comercio de derechos de emisión en los sectores emisores clave, normativas nacionales e incentivos financieros. Muchos países en vías de desarrollo están introduciendo ya normas de eficiencia energética, pasando por encima de antiguas tecnologías con altos niveles de emisión de carbono. Otros instrumentos innovadores pueden estimular las inversiones privadas en países en desarrollo. Por ejemplo, la Directiva de la UE sobre energía renovable<sup>4</sup> fomenta las inversiones en nuevas infraestructuras de producción de energía renovable en el norte de África.

Además, muchos países en vías de desarrollo, especialmente los económicamente más avanzados, disponen de recursos financieros propios suficientes para estimular las inversiones nacionales necesarias. Brasil, por ejemplo, ha anunciado ya que asumirá una parte significativa de los costes de reducción de las emisiones debidas a la deforestación.

Gran parte de la financiación de las medidas de adaptación puede también provenir de los hogares y las empresas privadas, ya que ello redundaría en su propio interés económico. Minimizando su exposición al riesgo, se aseguran de que sus bienes privados, como los edificios, sean cada vez más «resistentes al clima». Sin embargo, los países más pobres, en especial los países menos adelantados (PMA), así como los segmentos más pobres de las poblaciones de los países en vías de desarrollo, no dispondrán de medios suficientes para

---

<sup>2</sup> Adaptado de: «State and trends of the carbon market 2009», Banco Mundial, [http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State\\_and\\_Trends\\_of\\_the\\_Carbon\\_Market\\_2009-FINALb.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINALb.pdf).

<sup>3</sup> Véase el documento SEC(2009) 101.

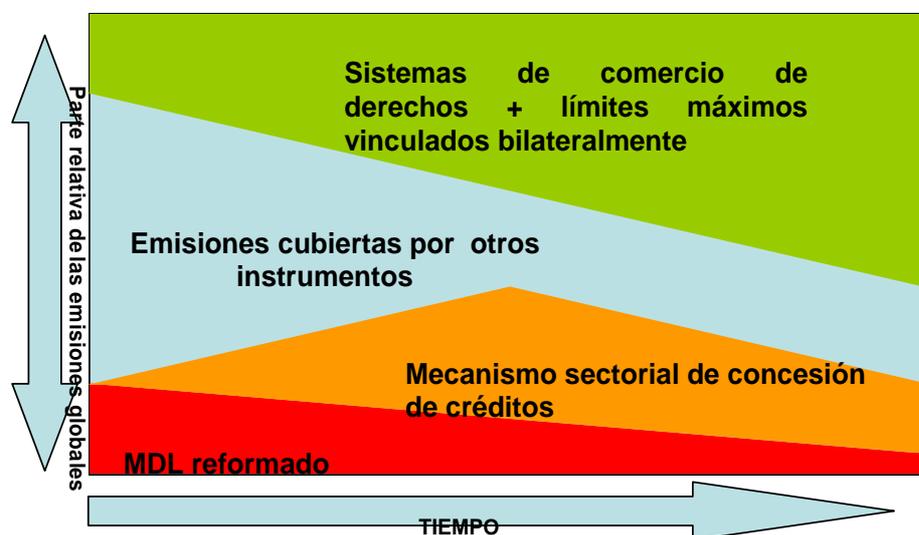
<sup>4</sup> Directiva 2009/28/CE.

invertir en medidas de adaptación para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático. Dependerán en gran medida de la ayuda pública, tanto nacional como internacional.

## 2.2. Aprovechar al máximo el mercado del carbono

El mercado internacional del carbono ha resultado ser una herramienta eficaz para impulsar la inversión del sector privado en los países en desarrollo, permitiendo al mismo tiempo a los países desarrollados alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones en condiciones rentables. Obviamente, la mayoría de los flujos financieros ha beneficiado a los países en desarrollo con un potencial elevado de reducción de emisiones. Para asegurar un desarrollo dinámico del mercado internacional del carbono (según se ilustra en la figura 1), debe procederse a una reforma en profundidad del actual Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y dirigirlo a los PMA. Además, para los países en desarrollo económicamente más avanzados y los sectores económicos altamente competitivos, debería introducirse progresivamente el mecanismo sectorial de concesión de créditos de emisión de carbono después de 2012<sup>5</sup>.

Figura 1: Desarrollo progresivo del mercado mundial del carbono



Al abandonar el enfoque basado en proyectos, este nuevo mecanismo sectorial puede y debe traer consigo un aumento significativo de la inversión en tecnologías con bajas emisiones de carbono en los países en vías de desarrollo y tener en cuenta la capacidad de estos países de adoptar sus propias medidas en esos sectores. La fuerza motriz de estas inversiones es un precio del carbono firme a medio plazo en los países de la OCDE.

Las inversiones se realizan en sustitución de las reducciones en los países desarrollados (lo que se denomina «compensación»). Así, la adquisición de créditos de compensación no puede contabilizarse en la ayuda financiera pública a la que los países desarrollados se comprometieron además de sus objetivos de reducción, ya que ello supondría contar dos veces dichas compensaciones.

No obstante, resulta útil identificar y notificar estos créditos de compensación como flujos financieros diferenciados hacia los países en desarrollo. Este reconocimiento de los flujos financieros procedentes de los créditos de compensación deberá basarse en una evaluación del total de flujos netos (expresados en toneladas) hacia o desde un país y en los precios medios

<sup>5</sup> Véase el capítulo 4 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

del mercado. Sería deseable que esta evaluación se basara en los mecanismos existentes de notificación de las transferencias financieras hacia los países en vías de desarrollo, por ejemplo el CAD de la OCDE, en lugar de crear nuevos requisitos independientes de información.

El mercado internacional del carbono ofrece múltiples ventajas. La creación de este mercado con un objetivo de reducción del 30 % para el grupo de países desarrollados recortaría en torno a un 25 % los costes globales de las medidas de mitigación de aquí a 2020. Al mismo tiempo, generaría flujos financieros hacia los países en desarrollo del orden de 38 000 millones de euros anuales<sup>6</sup>. Además, la demanda de créditos de compensación tendrá efectos multiplicadores, puesto que movilizará mucha más financiación del carbono hacia inversiones de desarrollo con bajas emisiones de carbono.

El volumen potencial de los flujos financieros movilizados por el mercado del carbono depende de una serie de elementos estructurales clave del acuerdo de Copenhague. A fin de favorecer el establecimiento de un mercado sólido del carbono, que ofrezca financiación adecuada en los próximos años, las partes negociadoras deben esforzarse por definir objetivos de reducción de emisiones sumamente ambiciosos en los países desarrollados, tener en cuenta o eliminar el exceso de unidades de cantidad atribuida (UCA) procedentes del primer período de compromiso y fijar niveles de partida ambiciosos para las trayectorias de reducción de emisiones durante el período 2013-2020<sup>7</sup>. De lo contrario, el equilibrio entre la oferta y la demanda en todos los países del anexo I no dará lugar a un precio del carbono. En el período 2008-2012, el precio del carbono y los flujos financieros hacia países en vías de desarrollo resultarán en gran medida de la acción de la UE, es decir, del establecimiento de un tope máximo firme para el período 2008-2020 y el no reconocimiento de las UCA en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión. Por consiguiente, resulta primordial que el nuevo mercado del carbono en los países de la OCDE separe los sistemas vinculados de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos de los UCA excedentarios.

### **2.3. Determinar el volumen de la financiación pública internacional**

Cuanto menos fondos ofrezca el mercado del carbono, mayor será la demanda de financiación pública para medidas de mitigación. Sin embargo, puesto que en este momento no puede predecirse con certeza el tamaño de este mercado, tampoco puede determinarse la necesidad adicional de fondos públicos. Esta es de hecho una de las razones principales por las que deberá procederse a una revisión periódica de este aspecto, a través del foro de alto nivel sobre financiación internacional de la lucha contra el cambio climático que se propone (véase el capítulo 4).

Es probable que el importe de la financiación pública necesaria para las medidas de mitigación aumente de forma gradual; dependerá también, obviamente, del grado de ambición de las medidas en los países en vías de desarrollo. Inmediatamente después del acuerdo de Copenhague, la financiación debería concentrarse principalmente en el desarrollo de capacidades, sobre todo para reforzar las capacidades institucionales y reguladoras de los países en vías de desarrollo, y en los proyectos piloto seleccionados. A partir de 2013, es probable que aumente la demanda de financiación pública internacional, con la aplicación de un número creciente de planes de acción sólidos para mitigar los efectos del cambio climático. También deberán proporcionarse importantes recursos públicos para estimular la inversión privada en actividades de investigación, desarrollo y demostración, principalmente a través de

---

<sup>6</sup> Véase el capítulo 3 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

<sup>7</sup> Véase el capítulo 7 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

asociaciones público-privadas y de empresas conjuntas entre países desarrollados y países en vías de desarrollo.

Para un desglose más detallado de las necesidades, véase el cuadro 1:

- La Comisión ha estimado que los costes adicionales para los países en vías de desarrollo en los sectores de la energía y la industria que no podrán ser sufragados por el mercado del carbono ascenderán a 33 000 millones anuales aproximadamente en 2020<sup>8</sup>. Sin embargo, se trata sobre todo de medidas de bajo coste para mejorar la eficiencia energética a largo plazo, la mayoría de las cuales deben financiarse a nivel nacional, principalmente a partir de fuentes privadas, en los países en vías de desarrollo. Solo una pequeña parte de estos costes adicionales, entre el 10 y el 20 %, debería financiarse con ayuda pública internacional de aquí a 2020, sobre todo en los países en desarrollo más pobres (de 3 000 a 6 000 millones de euros).
- Según estimaciones de la Comisión, los costes adicionales necesarios para reducir las emisiones distintas de las de CO<sub>2</sub> procedentes de la agricultura y las emisiones de CO<sub>2</sub> debidas a la deforestación y la degradación de los bosques (REDD, por sus siglas en inglés) se situarían en torno a los 23 000 millones de euros anuales<sup>9</sup>. La financiación pública será el principal incentivo para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques hasta 2020. En particular, dado que la mayor parte del potencial de mitigación se encuentra en los países en vías de desarrollo más pobres, la financiación pública internacional debería cubrir una parte más importante de los costes adicionales que en el caso del sector de la energía, es decir, del 30 al 60 % (entre 7 000 y 14 000 millones de euros). Con este fin, la Comisión ha propuesto en una Comunicación anterior el establecimiento de un mecanismo mundial del carbono forestal<sup>10</sup>.
- Considerando en conjunto estos sectores, una estimación inicial de las transferencias públicas globales para 2020 destinadas a medidas de mitigación las sitúa entre 10 000 y 20 000 millones de euros anuales en 2020; alrededor de un tercio de esa cantidad se transferirá en 2013. Con todo, la cuantía efectiva de dichos flujos dependerá básicamente de la disponibilidad y calidad de los planes de crecimiento con bajas emisiones de carbono de los países en vías de desarrollo y, en ese contexto, de las propuestas elaboradas para las medidas de mitigación.
- No obstante, tal como se ha indicado en el capítulo anterior, habida cuenta de los compromisos actuales de reducción de emisiones de los países desarrollados, existe un riesgo real de que los flujos de financiación del carbono sean mucho menores. Si los países desarrollados no colman el desfase existente entre sus compromisos actuales en materia de mitigación y lo que exigen los datos científicos, se verán sometidos a presiones para financiar reducciones adicionales en los países en vías de desarrollo. Otros análisis señalan que compensar la pérdida de reducción rebajando el objetivo para los países desarrollados desde el -30 % hasta el nivel actual más bajo de los compromisos, que se sitúa en alrededor del -10 % por debajo del nivel de 1990<sup>11</sup>, requeriría un aumento de la transferencia de financiación pública internacional a los países en vías de desarrollo de alrededor de 120 000 millones de euros anuales en 2020<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Véase el capítulo 3 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

<sup>9</sup> Véase el capítulo 3 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.  
<sup>10</sup> COM(2008) 645.

<sup>11</sup> Véase el capítulo 1 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

<sup>12</sup> Sobre la base de un análisis adicional realizado por POLES, CCI.

- Se ha estimado que la financiación pública internacional necesaria para el desarrollo de capacidades y cooperación para actividades de investigación y demostración de tecnología ascendería a 2 000-6 000 millones de euros adicionales en 2020.
- Los fondos públicos, tanto nacionales como internacionales, serán una fuente importante de financiación de las medidas de adaptación en los países en desarrollo más pobres. La secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha estimado que los costes de adaptación en todos los países en vías de desarrollo podrían oscilar entre 23 000 y 54 000 millones de euros al año en 2030<sup>13</sup>. Una primera estimación de las transferencias públicas globales en 2020 las sitúa entre 10 000 y 24 000 millones de euros al año en 2020.

Probablemente, la financiación de la adaptación provendrá sobre todo del sector público como combinación de las siguientes fuentes: i) como gastos presupuestarios directos de los socios contribuyentes, y ii) como parte de los ingresos del mercado del carbono (como ya sucede en el Fondo de Adaptación). Para que la financiación de la adaptación funcione correctamente, se necesita una integración estratégica de las cuestiones relativas a la adaptación al cambio climático en todos los sectores de las estrategias nacionales de desarrollo. En los próximos años, probablemente será necesario desarrollar capacidades en una medida suficiente para permitir esta integración y apoyar las prioridades ya definidas en los países más pobres y vulnerables.

#### **2.4. Financiación pública internacional rápidamente disponible para 2010-2012**

En caso de que se alcance un acuerdo global en Copenhague que prevea financiación pública internacional rápidamente disponible, las contribuciones iniciales deberían concentrarse en:

- (1) financiar los procesos y el refuerzo de capacidades que son necesarios, por ejemplo para desarrollar medidas de mitigación en el contexto de planes de crecimiento con bajas emisiones de carbono, inventarios de emisiones y mercados del carbono, incluido el mecanismo sectorial de concesión de créditos;
- (2) calcular el impacto probable del cambio climático, integrar la adaptación en las estrategias nacionales de desarrollo y financiar las inversiones prioritarias.

Por otra parte, la Comisión considera que, teniendo en cuenta las necesidades y capacidades señaladas, debería movilizarse financiación adicional a corto plazo para responder a necesidades urgentes detectadas en los países en desarrollo más vulnerables y, en particular, los PMA, los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) y los países africanos (definidos en el plan de acción de Bali), incluido un refuerzo suplementario de la capacidad de reducción de riesgo de catástrofes. Este compromiso financiero inicial debe aumentarse progresivamente después de 2012, cuando las necesidades se hayan cuantificado en las estrategias nacionales pertinentes, se haya creado la capacidad de aplicación y se haya alcanzado un acuerdo en Copenhague sobre el baremo de las contribuciones.

Tomando como base estimaciones de las diferentes necesidades de financiación en las diversas etapas, la cuantía de la financiación pública necesaria para la adaptación, la mitigación y el desarrollo de capacidades que debe proceder del mundo desarrollado entre 2010 y 2012 podría oscilar entre 5 000 y 7 000 millones de euros anuales<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Secretaría de la CMNUCC.

<sup>14</sup> Véase el capítulo 5 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión para otros detalles sobre el tipo de actividades que merecería ayuda rápida.

## **2.5. Financiación innovadora procedente del transporte aéreo y marítimo internacional**

Por lo que se refiere a las fuentes potenciales de financiación, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros<sup>15</sup> destacó que «se acogería con satisfacción la creación de instrumentos mundiales que tengan por objetivo abordar las emisiones de la aviación y el transporte marítimo internacionales». El uso de instrumentos basados en el mercado para reducir las emisiones de estos sectores a nivel mundial podría representar una fuente significativa de financiación para apoyar los esfuerzos de mitigación y adaptación de los países en vías de desarrollo. Un instrumento de este tipo son los sistemas de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos. Otra posibilidad es gravar las emisiones.

Si, por ejemplo, ambos sectores estuvieran sujetos a un límite máximo de emisiones, los ingresos de las subastas podrían recaudarse a nivel internacional y convertirse en una fuente importante de financiación de las medidas de mitigación y adaptación de los países en vías de desarrollo. Esta contribución universal reduciría proporcionalmente la dependencia de los presupuestos públicos nacionales y los respectivos procedimientos anuales de asignación de créditos.

No obstante, no hay que pasar por alto los retos que probablemente planteará la creación de un marco de este tipo. Los países en vías de desarrollo sostienen que debería existir un enfoque diferenciado para abordar las emisiones procedentes de estos sectores, mientras que a los países desarrollados les preocupan las posibles fugas de carbono debidas a la fuerte competencia en caso de que no se dispense el mismo trato a los operadores de los países desarrollados que a los de los países en vías de desarrollo. Pero es esencial elaborar un marco a nivel mundial para que estos sectores aporten una contribución significativa. Una solución de compromiso viable podría consistir en someter a todos al mismo límite máximo global y subastar íntegramente los derechos de emisión, redistribuyendo al mismo tiempo algunos de los ingresos de las subastas entre los Gobiernos de los países en vías de desarrollo en función de sus emisiones y de sus capacidades económicas respectivas.

## **2.6. Determinar las contribuciones a la financiación pública internacional**

La financiación pública deberá ser considerable, adoptará formas diferentes y llegará a través de diversos canales. Para asegurarse de que el total de las contribuciones alcanza la suma necesaria, sería necesario que el acuerdo de Copenhague incluyera un baremo común basado en principios acordados para determinar las contribuciones financieras de los diferentes países. Para ello, deberá tenerse en cuenta el esfuerzo global de cada país, incluidos sus compromisos en materia de reducción de emisiones. En el marco del cumplimiento, los países que no respeten sus compromisos financieros podrían, por ejemplo, recibir menos derechos de emisión o ver limitado su acceso a la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático.

El Consejo Europeo<sup>16</sup> expuso los principios que considera preferibles para determinar las contribuciones financieras, a saber: la capacidad de pago (es decir, el PIB) y la responsabilidad de las emisiones de gases de efecto invernadero (sin perjuicio del reparto interno de la carga de la UE). Estos principios siguen un planteamiento similar al sugerido por México para determinar las contribuciones al «Fondo Verde» que ha propuesto. Además, se subrayó que cualquier clave de distribución debe ser «universal», es decir, no limitada a los

---

<sup>15</sup> Luxemburgo, 9 de junio de 2009, 2948ª reunión del Consejo.

<sup>16</sup> Bruselas, 18 y 19 de junio de 2009.

países desarrollados, ya que hoy en día la responsabilidad de las emisiones es una responsabilidad compartida<sup>17</sup>. La mayor parte de las emisiones y del PIB mundiales corresponden a un número limitado de países desarrollados y de países en vías de desarrollo económicamente más avanzados. Sin embargo, los Países Menos Avanzados deberían quedar exentos de cualquier compromiso financiero.

Con respecto a estos parámetros, la contribución de la UE podría oscilar entre un 10 % (si se calcula exclusivamente en función de las emisiones) y un 30 % aproximadamente (si se calcula exclusivamente en función del PIB a precios de mercado). La contribución real de la UE dependerá de la importancia relativa otorgada a cada uno de estos dos criterios en el acuerdo de Copenhague. Otorgar más peso a las emisiones que al PIB ofrecería un incentivo adicional para reducir las emisiones y supondría un reconocimiento de la adopción de medidas rápidas para reducir sus emisiones. No obstante, supondría contribuciones relativamente más elevadas de los principales países emisores en vías de desarrollo.

Por lo que se refiere a la financiación inicial rápida, en el supuesto de que fuera parte del acuerdo global de Copenhague, un porcentaje de entre el 10 y el 30 % para la UE implicaría entre 500 y 2 100 millones de euros al año en 2010-2012. No obstante, dada la importancia de adoptar rápidamente medidas de desarrollo de capacidades y de adaptación, la UE debería plantearse si estaría dispuesta a aportar una contribución superior, aumentando su financiación inicial durante el período 2010-2012.

Entre 2013 y 2020, la parte de la UE podría pasar de 900–3 900 millones de euros anuales a 2 000–15 000 millones de euros anuales, siempre que se obtengan en Copenhague acuerdos ambiciosos, que todos los países desarrollados y los países en desarrollo económicamente más avanzados aporten contribuciones universales y que el mercado mundial del carbono desempeñe plenamente su papel.

**Cuadro 1: Estimación de las necesidades de financiación pública internacional anual para el período 2010-2020 (escenario 2 °C), en miles de millones de euros (a precios constantes de 2005)**

	2010-2012 (financiación rápida inicial)	2013	2020
Mitigación	1	3-7	10-20
<i>Energía e industria</i>			3-6
<i>Agricultura y REDD</i>			7-14
Adaptación	2-3	3	10-24
Desarrollo de capacidades	1-2	2	1-3
Investigación, desarrollo y demostración de tecnología	1	1	1-3
<b>Total</b>	<b>5 – 7</b>	<b>9 - 13</b>	<b>22 – 50</b>

<sup>17</sup> Véase el capítulo 6 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

### 3. CONTRIBUCIÓN DE LA UE A LA FINANCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

#### 3.1. Cómo podría contribuir la UE

Si la UE logra su objetivo de arrancar compromisos ambiciosos en cuanto a medidas de mitigación, la financiación pública internacional será una parte esencial del acuerdo. Además de la importante financiación ya destinada al cambio climático en el marco de la ayuda comunitaria al desarrollo, la UE deberá estar preparada a aportar fondos adicionales para la lucha contra el cambio climático, sobre todo a partir de 2013, de conformidad con el Plan de acción de Bali. La contribución debería ser ambiciosa y equitativa.

La UE negocia como una sola parte. Existen sólidos argumentos en favor de que la contribución de la UE consista en una **oferta única y global**. Ello daría coherencia y visibilidad a su contribución, permitiría garantizar una distribución equitativa y transparente de la misma entre los Estados miembros y realizar economías de escala en la gestión de los desembolsos, además de reforzar el peso de la UE a la hora de velar por la correcta aplicación del acuerdo. Permitiría aprovechar debidamente la experiencia de la UE y su cobertura casi mundial de la ayuda al desarrollo. No habría ninguna diferencia, en el volumen total de la financiación de la UE, entre la suma de las contribuciones nacionales bilaterales, incluida cualquier contribución del presupuesto comunitario, y/o una contribución conjunta comunitaria.

La UE no sólo debe velar por que su contribución global sea ambiciosa y equitativa; también deberá asegurarse de que esta oferta única y global se organice de manera eficiente y equitativa. Básicamente, existen tres posibilidades, no excluyentes entre sí, para canalizar la financiación de la UE:

- (1) La financiación directa a través del presupuesto comunitario sería una opción fiable y transparente. Mostraría que uno de los instrumentos clave de la UE concede especial prioridad a uno de los principales retos políticos a los que nos enfrentamos hoy en día. Esta opción se beneficiaría de normas y procedimientos bien consolidados, con un control financiero riguroso y una clave de distribución estándar para la fuente de financiación, y permitiría también al Parlamento Europeo desempeñar plenamente su papel. Habida cuenta de la magnitud de la financiación a medio plazo, este enfoque incidiría claramente en el volumen global del presupuesto y tendría efectos importantes en el próximo marco financiero. De esta forma, el presupuesto comunitario reflejaría adecuadamente el gran reto que el cambio climático representa para la UE en los próximos decenios.
- (2) Otra posibilidad consistiría en crear un nuevo Fondo común del Clima al margen del presupuesto comunitario, financiado mediante contribuciones bilaterales de cada Estado miembro. Esta opción, permitiría ofrecer también un perfil claro de la UE, además de la flexibilidad necesaria para concebir una clave *ad hoc* de distribución interna para financiar la contribución global de la UE. Sin embargo, un fondo de este tipo requeriría un acuerdo intergubernamental/base jurídica propia, estaría fuera del marco financiero y no se vería afectado por el límite máximo de los recursos propios. Compartiría los inconvenientes de los fondos que no están incluidos en el presupuesto (falta de transparencia, inobservancia del principio de unidad del presupuesto, mayor dificultad para garantizar la coherencia con las demás actividades financiadas por el presupuesto). Y lo que es más importante, privaría al Parlamento Europeo del ejercicio del control parlamentario,

- (3) Una tercera opción consistiría en que los Estados miembros aportaran directamente sus contribuciones financieras. No obstante, estas deberían presentarse claramente dentro de la oferta única y global de la UE.

El esfuerzo financiero total de la UE y de sus Estados miembros sería el mismo, con independencia de la opción, o combinación de opciones, elegida.

Deberían tenerse en cuenta debidamente los actuales esfuerzos de la UE, respetando al mismo tiempo el principio de *adicionalidad*, ya que los aspectos del clima se integrarán en la próxima generación de programas indicativos plurianuales, en particular en los instrumentos geográficos en favor de los países en vías de desarrollo.

### **3.2. Movilización del presupuesto comunitario hasta 2012**

Si bien las principales implicaciones financieras de un acuerdo en Copenhague no serían palpables hasta 2013 como muy pronto, un acuerdo satisfactorio debería ir acompañado de un rápido aumento de la ayuda a los países en vías de desarrollo, con objeto de preparar la transición mediante el refuerzo de capacidades y la asistencia técnica. Estas medidas deberían financiarse en parte mediante el presupuesto comunitario, en función de los recursos disponibles.

La Comisión ya ha propuesto 50 millones de euros adicionales del presupuesto comunitario para destinarlos a estas actividades iniciales en 2010, en caso de que en Copenhague se alcance un acuerdo satisfactorio. Para los años siguientes, se necesitarían sumas comparables. Determinar las fuentes adecuadas de estos fondos adicionales no será fácil: los márgenes que restan son sumamente limitados y los programas existentes ya están sujetos a presiones. Sin duda, serán necesarias soluciones creativas y la combinación óptima de fuentes de financiación deberá evaluarse a la luz de los resultados del acuerdo de Copenhague y de las disponibilidades presupuestarias.

### **3.3. Contribución equitativa de la UE a un acuerdo de Copenhague después de 2012**

En 2013, cuando entre en vigor un acuerdo, se iniciará una segunda fase de financiación. Las implicaciones presupuestarias de un acuerdo ambicioso sobre el clima en Copenhague para la UE y sus Estados miembros probablemente serán considerables a partir de 2013: del orden de varios miles de millones de euros al año. Ello plantearía un problema con el año 2013, ya que el marco financiero del presupuesto comunitario para ese año ya se ha fijado. A partir de 2014, el problema se planteará al debatir el nuevo marco financiero, que todavía debe adoptarse.

Actualmente, la responsabilidad de las emisiones es una responsabilidad compartida. Mientras que la capacidad de pago debe ser un elemento importante a la hora de fijar las contribuciones al esfuerzo global, la responsabilidad de las emisiones debería también constituir un elemento central de un acuerdo equitativo y sostenible en Copenhague.

Los dos criterios que sin duda deben utilizarse para determinar la carga relativa, y que ya se han utilizado ampliamente en las negociaciones de la CMNUCC, son las emisiones y la capacidad de pago (PIB). Cuanto más peso tenga el criterio del PIB, mayor será la contribución global de la UE. Si, por ejemplo, la contribución global de la financiación pública internacional asciende a 10 000 millones de euros en 2013, la contribución total de la UE rondaría los 1 000 millones de euros, en caso de que se utilizara exclusivamente el criterio de las emisiones, pero llegaría hasta los 3 000 millones de euros aproximadamente si el único criterio utilizado fuera la capacidad de pago.

Podría utilizarse algún mecanismo para ajustar la carga de determinados Estados miembros.

Cabe recordar que, gracias al paquete de medidas sobre el cambio climático y la energía, los Estados miembros de la UE tendrán a su disposición importantes ingresos procedentes de las subastas. La legislación<sup>18</sup> establece que al menos el 50 % de estos recursos debe reutilizarse para luchar contra el cambio climático a nivel nacional e internacional. Aunque es difícil precisar el futuro precio del carbono y, por lo tanto, el volumen de los ingresos de las subastas, se calcula que si la UE tuviera que aportar 3 000 millones de euros en 2013, es decir, el extremo superior del baremo, ello representaría entre un 7 y un 20 % del total de ingresos de las subastas. Así pues, la contribución estaría bien cubierta por los ingresos que obtendrían las haciendas públicas procedentes de las políticas en materia de cambio climático.

#### **4. UN PLAN EUROPEO PARA UNA GOBERNANZA DE LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO CON UN ENFOQUE DESCENTRALIZADO Y ASCENDENTE**

A fin de lograr los ambiciosos objetivos políticos globales de la lucha contra el cambio climático, deberá aumentar, de manera perceptible y rápida, la provisión y el desembolso de fondos destinados al efecto, incluida la financiación pública, entre 2010 y 2020. El presente capítulo expone el plan europeo para una estructura de gobernanza ascendente y descentralizada, resultado de intensos debates y negociaciones con numerosas instancias de todo el mundo, y fruto también de la intensa experiencia de la UE en materia de cooperación<sup>19</sup>.

Para que una estructura de gobernanza global sea eficaz, eficiente y equitativa, debe basarse en la propiedad, la subsidiariedad, la coherencia, la transparencia, la responsabilidad, la recompensa de resultados, la adicionalidad y la complementariedad.

En cuanto a la mitigación, el plan europeo prevé como herramientas clave los planes nacionales de crecimiento con bajas emisiones de carbono, que integren todas las medidas nacionales de mitigación adecuadas, la revisión técnica *ex ante* de las medidas financiadas, el registro central actualizado de todas las medidas y ayuda financiera, los inventarios anuales de las emisiones, la información a través de comunicaciones nacionales reforzadas y las revisiones regulares inter pares. El proceso contará con el apoyo de un mecanismo de coordinación independiente.

Además, para 2011, todos los países deberían presentar planes de crecimiento con bajas emisiones de carbono a largo plazo. Si bien los PMA no deberían estar sujetos a esta obligación, convendría animarles a avanzar hacia este objetivo en un marco temporal más flexible y con la ayuda adecuada. Para 2011, la UE presentará también su estrategia a largo plazo hasta 2050.

En cuanto a la adaptación, se prevé seguir un enfoque ascendente simplificado, lo que requiere la integración progresiva de la adaptación en las estrategias nacionales de desarrollo o en los planes nacionales de erradicación de la pobreza, la coordinación periódica de la ayuda dentro del país, la información periódica a través de las comunicaciones nacionales y el intercambio de buenas prácticas.

La ventaja principal de este enfoque ascendente descentralizado es que se basaría en instituciones existentes, en su caso reformadas y reforzadas, y en las propias estructuras de los países en vías de desarrollo (conforme a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda), lo que evitaría la creación de estructuras paralelas. Ya en la actualidad, un número importante

---

<sup>18</sup> Directiva 2009/29/CE.

<sup>19</sup> Véase el capítulo 8 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

de iniciativas bilaterales o multilaterales se verían obstaculizadas si tuvieran que integrarse en una gran estructura centralizada. Un sistema descentralizado, basado en las propuestas de los países, ofrecerá a los países contribuyentes un mayor poder discrecional sobre el uso eficiente de sus contribuciones, lo que probablemente favorecerá contribuciones más cuantiosas de lo que cabría esperar en el caso de que existiese únicamente un gran fondo multilateral con gestión centralizada. Sin embargo, esto no excluye la creación de un nuevo fondo complementario, como el Fondo Verde propuesto por México, siempre que aporte valor añadido.

La información actualizada de los registros y los informes periódicos, a través de los inventarios anuales de emisiones y las comunicaciones nacionales, permitirá a la CMNUCC detectar lagunas y desequilibrios en la financiación de las medidas de mitigación y adaptación. Estas lagunas deberían colmarse mediante la creación de un foro de alto nivel sobre la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático, en el que estuvieran representadas las competencias en este ámbito de los sectores público y privado. Este foro, que contaría con una representación equilibrada de instancias decisorias de los países desarrollados y de los países en vías de desarrollo y de las instituciones financieras internacionales, supervisaría y asesoraría a los fondos de la CMNUCC, las agencias de financiación multilaterales y los organismos de cooperación bilaterales, a fin de asegurar un reparto equitativo de la financiación entre los países y las prioridades de gasto de las medidas de mitigación y adaptación.