

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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»

COM(2009) 475 final

(2010/C 128/24)

Ponente General: **Lavinia ANDREI**

El 10 de septiembre de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«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»

COM(2009) 475 final.

El 29 de septiembre de 2009, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 457º Pleno de los días 4 y 5 de noviembre de 2009 (sesión del 5 de noviembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a Lavinia Andrei y ha aprobado por 179 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité acoge con satisfacción estas oportunas propuestas e insta a las instituciones a que les presten atención inmediata para que realmente puedan contribuir a lograr un resultado satisfactorio en Copenhague. La Comunicación constituye un buen comienzo, dado que hasta ahora los países industrializados no querían poner sobre la mesa ninguna cifra concreta de financiación.

1.2. La financiación de la lucha contra el cambio climático no debe considerarse como una ayuda voluntaria, sino como una obligación, consagrada en los artículos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para proporcionar nuevos, adicionales, suficientes y predecibles recursos financieros a los países en vías de desarrollo. Los países industrializados tienen la obligación imperiosa de respetar el principio de «responsabilidades comunes pero diferenciadas» que recoge la Convención.

1.3. Los países en vías de desarrollo necesitan una ayuda considerable para luchar contra el cambio climático, tal como ha reconocido la UE en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En las próximas décadas probablemente tendrán que afrontar unos costes anuales por valor de cientos de miles de millones de euros en medidas de mitigación y adaptación.

1.4. El CESE apoya la propuesta de la UE de proporcionar una financiación pública internacional «rápida» por parte de los países industrializados de 5 000 a 7 000 millones de euros para el periodo anterior a 2013. Esto constituye un buen comienzo, dado el clima actual y la desconfianza entre el sur y el norte.

1.5. El Comité también aprecia el enfoque positivo de la Comisión en lo que respecta a hacer que los sectores del transporte aéreo y marítimo sean fuente de financiación.

1.6. Por otra parte, en los países en vías de desarrollo, especialmente en África, hay fuertes indicios de que la oferta de la UE se considera excesivamente baja y, en definitiva, lo que implica es que los países en vías de desarrollo paguen por los daños causados por otros durante muchos años. Muchos economistas de organizaciones no gubernamentales y de las Naciones Unidas sostienen que, aplicando una estimación conservadora de la financiación requerida por parte de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo, la suma asciende a aproximadamente unos 150 000 millones de dólares anuales (cerca de 110 000 millones de euros) durante el período 2013-2017.

1.7. Con respecto a los ingresos del mercado del carbono, la Comisión supone que los enormes beneficios de los que intervienen en él serán plenamente aprovechados por los países en vías de desarrollo y posteriormente se emplearán en actividades que produzcan bajas emisiones de carbono. En la práctica, es mucho más probable que estos beneficios acaben en los bolsillos de empresas privadas, muchas de ellas procedentes de países desarrollados.

1.8. El CESE expresa también su preocupación por la posición de la UE con respecto a las inversiones nacionales privadas de los países en vías de desarrollo, ya que la Unión Europea no ha encontrado el modo de garantizar que los Estados miembros utilicen ingresos de su propio régimen de comercio de derechos de emisión para invertir en energías limpias.

1.9. La Comisión debería presentar un plan revisado y viable para mantener su liderazgo en la política internacional de lucha contra el cambio climático. Asimismo, la UE debería continuar presionando a los Estados Unidos y otros países para que aclaren su posición sobre la financiación de la lucha contra el cambio climático.

1.10. Las promesas de aumentar los recursos financieros, internacionales o domésticos, deberían estar sujetas a procedimientos «que se puedan medir, notificar y controlar».

2. Introducción

2.1. El 10 de septiembre de 2009 la Comisión Europea presentó su Comunicación «Aumentar la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático: un plan europeo para el pacto de Copenhague».

2.2. El documento pretende superar el bloqueo en que se hallan actualmente las negociaciones, dado que los países desarrollados esperan que los países en desarrollo más avanzados contribuyan al esfuerzo global y, al mismo tiempo, los países en desarrollo desean que los países desarrollados adopten una posición clara sobre la financiación de las medidas de mitigación y adaptación.

2.3. No obstante, esta propuesta no es suficiente para asegurar que en Copenhague se alcance un acuerdo eficaz. Se necesitarán reducciones ambiciosas por parte de todos los países desarrollados, medidas adecuadas de mitigación por parte de los países en vías de desarrollo y una arquitectura global que ofrezca los incentivos oportunos para estimular las inversiones en una economía baja en carbono.

2.4. De aquí a 2020 es muy probable que los países en vías de desarrollo tengan que hacer frente a unos costes anuales por valor de unos 100 000 millones de euros para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse al impacto del cambio climático. La mayoría de la financiación necesaria debería proceder de fuentes nacionales y de un mercado del carbono internacional ampliado, pero será necesaria una financiación pública de entre 22 000 y 50 000 millones de euros al año.

2.5. La Comisión Europea propone que los países industrializados y los países en desarrollo económicamente más avanzados proporcionen esta financiación pública en función de su responsabilidad por las emisiones y de su capacidad para proporcionar financiación. Esto representaría una contribución de la UE de entre 2 000 y 15 000 millones al año antes de 2020.

3. Documento de la Comisión

3.1. La Comisión estima que 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 poder 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 complementarios. 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.

3.2. La contribución del mercado internacional del carbono 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).

3.3. La financiación pública internacional, en torno a los 22 000-50 000 millones de euros anuales, debería estar disponible para 2020. A partir de 2013, las contribuciones públicas deberían repartirse en función de la capacidad de pago y de la responsabilidad por 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.

3.4. El apoyo a las medidas de adaptación debería concederse prioritariamente a los países en vías de desarrollo más pobres y vulnerables.

3.5. El transporte marítimo y aéreo internacional puede representar una importante fuente de financiación innovadora.

3.6. La gobernanza de la futura arquitectura financiera internacional debería adoptar un enfoque descentralizado y ascendente. 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.

3.7. 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.

3.8. Entre 2010 y 2012, 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 al año. Con este fin, 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.

3.9. 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. 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.

3.10. 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.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión, que pretende superar el actual bloqueo de las negociaciones para alcanzar un nuevo acuerdo sobre el cambio climático en Copenhague presentando un plan de financiación de la lucha contra el cambio climático y subrayando la necesidad creciente de fijar unos objetivos ambiciosos de reducción de las emisiones.

4.2. El G-77 (el grupo de los países en vías de desarrollo) ha dejado claro que, en el contexto de un pacto de lucha contra el cambio climático de las Naciones Unidas, para sus miembros el tema central es la fijación de unos niveles suficientes de financiación de la lucha contra el cambio climático. Hay un reconocimiento generalizado de que los países en vías de desarrollo (y los miembros más pobres de estas sociedades) serán los primeros y los más afectados por los efectos del cambio climático.

4.3. Asimismo, los países en vías de desarrollo necesitan nuestra ayuda para luchar contra el cambio climático, tal como ha reconocido la UE en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En las próximas décadas probablemente tendrán que hacer frente a unos costes anuales por valor de cientos de miles de millones de euros.

4.4. El CESE valora positivamente que la Comisión haya dado el primer paso con el análisis de las diferentes fuentes de financiación posibles y con el deseo de impulsar el examen de cada fuente, tanto en cuanto a la identificación de recursos como a su asignación y canalización. No obstante, muchos economistas de organizaciones no gubernamentales y de las Naciones Unidas sostienen coherentemente que, aplicando una estimación conservadora de la financiación requerida por parte de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo, la suma asciende a unos 150 000 millones de dólares anuales (alrededor de 110 000 millones de euros).

4.5. Debe prestarse más atención a examinar el nuevo mecanismo sectorial de concesión de créditos de emisión de carbono (MDL) para garantizar que se adoptan medidas prácticas para su aplicación y minimizar los riesgos de fracaso. Hay que prestar atención a los criterios de adicionalidad en el MDL y en el mecanismo sectorial, a fin de no crear confusión.

4.6. Toda la financiación de la lucha contra el cambio climático debe ser nueva y añadida a los compromisos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de los países desarrollados, es decir, el 0,7 % del PNB, ya que el cambio climático impondrá unos sustanciales costes adicionales que se sumarán a lo que esos compromisos suponían ya cuando se fijaron los objetivos. Hay que tener en cuenta que sólo unos pocos países han cumplido su promesa de aumentar la AOD al 0,7 % del PIB, y la tendencia en la pasada década hace suponer que las perspectivas de cumplirla son escasas.

4.7. Más que nunca, la UE debería mantener sus iniciativas y su liderazgo en la política internacional en materia de cambio climático durante las negociaciones para alcanzar en Copenhague un acuerdo mundial de lucha contra el cambio climático. Esta crisis financiera sin precedentes tendrá una duración limitada y al final pasará, pero el cambio climático perdurará.

4.8. La recuperación económica pasa por afrontar el cambio climático. Si los líderes no toman las medidas que urge adoptar este año, el impacto del cambio climático probablemente supondrá un coste equivalente al 20 % del PIB mundial. Esto, en opinión de Lord Stern, antiguo economista de alto rango del Banco Mundial, supone mucho más que la gran depresión y las dos guerras mundiales juntas, y a todo ello se añade la pérdida de vidas humanas y la extinción de especies.

4.9. La UE debería continuar presionando a los Estados Unidos y otros países para que aclaren su posición sobre la financiación de la lucha contra el cambio climático. Las promesas de aumentar los recursos financieros, internacionales o nacionales, deberían estar sujetas a normas «que se puedan medir, notificar y controlar».

5. Observaciones específicas

5.1. Generar flujos financieros adecuados

5.1.1. Movilizar recursos nacionales

5.1.1.1. 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. Gran parte de estas inversiones ya es viable desde el punto de vista comercial, ya que la inversión adicional se recupera a través de recortes de la factura energética.

5.1.1.2. Los países más pobres, en especial los países menos avanzados (PMA), así como los segmentos más pobres de la población de los países en vías de desarrollo, no dispondrán de medios suficientes para 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.

5.1.2. Aprovechar al máximo el mercado del carbono

5.1.2.1. El CESE reconoce que el mercado internacional del carbono ha resultado ser una herramienta eficaz para impulsar la inversión del sector privado en los países en vías de desarrollo. Aunque el mercado aún no está maduro y se plantean múltiples interrogantes sobre la calidad de los resultados, la eficacia del mercado del carbono se incrementará con el recorte de los derechos de emisión si se alcanza un ambicioso acuerdo en Copenhague.

5.1.2.2. El vehículo principal para obtener nueva financiación en el marco de la CMNUCC debería ser una financiación dependiente del mercado en forma de subasta de un porcentaje de los derechos de emisión nacionales (unidades de cantidad atribuida (UCA)) en el régimen internacional (en este caso no se trata del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión) o mediante su adquisición a un precio fijo. Esto podría complementarse, por ejemplo, aplicando un gravamen a los viajes aéreos y marítimos, o subastando derechos de emisión a estos sectores en los regímenes regionales y nacionales (por ejemplo, en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión), así como aplicando un gravamen a las transacciones en el mercado del carbono.

5.1.2.3. Hay que tener en cuenta que el mercado del carbono es un mercado de derivados que permite que los grandes inversores especulen sobre el precio (futuro) que se espera de la reducción de las emisiones. Este mercado ya está mostrando sus debilidades y podría desestabilizar el mercado financiero internacional. En Bangkok, los países en vías de desarrollo argüían que apoyarse en los mecanismos del mercado incrementaría la vulnerabilidad de los países del sur, que ya son víctimas de la crisis alimentaria, financiera y climática.

5.1.2.4. Es necesario establecer procedimientos de validación y verificación para hacer más rápidos los procesos tanto en el MDL como en el nuevo mecanismo sectorial del mercado del carbono.

5.1.2.5. Es necesario invertir más dinero en la creación de capacidades y en la formación de expertos en todos los sectores del mercado del carbono, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo.

5.1.2.6. Con el fin de poder aplicar el nuevo mecanismo sectorial debe darse una definición transparente de «países en desarrollo económicamente más avanzados»; el CESE apoya la idea del mecanismo sectorial para sectores económicos altamente competitivos, pero también advierte que el riesgo de fracaso es muy elevado si el diseño del mecanismo no garantiza la mayor solidez posible.

5.1.3. Determinar el volumen de la financiación pública internacional

5.1.3.1. El CESE suscribe la afirmación de que «cuantos menos fondos ofrezca el mercado del carbono, mayor será la demanda de financiación pública para medidas de mitigación».

5.1.3.2. Es preciso establecer mecanismos para revisar periódicamente las necesidades de financiación pública, pero la Comisión debe ser consciente del riesgo de que proporcionar financiación pública introduzca distorsiones en el mercado del carbono si la financiación no se dirige hacia sectores en los que el mercado del carbono no tiene acceso, interés o iniciativa (por ejemplo, creación de capacidades, formación).

5.1.4. Financiación pública internacional rápidamente disponible para 2010-2012

5.1.4.1. El CESE está de acuerdo con la importancia de una financiación pública internacional rápidamente disponible en el contexto de un acuerdo internacional equitativo y ambicioso en Copenhague. Su objetivo debería ser reforzar capacidades, para, por ejemplo, desarrollar planes de crecimiento con bajas emisiones de carbono, medidas de mitigación, proyectos piloto y medidas inmediatas de adaptación. El propósito de esta financiación rápida debería ser preparar acciones eficaces y eficientes a medio y largo plazo y evitar los retrasos en estos ambiciosos planes.

5.1.5. Financiación innovadora procedente del transporte aéreo y marítimo internacional

5.1.5.1. Las emisiones del sector aéreo y marítimo internacional son considerables y están creciendo con gran rapidez. Será

necesario regularlas si se quiere estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero. Regular este sector podría generar sustanciales recursos financieros para el acuerdo de lucha contra el cambio climático. Estos costes los sufragarán principalmente los usuarios del transporte aéreo y los consumidores de los países desarrollados. No obstante, esto requerirá la cooperación entre la Organización de la Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, que han bloqueado los esfuerzos por hacer frente a las emisiones en la última década.

5.1.6. Determinar las contribuciones a la financiación pública internacional

5.1.6.1. El CESE está de acuerdo en que «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, para poder alcanzar un acuerdo en Copenhague debe fomentarse la adopción de un mecanismo de evaluación adecuado.

5.2. Contribución de la UE a la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático

5.2.1. El CESE apoya la decisión de la Comisión de actuar en la negociación como una sola parte, con una oferta única y global.

5.2.2. Con respecto a la canalización de la financiación, el CESE recomienda utilizar las estructuras existentes, pero estableciendo un control claro y unos procedimientos de notificación para minimizar los costes y garantizar que los fondos se emplean correctamente.

5.3. Un plan europeo para una gobernanza de la financiación de la lucha contra el cambio climático con un enfoque descentralizado y ascendente

5.3.1. La estructura de gobernanza de la UE puede emplearse como modelo y esto puede aportar una ventaja significativa para la UE en las futuras medidas que se adopten.

5.3.2. Con respecto al plazo para los planes de crecimiento con bajas emisiones de carbono para todos los países (2011), el CESE considera que no es realista que la UE quiera implantar planes sólidos y aplicables, teniendo en cuenta la falta de conocimientos especializados en algunos Estados miembros.

Bruselas, 5 de noviembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI