



El Acuerdo de París y los medios de implementación: su importancia para América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por Hernán Carlino, investigador de la Fundación Torcuato Di Tella (FTDT), con el apoyo del equipo de consultores Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA), integrado por Sonia Pérez, Marta Moneo, Alejandro Moreno y Agustín Matteri, y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea, a través del Programa EUROCLIMA, en el marco de un acuerdo de cooperación entre el PNUMA y la FTDT.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea ni del Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA).

Las opiniones expresadas en este documento, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las instituciones mencionadas.



UNIÓN EUROPEA

El Acuerdo de París y los medios de implementación: su importancia para América Latina y el Caribe



Este estudio analiza los resultados alcanzados en la 21ª Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas (CMNUCC), especialmente enfocándose en el Acuerdo de París (AP), adoptado el 12 de diciembre de 2015, y los medios de implementación para su cumplimiento. Además, busca realizar un examen preliminar de las implicancias del Acuerdo para la región de América Latina y el Caribe en relación con los medios de implementación para la acción climática.

Este es uno de los tres estudios sobre el AP y la revisión de sus impactos para la región de América Latina y el Caribe que se ejecutan en el marco de un acuerdo de cooperación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA) y la Fundación Torcuato Di Tella (FTDT). Ambas instituciones comparten como tema de mutuo interés la promoción del debate en relación con la agenda regional sobre el cambio climático, contribuyendo a la implementación del Subprograma de Cambio Climático y del Subprograma de Gobernanza Ambiental del Programa de Trabajo 2015-2016 del PNUMA.

En este marco, el PNUMA ha acordado cooperar con la FTDT con relación a la implementación de actividades del programa EUROCLIMA, contribución al diálogo de políticas, gobernanza, legislación y concientización pública sobre cambio climático.

En este caso, este estudio está dedicado a examinar la cuestión de los medios de implementación en el AP. Se propone, para ello, analizar la contribución del Acuerdo y proponer sugerencias en materia de algunos de los siguientes puntos:

- Ampliar el financiamiento climático en línea con las necesidades de acción para la mitigación y la adaptación y las orientaciones y directrices a los mecanismos financieros que la COP 21 haya adoptado.
- El reforzamiento de los acuerdos e iniciativas que promuevan la innovación y faciliten la acción climática mediante una pronta y extendida transferencia de tecnología y de medios para la innovación de procesos.
- El fortalecimiento de capacidades que acelere la curva de aprendizaje y facilite la acción climática para la adaptación y la mitigación.
- Hacer sugerencias sobre el establecimiento de una plataforma regional para el intercambio de conocimiento y transferencia de tecnología y experiencias en adaptación, mitigación, sistemas institucionales y medios de implementación, mediante actividades de capacitación online con webinars, cursos a distancia, infografías; así mismo podría sugerirse preliminarmente la coordinación de actividades de manejo y almacenamiento de datos, en relación a cuestiones vinculadas con la transparencia, entre otras cuestiones.

Contenido

1	INTRODUCCIÓN	13
2	ANÁLISIS: LOS MEDIOS DE IMPLEMENTACIÓN	15
	2.1 Los Medios de Implementación en el Régimen Internacional de Cambio Climático	15
	2.2 El Acuerdo de París y los Medios de Implementación	18
	2.3 El AP y la Implementación Nacional	20
	2.4 Financiamiento	21
	2.5 Desarrollo y Transferencia de Tecnología	23
	2.6 Fomento de las capacidades	25
3	LAS IMPLICANCIAS DEL AP EN RELACION CON LOS MEDIOS DE IMPLEMENTACION	27
	3.1 Un análisis preliminar	27
	3.2 Estado y Tendencias del Financiamiento Climático en la Región: una Aproximación	32
4	CONCLUSIONES Y COMENTARIOS GENERALES	37
	Referencias	41

Resumen ejecutivo

Históricamente, el régimen climático internacional ha entendido que los “medios de implementación” comprendían primariamente el financiamiento, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el fomento de capacidades.

La obligación de que los países desarrollados provean apoyo financiero y asistencia en diversas formas a los países en desarrollo tiene su origen en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (CMNUCC, Artículo 4).

La forma y requerimientos relacionados con la provisión de medios de implementación ha sido controversial en las negociaciones de cambio climático desde los principios de la construcción del régimen climático internacional. De hecho, durante la adopción del Acuerdo de París (AP), el tema fue especialmente polémico, resultando en una divisoria entre los grupos de negociación que perturbó la evolución de las negociaciones. Esto se ha relacionado, posiblemente, con la existencia de un contexto de agudas restricciones presupuestarias en los países desarrollados provocada por la crisis económica que tuvo lugar desde 2008-2009. Tal situación se acentuó más recientemente debido a la existencia de una brecha entre el financiamiento climático disponible y las necesidades de recursos de los países en desarrollo, en particular para la adaptación.

La principal innovación del AP probablemente resida en las modalidades de apoyo a la implementación y, en particular, en su ‘marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo’ establecido en el Artículo 13. Este marco es visto como el primero en su tipo en materia de gobernanza ambiental global y representa la materialización del abordaje que ha imperado en los últimos tiempos en el régimen climático internacional¹. Conforme éste, los objetivos de mitigación son establecidos domésticamente y luego la información provista por los países es revisada internacionalmente.

El AP contempla además otras modalidades y procedimientos dirigidos a facilitar la implementación, incluyendo obligaciones de provisión de información, asistencia para el cumplimiento, instrumentos y mecanismos para mejorar la eficiencia de la implementación y el cumplimiento, y la gestión del incumplimiento.

Financiamiento

En materia de financiamiento, el AP incluye tres elementos clave. El primero es que el Fondo Verde para el Clima (GCF) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) son las entidades que alojan el mecanismo financiero de la Convención y servirán también como mecanismo financiero del Acuerdo. Estas instituciones tendrán la responsabilidad de asignar los recursos financieros incrementales que se canalicen para el financiamiento climático a partir de la entrada en vigor del Acuerdo.

¹ Empleado desde el lanzamiento en 2011 del Grupo de Trabajo Especial de la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada.

En segundo lugar, el Acuerdo expresa un propósito innovador de alinear los flujos financieros con un desarrollo global bajo en carbono (Artículo 2.1.c). Se reconoce, así, el papel central del financiamiento en la modificación de la trayectoria global de emisiones. De ese modo, se emite una señal poderosa a los gobiernos, las instituciones financieras públicas y privadas y, en general, a los agentes económicos para repensar a partir de ahora los criterios que sustenten la toma de decisiones de inversión.

En este contexto, el financiamiento público tiene un rol crítico. En especial en las acciones destinadas a la mejora de la resiliencia y la adaptación, y en relación a la posibilidad de apalancar y movilizar recursos de otras fuentes, en particular del sector privado. Es por ello que, para la implementación de acciones climáticas en los países en desarrollo, es fundamental proveer cierto nivel de predictibilidad en el flujo de financiamiento público que permita planificar de antemano y armonizar las acciones. En este sentido, el Acuerdo ha establecido que “las Partes que son países desarrollados deberán comunicar bienalmente los niveles proyectados de recursos financieros públicos que se suministrarán a las Partes que son países en desarrollo, cuando se conozcan” (Artículo 9.5). De esta manera, se ha pretendido asegurar una mayor predictibilidad de los recursos financieros que se hagan disponibles.

En materia de acciones climáticas en bosques en países en desarrollo la COP ha también indicado algunas medidas tendientes a asegurar la predictibilidad de los medios de implementación. Así, se ha reconocido la importancia que revisten los recursos financieros adecuados, incluidos los pagos basados en resultados, para el marco de las emisiones evitadas de la deforestación y la degradación de bosques (REDD+)². Este es otro tema muy importante para América Latina y el Caribe, donde existe una fuerte tensión entre la seguridad alimentaria y la necesidad de la producción para la exportación de bienes agrícolas versus el impulso a los procesos de deforestación que aquéllas implican. Al mismo tiempo, la implementación de REDD+ en la región ha atraído el interés de los países que se encuentran realizando actividades preparatorias para la implementación.

En tercer lugar, en cuanto al establecimiento de un objetivo global para financiamiento, la Decisión 1/CP.21 que acompaña la adopción del Acuerdo dispone que: “antes de 2025, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París establecerá un nuevo objetivo colectivo cuantificado que será como mínimo de 100.000 millones de dólares anuales,” es decir, establece un piso mínimo de financiación existente en decisiones anteriores. (Decisión 1/CP.21, párrafo 54). Además, la Decisión que acompaña la adopción del AP incluye diversas disposiciones relativas a los medios de implementación buscando expandir el apoyo financiero para la transición hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima. Por ejemplo, la COP podrá establecer en el futuro metas de contribuciones financieras para las Partes, en particular para los países desarrollados, una atribución a la que éstos en general se habían opuesto.

Desarrollo y transferencia de tecnología.

En términos de desarrollo y transferencia de tecnología, el AP establece un nuevo Marco Tecnológico que impartirá orientación general al existente Mecanismo Tecnológico. Ello, respecto a su labor de

² REDD+ significa enfoques de política e incentivos positivos destinados a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y promover la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

promover y facilitar el fortalecimiento del desarrollo y la transferencia de tecnología a fin de respaldar la aplicación del Acuerdo (Artículo 10.4). Ese marco debería facilitar la realización y actualización de evaluaciones de las necesidades de tecnología (TNA) en los países en desarrollo, y una mejor puesta en práctica de sus resultados. En particular sobre los planes de acción tecnológica y la preparación de proyectos financiables.

En esta materia, una preocupación por muchos años de los países en desarrollo ha sido establecer la necesaria vinculación entre tecnología y financiamiento. El AP ha logrado reflejar dicha vinculación al reconocer como indispensable el posibilitar, alentar y acelerar la innovación no solamente mediante el apoyo a través del Mecanismo Tecnológico, sino también específicamente con medios financieros. (Artículo 10.5)

Otro debate de larga data en relación a la transferencia de tecnología se relaciona con los derechos de propiedad intelectual sobre los desarrollos tecnológicos y cómo esto dificulta la transferencia de tecnología amigable con el clima. La COP en París ha incorporado, por primera vez, una referencia a la posible necesidad de adquirir tecnologías cuyos derechos de propiedad están protegidos (Decisión 1/CP.21, párrafo 68).

Fomento de Capacidades

El AP reconoce la importancia del fomento de capacidades, aunque el contenido del texto es relativamente poco ambicioso. En términos generales, se reconoce que el fortalecimiento de capacidades tiene propósitos múltiples (Artículo 11). Por un lado, propende a reforzar las capacidades para la acción climática de los países en desarrollo. Por el otro, constituye un pre-requisito para una adecuada implementación de las acciones de mitigación y una apropiada contabilidad de las acciones que se implementen, razón por la que es un requisito previo a la acción.

Además, la Decisión que acompaña la adopción del Acuerdo ha creado el Comité de París para el Fomento de Capacidades el cual será de aplicación con anterioridad al 2020.

Mirando hacia la implementación del AP en América Latina y el Caribe

Para afrontar este desafío es necesario tener en cuenta varias cuestiones decisivas que se articulan con otros regímenes de gobernanza distintos del régimen climático global. **En efecto, el reto que se le presenta a la comunidad internacional no está circunscripto a las modalidades para asegurar la mera internalización de los costos de sostener trayectorias de alta intensidad de carbono. Éste se extiende a desentrañar los vínculos hasta aquí inextricables entre la política climática y las estrategias viables de desarrollo. También requiere explorar con mayor profundidad las relaciones entre políticas climáticas y cuestiones distributivas y de equidad. Asimismo, requiere atender a las tensiones entre la puesta en vigor de políticas climáticas robustas y el imperativo de crecimiento que rige buena parte de la concepción del planeamiento nacional.**

1 Introducción

En forma conjunta con los objetivos de mitigación y adaptación global profundizados en los documentos complementarios al presente, el AP establece un objetivo de provisión de los medios de implementación necesarios. En materia de financiamiento, el AP propone elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). (Artículo 2.1.c)

El financiamiento y los medios de implementación tienen una importancia decisiva en la materialización de las inversiones para el desenvolvimiento de nuevas actividades climáticas. La consideración de los aspectos de financiamiento y medios de implementación han estado en el centro de las negociaciones climáticas desde los albores del régimen climático internacional. El AP mantiene el énfasis en el rol de los medios de implementación en la acción climática, en particular, la transferencia de recursos financieros, la asistencia técnica y el fomento de capacidades.

Adicionalmente, para lograr los tres objetivos globales de mitigación, adaptación y medios de implementación, el AP establece un mecanismo de transparencia reforzada que intenta asegurar que los países reporten sus acciones y soporte bajo un formato común. Este es un elemento clave que podría facilitar la comparabilidad y visualización de los esfuerzos realizados en el combate al cambio climático.

A pesar de que el AP sienta algunas bases en relación a los medios de implementación y que entrará en vigencia a más tardar a partir del 2020,³ éste deja una importante tarea de desarrollo que los negociadores deberán afrontar en los próximos años. **Entre otras cosas, deberán definirse los detalles de algunos mecanismos financieros e institutos relacionados con el fomento de capacidades y el desarrollo y la transferencia de tecnología.**

El AP ha sentado los cimientos para consolidar el régimen de gobernanza climática internacional, basado en la cooperación. Su objetivo es hacer frente a las demandas que el cambio climático plantea a los sistemas políticos y administrativos contemporáneos. Tanto en el plano nacional y, a escala global, crea un régimen de gobernanza internacional para conducir a una mejor protección de los bienes públicos globales.

En el cumplimiento del AP es indudable que el financiamiento jugará un papel central. En particular, el financiamiento especialmente asignado a acciones climáticas para efectuar acciones a escala necesaria, tanto en adaptación como en mitigación. De manera similar, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el fomento de las capacidades desempeñarán un rol clave en la facilitación de la acción.

³ El Acuerdo entrará en vigor cuando un determinado número de países que son Parte en la CMNUCC (al menos 55) y que representan una relevante participación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (al menos 55% de las emisiones globales) lo ratifiquen o manifiesten su adhesión (Artículo 21) lo cual se espera que se concrete para 2020. Además, las Partes que lo han ratificado podrán aplicar provisionalmente sus disposiciones mientras aguardan su entrada en vigor (Decisión 1/CP.21, párrafo 1).

Sin embargo, determinar si los medios de implementación del AP son adecuados para lograr el propósito de luchar contra el cambio climático, sólo podrá evaluarse con base en dos aspectos: los detalles de su estructura que se deberán negociar en los próximos años, y la demostración empírica de los efectos de su implementación, una vez que entre en vigor.

Ello se debe a que la transformación de economías carbono-intensivas hacia senderos de desarrollo bajo en emisiones requiere de vastas inversiones a nivel doméstico y a escala global. En respuesta a esta necesidad de transformación el sector financiero global, que se encuentra sometido a un proceso de regulaciones más rigurosas para atender los efectos de la reciente crisis económica, está comenzando a considerar las diferentes implicancias del cambio climático y a **introducir las modificaciones necesarias tanto para evaluar su cartera de activos. Ello, a la luz de los riesgos climáticos así como para determinar las condiciones mediante las cuales introduce la dimensión climática a la hora de conceder préstamos.** Asimismo las instituciones financieras multilaterales y nacionales están en el proceso de desarrollar nuevos instrumentos financieros para avanzar en el financiamiento de acciones de mitigación en ámbitos específicos, por ejemplo las energías renovables o la eficiencia energética, así como en las inversiones dirigidas a permitir la adaptación de la vasta infraestructura social y productiva existente.

2 Análisis: Los medios de implementación

2.1 Los Medios de Implementación en el Régimen Internacional de Cambio Climático

Los países desarrollados deben proveer apoyo y asistencia a los países en desarrollo para cumplir con los compromisos emergentes de la CMNUCC (Art.4) y, más recientemente, para poder implementar de manera efectiva y oportuna las CDN a establecerse en el marco del AP.

Tradicionalmente, se ha entendido que los medios de implementación comprendían específicamente el financiamiento, el desarrollo y transferencia de tecnología y el fortalecimiento de capacidades, así como también la educación. Hoy en día, estos elementos continúan siendo esenciales para implementar la acción climática y cumplir acabadamente con los objetivos del AP.

Una de las primeras consideraciones que han emergido en esta materia en las negociaciones internacionales se relacionó con el desarrollo y la transferencia de tecnología, puesto que éstos ya fueron objeto de discusión durante la Segunda Conferencia Mundial del Clima, celebrada en 1990. Allí se consideró, entre otras cuestiones, la posibilidad y conveniencia de que los países desarrollados pudieran exportar sus tecnologías más modernas a los países en desarrollo para saltar etapas y evitar la reproducción de senderos tecnológicos ya obsoletos.

En simultáneo, la cuestión del financiamiento también era objeto de debate, pues en ese entonces ya era evidente que para desplegar acciones de mitigación y adaptación en los países en desarrollo serían necesarios recursos financieros de magnitud. Las discusiones abordaban cómo debían ser financiadas esas acciones, de qué manera se generarían los recursos necesarios y con qué criterios se asignarían entre diversos usos, países o regiones. Parecía existir, ya en esa época, cierto consenso acerca de que los países desarrollados no sólo deberían liderar las acciones de mitigación sino también proveer la asistencia financiera necesaria para la acción en los países en desarrollo.

El asunto se imbricaba fuertemente con las cuestiones relativas a la cooperación para el desarrollo. En particular con el cumplimiento de las promesas voluntarias formuladas por los países desarrollados de aportar como asistencia oficial al desarrollo (AOD) el equivalente a un porcentaje de su Producto Interno Bruto (0.7% del PIB), y la provisión de recursos nuevos y adicionales. Por ejemplo, un documento de la ex Comunidad Europea de 1990 se refiere a la noción de recursos “nuevos y adicionales”,⁴ mientras que en la reunión del Movimiento de Países No Alineados de 1990, Rajiv Gandhi propuso la creación de un fondo para la protección del planeta al que contribuirían todos los países, a excepción de los menos desarrollados.

⁴ Action for a Common Future: Report of the Economic Commission for Europe on the Bergen Conference, UN Doc. A/CONF.151/PC/10 (1990).

El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) ya explicaba en su reporte sobre estrategias de respuesta⁵ que, tanto los países industrializados como los países en desarrollo consideraban que los recursos financieros para la acción climática deberían ser nuevos y distintos de la AOD. Un número de países industrializados aceptaban esta asunción al indicar que no podían aportar, “por el momento”, recursos adicionales que fueran significativos.

Algunas de las controversias entre países en desarrollo y desarrollados sobre la importante cuestión de los medios de implementación ya se encontraban polarizadas desde los inicios de las negociaciones climáticas. De hecho, el IPCC ya observaba que “algunas delegaciones expresaron serias dificultades con las propuestas para la dedicación previa de recursos”, a través de la asignación directa de ingresos provenientes de impuestos, cánones, o honorarios sobre las emisiones de GEI, pero acordaron que “éstos deberían ser estudiados entre las opciones futuras.”⁶

En las sesiones de febrero de 1991 del Comité de Negociación Intergubernamental (INC, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas, creado para la negociación de un tratado sobre cambio climático y para promover su entrada en vigor, se establecieron dos grupos de trabajo: uno sobre compromisos para reducir emisiones y el otro sobre implementación. Allí se discutió si se debería incluir un texto sobre fondos “nuevos y adicionales” para financiar la implementación que realizarían los países en desarrollo.⁷

El establecimiento de un mecanismo financiero fue una de las cuestiones más contenciosas en las negociaciones conducentes a la adopción de la CMNUCC. Los países en desarrollo apoyaban la idea de establecer un nuevo fondo, mientras los países desarrollados pretendían utilizar el Fondo Mundial para el Medio Ambiental (GEF, por su siglas en inglés), establecido en 1991 como un proyecto conjunto del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asimismo, los países en desarrollo, liderados por India, también procuraban incluir un compromiso por el cual los países desarrollados facilitasen recursos financieros “nuevos y adicionales” para apoyar a los países en desarrollo a implementar la CMNUCC, es decir, recursos adicionales a los flujos de AOD.

La forma en que la CMNUCC definió estas diferencias fue a través del establecimiento de los principios que adoptó, en especial, el de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Con base en este principio, se acordó el establecimiento de obligaciones claras para los países desarrollados que incluían las de proveer financiamiento a los países en desarrollo, aunque no se expresara sobre los volúmenes de financiamiento a proveer.

Más tarde, en 1997, con la adopción del Protocolo de Kioto, se incorporó como medio adicional de provisión de flujos financieros para las acciones climáticas una opción conceptual diferente, los mercados de carbono. Los mercados de carbono buscan lograr la reducción de emisiones con el menor costo para el sistema productivo en su conjunto, fundamentado en la base de que las reducciones de emisiones contribuyen al problema climático independientemente del lugar donde sean realizadas.

5 Intergovernmental Panel on Climate Change, 1990. The IPCC Response Strategy. Página 254 Response Strategies Working Group (RSWG). Working Group III. First Assessment Report. World Meteorological Organization/United Nations Environment Program.

6 Intergovernmental Panel on Climate Change, 1990. The IPCC Response Strategy. Página 253 Response Strategies Working Group (RSWG). Working Group III. First Assessment Report. World Meteorological Organization/United Nations Environment Program.

7 Gupta, J., 2014. The History of Global Climate Governance. Cambridge University Press.

En el marco del Protocolo, sólo los países desarrollados asumieron objetivos concretos de reducción de emisiones. Se acordó que los permisos de realizar emisiones no utilizados por éstos o las emisiones reducidas en un lugar podrían ser vendidos o traspasados a un país que necesitase realizar más emisiones de las que permitía su objetivo en el Protocolo. Así, podría decirse que estos permisos para emitir o comúnmente denominados créditos de emisiones de carbono- ya que el dióxido de carbono es el principal GEI, emergieron como una nueva “mercancía” de comercio.

Además de la posibilidad de crear directamente flujos de financiamiento a través del traspaso de créditos por reducciones de emisiones entre países desarrollados, también se crearon mecanismos específicamente destinados a facilitar el flujo de financiamiento hacia los países en desarrollo, incluyendo los países de la región. Los países desarrollados podían, en el marco del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) (Protocolo de Kioto, Artículo 12) financiar proyectos de mitigación en países en desarrollo y luego utilizar las emisiones reducidas para el cumplimiento de sus propios objetivos de reducción en el Protocolo. Éstos flujos de financiamiento, sin embargo, se basaban en la realización de proyectos individuales e involucran gran complejidad y costes de elaboración y aprobación. Por estas y otras razones, ni el MDL en particular, ni los mercados de carbono en general, han conseguido hasta el momento la escala y la extensión que hacía falta lograr.

Más recientemente, en un contexto de agudas restricciones presupuestarias y fiscales en los países desarrollados a partir del 2008-2009, la discusión por los medios de implementación se transformó en una fuerte divisoria entre los grupos de negociación, determinando fuertemente el avance de las negociaciones hacia un nuevo acuerdo climático. Estas diferencias revivieron las disputas de los comienzos de las negociaciones climáticas, sobretudo a la luz del inveterado incumplimiento de las promesas en materia de AOD, con unas pocas excepciones.

La consideración de los aspectos de financiamiento y medios de implementación han estado en el centro de las negociaciones climáticas desde los albores del régimen climático internacional. Sin embargo, recién en los últimos años el establecimiento de objetivos concretos de financiamiento y cual habría de ser su magnitud han ocupado el centro del debate.

Específicamente, las decisiones de la COP han incorporado cantidades y objetivos de financiamiento concretos por vez primera en 2009, cuando los países desarrollados se comprometieron a un objetivo global anual de financiamiento para el cambio climático para el 2020⁸. Podría decirse que esta decisión tiene relación con las dificultades de asignar internacionalmente la distribución de los esfuerzos de mitigación entre los países. En la negociación de tal distribución los países desarrollados posiblemente esperaban que, a través de la provisión de números más concretos en materia de financiamiento, se alentaría a los países en desarrollo a asumir más responsabilidades en lo que concierne a acciones de mitigación y, a la vez, postergar la adopción de nuevas responsabilidades de mitigación hasta lograr encontrar un nuevo esquema de responsabilidades más universal que el establecido por el Protocolo de Kioto⁹.

8 Acuerdo de Copenhague. Decisión 2/CP.15, párrafo 8. Los países desarrollados se comprometieron a un financiamiento de arranque temprano para el período 2010-2012, así como a un objetivo de movilizar conjuntamente 100 billones de dólares por año para el 2020 para atender las necesidades de los países en desarrollo. Este fondo provendría de una gran variedad de fuentes.

9 Adoptado en el marco de la CMNUCC en 1997 y en vigor desde 2005.

En los últimos años el debate ha virado en torno a un mayor entendimiento sobre la brecha existente entre el financiamiento climático disponible y las crecientes necesidades de recursos de los países en desarrollo. En particular, en un escenario de acción insuficiente que conduciría a un aumento de la temperatura relevante y el correspondiente incremento en las necesidades de adaptación que deberán afrontar.

Estas referencias pretenden destacar las dificultades persistentes en disminuir la divisoria en materia de medios de implementación que han caracterizado las posiciones entre países en desarrollo y desarrollados. Éstas han constituido, indudablemente, uno de los mayores obstáculos para el logro de avances más rápidos en la consolidación del régimen climático global.

2.2 El AP y los Medios de Implementación.

Contando con 17 ratificaciones que representan el 0.04% de las emisiones globales,¹⁰ el AP no ha entrado aún en vigor.¹¹ Sin embargo, con anterioridad a la reunión de la COP 21 de París, los países presentaron sus Contribuciones Previstas Nacionales, conteniendo las indicaciones de las contribuciones que esperan presentar. En la actualidad, un total de 162 CDN, representando a 189 países, fueron comunicadas a la Secretaría de la Convención.

Un aspecto destacable es que, en materia de mitigación, existe una importante “brecha” entre las emisiones globales compatibles con la meta de mantener la temperatura promedio por debajo de 2°C y las emisiones globales resultantes si se lograra la efectiva implementación de las CDN comunicadas a la fecha. La potencial “brecha de emisiones” en 2025 y en 2030 es significativa, habiéndose estimado que conducirían a un aumento en la temperatura entre 2.7°C,¹² y 3.5°C.¹³



10 Fuente: Secretaría de la CMNUCC. Ver en: http://unfccc.int/Paris_agreement/items/9444.php.

11 Puesto que se requieren al menos 55 instrumentos de adhesión representando al menos 55% de las emisiones globales.

12 Cálculo estimado por Climate Action Tracker. Ver en: www.climateactiontracker.org.

13 Cálculo estimado por Climate Interactive. Ver en: www.climateinteractive.org.

Con el objetivo de hacer frente a este desfase, el AP establece que los esfuerzos de mitigación deben ser progresivos e incrementales a lo largo del tiempo, considerando la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo (Artículo 3 y 4.9). Se incorpora la obligatoriedad de revisar la ambición de las CDN cada 5 años (Artículo 4). Además, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el AP (CMA) hará periódicamente un balance de la aplicación del Acuerdo para determinar el avance colectivo en el cumplimiento de su propósito y de sus objetivos a largo plazo y ponderar el efecto total de las CDN (Artículo 14.1).

La dificultad de distribuir los esfuerzos de mitigación entre los países explica por qué el AP se basa en una construcción política compleja. Al respecto, es destacable el tratamiento innovador que el AP hace de los principios de la Convención. Por ejemplo, tanto los países en desarrollo como los desarrollados deben comunicar sus CDN. Además, el AP integra en su aplicación el principio de que las responsabilidades climáticas son comunes pero diferenciadas y, al mismo tiempo, reconoce que esto también debe estar informado por “las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” (Preámbulo y Artículo 2.2). Esta adición podría argüirse que es un intento de quebrar el anterior esquema binómico de división entre países desarrollados y en desarrollo, en el cual sólo los primeros tienen objetivos a seguir. Sin embargo, diversas disposiciones en el Acuerdo aún mantienen distinciones entre ambos, notablemente las disposiciones sobre la facilitación de medios de implementación para las acciones climáticas entre ellos. Así, por ejemplo, el Acuerdo establece que “las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la CMNUCC” (Artículo 9.1).

El AP, además, enfatiza que los mecanismos para facilitar el cumplimiento y promover la eficiencia reposan fuertemente en la transferencia de recursos financieros, la asistencia técnica y el fomento de capacidades, así como en el impulso a la transferencia de tecnología.

En concreto, para su futura implementación, el AP se apoya principalmente en los mecanismos y órganos ya existentes en el ámbito de la CMNUCC. Dichas instituciones relevantes incluyen el Fondo Verde para el Clima (GCF, por su siglas en inglés), el GEF y el Fondo de Adaptación (bajo el Protocolo de Kioto); algunos comités, tales como el Comité Permanente de Financiación (SCF) y el Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC); los programas, como el Programa Estratégico de Poznan sobre Transferencia de Tecnología; y, además, redes y foros, como el Centro y Red de Tecnología del Clima (CTCN) y el Foro de Durban sobre Fortalecimiento de Capacidades. Además, cada uno de los órganos subsidiarios de negociación bajo la CMNUCC, como el Órgano Subsidiario de Ejecución y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, tienen un papel a desempeñar u orientaciones a proveer para apoyar el financiamiento a escala, la transferencia de tecnología y las actividades de fomento de capacidades.

En rigor, probablemente, la principal innovación del AP reside en las modalidades de apoyo a la implementación y, en particular, en lo que concierne a su marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo (Artículo 13). Este marco de gobernanza ambiental global, representa la materialización del abordaje, conforme el cual los objetivos de mitigación y adaptación son establecidos domésticamente, mientras la Medición, la Notificación y la Revisión (MRV, por sus siglas en inglés) hacen parte de un sistema global de información sobre los avances en la implementación de la CMNUCC. El sistema de

MRV incorporaría una coordinación internacional más sistemática orientada a mejorar la transparencia de las acciones realizadas por los países y, por primera vez, promete incorporar en este sistema la provisión de medios de implementación y financiamiento. No obstante, los requisitos de reporte deberán ser definidos en las negociaciones en los años venideros.

2.3 El AP y la Implementación Nacional.

La transformación de economías carbono intensivas hacia senderos de desarrollo bajo en emisiones requiere de vastas inversiones a nivel doméstico y, de forma agregada, a escala global. En respuesta a esta necesidad de transformación, el sector financiero global está comenzando a reestructurar algunos de sus procedimientos operativos, esto en un contexto de regulaciones más rigurosas para atender los efectos de la reciente crisis económica.

Según las estimaciones de Stern y Calderón (2015), las necesidades de financiamiento para inversiones en la entera infraestructura global hasta 2030 suman unos US \$89 billones que se incrementarían en aproximadamente un 5 por ciento para una trayectoria alternativa de bajo carbono. Las inversiones estimadas varían por sector y, en algunos casos, como en el de la energía, la transformación genera beneficios netos estimados en unos US\$1.8 billones. Como contrapartida, se produce una destrucción de activos que puede ser significativa en algunos sectores específicos, en particular, en los vinculados a la producción y utilización de combustibles fósiles.

Estos datos explican, en alguna medida, por qué los procesos políticos orientados a la transformación profunda de las economías nacionales enfrentan dificultades. Además de la renuencia al cambio en los sectores carbono-intensivos, se vuelve necesario tomar decisiones cuyos costes se perciben a corto plazo y sus beneficios sólo se visualizan en el mediano-largo plazo o, incluso, en el caso de las medidas de adaptación, las medidas eficaces no se visualizarán. Este último factor disminuye notoriamente la voluntad política de los decisores para tomar medidas que, eventualmente, pueden amenazar la popularidad y la conservación del poder político en el corto-mediano plazo.

Resulta necesario utilizar instrumentos financieros innovadores que permitan diferir a futuro parte de los costos de la acción climática, momento en que los resultados de los esfuerzos se harán más evidentes como, por ejemplo, los beneficios de mediano y largo plazo de las inversiones realizadas en energías renovables no convencionales y en eficiencia energética.

En esta tarea de provisión de medios de implementación se espera que la acción de los actores no estatales, incluyendo el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad epistémica, y otros actores sub-nacionales, como las ciudades, acompañen e incluso lo estimulen y hasta reclamen más ambición en la acción de los estados nacionales.

Debe destacarse que la introducción de instrumentos financieros innovadores, la ampliación del financiamiento climático y su expansión hasta el nivel de las necesidades financieras para la acción climática en los países en desarrollo, requieren de sistemas de monitoreo, notificación y verificación (MRV) muy robustos y transparentes. Estos sistemas deberían idealmente basarse en información que permita inferir los efectos de la acción climática, reduciendo así los altos costes de transacción de, por ejemplo, demostrar la condición adicional que la implementación de cada proyecto genera para la reducción de emisiones.

2.4 Financiamiento

Aunque las discusiones sobre el financiamiento climático tienen una ya larga e intensa historia en la negociación internacional, los últimos años han registrado un aumento constante del interés en esta cuestión.

Las negociaciones sobre financiamiento han sido especialmente complejas en las sesiones realizadas para un nuevo acuerdo climático global. En particular, hubo visiones diversas respecto a cómo reflejar la relevancia de los medios de implementación, así como el posible establecimiento de un objetivo global. Los países menos adelantados y aquellos particularmente vulnerables, por una parte, requerían certezas sobre futuros flujos de financiamiento que, sostenían, debían incluirse en el Acuerdo y actualizarse a futuro en el cuerpo del mismo Acuerdo. Por otra parte, en un contexto de restricciones económicas a nivel global, los países desarrollados eran renuentes a reflejar objetivos específicos de financiamiento nuevos en el Acuerdo. Asimismo, querían que las economías emergentes acompañasen los esfuerzos de financiación.

Es por ello que, al iniciarse la COP 21, se esperaba que el financiamiento tuviera un papel decisivo en el logro del AP, aunque eventualmente éste no ha tenido una mayor visualización en el texto del Acuerdo. A pesar de ello, un examen detallado del texto permite descubrir el balance delicado que sostiene los consensos alcanzados.

Así es que el AP no sólo requiere a los países desarrollados que provean medios de implementación y apoyo a los países en desarrollo, sino que también señala que el financiamiento “debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores.” (Art.9.3) Sin embargo, ese llamado está definido por el uso de la forma “deberían” que no denota obligación alguna. **A primera vista, el texto del Acuerdo parece no avanzar más que las obligaciones ya existentes en la materia en el marco de la CMNUCC.** Además, otras Partes, por ejemplo, los países en desarrollo mas afluentes, son también invitados a proveer apoyo financiero, aunque se aclara que este apoyo es de naturaleza “voluntaria” (Artículo 9.2).

En cuanto al establecimiento de un objetivo global para financiamiento, la Decisión 1/CP.21 dispone que “antes de 2025, la CMA establecerá un nuevo objetivo colectivo cuantificado que será como mínimo de 100.000 millones de dólares anuales.” Es decir, establece un piso mínimo de financiación de al menos el monto que había sido ya reconocido por la COP en Copenhague. (Decisión 1/CP.21, párrafo 54). Así, el Acuerdo no incluye compromisos de nuevos aportes financieros, tal vez con el objetivo de facilitar el consenso y la participación universal.

Se prevé “elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de GEI” (Artículo 2.1.c).

Asimismo, se emite una señal poderosa a los gobiernos, las instituciones financieras públicas y privadas y, en general, a los agentes económicos para revisar los criterios que sustentan la toma de decisiones de inversión, sea pública o privada. En concreto, el Acuerdo encuadra explícitamente las obligaciones de los países en materia climática e incluye para eso tres elementos claves:

- Metas colectivas de financiamiento. Se indica la necesidad de expandir el apoyo financiero para asegurar la transición hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima. Además, como se mencionó, la COP podrá establecer en el futuro metas de contribuciones financieras para las Partes, en particular para los países desarrollados.

- Seguimiento de la provisión del financiamiento público. Puesto que el financiamiento público tiene un rol crítico, en especial en las acciones destinadas a la mejora de la resiliencia y la adaptación, y también para movilizar recursos de otras fuentes, el Acuerdo establece que “en el suministro de un mayor nivel de recursos financieros se debería buscar un equilibrio entre la adaptación y la mitigación” (Artículo 9.4) y que “las Partes que son países desarrollados deberán comunicar bienalmente... los niveles proyectados de recursos financieros públicos que se suministrarán a las Partes que son países en desarrollo, cuando se conozcan” (Artículo 9.5), tendiendo a asegurar, de esta manera una mayor predictibilidad de los recursos financieros que se hagan disponibles.
- Arreglos institucionales. El GCF y el GEF, que son las entidades encargadas del funcionamiento del Mecanismo Financiero de la Convención, servirán también como mecanismo financiero del Acuerdo.

Asimismo, la COP 21 ha reconocido la importancia que revisten los recursos financieros adecuados y previsibles, incluidos los pagos basados en resultados, para la aplicación de REDD+. El marco de REDD+ ha generado expectativas de fondos sin precedentes para la acción climática en los bosques, así como la incorporación de un gran número de actores e iniciativas que se encuentran proveyendo fondos para la implementación de actividades.¹⁴



¹⁴ Recio, E. (2013).

En América Latina y el Caribe existen altos índices de deforestación, así como también es relevante asegurar la seguridad alimentaria y la necesidad de la producción para la exportación de bienes agrícolas. En este sentido, REDD+ ha sido visto como una forma relevante de contribuir a la mitigación, a la vez que brinda la posibilidad de restaurar ecosistemas y mejorar la adaptación de los países. La implementación de REDD+ en la región ha atraído el interés de diversos países que se encuentran realizando actividades preparatorias para la implementación.

En este sentido, REDD+ se ha propuesto en diferentes posibles modalidades. Una de tales modalidades implica la realización de pagos compensatorios por resultados obtenidos en forma de reducciones de emisiones. Este enfoque ha sido valorado no sólo en relación a su aplicación en el marco de REDD+, si no también para otras cuestiones relativas al impulso a la mitigación, debido a que permite mostrar a los contribuyentes, en un contexto de restricciones, que las transferencias realizadas tienen como contraparte una acción efectiva y resultados mensurables.

Desde la perspectiva del financiamiento, REDD+ también implica una novedad en comparación a existentes mecanismos de apoyo a actividades de forestación y reforestación en el marco del MDL del Protocolo de Kioto. Mientras que el MDL era basado en actividades de proyecto, REDD+ implica el desarrollo de un marco nacional para la implementación de un mecanismo de escala nacional, notablemente centralizado en el gobierno nacional. Esto implica que será el gobierno nacional el vínculo con el régimen climático internacional y que será posiblemente el administrador de los fondos que se reciban de estas actividades en el futuro.

Por lo demás, se perfila un contexto en el que se registran numerosas iniciativas para expandir la magnitud y alcance del financiamiento, que tienen diverso origen pero están casi unánimemente impelidas por la convicción que el riesgo que el cambio climático representa no puede ser menospreciado y que la urgencia de ejecutar las acciones climáticas hace diferencia en términos de costo y eficiencia, pero sobre todo en relación con los impactos sociales y ambientales de la inacción.

2.5 Desarrollo y Transferencia de Tecnología

La CMNUCC ha enfatizado el rol de la transferencia de tecnología (Artículo 4) y, posteriormente, el Protocolo de Kioto también promovió el desarrollo y la transferencia de tecnología (Artículo 10). El Mecanismo Tecnológico es un mecanismo paraguas establecido en 2010 por una Decisión de la COP. (Decisión 1/CP.16, párrafo 113 y subsiguientes) y comprende dos instituciones: el Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC, por sus siglas en inglés) y el Centro y Red de Tecnologías del Clima (CTCN, por sus siglas en inglés). Su objetivo es apoyar las medidas de mitigación y adaptación a fin de lograr la aplicación plena de la Convención, determinar nacionalmente las necesidades de tecnología, con base en las circunstancias y prioridades nacionales y acelerar la acción consistente con obligaciones internacionales, en las distintas etapas del ciclo tecnológico, incluyendo el desarrollo y la transferencia de tecnología para apoyar la labor relativa a la mitigación y la adaptación.

El TEC es el brazo político del Mecanismo y provee recomendaciones para mejorar los esfuerzos en materia de tecnología de los países. El CTCN es el brazo de implementación, brinda asistencia técnica solicitada por los países en desarrollo, crea acceso al conocimiento sobre tecnologías climáticas, y promueve colaboración entre actores relevantes.

El AP destaca, en primer lugar, “una visión a largo plazo que reconoce la importancia de hacer plenamente efectivos el desarrollo y la transferencia de tecnología para mejorar la resiliencia al cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero”(Artículo 10.1)

El Mecanismo Tecnológico queda asentado por vez primera en un tratado internacional legalmente vinculante. Además, se intentan reforzar los canales de vinculación entre el Acuerdo y el Mecanismo.¹⁵

En el Acuerdo se establece un nuevo Marco Tecnológico que impartirá orientación general al Mecanismo Tecnológico en su labor de promover y facilitar el fortalecimiento del desarrollo y la transferencia de tecnología a fin de respaldar la aplicación del Acuerdo. (Artículo 10.4) En los próximos años, los países deberán definir los detalles del marco orientador.

Ese marco debería facilitar, también, la realización y actualización de evaluaciones de las necesidades de tecnología (TNAs, por sus siglas en inglés) en los países en desarrollo, y una mejor puesta en práctica de sus resultados, en particular de los planes de acción tecnológica y de la preparación de proyectos financiables.

En esta materia, una preocupación por muchos años de los países en desarrollo ha sido establecer la necesaria vinculación entre tecnología y financiamiento. El Acuerdo ha logrado reflejar dicha vinculación al reconocer que es indispensable posibilitar, alentar y acelerar la innovación no solamente mediante el apoyo a través del Mecanismo Tecnológico, sino también específicamente con medios financieros. (Artículo 10.5)

Otro debate de larga data en relación a la transferencia de tecnología se relaciona con los derechos de propiedad intelectual sobre los desarrollos tecnológicos y cómo esto dificulta la transferencia de tecnología amigable con el clima. Aunque este debate se ha mantenido por largo tiempo, no era esperable que el AP lograra alterar sustancialmente las posiciones divididas entre países en desarrollo y países desarrollados en torno a este asunto. No obstante, la COP en París ha incorporado, por primera vez, en la Decisión que acompaña a la adopción del Acuerdo, una indicación como parte de la misión del nuevo marco tecnológico que éste debe facilitar “la creación de entornos más propicios para el desarrollo y la transferencia de tecnologías idóneas desde los puntos de vista social y ambiental y la adopción de medidas para superar los obstáculos al desarrollo y la transferencia de esas tecnologías”(Decisión 1/CP.21, párrafo 68.d).

En última instancia, para alcanzar el objetivo último de la CMNUCC y del AP, las tecnologías de bajo carbono que ya existen y aquellas que sean desarrolladas a través de la introducción de futuras innovaciones deberán ser desplegadas a escala global. En consecuencia, uno de los principales desafíos es lograr el más apropiado balance entre el respeto a los derechos de propiedad intelectual, que permiten estimular la inversión en investigación y desarrollo, y la eventual necesidad de aplicar esas tecnologías innovadoras en países que puedan tener unos marcos legales no suficientemente robustos.

El AP no acabaría de resolver este complejo desafío, pero crea condiciones para que las Partes cooperen mas coordinadamente en esta materia y lo hagan con el objeto de promover la transferencia

15 El texto de la Decisión que acompaña la adopción del Acuerdo decide fortalecer el Mecanismo Tecnológico y además que sus instituciones (el TEC y el CTCN) habrán de reportar a la CMA, por medio de los órganos subsidiarios y evaluar periódicamente la eficacia e idoneidad del apoyo prestado al Mecanismo Tecnológico en su labor de respaldo a la aplicación del AP. También se le encomienda al Órgano Subsidiario de Ejecución que comience a definir el alcance y las modalidades de la evaluación periódica, comenzando en su próxima sesión. (Decisión 1/CP.21, párrafo 67, 69 y 70)-.

de tecnología en combinación con actividades de fortalecimiento de capacidades. Así se urge a las Partes a compartir tecnologías y proveer asistencia para el fortalecimiento de capacidades.

2.6 Fomento de las capacidades

El fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo ha sido considerado también un elemento primordial en el Acuerdo (Artículo 11).

El fomento de las capacidades tiene en realidad un propósito dual: por una parte, efectivamente está dirigido a reforzar las capacidades para la acción climática de los países en desarrollo de manera general; por la otra, el fortalecimiento de capacidades constituye en la práctica un requisito para hacer posible una adecuada implementación de las acciones de mitigación y permitir una apropiada contabilidad y reporte de las acciones que se implementen.

Si bien el fomento de las capacidades era destacado en la negociación como un elemento esencial, en particular para los países menos desarrollados, la cuestión no había sido completamente atendida en el régimen internacional de cambio climático.

A pesar de ello, en los últimos años, se registró un avance más consistente, en parte debido a la creación del Foro de Durban sobre Construcción de Capacidades, que se registró en el 2011, un espacio que involucró la participación de múltiples interesados, permitía compartir ideas y lecciones aprendidas.

El Acuerdo indica que “el fomento de la capacidad [...] debería mejorar la capacidad y las competencias de las Partes que son países en desarrollo, en particular de los que tienen menos capacidad [...] para llevar a cabo una acción eficaz frente al cambio climático, [...] aplicar medidas de adaptación y mitigación, y debería facilitar el desarrollo, la difusión y el despliegue de tecnología, el acceso a financiación para el clima, los aspectos pertinentes de la educación, formación y sensibilización del público y la comunicación de información de forma transparente, oportuna y exacta.” (Artículo 11.1)

Pese a la relevancia del fomento de capacidades que crea el AP, una decisión sobre los arreglos institucionales necesarios para impulsar estas actividades se difiere hasta la entrada en vigor del mismo (Artículo 11.5)

A pesar de ello, para el período anterior a la entrada en vigencia del acuerdo, se ha previsto la creación del Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad con el propósito de “hacer frente a las carencias y necesidades, ya existentes y nuevas, que se detecten en la aplicación de las medidas de fomento de la capacidad en las Partes que son países en desarrollo.” (Decisión 1/CP.21, párrafo 72). El Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad tendrá, entre otras, la tarea de administrar un plan de trabajo para el período 2016-2020 orientado a racionalizar las operaciones de fortalecimiento de capacidades mediante la identificación de brechas y la eliminación de inconsistencias y redundancias (Decisión 1/CP.21, párrafos 72 y 74).

Al describir los objetivos del mencionado plan de trabajo la Decisión incluye el de estudiar las formas de aumentar las sinergias mediante la cooperación y de evitar la duplicación entre los órganos establecidos en el marco de la CMNUCC que realizan actividades de fomento de la capacidad, por ejemplo, colaborando

con otras instituciones. Resulta claro que hay una preocupación de las Partes por aumentar la eficacia de las acciones destinadas al fomento de la capacidad así como por la necesidad de evitar duplicaciones, asegurar la eficiencia en estos procesos y mejorar la coordinación entre las múltiples iniciativas en curso.

Cada año, el Comité hará foco en un tópico especial, y realizará sesiones anuales para atender esos temas. Al Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI) le ha sido encomendada la tarea de desarrollar términos de referencia para este nuevo órgano, que deberán ser aprobados durante la COP 22 a celebrarse a fin del año 2016.

Las Partes pues deberían cooperar para construir capacidades de los países en desarrollo para llevar adelante acciones de adaptación, desarrollar y sobre todo aplicar tecnologías, acceder al financiamiento climático, la educación y la información para poder atender eficazmente los impactos del cambio climático.

Los procesos de fortalecimiento de capacidades deben estar en condiciones de responder a las necesidades nacionales, con el propósito de lograr que los países puedan asumir plenamente la conducción de estos procesos limitando al asistencia a cuestiones técnicas específicas y a la provisión de recursos financieros que las propias Partes deberán estar en condiciones de estimar, administrar y dar cuenta de su uso.

3 Las implicancias del AP en relación con los medios de implementación

3.1 Un análisis preliminar

La etapa de implementación del AP presenta nuevos, en algún sentido casi inéditos, desafíos para los países de América Latina y el Caribe. Entre ellos, en el plano nacional, resolver los retos relacionados con la implementación de las CDN en forma consistente con las orientaciones de las estrategias nacionales de cara al futuro.

Para lograr ese cometido será preciso poner en vigor las políticas públicas necesarias para impulsar la acción climática de la manera más eficiente posible, adoptar decisiones sobre asignación de recursos a diferentes niveles, decidir acerca de los criterios para la determinación de prioridades en materia de acción climática, revisar y reformar, según sea necesario, las estructuras de incentivos vigentes y también, entre otras cuestiones, explorar, evaluar y adoptar un menú de instrumentos de política que puedan ponerse en vigor para concebir, organizar, estimular y monitorear la acción climática.

Debe admitirse, sin embargo, que el contexto para el despliegue de las CDN pueda ser relativamente adverso, aun cuando también las CDN puedan representar la creación de oportunidades valiosas para la transformación.

Por una parte, el tiempo para la acción se hace cada vez más escaso, sea en materia de dar respuestas al cambio climático, de plantear un combate contra la pobreza y la desigualdad o de la adopción de senderos de sostenibilidad, de manera que una de las condiciones de la implementación sea precisamente la urgencia en su concreción, incluso por razones económicas, pues la dilación de la acción implicará mayores costos económicos y también tensiones políticas en la transición.

Esta claro, además, que estos retos no pueden enfrentarse de manera independiente, pues están intrínsecamente interrelacionados de diversos modos. No obstante, es de esperar que la acción climática desencadene múltiples beneficios de desarrollo, al hacer que sea más posible (a diferencia de lo que acontece hoy en día) alinear el vigoroso crecimiento de corto plazo característico de la región de América Latina y el Caribe con las metas de desarrollo sostenible de largo término.

En otro estudio¹⁶ de esta serie hemos reafirmado que las imprescindibles transformaciones que debe desencadenar la acción climática constituyen en América Latina y el Caribe una parte sustantiva del cambio estructural (o incluso coinciden plenamente con el) que se requiere para hacer frente y reestructurar los estilos de desarrollo prevalecientes en la región. Estos parecen ser de baja sostenibilidad ambiental.

¹⁶ Ver en esta misma serie de documentos: El AP y sus Implicancias para América Latina y el Caribe, 2016. FTDT. Euroclima y PNUMA.

Esas debilidades, siguiendo a CEPAL, están asociadas a las estructuras de producción predominantes en América Latina, al tipo de infraestructura instalada y su reproducción continua -siguiendo las prioridades del *business as usual*-, al paradigma prevalente de baja intensidad en la innovación tecnológica, con frecuencia a la estructura vigente de incentivos y de subsidios, así como a la matriz predominante de consumo público y privado de bienes.

Los rasgos mencionados, operando de manera combinada, conducen, con pocas excepciones en la región, a un sendero de crecimiento de baja sostenibilidad ambiental y de débil sostenibilidad estructural. De manera que el reclamado cambio de paradigma en la acción con origen en la cuestión climática,¹⁷ converge con la necesidad de reforzar o asegurar la sostenibilidad del desarrollo, para lo cual resulta imprescindible en muchos casos introducir procesos de cambio estructural, complejos, políticamente y técnicamente exigentes, pero imprescindibles para garantizar la gobernanza a largo plazo en los países de la región.

Además, la implementación de las CDN presentadas deberá contrarrestar -con vigor, persistencia y voluntad política- las inconsistencias en las políticas nacionales, que suelen radicar en la tensión entre los objetivos y necesidades del crecimiento económico -crear empleo, expandir las exportaciones, asegurar el aumento del producto, promover inversiones, incrementar la recaudación impositiva, atender los desequilibrios externos, entre otros- y los objetivos de la política climática. Incluso el conflicto entre objetivos de políticas se extiende muy claramente a la entera política ambiental, cuyos objetivos parecen con frecuencia quedar subordinados a prioridades de crecimiento económico, muchas veces en un marco de políticas pro-cíclicas.

El desarrollo de las acciones que permitan materializar las reducciones de emisiones previstas en las CDN, a la vez que a mejorar las capacidades de adaptación y la resiliencia en los países de la región, impone considerables desafíos de planificación y de coordinación en la ejecución en los próximos años.

Esos desafíos se manifestarán tanto en el ámbito de los sectores productivos como de la propia economía nacional, así como en la dimensión política, institucional, en el ámbito de la planificación, y en el de desarrollo de programas y proyectos, y también, en el de acceso a recursos financieros, de administración de esos recursos y de reporte de su efectiva aplicación.

Ha sido sugerido por diferentes autores que la implementación y el ulterior cumplimiento del AP pueden ser efectivamente alcanzados si las acciones que se llevan adelante se asientan al menos sobre cinco pilares singulares, aunque intrínsecamente relacionados: i. voluntad política y efectiva gobernanza; ii. el diseño y la implementación de estrategias de largo plazo para la mitigación; iii. la utilización de una planificación integrada para la adaptación; iv. arreglos institucionales coordinados para el acceso y la administración del financiamiento climático; y v. rigurosos, sistemáticos y transparentes abordajes para el monitoreo, notificación y verificación (MRV, por sus siglas en inglés) de las acciones emprendidas así como del apoyo recibido.

Por cierto, los retos que se derivan del AP surgen de la necesidad de intensificar la acción climática, fundamentalmente, al comparar las necesidades para la implementación de las CDN con las capacidades

¹⁷ Expresado con deliberada precisión por ejemplo por los donantes de países desarrollados que financiaron y financian acciones de mitigación apropiadas a cada país, las NAMAS.

existentes para poner en marcha las acciones destinadas a su cumplimiento, ponderando los efectos económicos, sociales, políticos e institucionales que traerán aparejados.

Esos desafíos en más de un sentido no son estrictamente nuevos, ya que se retoman obligaciones para las Partes que emergían de la CMNUCC. Sin embargo, adquieren mayor fuerza porque ahora se ratifican en el contexto de un acuerdo internacional de naturaleza vinculante que obliga a todas las Partes respecto de ciertas cuestiones. Hay una agenda a largo plazo, requerimientos periódicos de información y se proponen nuevos mecanismos, para asegurar la transparencia de los esfuerzos que se lleven a cabo en el ámbito nacional, sea en la mitigación o en la adaptación al cambio climático.

Entre los medios de implementación ha destacado, por diversas razones, la cuestión de la financiación. A pesar de ello, dada la naturaleza de las profundas transformaciones a poner en marcha, el desarrollo y la transferencia de tecnología habrán de constituir también un vector clave del cambio estructural, en particular a la luz del retraso tecnológico y la necesidad de darle mayor densidad a los procesos de innovación tecnológica en la región.

En realidad, la importancia del financiamiento no resulta sólo de su relevancia como elemento que permite concesiones en la negociación misma, sino que se vincula esencialmente con su capacidad de apalancar en la práctica las acciones climáticas; esa aptitud es percibida cada vez con mayor fuerza como un instrumento crucial en el proceso de cambio estructural que es preciso poner en marcha sobre manera en el campo de la mitigación, mientras en la adaptación es necesario aun profundizar el conocimiento preciso y detallado de las necesidades de recursos financieros, así como tecnológicos y humanos.

El mayor conocimiento acerca del alcance de las transformaciones que hay que llevar a cabo para la consecución de senderos de sostenibilidad, economías bajas en carbono, y sociedades resilientes al cambio climático, ha acentuado la importancia del financiamiento como uno de los instrumentos centrales para asegurar la viabilidad política y macroeconómica de la acción climática de largo plazo.

Un número significativo de países en desarrollo no dispone de unos sistemas financieros suficientemente profundos para fundear al mismo tiempo, sin desequilibrios mayores, las actividades de inversión llevadas a cabo por el estado nacional, los desequilibrios fiscales, y el financiamiento del sector privado; una excesiva demanda de fondos del sector público, por ejemplo, para atender necesidades de inversión derivadas de la prevención de impactos del cambio climático podría provocar el desfinanciamiento privado o aumentar la tasa de interés hasta niveles indeseados.

En este sentido, el financiamiento climático internacional podría ayudar a evitar algunas de las tensiones posibles en los sistemas financieros nacionales derivadas de las necesidades adicionales de financiamiento, a la vez que permitiría el adecuado apalancamiento de inversiones adicionales. Esto haría posible movilizar diversos recursos nacionales, posibilitando la mezcla de tasas preferenciales y de mercado, la extensión del plazo de los reembolsos, la concesión de adecuados periodos de gracia, o la modificación significativa del perfil de riesgo-retorno de las inversiones mediante el uso de otros instrumentos financieros.

En términos generales, el financiamiento internacional facultaría la introducción necesaria de instrumentos financieros innovadores que están dirigidos a atender los rasgos particulares

de las nuevas inversiones a realizar, incluyendo en eficiencia energética, nuevas tecnologías para el aprovechamiento de los abundantes recursos renovables disponibles en la región, en agricultura climáticamente inteligente, entre otras.

Asimismo, sería posible también examinar la utilización de esos y otros instrumentos financieros para una sostenida y más eficaz acción para la adaptación. Comparativamente con los aspectos de la mitigación, la adaptación no se ha beneficiado, por ejemplo, de la intensa exploración de las posibilidades que tienen los instrumentos financieros existentes y de otros innovadores concebidos precisamente para impulsar cambios en los patrones de decisión en materia de inversiones.

No se trata aquí ya de impulsar cambios meramente incrementales, el desafío es mucho más elevado: los países tienen que orientarse hacia la des-carbonización plena, incluso por razones de conveniencia comparativa; si bien el esfuerzo debe desplegarse en un horizonte de décadas, los cambios deben empezar a configurarse ahora, pues de lo contrario se corre el riesgo de consolidar los sistemas carbono intensivos ya existentes en los núcleos principales de las actividades económicas contemporáneas.

Para evitar ese encapsulamiento en sistemas carbono intensivos, debe producirse un tránsito masivo al financiamiento climático, que significa, a escala global, pasar de miles de millones a millones de millones de dólares de inversión en nuevas tecnologías. Esta transformación requiere pues dos movimientos paralelos y drásticos. Por una parte una reforma profunda de la institucionalidad financiera, que haga posible saltos de ese orden de magnitud. Por la otra, un cambio tecnológico disruptivo, que permita el desplazamiento y la sustitución de las tecnologías y procesos establecidos (y en algunos casos osificados), por tecnologías nuevas y procesos innovadores de los que evolución histórica de los últimos doscientos cincuenta años da ejemplos relevantes.

Para que esos cambios estructurales puedan ocurrir deben producirse tres procesos interrelacionados: i. una reducción significativa de los costos de las nuevas tecnologías (es lo que ha venido sucediendo por ejemplo con las tecnologías para el aprovechamiento de las fuentes renovables); ii. aceptación gradual de las nuevas tecnologías por usuarios, productores, consumidores, inversores y financiadores; y iii. innovación en instrumentos financieros y de seguros para bajar drásticamente el riesgo de las inversiones en curso y futuras y permitir la adopción de las nuevas tecnologías.

Por otra parte, la participación universal en los esfuerzos de mitigación requiere el involucramiento de aquellos países que tienen menos capacidades en materia de recursos financieros para llevarlos a cabo y el alcance de las transformaciones necesarias incrementa la importancia del papel del financiamiento en las diferentes dimensiones de la materialización de la acción climática.

En el caso de América Latina y el Caribe, además, la financiación puede facilitar el despliegue de iniciativas y proyectos que ya se han puesto en práctica para proteger sus inmensos pero vulnerables recursos naturales y proteger a sus habitantes, que viven en su mayoría en asentamientos urbanos localizados a través del continente, pero en muchos casos expuestos a los efectos de eventos climáticos extremos. De modo que también la adaptación reclama recursos financieros abundantes y predecibles para poder intensificar la ejecución de los planes de adaptación, a medida que se aceleran los efectos adversos en sistemas claves de la región.

Nunca como antes, tal vez, el financiamiento ha sido tan imprescindible como catalizador de la acción, cuando esa acción es, al mismo tiempo, más urgente e inevitable. **Dicho de otra manera, el principal**

desafío para la consecución de unas economías bajas en carbono y sociedades resilientes al cambio climático parece ser hoy cómo administrar el costo de la transición, distribuyéndolo en el tiempo de manera que sus efectos sociales adversos sean minimizados y sus beneficios se perciban tan pronto como sea posible. Aunque en otro plano, subsisten dos cuestiones igualmente relevantes: cómo se distribuirán esos costos del financiamiento entre países desarrollados y en desarrollo, para lo cual el volumen del flujo de fondos de la financiación climática es un factor determinante; y cómo variará esa distribución de las cargas en el tiempo, al reconocer la dinámica de las transformaciones en el peso relativo de los países en la economía mundial.

Efectivamente, el papel central del financiamiento climático debe ser el de permitir por una parte empezar a percibir los beneficios de las innovaciones (ahorros de costos, mayor eficiencia, reducción de emisiones) y, por la otra distribuir en el tiempo y limitar el impacto para la sociedad de los mayores costos de reemplazar paulatinamente la infraestructura existente (entre otros, mayores costos de capital, pérdidas por sustitución anticipada, costos iniciales más elevados de las energías renovables y algunas tecnologías innovadoras (al menos por ahora) y costos asociados al bajo conocimiento de nuevos procesos y equipos).

Debe recordarse, no obstante, que no existe aún una definición unívoca acordada en el marco del régimen climático internacional lo que complica las discusiones sobre la magnitud de los fondos entregados y recibidos.

Así, según el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), el término “financiación climática” se aplica tanto a los recursos financieros utilizados para atender globalmente el cambio climático como a los flujos financieros canalizados hacia los países en desarrollo para asistirles en su lucha contra el cambio climático (IPCC, 2014).

De acuerdo con la Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC, la noción de financiamiento climático “se refiere a financiación local, nacional o transnacional, que puede obtenerse a partir de fuentes de financiación pública, privada o alternativa.”¹⁸

Ello denota que actualmente hay esfuerzos en torno a definir conceptual y metodológicamente una métrica de los flujos del financiamiento climático, que es esencial para poder ponderar los apoyos dados y recibidos. No obstante, una interpretación de la noción de lo que constituye el financiamiento permite por lo menos dos tipificaciones básicas: **en primer término la clasificación de la financiación climática como toda aquella que permite invertir en acciones destinadas a atender el cambio climático**, incluyendo el uso de recursos para la mitigación, adaptación, mejora de las capacidades, arreglos institucionales, investigación científica, entre otros destinos, independientemente del origen de los fondos. Esta primera interpretación es la que suele prevalecer cuando se hace el monitoreo de los flujos de fondos disponibles para la acción.

Una segunda interpretación, más restringida, es la que entiende la financiación climática como aquella que se desenvuelve exclusivamente en el ámbito de los mecanismos financieros de la Convención y bajo sus principios y modalidades de operación. En este entendimiento, el financiamiento climático es

¹⁸ Ver en: http://unfccc.int/focus/climate_finance/items/7001.php.

sólo un subconjunto del financiamiento total, uno que se desarrolla bajo sus propias reglas de operación y está destinado esencialmente a mejorar el cumplimiento de la CMNUCC.

A pesar de la multiplicidad de definiciones, desde una perspectiva axiológica, la financiación climática debería también poder contribuir al menos en parte a corregir los desequilibrios existentes entre regiones y grupos de países, atenuar las desigualdades que se encuentran en la base de las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo, en particular las relacionadas con las diferencias en los niveles de producto, ingresos, productividad y, en particular en el stock de capital, que derivan luego en brechas de calidad de vida, prosperidad, educación, oportunidades de empleo, acceso a la salud, la vivienda y la educación, y sistemas de seguridad social. En un mundo bajo los efectos del cambio climático, estas diferencias se suelen expresar, también, como una mayor vulnerabilidad individual y colectiva y una menor capacidad de adaptación para hacer frente a los impactos físicos y económicos del cambio climático.

En este sentido, se deberían apoyar los esfuerzos de mitigación de los países en desarrollo con flujos financieros adecuados, en línea con lo ya establecido por los principios de la CMNUCC, pero teniendo en cuenta los esfuerzos adicionales requeridos y el alcance de esos esfuerzos. Además, la financiación de la adaptación es el otro elemento de la geometría del equilibrio entre responsabilidad, capacidad y cooperación que el Acuerdo se propone lograr.

Finalmente, dada la naturaleza y los objetivos del desafío, un sistema de gobernanza financiera climática debería permitir incluir los mecanismos financieros y los marcos reglamentarios que deben operar más allá del régimen climático de la CMNUCC, a fin de catalizar la acción y de movilizar recursos a escala.

Si este fuera el caso, el reto mayor es cómo asegurarse que esos mecanismos tienen en cuenta el plexo de principios que gobierna el régimen climático de manera coherente con los criterios económicos que determinan las decisiones de los inversores.

3.2 Estado y Tendencias del Financiamiento Climático en la Región: una Aproximación

Aunque el AP represente esencialmente una fase nueva del desarrollo del régimen climático global, y por ende los efectos de su aplicación se harán sentir paulatinamente y a lo largo de décadas, una referencia sucinta a las tendencias de la financiación climática en América Latina y el Caribe y a su estado de situación actual puede contribuir a identificar los aspectos del funcionamiento del sistema sobre los que es preciso realizar mayores esfuerzos de fortalecimiento y aquellas áreas sobre las que es preciso trabajar en el plano nacional para asegurar una adecuada participación en el reparto de los recursos del sistema global.

Los estudios dedicados a la cuantificación de los flujos de financiamiento no son tan numerosos como haría sospechar la frecuencia referencia a la importancia de este asunto en las declaraciones de las autoridades gubernamentales y las presentaciones realizadas sobre la materia a la CMNUCC.

En definitiva, pese a que el paisaje del financiamiento en la región no esté completo, las cifras del financiamiento varían según las fuentes y las definiciones adoptadas. Algunas de las tendencias reflejan condiciones particulares del período en el que se produjeron esos flujos de financiamiento. Hay un cierto consenso sobre el crecimiento gradual de los volúmenes de recursos financieros, así como el hecho de que éstos aún no resultan suficientes para atender las necesidades de financiación climática de los países de la

región y menos aún para afrontar las demandas de recursos suficientes para lanzar y completar un proceso de cambio estructural.

Algunos de los estudios disponibles indican que ha habido una fuerte concentración en los flujos de fondos para la mitigación en la región, ya que se ha recibido aproximadamente ocho veces más fondos que aquellos para actividades de adaptación. Debe recordarse que una acción rápida y decidida dirigida a la adaptación podría contribuir a reducir una parte de los sustanciales daños económicos esperados de los impactos sobre los sistemas físicos y naturales asociados al cambio climático, aunque no sucedería lo mismo con las pérdidas del capital natural. Estas acciones podrían implementarse soportando solo una fracción de los costos de largo plazo de la inacción.¹⁹

Por su parte la CEPAL ha estimado que en el 2013 el total de fondos identificables como destinados a la acción climática, gestionados y aprobados en América Latina y el Caribe, sumaban unos US\$28,3 mil millones. Este monto comprendía créditos, donaciones y subsidios. El rasgo más destacable de esta corriente de fondos es que la mayor cantidad de recursos provino de los bancos nacionales de desarrollo representando más del 60 por ciento de la financiación entregada. Estas cifras podrían ratificar la hipótesis de que, a pesar del gradual crecimiento de la financiación climática, una parte significativa del financiamiento corresponde a la movilización de recursos nacionales.

En la misma línea, un análisis reciente sobre la adopción de medidas para el cambio climático en el sector transporte en la región ha demostrado que el financiamiento público nacional es, asimismo, la fuente predominante de inversión en los países de América Latina.²⁰

Por contraste, una estimación agregada indica que para la región los costos financieros adicionales de las acciones de mitigación alcanzarán aproximadamente unos US\$100 mil millones por año hacia el 2050, en línea con el objetivo de estabilización por debajo de un incremento de 2°C. Este volumen de recursos representa alrededor del 2,2 por ciento del PIB regional en 2010 y un 0,5 por ciento del PIB proyectado a la misma fecha.²¹ Sin embargo, debe notarse que, dada la fecha del ejercicio de cuantificación al que hacemos referencia, los valores indicados no reflejan las necesidades de financiamiento agregado para la región que resultarían del cumplimiento de las CDN presentadas, que incluyen en un número de casos, además condicionalidades asociadas al acceso a la financiación climática para una parte de las acciones propuestas.

La asignación de los fondos, según su distribución por país, también muestra una elevada concentración pues las mayores economías han recibido conjuntamente alrededor el 60 por ciento de todo el financiamiento aprobado (Brasil y México), aunque esa distribución desigual también se correlaciona con la extendida geografía de ambos países, su contribución a las emisiones globales y el mismo tamaño de sus economías.²²

19 Vergara et al. 2013.

20 Salgado, C. 2016.

21 Vergara et al. 2013.

22 Canales Trujillo et al. 2015.



El financiamiento climático se desenvuelve en la práctica a través de diversos canales y flujos de recursos (instituciones multilaterales, bancos regionales de desarrollo, la AOD, fondos nacionales que canalizan recursos financieros, especialmente de acuerdos bilaterales, como sucede en el caso del financiamiento destinado a actividades en el marco de REDD+, la inversión privada directa, los mercados de carbono, y los mecanismo financieros de la CMNUCC, el GEF, y el Fondo Verde para el Clima). Esto explica en parte la dificultad para monitorear los flujos de fondos, pero a la vez para gestionar el acceso a las múltiples y diversas fuentes de fondos.

La acentuada fragmentación de las fuentes, su diversidad institucional y la variedad de los procesos de acceso a los recursos (incluyendo formatos, especificaciones, criterios de calificación, prioridades, indicadores, métodos de adjudicación o asignación, y ponderadores) agudiza las exigencias de capacidades y esfuerzos para acceder a recursos muchas veces disponibles pero, al menos en parte y en ocasiones, involuntariamente desaprovechados.

Esa fragmentación se replica en los similarmente múltiples destinos de los recursos provistos. Pueden ser recibidos y ulteriormente asignados por diversos ministerios, tener como destino las rentas generales, canalizados en algunos casos hacia fondos climáticos nacionales creados a tal efecto, distribuidos por agencias nacionales de ejecución, o destinados a líneas de financiamiento con la intermediación de la banca nacional de desarrollo o simplemente constituir parte de proyectos de inversión del sector privado. Este panorama se hace mas diverso aún cuando se considera la participación, frecuente en países de la región, de los gobiernos sub-nacionales y los gobiernos locales.

La entrada en operación plena del Fondo Verde para el Clima pareciera ampliar el espectro de actores que participan de un sistema de financiamiento complejo y diverso, cuya actual heterogeneidad institucional y volumen de operaciones no contribuye ciertamente a augurar el salto masivo de escala que es preciso emprender para estar en línea con los cometidos del AP.

A la luz de estas circunstancias pareciera conveniente centralizar las numerosas actividades vinculadas al aprovechamiento nacional del financiamiento climático: identificación de fuentes, gestión del acceso, administración y asignación de los recursos, monitoreo y control de la aplicación, reporte, aseguramiento de la transparencia, evaluación de la eficacia, revisión de criterios y prioridades, entre otras.

Un portafolio centralizado de financiación climática contribuiría a la eficiencia en la asignación de recursos y a facilitar el reporte internacional de la asistencia financiera recibida. Esta centralización tendría al menos dos posibles dimensiones relevantes: por una parte, desde la perspectiva política, la



radicación en el ámbito del ministerio de ambiente o institución sectorial relevante estaría en línea con las competencias y responsabilidades usualmente asignadas a esas instituciones en la región: esta posibilidad le daría coherencia a la interrelación entre programas nacionales y necesidades de financiamiento, específicamente en línea con la implementación de la contribución nacional.

Sin embargo, esta decisión dependerá de la arquitectura nacional adoptada en materia de cambio climático. La otra dimensión vincula el instituto o agencia dedicado a la financiación con las competencias pertinentes de los ministerios de hacienda y sus capacidades instaladas para la gestión de recursos financieros a todos los niveles. Dado el alcance sectorial, la expansión espacial y la multiplicidad jurisdiccional imperante en un gran número de países, parecería que la solución óptima es la que se asocia con los más eficaces arreglos de coordinación interinstitucional.



4 Conclusiones y comentarios generales

Los flujos de inversión nuevos y adicionales y la financiación climática constituyen un elemento clave en el perfeccionamiento de un régimen climático internacional efectivo, justo y avanzado. Deben contribuir a reducir la brecha persistente entre los intereses y las necesidades nacionales y los esfuerzos cooperativos destinados a la consecución del bien común global que representa la protección del sistema atmosférico del planeta.

La importancia de la financiación para combatir el cambio climático es concomitante con el hecho de que todas las acciones dirigidas a enfrentar el cambio climático implican costos y requieren inversiones. La financiación es entonces vital para hacer posible y a la vez facilitar que los países en desarrollo y, en especial aquellos de la región de América Latina y el Caribe, sean capaces de diseñar y de aplicar estrategias, planes y acciones de adaptación y mitigación, en línea con sus prioridades de desarrollo sostenible.

La presión que para la gobernanza internacional representa el cambio climático conduce a su vez a un desafío financiero climático sin precedentes que se caracteriza por tres dimensiones principales: escala, urgencia y eficacia.

Dada la escala de las necesidades financieras de los países en desarrollo, los fondos públicos no bastarán para facilitar la transformación a escala global, ni los mecanismos financieros de alcance limitado existentes serán suficientes para estimular el cambio de paradigma deseado y lanzar el proceso de cambio estructural imprescindible para asegurar un cambio de paradigma. Hay una necesidad de un cambio en la escala de la financiación climática.

Los mercados de capital y los inversores institucionales, entre otros, deberían jugar un importante papel en una arquitectura financiera general orientada a combatir el cambio climático, que requiere la participación y coordinación de los sistemas financieros globales.

La financiación internacional a través de los mecanismos financieros de la CMNUCC es esencial para mejorar la capacidad nacional para financiar los esfuerzos vinculados a la implementación de las CDN y el cumplimiento pleno del AP.

La brecha de financiación existente entre las necesidades financieras actuales y proyectadas y los recursos comprometidos indica que lo que está en juego son las escalas. La resolución de este problema es un gran desafío con implicaciones que van incluso más allá de las negociaciones climáticas, pues involucran cuestiones de coordinación en el sistema financiero internacional, políticas monetarias y crediticias y macro-prudenciales.

Para afrontar este desafío es necesario tener en cuenta varias cuestiones decisivas que se articulan con otros regímenes de gobernanza distintos del régimen climático global. En efecto, el reto que se le presenta a la

comunidad internacional al afrontar el cumplimiento del AP, no está hoy circunscrito a las modalidades para asegurar la mera internalización de los costos de sostener y financiar trayectorias de alta intensidad de carbono. **Se extiende a desentrañar los vínculos hasta aquí frecuentemente inextricables entre política climática y estrategias viables de desarrollo. A explorar con mayor profundidad las relaciones entre políticas climáticas y cuestiones distributivas y de equidad, y, necesariamente, las tensiones entre la puesta en vigor de robustas políticas climáticas y el imperativo de crecimiento que rige buena parte de la concepción del planeamiento nacional.**

En efecto, en el plano institucional, habría que considerar, además, posibles reformas del sistema financiero internacional, con el objeto de poder reconocer -en el marco regulatorio y prudencial vigente- el costo de solventar trayectorias no sostenibles de desarrollo y ahora, más específicamente, patrones de desarrollo carbono intensivos que ya no son viables nacional y globalmente. Para ello, es preciso avanzar hacia regulaciones financieras que integren las preocupaciones climáticas tan claramente expuestas por la ciencia. Asimismo, las reformas deberían no sólo facilitar sino también estimular la introducción masiva de instrumentos financieros innovadores que aporten a las transformaciones estructurales necesarias para cumplir con los objetivos climáticos del AP y del régimen climático internacional.

En segundo lugar, correspondería considerar una cautelosa y prudente revisión de las políticas monetarias en los países desarrollados que permitieran estimular la generación de recursos adicionales para el financiamiento climático.

Asimismo, es necesario crear ambientes habilitadores para los esfuerzos de transformación. Ello, asegurando la consistencia de políticas, la reforma de las estructuras de incentivos, el aumento de la financiación pública a un nivel proporcional a las necesidades de financiamiento, y la creación y puesta en marcha de sistemas de medición, notificación y verificación (MRV). Además, se debe asegurar un sistema de información en línea con el marco de transparencia reforzada que habrá de desarrollarse en los años venideros.

Por otra parte, el AP genera nuevas responsabilidades institucionales en el sistema de gobernanza climática nacional. Como partes del Acuerdo, los países enfrentarán nuevas demandas que reclamarán respuestas en diferentes niveles: i. implementación a nivel nacional, ii. monitoreo de los avances logrados en la acción, incluyendo la información agregada de los niveles subnacionales y de actores no estatales, y iii. reporte del progreso alcanzado en la implementación de las CDN.

Para los países es fundamental poder mantener una participación activa en las negociaciones climáticas puesto que un gran número de detalles del nuevo régimen han quedado sin resolver. Éstas requerirán dominio técnico en las diversas esferas de los asuntos bajo negociación y una visión política en línea con los intereses nacionales y los principios que cada país ha sustentado en el ámbito del sistema multilateral de negociación.

Finalmente, la movilización de unos volúmenes masivos de fondos -y no ya incrementales- para la financiación climática implican varios elementos clave en el plano del financiamiento. Dichos elementos incluyen: más disponibilidad de fondos públicos; una mejora en la capacidad de apalancar los acrecentados fondos públicos disponibles; el aumento en el uso de sistemas de garantías con el

respaldo estatal y recursos de fuentes públicas para poder movilizar a escala los recursos privados; y la expansión masiva de los flujos de inversiones privadas hacia unas economías baja en carbono.

Esto significa, en otro plano, la mejora en los arreglos institucionales de coordinación, el involucramiento de los actores clave, abarcando desde los ministerios de hacienda hasta los bancos centrales, desde los reguladores a los bancos comerciales y otras instituciones financieras, las cooperativas y el sector de microfinanciamiento, así como los actores productivos con especial atención a las pequeñas y medianas empresas. Es relevante asegurar el fomento de las capacidades con alcance a este amplio espectro de actores institucionales de muy diverso rango.

Cabe esperar, no obstante, que una parte significativa de los recursos públicos y privados que se canalicen a unas inversiones transformacionales sean de origen doméstico y su aplicación este asociada a unas condiciones habilitantes para la inversión y unas políticas nacionales que estimulen la transformación. En ese proceso también desempeñarían un relevante papel los bancos nacionales de desarrollo, cuya participación es crítica para movilizar los flujos de financiamiento climático. Esa presencia es particularmente importante en los países menos desarrollados, en los que el acompañamiento se puede dar por parte de la banca multilateral, los bancos regionales de desarrollo y los mecanismos financieros de la Convención, en especial el Fondo Verde para el Clima.

Referencias

AGF (2010). Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing. The United Nations, New York. <http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/financeadvisorygroup/pid/13300>.

Aldy, J. E., Stavins, R. N. (2007). Architectures for agreement: addressing global climate change in the post-Kyoto world. Cambridge University Press., 412p.

Barret, S., (2012)., "Credible commitments, focal points, and tipping: the strategy of climate treaty design" in Hahn, R W., Ulph, A. (eds.) Climate Change and Common Sense, essays in honour of Tom Schelling, Oxford University Press, 279p.

BASIC experts, (2011). Equitable access to sustainable development: Contribution to the body of scientific knowledge. BASIC expert group: Beijing, Brasilia, Cape Town and Mumbai. http://www.erc.uct.ac.za/Basic_Experts_Paper.pdf.

Bayat-Renoux, F. and Glemarec, Y. (2014). Financing Recovery for Resilience. UNDP. June 2014.

Berliner, J., Gruning, C., Menzel, C., and Harmeling, S. (2013). Enhancing direct access to the Green Climate Fund. Climate & Development Knowledge Network Policy Brief. Acceso en: http://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/06/CDKN_GCFPolicyBrief_Pr2_21-06-13_WEB.pdf.

Bodansky,D., (2011) A Tale of Two Architectures: The Once and Future U.N. Climate Change Regime, Arizona State Law Journal 697-713.

Bosetti, V., Frankel, J. (2011). Sustainable Cooperation in Global Climate Policy: Specific Formulas and Emission Targets to Build on Copenhagen and Cancun, NBER Working Papers 17669, National Bureau of Economic Research, Inc., 59p.

Bredenkamp, H., Pattillo, C. (2010). Financing the response to climate change. Washington, DC: IMF Staff Position Note.

Brown, J. and Jacobs, M., 2011. Leveraging private investment: the role of public sector finance. ODI Background Note. Overseas Development Institute, London.

Brown, J., Buchner, B., Sierra, K. and Wagner, G., 2011. Leveraging climate finance: a survey of methodologies Climate Finance Effectiveness Background Paper #1 Environmental Defense Fund, Climate Policy Initiative, Brookings Institute, Overseas Development Institute, New York, Venice, Washington DC, London.

Buchner, B., Brown, J. and Corfee-Morlot, J., 2011. Monitoring and Tracking Long-Term Finance to

Support Climate Action. Organisation for Economic Co-operation and Development, París.

Buchner, B.; Trabacchi, C.; Mazza, F.; Abramskieshn, D. y D. Wang (2015): "Global Landscape of Climate Finance 2015". Climate Policy Initiative (CPI).

Canales Trujillo, N., Nakhooda, S. Caravani, A., y Watson, C. (ODI), y Schalatek, L. (HBS) (2015). Reseña regional sobre el financiamiento para el clima: América Latina. Información básica sobre financiamiento para el cambio climático 6. Climate Funds Update / Heinrich Boll Stiftung. Diciembre de 2015.

Canfin-Grandjean Commission (2015). Mobilizing Climate Finance: a Roadmap to Finance a Low Carbon Economy. Report of the Canfin-Grandjean Commission. Junio de 2015.

Caravani, A., et al. (2013) Climate Finance Thematic Briefing: Adaptation Finance. London: Overseas Development Institute (ODI).

Carraro, C., Siniscalco, D. (1998). International Institutions and Environmental Policy: International environmental agreements: Incentives and political economy, European Economic Review, Elsevier, vol. 42(3-5), pp. 561-572.

CEPAL (2015): Ocho tesis sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible en América Latina. LC/W.690, Santiago de Chile, diciembre de 2015.

CEPAL (2015): The economics of climate change in Latin America and the Caribbean Paradoxes and challenges of sustainable development. LC/G.2624, Santiago de Chile, febrero 2015.

CEPAL (2010): Cambio climático: una perspectiva regional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.3207, Santiago de Chile, febrero 2010.

Clapp C.; Ellis, J.; Benn, J. y J. Corfee-Morlot (2012): Tracking Climate Finance: What and How?, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) - International Energy Agency, París, France.

De Gouvello, C., Zelenko, I. (2010). Scaling up the financing of emissions reduction projects for lowcarbon development in developing countries proposal for a Low-carbon Development Facility(LCDF). Policy research working paper World Bank.

Edenhofer O., Steckel J. C., y Jakob M. (2015). Climate Finance in the context of Sustainable Development. CEPPII.

Fanelli, J.M. y J.P. Jiménez (2010): "Volatilidad macroeconómica y espacio fiscal en América Latina", Pensamiento Iberoamericano N° 6: Retos y oportunidades ante la crisis.

Frankfurt School-UNEP Centre (2014). Global Trends in Renewable Energy Investment 2014. Frankfurt School-UNEP Centre/ Bloomberg New Energy Finance, Frankfurt, Germany. 88 pp.

Galindo, Luis Miguel y otros (2014): Paradojas y riesgos del crecimiento económico en América Latina y el Caribe: una visión ambiental de largo plazo. LC/L.3868, Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean CEPAL, Julio de 2014.

- Gill, G. (2003): *The Nature and Development of the Modern State*. Palgrave Macmillan. Agosto de 2003.
- Gottschalk, R. (2012). *Innovative Development Finance: The Latin American Experience*. DESA Working Paper No. 124. ST/ESA/2012/DWP/124. Unit on Economic Cooperation and Integration among Developing Countries (ECIDC), Division of Globalization and Development Strategies (GDS), UNCTAD, Ginebra.
- Gough, I. y J. Meadowcroft (2010): "Decarbonising the welfare state". *Contribution a Oxford Handbook of Climate Change and Society*, editado por John S. Dryzek, Richard B. Norgaard y David Schlosberg. OUP. Edición en línea, 2012.
- Green Climate Fund (2013). *Business Model Framework: Private Sector Facility*. Acceso en: http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/pdf/B-04_07_BMF_PSF_12Jun13_1745s.pdf.
- Grubb, M. (1990). *The greenhouse effect: Negotiating targets*, Royal Institute for International Affairs, (RIIA), London.
- Haites, E., Yamin, F., Höhne, N. (2013). *Possible Elements of a 2015 Legal Agreement on Climate Change*, Working Paper N°16/13, IDDRI, París, France, 24 p.
- Hourcade, J.C., Baron, R., Godard, O. (1993). *International Economic Instruments and Climate Change*, OECD, 107p.
- International Energy Agency (IEA). 2015. "World Energy Outlook Special Report. Energy and Climate Change". París: IEA.
- IPCC (2014). *Inversión transversal y cuestiones financieras*. IPCC Working Group III AR5. Contribution to the IPCC 5th Assessment Report, Intergovernmental Panel on Climate Change, WGIII AR5. Acceso en: http://report.mitigation2014.org/drafts/final-draft-postplenary/ipcc_wg3_ar5_finaldraft_postplenary_chapter16.pdf.
- IPCC (2014): *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*. Working Group III Contribution to the IPCC 5th Assessment Report, Intergovernmental Panel on Climate Change, WGIII AR5.
- J. Jager and H.L. Ferguson (eds.), *Climate Change: Science, Impacts and Policy*. Proceedings of the Second World Climate Conference. Berkeley: Cambridge University Press, 1991, pp. xiii.
- Limaye, D. y X. Zhu (2012): *Accessing international financing for climate change mitigation. A guidebook for developing countries*, UNEP RISO Centre, GEF, November 2012.
- Lo Vuolo, R. (2015): *Estilos de desarrollo, heterogeneidad estructural y cambio climático en América Latina*. LC/W.682. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Unión Europea.
- Lo Vuolo, R. (2014): *Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. Visiones para América Latina*. LC/W.607. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Unión Europea.

- Maljean-Dubois, S., Wemaëre, M., Spencer, T. (2014). A comprehensive assessment of options for the legal form of the Paris Climate Agreement, Working Papers N°15/14, IDDRI, París, France, 20 p.
- Meirovich, H., Peters, S. y Rios, A. (2013). Financial instruments and mechanisms for climate change programs in Latin America and the Caribbean. A guide for Ministries of Finance. Policy Brief No. IDB-PB-212. Climate Change and Sustainability Division. Inter-American Development Bank.
- Michaelowa, A. and Michaelowa, K., 2011. Coding Error or Statistical Embellishment? The Political Economy of Reporting Climate Aid. *World Development*, 39 (11). doi:10.1016/j.worlddev.2011.07.020.
- Montes, M. (2012) Understanding the Long-Term Finance Needs of Developing Countries. Bonn: UNFCCC.
- Nakhooda, S. (2013). “The effectiveness of international climate finance”. Overseas Development Institute (ODI). Working paper 371.
- OECD (2013), The Role of Banks, Equity, Markets and Institutional Investors in Long-Term Financing for Growth and Development, Report for G20 leaders, OECD, París.
- PNUMA-Red Mercosur (2011): Eficiencia en el uso de los recursos en América Latina: perspectivas e implicancias económicas. Estudios de caso: Mercosur, Chile y México, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) - Red Mercosur.
- Pye, S., Skinner, I., Meyer-Ohlendorf, N., Leipprand, A., Lucas, K. and Salmons, R. (2008): Addressing the Social Dimensions of Environmental Policy, Unit E1 – Social and Demographic Analysis, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels: European Commission.
- Recio, E. (2013) The Warsaw Framework and the Future of REDD+ *Yearbook of International Environmental Law*, 24 (1).
- Rozenberg, J., S. Hallegatte, B. Perissin-Fabert and J.-C.Hourcade, (2013). Financing low-carbon investments in the absence of a carbon tax, *Climate Policy*, Volume 13, Issue 1, pp. 134-14.
- Salgado, C. (2016). *Financiamiento Climático para el Transporte Urbano en América Latina*, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Sanchez, L. y Reyes, O. (2015): Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe. LC/W.675. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Unión Europea.
- Stadelmann M. (2013): “The effectiveness of international climate finance in enabling low-carbon development: Comparing public finance and carbon markets”, University of Zurich, Zurich.
- Stadelmann, M., Roberts, J.T. and Michaelowa, A., (2011). Accounting of private climate finance. Types of finance, data gaps and the 100 billion dollar question. Working Paper. *Climate Strategies*, Cambridge.
- Stadelmann, M., Roberts, J.T. and Michaelowa, A., (2011). New and additional to what? Options for baselines to assess climate finance pledges. *Climate and Development*, 3(3). 175-92.

Sterk, W., C. Arens, F. Mersmann, H. Wang-Helmreich, y T. Wehnert (2011): On the Road Again. Progressive Countries Score a Realpolitik Victory in Durban While the Real Climate Continues to Heat Up. Wuppertal Institute for Climate, Environment, Energy.

Stern, N., y Calderon, F. (2015). Better Growth, Better Climate: The New Climate Economy Report. The Synthesis Report.

Tudela, F. (2014): Negociaciones internacionales sobre cambio climático. Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe. LC/W.637. CEPAL y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

UNEP (2015): “Emissions Gap Report 2015”. United Nations Development Programme (UNDP).

UNEP (2013): The Emissions Gap Report 2013. A UNEP Synthesis Report, United Nations Environment Programme (UNEP), November 2013.

UNEP (2010). Green economy: Driving green economy through public finance and fiscal policy reform. United Nations Environment Programme, 34p.

Vergara, W., Rios, A., Galindo, L., Gutman, P., Isbell, P., Suding, P. y Samaniego, J. (2013). The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: Options for climate-resilient, low-carbon development. Inter-American Development Bank / ECLAC.

Zenghelis, D. (2011). Macroeconomic plan for a green recovery. Policy paper. Centre for Climate Change Economics and Policy.

Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.

Este documento fue preparado por Hernán Carlino, investigador de la Fundación Torcuato Di Tella (FTDT), con el apoyo del equipo de consultores Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA), integrado por Sonia Pérez, Marta Moneo, Alejandro Moreno y Agustín Matteri, y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea, a través del Programa EUROCLIMA, en el marco de un acuerdo de cooperación entre el PNUMA y la FTDT.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea ni del Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA).

Las opiniones expresadas en este documento, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las instituciones mencionadas.

