



Naciones Unidas

FCCC/CP/2013/7



Convención Marco sobre el Cambio Climático

Distr. general
1 de noviembre de 2013
Español
Original: inglés

Conferencia de las Partes

19º período de sesiones

Varsovia, 11 a 22 de noviembre de 2013

Tema 11 a) del programa provisional

Cuestiones relacionadas con la financiación:

Programa de trabajo sobre la financiación a largo plazo

Informe acerca de los resultados del programa de trabajo ampliado sobre la financiación a largo plazo*

Nota de los copresidentes

Resumen

En el presente informe se ofrece un resumen de los debates técnicos relacionados con las vías para movilizar una mayor cantidad de fondos destinados a hacer frente al cambio climático y para mejorar los entornos propicios y los marcos de política a fin de facilitar la movilización y el despliegue efectivo de esos fondos en los países en desarrollo, junto con las reflexiones de los copresidentes sobre la forma de seguir adelante.

* Este informe se presentó con retraso debido a un examen interno y a las consultas de los copresidentes.

GE.13-64132 (S) 111213 121213



* 1 3 6 4 1 3 2 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
A. Mandato	1–2	3
B. Objeto de la nota	3	3
C. Medidas que podría adoptar la Conferencia de las Partes	4	3
II. Resultados del programa de trabajo ampliado sobre la financiación a largo plazo...	5–12	3
A. Estructura y proceso	5–7	3
B. Resumen de las actividades	8–12	4
III. Vías para movilizar financiación destinada a hacer frente al cambio climático.....	13–31	6
A. Cuestiones conceptuales relacionadas con la determinación de las vías para movilizar fondos	16–19	6
B. Transparencia	20–22	7
C. Definición de la financiación para hacer frente al cambio climático	23–26	8
D. Enseñanzas extraídas de las experiencias nacionales	27–31	9
IV. Entornos propicios y marcos de políticas para la movilización de un mayor nivel de financiación	32–53	10
A. Obstáculos a la movilización	34–35	10
B. Marcos de política y entornos reglamentarios	36–39	11
C. Instrumentos financieros	40–53	12
V. Entornos propicios y marcos de políticas para el despliegue eficaz de la financiación para el clima	54–68	14
A. La eficacia de la financiación para el clima	55	15
B. Seguimiento de la financiación para el clima	56–57	15
C. Catalizadores institucionales y de políticas	58–68	16
VI. Reflexiones y forma de seguir adelante	69–85	19
A. Reflexiones generales	69–72	19
B. Vías para aumentar la financiación para el clima	73–77	19
C. Entornos propicios para la movilización y el despliegue de financiación para el clima	78–85	20

I. Introducción

A. Mandato

1. La Conferencia de las Partes (CP), en su decisión 4/CP.18, párrafo 2, decidió prorrogar por un año el programa de trabajo sobre la financiación a largo plazo, hasta el final de 2013, con el objetivo de orientar los esfuerzos de las Partes que son países desarrollados por encontrar vías para aumentar a 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales, de aquí a 2020, los fondos aportados por fuentes públicas, privadas y alternativas para hacer frente al cambio climático, en el contexto de una labor significativa de mitigación y de una aplicación transparente, y de orientar a las Partes en la mejora de sus entornos propicios y de sus marcos de política para facilitar la movilización y el despliegue efectivo de fondos destinados a combatir el cambio climático en los países en desarrollo.

2. Además, la CP 18 invitó al Presidente de la CP a que nombrara a dos copresidentes del programa de trabajo, uno procedente de una Parte que fuera un país en desarrollo y el otro de una Parte que fuera un país desarrollado, y pidió a los copresidentes que informaran sobre los resultados del programa de trabajo en la CP 19¹. El Presidente de la CP nombró al Sr. Naderev Saño (Filipinas) y el Sr. Mark Storey (Suecia) copresidentes del programa de trabajo.

B. Objeto de la nota

3. El presente informe contiene información acerca de la aplicación del programa de trabajo sobre la financiación a largo plazo en 2013, incluidas las actividades presenciales y las realizadas a través de la Web. También contiene las reflexiones de los copresidentes sobre la forma de seguir adelante. En el sitio web de la Convención Marco figura más información y documentación sobre las actividades del programa de trabajo².

C. Medidas que podría adoptar la Conferencia de las Partes

4. La CP 19 tal vez desee examinar el presente informe, en particular las reflexiones de los copresidentes sobre la forma de seguir adelante, y acordar, mediante la adopción de una decisión, las medidas que proceda adoptar a continuación.

II. Resultados del programa de trabajo ampliado sobre la financiación a largo plazo

A. Estructura y proceso

5. De conformidad con el objetivo del programa de trabajo y con las opiniones expresadas por las Partes y los interesados, los copresidentes decidieron organizar la labor analítica y técnica en torno a los dos pilares siguientes:

¹ Decisión 4/CP.18, párrs. 3 y 4.

² <http://unfccc.int/6814.php>.

a) Pilar I: orientar a las Partes que son países desarrollados en sus esfuerzos por encontrar vías para aumentar a 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales, de aquí a 2020, los fondos aportados por fuentes públicas, privadas y alternativas para hacer frente al cambio climático, en el contexto de una labor significativa de mitigación y de una aplicación transparente;

b) Pilar II: orientar a las Partes en la mejora de sus entornos propicios y de sus marcos de política para facilitar la movilización y el despliegue efectivo de fondos destinados a combatir el cambio climático en los países en desarrollo.

6. El programa de trabajo se estructuró además en torno a tres temas, teniendo en cuenta que los entornos propicios concernían tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, y que era necesario distinguir entre los debates relativos a los entornos propicios para movilizar fondos destinados a hacer frente al cambio climático y los relativos a los entornos propicios para asegurar el despliegue efectivo de esos fondos. Los entornos propicios se describieron también en muchos casos como factores de "impulsión" o "atracción":

a) Las vías para movilizar una mayor financiación destinada a hacer frente al cambio climático que se relacionan solo con las Partes que son países desarrollados y con sus esfuerzos por aplicar políticas y precisar mejor sus intenciones de movilizar un mayor nivel de financiación con ese fin;

b) La política pública y los instrumentos financieros que facilitan la movilización de fondos en los países desarrollados para hacer frente al cambio climático en los países en desarrollo y, en particular, la combinación de políticas de "impulsión" y "atracción" que movilizan esos fondos y los atraen;

c) Los entornos propicios en los países en desarrollo para asegurar el despliegue efectivo de la financiación destinada a hacer frente al cambio climático.

7. Los fondos para ejecutar el programa de trabajo sobre la financiación a largo plazo fueron aportados por la Comisión Europea y los Gobiernos de Noruega y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. También proporcionaron financiación y apoyo logístico el Gobierno de Filipinas, que acogió la primera reunión de expertos sobre la financiación a largo plazo, y el Gobierno de la República de Corea, que acogió la reunión titulada "Aumento de la financiación para hacer frente al cambio climático: Reunión de recapitulación acerca del programa de trabajo sobre la financiación a largo plazo".

B. Resumen de las actividades

1. Actividades presenciales

8. Para asegurarse de que el programa de trabajo fuera transparente, abierto e incluyente, los copresidentes celebraron una serie de consultas con las Partes y los interesados durante el segundo período de sesiones del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada (GPD), del 1 al 3 de mayo, en Bonn (Alemania). En una sesión de información sobre la financiación a largo plazo celebrada el último día del segundo período de sesiones del GPD, los copresidentes informaron a las Partes sobre la manera en que tenían previsto organizar los trabajos en 2013 y los temas generales que se tratarían. Los debates técnicos y analíticos sobre los temas generales comenzaron con una reunión estructurada en dos partes, una dedicada a las vías para movilizar recursos (pilar I) y la otra a los entornos propicios (pilar II), que tuvo lugar durante el 38º período de sesiones de los órganos subsidiarios.

a) *Reunión de expertos sobre la financiación a largo plazo*

9. La primera reunión de expertos sobre la financiación a largo plazo se celebró en la ciudad de Makati (Filipinas) los días 16 y 17 julio de 2013³, con la participación de 45 expertos en financiación para el clima procedentes de ministerios de finanzas y planificación, organismos dedicados al medio ambiente y otros temas conexos, el sector privado, organizaciones internacionales y la sociedad civil, principalmente de Asia y el Pacífico y de África Oriental. La segunda reunión, que tuvo lugar los días 19 y 20 de agosto en Bonn, contó con la participación de 60 expertos provenientes de América del Norte, América Latina y el Caribe, Europa y África Occidental.

10. Los expertos examinaron las dificultades que entrañaba la definición de vías para movilizar fondos de fuentes de financiación públicas, privadas y alternativas, las experiencias en la planificación a largo plazo de la financiación internacional para el clima, con inclusión del período de financiación de arranque rápido, los entornos propicios, los marcos de política y los mecanismos para atraer corrientes de recursos de fuentes de financiación internacionales y nacionales para un desarrollo con bajas emisiones de carbono y resistente al clima en los países en desarrollo, y las cuestiones relacionadas con el despliegue efectivo de la financiación para hacer frente al clima en esos países.

b) *Reunión de recapitulación del programa de trabajo sobre la financiación a largo plazo*

11. La reunión titulada "Aumento de la financiación para hacer frente al cambio climático: Reunión de recapitulación acerca del programa de trabajo sobre la financiación a largo plazo" tuvo lugar del 10 al 12 de septiembre en Incheon (República de Corea). Asistieron a ella 120 participantes, en representación de Partes, instituciones financieras públicas y privadas, organizaciones internacionales, la sociedad civil, grupos de reflexión y centros académicos. Se examinaron los principales resultados de las reuniones de expertos. Los copresidentes presentaron un panorama general de las cuestiones relacionadas con los dos pilares del programa de trabajo, que los participantes debatieron en el pleno y en grupos más pequeños. Los medios sociales, que el programa de trabajo ha utilizado con gran provecho, permitieron una interacción constante con los interesados que participaban en forma virtual; la transmisión web fue vista por 1.552 personas, y se generaron más de 3 millones de impresiones en Twitter. Las opiniones y percepciones intercambiadas durante la reunión se exponen en los capítulos III, IV y V que figuran a continuación.

2. Seminarios en línea

12. Los copresidentes organizaron dos seminarios en línea, que tuvieron lugar los días 18 de abril de 2013 y 2 de septiembre de 2013. El primero se dedicó a recabar las opiniones de las Partes y los interesados pertinentes sobre los resultados previstos del programa de trabajo, las modalidades para llevar a la práctica el programa y la forma de avanzar en los debates sobre las vías para movilizar una mayor financiación destinada a hacer frente al cambio climático y sobre los entornos propicios y los marcos de política. En el segundo seminario en línea se examinaron las ideas dimanantes de las dos reuniones de expertos. En total participaron en los dos seminarios en línea 257 personas⁴.

³ En el sitio web <http://unfccc.int/7566.php> figura información sobre esta reunión.

⁴ En el sitio web <http://unfccc.int/7435.php> figura información sobre los dos seminarios en línea.

III. Vías para movilizar financiación destinada a hacer frente al cambio climático

13. La estrategia aplicada por los copresidentes a fin de avanzar en la definición de las vías para movilizar financiación destinada a hacer frente al cambio climático, tema que muchos consideran altamente político, consistió en dividir el trabajo en elementos que permitieran sostener un debate más técnico. Por ello, el programa de trabajo se centró en las importantes cuestiones de lograr una mayor previsibilidad y garantía de la financiación para el clima de aquí a 2020.

14. Como ejemplos de las dificultades con que tropiezan las Partes que son países desarrollados para planificar y determinar la información sobre las vías se señalaron los siguientes elementos:

- a) La falta de acuerdo sobre una o varias definiciones comunes de lo que comprende la financiación para el clima;
- b) La falta de acuerdo sobre la manera de rastrear y notificar la financiación procedente del sector privado, específicamente su atribución a un país particular;
- c) La ausencia de un acuerdo sobre la distribución de la carga entre las Partes que son países desarrollados en la consecución de la meta de los 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos;
- d) La limitada posibilidad de proyectar la financiación procedente de las fuentes que escapan a la influencia individual de las Partes;
- e) Las limitaciones que imponen las leyes, los reglamentos y las prácticas presupuestarias en relación con la financiación pública.

15. Los copresidentes observaron que la cuestión de la distribución de la carga entre las Partes que son países desarrollados era un asunto político que no tenía sentido debatir más a fondo en el marco del programa de trabajo, y los participantes estuvieron de acuerdo con ello. Se decidió concentrar la atención en las siguientes cuestiones a fin de avanzar en los debates sobre las vías para movilizar fondos relacionados con el clima:

- a) Las cuestiones conceptuales, como las de cuándo y dónde definir esas vías a un nivel agregado o de país;
- b) La transparencia;
- c) La definición de la financiación para el clima;
- d) Las experiencias nacionales con las leyes, los reglamentos y las prácticas presupuestarias, y lo que indican con respecto a la capacidad de los países desarrollados de proporcionar información sobre el desembolso futuro de fondos públicos.

A. Cuestiones conceptuales relacionadas con la determinación de las vías para movilizar fondos

16. Una de las principales cuestiones señaladas en el debate sobre las vías para movilizar fondos fue la del nivel adecuado de agregación. Algunos participantes destacaron las dificultades que tenían los distintos países para especificar o predecir las corrientes financieras que podrían aportar en el futuro algunas fuentes sobre las que solo tenían una influencia limitada, como los gravámenes internacionales sobre las emisiones generadas por el transporte o las corrientes financieras del sector privado, que podían ser difíciles de atribuir dentro de cada país. Ello condujo a un debate en el que se intentó esclarecer si era

más fácil rastrear, notificar y proyectar algunas corrientes financieras a un nivel agregado, es decir, para todas las Partes que son países desarrollados. Se reconoció, en general, que había varias cuestiones metodológicas que era preciso abordar en relación con el seguimiento y la atribución de los fondos procedentes del sector privado. Se reconoció asimismo, y se mencionó en varias ocasiones, el trabajo que estaban realizando algunas instancias, tales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en esas esferas.

17. Otro aspecto que se examinó fue si las vías para movilizar fondos podían definirse de forma cuantitativa o cualitativa. Un ejemplo de una vía cuantitativa sería la definición de metas consistentes en cifras que sumaran 100.000 millones de dólares para los años anteriores a 2020. Conceptualmente, esas metas podrían desglosarse en fuentes públicas, privadas y alternativas; la parte pública podría luego desglosarse por países. Muchas Partes que son países en desarrollo opinaron que la forma de ofrecer una mayor previsibilidad y garantía era que los países desarrollados proporcionaran cierta información cuantitativa, por ejemplo, un conjunto acordado de hitos de mitad de período. Otros participantes pusieron en duda la viabilidad de esas vías cuantificadas por varios motivos, entre ellos la falta de una definición operacional del objetivo global, la diversidad de las fuentes de financiación (algunas de las cuales estaban fuera del control individual de las Partes), las normas presupuestarias relacionadas con la financiación pública y la inviabilidad política de establecer ese tipo de vías.

18. Una vía cualitativa sería una descripción de las políticas y los programas que el país o los países hubieran establecido con el fin de movilizar fondos para hacer frente al cambio climático.

19. Otra forma de definir las vías que se examinó en la reunión fue la de elaborar una "evaluación ascendente" que aclarara la situación actual del país en lo relativo a la financiación para el clima, entre otras cosas determinando las medidas de adaptación y mitigación y las otras medidas relacionadas con el clima que se tendrían en cuenta, los costos totales o adicionales y las corrientes privadas movilizadas. Los participantes observaron que las vías eran instrumentos para medir los progresos, no un fin en sí mismas. La prioridad absoluta era lograr que se facilitara lo antes posible una financiación suficiente para apoyar la adopción de medidas de adaptación y mitigación que permitieran mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales.

B. Transparencia

20. En todo el programa de trabajo se ha mencionado la transparencia como un ingrediente fundamental para generar confianza con respecto a la forma en que los países desarrollados están cumpliendo sus compromisos de proporcionar financiación para el clima. Se reconoció que la presentación de informes a ese respecto había evolucionado considerablemente en los últimos años y seguía haciéndolo. En los tres últimos años, los países desarrollados habían informado sobre la financiación de arranque rápido que habían proporcionado. Sin embargo, al no haber marcos acordados para esos informes, los países habían utilizado metodologías diferentes. Varios países en desarrollo señalaron aparentes discrepancias entre los niveles de financiación de arranque rápido que, según los informes, se había proporcionado, y la que se había recibido. No obstante, se reconoció en general que en el período de financiación de arranque rápido se habían logrado muchas mejoras en la presentación de información, incluido un aumento del grado de detalle, lo que había aumentado la transparencia. El período de financiación de arranque rápido había concluido en 2012 y los países desarrollados habían presentado posteriormente sus informes finales.

21. Se observó que, aunque la presentación de informes sobre la financiación de arranque rápido había concluido, dentro de enero de 2014 los países desarrollados deberían presentar sus primeros informes bienales sobre la financiación relacionada con el clima, lo que ayudaría a mejorar aún más la transparencia. Esos informes proporcionarían información parecida a la que se había facilitado durante el período de financiación de arranque rápido, pero en un formato normalizado. Varios participantes señalaron que sería útil que las Partes que son países desarrollados siguieran presentando informes anuales sobre la financiación para el clima por lo menos hasta que estuviera claro que los informes bienales proporcionaban suficiente información. Otros participantes señalaron que el proceso de presentación de informes bienales estaba solo en sus comienzos y que debía dársele una oportunidad, antes de añadir nuevos niveles de exigencia de información. Los primeros informes bienales de los países en desarrollo sobre la financiación recibida para hacer frente al cambio climático, que habrían de presentarse en 2014, ayudarían a acrecentar aún más la transparencia.

22. Para mejorar la transparencia sobre la financiación relacionada con el clima se requeriría una información oportuna, detallada y coherente sobre el apoyo prometido, el apoyo prestado y los resultados obtenidos. Parte de esa información se incluiría en los informes bienales. La presentación regular de información por los países desarrollados sobre las previsiones presupuestarias o las intenciones de facilitar más financiación para el clima también podría mejorar la transparencia. A corto plazo, podría aumentarse la transparencia si los países desarrollados, de forma voluntaria, proporcionaran información continua sobre la financiación relacionada con el clima, además de la que apareciera en las comunicaciones nacionales y los informes bienales, hasta que estos informes se consideraran suficientes o se modificaran para colmar las lagunas de información restantes.

C. Definición de la financiación para hacer frente al cambio climático

23. Muchos de los conceptos y términos utilizados en los debates sobre la financiación para hacer frente al cambio climático no están claramente definidos. En un nivel, hay problemas de definición relacionados con la forma en que las Partes (y otros interesados) siguen y notifican la financiación relacionada con el clima. En otro nivel, es preciso resolver un conjunto de cuestiones de definición para poder establecer qué puede considerarse como financiación para el clima en el contexto de la Convención, y en qué consiste el objetivo de los 100.000 millones de dólares.

24. A título de ejemplo, el objetivo de los 100.000 millones de dólares no está claramente definido y, por lo tanto, no se ha llegado a un acuerdo sobre las fuentes y las corrientes de financiación para el clima que pueden contribuir a su consecución. Además, no existe un acuerdo sobre el sistema de distribución de la carga entre los países desarrollados, ni sobre el modo de determinar las corrientes privadas movilizadas; tampoco se ha acordado si los 100.000 millones de dólares cubren la totalidad de los costos de las medidas de mitigación y adaptación o solo la proporción relacionada con el cambio climático (el costo adicional), ni existe una definición clara de las "fuentes alternativas". Esta falta de claridad sobre lo que abarca el compromiso financiero de cada Parte hace que los países desarrollados tengan dificultades para crear vías de movilización de fondos, y se ha aducido como razón para pedir a los países desarrollados que presenten información sobre esas vías.

25. Algunos de los participantes, como los representantes de los bancos multilaterales de desarrollo, los bancos regionales de desarrollo y otras organizaciones internacionales, expresaron la opinión de que la concertación de un acuerdo a nivel internacional sobre algunas de estas cuestiones de definición facilitaría el seguimiento, la presentación de informes y el mantenimiento de la transparencia. Sin embargo, otros se mostraron

escépticos con respecto a las perspectivas de lograr avances en esas cuestiones de definición.

26. Con todo, se hizo un llamamiento a mejorar la transparencia determinando las cuestiones de definición en que existieran más probabilidades de alcanzar un consenso. Un ejemplo de ello sería la definición de lo que se entendía por financiación movilizadora por el sector privado en el contexto del compromiso de los 100.000 millones de dólares. Se observó que la labor que se estaba realizando en otros foros, como la OCDE, podía orientar los debates en esa esfera, incluidos los trabajos futuros del Comité Permanente de Financiación.

D. Enseñanzas extraídas de las experiencias nacionales

27. Este subtema se centró en las legislaciones, políticas, normas y prácticas nacionales que determinaban la medida en que los países podían proporcionar información sobre los presupuestos y/o las previsiones de gastos públicos en los años futuros, o influían en ella.

28. Los procesos presupuestarios nacionales limitan normalmente a un año la posibilidad de establecer trayectorias cuantitativas de la financiación pública. Se presentaron estudios de casos de los procesos presupuestarios en Colombia, Francia y el Reino Unido. Los presupuestos suelen ser anuales, pero el ejercicio fiscal varía de un país a otro. Aunque cada país es un caso aparte, varios de ellos calculan proyecciones a corto plazo, por ejemplo para períodos de uno a tres años. Esas proyecciones no son vinculantes, pero dan una indicación de los presupuestos futuros.

29. Un presupuesto gubernamental es un proceso de asignación de recursos que son escasos, de modo que la financiación para el clima tiene que competir con otras prioridades. A fin de aumentar la financiación pública destinada a hacer frente al cambio climático, los organismos competentes deben poder demostrar que esa financiación es necesaria (por un fracaso del mercado) y también que los fondos se distribuyen de manera eficiente y eficaz. A tal fin es importante que los países receptores cuenten con entornos propicios efectivos.

30. La combinación de fondos públicos y privados movilizadora puede no cubrir las necesidades de financiación para la adaptación. La financiación privada se considera por lo general más adecuada para las medidas de mitigación, mientras que las medidas de adaptación suelen requerir apoyo público. Actualmente, las medidas de adaptación reciben solo una pequeña proporción del total de las corrientes financieras relacionadas con el clima. Algunos participantes opinaron que una forma de equilibrar la financiación para la mitigación y para la adaptación podía ser aumentar la asignación y orientar la financiación pública hacia la adaptación.

31. Los participantes examinaron las prácticas que aplicaban los países para preparar sus pronósticos y proyecciones del gasto público, y debatieron si los países tendrían la voluntad o la capacidad de comunicar proyecciones de sus gastos en la financiación para el clima a nivel internacional. Algunos participantes opinaron que la presentación de proyecciones a mediano plazo u otra información de esa índole podía ser una forma de avanzar, ya que daría cierta garantía, aunque no vinculante, de las intenciones de los países de seguir ofreciendo financiación en los años venideros. Algunos participantes fueron favorables en particular a que se presentaran proyecciones con respecto al nivel anual promedio del período de financiación de arranque rápido 2010-2012. Otros consideraron que la presentación de información sobre las proyecciones presupuestarias no era una solución, por diversos motivos, entre los que cabe mencionar que la información sobre esas proyecciones en un entorno internacional sería vista como un compromiso *de facto*, que esas proyecciones del presupuesto gubernamental no tendrían necesariamente el nivel de

agregación requerido, y que las cifras estarían sujetas a demasiada incertidumbre y, por lo tanto, no serían útiles como indicadores de los gastos futuros.

IV. Entornos propicios y marcos de políticas para la movilización de un mayor nivel de financiación

32. Sobre la base de la labor realizada en 2012 y teniendo en cuenta estudios de casos, el programa de trabajo ampliado examinó más detenidamente las políticas públicas y los mecanismos e instrumentos financieros que podían movilizar un mayor nivel de financiación para realizar inversiones resistentes al clima y con bajas emisiones de carbono en los países en desarrollo.

33. Aunque por lo general los entornos propicios a la movilización efectiva de un mayor nivel de financiación para el clima se entienden en el contexto del apoyo que prestan los países desarrollados a los países en desarrollo, se manifestó el sentimiento general de que todo debate sobre los entornos propicios y los marcos de política debía contemplar tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, a fin de abarcar toda la variedad de factores de impulsión y de atracción que influían en la movilización de un mayor nivel de financiación. En este contexto, se hizo hincapié en que sería necesario examinar aquellas políticas, reglamentos e instrumentos de los países desarrollados que contribuían directa o indirectamente a la movilización de fondos e inversiones para combatir el cambio climático en los países en desarrollo. El debate también se centró en los entornos propicios que se necesitaban para atraer fondos de los sectores público y privado a los países en desarrollo.

A. Obstáculos a la movilización

34. En lo que respecta a la mitigación, los países en desarrollo necesitan una inversión anual adicional de aproximadamente 531.000 millones de dólares de los Estados Unidos en tecnologías relacionadas con la oferta y la demanda de energía para mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales⁵, si bien cabe señalar que las estimaciones de las necesidades de financiación de los países en desarrollo varían considerablemente. Respecto de la adaptación, el reto de planificar en la incertidumbre dificulta la evaluación de los posibles costos de la adaptación. Durante el programa de trabajo se destacaron las siguientes dificultades:

a) La necesidad de invertir desde el principio en la eficiencia energética y las energías renovables, a fin de evitar una dependencia a largo plazo de las tecnologías que utilizan combustibles fósiles.

b) La necesidad de gestionar el riesgo: en general, se considera que la inversión en tecnologías con bajas emisiones de carbono conlleva más riesgos políticos, tecnológicos y normativos que la inversión en otras tecnologías. Esto se debe a que, en algunos casos, las tecnologías con bajas emisiones de carbono están menos desarrolladas y aún no han demostrado sus méritos, y a que con frecuencia dependen de mecanismos de política para garantizar el rendimiento de las inversiones.

c) La necesidad de emprender reformas reglamentarias que faciliten la integración de las tecnologías con bajas emisiones de carbono y resistentes al clima en las inversiones en infraestructuras que se están llevando a cabo en las ciudades, los sistemas de abastecimiento de agua, las aglomeraciones industriales, las redes de energía, etc.

⁵ Polycarp C., Brown L. y Fu-Bertaux X., 2013. *Mobilizing Climate Investment*. Washington, D.C.: World Resources Institute.

35. Durante el programa de trabajo se pusieron en conocimiento de los copresidentes los diferentes enfoques y políticas que existían para hacer frente a los problemas de financiación y eliminar los obstáculos a la movilización. Existen diversas formas de clasificar esos enfoques y políticas. Durante el debate se examinaron: a) los marcos de política que podían prestar apoyo a la movilización de la financiación para el clima en general; y b) instrumentos financieros específicos para movilizar fondos privados.

B. Marcos de política y entornos reglamentarios

1. Coordinación nacional

36. Se proporcionaron muchos ejemplos de cómo los países desarrollados podían mejorar la coordinación entre sus distintos departamentos y organismos gubernamentales para movilizar financiación contra el cambio climático, incluidos ejemplos de métodos impulsados por los propios países para la elaboración y aplicación de estrategias de transición hacia una economía verde.

2. Coordinación entre los países que realizan contribuciones

37. Se reconoció la importancia de que los países contribuyentes mejoraran la coordinación entre sus diversas instituciones a fin de movilizar financiación para el clima. Entre los ejemplos que se debatieron figuran la coordinación entre los bancos multilaterales de desarrollo para la elaboración de directrices comunes que guiaran la adopción de decisiones en materia de inversión y de métodos para el seguimiento de la financiación para el clima, la coordinación entre las instituciones de financiación para el desarrollo en los países desarrollados para dar prioridad a las inversiones en energías limpias, y la coordinación entre los organismos de crédito a la exportación. Los copresidentes observaron que los países contribuyentes habían debatido esas cuestiones durante 2013.

3. La importancia de enviar las señales adecuadas

38. La importancia de las medidas de política nacionales que o bien reflejaban un compromiso público con la reducción de las emisiones o bien apoyaban una transición hacia las tecnologías con bajas emisiones de carbono se destacó como un factor fundamental para movilizar financiación y, como se indica en el capítulo V *infra*, para garantizar que esta se utilizara eficazmente. Cabe citar los siguientes ejemplos concretos:

a) El establecimiento de metas de energía renovable en los países desarrollados, ya que ello aumenta el nivel de utilización de estas energías y podría reducir aún más los costos de las tecnologías de energía renovable en todo el mundo. Este es otro ejemplo de cómo la creación de entornos propicios en los países desarrollados puede beneficiar a los mercados en los países en desarrollo.

b) Se consideró que los mecanismos de tarificación del carbono, es decir, las medidas de política encaminadas a incorporar el costo del carbono o a ponerle un precio, contribuían en gran medida a aumentar los incentivos para los inversores a corto plazo y a enviar una señal política a largo plazo a los inversores. Por ejemplo, los inversores institucionales pasarán de invertir en activos con altas emisiones de carbono a hacerlo en activos con bajas emisiones de carbono si observan que existe un compromiso con un calendario y un marco regulador claros. En la actualidad existen varios ejemplos de esas políticas en los países desarrollados (y en algunos países en desarrollo), como los relacionados con los planes de comercio de los derechos de emisión y los impuestos sobre las emisiones de carbono. Habida cuenta de la importancia de estas medidas para influir en las decisiones de inversión, muchos participantes observaron con preocupación los niveles relativamente bajos de los precios actuales del carbono en el mercado internacional. Los

mecanismos de tarificación del carbono también pueden constituir una fuente de ingresos para financiar la lucha contra el cambio climático. Por ejemplo, en 2008 el Ministerio Federal del Medio Ambiente de Alemania recaudó fondos subastando el 9% de sus derechos de emisión de carbono asignados a nivel nacional para la segunda fase (2008-2012) del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea. Alrededor del 50% de esos ingresos se asigna a actividades relacionadas con el clima, y aproximadamente el 30% de esa ayuda se destina a los países en desarrollo.

c) La reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles. De manera similar a las medidas anteriores, muchos participantes consideraron que la reducción o la reforma de las medidas de política que subvencionaban las inversiones en la producción de combustibles fósiles o el consumo de estos combustibles constituían un entorno propicio fundamental para garantizar la movilización de fondos hacia tecnologías verdes y no contaminantes. No obstante, muchos participantes observaron que esas reformas normativas generaban susceptibilidades políticas, ya que podían aumentar los costos de la energía utilizada para los hogares.

39. En términos más generales, se insistió en que, a fin de lograr una transformación, era preciso que el sector público apoyara las inversiones en tecnologías con bajas emisiones de carbono para asegurar que sus costos disminuyeran a largo plazo. Por consiguiente, la financiación internacional para el clima debía dar prioridad a los enfoques transformadores que fomentaran la innovación, el desarrollo y el despliegue de nuevas tecnologías.

C. Instrumentos financieros

40. El debate sobre los instrumentos financieros disponibles para la movilización de las inversiones del sector privado abarcó una amplia gama de instrumentos. La mayor parte del debate se centró en los instrumentos que tenían un fuerte componente de políticas públicas, como las asociaciones público-privadas y las garantías de préstamos. También se examinaron otros instrumentos, como los bonos verdes y para el clima, promovidos por el sector privado, o la financiación colectiva, que estaba siendo impulsada a nivel comunitario.

1. Mecanismos de financiación público-privados

41. Para atraer la inversión privada, la OCDE ha identificado tres condiciones de inversión fundamentales que se pueden abordar mediante intervenciones públicas, en particular las siguientes:

- a) Proporcionar oportunidades de inversión;
- b) Aumentar el rendimiento de las inversiones, entre otras cosas limitando los costos de inversión; y
- c) Reducir los riesgos durante toda la duración del proyecto.

42. Si bien por lo general el párrafo 41 a) *supra* se refiere a la creación de entornos propicios en los países en desarrollo, el aumento del rendimiento de las inversiones y la reducción de los riesgos, mencionados en los párrafos 41 b) y c) respectivamente, pueden ser llevados a cabo por los países desarrollados a través de diversos tipos de mecanismos de financiación pública y privada.

43. Los participantes expusieron diversas experiencias del decenio pasado sobre el uso de la financiación pública nacional e internacional contra el cambio climático para movilizar inversiones de capital hacia nuevos sectores y en diferentes países. Entre los ejemplos citados figuraban el fondo de capital privado de la Climate Public Private Partnership del Reino Unido, la labor de la Corporación Financiera Internacional y el

Banco Asiático de Desarrollo y el nuevo Fondo Mundial de Cooperación para el Clima, de Alemania.

44. Los participantes también dieron a conocer sus experiencias en la movilización de financiación para el clima a través de asociaciones público-privadas, incluidos estudios de casos sobre la utilización de mecanismos de financiación alternativos en los que participaban bancos de desarrollo regionales y nacionales, como el mecanismo de Petrocaribe en América Latina y el Caribe.

45. Los participantes intercambiaron asimismo opiniones sobre la utilización de los diversos instrumentos financieros disponibles a través de canales multilaterales (por ejemplo, los fondos de inversión en el clima), bilaterales (por ejemplo, el KfW Entwicklungsbank, de Alemania, y la Agence Française de Développement, de Francia), y los bancos nacionales de desarrollo. Numerosos participantes, en especial los representantes de las instituciones financieras, consideraron que la armonización de los instrumentos financieros existentes con las actividades de lucha contra el cambio climático aportaba múltiples beneficios. En general, es preciso distinguir entre los instrumentos financieros que reducen los riesgos para los inversores y los instrumentos que ofrecen acceso al capital, como las asociaciones público-privadas, las líneas de crédito, los instrumentos de garantía de préstamos y las inversiones de capital en proyectos o empresas.

46. Entre los demás ejemplos de instrumentos que se pueden diseñar para reducir los riesgos figuran los seguros contra los riesgos derivados de las variaciones de las tarifas reguladas, la mejora de la calidad crediticia de la deuda para financiar proyectos y los fondos público-privados de garantía a primera pérdida. Por lo general, estos instrumentos aumentan la confianza de los inversores y reducen los costos del capital y de la inversión.

47. Algunos participantes abogaron por el uso de una gama de instrumentos más amplia a fin de complementar la utilización de instrumentos de deuda y de capital. Esos instrumentos podrían facilitarse por medio de fondos nuevos o existentes y de mecanismos de financiación diseñados para poner a prueba enfoques de financiación innovadores.

2. Instrumentos del sector privado

48. Entre los instrumentos mencionados con mayor frecuencia destacaron los bonos verdes/para el clima, debido a su capacidad para apalancar fondos de inversores institucionales a un costo relativamente bajo. Sin embargo, como estos inversores son especialmente renuentes a asumir riesgos, es probable que este apalancamiento sea posible cuando se utilice financiación pública/para el clima en condiciones favorables para reducir los niveles de riesgo. La utilización de estos instrumentos para apalancar capital de inversores institucionales será importante para movilizar fondos asequibles de manera inmediata y a mediano plazo.

3. Otros mecanismos

49. Además, se destacaron las posibilidades de la financiación colectiva, un mecanismo de carácter comunitario, para movilizar financiación para el clima en los países desarrollados. La financiación colectiva es un mecanismo a través del cual un gran número de personas puede invertir de manera colectiva en proyectos relacionados con el cambio climático a través de plataformas en Internet. Puede ayudar a intensificar la movilización de financiación ascendente para el clima, a fin de complementar las actuales corrientes de financiación descendente. Según los partidarios de la financiación colectiva, este método ha canalizado con éxito más de 400 millones de dólares de los Estados Unidos a más de 1 millón de microprestatarios en los países en desarrollo, y puede ser una fuente de

financiación para el clima procedente de fuentes privadas que están prácticamente sin explotar⁶.

50. Muchos participantes opinaron que las subvenciones desempeñaban una función especial en la fase inicial de todo proyecto y que ningún instrumento podía proporcionar financiación durante todo el ciclo del proyecto.

51. Las instituciones financieras del sector privado consideraban que, por lo general, los instrumentos de mitigación de riesgos eran fundamentales para canalizar fondos privados hacia proyectos relacionados con el cambio climático, que normalmente se caracterizaban por ser relativamente más costosos que los proyectos de alta intensidad de carbono con los que competían y por reportar menores beneficios que estos.

52. En general, se reconoció que los instrumentos financieros debían adaptarse y diseñarse para garantizar la utilización selectiva de la financiación pública para el clima a fin de superar obstáculos concretos. Además, puede que muchos de los instrumentos de financiación público-privada no exijan necesariamente un desembolso presupuestario del Estado, sino que este asuma una parte del riesgo crediticio. Por consiguiente, serán las consideraciones nacionales las que determinen qué instrumentos se prefieren.

53. En resumen, existe una verdadera oportunidad de aumentar las inversiones del sector privado y de crear una señal a más largo plazo para los inversores institucionales mediante las siguientes medidas:

- a) El cambio de la relación riesgo/ganancia en las principales políticas del sector;
- b) La integración del cambio climático en los marcos de política financiera;
- c) La utilización de una gama de mecanismos de financiación pública para reducir los riesgos y mejorar los rendimientos; y
- d) La incorporación del clima en los canales de financiación prácticos y conocidos, como los bonos.

V. Entornos propicios y marcos de políticas para el despliegue eficaz de la financiación para el clima

54. Los debates sobre los entornos propicios para el despliegue eficaz de financiación para el clima se centraron en los factores "de atracción", es decir, las políticas y reglamentos aplicados en los países receptores para ayudar a atraer inversiones y a asegurar la ejecución satisfactoria de programas y proyectos. Los debates giraron en torno a las experiencias nacionales, regionales e internacionales en el despliegue de financiación para el clima, las dificultades encontradas y los mecanismos que se estaban estableciendo para afrontar esos retos. Los participantes también abordaron cuestiones más amplias relacionadas con la manera de definir y evaluar de manera más general la eficacia de la financiación relacionada con el clima mediante el análisis del ciclo vital de la financiación, desde el compromiso/promesa de financiación hasta la entrega de los fondos, su utilización y, en última instancia, la evaluación de los resultados obtenidos.

⁶ Von Ritter K. y Black-Layne D., 2013. *Crowd-funding for Climate Change*. Oxford: European Capacity Building Institute.

A. La eficacia de la financiación para el clima

55. Se produjo un fructífero debate sobre la importancia de aprender de los principios de la eficacia de la ayuda y de su repercusión en la eficacia de la financiación para el clima. Varios países destacaron la necesidad de establecer una diferencia entre la ayuda prestada en el marco de la asistencia tradicional para el desarrollo y la financiación para el clima suministrada como parte de los compromisos contraídos en virtud de la Convención. Si bien hubo un amplio debate sobre las enseñanzas que cabía extraer de los principios internacionalmente acordados sobre la eficacia de la financiación para el desarrollo, se escucharon algunas opiniones divergentes en cuanto a la aplicabilidad de los principios de la eficacia de la ayuda a los debates sobre la eficacia de la financiación para el clima. La labor realizada por las organizaciones internacionales ha sido útil para determinar indicadores de la eficacia de la financiación para el clima, como, por ejemplo:

- a) El fortalecimiento de la política y la planificación nacional sobre el cambio climático;
- b) La utilización de los sistemas nacionales de gobierno cuando proceda;
- c) Sistemas para el intercambio de experiencias en los países receptores;
- d) La rendición de cuentas a nivel de los proyectos y programas; y
- e) Marcos de supervisión y evaluación.

B. Seguimiento de la financiación para el clima

56. Los participantes destacaron la importancia del seguimiento y la supervisión de la financiación pública y privada para el clima a fin de garantizar su transparencia. Además, el seguimiento y la vigilancia alientan a los países a destinar fondos a las esferas o sectores que tienen más posibilidades de contribuir a la mitigación y la adaptación. Esto infunde un sentido de responsabilidad y aumenta la confianza de los interesados. La supervisión de los resultados, particularmente a nivel de los sectores, programas y proyectos, es fundamental y no se limita al seguimiento. En este contexto, los participantes señalaron la necesidad de hacer un seguimiento de los indicadores del desempeño a nivel de los proyectos (como los proyectos del mecanismo para un desarrollo limpio) y de los sectores (por ejemplo, los proyectos de REDD-plus⁷).

57. Los participantes subrayaron la necesidad de seguir elaborando instrumentos para hacer un seguimiento de los fondos aportados, entregados y recibidos para hacer frente al cambio climático. En este sentido, se formularon sugerencias específicas para elaborar metodologías para el seguimiento de la financiación privada para el clima. Por último, los participantes debatieron ampliamente la cuestión de las enseñanzas extraídas de la financiación de arranque rápido. Los participantes observaron las mejoras introducidas a la presentación de información relativa al período de financiación de arranque rápido. Se formularon sugerencias para documentar las enseñanzas extraídas del último período de financiación de arranque rápido (2010-2012), a fin de mejorar el suministro de financiación para el clima a largo plazo.

⁷ Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión de bosques sostenible y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

C. Catalizadores institucionales y de políticas

58. A lo largo de la ejecución del programa de trabajo ampliado los países mantuvieron interesantes diálogos sobre la forma en que las políticas nacionales habían conducido a un aumento de las inversiones procedentes de los sectores público y privado, y sobre los lugares de los que se habían extraído los recursos internos que habían servido para alcanzar objetivos de desarrollo compatibles con el clima. A continuación se exponen ejemplos de los diversos marcos de política, o "catalizadores", que contribuyen al suministro eficaz de financiación para el clima.

Marcos reglamentarios, de política y de gobernanza nacionales

59. Los países prosiguen su labor de adopción de políticas nacionales y de aprobación de diversos instrumentos legislativos, medidas reglamentarias, marcos y planes de acción para la mitigación y la adaptación al cambio climático. Se informó sobre nuevas iniciativas relativas al proceso presupuestario, como el establecimiento de marcos fiscales para el clima, la inclusión del costo de las estrategias de lucha contra el cambio climático en el proceso presupuestario nacional, el establecimiento de metas locales de gasto para la lucha contra el cambio climático y la integración de estrategias de lucha contra el cambio climático en los planes nacionales de desarrollo. Los países también dieron a conocer sus experiencias en cuanto a la elaboración, a partir de sus marcos nacionales, de planes de acción que contribuyeron a la formulación de modalidades para la financiación eficaz de la lucha contra el cambio climático. Se enumeran a continuación algunos ejemplos de las medidas adoptadas por los países:

- a) Formulación de modalidades para desplegar la financiación relacionada con el clima teniendo en cuenta el contexto del país, tales como un sistema de banca verde basado en el mercado, las asociaciones público-privadas o la promoción de las inversiones privadas;
- b) Elaboración de un marco jurídico destinado a mejorar el despliegue de la financiación para el clima y el acceso a ella y a estimular la financiación procedente del sector privado;
- c) Seguimiento de la financiación desplegada;
- d) Marcos legislativos nacionales dedicados al clima, que establezcan por ejemplo metas relativas a las energías renovables o la mitigación.

60. Los participantes intercambiaron experiencias sobre la manera en que habían superado los obstáculos a la financiación para el clima y habían mejorado el acceso, la gestión y la rendición de cuentas mediante la formulación de planes nacionales o sectoriales que incluían costos y presupuestos. Entre las medidas concretas adoptadas cabe citar las siguientes:

- a) Se mejoraron las capacidades de diversos ministerios en materia presupuestaria y de planificación;
- b) Las necesidades de financiación para el clima se señalaron claramente en los presupuestos;
- c) Se establecieron marcos de gestión basada en los resultados como parte de las prácticas de presentación de informes, aunque esto podía resultar difícil y su puesta en práctica podía llevar tiempo;
- d) Se mantuvo un diálogo con las comunidades internacional y regional en aras de una máxima eficacia.

61. Implicación nacional. Numerosos participantes señalaron tener la impresión de que la financiación para el clima respondía a los parámetros de la oferta, más que a las necesidades. Los participantes intercambiaron opiniones sobre cómo hallar un equilibrio entre la implicación nacional y la rendición de cuentas. Se observó con preocupación que los países desarrollados podían escoger a su antojo los proyectos a los que prestar apoyo. Para contrarrestar esta situación, los países en desarrollo afirmaron que la financiación debía basarse en las necesidades y en las prioridades nacionales. Asimismo, muchos participantes destacaron la importancia de que la determinación de prioridades del país en cuestión y de sus planes y estrategias nacionales de desarrollo se hiciera de tal manera que estuviese integrada la planificación nacional de la adaptación y la mitigación, como sucedía con los planes nacionales de adaptación, los programas nacionales de adaptación, las medidas de mitigación apropiadas para cada país, las evaluaciones de las necesidades de tecnología y las estrategias de desarrollo con bajas emisiones.

62. La estabilidad de las políticas fiscales da confianza al sector privado y contribuye a eliminar algunos de los obstáculos a la inversión. Muchos países contaron sus experiencias en la elaboración de planes nacionales, incluido el establecimiento de metas ambiciosas sujetas a plazos. También se destacó la importancia de la participación de la sociedad civil y el sector privado en la elaboración de los planes nacionales, a fin de asegurar la integridad y la robustez de las medidas recogidas en los planes. Muchos consideraban que la participación continuada de los interesados desde las primeras fases era fundamental para lograr que las medidas relativas al cambio climático gozaran de apoyo.

63. Algunos países desarrollados, en referencia a sus experiencias con la financiación de arranque rápido, informaron sobre la forma en que, para hacer frente a los riesgos, habían establecido políticas claras para atraer las inversiones, adaptado instrumentos a las condiciones locales, aprendido de las prácticas óptimas y facilitado apoyo para dotar a los países de acogida de mayor capacidad de absorción y ejecución. Asimismo, los participantes propusieron las siguientes medidas para superar los obstáculos a la inversión y al suministro eficaz de financiación para el clima:

a) Desarrollar estrategias y plataformas nacionales de financiación para el clima que identifiquen oportunidades de utilizar este tipo de financiación para la movilización y el rastreo eficaces de fuentes de financiación públicas y privadas;

b) Dotar a las instituciones nacionales públicas y financieras, incluidos los bancos nacionales de desarrollo y las entidades que acogen a los fondos verdes, de una mayor capacidad de combinar, dirigir y rastrear la financiación para el clima;

c) Crear oportunidades de inversión para que surja y se desarrolle una cartera de proyectos financiables.

64. Instituciones. A lo largo de la ejecución del programa de trabajo ampliado se supo mucho de las numerosas novedades introducidas en los diferentes países en materia de arreglos institucionales (es decir, las estructuras, mecanismos y disposiciones conexas del ámbito nacional) para poner en práctica las políticas sobre el clima y administrar y desplegar eficazmente la financiación para el clima. Estas novedades incluyen la creación de ministerios nacionales del cambio climático, comités interinstitucionales sobre el cambio climático y fondos fiduciarios nacionales contra el cambio climático. Se considera que esta diversidad de arreglos institucionales a escala nacional contribuye mejor al suministro eficaz de la financiación a nivel local mediante la puesta en común y la combinación de fondos nacionales e internacionales con el fin de apoyar medidas acordes con las prioridades nacionales.

65. Capacidad. Un factor catalizador de importancia crucial según los participantes es el aumento de la capacidad institucional y técnica de los países receptores para que puedan absorber, encauzar, administrar y desplegar con eficacia la financiación para el clima. Se

señalaron, entre otros, los siguientes factores que obstaculizaban el despliegue de recursos financieros en los países en desarrollo:

- a) El desconocimiento por parte de los funcionarios e interesados, incluidos los del sector privado, de los distintos procedimientos y requisitos para acceder a la financiación mundial para el clima;
- b) Una capacidad limitada para formular y presentar proyectos financiados de lucha contra el cambio climático que respondan a las necesidades de los países y a las necesidades de los distintos fondos;
- c) La falta de capacidades técnicas, unos mecanismos de coordinación interinstitucional deficientes y una distribución ineficiente de las responsabilidades;
- d) La falta de las capacidades de gestión de la financiación pública necesarias para utilizar los instrumentos de financiación para el clima nuevos y existentes y una capacidad limitada para rastrear las corrientes de fondos que llegan a los países debido a unos sistemas deficientes de gestión de la financiación.

66. Varios participantes dieron a conocer sus experiencias en la superación de algunos de estos problemas de capacidad, por ejemplo en la realización de actividades de preparación con organismos oficiales (como podían ser sus respectivos ministerios de hacienda), así como sus experiencias con el sector privado y la sociedad civil.

67. Aunque se reconoció que los entornos propicios y marcos de política nacionales eran fundamentales para el despliegue eficaz de la financiación para el clima en los países en desarrollo, varios países también pusieron de relieve, como importante problema de capacidad, la cuestión del acceso a la financiación para el clima. A continuación se enumeran algunos ejemplos de lo que muchos participantes consideraban limitaciones con que tropezaban los países en desarrollo para acceder a la financiación para el clima:

- a) La mayor atención prestada por los países contribuyentes a las economías de mayor tamaño;
- b) Los criterios de acceso engorrosos y la falta de capacidad y de competencias especializadas a nivel nacional;
- c) La financiación insuficiente de las prioridades nacionales;
- d) Los elevados costos de transacción;
- e) La falta de comprensión de las cuestiones relacionadas con las economías de menor tamaño (como las de los pequeños Estados insulares en desarrollo).

68. Coherencia y coordinación. La cuestión de la coherencia y la coordinación fue un asunto recurrente en los debates, y que afectaba tanto a los países contribuyentes como a los receptores, si bien los debates de este año se centraron sobre todo en los países contribuyentes. Aunque existen mecanismos de coordinación que permiten a los proveedores de financiación para el clima armonizar sus contribuciones, es necesario que estos proveedores mantengan, entre ellos y con los países a los que están asociados, un diálogo sostenido y constante. Muchos participantes denunciaron una proliferación de canales e intermediarios que daba lugar a una fragmentación y superposición de la financiación de programas y proyectos. Se puso de relieve la importancia de los ministerios de hacienda y planificación para asegurar la coordinación y la coherencia. Por último, los participantes destacaron la importancia de la integración regional y de una mejor coordinación dentro de cada región, especialmente en aquellas con países pequeños, por ser estos especialmente vulnerables.

VI. Reflexiones y forma de seguir adelante

A. Reflexiones generales

69. El propósito del programa de trabajo sobre la financiación a largo plazo de 2013 era aprovechar la labor realizada en el marco del programa anterior y centrarse en el mandato específico que le encomendó la CP 18 en la decisión correspondiente. En concreto, el programa se ha centrado en: a) las cuestiones relacionadas con la asistencia a las Partes que son países en desarrollo en su labor de identificación de vías para aumentar la financiación hasta los 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos al año de aquí a 2020; y b) orientar a las Partes en la mejora de sus entornos propicios y de sus marcos de política para facilitar la movilización y el despliegue efectivo de fondos destinados a combatir el cambio climático en los países en desarrollo.

70. Entre los asuntos de carácter global comunes a todos los debates cabe citar: a) la necesidad de seguir aumentando la transparencia de la financiación comprometida y desplegada, y de los resultados que se logren en última instancia; b) la necesidad de un mayor acuerdo sobre la forma de definir y rastrear las diversas corrientes de financiación, y de dar cuenta de ellas; y c) la necesidad de superar problemas específicamente ligados a la financiación de la adaptación.

71. La vocación del programa de trabajo era la de constituir un espacio ajeno a las negociaciones donde se pudiera desarrollar un entendimiento común de las cuestiones técnicas, el cual, a su vez, permitiera hacer avanzar los debates de las negociaciones. Los copresidentes nos hemos dedicado activamente a recabar la participación de un amplio abanico de interesados, tanto del sector público como del privado. Asimismo, en lo que respecta a los representantes de los gobiernos, seguimos fomentando de manera activa una mayor participación de nuestros colegas de los ministerios de hacienda, desarrollo y planificación. Consideramos que los debates técnicos tienen su lugar y, por consiguiente, añaden valor al proceso. En algún momento y en ciertos casos, aunque no en todos, tienen que incorporarse al diálogo político sobre la financiación para el clima, tanto en el proceso de la Convención Marco como, posiblemente, en otros foros. Igualmente, somos plenamente conscientes del estrecho vínculo entre el programa de trabajo sobre la financiación a largo plazo y el proceso encaminado a la conclusión de un acuerdo en 2015.

72. La dificultad a que nos enfrentamos como copresidentes al formular recomendaciones sobre las medidas que deben adoptarse a continuación estriba en distinguir entre las cuestiones que son fundamentalmente técnicas y las que tienen un carácter más político. Dicho de otro modo, las cuestiones respecto de las que se puede avanzar en el contexto de la Convención Marco y las que es más conveniente abordar en otros foros. En este contexto, hacemos las siguientes recomendaciones sobre las medidas que podrían adoptarse a continuación, para que sean examinadas en la CP 19.

B. Vías para aumentar la financiación para el clima

73. El debate sobre el concepto de las vías en el contexto de la financiación para el clima es relativamente nuevo y tiene un considerable trasfondo político. El método que adoptamos como copresidentes para el programa de trabajo de este año consistió en: a) aclarar qué se entiende por "vías" y cuáles son las principales expectativas de los países en desarrollo (por ejemplo, más transparencia, mayor previsibilidad); b) identificar distintos elementos de las vías (por ejemplo, fuentes de financiación públicas y/o privadas, canales de suministro, plazos); c) identificar los obstáculos y dificultades con que tropiezan los

países desarrollados para cumplir estas expectativas; y d) identificar posibles soluciones o medidas que haya que adoptar a continuación.

74. En nuestra opinión, la presentación por los países desarrollados de información periódica y normalizada sobre la financiación para el clima contribuiría en gran medida a generar confianza en que dichos países están tomando medidas para cumplir sus compromisos. Muchos países en desarrollo participantes pidieron que los países desarrollados siguieran presentando información a un nivel y con una periodicidad similares ahora que el período de la financiación de arranque rápido ha terminado. Observamos que los países desarrollados empezarán pronto a facilitar información de manera normalizada en sus informes bienales. Si bien somos reacios a formular recomendaciones que puedan conducir a nuevas obligaciones de presentar información, la CP 19 podría estudiar la posibilidad de pedir a los países desarrollados que, de manera voluntaria, faciliten información suplementaria cada año hasta 2015, momento en que ya estaremos más familiarizados con el contenido de los informes bienales.

75. También consideramos que convendría seguir deliberando sobre las definiciones. En particular, tal vez sea posible alcanzar un entendimiento común sobre el significado de la "financiación del sector privado" en el contexto del compromiso de los 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos.

76. Varios participantes en el programa de trabajo mencionaron que sus normas presupuestarias nacionales limitaban su capacidad de anunciar de forma firme la disponibilidad de financiación pública con una antelación de más de un año, o de varios años, en el caso de los países con ciclos presupuestarios plurianuales. Por este motivo, se sugirió que los países desarrollados presentaran información sobre proyecciones o escenarios de financiación para el clima que no se considerarían vinculantes. Sin embargo, no hubo consenso al respecto. Algunos participantes pusieron en duda la viabilidad y la utilidad de esas proyecciones, mientras que otros consideraron que este asunto tenía un carácter muy político.

77. Dado que la dinámica política que rodea a la identificación de una "vía" ha demostrado ser un elemento que complica el proceso, una opción para avanzar es centrarse en la identificación de tramos de esa vía, con miras a aclarar cuál es el punto de partida o, dicho de otro modo, aclarar cuál es el nivel actual de financiación para el clima. Observamos que los informes bienales de las Partes que son países desarrollados y la reseña general de la financiación para el clima que debe realizar el Comité Permanente de Financiación serán importantes fuentes para obtener esta información.

C. Entornos propicios para la movilización y el despliegue de financiación para el clima

78. Los debates sobre los entornos propicios fueron muy distintos de los referidos a las vías, pues se centraron en gran medida en identificar prácticas óptimas en materia de políticas y reglamentación que contribuyeran a la movilización y el despliegue de financiación para el clima.

1. Entornos propicios a la movilización de la financiación para el clima

79. Un factor de importancia crucial para catalizar inversiones que permitan luchar contra el cambio climático es enviar las señales adecuadas mediante el uso de instrumentos como la tarificación del carbono y la energía. En este contexto también pueden ser extremadamente importantes las medidas destinadas a reformar o reducir las subvenciones a los combustibles fósiles.

80. Se utilizan numerosos instrumentos diferentes para estimular la inversión privada. Muchos de ellos tienen un importante componente de política pública. Algunas intervenciones pueden ser realizadas por entidades multilaterales o incluso privadas (por ejemplo, los bonos verdes dependen menos de la acción pública), mientras que otras, como la financiación colectiva, dependen más de la participación a nivel comunitario. Ante semejante variedad de instrumentos disponibles, no existe un único enfoque ideal, y la elección de los instrumentos dependerá de cuáles se ajusten mejor a las circunstancias y prioridades nacionales.

81. Un asunto de gran importancia señalado durante los debates sobre la movilización de financiación fue la influencia de la financiación procedente del sector privado en el equilibrio entre las corrientes financieras destinadas a la mitigación y las dirigidas a la adaptación. En la actualidad, la adaptación sigue recibiendo una proporción escasa del total de las corrientes financieras relacionadas con el clima. Se expresó el temor de que, si se daba más peso al sector privado, considerado por lo general más adepto de la mitigación, la balanza se inclinaría probablemente aún más en contra de la adaptación. Conscientes de estas preocupaciones, subrayamos la importancia de la financiación pública de la adaptación. Asimismo, recomendamos que en los programas de adaptación y de resiliencia al cambio climático se analice con mayor detenimiento cuáles son las medidas concretas requeridas para aumentar la financiación procedente del sector privado.

2. Entornos propicios a la eficacia

82. Suscitó un amplio consenso la idea de que la posibilidad de evaluar si la financiación del clima se estaba utilizando con eficacia redundaba en interés de los proveedores y receptores de la financiación para el clima, así como de otros interesados, y por consiguiente era fundamental de cara al reto de movilizar un mayor nivel de financiación, a fin de poder cumplir los objetivos mundiales de mitigación y adaptación al cambio climático.

83. El programa de trabajo de este año recibió una considerable cantidad de aportes en forma de estudios de casos de países y evaluaciones analíticas procedentes de organizaciones. En general hubo acuerdo en cuanto a cuáles eran los principales entornos propios a un despliegue eficaz, a saber: implicación del país, coordinación nacional entre los proveedores de la financiación para el clima, sistemas nacionales de rastreo, procedimientos de planificación bien establecidos y el fomento de la capacidad técnica de los países receptores para absorber, canalizar, administrar y desplegar la financiación para el clima.

84. A nuestro modo de ver, sin embargo, sigue siendo posible, y necesario, alcanzar un entendimiento mayor sobre qué quieren decir los diversos interesados cuando se refieren a la eficacia, desde el punto de vista del clima, en las diversas fases de la financiación para el clima, desde el compromiso (o promesa) hasta el despliegue en el país receptor y la medición de resultados. Habida cuenta de la importancia de la coordinación entre los proveedores y los receptores de financiación para el clima, es necesario proseguir la labor referida a la eficacia de la financiación para el clima, con el fin de abordar el ciclo de vida completo de este tipo de financiación. Sería de utilidad para esta labor aprender de las enseñanzas extraídas durante el período de financiación de arranque rápido, y estudiar la pertinencia de los principios de la eficacia de la ayuda.

85. Sería de gran ayuda para el proceso en su conjunto que existiera un diálogo continuo entre los proveedores y los receptores de la financiación para el clima.