

**HACER EFECTIVO EL  
MECANISMO FINANCIERO DE LA  
CMNUCC**



# **DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN**

**39**

## **HACER EFECTIVO EL MECANISMO FINANCIERO DE LA CMNUCC\***

**CENTRO DEL SUR**

**MAYO DE 2011**

---

\*El autor principal de este Documento de Investigación es el Sr. Matthew Stilwell, Consultor de Investigación para el Programa de de Gobernanza Mundial para el Desarrollo del Centro del Sur.

Este Documento de Investigación fue elaborado en noviembre de 2010.

## **I. RESUMEN\***

Las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) han reconocido la necesidad de “mejorar urgentemente la aplicación de la Convención para lograr su objetivo fundamental de plena conformidad con sus principios y compromisos” (preámbulo del Plan de Acción de Bali).

En el marco del Plan de Acción de Bali la Conferencia de las Partes reconoce la importancia de la “intensificación de la labor destinada a proporcionar recursos financieros e inversiones en apoyo de las medidas de mitigación y adaptación y de la cooperación tecnológica”. El cumplimiento de estos mandatos exige tomar en consideración una serie de factores como, por ejemplo:

- El monto de la financiación necesaria;
- Las fuentes de los recursos financieros;
- Los usos de los recursos financieros; y
- La gobernanza de los recursos financieros en el marco del mecanismo financiero de la CMNUCC.

Las medidas para aumentar los recursos financieros y la inversión deberían basarse en lo posible en las mejores prácticas seguidas en el marco del mecanismo financiero de la CMNUCC y en otros mecanismos financieros pertinentes, con el objetivo de permitirles a todas las Partes aplicar plenamente los principios y disposiciones de la CMNUCC y hacer frente a la amenaza del cambio climático peligroso.

### **Aprovechar las experiencias existentes**

A la hora de mejorar la aplicación del mecanismo financiero de la CMNUCC pueden tomarse como modelo varios mecanismos y fondos existentes como por ejemplo:

- El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), (entidad encargada del funcionamiento del mecanismo financiero de la CMNUCC);
- El Fondo de Adaptación establecido en virtud del Protocolo de Kyoto;
- El Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal (FMPM);
- El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (FMSTM);  
y
- Los fondos del Banco Mundial para el clima (es decir, el Fondo para una tecnología limpia y el Fondo estratégico sobre el clima).

Estos fondos pueden servir de modelo adaptados al contexto específico del cambio climático y a las disposiciones de la CMNUCC, que constituye el punto de partida de cualquier discusión sobre la financiación de la lucha contra el cambio climático y un criterio importante con el cual debe medirse cualquier esfuerzo.

---

\* N del T: el documento completo en inglés, titulado « Operationalizing the UNFCCC Finance Mechanism » está disponible en nuestro sitio web <http://www.southcentre.org>

## El monto de la financiación

La CMNUCC establece que la Conferencia de las Partes “procurará movilizar recursos financieros de conformidad con los párrafos 3, 4 y 5 del Artículo 4 y con el Artículo

11”. La Convención establece asimismo que la Conferencia de las Partes y la entidad o entidades a que se encomiende el funcionamiento del mecanismo financiero convendrán en los arreglos destinados a [...] la identificación en forma previsible e identificable “del monto de la financiación necesaria y disponible para la aplicación de la presente Convención y las condiciones con arreglo a las cuales se revisará periódicamente ese monto” (Artículo 11.3d).

En la práctica, la determinación del monto de la financiación necesaria para la aplicación de la Convención requiere tomar en consideración varias cuestiones conexas:

- ¿Cuáles son las principales esferas temáticas que requieren financiación?
- ¿Cuáles son los costos que deberán cubrirse y a qué nivel para cada área en particular?
- ¿Cómo pueden estimarse con exactitud estos costos?
- ¿Cómo podrán diferir estas estimaciones con base en los resultados finales de otros parámetros de negociación?

Las principales *esferas temáticas* de la financiación se determinan en el Artículo 4 de la Convención e incluyen:

- *Transmisión de información relacionada con la aplicación.* La Convención establece (Artículo 4.3) que los países desarrollados proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la “totalidad de los gastos convenidos” que efectúen los países en desarrollo para cumplir sus obligaciones en relación con la presentación de comunicaciones nacionales (conforme a lo dispuesto en el Artículo 12.1).
- *Aplicación de otros compromisos de los países en desarrollo.* La Convención (Artículo 4.3) establece el compromiso de los países desarrollados de proporcionar los recursos financieros necesarios para satisfacer “la totalidad de los gastos adicionales convenidos” resultantes de la aplicación de las medidas (según se establece en el Artículo 4.1).
- *Efectos adversos del cambio climático.* La Convención (Artículo 4.4) exige que los países desarrollados ayuden a los países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a esos efectos adversos.
- *Transferencia de tecnología.* La Convención (Artículo 4.5) establece que los países desarrollados se comprometen a tomar todas las medidas posibles para “promover, facilitar y financiar” la transferencia de tecnologías y conocimientos prácticos ambientalmente sanos, o el acceso a ellos, y en ese proceso, apoyen el desarrollo y el mejoramiento de las capacidades y tecnologías endógenas de los países en desarrollo.

La determinación de los *tipos de costos que deberán cubrirse* para cada una de las esferas temáticas y a nivel colectivo es necesaria a fin de evaluar el monto de financiación necesario para la aplicación de la Convención. La Convención exige que la financiación de la transmisión de información relacionada con la aplicación (en virtud del Artículo 12.1) cubra *la totalidad de los gastos convenidos*, lo que puede calcularse

con base en los costos en los que incurren realmente los países en desarrollo al dar cumplimiento a los requisitos de transmisión de información. La Convención exige igualmente que la financiación para el cumplimiento de otros compromisos por parte de los países en desarrollo (Artículo 4.1) cubra “la totalidad de los gastos adicionales convenidos”. Se han planteado diferentes enfoques para calcular y evaluar los gastos adicionales:

- El FMAM ha adoptado un proceso genérico para evaluar los gastos adicionales con base en los “beneficios ambientales a nivel mundial” esperados.<sup>1</sup>
- El FMPM<sup>2</sup> y la CDB<sup>3</sup>, en cambio, requieren ambos el desarrollo de una “lista indicativa” más detallada de los costos adicionales.
- En el marco del Protocolo de Montreal la solicitud de financiación de los costos adicionales de un proyecto se evalúa a la luz de los principios generales. El Protocolo de Montreal ha acordado la inclusión de una lista indicativa que permite establecer un cálculo más preciso de los costos adicionales, lo que constituye un enfoque práctico en busca de soluciones con la participación de expertos de países desarrollados y en desarrollo, del sector privado, del ámbito académico y de la sociedad civil.

En el contexto del cambio climático y de la CMNUCC un enfoque sector por sector (usando, por ejemplo, los sectores de mitigación y de adaptación a los que hace referencia el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)) podría ayudar a reproducir las lecciones más importantes.

**El monto de los recursos financieros necesarios debería estimarse con exactitud sobre la base de metodologías y procesos claros.** Las estimaciones de los costos deberían ser exhaustivas y reflejar las disposiciones pertinentes de la Convención. Lamentablemente, prácticamente ninguna de las estimaciones presentadas hasta el momento proporciona una evaluación exhaustiva del monto de financiación necesario para aplicar la Convención. Por ejemplo:

- Un examen reciente de un estudio financiero de la CMNUCC<sup>4</sup> indica que los costos reales podrían ser hasta tres veces mayores para los sectores abarcados y “mucho más si se toman en cuenta otros sectores”.<sup>5</sup>
- De manera poco convincente el reciente informe del Banco Mundial sobre el aspecto económico de la adaptación al cambio climático *Global Report on the Economics of Adaptation to Climate Change* toma el costo de la educación de las mujeres jóvenes como indicador de los costos de los fenómenos meteorológicos extremos.<sup>6</sup>

Estudios recientes ilustran unos niveles de costos y perjuicios que superan estas estimaciones en uno o más órdenes de magnitud:

- Según estimaciones del Foro humanitario mundial, dirigido por Kofi Annan, “las futuras pérdidas económicas podrían llegar a ser de más de 340.000 millones de

---

<sup>1</sup> Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), *Operational Guidelines for the Application of the Incremental Cost Principle*, 14 de mayo de 2007.

<sup>2</sup> Secretaría del Ozono del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Manual del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la Capa de Ozono*, séptima edición, 2006, pág. 424.

<sup>3</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica, Artículo 20.2, recursos financieros.

<sup>4</sup> CMNUCC, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change* (Bonn, Secretaría de la CMNUCC, 2007).

<sup>5</sup> Parry, Martin, N. Arnell, P. Berry, D. Dodman, S. Fankhauser, C. Hope, S. Kovats, R. Nicholls, D. Satterthwaite, R. Tiffin, T. Wheeler, *Assessing the Costs of Adaptation to Climate Change: A Review of the UNFCCC and Other Recent Estimates*, International Institute for Environment and Development and Grantham Institute for Climate Change (Londres, 2009).

<sup>6</sup> Banco Mundial, *The Cost to Developing Countries of Adapting to Climate Change – New Methods and Estimates* (Washington D.C., 2010).

dólares de los Estados Unidos para 2030 [...] En la actualidad sólo 30 países del mundo tienen un producto interno bruto (PIB) mayor que esta cifra”.<sup>7</sup>

- La compañía de seguros Allianz y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) estiman que el aumento mundial del nivel del mar de “0,5 m para 2050 aumenta el valor de los activos expuestos en todas las 136 megalópolis del mundo de un total de 25.158 millones de dólares a 28.213 millones en 2050”.<sup>8</sup>

Así pues, las estimaciones de las necesidades financieras deberían ser objeto de revisión para asegurarse de que sean exhaustivas, adecuadas, equitativas y conformes a la Convención. Estas estimaciones deberían incluir al menos:

- Una evaluación completa *tanto* de los costos de las “medidas de defensa contra el cambio climático” para evitar los efectos adversos *así como* de las estimaciones de los costos reales de los efectos adversos inevitables;
- Una evaluación del nivel de los esfuerzos de mitigación y de los costos necesarios para limitar el aumento de la temperatura muy por debajo de los niveles de 1°C o 1,5°C (en lugar de 2°C), y de lograrlo con un grado razonable de probabilidad; y
- Los datos científicos y económicos más recientes, que indican que el nivel de esfuerzos necesarios podría ser considerablemente mayor que el nivel considerado en el cuarto informe de evaluación del IPCC.

El *monto de la financiación necesaria también debe ajustarse* para que refleje la relación entre el nivel necesario de financiación y otros parámetros de la negociación, incluidos el objetivo mundial propuesto y el nivel de ambición de los países incluidos en el anexo 1. Un objetivo mundial inadecuado implica el aumento de los costos por pérdidas y daños. Un nivel inadecuado de ambición de los países desarrollados, por su parte, implica mayores costos para la mitigación o la adaptación en los países en desarrollo.

Las necesidades financieras de los países en desarrollo deberían ajustarse a estos otros factores y deberían evitar fijar una suma para una financiación a largo plazo que constituya un “techo” y no un “piso” para los niveles futuros de recursos financieros. Cualquier cantidad para una financiación a largo plazo debería, por lo tanto, introducirse con los términos “al menos” (como es el caso de los objetivos de mitigación de las partes incluidas en el anexo 1). Asimismo, debería establecerse un proceso para garantizar que el monto de la financiación necesaria para la aplicación de la Convención sea revisado periódicamente (tal como lo requiere el Artículo 11.3 d)) con base en asesorías técnicas y económicas confiables por parte de organismos que rindan cuentas a las Partes, como es el caso del Protocolo de Montreal.<sup>9</sup>

A la luz de pruebas emergentes sobre los efectos<sup>10</sup>, los niveles de calentamiento inevitable<sup>11</sup> y los riesgos asociados con los puntos de inflexión<sup>12</sup>, *deben tomarse en serio unos mayores niveles de financiación de los previstos actualmente*. Estos niveles

<sup>7</sup> Foro humanitario mundial, *Human Impact Report: Climate Change – The Anatomy of a Silent Crisis* (2009), página 20.

<sup>8</sup> Véase *Major Tipping Points in the Earth's Climate System and Consequences for the Insurance Sector*, World Wide Fund for Nature Gland, Suiza, y Allianz SE Munich, Alemania (2009), página 30.

<sup>9</sup> K. Madhava Sarma, Stephen O. Andersen, y Kristen N. Taddonio, “Lessons from the Success of the Montreal Protocol”, in *The Montreal Protocol: Celebrating 20 Years of Environmental Progress* (Cameron & May, 2007), página 134.

<sup>10</sup> Foro humanitario mundial, *Human Impact Report: Climate Change – The Anatomy of a Silent Crisis* (2009), página 20. 20.

<sup>11</sup> Ramanathan and Feng, *On avoiding dangerous anthropogenic interference with the climate system: Formidable challenges ahead*, *Proc. Natl. Acad. Sci.* 105 (38): 14245–14250 (al señalar que es posible que ya se esté produciendo un calentamiento inevitable de la Tierra de 2,4°C que supere el umbral de varios puntos de inflexión).

<sup>12</sup> Véase Lenton, Timothy, H. Held, E. Kriegler, J. Hall, W. Lucht, S. Rahmstorf, H. Schellnhuber, *Tipping elements in the Earth's climate system PNAS*, Vol. 105, págs. 1786-1793 (2008). Véase también *Major Tipping Points in the Earth's Climate System and Consequences for the Insurance Sector*, World Wide Fund for Nature Gland, Suiza, y Allianz SE Munich, Alemania (2009), página 37.

considerablemente mayores de financiación se justifican para mantener la estabilidad del sistema de mantenimiento de la vida en la Tierra y resultan modestos en comparación con los costos que puede acarrear la inacción y con las sumas gastadas en otras cuestiones como la crisis financiera mundial o los conflictos militares.

### **Fuentes de la financiación**

Para recaudar el monto necesario de los recursos financieros deben tomarse en consideración las fuentes de la financiación y la manera de recaudar y canalizar los recursos. Entre las principales consideraciones figuran las siguientes:

- ¿Quién es responsable del suministro de los recursos financieros?
- ¿Cómo asegurarse de que las contribuciones sean nuevas y adicionales?
- ¿Cómo asegurarse que el monto de los recursos financieros es adecuado?
- ¿Cuál es la función de las fuentes de financiación “innovadoras”?
- ¿Cuál es la función de los canales fuera del mecanismo financiero de la CMNUCC?

La *responsabilidad de cumplir los compromisos en materia de financiación recae directamente en los países desarrollados* que figuran en la lista del Anexo II de la Convención. El reconocimiento en el Plan de Acción de Bali de la necesidad de la “intensificación de la labor destinada a proporcionar recursos financieros” es el reconocimiento de la necesidad de intensificar la aplicación de estos compromisos. Recaudar el monto de recursos financieros necesario exige un compromiso renovado e ideas innovadoras sobre la manera de recaudar y canalizar los fondos destinados a la lucha contra el cambio climático.

Para intensificar la labor destinada a la lucha contra el cambio climático las contribuciones financieras deben llevarse a cabo en la práctica y no solo en el papel. Por consiguiente, *las contribuciones financieras deben ser nuevas y adicionales*. El desarrollo de modalidades para evaluar si la financiación es nueva y adicional constituye una prioridad, en especial teniendo en cuenta nuevas informaciones que indican que una gran proporción de la financiación “prometida” ya se había prometido previamente (por lo que no es “nueva”) o forma parte de los compromisos de los programas de asistencia social para el desarrollo (por lo que no es “adicional”).

La Convención establece que en la aplicación de los *compromisos financieros “se tomará en cuenta la necesidad de que la corriente de fondos sea adecuada y previsible”* (Artículo 4.3). A fin de determinar lo que resulta “adecuado” es preciso evaluar:

- ¿Cuál es la financiación “necesaria” para aplicar la Convención?
- ¿Cuál es el monto de financiación “disponible” para aplicar la Convención?
- ¿Satisface la financiación “disponible” el monto de financiación “necesario” o “adecuado”?

Comparados con cualquier estándar razonable, los 100.000 millones de dólares anuales que los países incluidos en el anexo I han prometido “movilizar” para 2020 no satisfacen el estándar de idoneidad. Por lo tanto, se requiere el establecimiento de manera más sistemática *de contribuciones prorrateadas para los países desarrollados* que refleje el llamamiento de la Convención respecto a “la importancia de que la carga se distribuya adecuadamente entre las Partes que son países desarrollados” (Artículo 4.3). De este modo, debería llevarse a cabo la financiación en al menos tres niveles:

- *El monto global de la financiación necesaria*. Con base en factores como los que se han mencionado anteriormente, la Conferencia de las Partes debería evaluar el

monto necesario de financiación para la aplicación de la Convención de conformidad con el Artículo 11;

- *La contribución individual de los países desarrollados al monto global.* Con base en “la importancia de que la carga se distribuya adecuadamente entre las Partes que son países desarrollados” a que hace referencia el Artículo 4.3 la Conferencia de las Partes debería establecer una escala de contribuciones para cada Parte responsable; y
- *La función de las “fuentes innovadoras” de financiación en la contribución al monto global.* Reconociendo que las fuentes presupuestarias tradicionales son limitadas, la Conferencia de las Partes debería considerar la función de otras fuentes “innovadoras”.

Los fondos recaudados por medio de **“fuentes innovadoras” podrían contribuir al cumplimiento de las contribuciones prorrateadas.** Algunas fuentes innovadoras –como los derechos especiales de giro– son bastante prometedoras.<sup>13</sup> Otras, como los gravámenes sobre el transporte internacional, pueden hacer recaer la carga de la financiación en los países en desarrollo. Evaluar la idoneidad de cada una de ellas requiere una consideración individual de cada caso. En definitiva, las contribuciones prorrateadas obtenidas tanto por medio de fuentes tradicionales como de “fuentes innovadoras” serán necesarias para aumentar los recursos financieros para hacer frente a los efectos adversos y reducir las emisiones para 2015 o 2020 a fin de evitar una interferencia peligrosa con el sistema climático.

### **Usos de la financiación**

Una de las principales preocupaciones tanto de los donantes como de los receptores de los recursos financieros es garantizar la claridad en torno a la aplicación de los recursos y el acceso a estos en la práctica, así como sobre los resultados.

- ¿Cómo asegurar un acceso directo a los fondos?
- ¿Qué actividades deberían cubrirse?
- ¿Qué países reúnen las condiciones para recibir los fondos?
- ¿Cómo deben participar los diferentes organismos?
- ¿Cuáles son las disposiciones necesarias a nivel nacional?

Los países en desarrollo han identificado la necesidad de un **acceso directo a los fondos.** Esta solicitud refleja entre otras cosas, la experiencia de los países en desarrollo con el FMAM y los problemas para acceder a los recursos financieros por medio de la participación de “organismos de ejecución”. El Fondo de Adaptación permite a las Partes que reúnan las condiciones presentar sus proyectos de propuestas directamente a la Junta del Fondo de Adaptación y ofrece a los países receptores la flexibilidad de acceder directamente a los fondos, usar los servicios de una entidad multilateral o nombrar una entidad adecuada de apoyo a nivel regional o subregional.

El instrumento constitutivo y las directrices subsiguientes del fondo deberán proporcionar **orientación sobre las actividades abarcadas** y en particular, sobre los planes, los programas y los proyectos que reúnen las condiciones para acceder a los recursos financieros en cada área temática. Debería acordarse una simplificación de los criterios y los procedimientos para las actividades a pequeña escala. A fin de simplificar el acceso, las autorizaciones de financiación deberían acordarse entre periodos de

---

<sup>13</sup> Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility (Annexing International Bank for Reconstruction and Development, Executive Directors’ Resolution No. 2006-0008), pág. 89 párrafo 5. Véase también ActionAid, *What are Special Drawing Rights and how can they be used to finance climate adaptation and mitigation?* (Junio de 2010) y ActionAid/TWN, *Fruits of the Crisis: Leveraging the Financial & Economic Crisis of 2008-2009 to Secure New Resources for Development and Reform of the Global Reserve System* (enero de 2010).



sesiones y comunicarse por correo o por otro medio, como es el caso de los fondos de inversión en el clima.

En virtud de la Convención, ***todos los países en desarrollo reúnen las condiciones para recibir recursos financieros***. Cualquier intento de reducir formalmente la categoría de países que reúnen las condiciones para recibir financiación contraviene la letra y el espíritu de la Convención. Al mismo tiempo, la Convención hace un llamamiento para que se consideren las necesidades y preocupaciones específicas de los países en ciertas situaciones como es el caso de los países vulnerables o los países menos adelantados (PMA). La mejor manera de lograr un equilibrio entre estas necesidades; es decir, los derechos de todos los países en desarrollo y las necesidades de los países en situaciones específicas, es en el plano operacional por medio de directrices de los fondos y otras modalidades.

El instrumento constitutivo o las directrices conexas del fondo deberían definir los ***organismos que reúnen las condiciones*** para presentar propuestas y para recibir, gestionar y gastar los recursos financieros.

El éxito del Protocolo de Montreal se ha debido en gran parte a un fuerte apoyo a una ***cooperación nacional eficaz***. De igual manera, el “mecanismo de coordinación de país” del FMSTM, proporciona un modelo eficaz para el fomento de la cooperación nacional. Ambas experiencias indican que un ingrediente clave para el éxito es un conjunto de instituciones formales e informales que incluyan diferentes partes interesadas, sectores y niveles de organización.

### **Gobernanza de la financiación**

Una acción eficaz contra el cambio climático requiere una ***gobernanza eficaz del régimen climático***. Unas instituciones bien concebidas pueden ayudar a catalizar la acción, apoyar la cooperación, alinear los intereses de los donantes y los receptores e integrar las acciones a diferentes niveles. Hacer operativo el mecanismo financiero de la CMNUCC requerirá un conjunto de instituciones eficaces, entre ellas:

- Una junta del fondo;
- Fondos especializados y ventanillas de financiación;
- Un fiduciario o fiduciarios;
- Una secretaría dotada de personal profesional;
- Un grupo o comité de expertos y grupos técnicos;
- Un grupo consultivo integrado por los interesados;
- Un grupo independiente de evaluación; y
- Modalidades para los fondos y las entidades existentes.

En relación con la junta del fondo, su ***composición*** debería reflejar “un sistema de gobernanza transparente y eficaz en el que estén representadas todas las Partes de forma equitativa y equilibrada” tal y como lo ha solicitado el Grupo de los 77 y China. El Fondo de Adaptación asigna la membresía de manera equilibrada a los grupos regionales (es decir, dos miembros de cada uno de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas) a la vez que garantiza una representación equitativa de determinados grupos como los pequeños estados insulares y los países menos adelantados (PMA).

Los instrumentos constitutivos de varios fondos brindan ejemplos de ***funciones de la junta***, entre las que se encuentran generalmente la planeación estratégica y la formulación de políticas las operaciones financieras y la gestión y administración. Asimismo, su función es asegurar el apoyo por parte de expertos, garantizar la

transparencia y la participación; garantizar la evaluación y la presentación de informes y garantizar la coherencia. Las funciones básicas de la junta deben reflejar como mínimo los requisitos del Artículo 11.

La *selección de los funcionarios*, incluidos sus miembros y su presidente (y su copresidente o vicepresidente) es crucial para éxito del mecanismo. El Fondo de Adaptación y el FMPM exigen que una vez nombrados los miembros, sean elegidos o respaldados por sus organismos superiores respectivos (es decir, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto y la reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, respectivamente). Otros fondos, como el Fondo estratégico sobre el clima, cumplen una función permanente de copresidente del vicepresidente del Banco Mundial.

La mayoría de los mecanismos de financiación exige que la *toma de decisiones* se lleve a cabo por consenso, aunque la definición de “consenso” es diferente en cada fondo. La mayoría de los mecanismos de financiación incluye referencias a la toma de decisiones por medio del voto para hacer frente a situaciones en las que no es posible lograr un consenso. Además del consenso y el voto, son posibles otros medios para la toma de decisiones. La Junta del FMSTM, por ejemplo, puede tomar decisiones con arreglo al “procedimiento de no objeción”. Su presidente también puede tomar decisiones entre sesiones con sujeción a un examen de la Junta.

La *función de los observadores* se define de manera distinta en los diferentes mecanismos de financiación. En general, la decisión de invitar a los observadores adicionales (es decir, los que no se mencionan de manera explícita en el mecanismo de financiación) recae en la junta. Los mecanismos de financiación existentes también sirven de modelo en materia de reglamentación sobre *transparencia, confidencialidad y conflicto de intereses*.

El fondo necesitará una variedad de *fondos especializados o ventanillas temáticas* para la puesta en marcha de la financiación en las diferentes áreas requeridas por la Convención, por ejemplo:

- Adaptación (Artículo 4.1 y 4.3 y 4.4);
- Mitigación, incluidos los bosques (Artículo 4.1 y 4.3);
- Desarrollo y transferencia de tecnología (Artículos 4.1, 4.3 y 4.5); y
- Comunicaciones, creación de capacidad y otras acciones (Artículos 4.1, 4.3 y 12.1).

Este enfoque se refleja en los fondos de inversión en el clima, que abordan la tecnología (a través del Fondo para una tecnología limpia) así como la energía renovable, los bosques y la capacidad de recuperación ante los fenómenos climáticos (a través del Fondo estratégico sobre el clima), y que cuentan con el apoyo de recursos y subcomités específicos. Puede adoptarse un enfoque similar en el marco de un nuevo fondo, reconociendo que se prevé que los fondos de inversión en el clima “concluyan operaciones” “una vez que entre en vigencia una nueva arquitectura financiera”.

El G-77 y China ha propuesto que el *fiduciario* se escoja por medio de un proceso de licitación abierta para asegurar que la gestión de los recursos se haga de la manera más eficaz posible. La función del fiduciario debería definirse de manera clara y precisa para evitar conflictos de interés como los que surgen cuando se confían a una institución múltiples funciones superpuestas, entre ellas las de secretaría, fiduciario, organismo ejecutivo y/o cofinanciador.

La función de una *secretaría* es apoyar a las Partes y a la junta del fondo a cumplir sus funciones y a lograr los objetivos del fondo. En el caso del FMPM se estableció una secretaría independiente en apoyo de la junta del fondo. En la concepción de una secretaría eficaz deberían tomarse en consideración su relación con otras entidades, su alcance y su liderazgo. Las funciones de la secretaría deberían ser independientes de otras entidades como la fiduciaria; su alcance deberá ser significativo y reflejar el monto de los recursos financieros y las actividades necesarias (por ejemplo, el Banco Mundial desembolsa cerca de 7.000 millones de dólares de los fondos fiduciarios y da empleo a cerca de 9.000 personas); debería asimismo, estar bajo la dirección de un alto funcionario como un ex ministro de finanzas, con la debida experiencia.

Para ser eficaces, el mecanismo financiero y de forma más general la CMNUCC, deben galvanizar la experiencia y el compromiso de los expertos por medio de *grupos de expertos* y *grupos técnicos*. Estos grupos deberían incluir grupos específicos de las diferentes áreas y sectores temáticos, así como unos vínculos adecuados con otros organismos temáticos de la Convención, en especial nuevos organismos tecnológicos y de adaptación. La experiencia del Protocolo de Montreal con los “comités de opciones técnicas” y con un “panel de evaluación técnica y económica” puede servir de base, centrándose en los sectores de mitigación y adaptación pertinentes según la definición del IPCC.

Varios mecanismos de financiación organizan grupos de discusión a fin de ofrecer un foro de participación y de *consulta con otras partes interesadas y otras partes asociadas*. Los mecanismos de consulta en el FMAM y en los fondos de inversión en el clima son relativamente limitados. En cambio, el FMSTM prevé una participación más activa de las partes interesadas. La participación efectiva a diferentes niveles ayuda a fomentar la comprensión y el apoyo de las actividades del fondo.

*La evaluación independiente* del fondo, de sus entidades, sus operaciones y sus proyectos, desempeña un papel clave para mejorar la toma de decisiones, la rendición de cuentas y lograr una mayor eficacia. Es necesario que se lleve a cabo una evaluación tanto del fondo, como de la entidad (por ejemplo, de la secretaría, la fiduciaria), así como de los temas (por ejemplo, de los resultados de las diferentes áreas) y de los proyectos. Para ello hace falta un conjunto de mecanismos para informar sobre las evaluaciones tanto a la Conferencia de las Partes como a la junta del fondo. Los mecanismos de financiación existentes como el FMSTM, el FMPM y FMAM pueden servir de modelo.

Las Partes han discutido la creación de un “nuevo organismo” del mecanismo financiero como un *comité permanente o un organismo financiero subsidiario*. Este organismo cumpliría la función de fortalecer la coordinación y la coherencia, mejorar la entrega de fondos para el clima para los países en desarrollo, buscar ayuda para movilizar los recursos financieros, así como de simplificar y mejorar la aplicación del mecanismo financiero de la CMNUCC. Sus funciones deberían definirse cuidadosamente para complementar las de la Conferencia de las Partes y las de la junta del fondo y permitir una aplicación más eficaz de los compromisos en materia de financiación en virtud de la Convención.

También deberán definirse la *relación del fondo y del comité permanente con la Conferencia de las Partes y otras entidades*. Los países en desarrollo han subrayado que el fondo debe permanecer bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes, debido en parte a sus experiencias con el FMAM que únicamente rinde cuentas a la Conferencia de las Partes y no ha logrado responder de manera adecuada a la orientación de la

Conferencia de las Partes. El Fondo de Adaptación constituye un modelo alternativo y demuestra que la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CP/RP) tiene el poder de establecer entidades directamente bajo su autoridad por medio de las decisiones de la CP/RP.

La Convención reconoce que la financiación “relacionada con” la aplicación puede otorgarse “*por conductos bilaterales, regionales y otros conductos multilaterales*” (Artículo 11.5). Las Partes han reconocido la necesidad de que el mecanismo financiero sea consistente con las “actividades relacionadas con el cambio climático realizadas fuera del marco del mecanismo financiero” (Decisión 11/CP.1). El Protocolo de Montreal garantiza la coherencia estableciendo que una proporción acordada (actualmente un 20%) de las contribuciones prorrateadas pueda otorgarse directamente por medio de la cooperación bilateral y regional.

### **Supervisión y evaluación**

La supervisión y la evaluación eficaces de las obligaciones financieras y de otro tipo son esenciales para que las Partes puedan garantizar la aplicación eficaz de las obligaciones y lograr los objetivos fundamentales de la Convención y del Protocolo de Kyoto. Es necesario que los países desarrollados proporcionen a la Conferencia de las Partes una descripción detallada de las políticas y medidas que hayan adoptado para la mitigación y una estimación concreta de los efectos que tendrán estas políticas y medidas (Artículo 12.2) y le transmitan información sobre las medidas adoptadas con relación a la transferencia de recursos financieros y tecnología.

Una parte de las funciones del fondo debería ser garantizar que los países desarrollados “midan, notifiquen y verifiquen” el suministro de recursos financieros y tecnología y consignen en un registro apropiado sus contribuciones previstas según el mecanismo financiero así como el suministro de recursos financieros en relación con la aplicación de la Convención por medio de conductos bilaterales, regionales y de otro tipo de conductos multilaterales.

### **Medidas futuras para hacer operativo el mecanismo financiero:**

Las nuevas medidas adoptadas para aplicar los compromisos en materia de financiación en el marco de la Convención pueden resultar más eficaces desde el punto de vista político y práctico, si se evitan una serie de peligros obvios. Debería, entre otras cosas, hacerse una clara distinción entre el financiamiento público y el privado, mantenerse el equilibrio de la Convención en cuanto a derechos y obligaciones y evitarse la indebida politización de los recursos financieros en las negociaciones. Las Partes deberían adoptar en el futuro las siguientes medidas:

- *Aumentar la transparencia de la financiación a corto plazo* que otorguen los países desarrollados de conformidad con las disposiciones de la Convención. Una mayor transparencia puede ayudar a afianzar la confianza y a establecer las bases para el desarrollo de procedimientos más robustos de medición, notificación y verificación.
- *Centrarse en los dispositivos institucionales* necesarios para determinar el nivel de financiación necesaria a largo plazo para la aplicación de la Convención y el proceso para acordarla.
- *Establecer un grupo de trabajo en el marco de la Conferencia de las Partes.* Las Partes podrían establecer un grupo de trabajo o un comité permanente en el contexto del Grupo de Trabajo Especial de cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP) a fin de presentar los elementos claves del mecanismo financiero para que sean objeto de discusión entre todas las Partes y que se incluyan

en un proyecto de decisión de la Conferencia de las Partes y sus anexos.

- *Acordar una decisión marco (en consonancia con la propuesta del G-77 y China).* En Cancún, las Partes podrían acordar una decisión marco en la que se determinen los elementos clave para el mecanismo financiero mejorado, en particular la junta y otras entidades. En esta decisión se definirían y establecerían los dispositivos institucionales básicos; los pormenores de estos dispositivos se desarrollarían más detalladamente por medio de discusiones a lo largo de 2011.
- *Definir los pormenores del mecanismo de financiación por medio de nuevas discusiones del grupo de trabajo.* Las Partes continuarían las discusiones del grupo de trabajo durante 2011 e invitarían a participar en ellas a expertos tanto del ámbito climático como del financiero. Este grupo, que debería estar abierto a todas las Partes, redactará el mecanismo de financiación detallado y cualquier documentación relacionada con éste para consideración de la Conferencia de las Partes.
- *Asegurar que la Conferencia de las Partes dé su aprobación final al mecanismo de financiación.* Las Partes podrían acordar finalizar el mecanismo de financiación detallado y la documentación conexas en el 17º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (CP 17) en Durban (Sudáfrica) en diciembre de 2011. El mecanismo financiero mejorado se presentaría y se haría completamente operativo antes del vigésimo aniversario de la CMNUCC en 2012.