

HACIA LA FORMULACIÓN DE UN MARCO ESTRATÉGICO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO PARA EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

RESUMEN

1. **Abordar el tema del cambio climático es fundamental para el programa de desarrollo y reducción de la pobreza.** En su Cuarto Informe de Evaluación (2007), el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) deja en claro que el calentamiento del sistema climático es inequívoco y que si no se adoptan medidas oportunas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), se restringen considerablemente las oportunidades de lograr niveles de estabilización más bajos y es probable que aumente el riesgo de que se produzcan impactos más graves como consecuencia del cambio climático. Al aumentar la variabilidad y los riesgos del clima, es probable que los países y comunidades más pobres sufran las consecuencias en mayor medida y más tempranamente. El cambio climático puede llegar a revertir los progresos que los países en desarrollo han conseguido con tanto esfuerzo a lo largo de las últimas décadas, así como los avances hacia la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), como la erradicación de la pobreza, la lucha contra las enfermedades transmisibles y la sostenibilidad ambiental. Una respuesta eficaz frente al cambio climático debe combinar medidas de mitigación —para evitar lo incontrolable— y de adaptación —para controlar lo inevitable—.

2. **El año pasado se logró un consenso impresionante con respecto a la importancia de abordar el cambio climático,** esfuerzo que culminó con un acuerdo establecido en la decimotercera Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) celebrada en Bali en el sentido de iniciar negociaciones para la cooperación a largo plazo entre todos los países. El marco de negociaciones promueve la adopción de medidas de mitigación del cambio climático (considerándose, por primera vez, la reducción de las emisiones producidas por la deforestación y la degradación de la tierra), medidas de adaptación, el desarrollo y la transferencia de tecnología, y el suministro de recursos financieros para respaldar las medidas que adopten los países en desarrollo. Habida cuenta de su menor contribución histórica a las concentraciones de GEI, su consumo de energía per cápita mucho más bajo y su mayor vulnerabilidad a los efectos de las variaciones del clima, los países en desarrollo esperan que se establezca un mecanismo de cooperación para financiar su transición a un crecimiento que produzca bajas emisiones de carbono de tal manera que no se vean comprometidos el acceso a la energía, los programas de desarrollo y las iniciativas de adaptación, de conformidad con el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas. Un aspecto importante es que se requieren recursos financieros adicionales a la asistencia externa para el desarrollo, a fin de no competir con la consecución de los ODM.

3. **El Grupo del Banco Mundial (GBM) ha adquirido amplia experiencia con respecto al cambio climático en el contexto del desarrollo y la reducción de la pobreza, y últimamente en relación con el Marco de inversiones en energía limpia y desarrollo** (véase el Anexo 1). Con dicho marco se han conseguido resultados notables: el financiamiento para proyectos sobre acceso a la energía y energía con bajas emisiones de carbono, así como las

actividades relacionadas con el financiamiento del carbono han aumentado considerablemente. La mayor conciencia que existe sobre los efectos del cambio climático se refleja en las estrategias de asistencia a los países (EAP) y en un programa cada vez más amplio de estudios analíticos y experimentales. Se han puesto en marcha iniciativas orientadas a crear otros mecanismos innovadores para financiar proyectos relacionados tanto con la mitigación de los efectos del cambio climático como con la adaptación a éste. El GBM es uno de los organismos de ejecución del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), concede importantes volúmenes de financiamiento para proyectos sobre energía renovable y eficiencia energética, es un pionero en el mercado del carbono, y promueve reformas del sector de la energía que ofrecen incentivos para aumentar la eficiencia energética, ahorrar energía y adoptar prácticas ambientales más adecuadas.

4. **Los avances con respecto al Marco de inversiones en energía limpia y desarrollo derivaron en un mandato de formular un marco estratégico integral sobre cambio climático para el Grupo del Banco Mundial.** Este Marco ha sido un paso importante para acelerar las inversiones en fuentes de energía que produzcan bajas emisiones de carbono y promover al mismo tiempo los conocimientos del GBM sobre medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. En las Reuniones Anuales de 2007, el Comité para el Desarrollo celebró los progresos logrados con respecto a la aplicación del Marco, reconoció la importancia fundamental del acceso a la energía para promover el crecimiento, y pidió a la administración que formulara un marco estratégico integral para el Grupo del Banco. Dicho marco incluiría apoyo a los esfuerzos que realizan los países en desarrollo para adaptarse al cambio climático y lograr un crecimiento con bajas emisiones de carbono y, al mismo tiempo, reducir la pobreza. El Comité para el Desarrollo también hizo un llamado a aumentar la cooperación y la armonización con otros asociados en el desarrollo, y a movilizar importantes volúmenes de recursos adicionales de fuentes tanto públicas como privadas.

5. En septiembre de 2008 se someterá a la aprobación del Directorio Ejecutivo el *Marco estratégico sobre cambio climático y desarrollo (MECCD) para el Grupo del Banco Mundial*, que posteriormente será analizado durante las Reuniones Anuales de 2008. La versión preliminar, en la que se describen los objetivos, principios, planteamientos y cuestiones principales, será distribuida durante las Reuniones de Primavera de 2008, junto con el documento adjunto titulado *Clean Energy for Development Investment Framework – Implementation Report on the World Bank Group Action Plan* (Marco de inversiones en energía limpia y desarrollo: informe sobre la aplicación del plan de acción del Grupo del Banco Mundial), que sirvió de base para elaborar un MECCD más amplio de carácter multisectorial.

6. **El MECCD propuesto servirá para exponer la visión del GBM sobre la manera de integrar los desafíos que plantean el cambio climático y el desarrollo** sin comprometer los esfuerzos en pro del crecimiento y la reducción de la pobreza, a través de las operaciones en los países (con inclusión del diálogo sobre políticas, actividades de financiamiento y estudios analíticos en los países clientes) y de las operaciones a nivel regional y mundial. El MECCD comprenderá un marco de resultados, prioridades, enfoques operacionales y una hoja de ruta de las medidas que se han de adoptar para obtener los resultados previstos, incluidas aquellas orientadas a superar las limitaciones internas.

7. Para proyectar en mayor escala las medidas del GBM relativas al cambio climático se debe entender que a) el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el logro de los ODM en los países en desarrollo es una prioridad constante, b) el acceso a los servicios energéticos y el mayor consumo de energía por los países en desarrollo son dos aspectos fundamentales para alcanzar esas metas, y c) la adaptación a la variabilidad y el cambio climáticos es esencial para mantener y aumentar los progresos en la mayoría de los países en desarrollo. La atención que se preste al cambio climático no debe desviar recursos destinados a atender necesidades básicas de desarrollo. El GBM atribuye la mayor importancia a aumentar los recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y ha demostrado su compromiso en este sentido aportando fondos propios.

8. **El GBM seguirá intensificando su labor con respecto al acceso a la energía** a través de un plan de acción sobre infraestructura sostenible (que se elaborará próximamente) y del Plan de Acción para África. El MECCD permitirá explorar oportunidades para vincular los programas de acceso a la energía con el financiamiento del carbono y encontrar soluciones fiables y eficaces en función del costo mediante el uso de fuentes de energía renovables y dispositivos de alto rendimiento energético.

9. **Habida cuenta del carácter multisectorial y multidimensional del desafío, el MECCD comprenderá actividades en diversos sectores**, como los de energía, transporte, desarrollo urbano, abastecimiento de agua, agricultura, silvicultura, industria, política económica y desarrollo social y humano. En el MECCD se reconocen y se abordarán las diversas dimensiones en que el cambio climático incide en el desarrollo: económicas, financieras, sociales, ambientales y relativas al género, con inclusión de los efectos en otros bienes ambientales de alcance mundial, como la biodiversidad.

10. En la formulación del MECCD también se tienen en cuenta los siguientes principios: a) respaldar el proceso de la CMNUCC; b) mantener una posición neutral frente a la postura de las partes en las negociaciones; c) ayudar a los países en desarrollo a enfrentar los desafíos del cambio climático y a aprovechar las oportunidades para adoptar medidas al respecto; d) considerar el cambio climático como un asunto primordial para el desarrollo y la economía, y no sólo como una cuestión ambiental, que requiere la participación y el liderazgo de los ministerios de desarrollo y finanzas, además de los ministerios del medio ambiente; e) reconocer la importancia de las relaciones de colaboración en vista de los numerosos actores en la esfera internacional que tienen distintos mandatos sobre la materia, y f) incorporar el MECCD como parte integral de la estrategia del Banco relativa a una globalización incluyente y sostenible.

11. **El cambio climático es un desafío mundial de proporciones sin precedentes que exige la colaboración de una gran cantidad de asociados en el desarrollo**, entre ellos, el sistema de las Naciones Unidas, el FMAM, los bancos regionales de desarrollo, los donantes bilaterales, el sector privado, las instituciones de investigación y las agrupaciones de la sociedad civil. En el MECCD se describirán en detalle las funciones y los mandatos de los principales actores internacionales, se identificará un nicho particular que el GBM estará en condiciones de ocupar, y se propondrán medidas específicas para fortalecer la colaboración con los principales actores, en términos de aunar esfuerzos y distribuir las responsabilidades. Se prestará gran atención a seguir intensificando la colaboración con el FMAM con respecto al financiamiento en la esfera del cambio climático.

12. A fin de aprovechar las ventajas comparativas, el GBM adoptará un marco de acción basado en seis pilares: a) ampliación de los enfoques operacionales a fin de integrar las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en las estrategias de desarrollo; b) consolidación de los esfuerzos para movilizar y suministrar financiamiento; c) ampliación de la función del GBM en el desarrollo de nuevos mercados; d) utilización de recursos del sector privado para promover un desarrollo que no afecte el clima; e) aclaración del papel del GBM en la aceleración del desarrollo y despliegue de tecnologías, y f) aumento de las investigaciones sobre políticas, la gestión del conocimiento y el fortalecimiento de la capacidad.

13. **En el MECCD se reconocen distintas necesidades y requerimientos de los diferentes grupos de países** atendiendo a diversos criterios: ingreso (enfoques diferenciados para los países que reciben financiamiento de la AIF y del BIRF), capacidad institucional y problemas sociales (por ejemplo, los Estados frágiles y los que atraviesan por conflictos pueden requerir una estrategia especial); vulnerabilidad a los riesgos del clima (esto es especialmente pertinente para muchos países africanos, pequeños Estados insulares, y países con largas líneas costeras, grave falta de agua o expuestos al derretimiento de glaciares); emisiones de GEI (por ejemplo, predominio de emisiones de estos gases provenientes del uso de la energía a diferencia del uso de recursos forestales), y estructura de la economía y dependencia de los sectores de energía. La clave del MECCD es la identificación de los países con los programas, sustentada en oportunidades de desarrollo comprobadas y en los múltiples beneficios de una estrategia de crecimiento que produzca bajas emisiones de carbono, permita adaptarse al cambio climático y se haya diseñado teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país. Un aspecto muy importante es que todos los grupos de países en desarrollo, incluidos aquéllos cuyas economías dependen de las exportaciones de energía, como las economías productoras de petróleo, deben tener oportunidades de desarrollo.

14. **En el MECCD se indicará cómo se pueden aprovechar las sinergias con el GBM para abordar el cambio climático.** Ya han comenzado las actividades para formular una estrategia específica, encuadrada en un marco común, para cada institución y esta labor se ampliará durante el proceso de preparación. Es importante insistir en que el MECCD se concibe como un marco en el que se establecen orientaciones y principios, y se proponen herramientas, incentivos, productos mundiales e indicadores para determinar los progresos, con un acuerdo sobre los principales mensajes que se deben transmitir a nuestros clientes y a las partes interesadas externas. No se trata de un sustituto de las estrategias sectoriales y regionales de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), que serán mucho más específicas y detalladas en lo que respecta a la integración de las medidas relativas al clima en las operaciones y productos de esas instituciones.

15. **Una de las enseñanzas fundamentales obtenidas de la aplicación del Marco de inversiones en energía limpia y desarrollo es la necesidad de seguir movilizando financiamiento para la esfera del cambio climático, y esta necesidad es mayor habida cuenta del énfasis del MECCD en intensificar las medidas relacionadas con el cambio climático.** En consulta con las partes interesadas, el GBM y los bancos regionales de desarrollo están aunando esfuerzos para establecer una cartera de fondos de inversión en el clima (FIC), de carácter estratégico. Estos fondos procuran complementar, aprovechar e intensificar las actividades de otros instrumentos ya existentes, como el FMAM, la AIF, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la IFC. Como parte del proceso de elaboración de la

propuesta para crear estos fondos de inversión, el GBM participará en amplias consultas con todas las principales partes interesadas con el fin de ampliar la base de donantes, recabar las opiniones de los posibles países receptores y de otras partes interesadas, y promover el diseño de fondos e instrumentos financieros. También están en marcha otras iniciativas para aumentar el financiamiento destinado a medidas relativas al cambio climático. Con su experiencia pionera y sus importantes progresos con respecto al financiamiento del carbono, el GBM sigue promoviendo la innovación y el desarrollo del mercado del carbono.

16. Más adelante, el MECCD tomará inventario e indicará las complementariedades entre un número cada vez mayor de instrumentos y esbozará un plan de acción que servirá para: a) promover un uso más eficaz e innovador de los instrumentos de financiamiento nuevos y existentes (el BIRF, la AIF, la IFC, el OMGI, el FMAM, FIC, planes de seguro innovadores contra las condiciones climáticas, etc.) en las operaciones del GBM; b) promover la aplicación de nuevos instrumentos en la medida prevista; c) detectar deficiencias y la necesidad de desarrollar nuevos productos, prestando especial atención a las asociaciones público-privadas en el financiamiento de proyectos de adaptación al cambio climático, y d) fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para utilizar estos instrumentos.

17. Dado que los conocimientos acerca del cambio climático, particularmente sus aspectos económicos y sociales, evolucionan constantemente y que sigue habiendo incertidumbres sobre el tema, el diseño del MECCD será suficientemente flexible para incorporar nuevos conocimientos y medidas de apoyo cuyos beneficios sean sólidos ante cualquier escenario futuro de las negociaciones relativas al cambio climático y los impactos de este último. El MECCD se beneficiará de la estrecha coordinación con el *Informe sobre el desarrollo mundial 2010* que se propone dedicar al cambio climático y de varios otros análisis importantes, como un programa de investigación a nivel mundial sobre los aspectos económicos de la adaptación al cambio climático, los estudios sobre política económica y cambio climático que realiza la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM), y los programas de investigación que lleva a cabo y está ampliando la Oficina del Primer Vicepresidente y Primer Economista, Economía del Desarrollo (DEC). Las conclusiones de estos y otros estudios servirán de base para formular y aplicar el MECCD.

18. Para formular el MECCD se realizarán amplias consultas con diversas partes interesadas, entre ellas, países en desarrollo que son clientes del GBM, asociados en el desarrollo (organismos de las Naciones Unidas, bancos regionales de desarrollo, donantes bilaterales), el sector privado y la sociedad civil. Se procurará especialmente entender las necesidades e inquietudes de los países en desarrollo que son accionistas del GBM, y demostrar que durante la preparación del MECCD se han tenido en cuenta sus puntos de vista.