



TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 17

2013

LA FINANCIACIÓN EUROPEA
DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO EN EL CONTEXTO
DE LA AYUDA EXTERIOR

ES



Informe Especial nº 17 // 2013

LA FINANCIACIÓN EUROPEA DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL CONTEXTO DE LA AYUDA EXTERIOR

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Informe Especial nº 17 // 2013

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-9241-590-7
doi:10.2865/18086

© Unión Europea, 2014
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartado

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

I-VI **RESUMEN**

1-14 **INTRODUCCIÓN**

1-2 **PROBLEMAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

3-6 **PROGRAMA INTERNACIONAL SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU FINANCIACIÓN**

7-9 **POLÍTICA EUROPEA SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL CONTEXTO DE LA AYUDA EXTERIOR**

10-14 **FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO POR LA UE Y LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL CONTEXTO DE LA AYUDA EXTERIOR**

15-16 **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

17-64 **OBSERVACIONES**

17-25 **LA COMISIÓN GESTIONÓ BIEN LA AYUDA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO FINANCIADA CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA UE Y LOS FED**

18-20 **LA COMISIÓN DIO MAYOR PRIORIDAD A LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO**

21-25 **LA COMISIÓN ADAPTÓ SU FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO A LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECÍFICAS DE LOS PAÍSES SOCIOS**

26-64 **LA COORDINACIÓN ENTRE LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS PARA AYUDAR A LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN SU LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO ES INSUFICIENTE**

28-39 **DEBE MEJORARSE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS PROGRAMAS DE LA UE Y LOS PROGRAMAS NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS**

40-41 **LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS NO HAN ACORDADO DE QUÉ FORMA INCREMENTAR LA FINANCIACIÓN A LARGO PLAZO DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO**

42-51 **TODAVÍA NO SE HA IMPLANTADO UN SISTEMA DE SUPERVISIÓN, COMUNICACIÓN Y VERIFICACIÓN EFICAZ**

52-55 **NO SE SABE CON CERTEZA EN QUÉ MEDIDA SE HA CUMPLIDO EL COMPROMISO DE LA FINANCIACIÓN INMEDIATA**

56-64 **LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS NO ACTUARON CONJUNTAMENTE PARA REDUCIR LA FRAGMENTACIÓN DE LOS FONDOS PARA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO**

65-69 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ANEXO I — PAÍSES MENOS DESARROLLADOS, PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO Y ÁFRICA**
- ANEXO II — FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO DE EUROPEAID 2003-2012**
- ANEXO III — FLUJOS DE LA FINANCIACIÓN POR LA UE DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO DESTINADA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN 2007-2013**
- ANEXO IV — METODOLOGÍA DE AUDITORÍA Y RECOPIACIÓN DE PRUEBAS**
- ANEXO V — PRINCIPALES FUENTES POTENCIALES DE INGRESOS IDENTIFICADAS POR LA COMISIÓN PARA INCREMENTAR LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO**
- ANEXO VI — DEFINICIONES DE «NUEVO Y ADICIONAL» EMPLEADAS POR LA COMISIÓN Y CUATRO ESTADOS MIEMBROS DE LA UE SELECCIONADOS PARA LA AUDITORÍA**

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACP: Estados de África, del Caribe y del Pacífico

AMCC: Alianza mundial de lucha contra el cambio climático

AOD: Asistencia oficial al desarrollo

CCW: Ventana sobre el cambio climático

CEF: Comité Económico y Financiero

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

COP: Conferencia de las Partes

CPE: Comité de Política Económica

Dipecho: Programa de preparación ante las catástrofes de la DG ECHO

ECHO: Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil

ENRTP: Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía

FCPF: Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques

FED: Fondo Europeo de Desarrollo

FLEGT: Programa relativo a la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales

FMAM: Fondo para el Medio Ambiente Mundial

FMI: Fondo Monetario Internacional

FSF: Financiación inmediata

FTI: Iniciativa acelerada

FTL: Fondo para una Tecnología Limpia

FVC: Fondo Verde para el Clima

GEEREF: Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables

GFDRR: Mecanismo mundial de reducción y recuperación de catástrofes

ICD: Instrumento de Cooperación al Desarrollo

IEVA: Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

MFP: Marco financiero plurianual

MMR: Mecanismo para el seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero

MRV: Medición, notificación y verificación

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONG: Organización no Gubernamental

PEID: Pequeños Estados insulares en desarrollo

PMD: País menos desarrollado

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

RCDE: Régimen de comercio de derechos de emisión

REDD: Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques

RRC: Reducción del riesgo de catástrofes

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

USD: Dólar estadounidense

RESUMEN

I.

El cambio climático constituye una de las mayores amenazas medioambientales, sociales y económicas a los que se enfrenta el planeta, y su impacto podría arrastrar otra vez a la pobreza a millones de personas en los países en desarrollo. Se trata pues de una amenaza grave para el desarrollo económico y la consecución de los objetivos de desarrollo del milenioobjetivos de desarrollo del milenio. Los países desarrollados se han comprometido a incrementar su apoyo para asistir a los países en desarrollo en sus esfuerzos de adaptación y mitigación del impacto del cambio climático. De forma conjunta, la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros son los mayores contribuyentes a la financiación de la lucha contra el cambio climático destinada a los países en desarrollo.

II.

El Tribunal fiscalizó la financiación por la UE de la lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo, para lo cual examinó si la Comisión había gestionado bien el gasto vinculado al clima con cargo al presupuesto de la UE y los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) y si había tomado medidas apropiadas para fomentar la coordinación con los Estados miembros de la UE en la financiación de la lucha contra el cambio climático destinada a los países en desarrollo y, por último, si esta coordinación había sido adecuada.

III.

Por lo que se refiere a su gestión de la ayuda contra el cambio climático financiada con cargo al presupuesto de la UE y de los FED, la Comisión ha actuado correctamente, dado que, de acuerdo con los compromisos políticos contraídos, incrementó progresivamente el gasto climático financiado por el presupuesto de la UE y de los FED, se centró en prioridades adecuadas y adaptó sus programas a las circunstancias específicas de los distintos países socios.

RESUMEN

IV.

La coordinación entre la Comisión y los Estados miembros de la financiación de la lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo es insuficiente. La Comisión no ha ejercido el debido liderazgo en algunos ámbitos y los Estados miembros no han secundado suficientemente algunas de sus iniciativas. Se precisan importantes esfuerzos adicionales para garantizar la complementariedad entre los programas nacionales de la UE y de los Estados miembros. La Comisión y los Estados miembros no han acordado el modo de cumplir el compromiso de incrementar la financiación de la lucha contra el cambio climático para 2020. Todavía no se ha implantado un sistema sólido de supervisión, comunicación y verificación que facilite información exhaustiva y fiable sobre el gasto de la Comisión y los Estados miembros vinculado al clima a fin de controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos, y no está claro en qué medida se ha cumplido el compromiso de la financiación inmediata. No se ha intentado reducir la proliferación de fondos para la lucha contra el cambio climático, y se precisa una mayor coordinación entre la Comisión y los Estados miembros para prevenir y combatir la corrupción.

V.

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la Comisión ha gestionado bien el gasto de la UE vinculado al clima con cargo al presupuesto de la UE y a los FED. Sin embargo, para que la UE logre el máximo impacto internacional, debería mejorarse considerablemente la coordinación entre la Comisión y los Estados miembros en la financiación de la lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo.

VI.

El Tribunal ha formulado las siguientes recomendaciones.

- a) La Comisión debería:
 - proponer una hoja de ruta para el incremento de la financiación de la lucha contra el cambio climático con miras a alcanzar la meta del Acuerdo de Copenhague para 2020;
 - encargar una evaluación independiente de la Alianza mundial de lucha contra el cambio climático;
- b) la Comisión y el SEAE deberían:
 - notificar en qué medida se aplica la meta de asignar el 20 % del presupuesto de la UE y los FED, durante el período 2014-2020, a acciones de lucha contra el cambio climático en la ayuda al desarrollo;
- c) la Comisión y los Estados miembros deberían:
 - en el marco del Reglamento sobre el mecanismo de seguimiento, acordar normas comunes para la supervisión, comunicación y verificación de la financiación de la lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo;
 - intensificar su cooperación para aplicar el Código de conducta de la UE sobre la división del trabajo en el ámbito de la financiación de la lucha contra el cambio climático.

INTRODUCCIÓN

PROBLEMAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

1. Es un hecho comúnmente aceptado que la actividad humana tiene una influencia cada vez más negativa en el clima del planeta debido a la quema de combustibles fósiles, la deforestación y la explotación ganadera. Las temperaturas medias globales están aumentando, y fenómenos climáticos extremos como huracanes, inundaciones y sequías son cada vez más comunes. El cambio climático tiene un impacto directo en la salud, la vida y los medios de subsistencia de los seres humanos, además de un impacto indirecto en la seguridad alimentaria y la viabilidad de las economías basadas en los recursos naturales.
2. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) señala que el cambio climático puede socavar el desarrollo sostenible, incrementar la pobreza y postergar o impedir la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio¹. Muchos países en desarrollo son vulnerables al cambio climático ya que a menudo no disponen de los recursos necesarios para hacer frente a las crecientes amenazas para el agua, la energía, los suelos, los bosques, los humedales, la fauna y la flora, y las poblaciones de peces, de los que dependen directamente para sus medios de subsistencia.

¹ CMNUCC, *Climate Change: Impacts, vulnerabilities and adaptation in developing countries* (Cambio climático: impacto, vulnerabilidad y adaptación en los países en desarrollo), 2007, p. 42.

PROGRAMA INTERNACIONAL SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU FINANCIACIÓN

3. La CMNUCC es el foro mundial para una acción internacional concertada destinada a mitigar el cambio climático y adaptarse a su impacto. Uno de sus principios clave es el de la responsabilidad común pero diferenciada: los países desarrollados deberían tomar la iniciativa de la lucha contra el cambio climático y apoyar los esfuerzos de adaptación y mitigación de los países en desarrollo, dado que aunque estos últimos hayan influido menos en la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera serán los más afectados. Dicho de otro modo, se trata del principio de quien contamina paga.
4. Desde 1995 las partes intervinientes en la CMNUCC se han reunido anualmente para evaluar los avances en la gestión del cambio climático. Estas reuniones se conocen como Conferencias de las Partes (COP), y las más recientes se celebraron en Doha en noviembre de 2012 (COP 18) y en Varsovia en noviembre de 2013 (COP 19).

5. En la COP 15 (Copenhague 2009), los países desarrollados se comprometieron (Acuerdo de Copenhague) a facilitar una financiación nueva y adicional para apoyar a los países desarrollados en la resolución de los problemas derivados del cambio climático, a través de acciones de mitigación, adaptación, desarrollo y transferencia tecnológicos, y desarrollo de capacidades. El acuerdo comprendía:

- a) un compromiso a corto plazo, denominado «financiación inmediata», por un importe de alrededor de 30 000 millones de dólares estadounidenses para el período 2010-2012, cuya finalidad residía en ayudar a los países en desarrollo a poner en práctica acciones inmediatas y urgentes para hacer frente al cambio climático y permitirles absorber un importe mayor de financiación a largo plazo;
- b) un compromiso a largo plazo para que el importe de la financiación de la lucha contra el cambio climático se incremente hasta alcanzar los 100 000 millones de dólares estadounidenses anuales en 2020 a partir de una amplia gama de fuentes de financiación, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes de financiación innovadoras.

6. La COP 16 (Cancún 2010), basada en el Acuerdo de Copenhague, aprobó la creación de un Fondo Verde para el Clima (FVC), de alcance mundial, destinado a canalizar la mayor parte de esta financiación. La COP 16 reafirmó compromisos anteriores según los cuales la financiación para la adaptación al cambio climático constituye una prioridad para los países en desarrollo más vulnerables, en particular los países menos desarrollados (PMD), los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y los países africanos (véase el **anexo I**).

POLÍTICA EUROPEA SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL CONTEXTO DE LA AYUDA EXTERIOR

7. Pese a que su origen se remonta a 2003², la política sobre el cambio climático de la UE para los países en desarrollo se ha ido actualizando para introducir y desarrollar ciertos ámbitos, como la adaptación³ (2004), la reducción del riesgo de catástrofes⁴ (2009) y el apoyo al desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología en los sectores de la agricultura sostenible y la energía, así como la adaptación al cambio climático y las estrategias de mitigación⁵ (2011).

² COM(2003) 85 final de 11 de marzo de 2003.

³ Conclusiones del Consejo, documento 15164/04, de 24 de noviembre de 2004, sobre el cambio climático en el contexto de la cooperación para el desarrollo (<http://consilium.europa.eu>).

⁴ COM(2009) 84 final de 23 de febrero de 2009.

⁵ COM(2011) 637 final de 13 de octubre de 2011.

8. El cambio climático representa una prioridad importante de la política exterior de la UE. En el documento elaborado conjuntamente en 2011 por el SEAE y la Comisión se alertaba sobre la considerable repercusión del cambio climático en la seguridad y se reconocía el importante papel que el Alto Representante, la Comisión y el SEAE pueden desempeñar colaborando con los Estados miembros en la diplomacia climática y fomentando la planificación conjunta de la ayuda con el fin de obtener la máxima sinergia y evitar duplicaciones⁶. El Consejo creó una Red de Diplomacia Verde de la UE en 2003 y abogó por un programa de diplomacia climática de la UE más anticipativo y específico que tenga como fin aprovechar al máximo los esfuerzos colectivos y seguir reforzando la proyección de la UE sobre cuestiones climáticas a escala internacional⁷.

9. La coordinación de la ayuda al desarrollo es una responsabilidad compartida entre la UE y los Estados miembros. El artículo 210 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé que con ello se pretende «favorecer la complementariedad y la eficacia» y la Comisión «podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada»⁸. A fin de garantizar esta coordinación, la Comisión suscribió la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), y el Consejo adoptó el Consenso europeo sobre desarrollo (2006): la UE y sus Estados miembros se comprometen a fomentar una mejor coordinación y complementariedad entre donantes y deberían asumir la dirección en la aplicación de la Declaración de París. En 2008, la Comisión y los Estados miembros impulsaron la denominada «iniciativa acelerada» de la UE sobre división del trabajo para mejorar la eficacia de la ayuda mediante la aplicación del «Código de conducta de la UE sobre división del trabajo»⁹.

FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO POR LA UE Y LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL CONTEXTO DE LA AYUDA EXTERIOR

10. La UE y sus Estados miembros se comprometieron a contribuir con 7 200 millones de euros (10 000 millones de dólares estadounidenses) a la iniciativa de la financiación inmediata (véase el apartado 5) con una asignación equilibrada entre medidas de adaptación y mitigación, como prevé el Acuerdo de Cancún. La parte de la Comisión del compromiso total ascendió a 150 millones de euros para el período 2010-2012.

11. El compromiso a largo plazo del Acuerdo de Copenhague preveía movilizar 100 000 millones de dólares estadounidenses antes del año 2020, pero no se determinó su asignación a los países desarrollados. Sin embargo, la Comisión estima que la parte de la UE y los Estados miembros en este esfuerzo global se sitúa entre el 29 % y el 38 % del total (es decir, entre 22 000 y 29 000 millones de euros)¹⁰.

⁶ http://eeas.europa.eu/environment/docs/2011_joint_paper_euclimate_diplomacy_en.pdf

⁷ http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137587.pdf

⁸ Artículo 210, apartado 1: con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda de la Unión. Artículo 210, apartado 2: la Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación a que se refiere el apartado 1.

⁹ Consejo de Ministros de 15 de mayo de 2007, documento nº 9558/07.

¹⁰ SEC(2011) 487 final de 8 de abril de 2011, p. 18. (http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/sec_2011_487_final_en.pdf).

- 12.** La Comisión financia la lucha contra el cambio climático en el contexto de la ayuda exterior con cargo al presupuesto de la UE y a los Fondos Europeos de Desarrollo (FED). Durante el período 2003-2012, EuropeAid comprometió aproximadamente 4 650 millones de euros para la financiación de la lucha contra el cambio climático, y ECHO comprometió 155 millones de euros para financiar la preparación ante las catástrofes relacionadas con el cambio climático. Para mayor información puede consultarse el **anexo II**.
- 13.** La financiación de la lucha contra el cambio climático de la Comisión se concede a través de programas temáticos¹¹ y geográficos, y se canaliza principalmente a través de programas bilaterales con países socios y organizaciones regionales. El **anexo III** presenta una visión general de estos canales de distribución.
- 14.** El apoyo a la adaptación tiene como fin ayudar a los países socios a aumentar su capacidad de resistencia frente los efectos adversos del cambio climático. Los programas se centran en la protección de las infraestructuras, la industria y la agricultura ante el cambio de los patrones meteorológicos y la elevación del nivel del mar, así como en las inversiones en gestión del agua y cultivos resistentes a la sequía. Con el apoyo a la mitigación se espera acelerar la transición hacia una economía mundial en las que se reduzcan las emisiones de carbono. Los programas están asimismo centrados en el desarrollo de tecnologías energéticas limpias, eficiencia energética y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a través de la gestión sostenible y la preservación de los bosques y las reservas de carbono.

¹¹ Principalmente el Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía (ENRTP en sus siglas en inglés) y el Programa temático de seguridad alimentaria (FSTP en sus siglas en inglés).

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

- 15.** En la presente fiscalización se examinó la financiación por la UE de la lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo. El informe se centró en las dos preguntas siguientes:
- a) ¿Ha gestionado bien la Comisión la ayuda contra el cambio climático financiada con cargo al presupuesto de la UE y los FED?
 - b) ¿Ha tomado la Comisión medidas apropiadas para fomentar la coordinación con los Estados miembros de la UE en la financiación de la lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo y ha sido suficiente esta coordinación?
- 16.** La fiscalización, que abarcó las iniciativas de financiación de la lucha contra el cambio climático de la Comisión, adoptadas durante el período 2007-2013 y con efecto hasta 2020, consistió en comprobaciones documentales, exámenes de la documentación de los programas en dieciséis países y dos regiones, entrevistas, y visitas de control sobre el terreno a cuatro países: Bangladés, Indonesia, Tanzania y Uganda. Los criterios de auditoría y los métodos de recopilación de evidencia de auditoría se describen de forma más detallada en el **anexo IV**.

OBSERVACIONES

LA COMISIÓN GESTIONÓ BIEN LA AYUDA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO FINANCIADA CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA UE Y LOS FED

- 17.** Esta sección examina si los recursos financieros asignados por la Comisión para resolver los problemas vinculados al cambio climático
- reflejaban adecuadamente los compromisos políticos; y
 - estaban adaptados a las circunstancias específicas de los países socios y regiones.

LA COMISIÓN DIO MAYOR PRIORIDAD A LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

- 18.** Durante el período de diez años finalizado en 2012, la Comisión incrementó progresivamente el gasto relacionado con cuestiones climáticas en los países en desarrollo con cargo al presupuesto general de la UE y al FED (véase el **gráfico 1**), y realizó una contribución adicional de 155 millones de euros con arreglo a la iniciativa de financiación inmediata. Durante el período de programación 2007-2013 se comprometieron unos 3 700 millones de euros para los programas referentes al clima hasta el final de 2012, es decir, alrededor del 8 % del total de la financiación al desarrollo procedente del presupuesto de la UE y del FED (véase el **anexo II, cuadro 1**).

- 19.** Para el período 2014-2020, el Consejo Europeo¹² ha aprobado que al menos el 20 % del gasto total de la UE se destine a acciones relacionadas con el clima, lo que muestra que la gestión del cambio climático es una prioridad estratégica de la UE. Esta meta del 20 % figura en la propuesta de Reglamento sobre el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) para el período 2014-2020¹³, y en las instrucciones para la programación del 11 FED¹⁴. Suponiendo que la meta del 20 % se aplicara al conjunto de la ayuda exterior, ello representaría un importe estimado de 11 600 millones de euros de ayuda exterior destinada al cambio climático, o sea, más del triple del importe comprometido durante el período 2007-2013.

- 20.** Este compromiso político exigirá un esfuerzo considerable por parte de la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y los países socios. Sin embargo, las conversaciones con las delegaciones de la UE en los cuatro países visitados pusieron de manifiesto que la necesidad de integrar los objetivos del cambio climático en la futura programación no se tomaba en consideración sistemáticamente: la delegación de Bangladés no preveía otorgar una mayor importancia al cambio climático en los programas y la estrategia de cooperación, mientras que en Uganda y en Tanzania se confirmó lo contrario¹⁵.

¹² Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 sobre el MFP 2014-2020 (EU/CO 37/13), apartado 10: «[...] Los objetivos fijados en materia climática representarán como mínimo el 20 % del gasto de la UE durante el período 2014-2020 [...]».

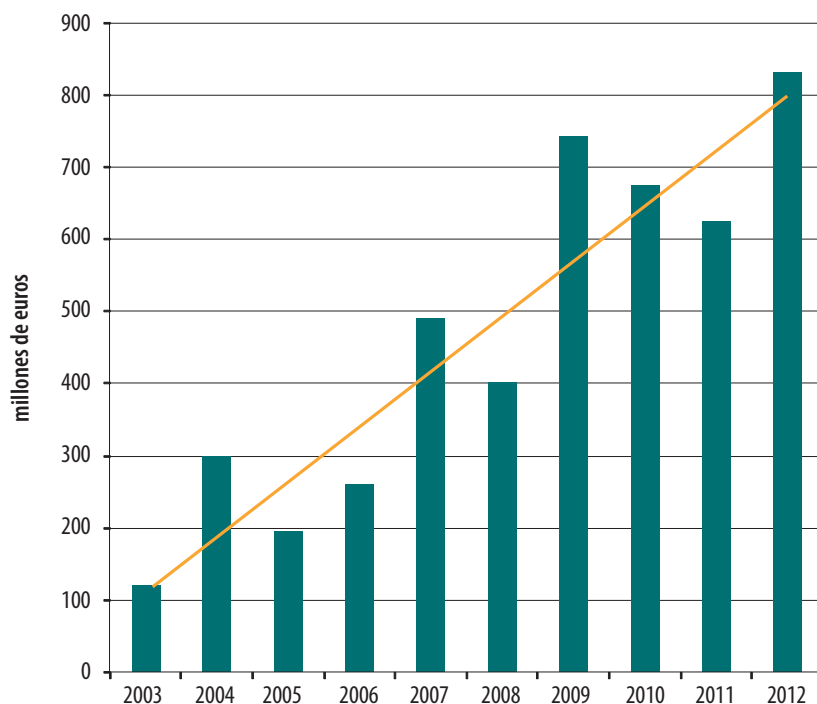
¹³ COM(2011) 840 final de 7 de diciembre de 2011.

¹⁴ «Instrucciones para la programación del undécimo FED y del ICD 2014-2020», publicadas por el SEAE y la Comisión Europea, con fecha de 15 de mayo de 2012 (véase la página 3, nota a pie de página 2).

¹⁵ Indonesia es una de las diecinueve economías emergentes que podrán acogerse al nuevo instrumento de asociación y, por tanto, a partir de 2014 no podrá optar a la ayuda bilateral en el marco del ICD.

GRÁFICO 1

COMPROMISOS DE EUROPEAID PARA LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN 2003-2012



Fuente: Comisión Europea.

LA COMISIÓN ADAPTÓ SU FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO A LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECÍFICAS DE LOS PAÍSES SOCIOS

21. En el período comprendido entre 2007 y 2013, y con arreglo a las orientaciones de programación de la Comisión, debían llevarse a cabo análisis de los riesgos y oportunidades que presenta el cambio climático en cada país socio¹⁶. En 2009 publicó unas orientaciones destinadas a las delegaciones de la UE en las que se indicaba cómo integrar la cuestión del cambio climático en los sectores específicos¹⁷.
22. Como se ha indicado en el apartado 6, el Acuerdo de Copenhague y la COP 16 de Cancún hicieron hincapié en la necesidad de dar prioridad a las medidas de adaptación al cambio climático, en particular respecto de los PMD, los PEID y los países africanos¹⁸. El Consejo no fijó metas cuantificadas, pero aprobó estas prioridades¹⁹, que se han plasmado en los compromisos de la Comisión para la financiación de las cuestiones climáticas.

¹⁶ Perfiles ambientales por país y perfiles ambientales por región.

¹⁷ Se aprobaron orientaciones para integrar el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático en la ayuda al desarrollo. Asimismo, se publicaron orientaciones para ocho sectores de intervención: sanidad, infraestructuras, agricultura y desarrollo rural, suministro de energía, educación, suministro de agua y saneamiento, comercio e inversión, y gestión de residuos sólidos.

¹⁸ http://CMNUCC.int/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php

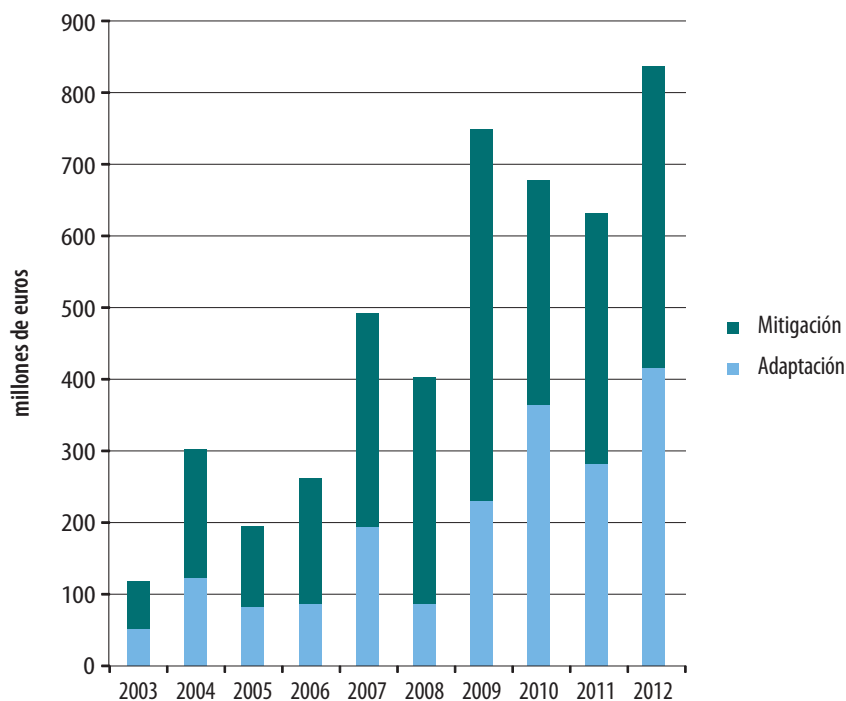
¹⁹ Conclusiones del Consejo, documentos 15265/1/09, REV1, de 1 de diciembre de 2009; 9437/1/10, REV 1, de 12 de mayo de 2010; 14957/10, de 14 de octubre de 2010 y 15353/11, de 10 de octubre de 2011 (<http://consilium.europa.eu>).

23. Durante el período 2003-2012, la Comisión dedicó algo menos de la mitad de los compromisos destinados a la financiación de la lucha contra el cambio climático a la financiación de la adaptación (véase el **gráfico 2**), pero a partir de 2010 esta proporción se ha incrementado. Durante todo el período, la mitad de los compromisos de adaptación de sus programas nacionales²⁰ se destinó a los esfuerzos de adaptación en los PMD, los PEID y los países africanos (véase el **cuadro 4** del **anexo II**).

²⁰ Los datos de la Comisión no permiten determinar la parte correspondiente a los PMD, los PEID y los países africanos en los programas regionales.

GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN ESTIMADA DE LAS ASIGNACIONES DE EUROPEAID PARA LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO ENTRE LAS MEDIDAS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN



Fuente: Comisión Europea. El Tribunal calculó la distribución aplicando directamente los respectivos porcentajes al importe total (véase el **cuadro 3** del **anexo II**).

24. En su examen de una muestra de dieciséis países y dos regiones, el Tribunal constató que las prioridades del cambio climático identificadas en la mayor parte de estos aparecían reflejadas adecuadamente en la programación de la Comisión para 2007-2013²¹:

- a) la Comisión prestó especial atención al cambio climático en trece países y en la región de Asia, donde se abordó como un sector prioritario específico de su estrategia de cooperación²², o bien como otro sector prioritario relacionado con el medio ambiente, la gestión de los recursos naturales, el desarrollo rural o incluso el comercio y la inversión²³;
- b) en cinco países²⁴, a raíz de la revisión intermedia de los programas de 2007-2013, se adoptaron decisiones para reforzar el apoyo a la lucha contra el cambio climático incorporando nuevos ámbitos de intervención o incrementando los fondos asignados.

25. De su muestra de dieciséis países, el Tribunal analizó de forma pormenorizada una submuestra de ocho países y dos regiones²⁵ a fin de determinar si las intervenciones de la Comisión relacionadas con el clima respondían a las prioridades señaladas por los propios países socios. El Tribunal constató que la orientación de los programas era apropiada.

LA COORDINACIÓN ENTRE LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS PARA AYUDAR A LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN SU LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO ES INSUFICIENTE

26. El artículo 210 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea confía a la Comisión el cometido de fomentar la coordinación entre la Unión y los Estados miembros. El cambio climático es una prioridad importante de la política exterior de la UE, y la Comisión suscribió la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (véanse los apartados 8 y 9).

27. En esta sección se evalúan los progresos realizados en varios ámbitos para avanzar hacia unas acciones de la UE y los Estados miembros verdaderamente complementarias y eficaces. En particular, se examinó:

- a) si la Comisión coordinaba sus programas nacionales con los de los Estados miembros;
- b) si la Comisión fomentaba la coordinación con los Estados miembros para cumplir con los compromisos internacionales a largo plazo de financiación de la lucha contra el cambio climático, según lo previsto en el Acuerdo de Copenhague de 2009;

²¹ Véase el **anexo IV**.

²² En China, Ucrania y en la programación regional para Asia.

²³ En Bangladés, Bolivia, Brasil, Etiopía, Guyana, Indonesia, Mali, Marruecos y Uganda.

²⁴ Indonesia, Bolivia, China, Ucrania y Marruecos.

²⁵ Bangladés, Etiopía, Indonesia, Mauricio, Nicaragua, Tanzania, Ucrania y Uganda, regiones del África oriental y de Asia.

- c) cómo se ha avanzado en la supervisión, verificación y comunicación de los importes comprometidos y pagados para la financiación de la lucha contra el cambio climático;
- d) en qué medida los avances efectuados en estos ámbitos permiten verificar y analizar las contribuciones efectuadas por la UE y los Estados miembros a la financiación inmediata;
- e) si la UE ha contribuido a simplificar los mecanismos de distribución de la financiación de la lucha contra el cambio climático (reducción de la fragmentación).

DEBE MEJORARSE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS PROGRAMAS DE LA UE Y LOS PROGRAMAS NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

- 28.** Durante años, en las conclusiones del Consejo²⁶ se ha insistido a menudo en la necesidad de coordinación entre la UE y sus Estados miembros en ayuda exterior. En virtud de la Declaración de París y del Consenso europeo sobre el desarrollo, la ayuda debería dirigirse a los ámbitos en los que un donante tiene una ventaja comparativa.
- 29.** La Comisión y el SEAE consideran que la división del trabajo y la definición de ventajas comparativas solo pueden establecerse en cada país socio y cada contexto específico. Las delegaciones de la UE deben fomentar la división del trabajo, pero no llevan a cabo un análisis específico: las ventajas comparativas se miden en general por la capacidad de un donante de «integrar» la lucha contra el cambio climático en un sector específico, y no se tienen en cuenta los recursos humanos regionales o centrales. La Comisión y los Estados miembros no intercambian información sobre las asignaciones por país en sus iniciativas de financiación de la lucha contra el cambio climático, lo que serviría en particular para determinar los países en que se registra una presencia importante de donantes (los «países preferidos») o carencias (los «países desatendidos por la ayuda») en términos de actividad de los donantes o en el nivel de asignaciones de la ayuda. El Código de conducta de la UE alienta la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo²⁷.
- 30.** El tercer informe de seguimiento e informe de situación de la FTI (véase el apartado 9) arrojó resultados dispares²⁸. En un número restringido de países (incluido Bangladés) se inició un programa piloto en el que participaron las delegaciones de la UE y las embajadas de los Estados miembros, pero sus resultados resultaron decepcionantes por motivos ligados tanto a los donantes como a los países socios²⁹. Las constataciones del Tribunal coinciden con las conclusiones de la evaluación paritaria de la Unión Europea (2012) realizada por el CAD de la OCDE en el sentido de que los avances de las instituciones de la UE en planificación conjunta no han estado a la altura de las expectativas debido a la combinación de varios impedimentos técnicos y políticos³⁰.

²⁶ Véanse, por ejemplo, las conclusiones del Consejo de 14 de octubre de 2010 (Preparativos de la 16ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP 16) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y de la 6ª sesión de la reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (Cancún, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010)).

²⁷ Véase el Código de conducta de la UE sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf>. Véanse también las conclusiones de la sesión nº 3166 del Consejo de Asuntos Exteriores, 14 de mayo de 2012.

²⁸ SEC(2011) 502 final de 19 de abril de 2011, anexo 5.

²⁹ Cabe destacar la falta de capacidad o interés del país socio; la inexistencia de una normativa adecuada de gobernanza; las circunstancias complejas del país; la concurrencia de otros mecanismos de coordinación; la falta de sincronización de los programas o ciclos de programación de los donantes; la insuficiente transparencia por parte de algunos donantes; la existencia de acusados intereses bilaterales; y, en algunos casos, una clara predominancia de la UE como donante principal.

³⁰ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155818.pdf> (p. 22).

31. La eficacia de la división del trabajo y la complementariedad de las acciones de los donantes dependen de varios factores, entre los que destacan:

- o la voluntad de los donantes de cooperar para una ayuda más eficaz y en la lucha contra la corrupción;
- o la voluntad de colaboración de las autoridades nacionales;
- o la existencia de una estrategia nacional sobre el clima.

Estos factores se examinan de forma más detallada en los apartados 33 a 39.

32. La calidad de la coordinación de los donantes contra el cambio climático variaba en los cuatro países visitados por el Tribunal. Si bien en Bangladés, Tanzania y Uganda había una mejor coordinación que en Indonesia, el Tribunal constató que aún es posible mejorar la actuación de las delegaciones de la UE para reforzar la coordinación de los donantes europeos en los cuatro países. El **recuadro 1** presenta un ejemplo de coordinación insuficiente detectado durante la inspección sobre el terreno del Tribunal en Bangladés.

RECUADRO 1

BANGLADÉS: UN EJEMPLO DE FALTA DE COORDINACIÓN EN LOS PROGRAMAS

En Bainpara, dos programas de suministro de agua se ejecutaron casi simultáneamente. El primero, financiado por la Unicef, el Reino Unido y Oxfam, finalizó en 2011; mientras que el segundo, financiado por la UE y el Reino Unido a través del Programa global de gestión de catástrofes y la agencia alemana de desarrollo³¹, concluyó en 2012. Debido a una coordinación insuficiente, no se consideró la posibilidad de combinar el apoyo de varios donantes en un programa para obtener un resultado más rentable.

³¹ *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.*

33. La voluntad de los donantes de coordinarse entre sí varía mucho en los cuatro países visitados:

- a) en Bangladés, Tanzania y Uganda, la financiación de la lucha contra el cambio climático se debate en grupos de trabajo temáticos, pero la ejecución de los programas no siempre está bien coordinada (véase el apartado 32)³². Los jefes de las misiones diplomáticas de la UE en Bangladés manifestaron sus dudas acerca de la planificación conjunta recogida en las conclusiones del Consejo³³;
- b) en Indonesia, existe competencia entre los donantes, y las funciones y las responsabilidades del Gobierno respecto del cambio climático no están claras. Otros factores plantean retos adicionales: el tamaño del país, sus considerables recursos naturales, y una capacidad financiera que atrae a muchos donantes³⁴ con distintos programas nacionales. Además, unos pocos países donantes dominan la situación como «líderes naturales» por aportar una financiación muy cuantiosa³⁵.

34. Al igual que otras modalidades de ayuda exterior, la financiación de la lucha contra el cambio climático no está al abrigo de la corrupción³⁶, que afecta en gran medida a Bangladés, Indonesia, Tanzania y Uganda³⁷. La cooperación entre donantes resulta esencial para minimizar los riesgos de corrupción.

35. En Uganda, los donantes internacionales desarrollaron la Respuesta conjunta ante la corrupción en 2009. En 2012, a raíz de que, el auditor general de Uganda constatará la desaparición de millones de dólares estadounidenses procedentes de fondos de donantes, algunos de ellos suspendieron la ayuda a este país, entre ellos la Comisión y los Estados miembros. En Tanzania, se mantuvo un diálogo de alto nivel sobre corrupción en el marco de la asociación de apoyo presupuestario mundial.

36. En Bangladés, donde un importante donante indicó al Tribunal que la corrupción era «atroz», se crearon dos fondos fiduciarios: uno que depende del Gobierno (*Bangladesh Climate Change Trust Fund*) y otro que depende de donantes internacionales, entre ellos la UE, destinado a limitar los riesgos fiduciarios (*Bangladesh Climate Change Resilience Fund*). En Indonesia, debido a los deficientes mecanismos de gobernanza, la mayor parte de donantes, incluida la UE, optaron por abstenerse de participar en el Fondo fiduciario para el cambio climático de este país.

³² Por ejemplo, en Uganda el Banco Mundial tiene el proyecto de financiar un nuevo programa de suministro de agua y saneamiento, aunque ya exista un programa cofinanciado por otros donantes, incluida la UE, que funciona correctamente.

³³ Conclusiones del Consejo, documento 16773/11, de 14 de noviembre de 2011.

³⁴ Según la delegación de la UE hay unos 50 donantes.

³⁵ Por ejemplo, si bien la AOD de la UE a Indonesia en 2009-2010 ascendía a una media de 109 millones de dólares estadounidenses, Japón aportó 1 505 millones de dólares estadounidenses; Francia, 326 millones de dólares estadounidenses, los EE.UU., 269 millones de dólares estadounidenses, y Alemania, 172 millones de dólares estadounidenses (*Fuente: <http://www.oecd.org/dac/stats/IDN.gif>*).

³⁶ Informe global de la corrupción: cambio climático de *Transparency International* (2011).

³⁷ Según el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparencia Internacional*, de 176 países y territorios los cuatro siguientes no tienen una buena clasificación: Tanzania (102), Indonesia (118), Uganda (130) y Bangladés (144) (*Fuente: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>*).

- 37.** Sin embargo, un diálogo institucionalizado similar al existente en Uganda y Tanzania no se ha instaurado en Bangladés ni en Indonesia, ni tampoco ha sido propuesto por la Comisión. Los donantes de estos países deben reforzar su coordinación en la lucha contra la corrupción³⁸.
- 38.** La voluntad de los Gobiernos nacionales de contribuir activamente a la coordinación de los donantes y a la división del trabajo tiene un gran impacto en la eficacia de la ayuda. Los cuatro países visitados afrontan situaciones distintas:
- a) el Gobierno de Bangladés participa activamente en la creación de grupos de socios y de sus grupos de trabajo subsidiarios. Bangladés fue el primer país del mundo en publicar una Estrategia de cooperación conjunta en respuesta a la Declaración de París y el Programa de Accra que contribuyó a garantizar una mayor complementariedad de los programas de donantes³⁹;
 - b) los Gobiernos de Uganda y Tanzania participan en grupos de trabajo temáticos conjuntos con los socios para el desarrollo, aunque algunos ministerios prefieren mantener contactos bilaterales a fin de aprovechar las posibles diferencias de opinión entre los socios para el desarrollo;
 - c) en Indonesia, la responsabilidad de la coordinación en el ámbito del cambio climático recae en varios organismos⁴⁰, por lo que la rendición de cuentas sobre coordinación no está clara para los donantes.
- 39.** Una única estrategia nacional clara sobre cuestiones climáticas puede reforzar la apropiación nacional de la gestión de los proyectos y facilitar la coordinación de los donantes. Mientras Bangladés constituye un ejemplo de buena práctica, Indonesia cuenta supuestamente con varias estrategias y políticas. No obstante, una única estrategia no garantiza mejores resultados⁴¹. El Tribunal constató que, en los cuatro países visitados, el hecho de que los Gobiernos no establecieran prioridades repercutía negativamente en las estrategias y en los planes de acción relativos al cambio climático.

³⁸ El Tribunal ya ha señalado en repetidas ocasiones que la Comisión debe prestar mayor atención a los riesgos de corrupción en la ayuda exterior; por ejemplo, en el Informe Especial nº 11/2010 sobre la gestión por la Comisión del apoyo presupuestario general en los países ACP, de América Latina y de Asia; o en el Informe Especial nº 4/2013 sobre la cooperación de la UE con Egipto en materia de gobernanza (<http://eca.europa.eu>).

³⁹ Sin embargo, la Estrategia de cooperación conjunta se suspendió en 2011 a raíz de las acusaciones de corrupción vinculadas a un importante programa financiado por el Banco Mundial.

⁴⁰ Como el Bappenas (Ministerio de Planificación Nacional de Desarrollo), el Consejo Nacional sobre el Cambio Climático o el grupo operativo de REDD.

⁴¹ Por ejemplo, desde 2007, Indonesia ha elaborado varios planes de acción y hojas de ruta nacionales para el cambio climático, pero estos no facilitan la coordinación de los donantes.

LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS NO HAN ACORDADO DE QUÉ FORMA INCREMENTAR LA FINANCIACIÓN A LARGO PLAZO DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

40. Tras el Acuerdo de Copenhague, la Comisión redobló sus esfuerzos para ampliar la financiación total de la UE y los Estados miembros destinada a la lucha contra el cambio climático mediante la búsqueda de posibles fuentes innovadoras a fin de cumplir el compromiso de 2020 (véanse los apartados 5 y 11)⁴²:

- ingresos obtenidos por la venta de derechos en virtud del régimen de comercio de los derechos de emisión de la UE (RCDE-UE);
- tarificación de las emisiones de carbono en el transporte internacional aéreo y marítimo;
- un nuevo mecanismo del mercado del carbono;
- un impuesto al sector financiero;
- acceso a la financiación de la lucha contra el cambio climático a través de bancos multilaterales y otros bancos de desarrollo.

41. Si bien la Comisión ha tomado varias iniciativas para aprovechar estas posibles fuentes de financiación innovadoras, en colaboración con los Estados miembros, con resultados variables (véase el **anexo V**), subsisten importantes desafíos:

- a) la financiación privada debería representar la mayor fuente de financiación de la lucha contra el cambio climático para el cumplimiento de los compromisos en el marco del Acuerdo de Copenhague. Sin embargo, no existe un acuerdo unánime sobre los tipos de gasto que se considerarán financiación privada⁴³. Pese a las reiteradas conclusiones del Consejo⁴⁴ y a varias iniciativas de la Comisión⁴⁵, los Estados miembros y la Comisión no han adoptado una posición común;
- b) a pesar del compromiso del Consejo de «intentar hallar una senda que permita aumentar la financiación relacionada con el clima de 2013 a 2020»⁴⁶, la Comisión todavía no ha propuesto una hoja de ruta. No se ha decidido qué proporción de la financiación podría utilizarse para los países en desarrollo y cuáles serían las respectivas contribuciones de los Estados miembros.

⁴² SEC(2010) 409 final de 1 de abril de 2010 y SEC(2011) 487 final de 8 de abril de 2011.

⁴³ OCDE, *Comparing Definitions and Methods to Estimate Mobilised Climate Finance*, mayo de 2013.

⁴⁴ Véanse las conclusiones de la sesión nº 3167 del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, de 15 de mayo de 2012, o las conclusiones de la sesión nº 3198 del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, de 13 de noviembre de 2012.

⁴⁵ En agosto de 2011, la Comisión elaboró un cuestionario destinado a los Estados miembros sobre la definición y el papel de la financiación privada para el clima, al que contestaron menos de la mitad de los Estados miembros (y el BEI). Este se está tratando en el grupo de trabajo del Consejo y en el grupo de expertos. A pesar de algunos avances gracias a la transmisión de la experiencia adquirida entre los Estados miembros sobre la movilización de la financiación privada, todavía no ha sido posible llegar a un acuerdo.

⁴⁶ Comunicado de prensa de la sesión nº 3088 del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, de 17 de mayo de 2011, y conclusiones de la sesión nº 3115 del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros sobre la financiación para el clima, de 4 de octubre de 2011.

TODAVÍA NO SE HA IMPLANTADO UN SISTEMA DE SUPERVISIÓN, COMUNICACIÓN Y VERIFICACIÓN EFICAZ

- 42.** Un marco adecuado de supervisión, comunicación y verificación puede facilitar el uso eficaz de los fondos públicos y privados. Una comunicación correcta resulta fundamental para crear un clima de seguridad y confianza entre los donantes y los países beneficiarios a través del refuerzo de la rendición de cuentas, la credibilidad y la transparencia.
- 43.** La entrada en vigor en junio de 2013 de un mecanismo⁴⁷ para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero (MMR) tuvo lugar poco después de la adopción, en febrero de 2013⁴⁸, del marco de presentación de informes bienales de la CMNUCC. El MMR va más allá que el marco de notificación de la CMNUCC, puesto que exige a los Estados miembros que presenten informes sobre su uso de los ingresos generados por el régimen de comercio de derechos de emisión destinados a la financiación de la lucha contra el cambio climático y sobre la financiación pública (es decir, no privada) de la lucha contra el cambio climático suministrada a los países en desarrollo.
- 44.** No obstante, aunque se hayan acordado formatos comunes para los informes, no se dispone de normas y definiciones armonizadas; por ello, el nuevo mecanismo aún no garantiza una comparabilidad suficiente de los datos. En particular, todavía no se han resuelto cuestiones como las definiciones nacionales divergentes de «nuevo y adicional», la aplicación de los «marcadores de Río» y la distinción entre garantías y pagos, las cuales pueden repercutir en el verdadero incremento de la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático.
- «NUEVO Y ADICIONAL»**
- 45.** El Acuerdo de Copenhague de 2009 hizo hincapié en la necesidad de «recursos nuevos y adicionales», pero no los definió. El Parlamento Europeo pidió que los recursos de la UE para la adaptación y mitigación se añadan al objetivo del 0,7 % de la ayuda oficial al desarrollo⁴⁹. Hasta la fecha no se dispone de una definición generalmente aceptada de «nuevo y adicional», y los donantes (entre ellos los distintos Estados miembros) han seguido sus propios enfoques⁵⁰.

⁴⁷ Reglamento (UE) nº 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación, a nivel nacional o de la Unión, de otra información relevante para el cambio climático, y por el que se deroga la Decisión nº 280/2004/CE (DO L 165 de 18.6.2013, p. 13).

⁴⁸ <http://CMNUCC.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a03.pdf>

⁴⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Cambio Climático de Durban, P7_TA(2011)0504 (16.11.2011).

⁵⁰ *EU Accountability Report 2011 on Financing for Development: Review of progress of the EU and its Member States* (Informe de rendición de cuentas de la UE de 2011 sobre la financiación del desarrollo: análisis de los avances de la UE y sus Estados miembros), p. 44 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0500:FIN:EN:PDF>). Véase, también, por ejemplo, el informe de la OCDE *Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture*, p. 8.

- 46.** En junio de 2010, la Comisión propuso un enfoque común para la definición de financiación «adicional», al que sin embargo se opusieron algunos Estados miembros. En 2011, una encuesta de la Comisión en los Estados miembros puso de manifiesto la diversidad de definiciones empleadas. El Tribunal puede confirmar que, en los cuatro Estados miembros examinados⁵¹, el concepto de «nuevo y adicional» se interpretó desde enfoques muy divergentes (véase el **anexo VI**).
- 47.** Algunas contribuciones significativas al mecanismo de financiación inmediata comunicadas por los Estados miembros incluyen compromisos previamente contraídos⁵². Algunos Estados miembros (por ejemplo, Bélgica, España y Suecia) consideran que la financiación destinada al FMAM forma parte de sus compromisos de financiación inmediata y otros (como Francia, Finlandia y el Reino Unido) solo la contabilizan parcialmente, mientras que Dinamarca y Alemania no la contabilizan en absoluto⁵³.

MARCADORES DE RÍO

- 48.** Por lo general, el cambio climático forma parte de los programas de ayuda que abordan también otros objetivos de desarrollo⁵⁴. Por lo tanto, determinar los programas relacionados con el cambio climático implica un margen de valoración: el método más aceptado para supervisar el gasto vinculado al cambio climático es la metodología de los «marcadores de Río»⁵⁵ empleada por el CAD de la OCDE.
- 49.** Aunque casi toda la financiación inmediata de la UE procede de los Estados miembros que deben aplicar los marcadores de Río en sus informes al CAD de la OCDE⁵⁶, la Comisión y los Estados miembros no se han puesto de acuerdo sobre un conjunto común de parámetros para cuantificar el componente de la financiación de la lucha contra el cambio climático de los programas que emplean estos marcadores. En consecuencia, aunque la Comisión aplica su propia clasificación de los marcadores de Río, tiene una visión limitada de las prácticas de los Estados miembros, lo cual le impide saber si los datos comunicados son comparables y si la conciliación de los totales es posible.

⁵¹ Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. El Tribunal seleccionó a estos cuatro Estados miembros basándose en los mayores importes facilitados para la FSF de la UE.

⁵² Por ejemplo, la lista de programas de la FSF de la UE engloba las contribuciones de los Estados miembros al Fondo para una Tecnología Limpia, el Programa piloto para la resistencia al clima o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Sin embargo, estos incrementos no quedan plasmados en los informes de los administradores de estos fondos.

⁵³ J. Brown, M. Stadelmann, L. Hörnlein, *Fast-start finance to address climate change: what we know at the mid-point*, Overseas Development Institute, 2011.

⁵⁴ Como agricultura, energía o educación.

⁵⁵ Desde 2007 los marcadores de Río son obligatorios para los miembros del CAD de la OCDE, lo que hace de ellos la metodología más ampliamente aceptada.

⁵⁶ Catorce Estados miembros no pertenecen al CAD de la OCDE: Bulgaria, República Checa, Estonia, Croacia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

COMPROMISOS, GARANTÍAS Y PAGOS

50. Puesto que en el Acuerdo de Copenhague no se precisaba en qué debían consistir realmente los compromisos de los donantes para recabar fondos para luchar contra el cambio climático, dichos donantes (entre ellos los Estados miembros) han comunicado sus importes de financiación inmediata basándose en garantías (asignaciones) más que en pagos efectivos (desembolsos). Este problema no se circunscribe a la UE⁵⁷. Muchos de los fondos multilaterales específicos a través de los cuales la Comisión y los Estados miembros canalizan la financiación de la lucha contra el cambio climático no informan periódicamente de los desembolsos realizados. La OCDE presentó un informe en mayo de 2013 sobre la indefinición del término «movilizar» en el contexto de la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático y las repercusiones que ello puede tener en la confianza y la transparencia⁵⁸.

51. En la financiación inmediata, basándose en su propio análisis, el Tribunal estima que, a mediados de 2013, 155 millones de euros habían sido comprometidos y 38 millones de euros habían sido abonados por la Comisión.

NO SE SABE CON CERTEZA EN QUÉ MEDIDA SE HA CUMPLIDO EL COMPROMISO DE LA FINANCIACIÓN INMEDIATA

52. La UE y los Estados miembros comunicaron anualmente a la CMNUCC su contribución en cada uno de los tres años de duración de la iniciativa de financiación inmediata. La Comisión compiló los datos sobre sus contribuciones y las de los Estados miembros, y seguidamente, los informes fueron adoptados por el Consejo y presentados conjuntamente por la Presidencia de la UE y por la Comisión a la CMNUCC.

53. Según el informe final⁵⁹, presentado a la CMNUCC el 29 de mayo de 2013, durante el período 2010-2012 la UE y sus Estados miembros movilizaron 7 340 millones de euros, importe que sobrepasa el compromiso global de 7 200 millones de euros contraído en 2009 (véase el **gráfico 3**). El Consejo concluyó que se había cumplido el compromiso global.

⁵⁷ Entre 2003 y 2011, el valor total de los fondos para la lucha contra el cambio climático comprometidos, aprobados y desembolsados a escala mundial era de 30 880 millones de dólares estadounidenses, 9 340 millones de dólares estadounidenses y 1 920 millones de dólares estadounidenses respectivamente. Fuente: *The Atlas of Climate Change*, Dow & Downing, 2011. Cifras procedentes de www.ClimateFundsUpdate.org.

⁵⁸ En el *Climate Change Expert Group Paper* (documento del grupo de expertos sobre el cambio climático) nº 2013(2) de la OCDE, de mayo de 2013 se afirma que la falta de claridad sobre la «movilización» de los fondos para la lucha contra el cambio climático y sobre las posibles directrices apropiadas para la medición, notificación y verificación (MRV en sus siglas en inglés) tiene repercusiones políticas importantes en el contexto de la CMNUCC, ya que la claridad es necesaria para crear un clima de confianza y transparencia, así como para mejorar la rendición recíproca de cuentas.

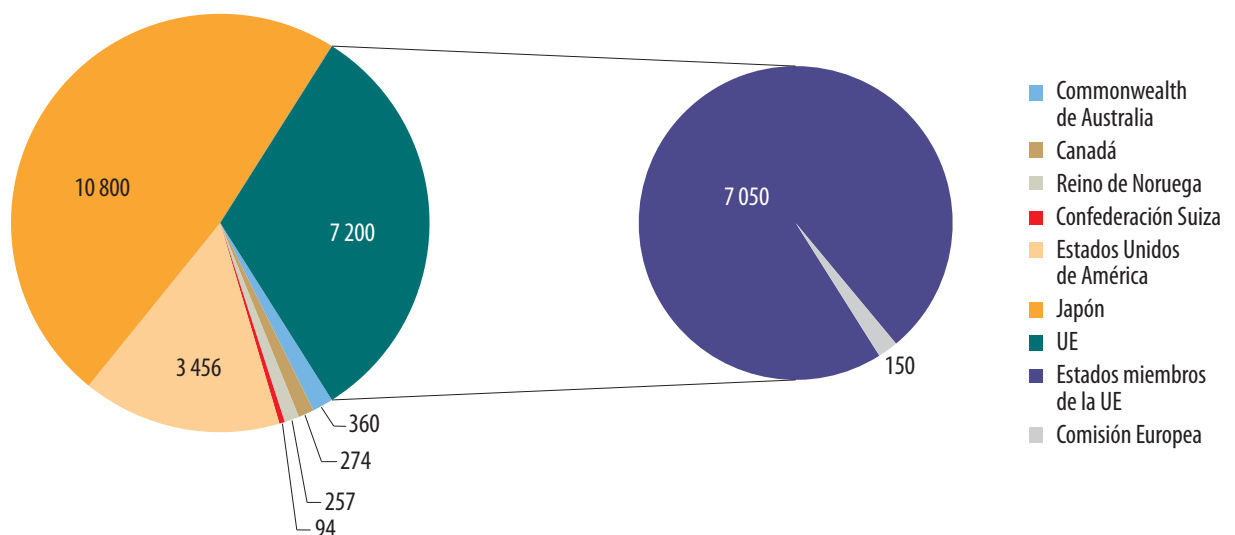
⁵⁹ Cada informe se basa en datos agregados y cuenta con un anexo en el que figura una lista detallada de las distintas acciones (lista de intervenciones) que reciben financiación de la Comisión y los Estados miembros. Sin embargo, la lista de intervenciones no incluye la suma de las distintas acciones. (http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/documentation_en.htm)

- 54.** El Tribunal no pudo conciliar el importe comunicado de 7 340 millones de euros con los datos de la «lista de intervenciones»⁵⁹ y estimó que la suma de las intervenciones ascendía a unos 5 480 millones de euros, lo que supone una diferencia de 1 860 millones de euros (25 % del total comunicado). La Comisión no comprobó la exactitud de las cifras presentadas por los Estados miembros ni puede explicar las diferencias.
- 55.** Debido a estas diferencias y a la falta de definiciones y métodos comunes que permitan determinar el gasto vinculado al cambio climático, no está claro en qué medida la UE y sus Estados miembros cumplieron el compromiso de financiación inmediata.

GRÁFICO 3

COMPROMISOS DE FINANCIACIÓN INMEDIATA POR DONANTE

(millones de euros¹)



¹ Los compromisos de los países desarrollados ascendieron a 31 200 millones de dólares estadounidenses. Este importe se calculó en euros aplicando el tipo de cambio empleado por la UE y sus Estados miembros para convertir su compromiso de 10 000 millones de dólares estadounidenses a 7 200 millones de euros.

Fuente: http://climateanalytics.org/sites/default/files/attachments/news/20101005_FastStartFinance_update.pdf

**LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS NO ACTUARON
CONJUNTAMENTE PARA REDUCIR LA FRAGMENTACIÓN
DE LOS FONDOS PARA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO**

- 56.** En los últimos años han proliferado en todo el mundo los fondos para luchar contra el cambio climático, y esta abundancia de mecanismos de financiación da lugar a un sistema sumamente fragmentado que plantea retos significativos de coordinación, apropiación de la gestión de los proyectos y rendición de cuentas.
- 57.** Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se estima que existen más de 50 fondos públicos internacionales, 45 mercados del carbono y 6 000 fondos de inversión privados que financian la lucha contra el cambio climático⁶⁰, cada uno con su propia estructura de gobernanza. Como señala el Banco Mundial, esta fragmentación amenaza con reducir la eficacia global de la financiación de la lucha contra el cambio climático⁶¹. Con arreglo a la Declaración de París⁶², los donantes deberían aplicar procedimientos comunes y simplificados para evitar la duplicación y reducir los costes de transacción, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha advertido de la conveniencia de definir más claramente las respectivas funciones de los fondos multilaterales, mejorar la coordinación, o consolidar algunos de los fondos⁶³.
- 58.** La Comisión y los Estados miembros recurren tanto a canales bilaterales como multilaterales para el desembolso de la financiación de la lucha contra el cambio climático. En 2010 emplearon como mínimo 22 canales multilaterales⁶⁴.
- 59.** Al concebir sus propios programas, la Comisión no consideró prioritario reducir la fragmentación de los fondos para la lucha contra el cambio climático, ni tampoco debatió esta cuestión con los Estados miembros.
- 60.** La Comisión propuso crear la Alianza mundial de lucha contra el cambio climático (AMCC) como respuesta de la UE a la dimensión de desarrollo de dicho cambio⁶⁵. El Consejo aprobó esta propuesta en noviembre de 2007, aunque señaló la necesidad de hacer un uso óptimo de los mecanismos ya existentes tanto a escala europea como mundial, e hizo hincapié en el carácter estrictamente complementario de la AMCC para los procesos y marcos vigentes⁶⁶. Solo cinco Estados miembros han hecho contribuciones (en su mayoría modestas) a la AMCC⁶⁷, y pese a varias tentativas de alentar una mayor participación, la Comisión no ha logrado ampliar la base de la ayuda de la UE a su iniciativa emblemática.

⁶⁰ PNUD, El papel de los fondos nacionales en la integración de distintas fuentes de financiación para la lucha contra el cambio climático, 2011, p. 6. Para un análisis de los mecanismos de financiación multilaterales, véase el informe *Development Perspectives for a Post-2010 Climate Financing Architecture* de la OCDE, (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/52/47115936.pdf>).

⁶¹ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2010: desarrollo y cambio climático, 2009.

⁶² OCDE, Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, 2005, p. 6.

⁶³ OCDE, *Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture*, 2011, p. 23.

⁶⁴ Informe de la UE sobre la financiación inmediata elaborado para la Cumbre de Cancún, Documento 15889/10 del Consejo.

⁶⁵ Comisión Europea (2008): *Commission Staff Working Document: Implementation Framework of the Global Climate Change Alliance* (documento de trabajo de los servicios de la Comisión: marco de aplicación de la Alianza mundial de lucha contra el cambio climático), p. 4.

⁶⁶ Véanse las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 20 de noviembre de 2007 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15103.en07.pdf>).

⁶⁷ La AMCC combina las contribuciones del presupuesto de la UE (166 millones de euros), el FED (40 millones de euros) y los Estados miembros: Irlanda (31 millones de euros), Suecia (5,1 millones de euros), Estonia (0,8 millones de euros), Chipre (0,6 millones de euros) y la República Checa (0,2 millones de euros).

- 61.** La AMCC no se ha integrado en los trabajos de los Estados miembros ni figura en la propia programación de la Comisión, que se ha esforzado, sin embargo, en convencer a los Estados miembros del valor añadido de la iniciativa, pero además la falta de coherencia de estos al aprobar la propuesta de lanzamiento de la AMCC por la Comisión, por un lado, y seguidamente mostrarse reticentes, por otro, a apoyar activamente la iniciativa, ha contribuido a crear una disparidad significativa entre los propósitos iniciales de la AMCC y sus realizaciones efectivas.
- 62.** La creación de la AMCC en 2007-2008 es anterior a las conclusiones de la Comisión sobre el cambio climático y el desarrollo de 2009 (según las cuales no deberían crearse otros fondos verticales para la adaptación) y al acuerdo de la COP 16 de 2010 aprobado en Cancún para el establecimiento del FVC. Sin embargo, la Comisión no se replanteó, a raíz de estos avances, si era necesario mantener la AMCC. Los Estados miembros se han mostrado asimismo reticentes a fusionar o cancelar sus fondos nacionales para cuestiones climáticas, o a obtener mayores sinergias de los mismos con el propósito de reducir los costes de transacción y la carga administrativa para los países en desarrollo.
- 63.** El Fondo Verde para el Clima (FVC) se creó con la finalidad de contribuir al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Copenhague a través del incremento de la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático a 100 000 millones de dólares estadounidenses anuales antes de 2020, y su lanzamiento fue preparado por un Comité de transición. Algunos Estados miembros efectuaron contribuciones conjuntas (por ejemplo, Dinamarca y los Países Bajos), mientras que la Comisión y otros Estados miembros contribuyeron por separado (por ejemplo, Alemania y el Reino Unido). La UE y los Estados miembros no han actuado conjuntamente.
- 64.** El Consejo de administración del FVC es responsable de las decisiones de financiación, incluidos los mecanismos de distribución. Cuando en mayo de 2012 se acordó el nombramiento de los representantes de los países desarrollados en el Consejo, siete de los doce escaños se asignaron a Estados miembros. Si bien el Consejo se pronunció a favor de la asignación de un escaño a la Comisión como representante de la UE⁶⁸, los Estados miembros no aceptaron que se llevara a cabo en la práctica⁶⁹. La Comisión es el principal negociador de la UE en las COP y el impulsor de la coordinación en virtud del Tratado y del Consenso europeo sobre desarrollo, pero está sin embargo ausente de las negociaciones en el mayor fondo creado para combatir el cambio climático.

⁶⁸ Véanse las conclusiones de la sesión nº 3167 del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, de 15 de mayo de 2012.

⁶⁹ La Federación de Rusia y los Estados Unidos se opusieron a la obtención de un escaño para la UE, y alegaron que ello implicaría una doble representación para algunos de los Estados miembros.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 65.** El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la Comisión ha gestionado bien el gasto de la UE vinculado al clima con cargo al presupuesto de la UE y a los FED. Sin embargo, para que la UE logre el máximo impacto internacional, debería mejorarse considerablemente la coordinación entre la Comisión y los Estados miembros en la financiación de la lucha contra el cambio climático destinada a los países en desarrollo.
- 66.** Por lo que se refiere a su gestión de la ayuda contra el cambio climático financiada con cargo al presupuesto de la UE y de los FED, la Comisión ha actuado correctamente, dado que, de acuerdo con los compromisos políticos contraídos, incrementó de forma progresiva el gasto vinculado al clima desde 2007 y pretende ampliarlo significativamente durante el período 2014-2020 (véanse los apartados 18 a 20), se centró en las prioridades mundiales adecuadas y adaptó sus programas a las circunstancias específicas de los distintos países socios (véanse los apartados 21 a 25).
- 67.** La coordinación entre la Comisión y los Estados miembros de la financiación de la lucha contra el cambio climático destinada en los países en desarrollo es insuficiente. La Comisión no ha ejercido el debido liderazgo en ciertos ámbitos y los Estados miembros no han secundado suficientemente algunas de sus iniciativas. A pesar de algunas mejoras observadas en la coordinación entre la Comisión y los Estados miembros durante el período examinado, se precisan importantes esfuerzos adicionales para garantizar la complementariedad de los programas nacionales de la UE y los Estados miembros, así como para prevenir y combatir la corrupción (véanse los apartados 28 a 39). No se han adoptado posiciones y prácticas comunes sobre varias cuestiones clave, ni se ha llegado a un acuerdo sobre cómo cumplir con el compromiso de incrementar la financiación de la lucha contra el cambio climático para 2020. Tampoco existe una definición común de financiación de la lucha contra el cambio climático «nueva y adicional», ni de «financiación privada», ni se aplican de forma armonizada los marcadores de Río para determinar los programas relacionados con el clima (véanse los apartados 40 y 41).
- 68.** Todavía no se ha implantado un sistema sólido de presentación de informes que facilite información exhaustiva y fiable sobre el gasto vinculado al clima de la Comisión y los Estados miembros a fin de controlar el cumplimiento de los compromisos en materia de financiación de la lucha contra el cambio climático (véanse los apartados 42 a 51), y no está claro en qué medida se ha cumplido el compromiso de financiación inmediata (véanse los apartados 52 a 55). Tampoco se ha intentado reducir la proliferación de fondos para la lucha contra el cambio climático, lo cual implica graves riesgos de ineficacia, una rendición de cuentas inadecuada y la fragmentación de la ayuda (véanse los apartados 56 a 64).

68. El Tribunal formula las recomendaciones siguientes:

RECOMENDACIÓN 1

La Comisión debería proponer al Consejo una hoja de ruta para el incremento de la financiación de la lucha contra el cambio climático, en la que se defina la financiación privada, con miras a alcanzar la meta de 2020 prevista en el Acuerdo de Copenhague.

RECOMENDACIÓN 2

A fin de mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la financiación de la lucha contra el cambio climático por la UE, la Comisión y los Estados miembros deberían, en el marco del Reglamento sobre el mecanismo de seguimiento, acordar normas comunes para la supervisión, comunicación y verificación, en particular respecto de la definición de «nuevo y adicional», la aplicación de los marcadores de Río y la notificación sobre el desembolso de la financiación climática.

RECOMENDACIÓN 3

La Comisión y el SEAE deberían comunicar en qué medida se cumple en la práctica la meta de la UE de asignar el 20 % del presupuesto de la UE y los FED, durante el período 2014-2020, a acciones de lucha contra el cambio climático dentro de la ayuda al desarrollo, precisando cuáles han sido los importes comprometidos y desembolsados.

RECOMENDACIÓN 4

La Comisión debería encargar una evaluación independiente de la Alianza mundial de lucha contra el cambio climático, y analizar por qué la mayor parte de los Estados miembros no se avinieron a cofinanciarla.

RECOMENDACIÓN 5

La Comisión y los Estados miembros deberían intensificar su cooperación para aplicar el Código de conducta de la UE sobre la división del trabajo en el ámbito de la financiación de la lucha contra el cambio climático, en particular en el intercambio de información sobre asignaciones por países, sobre la programación conjunta y sobre la prevención y la lucha contra la corrupción en el contexto de dicha financiación.

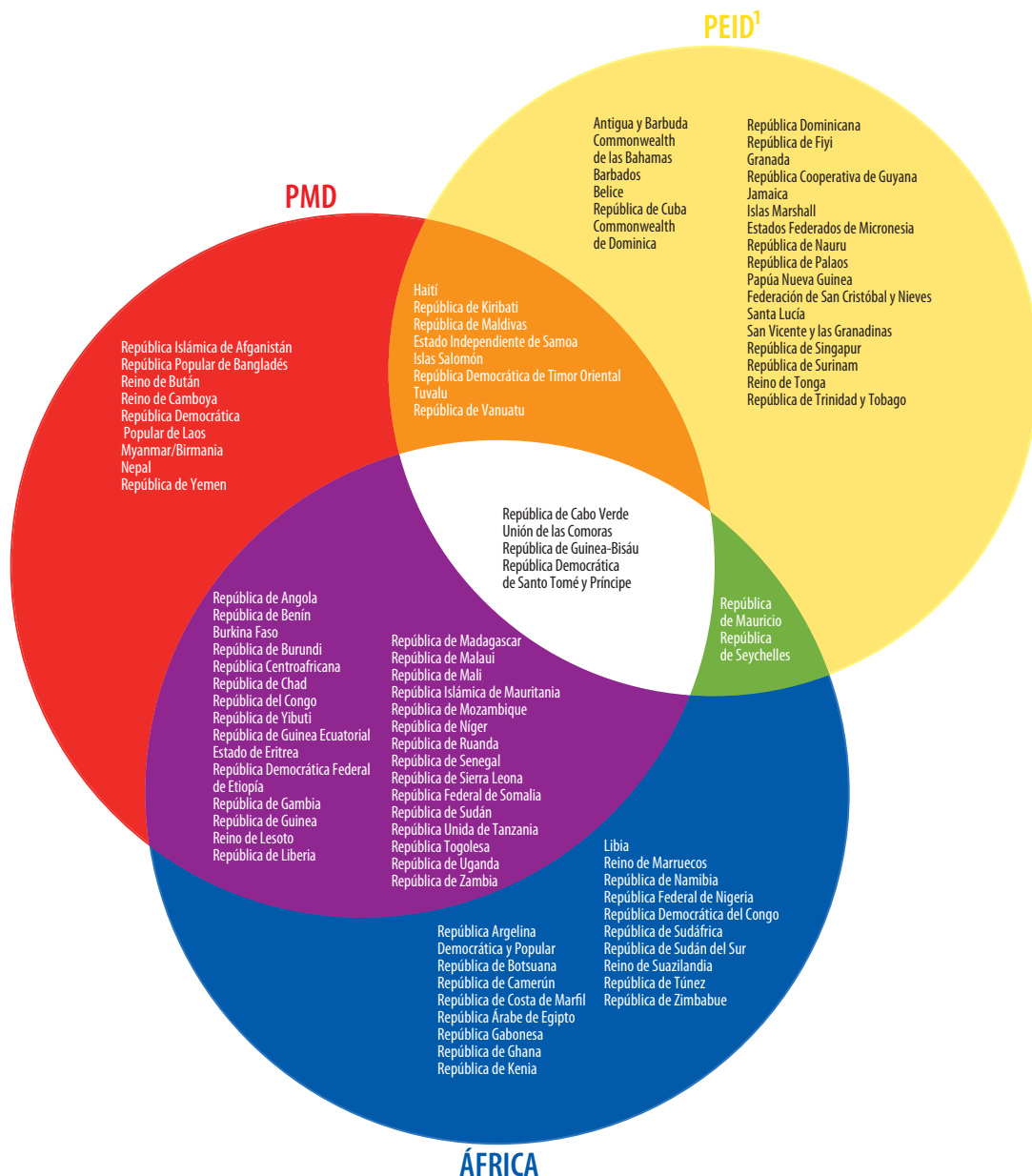
El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel PINXTEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 10 de diciembre de 2013.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

PAÍSES MENOS DESARROLLADOS, PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO Y ÁFRICA



¹ Solo miembros ONU.

Fuentes: <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ohrls/allcountries-regions.pdf> and http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_sovereign_states_and_dependent_territories_in_Africa

FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO DE EUROPEAID 2003-2012

La financiación por la Comisión de la lucha contra el cambio climático en el contexto de la ayuda exterior procede principalmente de las fuentes siguientes:

- el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que es el principal instrumento de cooperación al desarrollo con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), y los países y territorios de ultramar;
- el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), que comprende América Latina, Asia y Asia Central, el Oriente Próximo y la República de Sudáfrica, así como los programas temáticos;
- el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)¹, que abarca los países de la PEV² y Rusia;
- la ayuda humanitaria a raíz de catástrofes naturales, como las inundaciones en Pakistán o el tsunami del Océano Índico.

Durante el período 2003-2012, los compromisos contraídos para la financiación de la lucha contra el cambio climático en el marco de la ayuda exterior y gestionados por EuropeAid ascendieron a un importe estimado de 4 650 millones de euros. En los **cuadros** siguientes se desglosa este importe de forma pormenorizada.

CUADRO 1. DESGLOSE DE LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO DE EUROPEAID POR INSTRUMENTO DE FINANCIACIÓN DURANTE EL PERÍODO 2003-2012

(millones de euros)

Ejercicios	ICD	IEVA	FED	Total
2003	82	5	33	120
2004	247	27	26	300
2005	118	5	74	196
2006	147	20	94	261
2007	125	162	205	492
2008	283	63	56	402
2009	269	39	436	745
2010	267	163	245	675
2011	337	123	166	626
2012	341	258	234	833
Total	2 216	864	1 570	4 650

Nota: Debido al redondeo la suma de los importes detallados puede no corresponder al total.

¹ A partir de 2014 se convirtió en el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV).

² Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Territorios Palestinos, Siria, Túnez y Ucrania.

CUADRO 2. DESGLOSE DE LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO DE EUROPEAID POR ZONA GEOGRÁFICA*(millones de euros)*

Ejercicio	África	Asia	América Latina	Caribe	Europa del Este y Rusia	Mediterráneo y Oriente Próximo	Oceania y Pacífico	Varias regiones	Total
2003	22	22	31	17	5	-	4	19	120
2004	24	82	152	3	4	22	7	6	300
2005	88	41	27	1	5	-	15	20	196
2006	103	25	67	10	15	7	6	28	261
2007	118	18	14	62	101	86	19	74	492
2008	98	85	13	0	114	41	3	47	402
2009	117	55	45	32	1	48	27	419	745
2010	204	104	32	9	45	126	32	123	675
2011	186	101	28	28	72	47	4	160	626
2012	236	100	96	26	98	160	27	90	833
Total	1 197	633	504	189	460	537	145	986	4 650

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN ESTIMADA DE LAS ASIGNACIONES DE EUROPEAID PARA LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO DESTINADAS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO ENTRE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN*(millones de euros)*

Ejercicio	Adaptación		Mitigación		Total ¹
	importe	%	importe	%	importe
2003	68	41 %	100	59 %	120
2004	205	41 %	289	59 %	300
2005	117	42 %	160	58 %	196
2006	117	33 %	233	67 %	261
2007	279	39 %	433	61 %	492
2008	103	21 %	388	79 %	402
2009	269	31 %	588	69 %	745
2010	424	54 %	366	46 %	675
2011	401	45 %	490	55 %	626
2012	621	50 %	618	50 %	833
Total	2 603	42 %	3 664	58 %	4 650

¹ Algunas intervenciones se inscriben tanto en la mitigación como en la adaptación. Por este motivo, el total no representa la suma de las dos columnas.

Nota: Debido al redondeo la suma de los importes detallados puede no corresponder al total.

Fuente: Base de datos de EuropeAid.

CUADRO 4. PONDERACIÓN DE LOS PMD, LOS PEID Y LOS PAÍSES DE ÁFRICA EN LAS ASIGNACIONES DE LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO DE EUROPEAID EN LOS PROGRAMAS NACIONALES

(millones de euros)

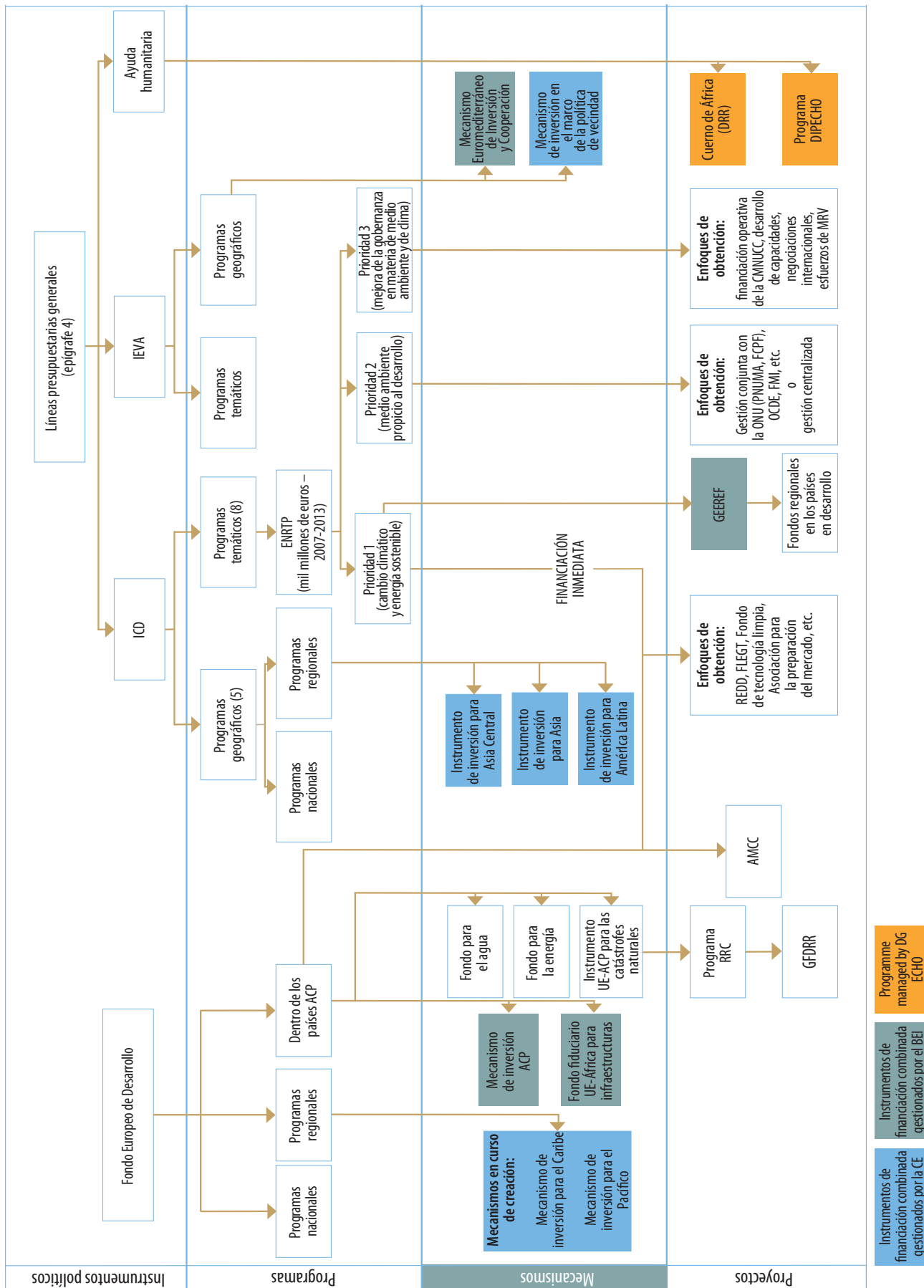
Ejercicio	Total de la adaptación					Total de la financiación de la lucha contra el cambio climático				
	PMD, PEID, países africanos		Otros países		Total	PMD, PEID, países africanos		Otros países		Total ¹
	Importe	%	Importe	%	Importe	Importe	%	Importe	%	Importe
2003	15	38 %	24	62 %	39	24	32 %	51	68 %	75
2004	13	7 %	175	93 %	188	27	10 %	235	90 %	262
2005	50	78 %	14	22 %	64	64	71 %	26	29 %	90
2006	40	56 %	32	44 %	72	66	52 %	62	48 %	128
2007	69	67 %	34	33 %	104	160	65 %	87	35 %	247
2008	41	60 %	28	40 %	69	97	33 %	195	67 %	291
2009	93	93 %	6	7 %	99	179	87 %	26	13 %	206
2010	142	58 %	105	42 %	248	148	40 %	225	60 %	373
2011	87	67 %	42	33 %	129	127	57 %	94	43 %	221
2012	149	69 %	68	31 %	217	162	56 %	125	44 %	287
Total	701	57 %	529	43 %	1 230	1 054	48 %	1 125	52 %	2 179

¹ Algunas intervenciones se inscriben tanto en la mitigación como en la adaptación. Por este motivo, el total no representa la suma de las dos columnas.

Nota: Debido al redondeo la suma de los importes detallados puede no corresponder al total.

Fuente: Base de datos de EuropeAid.

FLUJOS DE LA FINANCIACIÓN POR LA UE DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO DESTINADA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN 2007-2013



Instrumentos de financiación combinada gestionados por la CE

Instrumentos de financiación combinada gestionados por el BEI

Programme managed by DG ECHO

METODOLOGÍA DE AUDITORÍA Y RECOPIACIÓN DE PRUEBAS

A continuación se presenta de forma esquemática el enfoque de auditoría.

ESTUDIO PRELIMINAR

1. Antes de iniciar la fiscalización se llevó a cabo un estudio preliminar para determinar los riesgos clave que presenta la financiación de la lucha contra el cambio climático por la UE. Estos trabajos exploratorios se basaron en una investigación documental y en entrevistas con agentes de la Comisión, el SEAE, las ONG y la Secretaría del Consejo encargados de los principales ámbitos de financiación citada con destino a los países en desarrollo.

ENTREVISTAS

2. Los auditores se entrevistaron con los jefes de las unidades administrativas o financieras, los responsables nacionales de diecisiete servicios y con directivos de seis organizaciones no gubernamentales. Los servicios de la Comisión se seleccionaron por sus competencias específicas en los ámbitos fiscalizados, y las ONG por cumplir con el objetivo de obtener una opinión externa de terceros relacionados con la financiación de la lucha contra el cambio climático.

- o **De la Comisión:**

- o **Dirección General de Desarrollo y Cooperación (DEVCO¹)**

- o Dirección C – Crecimiento y desarrollo sostenible

- o **Dirección General de Acción por el Clima (CLIMA)**

- o Dirección A – Estrategia internacional y climática

- o Dirección B – Mercados europeos e internacionales del carbono

- o Dirección C – Integración de la adaptación y tecnología de baja emisión de carbono

- o **Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO)**

- o Dirección A, Unidad 4 – Políticas temáticas específicas

- o Dirección B, Unidad 5 – Asia, América Latina, el Caribe y el Pacífico

- o Dirección C, Unidad 2 – Presupuesto, auditoría externa e informática

- o **Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (ECFIN)**

- o Dirección D, Unidad 4 – Globalización, comercio y desarrollo

¹ También conocida como «EuropeAid».

- o **Del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE):**

Dirección Ejecutiva I – Cuestiones horizontales, Asia y el Pacífico
 Dirección Ejecutiva I.B.1 – China, Hong Kong, Macao, Taiwán, Mongolia
 Dirección Ejecutiva V.A.4 – Países del Mercosur
 Dirección Ejecutiva VI.B1 – Cuestiones mundiales y lucha contra el terrorismo
 Dirección Ejecutiva Recursos A – Finanzas y apoyo empresarial

- o **Del Banco Europeo de Inversiones (BEI):**

Dirección de Proyectos – Oficina de asuntos medioambientales, climáticos y sociales
 Dirección de operaciones fuera de la Unión Europea y los países candidatos
 Dirección – Control financiero

- o **De la Secretaría del Consejo:**

Dirección E, Unidad 1B – Cambio climático, coordinación y cuestiones horizontales

- o **De las organizaciones no gubernamentales (ONG):**

Oxfam Internacional (Bruselas) y oficinas de Oxfam en Bangladés y Uganda
 CAN Europe y CAN Tanzania (Tanzania Civil Society Forum on Climate Change y Climate Action Network)
 WWF (Oficinas de Bruselas)
 Concern Worldwide (Bangladés)
 Shushilan (Bangladés)
 World Agroforestry Centre (Indonesia)

CUESTIONARIO

3. Se envió un cuestionario escrito a cuatro Estados miembros de la UE a fin de obtener información y conocer sus opiniones.

SELECCIÓN DE PAÍSES Y REGIONES

4. Para el examen de la documentación se seleccionaron dieciséis países y dos regiones y se aplicaron los criterios de selección siguientes:
 - Coordinación: países en los que existen suficientes donantes para evaluar la división del trabajo entre ellos.
 - Nivel de financiación de la lucha contra el cambio climático: países que han percibido de la Comisión importes considerables de la financiación de la lucha contra el cambio climático desde 2002.
 - Características de desarrollo y vulnerabilidad al cambio climático: países en distintas situaciones, como los PMD, los PEID, los países BRICS² y un país al que se concedían cuantiosos fondos para la lucha contra el cambio climático pese a estar relativamente bien clasificado según el Índice de Desarrollo Humano (IDH).
 - Distribución geográfica: países de distintas zonas geográficas (África, Asia y el Pacífico, América Latina y países de vecindad europea).
5. Se seleccionaron los países siguientes: Bangladés, Bolivia, Brasil, República Centroafricana, China, Etiopía, Guyana, Indonesia, Mali, Marruecos, Mauricio, Nicaragua, Tanzania, Uganda, Ucrania y Vanuatu.
6. El África Oriental y Asia fueron seleccionadas para su examen al ser las regiones que recibían de la Comisión los mayores importes de la financiación de la lucha contra el cambio climático.

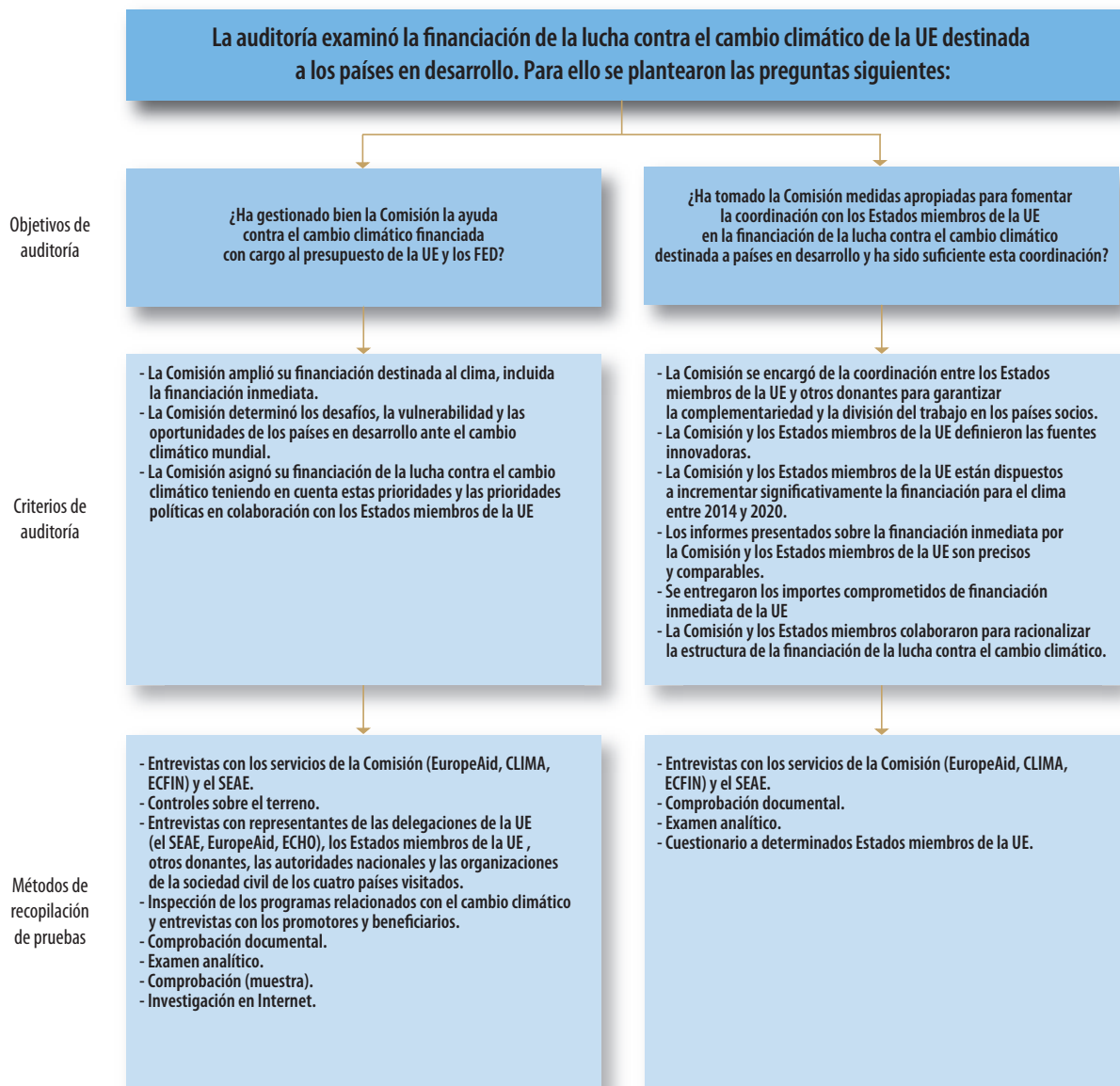
MUESTREO

7. A fin de comprobar la aplicación de los marcadores de Río conforme al compromiso de la financiación inmediata de la Comisión, se examinó una muestra aleatoria de diez programas (de un total de diecinueve).
8. Se verificó la elección efectuada por la Comisión de los canales de distribución a partir de una muestra aleatoria de veinte programas relacionados con el clima (incluidos los canales de distribución bilaterales y multilaterales).

² Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica.

VISITAS A CUATRO PAÍSES SOCIOS

9. De dieciséis países, se seleccionaron cuatro (Bangladés, Indonesia, Tanzania y Uganda) para su control sobre el terreno por sus elevados importes de financiación y por los diferentes tipos de repercusiones y necesidades que implica el cambio climático.
10. Durante las visitas, que tuvieron lugar entre el 13 y el 25 de enero de 2013, el equipo auditor entrevistó a los agentes de las delegaciones de la UE, a representantes de las autoridades nacionales competentes, a los principales socios de desarrollo (pertenecientes o no a la UE) y a representantes de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Se llevaron a cabo controles sobre el terreno de programas seleccionados.



PRINCIPALES FUENTES POTENCIALES DE INGRESOS IDENTIFICADAS POR LA COMISIÓN PARA INCREMENTAR LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Fuente de ingresos	Descripción	Avances	Ingresos anuales estimados
Ingresos por la venta de derechos de emisión en el régimen de comercio de los derechos de emisión de la UE (RCDE)	<ul style="list-style-type: none"> - El RCDE de la UE es uno de los regímenes basados en el mercado más avanzados que se han desarrollado hasta la fecha¹ y la mayor fuente fácilmente cuantificable, derivada de la tarificación de las emisiones de carbono. - El RCDE de la UE se inició en 2005 y el 1 de enero de 2013 entró en la fase III, en la que la asignación de derechos mediante subasta constituye el método de distribución de los derechos de emisión de CO₂ aplicable por defecto. - Se pretende que, de aquí a 2020, se vendan anualmente casi mil millones de derechos de emisión de la Unión Europea, y que generen ingresos para los Estados miembros. - Los ingresos por la venta de derechos de emisión en el sector de la aviación forman parte del RCDE de la UE desde el 1 de enero de 2012 (véase a continuación). 	<p>La tercera fase del RCDE se inició el 1 de enero de 2013. Se prevé que los Estados miembros destinen al menos el 50 % de los ingresos de la venta de derechos de emisión al logro de los objetivos de la lucha contra el cambio climático, en particular en los países en desarrollo.</p> <p>Según las estimaciones de la Comisión, esta fuente podría generar 20 000 millones de euros al año. Sin embargo, no se cuenta con una estimación válida y fiable por la naturaleza novedosa de la iniciativa, la reciente disminución de los precios del carbono y el rechazo del Parlamento Europeo a una propuesta de la Comisión para estabilizar los precios. Además, dado que la utilización de estos ingresos depende de los Estados miembros, se desconoce la cuota que se asignaría a la financiación de la lucha contra el cambio climático a largo plazo en los países en desarrollo.</p>	Entre 20 000 y 30 000 millones de euros.
Tarificación de las emisiones de carbono en el transporte internacional aéreo y marítimo	<ul style="list-style-type: none"> - Fijación de un precio (impuesto) para las emisiones internacionales de los sectores de la aviación y marítimo con el fin de lograr eficazmente una mayor reducción de las emisiones. - Con la tarificación del impacto negativo de las emisiones se pretende corregir las deficiencias del mercado y crear incentivos apropiados y rentables para una mayor reducción de estas emisiones. 	<p>Las sanciones por las emisiones de carbono en el transporte aéreo se introdujeron en la legislación de la UE en 2008² y entraron en vigor en 2013, lo cual desencadenó una firme oposición de los países no pertenecientes a la UE, como los EE.UU. y China, que pusieron en duda la legalidad de esta medida. En noviembre de 2012, a raíz de que la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) declarara su intención de comenzar a elaborar una solución común, la UE decidió aplazar durante un año la aplicación del régimen del RCDE de la UE al tráfico aéreo internacional mientras se intentaba alcanzar un acuerdo global bajo los auspicios de la OACI. En caso de que no se avanzara satisfactoriamente hacia este acuerdo mundial, la UE volvería a introducir las sanciones y cada Estado miembro tendría que determinar su empleo de los ingresos procedentes del régimen de aviación.</p> <p>Por lo que se refiere a la tarificación de las emisiones de carbono en el transporte marítimo, el proceso ha sido más lento. En junio de 2013, la Comisión propuso medidas para integrar las emisiones del transporte marítimo en el RCDE a partir de 2018, preferentemente en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI). Hasta la fecha no se ha adoptado una decisión sobre la utilización de los ingresos del régimen marítimo. Por consiguiente, no es posible determinar con seguridad los importes que pueden asignarse a la financiación de la lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo.</p>	Hasta 24 000 millones de dólares estadounidenses ³ .
Nuevo mecanismo del mercado del carbono	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de los gases de efecto invernadero a fin de compensar otras emisiones. - El mercado del carbono ya ha entrado en funcionamiento y genera importantes flujos financieros a los países en desarrollo a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). - Se pretende crear un nuevo mecanismo del mercado del carbono más ambicioso basado en su tarificación explícita, lo cual facilitaría una nueva fuente de financiación pública, especialmente en los países en desarrollo económicamente más avanzados y en los sectores competitivos a escala internacional. 	<p>En noviembre de 2012, la Comisión publicó un estudio sobre las opciones de concepción del nuevo mecanismo del mercado del carbono acordado en el marco de la CMNUCC como base para las negociaciones en la conferencia de Doha (COP 18 de noviembre de 2012), así como un documento de reflexión sobre el incremento de la financiación de REDD+ basada en los resultados.</p>	s.o.

¹ Véanse los estudios de la OCDE (<http://www.oecd.org/environment/cc/39725657.pdf>) y las ONG (http://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/pdf/Publikationen/Tuerk_Sterk_Haites_Mehling_Flachslund_Kimura_Betz_Jotzo_2009_Linking_Emissions_Trading_Schemes.pdf).

² Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO L 8 de 13.1.2009, p. 3).

³ Según el informe del Grupo Asesor de Alto Nivel sobre la Financiación para hacer frente al Cambio Climático de la Secretaría General de las Naciones Unidas, de 5 de noviembre de 2010.

ANEXO V

Fuente de ingresos	Descripción	Avances	Ingresos anuales estimados
Imposición fiscal del sector financier	<ul style="list-style-type: none"> - Se están estudiando varias opciones en este sentido (por ejemplo, gravar las operaciones que pueden consistir o no en operaciones de divisas), algunas de las cuales ya se están aplicando en ciertos Estados miembros. 	<p>El 28 de septiembre de 2011, la Comisión propuso una Directiva del Consejo relativa a un impuesto armonizado sobre transacciones financieras para el conjunto de la UE. El Consejo no adoptó esta propuesta y, el 22 de enero de 2013, once Estados miembros solicitaron a la Comisión que presentase una nueva propuesta en la que el impuesto se aplicase a acciones, obligaciones y productos derivados en el marco del procedimiento de «cooperación reforzada». La nueva propuesta de la Comisión fue presentada el 14 de febrero de 2013. Se prevé que este gravamen genere entre 30 000 y 35 000 millones de euros al año, pero no se ha precisado si los ingresos obtenidos por su aplicación se destinarán a atender las necesidades de los países en desarrollo⁴.</p>	Entre 30 000 y 35 000 millones de euros.
Nuevo incremento de la financiación privada	<ul style="list-style-type: none"> - Apalancamiento de la financiación privada de los países desarrollados para completar los fondos nacionales privados en los países en desarrollo. - Posibilidad de lograr un efecto de apalancamiento si el entorno empresarial general resultara más atrayente para las inversiones nacionales e internacionales. - Las bonificaciones de intereses también podrían contribuir a mejorar el perfil riesgo-rendimiento de las inversiones. - Asociaciones público-privadas para distribuir los costes y riesgos de financiación. - Constitución de garantías para financiar la emisión de deuda destinada a los proyectos climáticos. - Asistencia técnica para proporcionar la información y preparación sobre el proyecto necesarias para suscitar el interés de los inversores privados. 	<p>Actualmente no existe un enfoque internacionalmente aceptado para supervisar y justificar los beneficios netos de los flujos financieros internacionales que transcurren del sector privado a las acciones para el clima en los países en desarrollo. En mayo y noviembre de 2012 el Consejo pidió a la Comisión y a los Estados miembros que llegasen a un acuerdo común sobre la definición de financiación privada para la lucha contra el cambio climático. Según el personal del CPE y el CEF, un subgrupo del grupo de trabajo sobre el clima (Grupo «Aspectos Internacionales del Medio Ambiente») se ha ofrecido a examinar el concepto de «financiación privada», pero todavía se encuentra en la fase inicial del proceso. Por consiguiente, no se dispone aún de ninguna estimación de los ingresos potenciales de esta fuente y de la parte que podría asignarse a la financiación para el clima destinada a los países en desarrollo.</p>	s.o.
Acceso a la financiación destinada al clima a través de bancos multilaterales y otros bancos de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Catalizador para canalizar los fondos de fuentes públicas y privadas a importantes proyectos de inversión. - Entre los bancos multilaterales y otros bancos de desarrollo figuran el Banco Europeo de Inversiones (BEI) e importantes instituciones financieras bilaterales (IFB), como la francesa <i>Agence Française de Développement</i> (AFD), la alemana <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (KfW) y la Corporación Nórdica de Financiación Medioambiental (NEFCO). 	<p>La Comisión y los Estados miembros de la UE crearon siete instrumentos de inversión regionales de la UE⁵ que abarcan todos los países del ámbito europeo de la cooperación exterior y todos los sectores de actividad. Su finalidad es coordinar («combinar») las subvenciones procedentes del presupuesto de la UE, del FED y de las contribuciones de los Estados miembros con recursos adicionales que no sean subvenciones (fondos de inversión, garantías, préstamos, etc.), principalmente del BEI y de otros bancos de desarrollo. En noviembre de 2010, la Comisión anunció la creación de iniciativas de lucha contra el cambio climático (<i>Climate Change Windows</i> o CCW) en el marco de los siete instrumentos de inversión regionales de la UE, con la finalidad de impulsar los programas nacionales de desarrollo para adaptarse a los efectos del cambio climático e invertir en un futuro con baja emisión de carbono⁶. No se han fijado objetivos ni se hace referencia a metas de incremento de la financiación de la lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo por lo que se refiere a los instrumentos de inversión gestionados por el BEI. Además, sería prematuro definir la tendencia en este tipo de financiación en el marco de los instrumentos de inversión, ya que las CCW datan solo de finales de 2010 y varios instrumentos de inversión se han puesto en marcha muy recientemente.</p>	s.o.

⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financiar_sector/

⁵ El Fondo Fiduciario UE-África para Infraestructuras (ITF) en 2007; el Mecanismo de Inversión de la Política de Vecindad (NIF) en 2008; el Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (WBIF) en 2010; el Mecanismo de Inversión para América Latina (LAIF) en 2010; el Mecanismo de Inversión para Asia Central (IFCA) en 2010; el Mecanismo de Inversión para el Caribe (CIF) en 2012; el Mecanismo de Inversión para Asia (AIF) en 2012, y el Fondo de Inversión para el Pacífico (IFP) en 2012.

⁶ Véase el comunicado de prensa de la Comisión de 29.11.2010 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1621_en.htm) en el que expone que esta iniciativa también permitirá mejorar la comunicación y transparencia de la financiación para el clima de la UE.

Fuente: SEC(2011) 487 final y SEC(2010) 409 final.

DEFINICIONES DE «NUEVO Y ADICIONAL» EMPLEADAS POR LA COMISIÓN Y CUATRO ESTADOS MIEMBROS DE LA UE SELECCIONADOS PARA LA AUDITORÍA

	Definición empleada para la notificación de la financiación inmediata
Comisión Europea	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo: completa el apoyo ya acordado para las acciones contra el cambio climático (1,2,4). - Adicional: procede del margen no asignado dentro del límite de los gastos del presupuesto de la UE para ayuda exterior y, por consiguiente, no reduce otra financiación para el desarrollo programada, ni la sustituye (se suma a los fondos inicialmente previstos para la cooperación al desarrollo y las acciones climáticas en 2010-2012) (1,4).
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo: fondos procedentes de fuentes de financiación innovadoras [por ejemplo, subasta de los derechos de emisión en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE)] (1). - Adicional: financiación adicional a la financiación de la lucha contra el cambio climático con respecto al ejercicio de referencia 2009 (1,2,4).
Francia	<ul style="list-style-type: none"> - Integración de la financiación para el desarrollo y el cambio climático, sin especificar los niveles perseguidos ni la adicionalidad (4). - Parte del mayor compromiso con la financiación para el clima registrado en Francia; en parte cuenta para la AOD nacional (2,4).
Italia	<ul style="list-style-type: none"> - No se facilita información precisa (se mezclan varias definiciones, por ejemplo: adicional con respecto a la financiación relacionada con el clima en un ejercicio de referencia determinado o a la financiación media anual de la lucha contra el cambio climático durante un período de referencia específico) (1,4).
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> - El compromiso ha sido extraído del presupuesto en aumento de la AOD del Reino Unido, que se prevé alcance el 0,7 % de la renta nacional bruta en 2013 (1,4).

Fuentes:

- (1) Cuestionario de los Estados miembros de la UE para el Informe de 2011 sobre la responsabilidad (http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/country_answers_en.htm).
- (2) Informe: *Has the EU kept its Fast-start Climate Finance promises?*, mayo de 2010, por CAN Europe y otros.
- (3) Información del sitio web creado por el Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de los Países Bajos (www.faststartfinance.org/home).
- (4) Estudio de la Dirección General de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo - Briefing on Climate Change Financing: *The concept of additionality in the light of the Commission proposal for a development cooperation instrument (DCI) for 2014-2020*, junio de 2012.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE

RESUMEN

IV.

La Comisión y los Estados miembros presentaron en septiembre de 2013 a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) sus puntos de vista sobre las estrategias y los enfoques necesarios para movilizar el incremento de la financiación de la lucha contra el cambio climático, como contribución a los compromisos contraídos por todos los países desarrollados para el año 2020. En el mismo contexto del Grupo de trabajo del Comité de Política Económica sobre el cambio climático y energético, la Comisión ha realizado esfuerzos para incluir una definición de financiación privada de la lucha contra el cambio climático en las conclusiones emitidas en mayo y octubre por el Consejo.

Desde el punto de vista de la Comisión, el compromiso del Foro de Estabilidad Financiera (FEF) se contrajo atendiendo a los parámetros que figuran en los correspondientes documentos de la CMNUCC. Estamos de acuerdo, no obstante, en que determinados conceptos metodológicos requieren una labor y un acuerdo más amplios en el ámbito internacional y europeo, a fin de construir un sistema más sólido.

La Comisión ha intentado reducir la proliferación de los fondos destinados a la lucha contra el cambio climático, por ejemplo, desempeñando un papel activo en los trabajos iniciales para poner en marcha el Fondo Verde para el Clima. Asimismo, de forma conjunta con los Estados miembros, ha respaldado la posición que apunta que este debe convertirse en el principal canal de distribución de la financiación en virtud de lo acordado en la Convención.

V.

La Comisión y el SEAE están de acuerdo con los aspectos apuntados y emprenderán iniciativas para mejorar la coordinación, según se indica a continuación.

VI. a) Primer guion

La Comisión se compromete a iniciar, con los Estados miembros, un debate que trate sobre el lanzamiento de una hoja de ruta pero la decisión final dependerá de los Estados miembros.

VI. a) Segundo guion

La Comisión está de acuerdo: está prevista la realización de una evaluación independiente de la Alianza mundial contra el cambio climático a partir de diciembre de 2013.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE

OBSERVACIONES

VI. b)

La Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) están de acuerdo con esta Recomendación. Ya existe un sistema básico concebido para la elaboración de informes relativos a los compromisos en relación con el objetivo del 20 %.

Por otra parte, la Comisión incluirá datos sobre los compromisos pertinentes relativos al cambio climático en los informes anuales.

VI. c) Primer guion

La Comisión está de acuerdo con esta Recomendación y trabajará con los Estados miembros a fin de llegar a un acuerdo sobre una norma común de la UE para el seguimiento, notificación y verificación de la financiación de la lucha contra el cambio climático, a tiempo para el informe de 2014 sobre el Reglamento relativo a un mecanismo para el seguimiento.

Además, la Comisión trabajará conjuntamente con los Estados miembros a fin de aplicar las decisiones recientes de la decimonovena Conferencia de las Partes (COP 19) de la CMNUCC (noviembre de 2013) sobre la elaboración de informes relativos a la financiación de la lucha contra el cambio climático, así como en el contexto de la ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE.

VI. c) Segundo guion

La Comisión se manifiesta de acuerdo. La Comisión se propone incluir el intercambio de información sobre el apoyo y la coordinación reforzada de la UE en el plan de trabajo del grupo de expertos de medios de aplicación y de la Red de Diplomacia Verde.

La Comisión presentará asimismo la propuesta de poner en marcha el debate en el seno del grupo de expertos en materia de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, subgrupo de cambio climático.

29.

La Comisión y el SEAE están de acuerdo en que la coordinación de las asignaciones de ayuda a nivel mundial es insuficiente. La Comisión y el SEAE se proponen mejorar la coordinación de la financiación climática en el ámbito de la UE en los grupos de expertos correspondientes para aumentar la complementariedad de los esfuerzos.

30.

La Comisión y el SEAE están de acuerdo en que a finales de 2011 la UE no había realizado tantos avances en la programación conjunta como se esperaba. Desde entonces, se ha suscrito un compromiso para la programación conjunta en aproximadamente 40 países.

32.

La Comisión aclara que, si bien no cabe duda de que la coordinación puede mejorar, se han organizado iniciativas en Indonesia tales como las reuniones bimensuales de coordinación de la UE sobre el cambio climático, por lo que, de hecho, se ha realizado un importante esfuerzo de coordinación.

Recuadro 1

La solución inicialmente propuesta (financiada por el Reino Unido y Oxfam), que ya se encontraba en fase de ejecución, resultó insuficiente para cubrir la totalidad de la demanda de agua potable en Bainpara y sus alrededores, circunstancia que impulsó a todas las partes interesadas, incluidos los beneficiarios finales, el Gobierno y los organismos donantes, a encontrar una solución más amplia (cofinanciada por la UE). Después de esta experiencia, la coordinación de las partes interesadas ha mejorado considerablemente.

33. a)

Desde mediados de 2015, la ayuda de la UE se sincronizará con el Séptimo plan quinquenal de Bangladés 2015-2020, y la UE se ha comprometido a poner en marcha la programación conjunta en determinadas zonas con los Estados miembros interesados de la UE. Esto significará llevar a cabo una revisión del programa indicativo plurianual (PIP) 2014-2020 durante los cinco años restantes, incluidas algunas posibles modificaciones.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE

34.

La Comisión y el SEAE subrayan que es el número de donantes —y no la competencia entre ellos— lo que dificulta la coordinación, a lo que se añade el principal reto, que reside en la falta de coordinación dirigida por el Gobierno.

35.

Precisamente por esta razón, la mayor parte de la financiación de la lucha contra el cambio climático en Bangladés se realiza por separado (es decir, bien a través de los proyectos gestionados de donantes, o bien a través de fondos fiduciarios gestionados por el Banco Mundial; véase más adelante).

37.

En Indonesia, existe un esfuerzo concertado por parte de los socios del desarrollo para luchar contra la corrupción a través del mecanismo de apoyo PNPM (PSF), que corresponde a un fondo fiduciario de donantes múltiples administrado por el Banco Mundial.

39.

La Comisión apoya a los gobiernos para resolver el problema del orden de prioridades y de la coordinación, por ejemplo, a través de la Alianza mundial de lucha contra el cambio climático (AMCC). Ejemplos de países en los que la AMCC apoya la creación de un mecanismo de coordinación del Gobierno son los siguientes: Nepal, Camboya, Guyana, Seychelles y las Islas Salomón, Bután, Chad, Lesoto, Gambia.

41.

Las conclusiones del Consejo Ecofin de 15 de octubre de 2013 afirman «que la UE y sus Estados miembros se han comprometido a incrementar la movilización de la financiación de la lucha contra el cambio climático en el contexto de la implantación de medidas de mitigación significativas y de la transparencia de su aplicación, a fin de aportar su parte respecto al objetivo de los países desarrollados de movilizar conjuntamente 100 000 millones de dólares al año de aquí a 2020, recaudados y procedentes de una amplia variedad de fuentes [...]». La Comisión ya está desarrollando un plan de la UE a fin de lograr movilizar el incremento de la financiación de la lucha contra el cambio climático antes de 2020. Así pues, la UE y los Estados miembros han presentado a la CMNUCC en septiembre de 2013 sus puntos de vista sobre las estrategias y los enfoques relativos a este asunto. El documento está disponible en: http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/application/pdf/cop_suf_eu_02092013.pdf

41. a)

Por lo que se refiere a una definición de financiación privada de la lucha contra el cambio climático, se mantuvieron conversaciones en el contexto del Comité de Política Económica, y estas continuarán teniendo lugar sobre la base de los resultados de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC, que se celebró entre el 11 y el 22 de noviembre de 2013 en Varsovia.

41. b)

Cada Estado miembro desarrollado de la UE se ha comprometido a incrementar la financiación de la lucha contra el cambio climático. Por otra parte, el compromiso de recaudar 100 000 millones de dólares estadounidenses afecta a todos los países desarrollados del mundo. La hoja de ruta de la UE no supone, por lo tanto, una condición para la movilización del incremento de la financiación climática por parte de cada uno de los Estados miembros, ni tampoco puede considerarse independientemente de las contribuciones de otros países desarrollados.

La adopción de una decisión definitiva sobre una hoja de ruta dependerá de la acción de los Estados miembros.

44.

Existe una diferencia entre «promesas» y «compromisos». La Comisión aplica los marcadores de Río a los fondos comprometidos, es decir, una vez que la decisión de financiación ha sido adoptada. Se trata, por tanto, de una garantía que lleva aparejada el desembolso de los fondos. Además, el Sistema Común de Información Relex (CRIS) permite asimismo a la Comisión realizar los desembolsos en caso de que así lo solicite el marco de información.

49.

La Comisión está de acuerdo en que los Estados miembros utilicen diferentes criterios para cuantificar el gasto climático vinculado a los marcadores de Río. Actualmente se están realizando esfuerzos para analizar los diferentes enfoques con miras a su futura armonización en el seno del CAD de la OCDE y de la UE.

54.

La cifra global de 7 340 millones de euros ha sido calculada por la Comisión, sobre la base de la cifra total anual, según los informes emitidos por cada Estado miembro, en plena consonancia con el mandato de la Comisión relativo a las competencias compartidas.

Dado que no existe ánimo de exhaustividad en la lista de ejemplos de las intervenciones que han sido utilizados por el Tribunal, obviamente dicha lista no puede relacionarse con el importe total notificado.

Así pues, la lista de ejemplos de las intervenciones es compilada por la Comisión sobre la base de los datos proporcionados por los Estados miembros y ofrece una variedad de **ejemplos de los proyectos propuestos**, tal y como se indica claramente en el sitio web de la Comisión y en el título del cuadro.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE

55.

El compromiso contraído en el seno del FEF se cumplió atendiendo a los parámetros que figuran en los correspondientes documentos de la CMNUCC.

59.

La Comisión ha intentado reducir la proliferación de los fondos destinados a la lucha contra el cambio climático, por ejemplo, desempeñando un papel activo en los trabajos iniciales para poner en marcha el Fondo Verde para el Clima. Asimismo, de forma conjunta con los Estados miembros, ha respaldado la posición que apunta que este debe convertirse en el principal canal de distribución de la financiación en virtud de lo acordado en la Convención. Existe una cooperación y un diálogo periódicos entre expertos de la Comisión y de los Estados miembros a propósito de la financiación de la lucha contra el cambio climático, y estos expertos se encuentran organizados en una serie de grupos de trabajo permanentes de la UE.

61.

La Comisión ha incluido a la AMCC en su propia programación. Las intervenciones en el marco de la AMCC, incluido el apoyo otorgado al conjunto de la iniciativa, se han comprometido, aprobado y comunicado en el marco del Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales incluida la energía (ENRTP, en sus siglas en inglés) y el 10º Fondo Europeo de Desarrollo.

Cinco Estados miembros de la UE han cofinanciado la AMCC, a iniciativa de la Comisión. La AMCC ha proporcionado un canal de distribución eficaz de financiación inmediata a una serie de Estados miembros de la UE (31 millones de euros procedentes de Irlanda; 1,2 millones de euros de Chipre; y 0,8 millones de euros de Estonia).

Además, la AMCC cofinancia las intervenciones individuales con siete Estados miembros de la UE.

62.

La Comisión decidió mantener la acción de la AMCC por las siguientes razones:

1. Además de proporcionar apoyo financiero, la AMCC ofrece apoyo técnico, así como una plataforma para fomentar el diálogo y el intercambio de experiencias.
2. La AMCC sirve también de catalizador para integrar en mayor medida el cambio climático en las ayudas periódicas al desarrollo de la UE. Su naturaleza es, por tanto, distinta a otros fondos verticales.
3. El Fondo Verde para el Clima aún no se encuentra operativo.

A fin de afrontar la carga administrativa en el caso de los países en vías de desarrollo, se adoptó la AMCC, por ejemplo, coordinando los programas de la AMCC con las estrategias y los programas nacionales e incluyendo el asunto del cambio climático en los procesos de desarrollo nacional.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

65.

La Comisión y el SEAE están de acuerdo acerca de las conclusiones alcanzadas y emprenderán iniciativas para mejorar la coordinación, según se indica a continuación.

67.

La Comisión y el SEAE reforzarán en mayor medida los esfuerzos llevados a cabo, a fin de mejorar la coordinación de la financiación climática con los Estados miembros, en el contexto de los grupos de expertos ya existentes [por ejemplo, el Comité de Política Económica (CPE), el grupo de expertos de los medios de aplicación (EGI), el grupo de expertos de adaptación (EGA)].

68.

La Comisión ha intentado reducir la proliferación de los fondos destinados a la lucha contra el cambio climático, por ejemplo, desempeñando un papel activo en los trabajos iniciales para poner en marcha el Fondo Verde para el Clima. Asimismo, de forma conjunta con los Estados miembros, ha respaldado la posición que promueve que este debe convertirse en el principal canal de distribución de la financiación en virtud de lo acordado en la Convención.

Recomendación nº 1

La Comisión se compromete a iniciar, con los Estados miembros, un debate que trate sobre la propuesta de una hoja de ruta, pero la decisión final dependerá de los Estados miembros.

Recomendación nº 2

La Comisión está de acuerdo con esta Recomendación y trabajará con los Estados miembros para conseguir llegar a un acuerdo sobre una norma común de la UE para la supervisión, comunicación y verificación de la financiación de la lucha contra el cambio climático, a tiempo para el informe de 2014 en relación con el Reglamento relativo a un mecanismo para el seguimiento.

Además, la Comisión trabajará conjuntamente con los Estados miembros a fin de aplicar las decisiones recientes de la decimonovena Conferencia de las Partes (COP 19) de la CMNUCC (noviembre de 2013) sobre la elaboración de informes relativos a la financiación de la lucha contra el cambio climático, así como en el contexto de la ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE.

Recomendación nº 3

La Comisión y el SEAE están de acuerdo con esta Recomendación. Ya existe un sistema básico concebido para la elaboración de informes relativos a los compromisos en relación con el objetivo del 20 %. La Comisión efectuará en los próximos doce meses una revisión del sistema de los marcadores de Río a fin de identificar las deficiencias y proponer medidas para mejorar la aplicación del sistema.

Por otra parte, la Comisión incluirá datos sobre los compromisos pertinentes relativos al cambio climático en los informes anuales.

Recomendación nº 4

La Comisión está de acuerdo con esta Recomendación. Está prevista la realización de una evaluación independiente de la Alianza mundial contra el cambio climático a partir de diciembre de 2013.

Recomendación nº 5

La Comisión está de acuerdo con esta Recomendación y se propone incluir el intercambio de información sobre el apoyo y la coordinación reforzada de la UE en el plan de trabajo del grupo de expertos sobre medios de aplicación (EGI) y de la Red de Diplomacia Verde.

La Comisión presentará asimismo la propuesta de poner en marcha el debate en el seno del grupo de expertos en materia de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, subgrupo de cambio climático.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 17/2013

La financiación europea de la lucha contra el cambio climático en el contexto de la ayuda exterior

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2014 — 48 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-590-7

doi:10.2865/18086

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago:

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

EL CAMBIO CLIMÁTICO CONSTITUYE UNA AMENAZA GRAVE PARA EL AVANCE ECONÓMICO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y SU CONSECUENCIA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. LA UNIÓN EUROPEA (UE) Y SUS ESTADOS MIEMBROS SON UNOS DE LOS PRINCIPALES CONTRIBUYENTES A LA FINANCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. EL PRESENTE INFORME CONCLUYE QUE LA COMISIÓN HA GESTIONADO BIEN EL GASTO VINCULADO AL CLIMA CON CARGO AL PRESUPUESTO DE LA UE Y A LOS FED DESTINADO A LOS PAÍSES EN DESARROLLO. SIN EMBARGO, PARA QUE LA UE LOGRE EL MÁXIMO IMPACTO INTERNACIONAL, DEBERÍA MEJORARSE CONSIDERABLEMENTE LA COORDINACIÓN ENTRE LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO DE LA UE: MEJORA DE LA COMPLEMENTARIEDAD DE LOS PROGRAMAS; ACUERDO SOBRE EL MODO DE INCREMENTAR LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO PARA 2020; REFUERZO DE LOS SISTEMAS DE SUPERVISIÓN, VERIFICACIÓN Y COMUNICACIÓN; Y REDUCCIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN DE LOS FONDOS PARA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones



ISBN 978-92-9241-590-7



9 789292 415907