

El cambio climático en la cooperación para el desarrollo

Elena Domínguez Salinas

*Coordinadora de la campaña 'Cambio Climático y Lucha Contra la Pobreza',
Fundación IPADE*

A pesar de su escasa contribución a la generación del cambio climático, los países en desarrollo sufren de manera mucho más intensa las consecuencias de este fenómeno que los países desarrollados. Es por eso que los países desarrollados tienen la obligación de actuar y combinar la lucha contra la pobreza con el control del cambio climático y la adaptación a sus efectos. Las opciones políticas son la mitigación de las causas y la adaptación a sus consecuencias. España se ha embarcado en una serie de acciones multilaterales y bilaterales que van en esta dirección. Sin embargo, queda mucho por hacer. La cooperación internacional tiene que considerar los impactos ambientales. Faltan por definir herramientas eficaces y más fondos que permitan convertir las declaraciones en realidades. Se tienen que añadir nuevas estrategias de adaptación a las ya existentes de control de emisiones. Y por último, hay que establecer justicia en el mercado de emisiones.

El CC y la lucha contra la pobreza

El cambio climático es un problema del presente y está íntimamente relacionado con la generación de pobreza.

La adaptación del sistema climático al aumento de entre 2 y 4,5 ° C de la temperatura del aire en superficie previsto para este siglo por los científicos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, incluirá cambios en todos los elementos del sistema atmosférico y consecuentemente en distintos sistemas físicos y biológicos.¹

Sin embargo, no todas las regiones geográficas se verán afectadas de la misma manera por este fenómeno. Los impactos negativos del cambio climático golpearán más duramente a los países en desarrollo por sus condiciones geográficas y climáticas, su elevada dependencia de los recursos naturales y su limitada capacidad para adaptarse al cambio climático.²

El calentamiento global del planeta supone una amenaza adicional que se añade a los riesgos ya existentes, interactuando con ellos, incrementando sus efectos y dificultando la consecución de los objetivos planteados en materia de desarrollo, y en concreto el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus correspondientes metas.³ Por lo tanto, representa un serio obstáculo para la erradicación de la pobreza, pudiendo llegar a aumentar la brecha existente entre países desarrollados y países en desarrollo.⁴

¹ [Panel Intergubernamental de Cambio Climático](#)

² [Poverty and Climate Change. Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation. \(BAD, DFID, OCDE, PNUD, PNUMA, BM\).](#)

³ Más información sobre la vinculación entre el cambio climático y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en: [Guía Básica sobre Cambio Climático y Cooperación para el Desarrollo \(Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Lucha Contra la Pobreza, 2006\).](#)

⁴ [Guía Básica sobre Cambio Climático y Cooperación para el Desarrollo \(Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Lucha contra la Pobreza, 2006\).](#)

¿Por qué considerar el cambio climático en la cooperación para el desarrollo?

La finalidad de la cooperación para el desarrollo es conseguir la mejora de la calidad de vida y el incremento de capacidades de los hombres y mujeres de los países menos avanzados.

Partiendo de esta premisa, existen una serie de consistentes argumentos éticos que nos permiten considerar la cooperación para el desarrollo como una herramienta determinante y de gran potencial en la lucha contra el cambio climático y la adaptación a sus consecuencias.

El primero de estos argumentos es la deuda ecológica contraída históricamente por parte de los países industrializados hacia los países en desarrollo. Los países industrializados somos responsables de un 80% de las emisiones de CO₂ (gas causante del 60% del efecto invernadero de origen humano) provenientes de la quema de combustibles fósiles durante la década de los 90.⁵

Sobre la base de este argumento, la *Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)* establece:

*“Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos”.*⁶

Además, como ya hemos mencionado, las consecuencias del cambio climático se sentirán especialmente en los países en desarrollo, hecho que se agrava debido a su limitada capacidad de adaptación a estos efectos.⁷

Los países con recursos económicos limitados, información y aptitudes técnicas insuficientes, infraestructura deficiente, instituciones inestables o débiles, y habilitación y acceso a los recursos no equitativos, tienen poca capacidad para adaptarse al cambio climático y son sumamente vulnerables.⁸

Por otro lado, el derecho de los países en desarrollo a su crecimiento económico (hasta ahora estrechamente vinculado al cambio climático a través del consumo de combustibles fósiles), es evidente, inapelable y legítimo. Sin embargo, en algunos de estos países, en concreto en grandes potencias como China e India, las emisiones de gases de efecto invernadero están creciendo de manera alarmante, y pueden llegar a igualar en muy poco tiempo a las de las grandes potencias industrializadas. En este contexto, la cooperación para el desarrollo debe trabajar para favorecer modelos de crecimiento más sostenibles y equitativos.

Además, para facilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos a través del Protocolo de Kyoto, se establecen tres Mecanismos de Flexibilidad:

- el Comercio de Emisiones (artículo 17),

⁵ World Resources Institute, 2002. Contributions to Global Warming.

⁶ [Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático \(CMNUCC\)](#)

⁷ El IPCC define la capacidad de adaptación como la habilidad de un sistema de ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad del clima y sus extremos) para moderar daños posibles, aprovecharse de oportunidades o enfrentarse a las consecuencias.

⁸ [Tercer Informe de Evaluación. Cambio Climático 2001. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. \(IPCC, 2001\).](#)

- la Aplicación Conjunta (artículo 6), y
- los Mecanismos de Desarrollo Limpio (artículo 12).

Los Mecanismos de Desarrollo Limpio implican directamente a los países en desarrollo mediante un sistema que permite a los países industrializados alcanzar sus compromisos a través de la inversión en proyectos de reducción de emisiones o de fijación de carbono en un país en desarrollo. Estos proyectos han de contribuir al desarrollo sostenible del país huésped. En este ámbito, los actores del sistema de la cooperación para el desarrollo tienen un importante rol que jugar.

Para finalizar, un gran porcentaje de la Ayuda Oficial al Desarrollo se emplea en sectores sensibles a las variaciones del clima, como la agricultura, la ganadería, la pesca, la gestión forestal o la salud. El Banco Mundial estima que un 40% de la Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a la lucha contra la pobreza, está en peligro por el cambio climático.

Entendiendo la cooperación para el desarrollo como una herramienta que nos permite promover el desarrollo sostenible, ésta ha de considerar el cambio climático tanto desde el punto de vista de su mitigación⁹ como desde el de la adaptación a sus consecuencias. La política de cooperación al desarrollo debe ser coherente con los compromisos internacionalmente adquiridos y con el resto de las políticas públicas. No tendría sentido que las políticas emanadas del Ministerio de Medio Ambiente no estuvieran en consonancia con las políticas y acciones propuestas desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

El actual panorama en la cooperación para el desarrollo

La mitigación de las causas del cambio climático y la adaptación a sus efectos, son dos maneras diferentes de abordar el problema del cambio climático, que deben ir de la mano, y que, además, han de ser entendidas como herramientas de lucha contra la pobreza.

Basándose en lo establecido por la comunidad científica, las diferentes organizaciones vinculadas a la cooperación para el desarrollo reconocen que las actividades humanas están alterando el sistema climático y que las consecuencias del cambio climático se harán sentir con especial intensidad en los países en desarrollo.

Hasta el momento, estas instituciones, apoyándose en el marco legal constituido en torno al cambio climático (CMNUCC y Protocolo de Kioto), han focalizado la mayor parte de sus intervenciones en el sector de la mitigación, dejando la adaptación de los países en desarrollo a este fenómeno en un segundo plano.

Sin embargo, en estos últimos tiempos, estamos asistiendo a un incipiente cambio en el nivel de importancia que se concede a los asuntos relacionados a la adaptación de los países menos avanzados a los efectos del cambio climático.

En este sentido, la última Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en noviembre del 2006 en Nairobi, se convirtió por su contexto geográfico en el escenario idóneo para conceder a la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo la atención que hasta el momento no había recibido. En el marco de esta Cumbre, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, manifestó que el cambio climático amenaza con frustrar los esfuerzos de

⁹ La mitigación del cambio climático incluye las políticas y medidas dirigidas a reducir o a fijar a través de sumideros las emisiones de gases de efecto invernadero de origen humano, y, por lo tanto, a disminuir la peligrosidad de este fenómeno.

erradicación de la pobreza y hacer más incierta la perspectiva de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las actividades desarrolladas por los organismos de cooperación dentro del campo de la mitigación se han centrado en el fomento de energías renovables, la transferencia de tecnologías limpias y el apoyo al desarrollo de Mecanismos de Desarrollo Limpio.

En el ámbito de la adaptación a los efectos del cambio climático, hasta el momento, las iniciativas desarrolladas se han focalizado en la prestación de apoyo a reformas de políticas en este sector, en la creación de capacidades internas, en el apoyo al seguimiento de los impactos del cambio climático, y en el aumento de la preocupación por las consecuencias a largo plazo derivadas de este fenómeno.

Según la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la mayoría de las iniciativas que en este campo han emprendido las agencias de cooperación, quedan confinadas dentro de la "comunidad del cambio climático", y no llegan a tener repercusión en los actores del proceso de toma de decisiones. Además, las medidas de adaptación permanecen en el ámbito teórico, sin haberse avanzado en su aplicación práctica.¹⁰

Son pocas las agencias bilaterales que destacan actualmente por su labor en este ámbito, y el tema suele ser abordado de manera parcelada sin que la transversalidad característica de este fenómeno sea considerada en el resto de sus intervenciones.

La cooperación española y el cambio climático

Para abordar este tema, analizaremos la cooperación que desarrolla España en este ámbito a través de organismos multilaterales, y por otro lado, la cooperación que se realiza de modo bilateral.

En ambos casos, la cooperación española se centra mayoritariamente en el fomento de los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) a través de diferentes mecanismos financieros. El objetivo que se persigue con esta línea es doble: por un lado, facilitar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en el marco del Protocolo de Kioto de manera menos onerosa, y por otro lado contribuir al desarrollo sostenible de los países huéspedes de proyectos.

Así, España participa en la Unidad de Financiamiento del Carbono del Banco Mundial a través del *Fondo Español de Carbono* (para la obtención de 34 Mt CO₂),¹¹ y de dos fondos multidonantes: el *Fondo BioCarbono* (2 Mt CO₂), y el *Fondo para el Desarrollo Comunitario* (4 Mt CO₂).

El gobierno español también ha firmado un acuerdo con la Corporación Andina de Fomento para la obtención de 9 Mt de CO₂ y con el *Fondo de Carbono Asia Pacífico* gestionado por el Banco Asiático de Desarrollo.

Las áreas geográficas que prioriza el gobierno español para el desarrollo de este tipo de proyectos son América Latina y en segundo lugar el Norte de África. Los proyectos que se promueven son los relacionados con sistemas energéticos sostenibles (energías renovables y ahorro y eficiencia energética), y la gestión de residuos.

¹⁰ [Bridge Over Troubled Waters. Linking Climate Change and Development. \(OECD, 2005\).](#)

¹¹ La unidad de referencia utilizada para medir las emisiones de todos los gases de efecto invernadero es la tonelada equivalente de CO₂.

Los proyectos MDL que desarrolla el gobierno español presentan las mismas tendencias que encontramos en el mercado general del carbono: demanda focalizada en proyectos de gran escala y bajo coste, lo que dificulta el acceso a este mercado a los países menos avanzados (especialmente los africanos).

El *Fondo para el Desarrollo Comunitario del Banco Mundial*, en el que España participa, representa una de las escasas iniciativas desarrolladas dentro del mercado del carbono dirigidas a apoyar aquellos proyectos de pequeña escala con alto impacto social, y, por tanto, de escaso interés para los inversores. A pesar de constituir una buena iniciativa, los recursos destinados a fondos de este tipo son mucho menores que los destinados a apoyar proyectos MDL de mayor escala y con menor riesgo para los inversores.

Para abordar el problema de la distribución regional no equitativa de los Mecanismos de Desarrollo Limpio, el anterior Secretario General de la ONU, dio a conocer en la última Cumbre de Naciones Unidas sobre Cambio Climático un plan denominado "*Marco de Trabajo de Nairobi*", a través del cual 6 organismos de las Naciones Unidas han puesto en marcha una iniciativa para ayudar a los países en desarrollo, en particular a los africanos, a participar en el MDL. España ha expresado públicamente su respaldo a esta iniciativa y ha comprometido una contribución al programa. Esta interesante propuesta se encuentra todavía en estado muy incipiente y es necesario un rápido establecimiento de su marco de coordinación.

El compromiso de España con la región Latinoamericana se vuelve a poner de manifiesto a través de la participación de la Oficina Española de Cambio Climático en la *Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC)*. Esta red está integrada por las Oficinas de Cambio Climático de la región latinoamericana, junto con la española y la portuguesa. El objetivo general de la Red es constituir la herramienta de enlace entre los países iberoamericanos para integrar el cambio climático en el diálogo político al más alto nivel. Su programa de trabajo incluye: observación e investigación sistemática, fomento de la capacidad, adaptación, Mecanismos de Desarrollo Limpio, cambio climático y ayuda al desarrollo, fortalecimiento institucional, educación y divulgación. En el último Encuentro Anual de la RIOCC (octubre de 2006) se aprobó el documento marco del *Programa Iberoamericano de Evaluación de Impactos, Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático (PIACC)*, que pretende resultar de ayuda al Programa de Trabajo de 5 años sobre Impactos, Vulnerabilidad y Adaptación, diseñado en el marco de Naciones Unidas. En este documento se define el objetivo del programa y las actividades a realizar en su fase inicial.

Algunos organismos multilaterales, en los que España participa a través de sus aportaciones, juegan un importante papel en el actual panorama sobre cambio climático. Tal sería el caso del *Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)*, mecanismo financiero de la CMNUCC, responsable, por ejemplo, de la gestión del Fondo Especial para el Cambio Climático, del *Fondo de Adaptación* y el *Least Developed Carbon Fund*, dirigidos a promover la adaptación de los países menos desarrollados a los efectos del calentamiento global del planeta. El gobierno español, a diferencia de otros gobiernos, no da seguimiento al uso que estos organismos multilaterales hacen de sus aportaciones, por lo que la participación económica de España en el FMAM no tiene porqué estar vinculada directamente a estos fondos.

La cooperación bilateral española en cambio climático se basa en lo establecido por la Unión Europea¹² y la OCDE¹³ al respecto.

¹² [EU Action Plan on Climate Change in the Context of Development Cooperation](#).

Los marcos nacionales que definen la intervención de la cooperación española en esta materia son: el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* y la *Estrategia de Cooperación Española en Medio Ambiente*.¹⁴ Ambos documentos afirman que el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España (entre los que se encuentra la CMNUCC y el Protocolo de Kioto), es el objetivo general de las actuaciones que lleve a cabo la cooperación española en el sector medioambiental. Estas intervenciones se estructuran principalmente a través de los programas integrales Araucaria y Azahar, y están gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional en colaboración con la Oficina Española de Cambio Climático.

Actualmente, la *Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)* está en proceso de elaboración de la nueva Estrategia de Sostenibilidad Ambiental de la Cooperación Española. Los aspectos referidos a cambio climático están integrados de manera explícita en algunas de sus líneas estratégicas, y en otras son tomados en consideración.

España, para alcanzar su objetivo de adquisición de créditos de carbono en los mercados internacionales, ha realizado una fuerte apuesta a favor del Mecanismo de Desarrollo Limpio, en especial en América Latina.

Así, el Programa Araucaria XXI apuesta por la puesta en marcha de medidas de acompañamiento para el desarrollo del Mecanismo de Desarrollo Limpio en la región latinoamericana, y afirma que la cooperación para el desarrollo puede contribuir a reducir el coste de oportunidad que acompaña a la elaboración de políticas de adaptación en la región, pero, de momento, este último aspecto no ha pasado de una mera declaración de intenciones.

El Programa Azahar comprende entre sus líneas de actuación la promoción de energías renovables y el uso eficiente de la energía. Una de las herramientas del Programa Azahar es la realización de seminarios avanzados para el fortalecimiento de capacidades en los países receptores de la ayuda en el mediterráneo. En este marco, en los años 2005 y 2006, han tenido lugar seminarios para la promoción del MDL en estos países.

Por otro lado, numerosos proyectos financiados por el *Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)* pertenecen al sector de las energías renovables, tanto en las regiones anteriormente mencionadas como en otras. En la mayor parte de los casos la ayuda está vinculada a la adquisición de bienes y servicios españoles. Sin embargo, los créditos FAD otorgados a la promoción de las energías renovables no obedecen a una coherencia de políticas, sino a razones de tipo comercial, de manera que la concesión de estos créditos no ha estado supeditada a la mitigación del cambio climático. Pese a que se presenta a los FAD con tintes sociales, éstos no se han desarrollado acorde con estrategias compartidas de mitigación del cambio climático y desarrollo de servicios básicos para comunidades empobrecidas.

Merece la pena destacar que alguno de los instrumentos financieros puestos en marcha por el gobierno español para promover los MDL, movilizan recursos provenientes de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Estos instrumentos son:

- los Créditos de Fondo de Ayuda al Desarrollo que pueden ser destinados a financiar proyectos susceptibles de generar Reducciones de Emisión

¹³ [Bridge Over Troubled Waters. Linking Climate Change and Development](#), y [Déclaration sur la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement](#).

¹⁴ Disponibles en www.aeci.es.

- Certificadas (RCEs)¹⁵ a las que España tendrá derecho preferente de adquisición; y
- la conversión de deuda que, a través de una cláusula relativa al Protocolo de Kioto, permite dirigir las inversiones a proyectos MDL.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE establece ciertas limitaciones en lo concerniente a la utilización de fondos provenientes de la Ayuda Oficial al Desarrollo para la ejecución de Proyectos MDL. Las posibilidades que actualmente existen para la utilización de AOD en el ámbito de los MDL implican que el proyecto no debe generar RCEs (aquí se englobarían proyectos de capacitación o de fortalecimiento institucional), o que el país donante no reciba ninguno de esos créditos.

En este sentido, la utilización de AOD para la generación de créditos de carbono, supone un retorno para el donante, por lo que no debería ser contabilizada como tal.

La información existente acerca del funcionamiento de estos mecanismos financieros puestos en marcha por el gobierno español, adolece de una importante falta de transparencia, por lo que no resulta posible determinar si en estos casos, la AOD es utilizada para la promoción de los MDL tal y como establece el CAD, o si existe un desvío de la ayuda para la generación directa de créditos de carbono.

Conclusiones

Los países desarrollados, como principales generadores del cambio climático, deben liderar la lucha contra este fenómeno y la adaptación a sus consecuencias, sin que esto repercuta en el legítimo derecho de los países en desarrollo a su crecimiento económico, y no utilizando para ello fondos ya destinados a la lucha contra la pobreza.

Las políticas y los planes vinculados con el desarrollo deben tener en cuenta el estrecho vínculo existente entre la pobreza y el cambio climático, y considerar este último en su diseño e implantación, de manera que se reduzca la vulnerabilidad a este fenómeno, se minimicen los impactos negativos en el sistema climático, y se potencien las actuaciones directas de adaptación y/o la mitigación. Es decir, todas las actividades vinculadas con el desarrollo, deben asegurarse de ser "*climate proof*". Este término se refiere a aquellas medidas que aseguran que los esfuerzos realizados en materia de desarrollo están protegidos de los impactos negativos del cambio climático. Para alcanzar este objetivo es absolutamente necesaria la coordinación entre las instituciones especializadas en medio ambiente y aquellas que trabajan en la lucha contra la pobreza.

Es urgente que la cooperación española en materia de cambio climático, centrada hasta el momento en el apoyo al MDL, amplíe su campo de acción a través del apoyo al desarrollo de políticas de mitigación por parte de los países en desarrollo, y la promoción de medidas de adaptación que permitan disminuir la vulnerabilidad de las poblaciones de estos países al cambio climático.

En el punto en el que actualmente nos encontramos, es necesario dar un paso más allá y pasar del desarrollo de planes a la puesta en marcha de acciones concretas. En el caso de la cooperación española en cambio climático, es imprescindible que iniciativas interesantes, como la constitución de la RIOCC o el desarrollo de la

¹⁵ Una Reducción de Emisión Certificada equivale a una tonelada de CO₂ equivalente dejada de emitir a la atmósfera o capturada a través de los sumideros de carbono.

nueva Estrategia de Sostenibilidad de la Cooperación Española, estén acompañados de instrumentos metodológicos y financieros que permitan su aplicación.

En referencia a los Mecanismos de Desarrollo Limpio, la cooperación para el desarrollo debería ser uno de los instrumentos adecuados para favorecer la participación de los países menos desarrollados en el mercado del carbono y promover aquellos proyectos MDL que tengan un mayor impacto en el desarrollo sostenible de los países huéspedes de proyectos, y, en concreto, en las comunidades más desfavorecidas de estos países. De lo contrario, parte de la lógica del instrumento queda difuminada, pues la reducción de emisiones por parte de los países industrializados fuera de sus fronteras, sólo es éticamente correcta, si se garantiza el aporte al desarrollo sostenible del país huésped del proyecto.

Los puntos de vista expresados por los autores de los documentos publicados en este sitio Web no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE. Si desea expresar cualquier comentario en relación con los artículos o hacernos cualquier sugerencia, envíenos un correo electrónico a comments@fride.org.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Felipe IV, 9 - 1º dcha. 28014 MADRID. Tel. +34 91 522 25 12 Fax +34 91 522 73 01 e-mail: fride@fride.org
www.fride.org