

Cambio climático y desarrollo: el proceso de convergencia de las dos agendas internacionales a la luz de los resultados de la COP21 y de la agenda de desarrollo post-2015

Francesco Filippi
Fundación MUSOL

Resum

La comunitat del clima i la comunitat del desenvolupament, és a dir, els dos conjunts d'actors que negocien i implementen, respectivament, les polítiques climàtiques i les polítiques de desenvolupament a nivell internacional (OECD, 2009), han emprès un procés de convergència, determinat pels nombrosos àmbits de coincidència i sinergia de les polítiques internacionals de desenvolupament i climàtiques. L'aprovació de l'Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible i l'acord de París sobre el clima han sigut fites importants d'aquest procés. En l'article es resumeix el procés de convergència. Així mateix, s'analitza l'agenda de desenvolupament amb el prisma del clima i s'estudia l'agenda climàtica des del punt de vista del desenvolupament, posant de manifest els principals punts de convergència entre ambdues així com delineant algunes oportunitats de col·laboració entre els actors de la "comunitat del clima" i la "comunitat del desenvolupament".

Paraules clau: canvi climàtic, cooperació, desenvolupament, Agenda 2030, París.

Abstract

The "climate community" and the "development community", in other words, the two main working groups in charge of negotiating and implementing –respectively– climate and development policies at an international level (OECD, 2009) have started a convergence process, defined by numerous conscience scopes and the synergy of international development and climate policies. The approval of 2030 Agenda for sustainable development and the Paris Agreement on climate change have been important milestones reached in this process.

This paper summarizes the convergence process in between these agendas. Furthermore, the development agenda is reviewed trough the climate lens and climate agenda is analyzed from the development perspective, highlighting the main convergent points in between both agendas and outlining some collaboration opportunities in between the representatives of climate and development communities.

Keywords: climate change, cooperation, development, Agenda 2030, Paris.

Resumen

La “comunidad del clima” y la “comunidad del desarrollo”, es decir los dos conjuntos de actores que negocian e implementan, respectivamente, las políticas climáticas y las políticas de desarrollo a nivel internacional (OECD, 2009), han emprendido un proceso de convergencia, determinado por los numerosos ámbitos de coincidencia y sinergia de las políticas internacionales de desarrollo y climáticas. La aprobación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y el acuerdo de París sobre el clima han sido hitos importantes de este proceso. En el artículo se resume el proceso de convergencia. Asimismo, se analiza la agenda de desarrollo con la lente del clima y se estudia la agenda climática desde el punto de vista del desarrollo, poniendo de manifiesto los principales puntos de convergencia entre ambas así como delineando algunas oportunidades de colaboración entre los actores de la “comunidad del clima” y la “comunidad del desarrollo”.

Palabras clave: desarrollo, cooperación, cambio climático, agenda 2030, París.

Enviado: 10/12/2015

Aceptado: 15/06/2016

1. Introducción

La “comunidad del clima” y la “comunidad del desarrollo”, es decir los dos conjuntos de actores que negocian e implementan, respectivamente, las políticas climáticas y las políticas de desarrollo a nivel internacional (OECD, 2009), han trabajado durante muchos años paralelamente y de forma separada, con escasos espacios de coordinación y colaboración.

No obstante, varios actores señalaron la gravedad del impacto del cambio climático en el desarrollo (OECD, 2005; PNUD, 2007) y, al mismo tiempo, las políticas climáticas reconocen la relevancia de las temáticas relacionadas con el desarrollo para la lucha contra el cambio climático, tal y como se puede corroborar del análisis de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el principal instrumento de lucha contra el cambio climático que la comunidad internacional adoptó en 1992 y que se encuentra en vigor desde 1994.

En los últimos años se ha puesto de manifiesto un cambio de tendencia y la convergencia entre la “comunidad del clima” y la “comunidad del desarrollo” se está confirmando progresivamente. En 2015, eventos trascendentales tanto para la definición de las políticas internacionales de lucha contra el cambio climático como para las políticas de desarrollo, han puesto de manifiesto esta

tendencia. En particular, la aprobación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible por parte de la “Comunidad del desarrollo” y la adopción del acuerdo de París en la cumbre del clima de París o Conference of Parties (COP) 21 por parte de la “comunidad del clima”, han marcado nuevos hitos en este proceso de convergencia.

Si bien la convergencia entre políticas climáticas y políticas de desarrollo está en marcha, dicho proceso está aún incompleto y esto afecta la coordinación y la complementariedad de las agendas de desarrollo y climáticas, así como su aplicación práctica. La eficacia y los resultados de las políticas climáticas y de desarrollo se podrán lograr solo si se asegura una adecuada coordinación de ambas agendas, tanto a nivel internacional, como nacional y local, y el fomento de la colaboración entre los actores responsables de su ejecución.

El análisis de las políticas de desarrollo aplicando la “lente del clima” (OECD, 2009) y el estudio de las políticas climáticas con la “lente del desarrollo”, realizado en el presente artículo, pretende favorecer dicho proceso, poniendo de manifiesto en los capítulos 1 y 2 los espacios de coincidencia de ambas agendas y finalmente sugiriendo, en el capítulo conclusivo, medidas para que este proceso avance y sea eficaz, beneficiando tanto a la agenda de desarrollo como a la lucha contra el cambio climático.

2. La agenda de desarrollo y el cambio climático

El cambio climático se posicionó con fuerza en la agenda internacional con la aprobación en 1992, en la Cumbre de la Tierra, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC, (en vigor desde 1994) y con la aprobación en 1997 del protocolo de Kyoto¹ (en vigor desde 2004). Sin embargo, es el informe sobre desarrollo humano de 2007/2008 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el que señala al cambio climático como un importante desafío para el desarrollo humano. De hecho, en la Cumbre del Milenio, celebrada solo 7 años antes de la publicación del Informe del PNUD, el cambio climático no tuvo siquiera una relevancia suficiente para que quedara plasmado de forma contundente en la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sus respectivas metas. Así pues, si analizamos los ODM, solo una meta del ODM 7, “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, hace referencia directa al cambio climático, ya que incluye un indicador sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Se trata por lo tanto de una referencia muy limitada y concreta, relacionada con un aspecto muy específico, la mitigación del cambio climático.

Si bien el presente estudio no incluye una revisión exhaustiva de las publicaciones de los actores de la “comunidad del desarrollo” que han analizado las repercusiones del cambio climático, podemos afirmar que, por el prestigio y el impacto de la organización que lo publica, el informe sobre desarrollo

1. El Protocolo de Kyoto desarrollaba e implementaba las previsiones de la CMNUCC.

humano de 2007/2008 del PNUD puso de manifiesto el alcance y la gravedad de los efectos del cambio climático en el desarrollo humano, contribuyendo a colocar en el centro del debate y de la agenda del desarrollo esta problemática. Podríamos definir este evento como un punto de inflexión, precedido y acompañado por otros posicionamientos de actores clave, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), que también apuntaban a las graves implicaciones del cambio climático para el desarrollo y a la necesidad de incluir el cambio climático en la agenda de desarrollo (OECD, 2005).

En 2007, el PNUD identificaba

“Cinco mecanismos clave de transmisión a través de los cuales el cambio climático puede paralizar y luego revertir el desarrollo humano:

Producción agrícola y seguridad alimentaria. El cambio climático afectará las precipitaciones, las temperaturas y el agua disponible para actividades agrícolas en zonas vulnerables (...)

Estrés por falta de agua e inseguridad de agua. Los cambios en los patrones de escorrentía y el derretimiento de glaciares aumentarán el estrés ecológico, comprometiendo con ello el agua para fines de riego y asentamientos humanos.

Aumento en el nivel del mar y exposición a desastres meteorológicos. Los niveles del mar podrían aumentar rápidamente con la acelerada desintegración de los mantos de hielo. (...) El calentamiento de los océanos también desencadenará tormentas tropicales de mayor intensidad.

Ecosistemas y biodiversidad (...) Con un calentamiento de 3°C, entre 20% y 30% de las especies terrestres podrían enfrentar la extinción.

Salud humana. (...) Las principales epidemias mortales podrían ampliar su extensión (...).

Ninguno de estos cinco factores operará por separado: interactuarán con procesos sociales, económicos y ecológicos más amplios que determinan las oportunidades para el desarrollo humano. (...) Lo que sí es seguro es que el cambio climático peligroso tiene el potencial de propinar grandes golpes sistémicos al desarrollo humano a lo largo de un grupo considerable de países. Al contrario de lo que sucede con las crisis económicas que influyen en el crecimiento y la inflación, es probable que muchos de los impactos que afectan el desarrollo humano, entre ellos, pérdida de oportunidades en salud y educación, desmejoramiento del potencial productivo, pérdida de sistemas ecológicos vitales, por ejemplo, resulten irreversibles.” (PNUD, 2007: 9).

Dichas previsiones se basaban en el informe periódico del Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), publicado en 2007 (IPCC, 2007). El IPCC publicó en 2013 su nuevo informe periódico sobre el cambio climático, que confirma las tendencias identificadas por el PNUD (IPCC, 2013).

Como se mencionó más arriba, el PNUD no fue el único actor en poner de manifiesto las repercusiones del cambio climático en el desarrollo y en señalar la necesidad de que el cambio climático se convirtiera en un tema de discusión en la “comunidad del desarrollo”. De acuerdo a la OECD:

“El cambio climático pone serios desafíos para el desarrollo social y económico en todos los países. Los países en desarrollo son particularmente vulnerables por su alta dependencia de los recursos naturales y por su limitada capacidad de responder ante los efectos del cambio climático. Evidentemente, mientras continuamos negociando a nivel internacional los compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, esto no es suficiente. Necesitamos también incluir el cambio climático y sus efectos como eje transversal en nuestras políticas económicas, proyectos de desarrollo y esfuerzos de ayuda internacional. (OECD, 2005: 5).

A partir de esta afirmación de la necesidad de que el cambio climático se convirtiera en un enfoque transversal ineludible para el desarrollo, la OECD se dotó de herramientas prácticas para que la adaptación al cambio climático y la mitigación fueran sistemáticamente consideradas en la planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo (OECD, 2009).

Efectivamente, la amplitud y variedad de los efectos del cambio climático descritos por el Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, 2007; IPCC, 2013) así como la variedad de las fuentes de gases de efecto invernadero, hacen que un porcentaje muy alto de la ayuda al desarrollo (AOD) se dirija a sectores o actividades potencialmente afectadas por el cambio climático. Al mismo tiempo, gran parte de la AOD se canaliza en iniciativas en las que se pueden incluir medidas para la reducción de las emisiones, contribuyendo a la mitigación del cambio climático.

La tendencia a la incorporación del cambio climático como tema relevante en la agenda de desarrollo se ha confirmado a diferentes niveles. Varias agencias de desarrollo han incorporado en sus prioridades y en sus herramientas de gestión el cambio climático, favoreciendo su transversalización efectiva ya antes de 2015, es decir, antes de la finalización del plazo para el cumplimiento de los ODM. Entre otras, la Agencia de Cooperación Noruega (NORAD), la antigua Agencia de Cooperación Técnica Alemana (antigua GTZ) y la Agencia de Cooperación Suiza destacan por haber sido pioneras en la elaboración de herramientas para la transversalización del cambio climático (Hahn *et al.*, 2010; NORAD, 2009; Steinemann *et al.*, 2011).

El cambio climático trascendió en la agenda de desarrollo a nivel internacional y fue integrado en el debate sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. En particular, en el IV foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Busan, 2011), el último celebrado, el cambio climático, concretamente la financiación de la lucha contra el cambio climático, fue objeto de debate y obtuvo un espacio específico en la declaración de Busan, llamada “Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo”. El cambio climático, en particular, fue incluido como uno de los ocho bloques de avance cuya adscripción por parte de los países es voluntaria:

“34. Se estima que el financiamiento relacionado con el cambio climático mundial aumentará sustancialmente a mediano plazo. Conscientes que esta fuente de recursos lleva aparejada nuevas oportunidades y retos, nos esforzamos para

promover la coherencia, transparencia y previsibilidad en todos nuestros esfuerzos para lograr la eficacia en el financiamiento del cambio climático y de la cooperación al desarrollo en sentido amplio, lo que incluye:

a. continuar apoyando las políticas y planes nacionales relativos al cambio climático como parte integral de los planes nacionales de desarrollo, asegurando que, cuando proceda, estas medidas sean financiadas, llevadas a la práctica y monitoreadas mediante los sistemas nacionales y procedimientos de los países en desarrollo en forma transparente;

b. continuar compartiendo las lecciones aprendidas sobre la eficacia del desarrollo con las entidades involucradas en actividades relativas al cambio climático, asegurando que la comunidad de la cooperación al desarrollo, en toda su amplitud, también esté informada por las innovaciones provenientes del financiamiento al cambio climático.” (Busan, 2011).

Es importante destacar el énfasis de la declaración de Busan en promover la coordinación de la agenda climática y la de desarrollo, compartiendo aprendizajes. Este punto de la declaración reconoce implícitamente la separación de la comunidad del desarrollo de la comunidad del cambio climático, que hemos venido afirmando en este artículo, y promueve la resolución de este “gap”.

En 2015, los objetivos de desarrollo del milenio llegaron a su fin, con niveles distintos de cumplimiento, que no analizaremos en este artículo. La comunidad internacional hizo un importante esfuerzo para elaborar un nuevo catalizador de la agenda de desarrollo que ejercitara el papel aglutinador asignado previamente a los ODM. En octubre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

El contexto en que se realizó el proceso de elaboración de los ODS y el espíritu de la Agenda 2030 fueron completamente distintos de los que llevaron, en 2000, a la aprobación de los ODM. Sobre dichas diferencias trataremos en el capítulo 2, para hacer un paralelismo con la evolución del contexto de las negociaciones sobre el cambio climático.

En la Agenda 2030 culmina la integración del cambio climático en la agenda de desarrollo, que ya había obtenido un impulso en la declaración de Busan, ya que el ODS “13 - Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” se dirige de forma específica a la mitigación y adaptación al cambio climático. Las metas del ODS 13 son:

“Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países

- Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales*
- Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional en relación con la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana*

- *Poner en práctica el compromiso contraído por los países desarrollados que son parte en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático con el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales para el año 2020, procedentes de todas las fuentes, a fin de atender a las necesidades de los países en desarrollo, en el contexto de una labor significativa de mitigación y de una aplicación transparente, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible*
- *Promover mecanismos para aumentar la capacidad de planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, centrándose en particular en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas*

**"Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático".*

Analizando las metas del ODS 13, queda clara la voluntad de la comunidad internacional de consolidar el cambio climático como tema transversal (*mainstreaming*) en el desarrollo, ya que las primeras tres metas hacen referencia a ello. El ODS 13 prevé la integración tanto de la adaptación como de la mitigación del cambio climático y hace referencia específica, también en la última meta, a la importancia de la planificación a distintos niveles.

La Agenda 2030 da un paso más y hace referencia directa a la agenda internacional sobre el cambio climático, en dos sentidos. En primer lugar, el ODS 13 tiene una nota a pie de página donde reconoce expresamente que "la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático", con evidente voluntad de evitar el solapamiento y de coordinar las agendas internacionales. Al mismo tiempo, en las metas 4 y 5, se apunta a dos ámbitos específicos de complementariedad entre la Agenda 2030 y las políticas internacionales contra el cambio climático: en primer lugar, se pretende contribuir a la implementación de la ayuda de los países desarrollados para la mitigación y adaptación de los países en desarrollo, de acuerdo a los compromisos contraídos en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; en segundo lugar, se pretende apoyar a los países menos adelantados para que puedan acceder a los beneficios de los mecanismos de mitigación y adaptación al cambio climático en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El ODS 13 identifica claramente los ámbitos de coincidencia y los sectores en los cuales la comunidad del desarrollo puede favorecer la implementación de las políticas internacionales climáticas.

En resumen, tanto la agenda de la eficacia de la ayuda como la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, reconocen la necesidad de acercar la comunidad del cambio climático y la comunidad del desarrollo, coordinando agendas, evitando solapamientos y creando sinergias entre ámbitos distintos pero

con mucho en común, ya que el cambio climático afecta gravemente al desarrollo, en particular de los países más vulnerables.

3. El desarrollo en las políticas de lucha contra el cambio climático

El cambio climático se caracteriza por una paradoja: gran parte de las emisiones de gases de efecto invernadero, que causan el calentamiento global, proceden de los países más industrializados. Asimismo, son los países industrializados, donde se ha consolidado antes el uso intensivo de combustibles fósiles, los que históricamente han emitido más gases de efecto invernadero, contribuyendo más al calentamiento global y al cambio climático derivado de ello. Sin embargo, las peores consecuencias del cambio climático se experimentan en los países más pobres, principalmente por dos motivos: por un lado, muchas amenazas asociadas con el cambio climático se verifican en los países en desarrollo, por ejemplo los huracanes en Centroamérica y el Caribe o las sequías en África Subsahariana (IPCC, 2007; IPCC, 2013). Por otro lado, la mayor vulnerabilidad de estos países hace que los fenómenos relacionados con el cambio climático tengan efectos más graves (PNUD, 2007).

Los mecanismos internacionales de lucha contra el cambio climático tienen en consideración esta paradoja. En particular, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático establece entre sus principios el de “Responsabilidades comunes pero diferenciadas”, por el cual todos los países tienen responsabilidad en la emisión de gases de efecto invernadero pero son los países más ricos los que deben asumir mayor peso en la mitigación del cambio climático, es decir, en la reducción de las emisiones, visto que emiten y han emitido más que el resto.

“1. 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.” (Naciones Unidas, 1992: 5).

La CMNUCC establece en su artículo 3 otro principio que hace referencia a la situación específica de los países en desarrollo:

“2. Deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, y las de aquellas Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, que tendrían que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la Convención.” (Naciones Unidas, 1992: 5).

Este principio implica para los países desarrollados la responsabilidad específica de apoyar a los países en desarrollo para que puedan reducir o limitar sus emisiones sin que eso suponga una carga “anormal o desproporcionada”

para sus perspectivas de desarrollo, así como, para que puedan adaptarse a los efectos del cambio climático. Es clara por lo tanto la preocupación de la CMNUCC respecto a los efectos en los países en desarrollo del cambio climático, así como, de las propias políticas climáticas.

La principal herramienta para la implementación de la CMNUCC fue el Protocolo de Kyoto. Éste aplicó los principios citados, destacando dos aspectos en que quedan claramente reflejadas “las responsabilidades comunes pero diferenciadas” y el apoyo de los países ricos a los países en desarrollo para la mitigación y adaptación al cambio climático.

En primer lugar, el Protocolo de Kyoto fijó por primera vez objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de carácter obligatorio y vinculante, diferenciando claramente entre países desarrollados y en desarrollo. De hecho, el protocolo asignó objetivos de reducción vinculantes sólo a los países desarrollados mientras que los países en desarrollo quedaban sujetos a las previsiones genéricas de reducción de las emisiones de la CMNUCC, sin objetivos obligatorios.

En segundo lugar, el Protocolo de Kyoto creó mecanismos llamados “de flexibilidad”, basados en el mercado, de acuerdo a los cuales los países sujetos a la reducción obligatoria de sus emisiones pueden adquirir “créditos de carbono” generados por proyectos de reducción de las emisiones implementados en otros países. De esta manera, les sería más fácil y económico lograr los objetivos de reducción de las emisiones contraídos. Uno de estos mecanismos es el “Mecanismo de desarrollo limpio” (MDL) y prevé la posibilidad para los países desarrollados de cumplir con sus metas de reducción de gases de efecto invernadero invirtiendo en proyectos de reducción de emisiones en países en vías de desarrollo. El objetivo del MDL es doble: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y, al mismo tiempo, promover el desarrollo en los países menos industrializados, apoyando así a dichos países en la senda del desarrollo con bajas emisiones. El MDL ha sido objeto de críticas sobre su eficacia y por los principios de mercado en los que se basa, así como por prácticas contrarias a los derechos humanos y al desarrollo sostenible ocurridas en su implementación. Para una revisión exhaustiva de dichas críticas remitimos a Filippi, 2014. Sin perjuicio de dichas críticas, la inclusión del MDL en el Protocolo de Kyoto responde expresamente a la aplicación de los principios 1 y 2 establecidos por el artículo 3 de la CMNUCC, en particular, al de la responsabilidad específica de los países desarrollados en el fomento de la mitigación sin afectar al desarrollo de los países más pobres.

Desde la finalización del período de reducción de las emisiones marcado por el Protocolo de Kyoto (2012), la comunidad internacional no contaba con un mecanismo vinculante para limitar las emisiones de acuerdo a los umbrales indicados por la comunidad científica para evitar daños catastróficos, es decir, limitar el aumento de la temperatura media terrestre respecto a los niveles preindustriales a +2 grados centígrados. Los desencuentros de la co-

munidad internacional impidieron la firma y ratificación de un nuevo acuerdo con objetivos vinculantes de reducción de las emisiones, hasta 2015. En París, en la Cumbre del clima o COP21 que tuvo lugar entre noviembre y diciembre 2015, se logró un acuerdo que entrará en vigor en 2020, dejando por lo tanto un importante y grave vacío entre 2012 y 2020, período en el cual no existen compromisos vinculantes de reducción de las emisiones, problema que no abordaremos en este artículo.

El acuerdo de París contiene aspectos estrechamente relacionados con el desarrollo, que confirman el proceso de convergencia entre las agendas climáticas y de desarrollo. En un ejercicio de síntesis que implica la inevitable pérdida de exhaustividad al tratar temas tan complejos y articulados, abordamos a continuación los que a nuestro parecer son aspectos clave si analizamos el acuerdo sobre el clima de París con la "lente del desarrollo", es decir: (1) la diferenciación ("*differentiation*", en la jerga de la comunidad del cambio climático), (2) los mecanismos de mitigación basados en el mercado, en particular, el MDL y el REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in developing countries), (3) la adaptación y el mecanismo internacional de daños y pérdidas ("*Loss and Damage*" en la jerga de la comunidad del cambio climático).

(1) La "diferenciación" hace referencia al proceso de negociación para diferenciar las obligaciones de reducción de las emisiones contraídas en el marco del acuerdo de París, por parte de países desarrollados y en desarrollo. Como era de esperar (Lavanya, 2015), uno de los grandes escollos de las negociaciones fueron los criterios de diferenciación, ya que las cumbres previas habían marcado expectativas claras. Se esperaba en particular, que el acuerdo de París obligara, por primera vez, a todas las partes, y no solamente a los países desarrollados, como en el Protocolo de Kyoto.

Es relevante destacar los paralelismos entre las negociaciones sobre el clima y las negociaciones para la agenda 2030 de desarrollo.

Entre las novedades de la agenda 2030 de desarrollo destaca que los ODS son objetivos comunes tanto a países en desarrollo como a desarrollados. En las negociaciones ha destacado la horizontalidad entre países en desarrollo y desarrollados así como la creciente complejidad y diversidad dentro de los que antes eran bloques más homogéneos (países en desarrollo y desarrollados), debido a que países emergentes se están consolidando como nuevos donantes y por la tendencia a una creciente convergencia entre países desarrollados y en desarrollo, paralelamente a un aumento de la desigualdad interna de los países. En el bloque de los países en desarrollo, hay algunos de ellos que emergen con fuerza como nuevas potencias mundiales (India, China, etc.). Nuevos conceptos, especialmente relacionados con la financiación del desarrollo, se están afirmando para adecuarse a la nueva realidad, por ejemplo el "*Total Official Support for Sustainable Development*" propuesto por la OECD para complementar el concepto de "Ayuda Oficial al Desarrollo", producto de una relación vertical Norte-Sur cada vez más difuminada y desactualizada que

tiende a una mayor horizontalidad, corresponsabilidad y colaboración en condiciones de paridad.

Paralelamente, el contexto de las negociaciones climático ha tenido una evolución parecida.

En 1990 los países en desarrollo contribuían en una tercera parte al total de las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, a fecha de hoy suponen un 55% y si continúan con el ritmo de crecimiento actual, en el año 2030 supondrán alrededor del 70%. Por lo tanto, la diferencia entre países desarrollados y en vías de desarrollo que se establecía en el Protocolo de Kyoto parece no ser justa en algunos casos. (Hidalgo, 2015: 5).

Es por esto que el acuerdo París ha establecido objetivos de reducción de las emisiones para todos los países, inclusive los países en desarrollo, basados en las “contribuciones previstas determinadas a nivel nacional”, es decir, los compromisos de reducción de las emisiones propuestos por casi todos los países y no impuestos por el acuerdo. Casi todos los países han presentado sus “contribuciones previstas determinadas a nivel nacional”, es decir, también los países en desarrollo, si bien dichos compromisos son más ambiciosos para los países desarrollados que para los países en desarrollo. El acuerdo de París además prevé revisiones de dichos compromisos. Estas revisiones (la primera será en 2018 para poder actualizar los compromisos en 2020) son muy importantes ya que el acuerdo reconoce expresamente (NNUU, 2015) que las contribuciones determinadas a nivel nacional que los países han presentado no son suficientes para limitar el aumento de la temperatura a +2° centígrados respecto a la temperatura preindustrial. Por ello, el acuerdo de París prevé revisiones periódicas para aumentar los compromisos de reducción de las emisiones con el objetivo de lograr el objetivo de:

Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y de seguir esforzándose por limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C. (NNUU, 2015: 2).

Dichas revisiones periódicas tienen un peso diferente para países en desarrollo y desarrollados, de acuerdo al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que el acuerdo cita expresamente varias veces. La diferenciación de las responsabilidades queda bastante clara con respecto a la revisión de los compromisos de reducción de las emisiones prevista por el artículo 4 del acuerdo:

Las Partes que son países desarrollados deberán seguir encabezando los esfuerzos y adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía. Las Partes que son países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se las alienta a que, con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales (NNUU, 2015: 25).

(2) Los mecanismos de mitigación basados en el mercado, en particular el MDL y el REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degra-

dition in developing countries). Tal y como describimos resumidamente en el capítulo 1, el Protocolo de Kyoto creó el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), financiado a través del mercado de carbono, y basado en proyectos de mitigación del cambio climático y promoción del desarrollo en países en desarrollo. En los últimos años, una nueva iniciativa promovida por agencias de Naciones Unidas y apoyada por muchos países en desarrollo que cuentan con grandes bosques en sus territorios, ha tomado impulso y ha entrado en las negociaciones internacionales sobre el clima. Se trata del REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation), un mecanismo que funciona de forma parecida al MDL pero dirigido específicamente a reducir las emisiones de CO2 procedentes de la deforestación y de la degradación de los bosques y, al mismo tiempo, a promover el desarrollo de las comunidades que viven en ellos. En base al REDD+, los países desarrollados pueden financiar a través el mercado de carbono proyectos de reducción de la deforestación y de la degradación de los bosques, en países en desarrollo.

El acuerdo de París hace una referencia clara al REDD+ en el artículo 5 como uno de los mecanismos de mitigación del cambio climático. El acuerdo hace también una referencia a los otros beneficios de la reducción de las emisiones de la deforestación y degradación de los bosques, remitiendo por ejemplo a los otros beneficios ambientales así como al impacto positivo que el REDD+ debería aportar a las poblaciones locales. Sin embargo, la fórmula usada por el acuerdo de París para referirse a los beneficios del REDD+ en el desarrollo sostenible local es muy general (*“reafirmando al mismo tiempo la importancia de incentivar, cuando proceda, los beneficios no relacionados con el carbono”*, NNUU, 2015, 27) y no parece destacar adecuadamente la importancia de dichos beneficios ni reconocer las críticas que han afectado el mecanismo REDD+ sobre estos aspectos. El MDL también ha sido incluido en el acuerdo de París aunque con un nombre y un enfoque novedoso. El acuerdo de París se refiere al CDM en el artículo 6 con el término *“Mecanismo para contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo sostenible”*, evidentemente alineando este mecanismo, que aporta al desarrollo de los países pobres, a la agenda 2030 de desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, el cambio de nombre pretende probablemente hacer *“pasar página”* respecto a los errores y problemas en la implementación de los proyectos del antiguo Mecanismo de Desarrollo Limpio, errores a los cuales parece hacer implícitamente referencia este párrafo del artículo 6, ya que destaca la importancia de velar por la integridad ambiental, la transparencia y la sostenibilidad de las iniciativas:

Quando participen voluntariamente en enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes deberán promover el desarrollo sostenible y garantizar la integridad ambiental y la transparencia, también en la gobernanza, y aplicar una contabilidad robusta que asegure, entre otras cosas, la ausencia de doble cómputo, de conformidad con las orienta-

ciones que haya impartido la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París (NNUU, 2015: 27).

En este sentido, el acuerdo pone claramente de manifiesto la zona de coincidencia entre comunidad del desarrollo y comunidad del cambio climático en estos mecanismos. El “nuevo MDL” además tiene un enfoque más amplio e integral, al incluir la adaptación; asimismo, no se basa exclusivamente en el mercado, por las críticas y las posiciones de un grupo de países en desarrollo en contra de dichos mecanismos, y deja abierto el mecanismo a otras fuentes de financiación.

(3) La adaptación y el mecanismo internacional de daños y pérdidas. El último aspecto clave que trasciende al analizar el acuerdo sobre el clima de París con la “lente del desarrollo”, tiene que ver con la adaptación y el mecanismo internacional de daños y pérdidas. La lucha contra el cambio climático se ha declinado tradicionalmente en dos vertientes, la mitigación al cambio climático (la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero) y la adaptación al cambio climático (la preparación a los efectos del cambio climático), ésta última especialmente relevante para los países en desarrollo dado que son los más vulnerables a las consecuencias del cambio climático. La financiación por parte de los países desarrollados de la adaptación al cambio climático ha sido tradicionalmente una reivindicación de los países en desarrollo. El artículo 6 recoge la intención (no obligación) de los países desarrollados de apoyar con financiación la adaptación de los países en desarrollo, estableciendo un compromiso mínimo de 100.000 millones de USD anuales hasta 2025 (NNUU, 2015: 9), con mecanismos de revisión periódica del cumplimiento de dicho compromiso.

La novedad principal tiene que ver con el “Mecanismo de daños y pérdidas”. Los efectos del cambio climático en los países en desarrollo están teniendo una gravedad tal que los atrasos en el proceso de adaptación por la falta de recursos y capacidades puede provocar reveses catastróficos en la senda de desarrollo sostenible de los países más vulnerables. Es por ello que en los últimos años y, en particular, desde la cumbre del clima de Varsovia (COP19, 2013), la comunidad internacional ha negociado la adopción de un mecanismo para compensar (económicamente) a los países en desarrollo por los daños y pérdidas sufridos por eventos relacionados con el cambio climático. Ya que los responsables principales del cambio climático son los países desarrollados, los países en desarrollo solicitaban que dicho mecanismo fuera financiado por los países desarrollados, encontrando una férrea oposición por parte de éstos.

En el acuerdo de París, encontramos una referencia específica al mecanismo internacional de daños y pérdidas en el artículo 8. El hecho que este mecanismo cuente con un artículo específico destaca su importancia. Pese a ello, el artículo 9, que define la financiación del acuerdo, no hace referencia expresa a la financiación del mecanismo de daños y pérdidas por parte de los países desarrollados. Al contrario, lo excluye expresamente de las obligaciones de finan-

ciación previstas a favor de los países en desarrollo, que se refieren a mitigación y adaptación:

Las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención (NNUU, 2015: 31).

En cuanto a la financiación de las medidas previstas por el acuerdo de París, cabe finalmente destacar que el artículo 9 asigna a los países desarrollados la responsabilidad principal en cuanto a aportación de fondos pero hace referencia y alienta a contribuir a los países en desarrollo en condiciones para hacerlo (NNUU, 2015: 31). En este sentido, refleja el nuevo contexto internacional de diversificación de los países en desarrollo, ya descrito anteriormente y común al contexto de la agenda de desarrollo.

4. Conclusiones

La evolución de la agenda de desarrollo y de la agenda de clima apunta a una creciente convergencia entre las políticas internacionales de desarrollo y las políticas climáticas. El año 2015 ha sido clave para ello, ya que han tenido lugar eventos internacionales que han renovado profundamente las estrategias internacionales en ambos sectores. La aprobación de la agenda 2030 de desarrollo sostenible, de un lado, y la adopción del acuerdo de París, de otro, han puesto de manifiesto los ámbitos de coincidencia y los paralelismos de las políticas climáticas y de desarrollo.

Los resultados de estos procesos de negociación internacional apuntan a una mayor colaboración y sinergias entre las comunidades del desarrollo y del cambio climático. Pese a ello, la implementación de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y del acuerdo de París es un reto de gran envergadura y especialmente difícil será el acercamiento de dos comunidades, la del desarrollo y la del cambio climático, que tradicionalmente han trabajado de forma poco coordinada y con escasos ejemplos de colaboración.

El análisis de los ámbitos de coincidencias detectados en los capítulos anteriores apuntan a que la comunidad del desarrollo puede aportar su consolidado “*know how*” en la promoción del desarrollo sostenible a aquellos mecanismos de mitigación del cambio climático que cuentan con el doble objetivo de promover también el desarrollo de los países más pobres.

En este sentido, una mayor colaboración de los actores de la cooperación para el desarrollo es deseable en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del mecanismo REDD+, así como, del “Mecanismo para contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo sostenible”. Los actores de la cooperación para el desarrollo pueden contribuir a evitar los graves errores cometidos en el pasado en la implementación de los proyectos MDL y REDD+, favoreciendo la implicación y participación, informada y crítica, de las comunidades beneficiarias. La comunidad

del desarrollo, en particular, los actores locales y comunitarios, tiene una gran experiencia en ello. La colaboración de los actores de la cooperación para el desarrollo puede aportar también a la adecuada implantación del mecanismo de daños y pérdidas, contribuyendo a que se canalicen dichos fondos hacia acciones de reconstrucción, rehabilitación, preparación a desastres relacionados con el cambio climático así como a acciones de adaptación y vinculación a los procesos de desarrollo.

Por otro lado, los actores de la comunidad del cambio climático deberían tener un rol mayor en el escrutinio de los planes, programa y proyectos de desarrollo con la “lente del clima”, mejorando el diseño y la aplicación de las herramientas que propicien la transversalización del cambio climático en el desarrollo. Esto beneficiaría la eficacia, el impacto y la sostenibilidad del “*Total Official Support for Sustainable Development*”.

Siglas

- AOD: ayuda al desarrollo.
- CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- COP: Conference of Parties.
- GTZ: agencia de cooperación técnica alemana.
- IPCC: Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático.
- MDL: Mecanismo de desarrollo limpio.
- NORAD: Norwegian Agency for Development Cooperation.
- ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Bibliografía

- BUSAN, (2011): *IV High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> [22/01/2016].
- FILIPPI, F. (2014): *Cambio climático y desarrollo: una tarea global*, Valencia, Fundación MUSOL.
- HAHN, M., FRÖDE, A. (2010): *Climate Proofing for Development Adapting to Climate Change, Reducing Risk*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- HIDALGO-GARCÍA, M.D. M. (2015): *El cambio climático: una responsabilidad común pero diferenciada*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos,
- PACHAURI, R.K., REISINGER, A. (2007): *Cambio Climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, IPCC.
- STOCKER, T. F., QIN, D., PLATTNER, G.-K., TIGNOR, M., ALLEN, S. K., BOSCHUNG, J., NAUELS, A., XIA, Y., BEX, V., MIDGLEY, P.M. (2013): *Cambio Climático 2013: Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, IPCC.
- LAVANYA, R. (2015): *Differentiation in a 2015 climate agreement*, Arlington, Center for Climate and Energy Solutions.
- NACIONES UNIDAS (1992): *Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, New York, Naciones Unidas.

- NACIONES UNIDAS (2015): *Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Aprobación del Acuerdo de París. Paris, France, New York, Naciones Unidas.*
- NORAD (2009): *Practical Guide Assessment of Environmental and Social Sustainability and Climate Change Risk Management ('Climate Proofing'), Oslo, NORAD.*
- OECD (2005): *Bridge Over Troubled Waters: Linking Climate Change and Development, Paris, OECD Publishing.*
- OECD (2009): *Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation: Policy Guidance, Paris, OECD Publishing.*
- PNUD (2007): *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido, Nueva York, PNUD.*
- STEINEMANN, M., GUYER, M. (2011): *Clima y RRD Check Lineamientos de cómo integrar la Mitigación / Adaptación al Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Desastres en la Cooperación al Desarrollo, Ginebra, Swiss Agency for Development and Cooperation SDC.*