



European Climate Law Papers 2/2021

LA CONDICIONALIDAD MEDIOAMBIENTAL DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Eduardo Trillo de Martín-Pinillos

Departamento de Derecho
Internacional Público

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



UNED

Facultad
de Derecho

Universidad Nacional de Educación a Distancia
Departamento de Derecho Internacional Público

Documento 2/2021: La condicionalidad medioambiental de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en el contexto del cambio climático

Autor: Eduardo Trillo de Martín-Pinillos

Coordinadora de la Serie *European Climate Law Papers*: Teresa Marcos Martín

Diseño de Portada: Angela Gómez Perea

ISBN: 978-84-09-32352-4

La presente publicación es parte del módulo Jean Monnet “European Climate Law” (Ref. 620617-EPP-1-2020-1-ES) a cargo de Justo Corti Varela.

Esta publicación cuenta con el apoyo del programa Erasmus+ de la Unión Europea. El apoyo de la Comisión Europea para la producción de esta publicación no constituye una aprobación del contenido, el cual refleja únicamente las opiniones de los autores, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.

**LA CONDICIONALIDAD MEDIOAMBIENTAL DE LA POLÍTICA DE
COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL
CONTEXTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

**ENVIRONMENTAL CONDITIONALITY IN THE EUROPEAN UNION
DEVELOPMENT COOPERATION POLICY UNDER CLIMATE CHANGE
CONTEXT**

Eduardo Trillo de Martín-Pinillos

Universidad Nacional de Educación a Distancia
etrillo@der.uned.es

RESUMEN: La Unión Europea es desde hace años el mayor financiador de la cooperación al desarrollo a los países más desfavorecidos. El tema de la condicionalidad de esta ayuda se ha visto circunscrito al respeto a los derechos humanos, sin embargo, con el impulso desde la opinión pública internacional a un deber de protección internacional del medioambiente, y más recientemente, con la creciente preocupación por las consecuencias nefastas del cambio climático, ha surgido la necesidad de un compromiso global que ha quedado reflejado en la Agenda 2030 de NNUU y el Acuerdo de París de 2015 que la UE ha asumido plenamente. En ese contexto, el poder normativo de la UE tiene la capacidad de expandirse a través de su política de cooperación al desarrollo y condicionar así las políticas de los países beneficiarios hacia un compromiso efectivo medioambiental y con el cambio climático. No obstante, más que una condicionalidad explícita, debemos hablar de una condicionalidad implícita e indirecta al quedar toda la cooperación al desarrollo de la UE sujeta a los principios medioambientales y de cambio climático a través principalmente de la transversalización, un poderoso mecanismo. Por otra parte, no podemos olvidar el poderoso arma que constituye el poder comercial europeo a través de sus sistemas preferenciales establecidos para los países en desarrollo, probablemente un instrumento más eficaz y efectivo. Sin embargo, el reto pendiente en esta capacidad transformadora de la cooperación internacional de la UE en este campo es la gobernanza medioambiental, que se ve dificultada por la falta de una concertación internacional responsable y el cortoplacismo comercial de muchos actores internacionales.

PALABRAS CLAVE: Cambio climático; Unión Europea; política de cooperación al desarrollo; transversalidad; política comercial europea.

ABSTRACT: The European Union has for years been the largest funder of development cooperation to the most disadvantaged countries. The issue of the conditionality of this aid has been circumscribed to respect for human rights. However, with the impulse from international public opinion to a duty of

international protection of the environment, and more recently, with the growing concern about the consequences of natural disasters and climate change, a need has arisen for a global commitment reflected in the UN 2030 Agenda and the 2015 Paris Agreement that the EU has fully assumed. In this context, the regulatory power of the EU has the capacity to expand through its development cooperation policy and thus may condition the policies of the beneficiary countries towards an effective commitment to the environment and climate change. Nevertheless, more than an explicit conditionality, we must speak of an implicit and indirect conditionality since all EU development cooperation is subject to the environmental and climate change principles through mainstreaming, a powerful mechanism. On the other hand, we cannot forget the powerful weapon that constitutes the European commercial power through its preferential systems established for developing countries, which is probably a more efficient and effective instrument. However, the pending challenge in this transforming capacity of European cooperation in this field is environmental governance, which is hampered by the lack of responsible international consultation and the commercial short-termism of many international actors.

KEYWORDS: Climate change, European Union, development cooperation policy, transversality, European trade policy.

Los análisis sobre la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo se han convertido en un clásico de la doctrina académica desde principios de este siglo. Son tantos los esfuerzos de todo orden, no solo financieros y técnicos, también políticos y sociales, que el llamado primer mundo dedica a ayudar a las sociedades menos favorecidas para superar sus debilidades estructurales y coyunturales en aras a mejorar las condiciones de vida de sus miembros. Todo ello hace imprescindible una reflexión actualizada sobre el verdadero alcance de los mismos. Nuestro objetivo, no obstante, es centrarnos en uno de sus aspectos más novedosos, la ayuda que dedica la Unión Europea a la protección del medioambiente y, en particular, en la lucha contra el cambio climático. No obstante, para llegar a conclusiones en ese campo tan específico, nos aproximaremos a partir de unas consideraciones previas sobre los conceptos más amplios en los que se inscribe.

La cooperación internacional al desarrollo comienza como tal, es decir como una actividad primariamente altruista de los países más favorecidos hacia los menos, en 1945, con la aparición de la Carta de Naciones Unidas, cuyo capítulo IX trata precisamente el tema de la cooperación internacional social y económica entre sus miembros como uno de los objetivos de la nueva sociedad internacional que se pretende fundar tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, ese panorama

todavía marcado por la pervivencia de los imperios coloniales europeos pronto se ve superado por el inicio del proceso de descolonización en un escenario de confrontación ideológica y bipolarización de las relaciones internacionales, la Guerra Fría. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, mientras van apareciendo los nuevos Estados en Asia y África, tanto las super potencias Estados Unidos y la Unión Soviética, por intereses proselitistas, como las antiguas potencias coloniales europeas con el fin de mantener los lazos socioeconómicos con sus antiguos territorios dependientes, comienzan a transferir capitales financieros y técnicos con el fin de promover el crecimiento económico. En cualquier caso, se hace desde una visión economicista del subdesarrollo y con un enfoque jerárquico de la relación entre país donante y país beneficiario. Es entonces cuando aparece la primera reflexión crítica sobre dicha cooperación, la teoría de la dependencia: los países menos desarrollados tienen asignado un rol periférico como meros productores de materias primas con bajo valor agregado con el fin de alimentar el crecimiento y la producción industrial de alto valor agregado de los países ya desarrollados, que se mantienen con un rol central. Y este diseño desigual e injusto no permite cambios pues afectaría a la geopolítica mundial.

En 1972, se produce la llamada Declaración de Estocolmo, en el marco de las Naciones Unidas, que aborda por primera vez la necesidad de un desarrollo con base ecológica y será la base del Informe Brundtland de 1987 que introduce el concepto de desarrollo sostenible como aquel que “satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” En esa nueva visión del desarrollo, surge el planteamiento del filósofo hindú Amartya Sen sobre la pobreza como un fenómeno multidimensional que englobaría todas las capacidades que las personas tienen para hacer o ser, entendidas esas capacidades como las oportunidades para elegir y en las que la calidad del medioambiente sería un factor clave. Aparece así el concepto de desarrollo promovido por el PNUD y la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 que sitúan a la persona como el sujeto central y participante activo del desarrollo, la interdependencia entre derechos civiles/políticos y derechos socioeconómicos y culturales, entre los que se encuentran ya referencias al factor medioambiental, como el derecho al

desarrollo pleno de todas las personas. Consecuencia de esta nueva perspectiva, son los informes anuales del PNUD sobre Desarrollo Humano que ponen de manifiesto que lo decisivo es cómo gasta cada país su riqueza y no la riqueza en sí misma. Aunque todo ello resulta en un progreso conceptual positivo, el telón de fondo es el endeudamiento progresivo de los países en desarrollo en los ochenta, un lastre que se impone a estos países hasta nuestros días, que se unirá posteriormente a las limitaciones que imponen los planes de ajuste promovidos por los organismos financieros multilaterales para salvarlos. El año 2000, los Estados miembros de las NNUU se comprometen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para erradicar la pobreza extrema en el mundo para 2015. Los ocho ODM plantean una visión integral de la pobreza y su objetivo 7º consagra por primera vez garantizar la sostenibilidad medioambiental. Sin embargo, en paralelo, y principalmente desde el CAD de la OCDE, como foro principal de análisis y de medida de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), se constata el fracaso de la cooperación internacional al desarrollo en la mayor parte los países africanos, y en muchos de América Latina y de Asia, mientras que cierto número de países principalmente de Extremo Oriente como China, Corea del Sur, y otros, a través de acuerdos comerciales preferenciales con Estados Unidos y con la UE consiguen despegar desarrollando economías exportadoras de productos de valor añadido medio alejándose definitivamente del umbral de pobreza. Esta disyuntiva entre ayuda directa o apertura comercial también se arrastra hasta nuestros días y lo analizaremos al final. En cualquier caso, esta situación desembocó en la denominada “fatiga de los donantes”, produciéndose un cierto reajuste a la baja de los fondos destinados a la ayuda al desarrollo al mismo tiempo que las relaciones internacionales se adaptan a la multipolaridad que ha sustituido a la Guerra Fría. A partir de ese momento, surge la necesidad de impulsar una nueva agenda internacional sobre la eficacia de la ayuda con pasos importantes como la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y el Partenariado de Busan para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo (2011), que constituyen la llamada “Agenda de Eficacia de la Ayuda” (APA).

Estos nuevos compromisos internacionales comienzan a introducir parámetros de eficacia, coherencia y coordinación. Conceptualmente, los países

beneficiarios dejan de ser meros receptores para convertirse en socios, con un papel activo en su propio desarrollo a través de los principios de apropiación de los países beneficiarios y de alineación con su propias estrategias nacionales de desarrollo, así como de los principios de responsabilidad mutua y de gestión ligada a resultados, con lo que la cooperación se hace más técnica y menos política. En línea con esos nuevos principios, se articulan las recientes reformas de los sistemas de cooperación internacional desde los países industrializados, entre los que se incluye la propia UE y sus Estados miembros.

En ese reciente replanteamiento de la ayuda al desarrollo, también se incorpora el concepto de desarrollo sostenible al objetivo principal de la lucha contra la pobreza y la progresiva preocupación por las consecuencias del cambio climático. Ahora bien, existen otros nuevos factores a tener en cuenta: primero, por efecto de la globalización y de la aparición de nuevos polos de dinamismo económico, la incorporación de nuevos actores en el grupo de donantes, como China, Rusia, Brasil y otros, con sus propios intereses geoestratégicos, y que han de formar parte del consenso internacional sobre la eficacia de la AOD; segundo, la complejidad actual del mapa mundial de la pobreza, con países de renta media a los que se les debe restringir la ayuda mientras sus problemas de desigualdad continúan y se acrecientan, junto a la persistencia de los países en extrema pobreza y acuciados por conflictos internos; y, tercero, una crisis económica desde 2008 que no termina de superarse totalmente en medio de un cambio estructural tecnológico por la digitalización, que se agrava recientemente por los efectos de la pandemia del COVID19, que empujan a restricciones presupuestarias generales, incluyendo la partida destinada a la cooperación al desarrollo.

Sin olvidar que el primer programa europeo de acción medioambiental data de 1973, que exigía tener en cuenta las consecuencias medioambientales de todos los procesos de decisión y planeamientos técnicos de la UE y de los Estados miembros, la UE, como principal donante mundial de AOD, y para un buen número de países, su primer socio comercial, participó activamente en la configuración de la APA. El TUE de 2009 define como objetivo primario de la política de desarrollo de la UE “la reducción, y a largo plazo, la erradicación de la pobreza”. La política de desarrollo también tiene como objetivos los de la acción exterior de la UE, en particular, “promover el desarrollo social, económico

y medioambiental sostenible de los países en desarrollo, con el fin principal de erradicar la pobreza”. Por tanto, conseguir un desarrollo sostenible es un componente fundamental de la política de desarrollo de la UE.

No obstante, para un análisis real del impacto de la política de cooperación al desarrollo de la UE en su aspecto medioambiental, no podemos subestimar el llamado “poder normativo europeo” que pone de manifiesto el poder que la UE en transformar las relaciones internacionales a través de la externalización de sus normas internas. Según Manners, su defensor, existirían cinco normas fundamentales (paz, libertad, democracia, Estado de derecho y derechos humanos), que se diferenciaría radicalmente de la *realpolitik* de los Estados Unidos, únicamente guiados por su deseo de mantenerse en el poder. Aunque también hay quienes (Kaplan) ven solo una fachada para compensar su debilidad militar. En ese sentido, la diplomacia medioambiental de la UE y la extensión mundial de los estándares medioambientales y climáticos también puede ser vista como una forma de no perder peso en la economía mundial por pérdida de competitividad. Por otra parte, a menudo tampoco existe una coherencia plena con dichos principios sacrosantos como se observa en la relajada condicionalidad en materia de protección de los derechos humanos con determinados países (China, Rusia), o en la venta de armas. Además, la posición de liderazgo climático de la UE esconde muchas luchas internas y diferencias entre sus Estados miembros, por ejemplo, en los plazos para el uso de los combustibles sólidos, y seguramente esto también podría repercutir en el momento de imponer su visión en los aspectos medioambientales y climáticos a sus países por muy dependientes que sean de su apoyo financiero o de sus ventajas comerciales.

La política de desarrollo de la UE en la actualidad abarca todos los países en desarrollo y constituye uno de los pilares de las relaciones exteriores de la UE. Con el propósito de acelerar los progresos en el cumplimiento de los ODM, la UE inició un proceso de reformulación de sus políticas de desarrollo. Concretamente: el “Consenso Europeo sobre Desarrollo”, que incorpora los principios de la APA, y desde 2006, vincula ya explícitamente el medioambiente a la reducción de la pobreza, el principal objetivo de la política de desarrollo de la UE, e hizo del desarrollo sostenible de los recursos naturales una de las áreas en la que se debía concentrar las actividades de cooperación; el “Código de

Conducta”, que principalmente exige que cada agente concentre su cooperación en los ámbitos en los que más valor añadido puede aportar, en relación con lo que hacen los demás; y, en especial, el “Programa para el Cambio” de 2012, que establece que la UE debería concentrar su cooperación al desarrollo en apoyo de, por una parte, los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza, y por otra, el desarrollo sostenible e integrador, el cual incluye prevenir el cambio climático y la adaptación al mismo, especialmente una agricultura y energía sostenibles.

En ese ámbito de la cooperación al desarrollo de la UE, el medioambiente se enfoca de forma dual, como elemento transversal de todos programas de cooperación, y de forma específica para determinadas actividades. Así, pasó a estar englobado en los dos instrumentos financieros que forman la base de cooperación al desarrollo de la UE: el Fondo europeo de desarrollo (FED), para los países ACP, y el instrumento de cooperación al desarrollo (ICD), para los países de Latinoamérica, Asia, Asia central, de golfo y Sudáfrica. Esos fondos eran utilizados en procesos de programación teniendo en cuenta los documentos de estrategia país elaborados por las delegaciones de la UE en los que se incluía un perfil medioambiental del país. Sin embargo, actualmente no se usan sistemáticamente estas herramientas y los fondos son utilizados a partir principalmente de los planes nacionales de desarrollo de cada país de acuerdo con el principio de alineación del APA antes analizado.

2015 es el año del cambio radical pues se asume definitivamente que la cooperación al desarrollo y la lucha contra el cambio climático deben ir juntos pues se constata que el cambio climático hará más pobres a los países más pobres, aumentará las desigualdades y su vulnerabilidad poniendo en riesgo el desarrollo sostenible, y esto tendrá consecuencias en los flujos migratorios y en la posibilidad de erupción de conflictos internos e internacionales. Por otra parte, muchos de los ODS no podrán ser alcanzados sin un control del cambio climático, como aquellos relacionados con el hambre, el agua y la salud. Esto queda plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estableciendo 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), para dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los ODM, e incluyendo nuevas esferas como el cambio climático en los. En los ODS están integrados de forma visible las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la medioambiental. En concreto,

el medioambiente y el cambio climático están integrados dentro de los cinco pilares de este marco (personas, planeta, prosperidad, paz y partenariado), y es precisamente el foco del pilar “planeta”. Por otro lado, mientras que los ODM estaban dirigidos a los países en desarrollo, en particular los más pobres, los ODS se aplicarán a todo el mundo, los ricos y los pobres. También en 2015, se adopta el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (APCC), que representa el primer tratado vinculante universal sobre el clima de la historia, que contiene un ambicioso marco global para limitar el calentamiento global y adaptarse a los efectos adversos del cambio climático promoviendo la resiliencia climática y la reducción de las emisiones de efecto invernadero sin que ello amenace la producción de alimentos y hacer que los movimientos de capital sean coherentes con dicho objetivo.

Los planes nacionales de cada Estado para aplicar el APCC, los llamados NDC, de revisión periódica, necesitan financiamiento, y afectan tanto a los países de alto crecimiento en Asia como a los países más pobres en África/LA y Asia, que se caracterizan por el crecimiento de la demanda de energía, el imperativo de la seguridad alimentaria, el desafío de la resiliencia en relación con el agua y el crecimiento acelerado de la urbanización, aunque el más importante por su impacto climático es la transformación de los sistemas de producción de energía, sobre todo en áreas urbanas, lo que está muy relacionado con los grandes proyectos de infraestructuras promovidos por la comunidad internacional para el periodo 2015-2030 como la ruta de la seda o los recientes planes del G-7.

Sin embargo, la movilización coordinada de los fondos internacionales y locales, públicos y privados, para las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, requiere algo fundamental: una buena y efectiva gobernanza y una estructura institucional fuerte como la clave del éxito del APCC y de la Agenda 2030, así como un diálogo con las comunidades afectadas. Pues de ello depende que los gestores políticos puedan desarrollar y aplicar programas de acción destinados de forma integrada al desarrollo y a luchar contra el cambio climático. En definitiva, las soluciones técnicas no son suficientes. Mientras que la solución técnica puede ser lógica y simple, su implementación es a menudo más compleja.

Los importantes compromisos de 2015 son asumidos por la UE y llevan en 2017 a un nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo que amplía el compromiso de

integrar el medioambiente en la cooperación al desarrollo al incluir de forma explícita el cambio climático y alineando la política de desarrollo de la UE con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. El nuevo Consenso contiene dos elementos especialmente relevantes: Las interconexiones entre los diferentes elementos de la acción europea, tales como desarrollo con paz y seguridad, ayuda humanitaria, migración, energía, junto con el medioambiente y el cambio climático; y, en términos de implementación, que combina la ayuda tradicional al desarrollo con nuevos e innovativos recursos y formas de financiación del desarrollo relacionadas con el sector privado y la movilización de los recursos locales para el desarrollo, en línea con la Agenda de acción de Addis Abeba para la consecución de la Agenda 2030. Además, en el campo medioambiental, el nuevo Consenso en particular compromete a la UE y a los Estados miembros a promover: el acceso a agua potable y saneamiento y una gestión eficiente, sostenible e integrada del agua; la reducción de la contaminación atmosférica y por químicos; reforzar la resiliencia de la población ante desastres medioambientales; promover un consumo eficiente y sostenible, la transición a una economía circular; introducir la sostenibilidad medioambiental, los objetivos de cambio climático y el crecimiento verde en las estrategias locales y nacionales de desarrollo; la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad y ecosistemas; acabar con las talas ilegales, la degradación de los bosques y la tierra, la desertificación y la sequía; así como, apoyar una mejor gobernanza global. Todo ello se plasma en la agenda estratégica de la Comisión Europea para 2019-2024. En la actualidad, la UE es el mayor contribuyente mundial en la financiación de los países en desarrollo en cambio climático en relación con los compromisos climáticos del Acuerdo de París. Durante el periodo 2014-2020, la UE dedicó el 20% de su presupuesto en acciones contra el cambio climático. Por otra parte, es también el mayor contribuyente a los fondos y mecanismos multilaterales como el Fondo Verde del Clima, el instrumento financiero global del medioambiente y el Fondo de Adaptación. Con carácter general, de forma complementaria, e igualmente aplicable para acciones directas con el objetivo de lucha contra el cambio climático, la UE usa su apoyo financiero para estimular otras formas de financiación, incluidas las privadas, y para grandes financiamientos a través de instrumentos innovadores como la mezcla de fondos para países no ACP, y, desde 2017, un nuevo plan de

inversiones externas de la UE (EIP), que va dirigido a promover la inversión en la vecindad de la UE y para África, estructurado en tres pilares: inversión, asistencia técnica y entorno empresarial. Este plan apoyará proyectos relevantes para el cambio climático que puedan ser rentables y que se refieran al crecimiento, creación de empleo y desarrollo sostenible, así como las causas de la emigración irregular. Lo que muestra el interés de la UE en integrar el medioambiente y el cambio climático en la agenda de la acción exterior de la UE, con especial atención a las inversiones del sector privado y las mezclas de financiamientos de distinto origen.

Ya con carácter específico, dentro de los programas temáticos, existen los relativos al cambio climático. Del lado de la mitigación, es decir, aquellas acciones que están encaminadas a reducir y limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, el principal canal del apoyo de la UE al diálogo político y acciones específicas dirigidas al cambio climático en los países menos desarrollados y en los Estados insulares en desarrollo es la Alianza Global por el Cambio Climático Más, activo desde 2008, su predecesor fue el GCCA, que tiene como objetivos específicos son: transversalizar el cambio climático en las estrategias nacionales de desarrollo; incrementar la capacidad de resiliencia de estos países; y apoyar la formulación e implementación de estrategias de mitigación y adaptación.

El otro canal de la UE para contribuir a los objetivos del APCC es la contribución a las iniciativas internacionales, tales como el instrumento NAMA, que busca acelerar un desarrollo de bajo consumo en carbón para que la temperatura no se eleve más de 2 grados, a través de apoyo financiero a la transformación de sectores problemáticos de un país hacia una vía sostenible e irreversible de consumo bajo de carbón. Se realiza una competición abierta para seleccionar los NAMA más transformadores de todos los sectores y de todos los países en desarrollo con el fin de financiar los proyectos más innovadores para tratar problemas locales de reducción de las emisiones en sectores y países con gran potencial para reproducir sus efectos e influir en otros cambios sectoriales. Otras importantes iniciativas apoyadas por la UE incluyen el programa de apoyo de UNDP para iniciativas nacionales para objetivos climáticos (UNDP NDC), el partenariado para la adecuación del mercado (PMR), URBAN-LED, y otros.

Del lado de la adaptación, es decir, acciones que buscan reducir la vulnerabilidad ante los efectos derivados del cambio climático, debido al incremento tanto en la frecuencia como en la intensidad de desastres climatológicos en el mundo, la UE ha reconocido la necesidad de cambiar de la gestión reactiva de crisis a invertir en prevención, y preparación y acciones tempranas. Dentro de las acciones de adaptación, es importante señalar la existencia del llamado Marco Sendai sobre reducción del riesgo de desastre (DRR) de 2015 es complementario a la Agenda 2030 y al Acuerdo de París, que incluye como objetivo la reducción del riesgo de daños y pérdidas medioambientales.

Sin embargo, es desde la transversalización cómo se espera tener más impacto pues menos del 5% de los recursos financieros de la UE se emplean en programas específicos sobre medioambiente y cambio climático. Por tanto, es en el pilar de la acción europea a través de la transversalización de estos temas en todos los sectores e instrumentos de la cooperación comunitaria, su gran apuesta, es cómo se esperan obtener mejores resultados pues esta transversalización ha de ser una parte inherente de la gestión de los programas y no un elemento aislado. El esfuerzo de transversalización es apoyado por el Instrumento de transversalización medioambiental y de cambio climático.

Así mismo, es importante señalar el papel que juega dentro de la Comisión Europea la Dirección General para la cooperación internacional y el desarrollo (DEVCO), responsable de formular la política de cooperación de la UE en los diferentes sectores e instrumentos financieros para reducir la pobreza en el mundo, asegurar el desarrollo sostenible económico, social y medioambiental y promover la paz, seguridad, democracia, buena gobernanza y derechos humanos. En el tema que nos ocupa, tiene un papel destacado en apoyar la implementación de la Agenda 2030 de las NNUU y los ODS en los países en desarrollo, y coordina acciones para implementar el Consenso de 2017. Por tanto, por una parte, tiene labores de definición política, y por otra, de implementación y gestión financiera.

En 2015, se creó el “Instrumento de Transversalización” para alcanzar el compromiso de gastar el 20% del presupuesto de la UE en programas con alguna relevancia de cambio climático. Este instrumento fue creado para apoyar los esfuerzos de transversalización en la sede de la CE, en especial de DEVCO, y en las delegaciones de la UE. Tiene, por tanto, en general el mismo objetivo

que el instrumento transitorio previo, pero su mandato ha sido ampliado, en especial, en lo referente a aumentar la concienciación dentro de la UE de la necesidad de la transversalización medioambiental y reforzar sus capacidades técnicas en este campo. Este instrumento está gestionado por DEVCO que hace el seguimiento del apoyo financiero que se da a los países en desarrollo en relación con el medioambiente, mitigación y adaptación al cambio climático, biodiversidad y la lucha contra la desertificación sobre la base de los marcadores de Río de la OCDE-CAD. No obstante, las delegaciones de la UE también tienen un papel clave en la negociación y la gestión.

Para calibrar la relevancia de la transversalidad, se usan, dentro del sistema de marcadores CAD elaborado para facilitar la supervisión y la coordinación de las actividades de los países donantes en apoyo a los ODM, los marcadores del Río, que se componen de cuatro marcadores específicos:

- Marcador de Biodiversidad.
- Marcador de Mitigación al Cambio Climático.
- Marcador de Desertificación.
- Marcador de Adaptación al Cambio climático.

El apoyo técnico que da este instrumento busca asegurar que las cuestiones medioambientales y de cambio climático estén transversalizadas de la manera adecuada en todos los programas de cooperación de la UE a través del conjunto del ciclo de programa. Este apoyo técnico está abierto a los servicios de la CE y de los países socios, y hace que todas las operaciones con relevancia para ECCB (Medioambiente, Cambio climático y biodiversidad) son revisadas por medio de un proceso de control de calidad sobre su adecuada integración.

Según las propias fuentes de la Comisión Europea, con este Instrumento se ha conseguido:

1-Revisión de los programas indicativos multianuales de países individuales y de regiones financiados por el DCI, EDF y ENI con el fin de identificar sectores prioritarios para la transversalización del medioambiente y el cambio climático.

2-Transversalización dentro del ciclo de operaciones de los programas, tanto en la preparación de los ToRs por el SEAs, la redacción y revisión de documentos de acción, informes de misión, etc.

3-Monitoreo y evaluación de los esfuerzos internos de DEVCO, y estricta aplicación de los marcadores de Río para informar a la OCDE/CAD.

En resumen, el Instrumento desarrolló las herramientas que permitieron el escaneo sistemático de las operaciones relevantes para la transversalización, con el fin de tener una estimación del potencial de acuerdo con los marcadores de Río a lo largo del portfolio de DEVCO, y para hacer un seguimiento efectivo de las puntuaciones de los marcadores de Río y de las correspondientes cantidades de financiación en las distintas áreas cubiertas por Río. Y todo ello para poder aplicar las debidas medidas correctivas.

Sin embargo, el medioambiente y el cambio climático compiten con otros temas horizontales que pueden ser vistos como más prioritarios, como la migración, la seguridad, la creación de empleo y el género. En un contexto de restricciones, sobre todo en recursos humanos, y ante nuevos problemas y complejidades, esa ha sido la principal limitación a la profundización y ampliación de los esfuerzos de transversalización.

Las lecciones aprendidas hasta el momento desde DEVCO en materia de transversalización de la lucha contra el cambio climático dentro de la política de cooperación al desarrollo de la UE son las siguientes:

1. Transversalizar el medioambiente y el cambio climático es a menudo visto como compitiendo con otras prioridades y temas transversales. También es percibido como una carga adicional que puede distraernos de necesidades más apremiantes, en especial en países frágiles y en África. En ese contexto, más que enviar mensajes llenos de fatalidad, merece más la pena resaltar que el ECCB afecta a la viabilidad y a la sostenibilidad de los sectores de desarrollo como la agricultura y la energía, al mismo tiempo que puede crear oportunidades de creación de empleo y de crecimiento. Para ello, es preciso involucrar a los actores nacionales clave.
2. Cuánto antes mejor. Transversalizar es más efectivo si comienza al principio del proceso de toma de decisiones y el ciclo de operaciones, desde la propia definición, el establecimiento de las prioridades, la programación y la identificación.
3. En la revisión de la documentación, todavía se puede mejorar mucho el diseño de los programas y proyectos sobre todo al evaluar los riesgos de

tipo climático que muchas veces quedan reducidos a los desastres naturales olvidando otros relacionados con emisiones de combustibles fósiles y el desarrollo de una economía verde.

4. Entre los sectores que han sido considerados prioritarios para la transversalización, en algunos como la agricultura, el desarrollo rural, la energía, y el agua y el saneamiento han dado lugar a importantes contribuciones. Sin embargo, otros como el desarrollo del sector privado, el transporte y la infraestructura continúan faltos de análisis rigurosos sobre sus implicaciones medioambientales y de cambio climático, en relación con riesgos y oportunidades.
5. Al mismo tiempo, hay otros sectores, menos conectados aparentemente con ECCB, que siguen sin constituir prioridades para la transversalización como la salud, educación y la gobernanza, y que deberían ser también prioritarios para la transversalización.
6. Por el momento, no hay visos de que el enfoque triangular al combinar: uno, la comunicación y la concienciación, así como las actividades para desarrollar capacidades técnicas dentro del personal de la UE y de los países socios; dos, la revisión sistemática de los documentos de acción de los programas y de proyectos; y tres, y el apoyo a los servicios según sus necesidades concretas, vaya a cambiar, pues se considera que constituye un paquete de transversalización efectivo.

Entre las novedades más recientes, el programa de acción exterior de la UE para 2021 prevé establecer una nueva era de relaciones con los países ACP porque se ha acordado un nuevo tratado de asociación que sustituya al de Cotonou de 2000. El nuevo acuerdo es más político e incluye la cooperación en los SDG y la lucha contra el cambio climático. Por otra parte, continuará el apoyo a los países en desarrollo en la revisión e implementación de sus NDCs, la inclusión de los temas de cooperación al desarrollo en la agenda de la próxima reunión de seguimiento del APCC de noviembre de 2021; y la integración del mayor número de acciones relacionadas con el cambio climático en las llamadas iniciativas del equipo Europa (IEEs).

Pero, lo más destacable es que el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 ha creado un nuevo instrumento denominado Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés). Este nuevo

instrumento representa un cambio radical en la configuración financiera de la UE, ya que combina la mayoría de los instrumentos existentes (FDE, Instrumento de vecindad, instrumento de cooperación al desarrollo y otros) para la acción exterior, lo que implica una mayor transparencia y control. En la práctica, esto significa fusionar áreas cruciales e intereses del trabajo de la UE, como el desarrollo, la cooperación internacional, las políticas de vecindad y los instrumentos de financiación mixta, la erradicación de la pobreza y la promoción de los ODS como objetivos clave de la NDICI. Además, el Parlamento Europeo también ha elevado el nivel de ambición en términos de porcentajes clave: el objetivo de la Ayuda Oficial al Desarrollo se ha incrementado del 92% al 95, también ha aumentado del 25% al 45% los fondos del NDICI centrados en los objetivos climáticos. Finalmente, el Parlamento ha hecho referencia explícita a adherir el marco general de NDICI al APCC. La puesta en marcha del NDICI constituye el mayor reto actual en la política de cooperación al desarrollo de la UE.

Así mismo, es preciso señalar las IEES, consecuencia del compromiso del Nuevo Consenso sobre Desarrollo de 2017 por parte de los Estados miembros para coordinarse mejor con el fin de combatir más eficazmente los desafíos globales, en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), para el desarrollo de actividades conjuntas a nivel de país y por regiones, aunque por el momento, no existe una distribución equitativa por países. Además de las acciones para la lucha contra la pandemia COVID, hay una prioridad en acciones medioambientales y contra el cambio climático, en especial, la mayoría son acciones para la transición a una economía verde. En estas acciones, predomina la participación de Francia y de Alemania, y en menor medida de España, Holanda, Bélgica y Suecia. Mientras se pone en marcha el NDICI, las IEES constituyen actualmente la principal forma de intervención financiera de la UE. Por último, no podemos olvidar que otra forma que tiene la UE de luchar contra el cambio climático y conseguir que el resto de los países asuman compromisos en éste área es mediante el uso de los acuerdos comerciales. La única excepción que admite los acuerdos de la OMT, que imponen la cláusula de la nación más favorecida, aparte de las comunidades económicas regionales como la propia UE, son los sistemas de preferencias generalizadas (SPG) que los países

industrializados pueden otorgar a los países más pobres. La liberalización comercial produce efectos de escala, incrementos de la producción y el consumo debido a la bajada de precios, y ello conlleva un aumento de la contaminación y mayores daños al medioambiente. Los países más ricos pueden preferir cambiar la composición hacia una producción menos contaminante por tener precios más elevados, y al mismo tiempo, los países más pobres pueden cambiar su estructura productiva a productos más contaminantes por tener precios más bajos y así ser más competitivos. No obstante, el comercio internacional puede tener un efecto positivo en el medioambiente por la extensión de las mejoras tecnológicas más eficientes y por tanto menos contaminantes. Por tanto, la relación entre liberalización comercial y medioambiente es ambigua. En cualquier caso, dentro de la OMT, la UE lucha por la ampliación de los estándares medioambientales, utilizando como referencias los estándares marcados por los acuerdos multilaterales medioambientales, dentro de las regulaciones OMT, de manera que las tarifas no solo dependan del producto sino de cómo se ha fabricado en todos los sentidos.

Ahora bien ¿Qué resulta más efectivo para la lucha contra el cambio climático por parte de la UE abogar por un marco multilateral no normativo como APCC o los acuerdos comerciales preferenciales (ACP)? La UE ha introducido la condicionalidad medioambiental en sus SPG, sistemas de preferencias generalizadas, para los países en desarrollo, de manera que obtengan mayores reducciones arancelarias aquellos que aceptan mayores compromisos con el medioambiente y la lucha contra el clima. En oposición, los SPG que ofrece los EEUU no tienen ninguna condicionalidad medioambiental. La UE ofrece tres posibilidades: el SPG estándar, el SPG + todo menos armas (EBA en inglés), y el SPG+. Pero, solo el SPG+ tiene condicionalidad medioambiental. Todos los países con menos de un cierto nivel de renta media tienen acceso al SPG estándar. El EBA se concede a todos los países menos desarrollados de acuerdo con el comité de NNUU de política de desarrollo y puede ser suspendido por violaciones graves sistemáticas a los derechos humanos y protección laboral (Camboya, 2019). El SPG+ a diferencia de los anteriores ofrece reducciones tarifarias generales, y no por producto, pero debe haber ratificado 27 tratados internacionales sobre derechos humanos, protección laboral y medioambiente (8), aparte de ser apto para el SPG estándar por renta. La UE tiene un comité

especial para el seguimiento del cumplimiento del SPG+. Recientes evaluaciones de SPG+, adoptado por 8 países, indican buenas perspectivas económicas. Sin embargo, la gran mayoría de los socios de la UE en los países en desarrollo optan por el SPG estándar lo que lleva a la explotación abusiva del medioambiente. La UE debería ser más persuasiva y conducir a mayor número de países al SPG+ por el bien del planeta pues se trata de un instrumento transformador más eficaz y efectivo frente a las resistencias de los BRIC y de los países de renta media en su carrera por tasas de crecimiento rápido. Además, éste debería ser uno de los puntos de la agenda trasatlántica de la nueva era Biden entre los EEUU y la UE para hacer un frente común. El GSP estándar debería tener una condicionalidad mínima medioambiental, o asumir el SPG+ como el único aceptable para la UE, a pesar de la oposición por parte de algunos países de gran peso como India y China. De la audacia de la UE en su política de condicionalidad medioambiental dependerá, sin embargo, el conseguir una transformación más rápida y profunda de la estructura socioeconómica mundial para combatir el cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

BODANSKY, D. "The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?" *American Journal of International Law*, núm. 110(2), pp. 288 – 319, <https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.110.2.0288>.

COMISIÓN EUROPEA, "Environment and climate change mainstreaming in EU development cooperation", breve nota para la visita OCDE/CAD, Bruselas, 2018. <https://www.oecd.org/dac/EC-Briefing-Note.pdf>.

COMISIÓN EUROPEA, "EU climate action and the European Green Deal". https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_en.

CUNEGO, A., RUIZ SANJUÁN, S. "Introducción al sistema de cooperación internacional al desarrollo. Paradigmas, autores y perspectivas", MUSOL, AECID, 2015. <https://www.musol.org/images/stories/archivos/2015/MemoriaSistemadecooperacinISBN.pdf>.

GÓMEZ-ECHEVERRI, L. "Climate and development: Enhancing impact through stronger linkages in the implementation of the Paris Agreement and the Sustainable Development Goals (SDGs)", *Philosophical Transactions of The Royal Society A Mathematical Physical and Engineering Sciences*, Mayo 2018. https://www.researchgate.net/publication/324163520_Climate_and_development

nt Enhancing impact through stronger linkages in the implementation of the Paris Agreement and the Sustainable Development Goals SDGs

HARDWICK, D. "Is the EU a Normative Power?", *E-International Relations*, 2011. <https://www.e-ir.info/2011/09/03/is-the-eu-a-normative-power/>.

KISMANA, Z.A., VENDEL, A. "Development policies in European Union", *Sciedirect.com, Procedia Economics and Finance*, núm. 32, 2015, pp. 878 – 883.

LEAL-ARCAS, R., SVELJEFF, S. "Environment-led Conditionality in the EU's and US's Generalized System of Preferences", en Delimatsis P. y Reins L. (eds.) *Encyclopedia on Trade and Environmental Law*, Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 335/2020, 2020. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3631327.

Serie European Climate Law Papers

Documento 1/2021: “Cuestiones en torno a la prohibición de reservas y la formulación de otras declaraciones unilaterales en el Acuerdo de París” *Nuria Pastor Palomar*

Documento 2/2021: “La condicionalidad medioambiental de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en el contexto del cambio climático” *Eduardo Trillo de Martín-Pinillos*

