

Integración del medio ambiente y el cambio climático en la cooperación internacional de la UE

Hacia un desarrollo sostenible



PRESENTACIÓN DE LAS DIRECTRICES

¿Por qué necesitamos estas directrices?

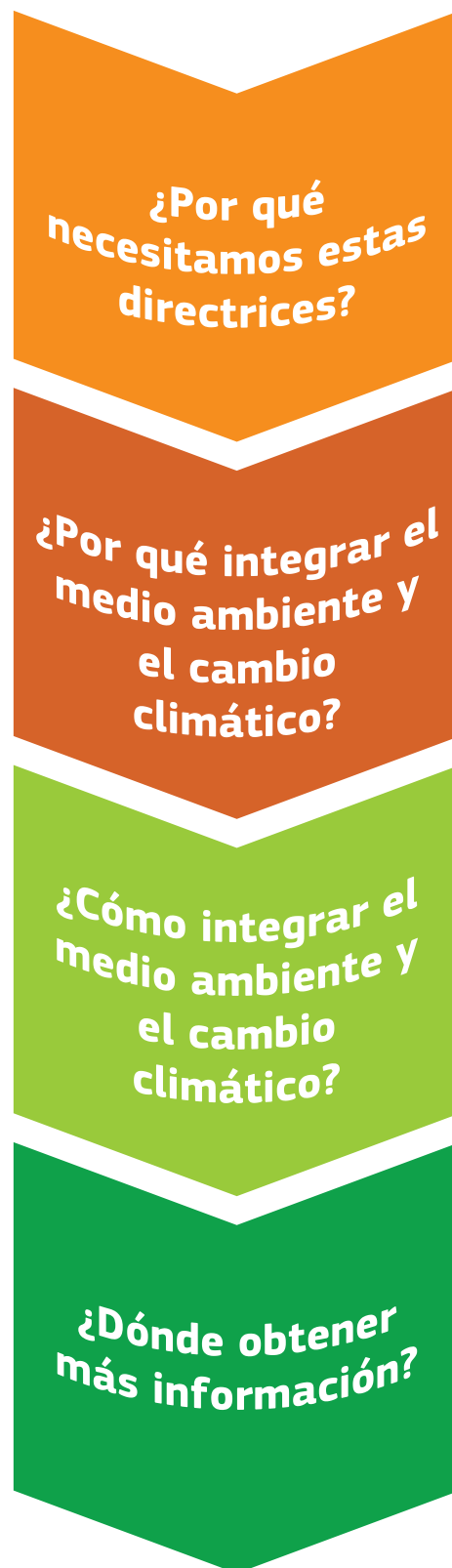
La Guía n.º 6, *Directrices para la integración del medio ambiente y el cambio climático en la cooperación internacional de la UE: Hacia un desarrollo sostenible*, proporciona al personal de la Comisión Europea (CE), a las Delegaciones y a las instituciones partnerias orientación y herramientas prácticas para integrar las consideraciones relativas al medio ambiente y al cambio climático («mainstreaming») en las diferentes fases del ciclo de programas y proyectos de la Unión Europea (UE), reforzando con ello la contribución de las políticas de cooperación internacional y desarrollo de la UE al desarrollo sostenible.

Este folleto ofrece un breve resumen de las directrices, y está organizado conforme se muestra en el gráfico situado a la derecha. Forma parte de un conjunto de herramientas —disponibles en [Capacity4Dev](#)— que incluye las directrices, una serie de anexos que proporcionan orientación detallada y modelos de términos de referencia, fichas sectoriales y notas informativas sobre el cambio climático.

En el contexto de la CE, el término «mainstreaming» se define como el proceso de integrar, de manera sistemática, un valor/idea/tema seleccionado en todos los ámbitos de la cooperación al desarrollo. La integración del medio ambiente y el cambio climático (tanto la adaptación como la mitigación) en la cooperación de la UE al desarrollo implica:

- **mejorar la colaboración** entre la UE y sus partnerias para integrar el medio ambiente y el cambio climático en todas las áreas de cooperación, con el fin de aumentar las oportunidades de desarrollo sostenible y mitigar los efectos potencialmente nocivos;
- **identificar los puntos de entrada para desencadenar e impulsar el cambio** —a nivel político, institucional y técnico, dando a conocer los beneficios de integrar el medio ambiente y el cambio climático y brindando apoyo para la transición a una economía verde con bajas emisiones de carbono;
- **respaldar las políticas, los planes y los procesos de implementación** mediante el fomento del liderazgo, la capacidad institucional y los esfuerzos de los países partnerias (gobiernos y sociedad civil) para integrar las consideraciones relativas al medio ambiente y al cambio climático en el desarrollo.

La integración requiere cambios, tanto en las ideas como en las prácticas.



¿Por qué integrar el medio ambiente y el cambio climático?

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático exigen una drástica aceleración de la integración del medio ambiente y el cambio climático en las políticas, planes y programas de desarrollo.

- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un compromiso asumido por los líderes mundiales con miras a equilibrar los objetivos económicos, sociales y ambientales. La Agenda sitúa la sostenibilidad ambiental en el centro del desarrollo.
- El Acuerdo de París sobre el Cambio Climático es el primer acuerdo universal, vinculante a escala mundial, sobre el clima. Refleja una aspiración y una visión firmes y comunes de luchar contra el cambio climático y de impulsar iniciativas e inversiones en pro de un desarrollo sostenible, resiliente y bajo en emisiones de carbono.

La integración del medio ambiente y el cambio climático es esencial para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mundiales. Los ODS integran y equilibran las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Los Objetivos 13, 14 y 15 se centran específicamente en el cambio climático y el medio ambiente, pero las consideraciones ambientales están presentes en los 17 objetivos; el cumplimiento de los ODS exigirá una integración ambiental y climática eficaz.

Los tratados y las políticas de la UE sustentan el compromiso de alto nivel que la Unión Europea tiene con la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático. Los **tratados** de la UE establecen la integración ambiental como una obligación jurídica, y el Tratado de Lisboa de 2007 dice que «las exigencias de la protección del medio

ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». Las **políticas** de la UE — incluidos el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005) y el Programa para el Cambio (2011) — promueven la integración del medio ambiente y el cambio climático por considerarla esencial para cumplir los objetivos políticos en materia de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible. Además, la UE es parte de y promueve activamente un gran número de **acuerdos ambientales multilaterales**, como los convenios de Río sobre cambio climático, diversidad biológica y desertificación.

La UE se ha comprometido a destinar el 20% de su presupuesto para 2014–2020 a medidas relacionadas con el cambio climático, así como a duplicar su gasto en la protección de la biodiversidad. La Comunicación de la Comisión Europea de 2011 que establece el presupuesto para Europa 2020 estipula que al menos un 20% de los fondos de la Unión Europea para 2014–2020 debe destinarse a medidas relacionadas con el cambio climático. La UE también respaldó el objetivo de Hyderabad de duplicar para 2015 todas las corrientes internacionales de recursos financieros relacionados con la biodiversidad destinadas a los países en desarrollo, utilizando como base de referencia el promedio acordado entre 2006 y 2010 y de, como mínimo, mantener ese nivel hasta el año 2020.

La integración ambiental está justificada económicamente. En los países de bajos ingresos, el capital natural (que incluye recursos naturales como los bosques, la vida silvestre, los humedales y el medio ambiente) representa, por término medio, un 30% de la riqueza total. Luchar contra la degradación ambiental y el cambio climático es bueno para la economía, bueno para los negocios y bueno para las personas.



¿Cómo integrar el medio ambiente y el cambio climático?

Se puede proceder a la integración del medio ambiente y el cambio climático en todo el ciclo programático, tanto bajo las modalidades de apoyo presupuestario como de apoyo a proyectos específicos. La integración ambiental debe formar parte de la gestión de programas y proyectos, desde la fase de programación hasta la de evaluación, y no contemplarse de forma aislada como un ejercicio separado con herramientas y técnicas específicas. La integración ambiental y climática debe ser objeto de seguimiento en todas las etapas para garantizar que se aplican y evalúan realmente todos los aspectos relevantes.

PROGRAMACIÓN



La integración ambiental en la fase de programación es especialmente crítica, ya que establece los parámetros para las fases siguientes del ciclo de operaciones. El análisis de la situación del país es el primer punto de entrada para integrar el medio ambiente y el cambio climático en la fase de programación. La atención temprana puede garantizar que, cuando proceda, se incluyan objetivos, actividades e indicadores apropiados sobre el medio ambiente y el cambio climático en los programas indicativos plurianuales.

La principal herramienta para la integración ambiental durante la fase de programación es el Perfil Ambiental País (PAP). El PAP (o una evaluación ambiental o del cambio climático equivalente en el país) proporciona la información necesaria para integrar los aspectos ambientales y relativos al cambio climático en el análisis y la estrategia de respuesta del país; también sirve de base para el diálogo político y para las siguientes fases del ciclo de programas y proyectos. El Anexo 2 de las directrices ofrece orientación detallada y términos de referencia para preparar un PAP. Cuando sea necesario, deberá prepararse un Perfil Ambiental Regional (PAR) que sustente la cooperación regional.

El diálogo político en la fase de programación, y durante todo el ciclo de programas y proyectos, constituye una oportunidad para la integración ambiental. También garantiza la consideración del medio ambiente y el cambio climático en la definición de los sectores focales y de las estrategias de apoyo sectorial, así como en las fases posteriores de identificación, formulación, implementación y evaluación.

Cuando el medio ambiente y el cambio climático se identifiquen como un sector focal, o cuando la UE considere la posibilidad de brindar apoyo a los esfuerzos de integración ambiental de un país partenaire, el enfoque desarrollado, con la ayuda de



la UE, por la Iniciativa Pobreza-Medio Ambiente (IPMA) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), puede ofrecer orientación de utilidad. Este enfoque, ilustrado en la [página 8](#), se describe en el manual práctico de la Iniciativa Pobreza-Medio Ambiente del PNUD y el PNUMA, que tiene por objeto fortalecer la integración ambiental en los procesos de planificación y elaboración de presupuestos (IPMA del PNUD-PNUMA, 2015; véase «¿Dónde obtener más información?» al final de este documento).

IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN



En la identificación y la formulación, es preciso que el medio ambiente y el cambio climático se tengan en consideración desde un primer momento. El análisis de problemas y el análisis de las partes interesadas ofrecen un importante punto de entrada para la integración ambiental. Hacer la integración ambiental específica para un sector garantiza que la relación entre el análisis de problemas y el medio ambiente y el cambio climático se base en realidades nacionales y regionales. En el análisis de las partes interesadas, la cooperación de la UE al desarrollo debe tener en cuenta las actuaciones de grupos de interés que pueden no respaldar la integración ambiental.

En esta fase del ciclo de programas y proyectos, es necesario hacer un cribado ambiental y climático para evaluar la sensibilidad ambiental y climática de las acciones

o los programas. Este cribado determinará si es necesario o no utilizar herramientas formales tales como una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) o una Evaluación del Riesgo Climático (ERC). Aunque el cribado demuestre que no es necesario realizar una evaluación formal, esto no significa que se puedan olvidar los aspectos relativos al medio ambiente y el cambio climático. Al contrario, el cribado puede ayudar a identificar necesidades y oportunidades para integrar las consideraciones ambientales y climáticas en el diseño de las medidas. El Anexo 3 de las directrices ofrece orientación detallada sobre el proceso de cribado. Los resultados del cribado deberán adjuntarse al Documento de Acción presentado al Grupo de Apoyo a la Calidad de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo.

Si el cribado concluye que es necesario realizar una evaluación formal, deberá procederse a ordenar los preparativos para ello.

■ **Una EAE evalúa las oportunidades ambientales y las implicaciones de las políticas, planes y programas.**

Una EAE evalúa las consecuencias ambientales de una política, plan o programa propuestos, y es un medio para estudiar efectos acumulativos. Las EAE se utilizan en relación con el apoyo presupuestario y con programas o proyectos sectoriales que ofrecen un apoyo a nivel estratégico. La EAE evalúa la medida en que una política, plan o programa concreto (i) ofrece una respuesta adecuada a los desafíos relacionados con el medio ambiente y el cambio climático; (ii) puede afectar negativamente al medio ambiente y a la resiliencia al clima; (iii) ofrece oportunidades para mejorar el estado del medio ambiente y contribuir a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de carbono. Idealmente, una EAE debe estar integrada en la preparación de la política, el plan o el programa desde su fase inicial; y sus recomendaciones deben tomarse en consideración en todo el proceso de preparación. También puede realizarse una EAE en una fase posterior, como base y orientación para la implementación de las políticas y el desarrollo de sus reglamentos de aplicación. El Anexo 5 de las directrices ofrece más información sobre las EAE e incluye términos de referencia.

■ **La EIA y la ERC se centran específicamente en los proyectos.** Ambas evalúan el impacto y los riesgos de un proyecto, así como las oportunidades relativas a la protección ambiental y la lucha contra el cambio climático. Es el promotor del proyecto quien realiza la EIA antes de proceder a la inversión correspondiente, y la presenta ante el organismo regulador competente como

parte del procedimiento de autorización del proyecto. Después, el organismo competente concederá permiso para proceder, rechazará el proyecto o exigirá que se adopten las medidas de mitigación recomendadas. La EIA debe también estudiar alternativas que puedan minimizar el impacto ambiental y optimizar los beneficios potenciales. Con base en la EIA, se redacta un Plan de Gestión Ambiental que regirá y servirá para monitorear las medidas de mitigación; de forma similar, con base en la ERC se redacta un Plan de Gestión del Riesgo Climático. Los Anexos 6 y 9 de las directrices ofrecen respectivamente más información, incluyendo modelos de términos de referencia, sobre las EIA y las ERC.

El Documento de Acción es un punto de entrada importante para la integración ambiental y climática en esta fase del ciclo; los principales pasos que implica son los siguientes:

- Tener en cuenta el medio ambiente y el cambio climático durante el análisis de problemas y el análisis de las partes interesadas.
- Llevar a cabo un cribado exhaustivo.
- Realizar una EAE, una EIA o una ERC según proceda.
- Integrar el medio ambiente y el cambio climático en el diálogo político con las autoridades nacionales y los partners.
- Elaborar los objetivos, las actividades y los indicadores apropiados y realizar la asignación presupuestaria necesaria para la integración del medio ambiente y el cambio climático.

Los marcadores de Río indican la contribución de una intervención a la protección del medio ambiente y a la lucha contra el cambio climático. Cada Documento de Acción se evalúa tomando como referencia los cuatro marcadores de Río y un marcador de asistencia al medio ambiente. La UE utiliza los marcadores de Río para hacer un seguimiento de las contribuciones financieras para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, la lucha contra la desertificación, la adaptación al cambio climático y la mitigación del cambio climático. Los marcadores deben seleccionarse de forma estricta y uniforme. Si un tema es considerado como un objetivo significativo (valor del marcador = 1) o como un objetivo principal (valor del marcador = 2), se considera como pertinente al tema, respectivamente, el 40% o el 100% del presupuesto de la intervención. El Anexo 8 de las directrices ofrece orientación detallada sobre el uso de los marcadores de Río.

El apoyo presupuestario es un medio eficaz para la integración ambiental y climática. El marco de evaluación del desempeño definido durante la fase de identificación y formulación ofrece una oportunidad para integrar el medio ambiente y el cambio climático mediante la incorporación de indicadores pertinentes y el seguimiento de los mismos a través del diálogo político y los sistemas de monitoreo. La capacidad de integración ambiental y climática de las instituciones partnerias puede reforzarse mediante medidas complementarias o asistencia técnica.

IMPLEMENTACIÓN

Durante la fase de implementación hay muchas oportunidades para mejorar el desempeño ambiental y climático de un programa o proyecto. Este desempeño debe ser objeto de monitoreo para garantizar que:

- el programa o proyecto no provoque un impacto ambiental inaceptable y no aumente la vulnerabilidad climática;
- los resultados del programa o proyecto (o su sostenibilidad) no se vean menoscabados por el cambio climático o por la degradación medioambiental;
- se adopten las medidas de mitigación apropiadas que sean necesarias;
- se aprovechen, cuando proceda, las oportunidades para potenciar los efectos positivos sobre el medio ambiente, aumentar la resiliencia al clima y contribuir al desarrollo sostenible y con bajas emisiones de carbono.

Durante la fase de implementación pueden adoptarse las siguientes medidas:

- **Contratos / acuerdos.** Incorporar un Plan de Gestión Ambiental, un Plan de Gestión del Riesgo Climático y otras medidas en los contratos o acuerdos.
- **Indicadores.** Asegurarse de que el sistema de evaluación y monitoreo de las intervenciones incluyen indicadores ambientales y relativos al cambio climático pertinentes.
- **Gobernanza y partes interesadas.** Asegurarse de que las partes interesadas relevantes y el órgano rector debaten regularmente los resultados alcanzados en

materia de medio ambiente y cambio climático.

- **Acciones complementarias.** Realizar acciones complementarias como la sensibilización y el desarrollo de capacidades para mejorar el desempeño ambiental y climático cuando ello sea necesario.
- **Supervisión orientada a los resultados.** Utilizar las misiones de supervisión orientada a los resultados y/o la revisión intermedia cuando se considere la posibilidad de efectuar cambios sustanciales en el modo en que se está llevando a cabo la integración del medio ambiente y el cambio climático.
- **Diálogo político.** Garantizar la continuidad del diálogo político.

Nunca es tarde para mejorar el desempeño ambiental y climático. Mediante la evaluación de las actividades previstas o en curso, pueden identificarse oportunidades para mejorar el desempeño ambiental y climático. Después, las actividades pueden reorientarse en consecuencia o pueden añadirse actividades complementarias. Estos cambios pueden conllevar ajustes a nivel de actividades o en el presupuesto asignado a las mismas, en el calendario de trabajo, en el marco lógico o en el marco de evaluación del desempeño. Optar por tecnologías respetuosas con el clima y el medio ambiente (por ejemplo, la energía solar frente a los combustibles fósiles o la agrosilvicultura frente al monocultivo) también puede influir de forma decisiva en el desempeño ambiental de la actividad y de las políticas que respalda.

EVALUACIÓN

En la fase de evaluación puede estudiarse el desempeño ambiental de los programas y proyectos y pueden extraerse lecciones para futuras operaciones.

La evaluación se realiza en dos momentos principales: en la mitad de período de una actividad y tras su completa ejecución (evaluación final). En ambos casos, la tarea prioritaria es asegurar que los criterios de evaluación y las preguntas seleccionadas reflejan las principales preocupaciones en materia de medio ambiente y cambio climático. Una vez que ha finalizado la evaluación, hay que centrarse en garantizar que los resultados de la misma sirvan de base para la continuación del programa o proyecto y de los futuros programas y proyectos, como parte de un proceso de aprendizaje continuo.

INTEGRACIÓN AMBIENTAL Y CLIMÁTICA Y NUEVOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

La integración ambiental y climática es también pertinente en relación con instrumentos financieros como la financiación combinada y los fondos fiduciarios de la UE. La integración del medio ambiente y el cambio climático debe estar presente en las actividades y programas de las instituciones financieras internacionales que realizan operaciones de financiación combinada y en los programas de los fondos fiduciarios de la UE. Las actividades de financiación combinada y los fondos fiduciarios ofrecen nuevas oportunidades para la integración ambiental a gran escala.

- La financiación combinada utiliza simultáneamente subvenciones comunitarias y préstamos o recursos propios de financiadores públicos y privados. Uno de los usos más comunes e importantes de estas subvenciones es brindar apoyo a la incorporación de estándares ambientales más estrictos y de objetivos más amplios de mitigación del cambio climático.
- Los fondos fiduciarios de la UE ofrecen la oportunidad de armonizar los enfoques de la integración ambiental y climática. Esto es especialmente así cuando los fondos

están destinados a contextos frágiles y situaciones de conflicto, cuya vulnerabilidad se debe en parte a los problemas ambientales y al cambio climático.

La UE puede apoyar la integración ambiental tanto en lo que respecta a la financiación combinada como a los fondos fiduciarios:

- haciendo uso, y cuando sea necesario, fortaleciendo, los sistemas nacionales de evaluación del medio ambiente y el clima;
- compartiendo las oportunidades identificadas para mejorar el desempeño ambiental y climático;
- velando por que se lleven a cabo los procesos de cribado, evaluación e integración ambiental y climática;
- revisando los informes de monitoreo y control con referencia al desempeño ambiental y climático;
- buscando oportunidades para alentar a la acción, la inversión y la adopción de medidas complementarias que aumenten la pertinencia de las inversiones en la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático;
- garantizando el uso de indicadores para hacer un monitoreo del desempeño ambiental y climático.

ENFOQUE DE LA IPMA PARA LA INTEGRACIÓN AMBIENTAL EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS PAÍSES PARTENARIOS

DETERMINAR LOS PUNTOS DE ACCESO Y LOS ARGUMENTOS A FAVOR

- Hacer evaluaciones preliminares (por ejemplo, evaluaciones de pobreza, sociales y ambientales)
- Sensibilizar y forjar alianzas (por ejemplo, implementar estrategias de comunicación)
- Preparar pruebas específicas al contexto del país (por ejemplo, mediante análisis económicos y de la pobreza y estudios en la gestión sostenible del medio ambiente y los recursos naturales)
- Fortalecer las capacidades institucionales de los interesados y de los mecanismos de coordinación

INTEGRACIÓN AMBIENTAL EN PROCESOS NACIONALES DE PLANIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO

- Informar e influir en grupos de trabajo de planificación y monitoreo nacional y sectorial
- Ejecutar exámenes del gasto y preparar notas orientativas sobre presupuestos
- Ejecutar evaluaciones ambientales estratégicas/ análisis del impacto social y en la pobreza de políticas y planes
- Influir en los sistemas nacionales de seguimiento (por ejemplo, indicadores y recogida y análisis de datos)
- Fortalecer capacidades institucionales de interesados y mecanismos de coordinación

INTEGRACIÓN EN PLANIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO, MONITOREO E INVERSIÓN PRIVADA SECTORIAL Y SUBNACIONAL

- Ejecutar evaluaciones ambientales estratégicas/ análisis del impacto social y en la pobreza/ análisis costo-beneficio de políticas y planes sectoriales
- Realizar evaluaciones integradas de ecosistemas y planes de adaptación al cambio climático
- Influir en los sistemas de monitoreo (por ejemplo, mediante indicadores y recogida y análisis de datos)
- Influir en presupuestos y alternativas de financiación (instrumentos económicos, exámenes del gasto)
- Fortalecer capacidades institucionales de interesados y mecanismos de coordinación

Fuente: IPMA del PNUD-PNUMA, 2015.

¿Dónde obtener más información?

El conjunto de herramientas para la integración del medio ambiente y el cambio climático de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo, así como otra información relevante, pueden consultarse en Capacity4Dev: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-environment-climate/minisite/2-tools-and-methods>.

■ *Directrices para la integración del medio ambiente y el cambio climático en la cooperación internacional de la UE: Hacia un desarrollo sostenible* (Colección Herramientas y Métodos Guía n.º 6)

- Anexo 1: ODS y metas pertinentes a la integración
- Anexo 2: Términos de Referencia para un Perfil Ambiental País
- Anexo 3: Cribado ambiental y climático
- Anexo 4: Directrices para integrar los aspectos ambientales y climáticos en los estudios de identificación y formulación
- Anexo 5: Términos de Referencia para una Evaluación Ambiental Estratégica
- Anexo 6: Términos de Referencia para una Evaluación de Impacto Ambiental
- Anexo 7: Monitoreo e indicadores
- Anexo 8: Marcadores de Río y marcador de asistencia al medio ambiente
- Anexo 9: Términos de Referencia para una Evaluación del Riesgo Climático

■ Fichas sectoriales

- Agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural
- Energía
- Agua y saneamiento
- Protección social
- Apoyo presupuestario

■ Notas informativas sobre el cambio climático (disponibles en [Capacity4Dev](#))

- Introducción y conceptos clave
- Agricultura y desarrollo rural
- Ecosistemas y gestión de la biodiversidad
- Educación
- Energía
- Salud
- Infraestructuras y transporte
- Gestión de residuos sólidos
- Comercio e inversión
- Agua y saneamiento

■ *Integración del medio ambiente y el clima en los procesos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible: Manual para el fortalecimiento de los procesos de planificación y definición del presupuesto*, del PNUD y el PNUMA, disponible en <http://www.unpei.org/>

Para solicitar apoyo a las unidades de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo encargadas del medio ambiente y el cambio climático, contactar con DEVCO C2-C6 MAINSTREAMING, EuropeAid-C2-MAINSTREAMING@ec.europa.eu.

Más información sobre la Unión Europea disponible en Internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018

© Unión Europea, 2018

Print	ISBN 978-92-79-96392-6	doi:10.2841/316210	MN-BA-16-003-ES-C
PDF	ISBN 978-92-79-96393-3	doi:10.2841/286690	MN-BA-16-003-ES-N

Imágenes de cubierta: (de izquierda a derecha): Luxerendering / Shutterstock; Bernard Crabbé; Yusuf Ahmad, ICRAF; Programa EURO SOLAR. Se autoriza la reproducción siempre y cuando se identifique la fuente.

Se autoriza la reproducción siempre y cuando se identifique la fuente. Informe completo disponible en <https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/minisite/tools-and-methods/new-guidelines-integrating-environment-and-climate-change-eu-international>.



Oficina de Publicaciones