

El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un Acuerdo histórico o una oportunidad perdida? [Análisis jurídico y perspectivas futuras]. 1ª ed., octubre 2018

Capítulo V. Mecanismos de adaptación (ROSA GILES CARNERO)

Capítulo V

Mecanismos de adaptación

ROSA GILES CARNERO

Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Huelva. Email: giles@uhu.es.

Sumario:

- I. Introducción
- II. Objetivo y principios de actuación en materia de adaptación
- III. Sistema de compromisos asumidos en materia de adaptación
 - 1. Obligaciones relativas a las medidas de adaptación y a su comunicación
 - 2. Obligaciones de cooperación en materia de adaptación
- IV. Mecanismo para las comunicaciones sobre adaptación y transparencia
- V. Conclusiones

El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un Acuerdo histórico o una oportunidad perdida? [Análisis jurídico y perspectivas futuras]. 1ª ed., octubre 2018

Capítulo V. Mecanismos de adaptación (ROSA GILES CARNERO)

I. Introducción

I. INTRODUCCIÓN

En el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, la acción en el ámbito de adaptación se ha incrementado a medida que se hacía patente la realidad de los efectos concretos y adversos de este fenómeno ambiental. Aunque en el texto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se incluyeron algunas referencias a la adaptación, en su despliegue inicial se primó la actuación en mitigación, como medio principal para lograr el objetivo incluido en el artículo 2¹). En este precepto se señaló que la misión del régimen jurídico que inauguraba era la estabilización de la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, de forma que no produjera efectos perjudiciales en el sistema climático. Precisamente la acción conforme a este objetivo permitiría, en virtud de lo señalado en el artículo 2, una adaptación natural de los ecosistemas al cambio climático, y se evitaría así el impacto negativo en los sistemas sociales y económicos. Por lo tanto, en la CMNUCC se proclamó ante todo la determinación de evitar el progreso abrupto de un fenómeno ambiental con consecuencias inciertas, y potencialmente catastróficas.

Pese a lo previsto en los años noventa, el devenir del régimen internacional no ha conseguido frenar el avance del cambio climático, y los sucesivos informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) han mostrado que sus efectos adversos pueden ya apreciarse con diversa intensidad en función de las zonas afectadas²). Como respuesta a las evidencias que se muestran en estos informes, la acción para promover la adaptación al cambio climático se hizo cada vez más presente tanto en la actividad nacional de los Estados Partes, como en el régimen jurídico internacional³). Esta actividad supone la aceptación de que existe un proceso en marcha de deterioro ambiental con importantes consecuencias socioeconómicas, al tiempo que reconoce la oportunidad de una respuesta global a este desafío basada en la cooperación internacional.

La evolución y el aumento de la preocupación por la adaptación al cambio climático pueden observarse en el Acuerdo de París, ya que supone el primer instrumento del régimen internacional en la materia en el que el objetivo de la adaptación está presente de forma inequívoca, y estrechamente ligado al de mitigación⁴). En su artículo 7 se incluyen una serie de provisiones con las que promover la adopción de medidas de adaptación, e incentivar la cooperación internacional en este ámbito, al tiempo que establece mecanismos con los que favorecer la transparencia respecto de los compromisos asumidos y su grado de cumplimiento. La implementación efectiva de este precepto tendrá que inscribirse, por un lado, en el marco general de cooperación en materia de adaptación previamente establecido en el contexto de la CMNUCC; mientras que, por otro, estará condicionado por las características particulares del Acuerdo de París, y las negociaciones sobre el desarrollo

de sus previsiones necesario para su entrada en vigor, aún en marcha en el seno de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP, por sus siglas en inglés) y la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París (CMA, por sus siglas en inglés).

Este nuevo tratado, adoptado para superar la paralización a la que había llegado el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, ensaya una nueva aproximación a la gobernanza climática en la que se sitúa como piedra angular un sistema de compromisos diferenciados, articulados desde los sistemas nacionales, y que se someten a un sistema de transparencia en el ámbito internacional. Esta aproximación general que caracteriza al Acuerdo de París está presente también en materia de adaptación, por lo que en buena medida muchas de las reflexiones y la evaluación que puedan realizarse respecto a la metodología utilizada para definir los compromisos en este aspecto, y la previsión de la eficacia ambiental que puedan generar, son similares a las que pueden suscitarse respecto al resto de los ámbitos de aplicación del acuerdo.

Un aspecto particular que debe recordarse a la hora de valorar los avances que el Acuerdo de París introduce en materia de adaptación, es el hecho de que la progresiva incorporación de este ámbito en el régimen internacional en materia de cambio climático ha conllevado necesariamente la reflexión y el debate en torno a la aplicación efectiva de los principios de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados. La adaptación supone, ante todo, asumir los costes de un cambio climático en marcha, teniendo en cuenta la diferente situación de vulnerabilidad y capacidad de adaptación de cada Estado. En este contexto, la acción internacional en materia de adaptación ha sido en primer término una reivindicación de los Estados más vulnerables y menos desarrollados, que requerían de los desarrollados una intensa y eficaz cooperación en esta materia. Ya en la CMNUCC se había aludido a la adaptación precisamente en relación a la necesidad de prestar asistencia a los Estados más vulnerables, y en buena medida la negociación sobre esta materia se ha centrado en el requerimiento de aportar los recursos técnicos y financieros necesarios con los que hacer posible la adaptación de los Estados más vulnerables y en desarrollo. Las previsiones sobre adaptación introducidas en el Acuerdo de París responden, en buena medida, a este debate previo, al tiempo que su efectiva implementación supone una nueva oportunidad para abordar este complejo desafío.

En este capítulo se analiza la normativa introducida por el Acuerdo de París en materia de adaptación, valorando el avance que puede suponer para alcanzar el objetivo general del régimen en materia de cambio climático; y las posibles oportunidades perdidas para promover el progreso de la acción y la cooperación internacional en este ámbito. En las páginas siguientes se analiza prioritariamente el artículo 7 de este nuevo tratado climático, principal precepto dedicado a la adaptación, y se desarrolla la reflexión sobre los objetivos y los principios de actuación que enuncia, los compromisos que diseña, y los mecanismos que establece para la comunicación y transparencia de estos compromisos. En este estudio algunas cuestiones quedarán necesariamente inconclusas, ya que la negociación sobre el desarrollo de las previsiones del artículo 7 permanece abierta en el seno de la COP y la CMA, a lo que debe añadirse que la implementación eficaz de este precepto tendrá inexorablemente que conectarse con la de otros artículos del Acuerdo de París, cuyo análisis en profundidad se realiza en otros capítulos de esta obra, y con los que comparte buena parte de los desafíos de su aplicación práctica efectiva.

1

Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecha en Nueva York (Estados Unidos) el 9 de mayo de 1992, y con entrada en vigor el 21 de marzo de 1994. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, p. 107; publicación en *BOE* n. 27, de 1 de febrero de 1994.

2

El IPCC finalizó su Quinto Informe de Evaluación en 2014, con una contribución específica del Grupo de Trabajo II dedicada a *Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad*. En este Informe se incrementó el esfuerzo de análisis para detectar los efectos en marcha del cambio climático, y hacer un llamamiento para la adopción de medidas eficaces de adaptación. El Sexto Informe está ya en proceso, y de nuevo el Grupo de Trabajo II se ocupará del estudio y evaluación de los efectos del cambio climático, y las medidas de adaptación que deberían adoptarse como respuesta. Ver informes publicados y trabajos en proceso en: <http://www.ipcc.ch/index.htm>

3

El IPCC ha definido la adaptación como el «proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos»; y ha realizado una labor de detección y estudio de la experiencia de adaptación desarrollada en diversas zonas del planeta. Ver IPCC, *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, 2014, p. 5 y 8 y ss.

4

Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 en la 21.ª sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, celebrada en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015, y con entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016; publicación en *BOE* n. 28, de 2 de febrero de 2017.

El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un Acuerdo histórico o una oportunidad perdida? [Análisis jurídico y perspectivas futuras]. 1ª ed., octubre 2018

Capítulo V. Mecanismos de adaptación (ROSA GILES CARNERO)

II. Objetivo y principios de actuación en materia de adaptación

II. OBJETIVO Y PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN EN MATERIA DE ADAPTACIÓN

En el artículo 2 de la CMNUCC se estableció el objetivo general del régimen internacional en materia de cambio climático, el cual se enuncia como «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático». La relevancia de la acción para la mitigación del cambio climático deviene claramente de este mandato, pero en aquel precepto también se precisó la vinculación entre esta actividad y la de adaptación, ya que se señaló que el cumplimiento del objetivo fijado sería necesario para permitir una adaptación natural del medio que evitara efectos negativos en la producción de alimentos, y en el desarrollo económico. Puede afirmarse, por tanto, que de este precepto deriva el reconocimiento de las Partes de que un cambio climático intenso y acelerado conllevaría una mayor y más costosa necesidad de adaptación. Ahora bien, pese a este reconocimiento inicial, los principales esfuerzos del régimen internacional se concentraron en los primeros años en la adopción de medidas de mitigación, conformándose la adopción del Protocolo de Kioto como principal muestra de esta tendencia⁵. Como se ha señalado en el apartado introductorio, la constatación de que los efectos adversos del cambio climático estaban ya produciéndose, modificaría esta aproximación inicial, dotando progresivamente a la actuación en adaptación de mayor protagonismo.

En el Acuerdo de París se refleja esta evolución de la práctica en materia de adaptación desarrollada en el seno de la CMNUCC, de forma que a través de este tratado se incluye por vez primera y de forma explícita la adaptación en el objetivo general del régimen en materia de cambio climático. En el artículo 2 del Acuerdo de París se precisa que este instrumento se configura como un nuevo paso en el cumplimiento del objetivo general recogido en la CMNUCC para todo el régimen jurídico en la materia, de forma que puede interpretarse que las previsiones que añade sobre mitigación y adaptación suponen una actualización y precisión del objetivo de aquel primer instrumento para las Partes que lo son también en este último⁶. Conforme a esto, puede afirmarse que, en cumplimiento del objetivo general de la CMNUCC, las Partes en el Acuerdo de París se comprometen, por un lado, a adoptar medidas de mitigación que permitan en todo caso mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y tratar de que ese límite de incremento pueda establecerse en 1,5 °C; y por otro, a incrementar «la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima». Las Partes en el Acuerdo de París aceptan, en consecuencia, que la mitigación y la adaptación se constituyen como los dos componentes interconectados y fundamentales en el cumplimiento del objetivo previsto en la CMNUCC.

A la previsión señalada, el Acuerdo de París añadirá el desarrollo del objetivo concreto en

materia de adaptación que se incluye en el apartado primero del artículo 7. Este precepto señala que las Partes «establecen el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el artículo 2». Conforme a la literalidad de este precepto, el objetivo de la adaptación se vincula nuevamente al de mitigación, de forma que de la lectura conjunta de los artículos 2 y 7 del Acuerdo de París, aparece el reconocimiento de la necesaria interrelación entre ambos objetivos. Mientras que los resultados favorables en la mitigación del cambio climático redundarán en una menor necesidad de adaptación, las acciones eficaces en este segundo ámbito pueden tener efectos positivos respecto a la concentración de GEI en la atmósfera⁷.

Con esta redacción el Acuerdo de París no hace sino reconocer la realidad de que las medidas adoptadas para la mitigación y para la adaptación al cambio climático pueden interactuar entre sí, generando efectos positivos multiplicadores, o por el contrario consecuencias negativas no deseadas que restan efectividad a una actuación que enfrente este fenómeno ambiental desde todas sus dimensiones⁸. Ahora bien, este reconocimiento supone un avance en sí mismo para el tratamiento jurídico de la adaptación desde una visión global. Había sido habitual considerar que el régimen internacional en materia de cambio climático podía actuar con más facilidad respecto de las medidas de mitigación, que podían diseñarse de forma uniforme, y establecerse mediante un mecanismo de compromisos único; mientras que las medidas de adaptación requerían un diseño y una actuación local, lo cual dificultaba la capacidad de actuación internacional⁹. Frente a esta aproximación, el Acuerdo de París sitúa ambas áreas de actuación como objetivos del régimen internacional, y enfatiza el carácter global del objetivo de la adaptación.

Respecto al contenido concreto que deberá conformar el objetivo global en materia de adaptación, el Acuerdo de París se limita a establecer un mandato para aumentar la capacidad global de adaptación, incrementar la resiliencia, y reducir la vulnerabilidad, al tiempo que se permita un desarrollo sostenible. Nos encontramos, por tanto, ante consideraciones amplias, de las que difícilmente pueden derivarse objetivos específicos. En este aspecto, lo más interesante aportado por el Acuerdo de París son las previsiones que tratan de conformar el objetivo de adaptación a escala humana, al referirse el artículo 2.1.b) específicamente a la preocupación por la producción de alimentos; y el artículo 7.2 a la de proteger a las personas, y sus medios de vida. El fin último del objetivo de la adaptación se configura, por tanto, con el propósito de la protección de individuos y colectividades, de forma que va a requerir el compromiso de los Estados Partes para asegurar la salvaguarda frente a los fenómenos adversos de un cambio climático en desarrollo. Se conecta esta aproximación con un concepto de seguridad humana que introduce una enorme ambición en el mandato de desarrollar las capacidades de adaptación, el interrogante que queda pendiente para su estudio en los apartados siguientes es si los compromisos y mecanismos diseñados en materia de adaptación en el Acuerdo de París son los adecuados para alcanzar un objetivo de este calado¹⁰.

Además del enunciado del objetivo de adaptación que aceptan las Partes, en el artículo 7 del Acuerdo de París se introducen algunos principios de actuación que habrán de tenerse en cuenta en el desarrollo de la adaptación al cambio climático. Se trata de un conjunto de previsiones de diferente naturaleza y alcance, ya que mientras que en algunos casos describen la aproximación diferenciada que subyace en la totalidad del nuevo texto; en otros suponen una actualización de los principios enunciados en el artículo 3 de la CMNUCC; y aún en una tercera tipología aparecen como directrices metodológicas a tener en cuenta a la hora de planificar e implementar medidas de adaptación. Tampoco en este caso puede afirmarse que nos encontremos ante previsiones que puedan indicar con

claridad cuáles serían los fines específicos y concretos de la acción internacional en materia de adaptación, pese a lo cual resultan de interés al suponer las indicaciones generales que deberían conformar la actividad en este ámbito.

En primer término, el Acuerdo de París reconoce el protagonismo de los Estados a la hora de actuar en materia de adaptación. En el párrafo quinto del artículo 7, las Partes señalan que el control de la adaptación debe quedar en manos de los Estados, de forma que se enuncia una aproximación al compromiso internacional en esta materia conforme a una metodología *bottom up*, que es la que caracteriza al conjunto del sistema de compromisos del Acuerdo de París. Serán los Estados los que, en primer término, diseñarán e implementarán las medidas de adaptación, lo cual resulta coherente con una realidad de diversidad de necesidades y capacidades que requiere una actuación diferenciada, pero también nos encontramos con una solución pragmática, en la que se reconoce la imposibilidad del sistema de establecer un catálogo unitario de compromisos que resultara aceptable para todos los Estados. La proclamación de la necesidad de promover actuaciones diferenciadas para que resulten eficaces es uno de los rasgos diferenciadores del Acuerdo de París, de forma que supone una de las aportaciones más novedosas e interesantes, al tiempo que complican el diseño obligaciones convencionales precisas, y de un sistema de control de cumplimiento efectivo como se señalará en referencia al ámbito de la adaptación en los apartados siguientes.

Al mismo tiempo que se identifica a los Estados como los principales protagonistas en el ámbito de la adaptación, el Acuerdo de París también enfatiza la importancia de la actuación de las entidades subnacionales. En este caso se abunda en la necesidad de una respuesta de adaptación diferenciada en función de las necesidades y circunstancias, circunscribiéndolo a un ámbito local y no sólo nacional. En el párrafo segundo del artículo 7 se reconocerá que la adaptación presenta «dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales», y para alcanzar el objetivo planteado los diferentes niveles de decisión debieran estar implicados. Esta aproximación conecta con las experiencias llevadas a cabo en el régimen internacional en materia de cambio climático, en las que se promueve la participación de entidades subnacionales mediante el intercambio de información y la puesta en común de experiencias¹¹). Se reconoce, de esta forma, la realidad multinivel de la gobernanza del cambio climático, de forma que se incluye un mandato expreso a las Partes para la adecuada articulación de las diferentes entidades implicadas.

En tercer término, el artículo 7 del Acuerdo de París incluye un parámetro de actuación en el que se introduce el llamamiento a tener en cuenta la especial vulnerabilidad de algunos Estados. Ya en la CMNUCC se había hecho alusión a la necesidad de prestar ayuda a las Partes en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, y el Acuerdo de París incluirá este mismo reclamo¹²). En este caso, son los factores de vulnerabilidad y de menor capacidad los que introducen una necesidad de diferenciación, en cumplimiento de los principios de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados; y el mandato de tener en cuenta las necesidades de los Estados en vías de desarrollo vulnerables, enunciados en el artículo 3 sobre principios de la CMNUCC. Las Partes reconocen en este ámbito la importancia de prestar apoyo a los esfuerzos de adaptación de estos Estados, lo que necesariamente habrá de concretarse en actuaciones relevantes en el ámbito de la cooperación y la financiación para la adaptación.

En último término, cabe destacar la referencia a la conveniencia de adoptar una metodología que valore las actuaciones de adaptación a escala humana, en la que la perspectiva de género, o el conocimiento tradicional y local alcancen protagonismo¹³). También en este ámbito se recoge una práctica anterior desarrollada en el marco del régimen internacional, de forma que, por ejemplo, resulta ya extensa la experiencia de

introducir la perspectiva de género en el desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático en general, y en adaptación en particular¹⁴). En el artículo 7 del Acuerdo de París tras señalar que la actuación en adaptación debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible, añadirá la importancia de que también se tengan en cuenta «los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales». De esta forma, se introduce un mandato de promover un desarrollo sostenible en el que se valoren los avances científicos relevantes, al tiempo que se integre con el respeto a la diferenciación cultural y socioeconómica.

Conforme a lo examinado en este apartado, puede afirmarse que el análisis de los artículos 2 y 7 del Acuerdo de París muestran que mitigación y adaptación se configuran como los dos elementos interrelacionados necesarios para lograr el objetivo general climático establecido por la CMNUCC; al mismo tiempo, el artículo 7 conforma un objetivo específico en materia de adaptación global, que supone un ambicioso mandato para el incremento de la capacidad de adaptación de territorios y comunidades. No cabe duda de que la previsión explícita de considerar la adaptación como uno de los objetivos fundamentales del régimen internacional, y la conformación amplia del objetivo global de adaptación, suponen una aportación importante del Acuerdo de París en este ámbito. No obstante, esta primera valoración positiva queda empañada por el hecho de que resulta complicado derivar objetivos concretos de actuación de las previsiones generales, pero sobre todo por el interrogante a abordar en los siguientes apartados relativo a si este instrumento contempla los mecanismos necesarios para dar adecuado cumplimiento a la ambición de este objetivo.

FOOTNOTES

5

Protocolo de Kioto a la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, adoptado en Kioto (Japón) el 11 de diciembre de 1997, y con entrada en vigor el 16 de febrero de 2005. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2303, p. 162; publicación en *BOE* n. 33, de 8 de febrero de 2005.

6

Resulta en este aspecto de interés la apreciación de Teresa Fajardo de Andrade que, al analizar el objetivo enunciado por el Acuerdo de París, considera que este instrumento se ha convertido en una segunda oportunidad para la CMNUCC de forma que «se le ha otorgado una ocasión única de adaptarse a un cambio de circunstancias que había hecho que su vigencia fuese cuestionada desde el punto de vista de la consecución de sus objetivos». Ver, FAJARDO DE ANDRADE, T., «El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 70, No. 1, 2018, pp. 23-51, pp. 26 y 27.

7

Ver en este sentido el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo de París.

8

En particular, el Acuerdo de París incluye en su Preámbulo el reconocimiento de que «las Partes pueden verse afectadas no solo por el cambio climático, sino también por las repercusiones de las medidas que se adopten para hacerle frente».

9

En opinión de Jonathan Verschuuren, el desarrollo de medidas normativas que aseguren la adaptación resulta más complejo que en el campo de la mitigación, debido a que requieren la actuación interconectada y planificada en múltiples sectores. Ver VERSCHUUREN, J., «Legal Aspects of Climate Change Adaptation», en Hollo, E.J., Kulovesi, K., y Mehling, M. (Eds.), *Climate Change and the Law*, Springer, Nueva York, 2013, pp. 257-285, p. 258 y ss. Por otro lado, estudios como los de Sally Kane y Jason F. Shogren destacan la interconexión de los costes de la acción en los ámbitos de la mitigación y la adaptación, y la necesidad del diseño de estrategias y políticas coherentes para una mayor efectividad a un menor coste. Ver KANE, S., y SHOGREN, J.F., «Linking Adaptation and Mitigation in Climate Change Policy», *Climatic Change*, vol. 45, 2000, pp. 75-102.

10

El concepto de seguridad humana ha alcanzado un importante desarrollo en los últimos años, siendo acuñado el término por vez primera en el informe sobre el desarrollo humano de 1994, *Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Con este concepto se pretendía configurar un concepto integral y extensivo de la seguridad, que incluyera la preocupación por la vida y la dignidad humana. En particular, el Acuerdo de París incluye una referencia expresa en su Preámbulo a uno de los elementos incluidos en el concepto de seguridad humana como es el aspecto alimentario, de forma que señala «la prioridad fundamental de salvaguardar la seguridad alimentaria y acabar con el hambre, y la particular vulnerabilidad de los sistemas de producción de alimentos a los efectos adversos del cambio climático»; también este aspecto había sido abordado de forma tangencial en el artículo 2 de la CMNUCC al introducir la preocupación por asegurar la producción de alimentos.

11

En este ámbito puede destacarse, en particular, la actividad desarrollada en el marco de la Plataforma NAZCA (Non-State Actors Zone for Climate Action), en la que se registran actuaciones adoptadas frente al cambio climático por entidades subestatales, empresas, y organizaciones de la sociedad civil. Ver sitio web de la plataforma en <http://climateaction.unfccc.int/>.

12

Ver los párrafos 2 y 6 del artículo 7 del Acuerdo de París.

13

Ver el párrafo 5 del artículo 7 del Acuerdo de París.

14

Sobre esta cuestión ver, en particular, la Decisión 18/CP.20, Programa de trabajo de Lima sobre el género, FCCC/CP/2014/10/Add.3, 2 de febrero de 2015, p. 41.

El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un Acuerdo histórico o una oportunidad perdida? [Análisis jurídico y perspectivas futuras]. 1ª ed., octubre 2018

Capítulo V. Mecanismos de adaptación (ROSA GILES CARNERO)

III. Sistema de compromisos asumidos en materia de adaptación

III. SISTEMA DE COMPROMISOS ASUMIDOS EN MATERIA DE ADAPTACIÓN

El Acuerdo de París reconoce en su artículo 7 el objetivo global de adaptación al cambio climático, y diseña un sistema de compromisos de las Partes en este ámbito que necesariamente tendrá que tener en cuenta la diversidad de necesidades y capacidades de cada una de ellas. Por un lado, los Estados asumen una serie de obligaciones relativas a la implementación de medidas de adaptación y a su comunicación; y, por otro, el compromiso de cooperación en materia de adaptación. En los epígrafes siguientes se desarrolla el análisis de ambos tipos de obligaciones, el cual debe quedar en algunos aspectos simplemente esbozado a la espera del desarrollo que de algunas previsiones se realice en las próximas reuniones la CMA. El interrogante a responder en el análisis de este sistema de obligaciones es si su implementación resultará efectiva para la consecución del objetivo previsto en materia de adaptación, y que supone asegurar la salvaguarda de territorios y comunidades.

El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un Acuerdo histórico o una oportunidad perdida? [Análisis jurídico y perspectivas futuras]. 1ª ed., octubre 2018

Capítulo V. Mecanismos de adaptación (ROSA GILES CARNERO)

III. Sistema de compromisos asumidos en materia de adaptación

1. Obligaciones relativas a las medidas de adaptación y a su comunicación

1. OBLIGACIONES RELATIVAS A LAS MEDIDAS DE ADAPTACIÓN Y A SU COMUNICACIÓN

El párrafo noveno del artículo 7 del Acuerdo de París, establece la obligación general de las Partes de planificar e implementar medidas de adaptación. Se establece así un compromiso genérico, cuyo contenido tendrá que determinarse atendiendo a las particularidades y necesidades de cada caso concreto. Esta configuración general del compromiso de desplegar acciones de adaptación resulta coherente con los principios de actuación que se han señalado en el apartado anterior, de forma que el diseño y la implementación de la acción en esta materia quedará en manos de los Estados, y se articulará teniendo en cuenta la situación particular de cada uno de ellos. De nuevo en este caso la valoración de las novedades aportadas por el Acuerdo de París presenta claroscuros, de forma que mientras que puede afirmarse que señalar la existencia de una obligación general en la materia supone un avance para la promoción del objetivo global en materia de adaptación; la falta de concreción de esta obligación conlleva un importante límite a la hora de poder prever su efectividad. Las previsiones introducidas se limitan a señalar la conveniencia de seguir un proceso en el que se produzca una sucesiva y continua acción de planificación, actuación, y evaluación en materia de adaptación, sin que se precisen más aspectos que pudieran determinar un contenido mínimo o común de la actuación en este ámbito.

En el Acuerdo de París se desaprovechó, por tanto, la oportunidad de introducir algún elemento que impulsara la capacidad del régimen internacional en materia de cambio climático de desarrollar contenidos comunes mínimos que pudieran ser exigidos en la actividad de adaptación nacional. No cabe duda de que la adaptación tiene un importante componente local que no puede ser superado por una planificación estandarizada, pero esto no supone que no sea posible elaborar un contenido común que ayudase en el desarrollo de una actuación eficaz en materia de adaptación, al tiempo que permitiera dotar a la obligación de adoptar medidas en este ámbito de un contenido mínimo que pudiera ser objeto de control internacional. Avanzar en este aspecto hubiese supuesto hacerlo en una práctica desarrollada en los últimos años en el régimen internacional en materia de cambio climático, mediante la que se ha ido produciendo un cierto proceso de normativización metodológica de la actividad de adaptación de los Países en desarrollo, a través principalmente de los Programas Nacionales de Adaptación (NAPAs, por sus siglas en inglés), y de los Planes Nacionales de Adaptación (NAPs, por sus siglas en inglés).

Mediante la elaboración de los NAPAs los Países Menos Desarrollados tienen acceso a un proceso en el que reciben asistencia para identificar y planificar la adaptación a necesidades urgentes e inmediatas de adaptación al cambio climático¹⁵; mientras que los NAPs suponen un proceso establecido conforme al Marco de Adaptación de Cancún que permite a las Partes en desarrollo identificar necesidades de adaptación en el medio y largo

plazo, y diseñar planes y programas mediante los que articular una respuesta eficaz¹⁶). El fundamento último de ambos procesos ha sido la necesidad de asistencia de los Estados en desarrollo para la planificación de su adaptación al cambio climático, no obstante, esta práctica también ha permitido el progreso de metodologías comunes que promueven una mayor eficacia, y permiten la comparación de los esfuerzos aplicados en esta tarea. La extensión de programas que pudieran tener este mismo resultado implicando a todo tipo de Estados, podría promover una práctica con resultados interesantes para la configuración de un contenido mínimo de la obligación de adopción de medidas de adaptación.

Como se ha apuntado, el Acuerdo de París no incide en el desarrollo de nuevas metodologías, de forma que la principal novedad que introduce es la previsión de que el esfuerzo de adaptación que realicen las Partes en desarrollo le será contabilizado como parte de su aportación global al objetivo del tratado¹⁷). Debe recordarse que el Acuerdo de París establece un sistema de compromisos de las Partes basado en los conceptos de obligación diferenciada y esfuerzo agregado, fundamentalmente a través del instrumento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs por sus siglas en inglés). En este marco y en el caso de los Estados en vías de desarrollo, será reconocido el importante esfuerzo de adaptación que deberán realizar con un menor nivel de capacidad. El Acuerdo de París deja abierta la negociación sobre cómo tendrá que concretarse esta previsión, de forma que será en el seno de la CMA donde se decidirá el procedimiento para cuantificar y controlar este esfuerzo¹⁸). No cabe duda de que mediante esta previsión trata de darse contenido al mandato de tener en cuenta la situación de los países vulnerables y en vías de desarrollo, lo que no minimiza la complejidad que presentará el diseño de un sistema de verificación y cuantificación de estos esfuerzos. Esta cuestión queda, por tanto, abierta y será uno de los temas fundamentales que tendrán que definirse para la efectiva implementación del Acuerdo de París.

La obligación general de adoptar medidas de adaptación, y la previsión de que el esfuerzo que generen para los Estados en desarrollo será reconocido, se completan con el compromiso de todas las Partes de presentar una comunicación sobre adaptación. El párrafo décimo del artículo 7 recoge esta obligación, pero más allá de su enunciado general, y de la previsión de que no podrá suponer una carga adicional para las Partes en desarrollo, no precisa ninguno de sus elementos. Se señala que deberá actualizarse periódicamente, pero no se concreta el plazo, y respecto a su contenido se apunta de forma orientativa que podrá incluir «sus prioridades, sus necesidades de aplicación y apoyo, sus planes y sus medidas». En el siguiente apartado del mismo artículo se añade que las comunicaciones sobre adaptación pueden presentarse conjuntamente con otras comunicaciones, o formar parte de su contenido, y como ejemplo de estas últimas señala a los NAPs, las NDCs, o las Comunicaciones Nacionales (NCs, por sus siglas en inglés)¹⁹). La comunicación sobre adaptación puede inscribirse, por tanto, en diferentes procedimientos de comunicación inscritos en el marco del Acuerdo de París o de la CMNUCC.

Los elementos que tendrán que configurar el contenido de las comunicaciones sobre adaptación serán definidos en las futuras sesiones de la CMA. Para la preparación de estas sesiones, el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre el Acuerdo de París (APA, por sus siglas en inglés) ha recibido el mandato de preparar el borrador de decisiones que incluyan el desarrollo de los elementos de la comunicación sobre adaptación, haciendo alusión particular al caso de que forme parte de las NDCs²⁰). Aunque este trabajo está aún en marcha, parece probable que sea precisamente el ámbito de las NDCs en el que se inserte de forma primordial la información sobre adaptación. Una buena parte de los Estados que presentaron sus NDCs en el proceso de negociación del Acuerdo de París en la COP 21 de 2015, incluyeron anotaciones sobre impactos climáticos y vulnerabilidad, así como los planes de adaptación que habían previsto o las medidas que habían implementado. Este instrumento parece también el adecuado para la contabilidad del esfuerzo realizado por los

Estados en desarrollo en adaptación, ya que supone inscribir en una misma comunicación esfuerzos que pueden agregarse. De hecho, de la redacción del artículo 3 del Acuerdo de París referido a las NDCs, puede interpretarse que necesariamente debe incluirse la información sobre adaptación en este instrumento, produciéndose una cierta contradicción con la libertad de elección de medio incluida en el artículo 7. No obstante, queda por ver el resultado final de las negociaciones en la CMA para confirmar si esta previsión es finalmente la solución adoptada, así como para valorar el contenido definitivo que deberá incluirse en las comunicaciones.

FOOTNOTES

15

En relación con la creación y las guías para la elaboración de los NAPAs, ver Decisión 5/CP.7, Aplicación de los párrafos 8 y 9 del artículo 4 de la Convención (decisión 3/CP.3 y párrafo 3 del artículo 2 y párrafo 14 del artículo 3 del Protocolo de Kyoto, FCCC/CP/2001/13/Add.1, de 21 de enero de 2002, p. 34; Decisión 28/CP.7, Directrices para la preparación de los programas nacionales de adaptación FCCC/CP/2001/13/Add.4, de 21 de enero de 2002, p. 8; y Decisión 29/CP.7, Establecimiento de un grupo de expertos de los países menos adelantados, FCCC/CP/2001/13/Add.4, de 21 de enero de 2002, p. 14.

16

En relación con el establecimiento del proceso de los NAPs, ver Decisión 1/CP.16, Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, FCCC/CP/2010/7/Add.1, de 15 de marzo de 2011, p. 2; Decisión 5/CP.17, Planes nacionales de adaptación, FCCC/CP/2011/9/Add.1, de 15 de marzo de 2012, p. 87.

17

Ver el párrafo 3 del artículo 7 del Acuerdo de París.

18

El análisis de las modalidades para el reconocimiento de los esfuerzos de adaptación de las Partes en desarrollo está en estos momentos en la agenda de trabajo del Comité de Adaptación, el Grupo de Expertos sobre Estados Menos Desarrollados, el Órgano Subsidiario para el Asesoramiento Científico y Tecnológico, y el Órgano Subsidiario para la Implementación, de forma que los informes de estos órganos sirvan de base para la discusión en el marco de la CMA.

19

Las Partes en la CMNUCC deben presentar NCs referidas a su aplicación, y las que lo sean en el

Protocolo de Kioto incluirán contenido adicional. El contenido y los plazos requeridos serán diferentes en función de si se trata o no de Estados del Anexo I.

20

El APA fue establecido en la misma decisión de la COP en la que se adoptó el Acuerdo de París, con la misión de preparar la entrada en vigor de este instrumento. Ver Decisión 1/CP.21, Aprobación del Acuerdo de París, FCCC/CP/2015/10/Add.1, de 29 de enero de 2016, p. 2. El estado de los trabajos del APA puede consultarse en el sitio web: <http://unfccc.int/bodies/apa/body/9399.php>

El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un Acuerdo histórico o una oportunidad perdida? [Análisis jurídico y perspectivas futuras]. 1ª ed., octubre 2018

Capítulo V. Mecanismos de adaptación (ROSA GILES CARNERO)

III. Sistema de compromisos asumidos en materia de adaptación

2. Obligaciones de cooperación en materia de adaptación

2. OBLIGACIONES DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE ADAPTACIÓN

La cooperación en materia de adaptación en el marco del régimen internacional relativo al cambio climático supone uno de los elementos fundamentales para promover una mayor eficacia en las acciones de adaptación, y asegurar el apoyo necesario a los Estados más vulnerables y en vías de desarrollo. Con esta finalidad, se ha desarrollado una amplia práctica bajo la CMNUCC, que incluye un importante desarrollo metodológico, institucional, y financiero²¹. En particular, el Marco de Adaptación de Cancún resulta el principal espacio para el despliegue de una cooperación en adaptación, que asegure el apoyo necesario a las Partes en desarrollo²².

En el Acuerdo de París se reconoció nuevamente la importancia de la cooperación para la adaptación en un contexto de ayuda e intercambio internacional. En este instrumento se pone de manifiesto la importancia de la cooperación en este ámbito, y se recuerda el compromiso de tener en cuenta las necesidades de los Estados en vías de desarrollo²³. En particular, el apartado séptimo del artículo 7 señaló al Marco de Adaptación de Cancún como principal referencia para la actuación en esta materia, y fijó algunos ámbitos en los que sería necesario potenciar la labor de adaptación. Entre estos ámbitos, se señala, por un lado, aquellas acciones que pueden promover el desarrollo de metodologías más eficaces de planeamiento e implementación de acciones de adaptación, de forma que se promueve la investigación científica; el intercambio de información, buenas prácticas, experiencias y enseñanzas; el tratamiento institucionalizado de los datos; y los sistemas de apoyo y orientación técnica. Por otro lado, y una vez más, se recuerda la obligación de prestar asistencia metodológica y técnica a las Partes que son Estados en desarrollo para la planificación y la implementación de medidas de adaptación.

La obligación de cooperación que asumen las Partes se completa en el Acuerdo de París con el llamamiento a las organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas para que apoyen sus esfuerzos de adaptación al cambio climático²⁴. Esta apelación se realiza teniendo presente que los Estados son los principales decisores en materia de adaptación, al tiempo que se reitera la importancia de la cooperación internacional para lograr los objetivos previstos. Este aspecto quedaría completado con el mandato general dirigido a las Partes y el llamamiento al sistema institucional de las Naciones Unidas, de prestar apoyo internacional «continuo y reforzado» a las Partes en desarrollo para la planificación e implementación de acciones de adaptación, y su comunicación²⁵.

FOOTNOTES

21

Como ejemplos concretos de los resultados de la cooperación técnica y financiera, cabe de nuevo citar en este apartado a los NAPAs y los NAPs. Para la elaboración de los NAPAs se recibe ayuda financiera del Fondo para los Países Menos Desarrollados, y técnica del Grupo de Expertos para los Países Menos Desarrollados. Respecto a los NAPs, para su elaboración se recibe ayuda financiera del Fondo Verde para el Clima.

22

Uno de los principales elementos de institucionalización de la cooperación desarrollada en el Marco de Adaptación de Cancún es el Comité de Adaptación, cuya actividad resulta clave también en los trabajos para el desarrollo de las previsiones previstas en el Acuerdo de París. Ver Decisión 1/CP.16, Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, FCCC/CP/2010/7/Add.1, de 15 de marzo de 2011, p. 2.

23

Ver el párrafo 6 del artículo 7 del Acuerdo de París.

24

Ver el párrafo 6 del artículo 7 del Acuerdo de París.

25

Ver el párrafo 13 del artículo 7 del Acuerdo de París.

El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un Acuerdo histórico o una oportunidad perdida? [Análisis jurídico y perspectivas futuras]. 1ª ed., octubre 2018

Capítulo V. Mecanismos de adaptación (ROSA GILES CARNERO)

IV. Mecanismo para las comunicaciones sobre adaptación y transparencia

IV. MECANISMO PARA LAS COMUNICACIONES SOBRE ADAPTACIÓN Y TRANSPARENCIA

En el apartado anterior se ha señalado que el Acuerdo de París establece la obligación de los Estados de comunicar las medidas de adaptación adoptadas. Como complemento a esta obligación, el apartado duodécimo del artículo 7 señala que estas comunicaciones deberán inscribirse en un registro público que llevará la Secretaría. En el contexto del desarrollo del Acuerdo de París se establece, por tanto, un mandato a las Partes de inscribir estas comunicaciones, y la previsión de la creación de un registro relativo a las medidas de adaptación. El diseño y la implementación de este registro queda pendiente de ser concretado en el marco de la negociación en la CMA, en la que tendrá que tenerse en cuenta la diversidad de formatos y libertad de contenido con el que se ha diseñado la comunicación de las medidas de adaptación, y que se ha detallado en el anterior apartado. En el momento actual, el análisis de las modalidades y procedimientos para la puesta en marcha y el funcionamiento del registro se está desarrollando en el seno de Órgano Subsidiario de Implementación, que ha presentado un primer estado del trabajo en las 23.ª COP y la 1.ª CMA celebradas en Bonn del 6 al 17 de noviembre de 2017²⁶⁾.

El objetivo último de crear un registro de estas características es favorecer la transparencia de las medidas nacionales de adaptación adoptadas, como medio para fomentar una mayor eficacia y cooperación en este ámbito de actuación. Como ya se ha señalado, el Acuerdo de París se caracteriza por haber adoptado una aproximación en la que son los Estados los que diseñan las acciones mediante las que deberán dar cumplimiento a los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático. El contenido concreto del compromiso adquirido no es definido en el ámbito internacional, de forma que los sistemas de control del cumplimiento se limitan a tratar de cuantificar los esfuerzos y verificar que se incrementan de forma progresiva. En este contexto, la transparencia en las medidas adoptadas resulta una pieza clave para generar una confianza mutua que promueva el incremento colectivo de esfuerzos, y desarrollar una cooperación internacional con resultados ambientales efectivos. El registro previsto en el artículo 7 se inserta, de esta forma, en un marco general de transparencia de las medidas adoptadas y el apoyo recibido, que se desarrollará conforme a las previsiones incluidas en el artículo 13 con el fin de «fomentar la confianza mutua y de promover la aplicación efectiva» del Acuerdo de París.

En el apartado quinto del artículo 13 se señala que el objetivo del marco de transparencia es «dar una visión clara de las medidas adoptadas para hacer frente al cambio climático», de forma que se podría controlar los progresos realizados tanto en las NDCs, como en las medidas de adaptación adoptadas en virtud del artículo 7²⁷⁾. En particular, el registro relativo a la adaptación pretende ser un instrumento que promueva un intercambio de

información mediante el que posibilitar el desarrollo de metodologías eficaces, y la contabilización de los esfuerzos y la ayuda aportada a las Partes en desarrollo. Esta transparencia resulta especialmente significativa para promover el cumplimiento de un acuerdo que no prevé procedimientos de sanción que vayan más allá de la implementación de un mecanismo de aplicación y cumplimiento de naturaleza facilitadora y no punitiva²⁸⁾.

Cabe la duda de que este sistema pueda lograr un cambio real en la tendencia general de los Estados de no asumir el esfuerzo necesario que la actuación frente al cambio climático requiere, en cuyo caso una correcta articulación de la transparencia en el sistema aún podría tener efectos positivos para promover la cooperación entre las Partes, aunque no suficiente para generar acciones significativas para el cumplimiento de los objetivos previstos²⁹⁾. Se trata de una práctica que se ha desarrollado en los últimos años de la evolución del régimen internacional en materia de cambio climático, en buena medida como fórmula para superar la paralización producida al término del primer periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto. Quizás uno de los aspectos más interesantes es que esta transparencia y publicidad también permite el acceso a la información sobre las acciones desarrolladas por las Partes de entidades subestatales y actores privados. Como ya se ha apuntado, en el ámbito particular de la adaptación se ha desarrollado la plataforma de información NAZCA, previéndose la participación de otro tipo de actores diferentes a los Estados y mostrando que estos instrumentos pretenden ser eficaces para un objetivo como el del Acuerdo de París en el que se reconoce la importancia de actuar en diferentes niveles de decisión y competencia.

En último término, la obligación de comunicación y el sistema institucional de transparencia son los mecanismos que harán posible que se incluyan las acciones de adaptación como una parte del balance mundial que realizará la CMA. La figura del balance mundial resulta uno de los puntos esenciales para dotar de relevancia ambiental al Acuerdo de París, de forma que, aunque se sostiene en los compromisos iniciales y voluntarios de los Estados Partes, pretende desarrollar un sistema de esfuerzos agregados con el que cumplir los objetivos planteados. El artículo 15 de este instrumento señala que la CMA realizará periódicamente, comenzando en 2023, un balance del cumplimiento de los objetivos del Acuerdo. En este balance se incluirán tanto las acciones de mitigación como las de adaptación, de forma que podrá evaluarse de forma general los esfuerzos realizados y la eficacia en la consecución de resultados. En particular, el párrafo catorceavo del artículo 7 señala de manera específica en lo que se refiere a la actividad de adaptación, que el balance mundial deberá evaluar las medidas en este ámbito, indicando los progresos que se hubiesen dado en el logro del objetivo global de adaptación y reconociendo los esfuerzos de adaptación de las Partes que son Estados en desarrollo³⁰⁾.

FOOTNOTES

²⁶

Ver Órgano Subsidiario de Implementación, Elaboración de las modalidades y los procedimientos para el funcionamiento y la utilización del registro público mencionado en el artículo 7, párrafo 12, del Acuerdo de París. Proyecto de conclusiones propuesto por la Presidencia, FCCC/SBI/2017/L.33, de 14 de noviembre de 2017.

Se precisa nuevamente en este precepto la obligación de las Partes de aportar información sobre los efectos del cambio climático y la labor de adaptación desarrollada. Ver el párrafo 8 del artículo 13 del Acuerdo de París.

Ver el artículo 15 del Acuerdo de París. En este sentido, ver VOIGT, C., «The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement», *RECIEL. Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol. 25. No. 2, 2016, pp. 161-173.

La doctrina internacionalista ha cuestionado si para la efectividad del Acuerdo de París las previsiones sobre transparencia pueden, por sí mismas, suplir la falta de concreción de las obligaciones y la carencia de un sistema de control estricto del cumplimiento. Como ejemplo en este sentido, ver el estudio que, aunque focalizado en las medidas de mitigación, incluye reflexiones aplicables también al ámbito de la adaptación, LAWRENCE, P., y WONG, D., «Soft law in the Paris Climate Agreement: Strength or weakness?», *RECIEL. Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 26, no. 3, 2017, pp. 276-286.

El análisis de las metodologías para revisar la adecuación y efectividad de la adaptación y el esfuerzo para ser incluidas en el balance global está incluido en la agenda de trabajo del Comité de Adaptación, el Grupo de Expertos sobre Estados Menos Desarrollados, el Órgano Subsidiario para el Asesoramiento Científico y Tecnológico, el Órgano Subsidiario para la Implementación, y el Comité Permanente de Financiación, de forma que los informes de estos órganos sirvan de base para la discusión en el marco de la CMA.

El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un Acuerdo histórico o una oportunidad perdida? [Análisis jurídico y perspectivas futuras]. 1ª ed., octubre 2018

Capítulo V. Mecanismos de adaptación (ROSA GILES CARNERO)

V. Conclusiones

V. CONCLUSIONES

El Acuerdo de París es el primer instrumento del régimen internacional en materia de cambio climático que ha señalado expresamente que mitigación y adaptación son dos ámbitos de actuación interconectados y necesarios para alcanzar el objetivo general de estabilización de GEI en la atmósfera. De esta forma, se reconoce la necesidad de que el sistema internacional se ocupe del apartado de la adaptación, con un mismo interés e intensidad que de la mitigación. A esta aproximación, se ha añadido el reconocimiento de un objetivo global de adaptación ambicioso, que incluye el mandato de la salvaguarda de territorios y comunidades. Las novedades introducidas por el Acuerdo de París en la configuración del objetivo global de adaptación resultan positivas, y deberían suponer en sí mismas un incentivo para la actuación de las Partes en esta materia. No obstante, la duda sobre su eficacia para producir impactos relevantes persiste, ya que no devienen en compromisos concretos de adaptación, de forma que queda en manos de los Estados la definición de su actividad de adaptación, y de cooperación internacional para promoverla.

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas vuelve a aparecer como el eje en el que se articulan unas obligaciones diferenciadas que permitan responder a las necesidades de adaptación de los Estados más vulnerables. La cuestión del compromiso diferenciado, que es común a todo el contenido del Acuerdo de París, resulta relevante también en el aspecto de la adaptación. La valoración resulta contradictoria, por un lado, la diferenciación en el compromiso se justifica en fundamentos de eficacia, ya que la adaptación por definición requiere una actuación diferenciada en función de las circunstancias particulares de cada territorio y grupo de población. No obstante, y tras reconocer esta realidad, el compromiso diferenciado deja en manos de los Estados la facultad de llenar de contenido la obligación internacional, que resulta en sí misma vacía.

El compromiso internacional real se traslada a un ámbito procedimental, en el que lo relevante es la actividad de comunicación y la transparencia, y el reto del sistema institucional internacional radica en el desarrollo de las metodologías de cuantificación de los esfuerzos, y de establecer equivalencias entre las diferentes medidas adoptadas. La acción internacional resulta así una suma de las acciones nacionales, añadiendo un sistema de comunicación y cuantificación, pero persistiendo la duda de si incluye un incentivo para lograr realmente una mayor ambición en esas acciones nacionales. Es decir, la pregunta que sólo podrá responderse al observar la práctica de los próximos años es si el complejo sistema de mecanismos de adaptación que derivará del artículo 7 del Acuerdo de París, supondrá realmente un incentivo para la adopción de medidas de adaptación eficaces, y para la participación en una cooperación internacional que asegure un correcto impacto ambiental y un reparto equitativo de las cargas.

© 2018 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Susana Borrás Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla]© Portada:

Thomson Reuters (Legal) Limited