

LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA UNIÓN EUROPEA: LÍMITES Y POTENCIALIDADES DE UNA POLÍTICA MULTINIVEL

CLIMATE CHANGE ADAPTATION IN THE EUROPEAN UNION: LIMITS AND POTENTIALS OF A MULTI-LEVEL POLICY

Beatriz Pérez de las Heras*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO JURÍDICO DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA UE: UNA ACCIÓN SUPRANACIONAL SIN UNA BASE COMPETENCIAL DEFINIDA. III. LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE: LIDERANDO EL DIÁLOGO NORTE-SUR. IV. CONCLUSIONES

RESUMEN: La adaptación al cambio climático en la Unión Europea (UE) ha sido objeto de un escaso y tardío desarrollo. Numerosos Estados miembros se muestran reticentes a adoptar planes nacionales de adaptación (PNA) y algunos se oponen incluso a que la UE adopte normas vinculantes. La UE intenta contrarrestar estas limitaciones integrando medidas de adaptación en otras políticas de su competencia. El mayor activismo de sostenibilidad observado por las entidades locales permite así mismo compensar la inercia estatal. Contrastando con su acción interna, la UE se ha transformado en el principal promotor de PNA en países terceros a través de su política de ayuda al desarrollo. Esta cooperación genera efectos multilaterales que pueden facilitar la adopción de un nuevo orden climático mundial post-2020.

ABSTRACT: *Adaptation to climate change in the European Union (EU) has been late and scarcely developed. Many Member States are reluctant to adopt national adaptation plans (NAP) and some even oppose to the EU's adopting binding norms. The EU tries to counter these limitations through the integration of adaptation measures in other policies of its competence. The local entities' greater activism of sustainability also permits to compensate the states' inertia. In contrast to its domestic action, the EU has become the main promoter of NAP in third countries through its development aid policy. This international cooperation is a potentially valuable tool to generate multilateral effects that may facilitate the adoption of a new post-2020 global climate order.*

PALABRAS CLAVE: adaptación, cambio climático, planes nacionales de adaptación, gobernanza multinivel, cooperación internacional.

KEYWORDS: *adaptation, climate change, national adaptation plans, multi-level governance, international cooperation*

Fecha de recepción del original: 12 de enero de 2015. Fecha de aceptación de la versión final: 1 de abril de 2015.

* Catedrática de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Deusto. Titular Cátedra Jean Monnet en Integración Europea e Investigadora Principal del Equipo "Integración Europea". Correo electrónico: beatriz.perez@deusto.es

I. INTRODUCCIÓN

La adaptación al cambio climático se ha transformado en una de las principales preocupaciones a nivel mundial, europeo, estatal, regional y local¹. La reiteración de fenómenos meteorológicos extremos, como huracanes, inundaciones, sequías y otros desastres naturales vinculados al clima, están produciendo constantes pérdidas de gran magnitud en todas las regiones del planeta². En Europa, los efectos del cambio climático son claramente visibles y están ampliamente documentados: retroceso de glaciares, estaciones cada vez más largas, inundaciones en zonas costeras, erosión, movimientos de especies naturales e impactos en la salud y vida de las personas, como las 70.000 muertes prematuras que se atribuyen a la ola de calor de 2003³. Se espera, además, que el cambio climático exacerbe los desequilibrios regionales en Europa como consecuencia del distinto impacto que tendrá en los recursos naturales. Así, el Norte podría quedar favorecido por la conjunción de diversos factores asociados al incremento de la temperatura (menor demanda de calefacción, menos fallecimientos debidos al invierno, aumento de tierras cultivables y terrenos forestales, aumento del turismo y de la energía hidráulica, entre otros). El Sur de Europa, por el contrario, se vería perjudicado al empeorar las condiciones climáticas negativas a las que ya está expuesto (altas temperaturas, sequías persistentes, reducción de tierras cultivables, escasez de agua y de energía hidráulica)⁴.

Por tanto, además de los esfuerzos de mitigación para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la adaptación es necesaria para anticipar futuros cambios, reducir el riesgo y el costo de pérdidas derivadas de fenómenos naturales adversos, así como para explorar beneficios potenciales vinculados al cambio climático⁵.

A nivel internacional, la necesidad de realizar esfuerzos adicionales de adaptación se recoge expresamente en el artículo 4 del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre

¹ La adaptación al cambio climático se entiende como “ajuste de los sistemas humanos y naturales en respuesta a estímulos climáticos reales o esperados, o sus efectos, que atenúa los efectos perjudiciales o aprovecha las oportunidades beneficiosas”. Vid. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Third Assessment Report*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p.981.

² Sobre estos efectos, vid. IPCC, *Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 4-11.

³ Vid. AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *Climate Change, Impacts and Vulnerability in Europe. An Indicator-Based Report*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012, p.186.

⁴ Vid. IPCC, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Fourth Assessment Report*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 543; IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Fifth Assessment Report. Volume II. Regional Aspects. Europe*, 2014, pp.1270-1273, disponible en https://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIAR5-Chap23_FINAL.pdf (consultado el 8 de enero de 2015).

⁵ Un análisis detallado sobre los costes y beneficios de la adaptación en algunos de los sectores más vulnerables puede leerse en AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *Adaptation in Europe. Addressing risks and opportunities from climate change in the context of socio-economic developments*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2013, pp. 115-122.

Cambio Climático (CMNUCC) de 1992⁶. Las iniciativas multilaterales resultan importantes para impulsar las estrategias nacionales de adaptación. Sin embargo, en cualquier país o lugar, la implementación eficaz de una política de adaptación requiere la integración de medidas adecuadas en los sectores más vulnerables y una coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno implicados en su desarrollo, desde el estatal al local⁷.

En Europa, la atención científica y política sobre la adaptación se ha desarrollado tardíamente. Ello se ha debido en gran parte a que, siguiendo la tendencia mundial, los esfuerzos realizados para luchar contra el cambio climático en las últimas décadas se han centrado en la mitigación de GEI. A diferencia de esta última, las ventajas de desarrollar una política de adaptación a nivel de la Unión Europea (UE) no se percibieron claramente en los años 90. En efecto, más allá de algunas respuestas puntuales a graves desastres naturales acaecidos en 2002 y 2003⁸, la adaptación como estrategia visible y articulada no emergió en la agenda europea hasta 2007. No obstante, transcurridos más de siete años, la UE no ha conseguido por el momento desarrollar una acción coordinada con sus Estados miembros, algunos de los cuales se muestran reticentes a adoptar planes nacionales de adaptación (PNA), que deberían servir, a su vez, de marco y apoyo a las iniciativas regionales y locales⁹.

Sobre la base de estas premisas, este estudio analiza y valora las limitaciones y potencialidades de la UE para desarrollar una política multinivel de adaptación, comprensiva y coordinada, que, junto con los importantes esfuerzos realizados en mitigación, le permita contribuir, coherente y eficazmente, a la lucha mundial contra el cambio climático.

Con esta pretensión como telón de fondo, este artículo sostiene que, a pesar de su reconocimiento como actor internacional de gobernanza climática, la UE seguirá respondiendo al cambio climático de forma asimétrica, según se considere la mitigación o la adaptación y, dentro de esta última, el ámbito interno de la UE o su acción exterior. Con esta línea argumentativa, una primera parte de este estudio analiza la actual distribución de poder político entre la UE y los Estados miembros en el ámbito medioambiental. Destaca como la falta de una competencia específica de la UE en

⁶ No obstante, la adaptación fue, inicialmente, objeto de una atención menor que la mitigación, al menos hasta 2007, cuando se adoptó el Plan de Acción de Bali, como resultado del 4º Informe de Evaluación del IPCC. Así mismo, la 16ª Conferencia de la Partes (COP, en sus siglas en inglés), en su reunión de 2010 en Cancún, adoptó el Marco de Adaptación de Cancún, por el que este apartado de la lucha contra el cambio climático pasó a considerarse una acción preferente desde entonces. Todos estos documentos están disponibles en <http://unfccc.int/2860.php> (consultado el 8 de enero de 2015).

⁷ Vid. KESKITALO, H. C. (Ed.), *Developing Adaptation Policy and Practice in Europe: Multi-Level Governance of Climate Change*, Springer, 2010, pp. 4-7; PELTONEN, L. et al., *Governance of Climate Change Adaptation: Policy Review*, BaltCICA, Baltic Sea Region Programme 2007-2013, 2010, p. 4.

⁸ Vid. RAYNER, T. y JORDAN, A. "Adapting to a Changing Climate. An Emerging European Union Policy?", en JORDAN et al. (Eds), *Climate Change Policy in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 148-149.

⁹ JORDAN, A. et al., "Understanding the Paradoxes of Multi-Level Governing: Climate Change Policy in the European Union", *Global Environmental Politics*, nº 12, 2012, p. 51; AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *op. cit.*, nota 5, pp.1 y 68.

materia de adaptación explica en gran parte la reticencia de los Estados miembros a que la UE adopte medidas vinculantes, más allá del papel de guía y apoyo que ha desempeñado hasta el momento. Esta limitación se ve contrarrestada mediante la integración por la UE de medidas de adaptación en otras políticas de su competencia y por la mejor respuesta de las entidades locales a sus iniciativas. Una segunda parte valora la acción exterior de la UE en materia de adaptación, resaltando como la UE, en contraste con su ámbito interno, se ha transformado en el principal promotor de estrategias nacionales de adaptación en los países en vías de desarrollo. Esta cooperación internacional constituye en sí misma un instrumento potencialmente muy valioso, al generar efectos multilaterales que podrían facilitar la adopción de un nuevo orden climático mundial post-2020.

II. MARCO JURÍDICO DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA UE: UNA ACCIÓN SUPRANACIONAL SIN UNA BASE COMPETENCIAL DEFINIDA

En el marco de los Tratados vigentes de la UE, no hay una base jurídica específica que le habilite a adoptar normas vinculantes en materia de adaptación, más allá de la referida a la política de medio ambiente. Numerosos Estados miembros se muestran reticentes a adoptar PNA y algunos se oponen, incluso, a que la UE apruebe normas jurídicas vinculantes en materia de adaptación. Como contrapartida, la UE intenta compensar estas limitaciones políticas y jurídicas integrando medidas vinculantes de adaptación en otros ámbitos de su competencia. Así mismo, la mayor receptividad a sus iniciativas mostrada por parte de los entes locales podría servir, no sólo para compensar la inercia estatal, sino también para estimular, de abajo arriba, la acción de los propios gobiernos nacionales.

1. La integración horizontal de la adaptación frente a la renuencia estatal

El artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), dentro del Título XX “Medio Ambiente”¹⁰, constituye el único fundamento jurídico expreso para la acción de la UE en materia de cambio climático. Reza su párrafo 1 que uno de los objetivos de la política de la UE en el ámbito del medio ambiente será “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y, en particular, a luchar contra el cambio climático”.

La política de medio ambiente es un ámbito de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, como así se identifica en el artículo 4.2(c) del TFUE. En consecuencia, el principio de subsidiariedad preside la actuación normativa de la UE en esta materia, de conformidad con el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Introducido por primera vez en el ámbito, precisamente, del medio ambiente por el Acta Única Europea y extendida su aplicación posteriormente a todas las materias de

¹⁰ Artículos 191 a 193 del TFUE. Versión consolidada de 2012. Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) C 326/13 de 26 de octubre de 2012.

competencia compartida por el Tratado de Maastricht, este principio tiene como objetivo garantizar que la UE entre a regular en estas materias sólo cuando demuestre que su acción, por la dimensión y los efectos transnacionales que persigue, será más eficaz que la acción aislada adoptada a nivel nacional, regional o local. Esta condición requiere que la Comisión Europea, en fase de propuesta, motive el mayor valor añadido de la acción jurídica supranacional¹¹.

Dado el carácter transnacional de los problemas medioambientales, es indudable que la acción de la UE puede resultar más apropiada y eficaz que la respuesta individual de los Estados miembros¹². Con respecto al cambio climático, en concreto, la intervención de la UE se la ha desarrollado de forma más tardía y progresiva que en otras cuestiones medioambientales, como, por ejemplo, la biodiversidad o el agua. En efecto, puede decirse que, hasta 2005, la UE no empezó a adoptar medidas específicas con el fin de cumplir las obligaciones del Protocolo de Kioto¹³. Además, el desarrollo de la acción europea contra el cambio climático ha seguido caminos diferentes según se considere la mitigación o la adaptación. Con respecto a la primera, la UE ha adoptado normas jurídicas e instrumentos relevantes a lo largo de los 10 últimos años, como el régimen de comercio de emisiones o el paquete clima y energía 2020¹⁴. Por el contrario, la adaptación ha sido objeto, no sólo de una atención más tardía por parte de la UE, sino también de un enfoque más propio del *soft law*. Esto se ha debido, en gran parte, a la oposición de algunos Estados miembros a que la UE interfiera en cuestiones que consideran de su competencia, como la planificación del territorio o el desarrollo de infraestructuras, dado el carácter intersectorial de las medidas de adaptación. En

¹¹ Como así se establece también en el artículo 5 del TUE, el principio de proporcionalidad complementa el principio de subsidiariedad y mide la intensidad de la acción jurídica de la UE, al limitar su intervención a lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos que se persiguen a escala europea. Sobre la abundante literatura al respecto, *vid.*, entre otros, CHICHARRO LÁZARO, A., “La aplicación del principio de subsidiariedad al área de medio ambiente”, *Unión Europea. Aranzadi*, nº 2, 2002, pp.5-12; ESTELLA, A., *The EU principle of subsidiarity and its critique*, 1ª edición, Oxford University Press, Oxford, 2012; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, AEPDIRI, Madrid, 2008, pp. 273-294.

¹² La subsidiariedad no impide, sin embargo, que la UE pueda regular cuestiones medioambientales que no tengan un carácter transnacional (vgr. el ruido urbano o los residuos). En estos casos, las normas europeas de armonización tiene que optar por “un nivel de protección elevado”, como así establece el artículo 191.2 del TFUE, si bien los Estados siempre mantienen la capacidad de introducir medidas más exigentes que las adoptadas por la UE, según prevé el artículo 193 del TFUE. Puede decirse, por tanto, que la armonización mínima constituye en la práctica el *modus operandi* de la política europea de medio ambiente. *Vid.*, SADELEER de, N. “Principle of subsidiarity and the EU Environmental Policy”, *Journal for European Environmental Planning Law*, nº 9.I, 2012, pp. 63-70.

¹³ *Vid.* JORDAN, A. *et al.*, *op.cit.*, nota 9, p.50.

¹⁴ *Vid.* entre otros, BREDIN, D. y MUCLEY, C. “An Emerging Equilibrium in the EU Emissions Trading Scheme”, *Energy Economics*, nº 2, 2011, pp.353-362; CRIQUI, P. y MIMA, S., “European Climate–Energy Security Nexus: a Model-Based Scenario Analysis”, *Energy Policy*, 2012, nº 41, pp.827-842; FEDERICO, G. y VIVES, X., “Políticas energéticas en la Unión Europea: seguridad de suministro, medio ambiente y competencia”, *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 79, 2010, pp.117-137; SANZ RUBIALES, I. (Coord.), *El mercado europeo de derechos de emisión*, 1ª edición, Lex Nova, Valladolid, 2010. La referencia de los textos jurídicos actualmente en vigor puede consultarse en http://ec.europa.eu/clima/policies/package/documentation_en.htm (consultado el 8 de enero de 2015).

consecuencia, la Comisión Europea ha optado hasta el momento por un modo de gobernanza próximo al método abierto de coordinación, limitándose a adoptar documentos de carácter programático, orientativos o estratégicos¹⁵.

En esta línea, el Libro Verde de 2007 supuso el primer paso relevante en materia de adaptación en Europa¹⁶. Como documento de reflexión, ningún Estado miembro se opuso inicialmente a que la UE se implicara en iniciativas de adaptación basadas en principios y pautas generales. No obstante, por aquellas fechas, amplios sectores de la sociedad civil y representantes de entidades sub-estatales reclamaban ya un papel más proactivo por parte de la UE. Un ejemplo de estas demandas fue la plataforma que autoridades locales participantes en la red *Eurocities* constituyeron a favor de una Directiva de adaptación. Sin embargo, esta propuesta no llegó a prosperar, al ser rechazada firmemente por algunos Estados miembros, como Reino Unido y Holanda¹⁷.

Con todo, el Libro Verde y los intensos debates que generó entre las distintas partes interesadas dieron paso al Libro Blanco sobre “La Adaptación al Cambio Climático. Hacia un Marco Europeo de Actuación”¹⁸. La Comisión Europea justificaba en este documento las razones por la que la UE debía intervenir en materia de adaptación, entre ellas: el carácter transfronterizo del impacto del cambio climático y de las medidas de adaptación, sus efectos en sectores fuertemente integrados en la UE a través del mercado interior y de políticas comunes (agricultura, pesca, energía, etc), la necesidad de establecer mecanismos de solidaridad entre los Estados miembros para que las regiones más desfavorecidas sean capaces de adoptar medidas adecuadas de adaptación y la conveniencia de reforzar a nivel de la UE las acciones emprendidas a escala nacional, regional y local¹⁹. Así mismo, el Libro Blanco incidía en la necesidad de incluir acciones de adaptación en áreas clave, más que adoptar una nueva Directiva u otro instrumento jurídico específico sobre adaptación. En concreto, la propuesta de la Comisión incluía 33 acciones concretas, la mayoría de las cuales ha sido ya realizada, como el establecimiento del *European Biodiversity Clearing House Mechanism* (EB-CHM)²⁰, la elaboración de numerosos documentos guía para incorporar medidas de

¹⁵ Vid. RAYNER, T. y JORDAN, A., *op.cit.*, nota 8, p.156. El método abierto de coordinación fue introducido en el marco de la política de empleo e identificado como un instrumento de la Estrategia de Lisboa de 2000. Este método intergubernamental proporciona un marco de convergencia de las políticas nacionales para conseguir objetivos comunes en los ámbitos de empleo, educación, protección social e inclusión. Vid. TERRADILLOS ORMAECHEA, E., “Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 72, 2008, pp. 71-90

¹⁶ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Libro Verde. Adaptación al Cambio Climático en Europa. Opciones para la Acción en la Unión Europea*, COM (2007) 354 final, 29 de junio de 2007.

¹⁷ Vid. RAYNER, T. y JORDAN, A., *op. cit.*, nota 8, p.149.

¹⁸ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco. La Adaptación al Cambio Climático: Hacia un Marco Europeo de Actuación*, COM (2009) 147 final, 1 de abril de 2009.

¹⁹ *Ibid.*, p.7.

²⁰ EB-CHM constituye, en realidad, una red de información que promueve la cooperación técnica y la transferencia tecnológica entre Europa y el resto del Mundo. Gestionado por la Agencia Europea de Medio Ambiente, este mecanismo forma parte del sistema europeo de información sobre biodiversidad (BISE, en sus siglas en inglés). Puede encontrarse amplia información sobre sus actividades en <http://biodiversity.europa.eu/chm-network> (consultado el 8 de enero de 2015).

adaptación en diversas Directivas sectoriales o la Plataforma Europea de Adaptación al Clima (*Climate-Adapt*), puesta en funcionamiento en marzo de 2012²¹.

El Libro Blanco abonó el terreno y estableció las bases para la adopción por la UE de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático²². En consonancia con la Estrategia Europea 2020, la Estrategia de Adaptación pretende ser un marco comprensivo que guíe a la UE en la transición hacia una economía de baja emisión de carbono y resistente al clima. A tal fin, resalta la necesidad de mejorar la capacidad de responder a los impactos del cambio climático en todos los niveles de poder político (UE, nacional, regional y local) mediante un enfoque coherente y coordinado²³.

Uno de los objetivos prioritarios que contempla para 2020 es incrementar la resistencia al clima en los sectores más vulnerables. Desde el punto de vista operativo, se prevé profundizar de forma consistente en la integración de medidas de adaptación en todas las políticas clave de la UE, dando prioridad a los proyectos y acciones que aborden cuestiones intersectoriales, interregionales y transnacionales y que promuevan, entre otros fines, las infraestructuras verdes y las tecnologías innovadoras de adaptación²⁴. Las actuaciones previstas para alcanzar estos objetivos incluyen desde medidas blandas (orientaciones, estudios de impacto, marcos de apoyo, etc) hasta normas jurídicas e intervenciones directas²⁵.

La Estrategia de Adaptación está pendiente de implementarse a lo largo de los próximos años. A pesar de su relevancia como marco más comprensivo y ambicioso, el desafío más importante que sigue afrontando la UE es, sin duda, incitar a los Estados miembros a adoptar estrategias nacionales de adaptación, en consonancia con la Estrategia europea. En el momento de su adopción, solo 15 de los entonces 27 Estados miembros disponían de un PNA; en la actualidad, son 16²⁶. Como se ha señalado, los Estados miembros son reacios a que la UE se inmiscuya en áreas que ellos consideran de su competencia, como el uso del suelo, las infraestructuras o la ordenación del territorio en general. La incertidumbre sobre la evolución de los GEI y el carácter imprevisible de los impactos del cambio climático constituyen algunos de los factores que fomentan, así mismo, la inercia estatal. Además, actores privados también acometen por su cuenta medidas de adaptación en la mayoría de los Estados, por lo que se discute hasta qué punto debe ser una responsabilidad exclusiva de los gobiernos nacionales²⁷. Todas estas

²¹ Esta plataforma ofrece, a través de su página web, amplia información sobre documentos guía en distintos sectores y acciones en todos los niveles de gobierno. Vid. <http://climate-adapt.eea.europa.eu/> (consultado el 8 de enero de 2015).

²² Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE*, COM (2013) 216 final, 16 de abril de 2013.

²³ *Ibid.*, p.5.

²⁴ *Ibid.*, p.9.

²⁵ Vid. COMMISSION STAFF WORKING GROUP, *Summary of the Impact Assessment*, SWD (2013) 131 final, 16 de abril de 2013.

²⁶ Vid. AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *op.cit.*, nota 5, p.69.

²⁷ Vid. CLIMATE ACTION NETWORK EUROPE, *Climate Change Adaptation and the Role of the Private Sector*, 2013, disponible en: http://www.climnet.org/resources/press-releases/doc_view/2356-

razones explican porque hay Estados miembros que se oponen a que la UE apruebe un instrumento jurídico que les obligue a adoptar una estrategia nacional de adaptación. No obstante, la Comisión, a diferencia de lo que afirmaba en el Libro Blanco, tiene intención de proponer precisamente ese acto jurídico para 2017, si para entonces no se observan progresos importantes.²⁸ Así mismo, en su Comunicación de 25 de febrero de 2015 relativa al futuro acuerdo mundial post-2020, la Comisión reitera la necesidad de que todos los Estados miembros adopten PNA para que Europa en su conjunto pueda anticiparse y resistir mejor los efectos del cambio climático. La Comisión resalta, en concreto, que la adaptación basada en los ecosistemas puede reducir el riesgo de inundación y de erosión del suelo en Europa, así como mejorar la calidad del aire y del agua.²⁹

Por el momento, con objeto de hacer frente a los efectos del cambio climático, la UE concentra sus esfuerzos en integrar, para 2020, medidas de adaptación en las políticas sectoriales de su competencia. Como se ha destacado, esta integración es uno de los pilares de la Estrategia de Adaptación, en consonancia también con el Libro Blanco. Además, encuentra su fundamentación jurídica en el artículo 3.3 del TUE, que prevé el desarrollo sostenible como uno de los objetivos prioritarios de la UE. Así mismo, el artículo 11 del TFUE prescribe la integración de la protección del medio ambiente en las políticas y acciones de la UE con el fin de responder a este objetivo³⁰. Por tanto, puede afirmarse que la integración de medidas de adaptación en las políticas sectoriales no constituye una mera opción o alternativa para la UE, sino que se trata de un requerimiento político y jurídico introducido en los Tratados por los propios Estados miembros y que aquélla deber garantizar en todas sus actuaciones.

Para responder precisamente a esta exigencia, la UE viene incorporando medidas de resistencia al clima en numerosos sectores en los últimos años. Por ejemplo, la adaptación está ya incluida en la normativa de aguas marinas³¹, transporte³², bosques³³,

[climate-change-adaptation-and-the-role-of-the-private-sector-findings-from-berlin](#) (consultado el 8 de enero de 2015).

²⁸ COMISIÓN EUROPEA, *op.cit.*, nota 22, p.6.

²⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Energy Union Package. The Paris Protocol-A Blueprint for Tackling Global Climate Change beyond 2020*, COM (2015) 81 final, 25 de febrero de 2015, p.9.

³⁰ El desarrollo sostenible, como modelo que integra de forma equilibrada la protección medioambiental con las necesidades de desarrollo económico y social, es también un objetivo de la acción exterior de la UE, como así se prevé en el artículo 21.2 (d) del TUE. Introducido por primera vez por el Tratado de Amsterdam (1997), este objetivo se ha transformado desde entonces en un requerimiento transversal de todas las políticas de la UE. La Estrategia de Desarrollo Sostenible, adoptada en 2001 y revisada en 2009, proporciona el marco político y jurídico para la integración de este objetivo en todos los sectores hasta 2050. *Vid.* http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/128117_es.htm (consultado el 8 de enero de 2015).

³¹ Directiva 2008/56/CE de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitario para la política del medio marino. DOUE L164/19 de 25 de junio de 2008.

³² Reglamento (UE) 1315/2013 de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión Europea para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte. DOUE L348/1 de 20 de diciembre de 2013.

³³ Reglamento (UE) 2152/2003 de 17 de noviembre de 2003, sobre el seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales en la Comunidad (*Forest Focus*). DOUE L324/1 de 11 de diciembre de 2003.

energía³⁴, medio ambiente³⁵, gestión y prevención de riesgos y desastres³⁶, especies invasoras³⁷, gestión integral de costas y planificación espacial marítima³⁸. En fase de propuesta, hay acciones de adaptación previstas en el sector de la agricultura y bosques³⁹, salud pública⁴⁰, infraestructuras verdes⁴¹ y la nueva estrategia de bosques⁴². Respecto a las infraestructuras, son de aplicación las normas técnicas de armonización o *Eurocodes*, establecidas por el Comité Europeo de Estandarización y a las que deben acomodarse todos los proyectos⁴³.

La integración de acciones relacionadas con el clima constituye también un elemento clave del actual Marco Financiero Plurianual 2014-2020, un 20% de cuya dotación se destinará a tal fin⁴⁴. Finalmente, la reciente inclusión de una cláusula de condicionalidad, que supedita el acceso a los fondos europeos a la implementación de medidas de adaptación, puede resultar a corto plazo un instrumento útil para estimular a aquellos Estados miembros que todavía no han adoptado una estrategia nacional de adaptación⁴⁵.

³⁴ Reglamento (UE) 1316/2013 de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo “Conectar Europa”. DOUE L348/129 de 20 de diciembre de 2013.

³⁵ Directiva 2014/52/UE de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/CE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. DOUE L124/1 de 25 de abril de 2014.

³⁶ Decisión 1313/2013/UE de 17 de diciembre de 2013, sobre el Mecanismo Europeo de Protección Civil. DOUE L347/924 de 20 de diciembre de 2013.

³⁷ Reglamento (UE) 1143/2014 de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras, DOUE L 317/35 de 4 de noviembre de 2014.

³⁸ Directiva 2014/89/UE de 23 de Julio de 2014, por la que se establece un marco para la planificación espacial marítima. DOUE L 257/135 de 28 de agosto de 2014.

³⁹ La relación de propuestas concretas puede consultarse en http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal_proposals/index_en.htm (consultado el 8 de enero de 2015).

⁴⁰ La Comisión Europea adoptó en 2013 una hoja de ruta para evitar la propagación de pestes y enfermedades en las plantas, proteger los bosques y garantizar la seguridad alimentaria. Este documento está disponible en http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2013_sanco_002_eu_plant_health_law_en.pdf (consultado el 8 de enero de 2015).

⁴¹ COMISIÓN EUROPEA, *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, COM (2013) 249, 6 de mayo de 2013.

⁴² COMISIÓN EUROPEA, *Una nueva estrategia de la Unión Europea a favor de los bosques y del sector forestal*, COM (2013) 659, 20 de septiembre de 2013.

⁴³ Reglamento (UE) 305/2011 de 9 de marzo de 2011, por el que se establecen condiciones armonizadoras para la comercialización de productos de construcción y se deroga el Reglamento 89/106/CEE. DOUE L88/5 de 4 de abril de 2011. Amplia información sobre estas normas técnicas está disponible en <http://eurocodes.jrc.ec.europa.eu/showpage.php?id=1> (consultado el 8 de enero de 2015).

⁴⁴ Unos 190.000 millones de euros, aproximadamente. Las acciones de adaptación, en concreto, se desarrollarán a través de los programas financiados por distintos fondos: el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrario y de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. Así mismo, el programa *LIFE* de financiación de proyectos medioambientales y el nuevo programa de investigación *HORIZON* incluyen la adaptación como prioridad temática de sus intervenciones. Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014. The Figures*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2013, pp. 7-13, 19.

⁴⁵ Esta condición está expresamente prevista en el artículo 8 del Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones

Por el momento, contrastando con la renuencia de los Estados miembros, las entidades locales se muestran mucho más activas a la hora de elaborar sus propias estrategias y aprovechar las oportunidades institucionales y financieras que les ofrece la acción supranacional de la UE.

2. Las iniciativas locales como laboratorios de innovación política

El cambio climático es una de las amenazas más relevantes a la que se enfrentan actualmente las ciudades europeas, junto con desafíos no menos importantes, como el envejecimiento de la población, la presión migratoria o la dependencia creciente de las tecnologías de comunicación. Los efectos del calentamiento global, en concreto, son muy evidentes en numerosos núcleos urbanos, en términos de retroceso y erosión de las zonas costeras, desbordamiento de ríos e inundaciones, olas de calor y escasez de agua. Alrededor del 75% de la población europea vive actualmente en estas zonas urbanas. Por tanto, el futuro de Europa depende en gran medida de que se adopten medidas proactivas de resistencia al clima a nivel local⁴⁶.

Conscientes de estos riesgos, numerosas ciudades europeas están empezando a desarrollar estrategias de adaptación o planes de acción, de distinto alcance. Sin embargo, en términos generales, se observa que, por el momento, muy pocas ciudades, como Copenhague o Rotterdam, por ejemplo, muestran capacidad suficiente para implementar medidas de adaptación, si bien se ha identificado otro pequeño núcleo de ciudades que podría alcanzar una capacidad adecuada a corto plazo. Esta perspectiva, de confirmarse, podría convertirse en un instrumento potencial para difundir el desarrollo de capacidades, tanto dentro de las propias ciudades, como entre ellas mismas⁴⁷.

Lo que se constata por el momento es que numerosas medidas de adaptación implementadas en ciudades como Stuttgart, Gante, Londres o Viena, entre otras, han sido el resultado de estudios y proyectos de investigación. Puede afirmarse, por tanto, que la comunidad científica está contribuyendo a generar liderazgo entre los responsables políticos y agentes económicos y sociales, al proporcionar confianza e información veraz⁴⁸.

comunes al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (UE) 1083/2006. DOUE L347/320 de 20 de diciembre de 2013. Vid. AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *op.cit.*, nota 5, pp. 65-66.

⁴⁶ Vid. ECOLOGIC INSTITUTE *et al.*, *Adaptation to Climate Change. Policy Instruments for Adaptation to Climate Change in Big European Cities and Metropolitan Areas*, Committee of the Regions, Bruselas, 2011, pp.5-8.

⁴⁷ Vid. RICARDO-AEA, *Adaptation Strategies for European Cities. Summary Report*, European Commission, Bruselas, 2013, p.9.

⁴⁸ Vid. BIRGIT, G. *et al.* "Knowledge and information for resilient cities", en OTTO-ZIMMERMANN, K. Ed.), *Resilient Cities 2: Cities and Adaptation to Climate Change Proceedings of the Global Forum 2011*, Springer, Dordrecht, 2012, pp. 251-260.

En cualquier caso, la intervención de las autoridades regionales y nacionales resulta esencial para justificar los recursos necesarios que precisa el desarrollo de las estrategias de adaptación por las ciudades. En efecto, los gobiernos regionales pueden jugar un papel clave, especialmente cuando las medidas de adaptación necesarias trascienden la demarcación de un municipio. Sin embargo, el alcance de la acción regional varía en función de las estructuras políticas respectivas de cada Estado. Así, en países federales, como Alemania o Austria, los gobiernos regionales disfrutaban de amplios poderes de decisión política. El programa alemán KLIMZUG, por ejemplo, ofrece una ilustración de eficaz coordinación en materia de adaptación entre centros de investigación, autoridades administrativas y demás sectores interesados a nivel regional. Su implementación ha resultado clave en el desarrollo de estrategias propias en ciudades como Dresde, Hamburgo y Bremen. Las autoridades de las siete regiones participantes, así como diversas empresas, cofinancian el programa, aunque la mayor parte de los fondos provienen del gobierno federal⁴⁹. En los Estados de estructura unitaria, la capacidad de decisión y regulación normativa corresponde normalmente al gobierno central, aunque hay algunos, como Suecia, donde las autoridades regionales y locales también disponen de amplias competencias. Con todo, la adaptación como estrategia prioritaria no siempre se desarrolla en las ciudades más vulnerables, incluso aunque exista capacidad administrativa para llevarla a cabo. Otros factores, como el liderazgo político o la situación económica concreta, pueden actuar también de catalizador⁵⁰.

Desde una perspectiva de gobernanza multinivel, el marco estatal aporta, por su parte, el vínculo directo idóneo con la acción supranacional de la UE. Resulta por ello necesaria la definición de una estrategia nacional comprehensiva, que incluya normas sobre adaptación en diferentes sectores y que resulten de apoyo y coherentes con las iniciativas locales. La promoción por parte de las autoridades estatales de medidas de adaptación a nivel local constituye, además, una oportunidad de aprendizaje político para los propios responsables nacionales, ya que la experiencia de implementación directa que ofrecen las ciudades puede proporcionar lecciones y prácticas útiles, que sirvan para mejorar las propias estrategias y procedimientos a nivel estatal⁵¹.

Sin embargo, con carácter general, se observa que las estrategias de adaptación adoptadas por las ciudades europeas no responden a previos requerimientos nacionales de carácter obligatorio, aunque la mayoría aparece vinculada a un PNA existente

⁴⁹ ECOLOGIC INSTITUTE, *op.cit.*, nota 46, p. 28.

⁵⁰ Vid. KESKITALO, H.C., "Connecting Multi-Levels of Governance for Adaptation to Climate Change in Advanced Industrial States", en EDELENBOS, J. *et al.* (Ed.), *Water Governance as Connective Capacity*, editado por Jurian Edelenbos *et al.*, Ashgate, Rotterdam, 2013, pp. 69-88.

⁵¹ En Francia, por ejemplo, el seguro de edificios incluye desde 1982 los daños derivados de desastres naturales. Las aseguradoras y reaseguradoras deben reservar el 12% de las primas para estas contingencias. En caso de quiebra de la principal reaseguradora, el Estado asumiría el 100% de la cobertura. Esta garantía estatal ha hecho que la gente siga estableciéndose en zonas con riesgo potencial de inundaciones. La experiencia observada a nivel local llevó al gobierno nacional a reformar el marco normativo en 1995. Desde entonces, los planes de prevención de riesgos naturales limitan el crecimiento urbano en zonas de riesgo con el fin de minimizar los posibles daños. Vid. GRISLAIN-LETREMY, C. y PEINTURIER, C., *Le Régime d'Assurance des Catastrophes Naturelles en France Métropolitaine entre 1995 et 2006*, Commissariat Général au Développement Durable, Paris, 2010, p.19.

(Dinamarca, España, Francia, Hungría, Alemania) o en preparación (República Checa, Italia, Letonia, Portugal, Suecia). Además, algunos PNA imponen a las autoridades locales requisitos adicionales que no se acompañan de la cobertura financiera necesaria. Otras veces, los PNA se centran en aspectos de dimensión nacional, sin considerar suficientemente las necesidades locales, por lo que en numerosos casos no aparece claro como los PNA se coordinan con las estrategias locales y regionales, observándose en general una falta de consistencia entre los diferentes niveles⁵². Por otra parte, en aquellos Estados donde no existen PNA, las autoridades locales se mueven en un vacío regulatorio, lo que a menudo conlleva también una falta de coordinación entre las diferentes ciudades y, en definitiva, una deficiente respuesta de adaptación. Debido a estas insuficiencias observadas a nivel estatal, algunas ciudades y entidades locales prescinden de la perspectiva nacional y toman la UE como referencia directa de sus actuaciones⁵³.

Varias iniciativas, como la “Campana Europea de Ciudades y Pueblos y Sostenibles”, redes y asociaciones, como el Consejo de Regiones y Municipios Europeos y *Eurocities*, proporcionan una interacción directa entre ciudades y la Comisión Europea. Además, numerosos municipios participan en redes transnacionales con fines medioambientales, como *Global Cities Network* (ICLEI) o *Climate Alliance*. Estas redes asocian a ciudades pioneras en temas climáticos, por lo que también son focos de generación de conocimiento e innovación política, al tiempo que permiten interactuar a la Comisión Europea y a los gobiernos nacionales con un amplio espectro de autoridades locales⁵⁴. A estos impulsos se ha unido también el Comité de Regiones de la UE, órgano consultivo que representa a los entes regionales y locales. En 2012, el propio Comité concluyó con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente un *Memorandum of Understanding* con el fin de impulsar, precisamente, actividades de sostenibilidad medioambiental entre las ciudades y regiones⁵⁵.

Estas vías por las que las entidades locales acceden directamente al nivel de la UE son un indicador del proceso de europeización creciente de la política de cambio climático, al tiempo que evidencian el relevante papel que las ciudades pueden jugar en la conformación de las políticas europeas. Para la Comisión Europea, en concreto, las ciudades no sólo son el lugar donde la adaptación tiene lugar: como actores que participan en la gobernanza climática, proporcionan, además, *feedback* sobre la eficacia de las propuestas europeas, asumiendo así un papel clave en el control de su

⁵² Vid. AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *Urban Adaptation to Climate Change in Europe. Challenges and Opportunities for Cities together with Supportive National and European Policies*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012, p.101.

⁵³ RICARDO-AEA, *op.cit.* (n.47), p.13.

⁵⁴ Vid. KRISTINE, K. y BULKELEY, H., “Cities, Europeanization and Multi-Level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks”, *Journal of Common Market Studies* nº 2, 2009, pp. 309-332, esp. 324-325; Comité de las Regiones, *Climate change adaptation: empowerment of local and regional authorities with a focus on their involvement in monitoring and policy design*, Unión Europea, 2013, p. 9.

⁵⁵ Vid. <http://www.cor.europa.eu/en/news/pr/Documents/cor-unep-mou-for-cooperation-rio-de-janeiro-21-june-2012.pdf> (consultado el 27 de marzo de 2015).

cumplimiento y en el proceso de su evaluación⁵⁶. La Estrategia Europea de Adaptación confirma la relevante contribución que las entidades locales pueden realizar en el contexto supranacional de la Unión. En este marco, el objetivo estratégico es que para 2020 todas las ciudades de más de 100.000 habitantes tengan su propia estrategia de adaptación⁵⁷.

Con este fin, en marzo de 2014, la Comisión Europea lanzó la iniciativa denominada “Alcaldes por la Adaptación” (*Mayor Adapt*). Las ciudades que deciden voluntariamente unirse a esta iniciativa asumen el compromiso de elaborar sus planes de adaptación en consonancia con la Estrategia Europea de Adaptación y a revisarlos cada dos años. Las entidades participantes en esta acción reciben a cambio asesoramiento técnico, documentos guía e información sobre buenas prácticas y actividades en red. Alcaldes por la Adaptación complementa los esfuerzos de mitigación que las ciudades europeas están realizando en el marco del Pacto de los Alcaldes (*Covenant of Mayors*), una de las iniciativas más relevantes de gobernanza climática europea, que implica directamente a entidades locales y regionales en la realización de los objetivos de reducción de emisiones y energía sostenible⁵⁸.

Otras formas de interacción en el contexto europeo, de carácter horizontal entre las propias autoridades territoriales, son las estrategias interregionales, como la del Mar Báltico o la del Danubio. Estas iniciativas promueven la cooperación directa entre gobiernos locales y regionales y cuentan con financiación de la UE para el desarrollo de medidas de adaptación⁵⁹.

Puede concluirse, por tanto, que, a diferencia de algunos Estados miembros, las entidades regionales y locales, en particular, se muestran decididas a contribuir al logro de los objetivos de cambio climático y energía de la UE. Esta voluntad constituye una clara ilustración de la mayor potencialidad que la acción supranacional de la UE encuentra en el nivel sub-estatal.

En paralelo a sus acciones en el ámbito interno, la UE ha desplegado toda una serie de iniciativas para ayudar a los países en vías de desarrollo a afrontar los efectos del

⁵⁶ Al mismo tiempo, la integración de medidas de adaptación en numerosas políticas de la UE tiene su incidencia directa a nivel regional y local. Así, por ejemplo, la política de cohesión engloba programas como INTERREG o URBACT, que cofinancian proyectos regionales y locales de adaptación; igualmente, el Fondo de Desarrollo Regional ha financiado iniciativas, como BaltCICA en Helsinki o ASTRA en Riga, que resultaron clave para promover las primeras acciones y generar capacidad a nivel regional. Vid. ECOLOGIC INSTITUTE, *op.cit.*, nota 46, p. 28.

⁵⁷ COMISIÓN EUROPEA, *op.cit.*, nota 22, p.3.

⁵⁸ Más de 3000 ciudades y municipios de los 28 Estados miembros, así como de otros 19 países terceros, participan actualmente en este Pacto. En este marco, hay algunas regiones que están asumiendo un importante papel de coordinadores territoriales y catalizadores de fondos necesarios para las inversiones requeridas. Amplia información a este respecto está disponible en http://www.covenantofmayors.eu/about/signatories_en.html (consultado el 8 de enero de 2015).

⁵⁹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones relativo a la Gobernanza de las Estrategias Macrorregionales*, COM (2014) 284, 20 de mayo de 2014.

calentamiento global. Estos impulsos refuerzan la relevancia internacional de la contribución europea a la lucha mundial contra el cambio climático.

III. LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE: LIDERANDO EL DIÁLOGO NORTE-SUR

La financiación de los costes de adaptación en los países en vías de desarrollo es uno de los retos más importantes que afronta en estos momentos la comunidad internacional. Estimaciones recientes cifran en 380.000 millones de dólares la cantidad anual que sería precisa para atender adecuadamente las necesidades de adaptación de los países del Tercer Mundo⁶⁰. Las principales fuentes de financiación internacional de proyectos de adaptación en estos países son actualmente Naciones Unidas (NU) y la UE. La ayuda de esta última se canaliza a través de diversas políticas exteriores, como la comercial y la de vecindad, pero adquiere una dimensión específica y relevante en el marco de su política de cooperación al desarrollo.

1. Iniciativas multilaterales para la adaptación climática de los países en vías de desarrollo: entre la vulnerabilidad y la sostenibilidad

Los países en vías de desarrollo son los más afectados por el cambio climático, debido a su mayor dependencia directa de los recursos naturales, sus carencias estructurales y la falta de medios para hacer frente a los envites del calentamiento global. Todo ello, además, sin haber contribuido sustancialmente a la concentración atmosférica de GEI.

Este desequilibrio entre responsabilidades y consecuencias llevó a la consagración del principio de la responsabilidad común pero diferenciada, en el contexto del CMNUCC. Conforme al artículo 4 de este instrumento multilateral, los países desarrollados Partes del CMNUCC se obligan, no sólo a elaborar sus propias estrategias nacionales de adaptación, sino también a ayudar a los países económicamente más desfavorecidos a desarrollar una capacidad de adaptación mediante apoyo financiero y asistencia en la evaluación de su vulnerabilidad. Con similar mensaje, el apartado 8 del artículo 12 del Protocolo de Kioto se refiere a la obligación de las Partes de contribuir a sufragar los costes de adaptación de los países más vulnerables, destinando a este fin un porcentaje de las ganancias obtenidas de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)⁶¹.

Para hacer frente a estos compromisos, se han establecido varios instrumentos financieros de carácter multilateral a lo largo de los últimos 15 años. En 2001,

⁶⁰ Vid. MONTES, M., "Climate change financing requirements of developing countries", *Climate Policy Brief*, n° 1, 2013, pp. 1-5.

⁶¹ El MDL permite a los países industrializados (las "Partes" del anexo B del Protocolo de Kioto) llevar a cabo proyectos de reducción de emisiones en países en desarrollo, consiguiendo al mismo tiempo créditos por reducción certificada de las emisiones. Vid. artículo 12 del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, de 11 de diciembre de 1997, disponible en varios idiomas en http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (consultado el 8 de enero de 2015).

concretamente, como resultado de la COP-7 celebrada en Marrakech y de los impulsos de la propia UE, se crearon tres fondos destinados, total o parcialmente, a promover la adaptación en los países en desarrollo: el Fondo de los Países Menos Desarrollados, el Fondo Especial sobre Cambio Climático y el Fondo de Adaptación. El primero de ellos se nutre de aportaciones voluntarias de los países donantes y está destinado a apoyar proyectos que atiendan las necesidades más urgentes de adaptación identificadas en los propios PNA de los países menos desarrollados. El Fondo de Adaptación, por su parte, se financia por un porcentaje de los beneficios derivados de los proyectos MDL⁶².

Con posterioridad, en el transcurso de la COP-15, celebrada en Copenhague en 2009, los países desarrollados se comprometieron a destinar 30.000 millones de dólares para el periodo 2010-2012 (*fast-start financing*) y 100.000 millones para el período 2013-2020, destinados a financiar medidas relacionadas con el clima en los países más pobres y pequeñas islas, dando especial prioridad a la adaptación. Además, se decidió crear un nuevo mecanismo, el denominado “Fondo Clima Verde” (*Green Fund*)⁶³. Con distinto alcance y resultados, la financiación internacional de los últimos años ha permitido implementar numerosos proyectos de adaptación en las regiones del África subsahariana, Asia y Pacífico, así como en América Latina, el Caribe, Oriente Medio y Norte de África⁶⁴.

Por tanto, desde comienzos de los años 90, el cambio climático y el desarrollo internacional se han transformado en áreas de interés político y económico global. Los esfuerzos desplegados en ambos sectores interactúan intentando responder al doble reto de reducir la vulnerabilidad al clima y promover al mismo tiempo un desarrollo duradero. Confirmando esta tendencia, la sostenibilidad medioambiental (mitigación y adaptación incluidas) aparece destacada como una de las acciones de desarrollo más importantes en el *Development Assistance Framework* (UNDAF), adoptado en 2009 por el Grupo de Desarrollo de NU (UNDG, en sus siglas en inglés)⁶⁵. Así mismo, ocupa un lugar central entre los objetivos de la agenda para el desarrollo global post-2015⁶⁶.

⁶² Vid. SVRAJE, D. y SCHIPPER, E.L., “The Marrakech Accords to the Kyoto Protocol: Analysis and Future Prospects”, *Global Environmental Change*, nº 2, 2003, pp. 149-153; HARRIS, P. G., “Sharing the Burdens of Global Climate Change: International Equity and Justice in European Policy”, en HARRIS, P. G. (Ed.), *Europe and Global Climate Change*, Edward Elgar Publisher, Massachusetts, 2007, pp. 349-390.

⁶³ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *A Brief Analysis of the Copenhagen Climate Change Conference. An IISD Commentary*, 2009, disponible en http://www.iisd.org/pdf/2009/enb_copenhagen_commentary.pdf (consultado el 8 de enero de 2015).

⁶⁴ Vid. CARAVANI, A. et al., “Climate Finance Thematic Briefing: Adaptation Finance”, *Climate Finance Fundamentals*, nº 3, 2014, pp.1-2.

⁶⁵ Vid. UNGD, *Common country assessment and United Nations Assistance Framework*, 2009. Disponible en: <http://www.undg.org/?P=232#s2> (consultado el 8 de enero de 2015).

⁶⁶ La financiación de la adaptación, en particular, es considerada un instrumento inseparable de la ayuda al desarrollo de los países más pobres y de los pequeños Estados insulares. Algunas propuestas apuntan a la necesidad de movilizar más fondos destinados a este apartado, por considerarlo clave para acelerar el crecimiento económico y prevenir al mismo tiempo el incremento de emisiones de GEI. Vid. KHARAS, H. et al., *Financing the post-2015 Sustainable Development Goals. A rough roadmap*, Overseas Development Institute, 2014, pp. 30-32; THE GLOBAL COMMISSION ON THE ECONOMY AND CLIMATE, *Better Growth, Better Climate. The New Climate Economy Report*, 2014, pp. 23, 281-283.

Fuera del marco multilateral de NU, el apoyo a la adaptación en los países en desarrollo está también presente en otras iniciativas internacionales, como por ejemplo el Plan de Acción Gleneagles adoptado por el G8 en 2005, el Marco de Inversión para el Desarrollo y Energía Limpia (2006) del Banco Mundial o la Declaración de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 2006 sobre la Integración de la Adaptación al Cambio Climático en la Cooperación al Desarrollo⁶⁷. En suma, actualmente hay más de 10 fondos multilaterales destinados a financiar acciones sobre el clima en países en desarrollo⁶⁸.

Con todo, a pesar de los importantes esfuerzos desplegados por la comunidad internacional, la financiación resulta insuficiente para atender las necesidades de adaptación de los países subdesarrollados⁶⁹. Además, las medidas dirigidas a incrementar la resistencia al clima de estos países no siempre se implementan de la forma más apropiada ni resultan las más convenientes para su desarrollo. En efecto, estudios de casos concretos demuestran que las iniciativas financieras con frecuencia no tienen en cuenta los particulares contextos nacionales y locales a la hora de planificar e implementar las ayudas, debido a veces a la urgencia de actuar sobre el terreno. Por ejemplo, los Programas Piloto de Resistencia Climática financiados en 2010 por el Banco Mundial en Mozambique fueron diseñados y llevados a cabo sin contar con grupos y representantes de la sociedad civil. Así mismo, se observa que los objetivos y métodos que establecen las iniciativas internacionales responden, en general, a enfoques ideológicos diferentes sobre cómo abordar el cambio climático, lo que acaba mermando las potenciales sinergias con los resultados esperados de desarrollo⁷⁰.

Otra de las debilidades observadas en la acción internacional en los países de desarrollo es la constatación de que las medidas de adaptación pueden incrementar las emisiones de GEI, exacerbar la vulnerabilidad al cambio climático y generar efectos económicos y sociales desfavorables, convirtiéndose así, paradójicamente, en un obstáculo al desarrollo sostenible. En efecto, actuaciones que son apropiadas para un grupo, pueden resultar desfavorables para otros sectores de población al reducir el acceso a los recursos sobre los que basan su sustento. Otras veces, el uso de tecnologías específicas o los cambios estructurales pueden tener consecuencias negativas para la biodiversidad⁷¹.

⁶⁷ Vid. GUPTA, J. *et al.*, “Mainstreaming Climate Change in Development Cooperation Policy: Conditions for Success”, en HULME, M y NEUFELDT, H. (Eds.), *Making Climate Change Work for Us*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 319-339.

⁶⁸ Además, estos fondos cuentan con un número creciente de socios entre instituciones regionales, entidades de los propios países receptores y ONGs. Vid. CLIMATE FUNDS UPDATE, *The funds*, 2014.

⁶⁹ Vid. MONTES, M., *op.cit.*, nota 60, p.4.

⁷⁰ Por ejemplo, dentro de los programas de reducción de emisiones derivados de la deforestación y degradación forestal (REDD+), diferentes grupos favorecen distintos instrumentos y objetivos, según sus respectivas ideologías. Así, la condición de que se garantice el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, incluida recientemente en las negociaciones de NU sobre estos programas, es el resultado de la presión ejercida por grupos de donantes que defienden valores sociales y culturales como objetivos de REDD+. Vid. TANNER, T. y ALLOUCHE, J., “Towards a New Political Economy of Climate Change and Development”, *Institute of Development Studies (IDS) Bulletin*, n°42, 2011, pp. 1-14.

⁷¹ Vid. ERIKSEN, S. y LIND, J. 2008, “Adaptation as a Political Process: Adjusting to Drought and Conflict in Kenya’s Drylands”, *Environmental Management*, n° 5, 2008, pp. 817-835.

Estas limitaciones e incoherencias observadas evidencian la necesidad de una mejor integración de las iniciativas internacionales en los contextos nacionales y locales, con la implicación directa de la sociedad civil y los agentes económicos del sector privado. Al mismo tiempo, suscitan la reflexión sobre la conveniencia de replantear las sinergias entre adaptación y desarrollo económico desde una perspectiva de sostenibilidad social y medioambiental, más allá de la mera integración del factor clima en la ayuda al desarrollo⁷².

La UE ha seguido hasta ahora esa misma perspectiva, de integrar sistemáticamente el cambio climático en su política de cooperación al desarrollo, lo que no siempre ha tenido resultados acertados⁷³. Ello no ha impedido, sin embargo, que la UE se haya transformado en el primer donante y promotor mundial de PNA.

2. La cooperación de la UE: catalizador de las estrategias nacionales de adaptación en países en vías de desarrollo

El documento estratégico que sirvió de base a la UE para incorporar la lucha contra el cambio climático como factor de ayuda al desarrollo fue el Plan de Acción contra el Cambio Climático en el contexto de la cooperación al desarrollo 2004-2008⁷⁴. En coherencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo 2002)⁷⁵, los fines estratégicos del Plan de Acción eran otorgar una mayor importancia política al cambio climático en la cooperación al desarrollo, apoyar las iniciativas de adaptación y mitigación en los países más pobres, así como desarrollar sus capacidades de resistencia al clima. Dentro de este marco, la medida más importante era, sin duda, la asistencia en la evaluación de la vulnerabilidad y en la elaboración consecuente de los PNA. Desde el punto de vista financiero, la UE ha contribuido a la preparación e implementación de los PNA a través de sus propios fondos y los aportados también por sus Estados miembros.

En efecto, la UE y sus Estados miembros comparten la competencia, no sólo en materia medioambiental, sino también en cooperación al desarrollo. Juntos constituyen el principal donante mundial de ayuda al desarrollo, al representar más del 50% de la ayuda global⁷⁶. Durante el transcurso de la COP-15 en Copenhague, la UE y sus

⁷² Vid. NAKHOODA, S. *et al.*, *Climate finance: is it making a difference?*, Overseas Development Institute, 2014.

⁷³ Por ejemplo, el fomento de la producción de biocombustibles por la UE ha tenido efectos perjudiciales para los países en vías de desarrollo, como así se recoge en un reciente informe del Parlamento Europeo, en el que la institución parlamentaria reitera la necesidad de prestar más atención al desarrollo óptimo de las sinergias entre la política de cambio climático de la UE y sus objetivos de desarrollo. Vid. PARLAMENTO EUROPEO, *Informe de la UE de 2013 sobre la coherencia de las políticas a favor del desarrollo (2013/2058 (INI), A7-0161/2014*, esp. pp. 6-7.

⁷⁴ COMISIÓN EUROPEA, *El cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo*, COM (2003) 85 final, de 11 de marzo de 2003.

⁷⁵ Vid. NACIONES UNIDAS, *World Summit on Sustainable Development. Declaration on Sustainable Development*, disponible en: <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm> (consultado el 8 de enero de 2015).

⁷⁶ En 2013, la ayuda conjunta de la UE y sus 28 Estados miembros ascendió a **56.500 millones** de euros, frente a los 55.300 millones de 2012. Vid. OCDE, *Aid to Developing Countries Rebonds in 2013 to Reach*

Estados miembros se comprometieron a aportar 7.200 millones de dólares, del total de 30.000 millones destinados al *fast start financing* establecido para el periodo 2010-2012. Finalmente, acabaron aportando 7.340 millones, superando así el compromiso inicial, a pesar de la fuerte recesión económica que azota la eurozona desde 2010. En estos momentos se disponen a cumplir el compromiso asumido por los países desarrollados de destinar, hasta 2020, 100.000 millones de dólares al año para ayudar a los países subdesarrollados a identificar su vulnerabilidad, sus prioridades y estrategias de acción⁷⁷.

Tras la finalización del Plan de Acción en 2008, el principal instrumento a través del cual la UE y los Estados miembros canalizan actualmente su ayuda a los países en desarrollo es la Alianza Global contra el Cambio Climático (GCCA, en sus siglas en inglés).⁷⁸ La GCCA constituye una iniciativa específica de la UE dirigida a reforzar el diálogo y la cooperación con los países más vulnerables al cambio climático, en particular, los menos desarrollados y los pequeños Estados insulares. Se puso en marcha en 2008 con 4 países. En la actualidad, son 35 los Estados que participan en esta iniciativa multilateral, en cuyo marco se desarrollan más de 45 programas nacionales y regionales, con un presupuesto cercano a los 300 millones de euros⁷⁹.

A través de la GCCA la UE y los Estados miembros aportan su apoyo técnico y financiero en cinco áreas prioritarias: reducción de pobreza mediante la integración de acciones climáticas en las estrategias de desarrollo, adaptación, REDD+, mejora del MDL y reducción del riesgo de desastres naturales. Por el número de intervenciones, la adaptación constituye el área prioritaria en estos momentos. Los proyectos se realizan en los sectores especialmente vulnerables al impacto del cambio climático, como son agricultura y pesca, gestión de suelos, aguas y residuos, bosques y recursos naturales. La mayor parte de los programas y proyectos se localizan en los países de África, Caribe y Pacífico⁸⁰. La condición para participar en la ayuda europea es la adopción por parte de los países receptores de estrategias nacionales de resistencia al cambio climático. Desde esta perspectiva de condicionalidad, la UE pretende crear la capacidad adecuada en estos países para que puedan recibir y gestionar eficazmente a largo plazo esta financiación destinada a luchar contra los efectos del calentamiento global. Al mismo tiempo, este enfoque sirve a la propia UE de catalizador para integrar mejor el factor clima en su ayuda al desarrollo, produciendo así un efecto multiplicador⁸¹.

Aparte de la GCCA, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), financiado por los Estados miembros de la UE, es una de las instituciones financieras internacionales que más

an All-Time High, 2014. Disponible en: <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm> (consultado el 8 de enero de 2015).

⁷⁷ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *European Union Climate Funding for Developing Countries in 2014*, 2014, esp. pp. 4-5

⁷⁸ Amplia información disponible en www.gcca.eu (consultado el 8 de enero de 2015).

⁷⁹ COMISIÓN EUROPEA, *op.cit.*, nota 77, pp.7-8.

⁸⁰ Amplia información sobre las regiones, sectores y proyectos en curso está disponible en: <http://www.gcca.eu/technical-and-financial-support> (consultado el 8 de enero de 2015).

⁸¹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Paving the Way for Climate Compatible Development: Experiences from the Global Climate Change Alliance*, 2012, pp. 29-40.

fondos destina a financiar acciones climáticas, tanto en Europa, como fuera de ella, especialmente en países en vías de desarrollo y de economía emergente. En 2013, concretamente, el BEI destinó 19.000 millones de euros a proyectos sobre el clima, repartidos por toda la geografía mundial, de los que 2.200 millones fueron invertidos en países en desarrollo⁸². Por último, como se ha destacado anteriormente, el 20% del actual marco financiero de la UE para el periodo 2014-2020 está destinado a proyectos y acciones relacionados con el clima, lo que representa una cantidad total aproximada de 190.000 millones de euros, el triple con respecto al periodo 2007-2013. Este ambicioso objetivo de financiación incluye la política de cooperación, a la que sólo en el período 2014-2015 va destinado un importe de 1.700 millones de euros en medidas climáticas⁸³. En este contexto, las actividades relacionadas con el clima son financiadas a través de distintos instrumentos. Uno de los más relevantes es el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, que financia proyectos de sostenibilidad medioambiental a través del programa temático “Desafíos y Bienes Públicos Globales”. Los países beneficiarios son los incluidos en la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE⁸⁴. Así mismo, el Instrumento Europeo de Vecindad también financia proyectos relacionados con el clima en los 16 países incluidos en la Política Europea de Vecindad⁸⁵, mientras que el nuevo Instrumento de Partenariado apoya los esfuerzos de sostenibilidad medioambiental en economías emergentes y otros países socios de la UE (Brasil, Sudáfrica, India y Estados Unidos, entre otros)⁸⁶.

En diciembre de 2015, la comunidad internacional deberá adoptar en París un nuevo instrumento vinculante que reemplace el Protocolo de Kioto a partir de 2020. Un tema clave para recabar los consensos necesarios es, precisamente, la financiación destinada a apoyar los esfuerzos de reducción de emisiones y de adaptación de los países más pobres y en vías de desarrollo⁸⁷. En su Comunicación de febrero de 2015, la Comisión Europea propone que el nuevo acuerdo internacional incluya medidas para facilitar la adaptación, especialmente de las regiones y países más vulnerables al impacto negativo del cambio climático. La ayuda destinada a lograr una mayor resistencia al clima debería incluir, además, apoyo técnico y capacitación para que estos países y regiones aprendan a identificar los riesgos y definir, en consecuencia, sus propias estrategias de adaptación. Por el momento, queda pendiente determinar el montante de financiación, que, en cualquier caso, va a depender de las respectivas contribuciones a nivel nacional

⁸² Vid. COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, nota 77, p.8.

⁸³ Dentro del marco financiero plurianual, la cooperación al desarrollo está incluida en la Partida 4. “Una Europa Global”, con una dotación asignada de 66.200 millones de euros, lo que representa el 6,12% del presupuesto total para el periodo 2014-2020. Vid. COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, nota 44, pp. 21-22.

⁸⁴ La lista actual puede consultarse en:

<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf> (consultado el 8 de enero de 2015).

⁸⁵ Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Isarel, Jordania, Líbano, Libia, Moldovia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania. Vid. [http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-neighborhood-policy/overview](http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-neighbourhood-policy/overview) (consultado el 8 de enero de 2015).

⁸⁶ Sobre estos instrumentos financieros, *vid.* TROSZCZYNSKA-VAN GENDEREN, W. *et al.*, *The EU's 2014-2020 external financial instruments: an opportunity for the European Parliament*, Unión Europea, 2014.

⁸⁷ Vid. HERRERO, A, y KNAEPEN, H., “Run-up to 2015: a moment of truth for EU external climate action?”, *European Centre for Development Policy Management Briefing Note*, nº 67, 2014, pp. 1-20.

(INDC, en sus siglas en inglés)⁸⁸, los planes de inversión correspondientes y los procesos de planificación nacional de adaptación⁸⁹.

A pesar de algunas incoherencias observadas entre las políticas europeas de cooperación al desarrollo y de cambio climático, como se ha apuntado anteriormente, y no obstante los conocidos problemas de coordinación entre la UE y sus Estados miembros respecto a la asistencia al desarrollo, es indudable que todos estos esfuerzos colectivos de cooperación tienen el valor de generar relaciones de confianza mutua y trabajo colaborativo entre la UE y los países en vías de desarrollo. La experiencia conjunta promueve, en sí misma, un entendimiento común y una visión estratégica compartida en la búsqueda de soluciones globales, lo cual puede facilitar, en el marco de las negociaciones internacionales en curso, la definición de un nuevo orden climático post-2020.

IV. CONCLUSIONES

Los efectos futuros del calentamiento global se van a sentir de diferente manera y con distinta intensidad en las regiones de Europa. Sin embargo, la dimensión intersectorial y las implicaciones transnacionales de las medidas de adaptación justifican el papel supranacional de coordinación que debe jugar la UE. Este estudio ha revelado que, hoy por hoy, no existe una gobernanza multinivel organizada en materia de adaptación, en particular, entre el marco estatal y el marco supranacional de la UE: no hay instrumentos jurídicos específicos, numerosos Estados miembros no han adoptado un PNA y algunos se oponen a que la UE adopte normas vinculantes. Consecuentemente, la UE sólo podrá responder eficazmente a los desafíos del cambio climático si todos los actores implicados en los diferentes niveles de gobierno en Europa aprenden a trabajar juntos y reconocen que la adaptación debe ser apoyada como parte de la agenda política de la UE.

Compensando de modo indirecto las consecuencias de las limitaciones actuales, este estudio ha identificado la integración gradual de medidas de adaptación en otros sectores de competencia europea y el relevante empuje de sostenibilidad procedente del nivel local como factores que pueden potenciar en los próximos años un marco multinivel de adaptación más holístico y efectivo. Sin embargo, a pesar de estas potencialidades, la UE afronta a corto plazo el reto de establecer sinergias entre sus acciones de mitigación y adaptación, por lo que la adopción de normas jurídicas vinculantes resultará en todo caso necesaria para responder coherentemente a los desafíos globales del cambio climático.

⁸⁸ El 6 de marzo de 2015 el Consejo de la UE aprobó el INDC de la UE, por el que los 28 Estados miembros se comprometen a reducir conjuntamente sus emisiones en un 40%, entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de diciembre de 2030, con respecto a los niveles de 1990. *Vid.* http://ec.europa.eu/clima/news/docs/2015030601_eu_indc_en.pdf (consultado el 27 de marzo de 2015).

⁸⁹ COMISIÓN EUROPEA, *op.cit.*, nota 29, p.9-12; KLINSKY, S. *et al.*, *Building Climate Equity. Creating New Approach from the Ground Up*, World Resources Institute, Report Summary 2014.

La adaptación al cambio climático es una prioridad ineludible en los países en vías de desarrollo y su financiación constituye uno de los mayores retos para la comunidad internacional. A través de la GCCA, la UE aporta una de las principales fuentes de financiación para proyectos de adaptación en países en vías de desarrollo. La condicionalidad requerida para acceder a los fondos está sirviendo de catalizador para la adopción de PNA en estos países. A nivel mundial, la experiencia de la GCCA aporta lecciones y prácticas útiles que pueden servir para encauzar las negociaciones internacionales en curso, en particular, en lo que respecta a las potencialidades que tienen los países en vías de desarrollo de participar activamente en el futuro marco climático que se acuerde en la COP-21 de París. Por tanto, más allá de las relaciones bilaterales, este diálogo conjunto facilita una visión estratégica común que puede impulsar la transición hacia un orden climático mundial más sostenible.