

Puntos claves

La CMNUCC y las Partes deben trabajar para definir un marco conceptual claro que apoye la Meta Global para Adaptación (GGA) y proporcionar una orientación más accesible que permita su puesta en funcionamiento.

Los sistemas de seguimiento, evaluación y aprendizaje para la presentación de informes sobre la GGA son esenciales, y los organismos internacionales y los donantes deben asegurarse de que se basan en las prioridades nacionales en lugar de en los requisitos generales.

Las tareas de coordinación de la GGA por parte de la comunidad internacional deben hacer hincapié en la promoción de un progreso equitativo en lugar de un rigor técnico sumamente excesivo.

El avance de la adaptación exige que los donantes de la financiación para la lucha contra el cambio climático agilicen los procesos y la elegibilidad para garantizar que todos los países puedan acceder a dicha financiación.

Avance en la Meta Global para Adaptación – temas clave

La Meta Global para Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés) establecida en el marco del Acuerdo de París tiene por objeto impulsar la acción colectiva en materia de adaptación al cambio climático. Pero para medir eficazmente el progreso, la comunidad internacional debe abordar cuestiones conceptuales, metodológicas y de capacidad. El marco de la GGA influirá en gran medida sobre el tipo de acción de adaptación al que se dará prioridad, es decir, qué acción percibirá la comunidad internacional como la más necesaria. Ha habido muy pocos avances en el establecimiento de directrices para la puesta en funcionamiento de la GGA, a pesar de que la primera revisión del avance logrado está prevista para 2023 como parte del Balance Mundial. La comunidad internacional y los organismos de la CMNUCC deben velar por que los procesos diseñados en el marco de la GGA equilibren la solidez con el apoyo a las necesidades y capacidades de los países en desarrollo en donde los esfuerzos de adaptación sean más necesarios.

El Acuerdo de París de 2015 (PA, por sus siglas en inglés) constituyó un paso definitivo hacia la consecución de la paridad política entre la mitigación y la adaptación. El PA establece una Meta Global para Adaptación (GGA) que proporciona un objetivo para el trabajo en materia de adaptación, siendo su fin mejorar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático. El artículo 14 del PA estipula que el progreso colectivo de cada país se evaluará a través del Balance Mundial. Esta revisión periódica tendrá lugar cada cinco años, comenzando con la recopilación de información a partir de este año y finalizando con el balance en 2023.

Actualmente existen procesos a través de los cuales cada país puede planificar, comunicar e informar sobre sus objetivos de mitigación y adaptación, su progreso y contribuciones. Estos incluyen contribuciones determinadas a nivel nacional, planes nacionales de adaptación y

comunicaciones sobre adaptación.¹ Sin embargo, las Partes aún no han determinado cómo medir los logros ya obtenidos por los países y sus futuros avances en materia de adaptación para la GGA.

El Comité de Adaptación (AC, por sus siglas en inglés) es el órgano principal que trabaja en la adaptación en el marco del Convenio y se espera que proporcione asesoramiento importante sobre la GGA y el balance. A pesar de la labor en curso del AC (redacción de documentos técnicos que examinan y proponen enfoques con los que analizar los avances generales realizados en la consecución de la GGA), los países cuentan con información limitada con la que iniciar debates nacionales y preparativos para evaluar la evolución de la GGA.

De hecho, actualmente no existe una hoja de ruta clara para la puesta en marcha de la GGA, a pesar de que el balance comienza este año. Están en marcha debates sobre la identificación de los conceptos para establecer una visión colectiva en torno a la GGA, sobre metodologías para evaluar la

Debido a la naturaleza contextual y cualitativa de la adaptación, su progreso difícilmente puede medirse de forma adecuada solamente con cifras

adaptación y sobre el apoyo necesario para alcanzar la GGA. Actualmente existe una gran diferencia en los niveles de preparación de la GGA entre los países, algo que puede socavar y excluir de los debates a aquellos con menos capacidades y recursos. Esta brecha de información puede limitar drásticamente el progreso nacional e internacional en materia de acciones de adaptación.

Este informe o briefing tiene como objetivo proporcionar una visión general de los desafíos conceptuales y técnicos en torno a los debates actuales sobre la GGA. Destacamos las implicaciones prácticas de estos desafíos en el debate actual, especialmente para los países en desarrollo, junto con tres consideraciones clave para su puesta en práctica.

Tres prioridades clave para la puesta en práctica de la GGA

La GGA debe ser fácilmente operativa para todos los países firmantes del PA, pero también debe actuar como un motor para la adaptación acelerada de acciones. Para avanzar, se deben abordar tres dimensiones clave:

Definir conceptualmente lo que significa “adaptación colectiva”. La adaptación climática en términos generales hace referencia “al proceso de ajuste al clima real o esperado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación busca moderar el daño o explotar oportunidades beneficiosas. En los sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima esperado y a sus efectos”.² Esto significa que lo que se considera como adaptación es un término amplio, pero también muy contextual: su significado variará para diferentes personas, entornos y culturas. Si bien los esfuerzos de mitigación se pueden medir cuantificando las emisiones de gases de efecto invernadero, no hay una única métrica o indicador, ni un conjunto específico de ellos, que pueda representar adecuadamente la amplitud y variedad de los esfuerzos realizados en materia de adaptación en todo el mundo.

Esta complejidad se refleja en los diversos marcos y conceptos ya utilizados para definir y referirse a la adaptación, como la vulnerabilidad, la resiliencia y las capacidades de adaptación. Estos conceptos se entrelazan y a menudo se utilizan indistintamente, pero no hay consenso sobre un marco único que pueda abarcar universalmente todas las conceptualizaciones de la adaptación. El texto del PA hace referencia a varios de estos conceptos, pero el agrupamiento de conceptos

relacionados, aunque diferentes, puede empañar los próximos pasos en la identificación de marcos y metodologías para lograr la GGA.³

Entonces, ¿qué significa esto cuando comenzamos a pensar en medir el “progreso de la adaptación colectiva” para una meta “global”, como se menciona en el Acuerdo de París? Actualmente no existe una definición clara de lo que debe medirse y a qué escala se evaluará el progreso, por ejemplo, en base a objetivos nacionales o planes sectoriales. El marco conceptual que apoya la GGA y su visión deben establecerse lo antes posible para pasar a la fase siguiente: la identificación de metodologías.

Enfocarse en procesos y sistemas justos en lugar de métricas. La evaluación colectiva del avance de la adaptación está intrínsecamente vinculada a los dilemas metodológicos. Estos incluyen la agregación, la comparación y la recopilación a través de métricas e indicadores, así como la comparación inevitable con los métodos de mitigación. Debido al carácter contextual y cualitativo de la adaptación, su progreso difícilmente puede medirse de forma adecuada solamente con cifras y el PA reconoce la necesidad del uso de métodos diferenciados y mixtos para la GGA.

Un marco pertinente no solo debe estar formado por los múltiples indicadores posibles, sino por aquellos que puedan permitir la contextualización, manteniendo al mismo tiempo un nivel adecuado de similitud en las definiciones. Ahora bien, con un nivel tan alto de complejidad en la ejecución de las cuantificaciones de adaptación, existen preocupaciones en torno al nivel de recursos y capacidades necesarios para recopilar tantos datos.

Para la mayoría de los países en desarrollo, la implementación de marcos metodológicos sólidos es difícil debido a que los recursos son limitados. Esto a su vez puede dar lugar a diferencias en la calidad de los datos y a un sesgo negativo de estos. En otras palabras, puede parecer que los países en desarrollo no están progresando en la adaptación, pero el problema radica en la recopilación de datos sin la implementación de intervenciones adecuadas. Los marcos y metodologías no solo deben ser flexibles, contextuales y comparables, sino que también deben ser justos con las limitaciones de producción de datos de los diferentes países.

Se necesitan sistemas sólidos de seguimiento, evaluación y aprendizaje (MEL, por sus siglas en inglés) para apoyar las acciones de adaptación, haciendo posible que esta sea rastreable a diferentes escalas, incluyendo a nivel local, nacional, regional y transnacional.⁴ Pero las

tendencias recientes en el debate político sobre la lucha contra el cambio climático se han visto influenciadas por trabajos académicos centrados en el uso de métricas e indicadores para lograr una adaptación efectiva y un progreso medible, tanto a escala nacional como colectiva.

Este enfoque malsano en los indicadores ha eclipsado la necesidad de diseñar sistemas apropiados a nivel nacional en los que los indicadores contextualizados puedan utilizarse para apoyar la planificación, las acciones y la presentación de informes con una carga burocrática limitada.⁵ La obligación de adoptar sistemas masivos basados en indicadores es poco útil y debe evitarse a favor de apoyar las necesidades y capacidades de los países en desarrollo en donde los esfuerzos de adaptación sean más necesarios.

El sistema MEL de adaptación climática y las acciones y políticas son más propensos a tener éxito cuando se basan en las necesidades, contextos, percepciones sociales y políticas de desarrollo nacionales. La creación de sistemas de adaptación que puedan evolucionar gradualmente y sean iterativos permitirá a su vez que los protagonistas puedan adaptarse a los impactos y cambios climáticos emergentes a medida que ocurren.

Además, los sistemas de cada país apoyarán sinergias más ligadas a las prioridades nacionales en otros marcos internacionales, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a fin de conseguir políticas más alineadas y eficaces. Los sistemas MEL de adaptación climática deberían priorizar y complementar las fuentes de datos y sistemas ya existentes en lugar de diseñar otros completamente nuevos, con el objetivo de aprovechar los esfuerzos actuales del sistema MEL y reflejar mejor lo que los países ya han estado haciendo en materia de adaptación (Recuadro 1).

Financiar capacidades, en lugar de crear trabas. Además de las dimensiones conceptuales y metodológicas, una puesta en práctica eficaz de la GGA también tendrá que abordar las cuestiones de capacidad. Las tareas actuales de coordinación y las negociaciones internacionales tienden a reforzar las concesiones entre acciones y sistemas locales, nacionales e internacionales, en lugar de promover la acción colectiva y las soluciones globales para avanzar en la adaptación. Los debates actuales sobre cuál es la mejor manera de avanzar en la coordinación deben centrarse en la creación de capacidades en la escala en la que se desenvuelven los límites naturales en los que se desarrolla la dinámica de adaptación, a través de la creación de

Recuadro 1. Casos nacionales y transfronterizos en Sudamérica

En Sudamérica, Uruguay es uno de los países en desarrollo más avanzado en su preparación para la GGA y en el diseño de las medidas de adaptación apropiadas. Uruguay fue el segundo país en presentar una Comunicación de Adaptación en su plan de Contribuciones determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) en 2017. Las NDC son el instrumento para la implementación de los objetivos nacionales de lucha contra el cambio climático, incluidas las acciones prioritarias durante cinco años tanto para la mitigación como para la adaptación. En materia de adaptación se incluyeron objetivos cuantitativos para cada medida y se diseñaron tres planes de adaptación: agricultura; ciudades, infraestructuras y costas; y energía y salud. Uruguay adjuntó a sus NDC un mecanismo nacional de seguimiento para cada meta, creando una hoja de ruta de adaptación hasta 2025. Además, el enfoque integró las agendas de adaptación, desarrollo sostenible y reducción del riesgo de desastres.

Si bien la presentación de informes sobre la GGA es un ejercicio individual, las acciones de adaptación a menudo abarcan paisajes transfronterizos. Esto con frecuencia se complica debido a las fronteras políticas, pero es fundamental para ofrecer adaptación a gran escala. Argentina y Uruguay tuvieron una larga historia de conflictos relacionados con la gestión del río Uruguay como recurso común, que los llevó a la Corte Internacional de Justicia en 2006. Sin embargo, hoy en día ambos países están desarrollando acciones de adaptación en las orillas del río Uruguay, en el marco de un proyecto financiado por el Fondo de Adaptación, que incluye el desarrollo de metodologías para recopilar, analizar y sistematizar datos e información sobre impactos, daños y pérdidas asociados con el cambio climático.

capacidades a nivel comunitario, paisajístico, regional y transfronterizo.⁶

Necesitamos sistemas y metodologías de evaluación que sean adecuados para todas las capacidades nacionales y que asignen el apoyo internacional adecuado para aplicarlos. Solo así el trabajo hacia la GGA realmente engendrará progresos evitando nuevas injusticias y desigualdades en cuanto al cambio climático en el tratamiento de la información. A medida que las Partes trabajan para definir y evaluar los progresos hacia la GGA, se ofrece ahora una oportunidad de desarrollar un sistema más justo. Esto incluye, por ejemplo, pasar de un enfoque orientado a indicadores a uno orientado hacia las necesidades y ofrecer respuesta a contextos de acuerdo con la mejor ciencia disponible.

Cumplir con el compromiso principal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de no dejar a nadie atrás, significa que para que el mundo trabaje verdaderamente de forma colectiva en la GGA, la responsabilidad residirá en poner a disposición los fondos y asignaciones necesarios. Los países en desarrollo necesitan financiación y apoyo para elaborar sus Planes Nacionales de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés) y para desarrollar sistemas MEL para la adaptación, así como financiación para llevar a cabo las acciones en este campo. Sin embargo, la financiación

internacional para la lucha contra el cambio climático se sitúa muy por debajo de los objetivos y compromisos establecidos.

La arquitectura financiera para la acción climática no solo no está a la altura de los compromisos establecidos, sino que hasta la fecha ha favorecido las políticas e intervenciones de mitigación. Los procesos actuales de acceso a la financiación son innecesariamente largos y los criterios de acceso perjudican a los países en desarrollo que no disponen de los recursos humanos y financieros para navegar por sistemas complejos. Esto significa que se dispone de menos financiación para la adaptación, e incluso menos para los países en desarrollo. Por ejemplo, al 17 de noviembre de 2020, tan solo 55 países en desarrollo de 125 están recibiendo apoyo del Green Climate Fund (Fondo Verde para el Clima) en el proceso de formulación de sus NAP, mientras que socios bilaterales y distintos organismos están apoyando a otros de ellos en diversas actividades.⁷ Si bien la GGA no se ocupa directamente de la financiación de la lucha contra el cambio climático, los progresos en materia de adaptación requerirán la simplificación de los procesos y la elegibilidad para acceder a la financiación climática, además del aumento de las sumas totales disponibles.

Próximas medidas para avanzar en la adaptación en el marco de la GGA

Tras décadas de negociaciones, el PA ha logrado asentar la idea de que el mundo debe trabajar colectivamente en la adaptación, reconociendo que cada acción de adaptación local está vinculada e influye en el apoyo a los esfuerzos internacionales. Ahora bien, los debates y procesos actuales de adaptación no reflejan el enfoque determinado a nivel nacional al que se hace hincapié en el PA, y los esfuerzos en materia de adaptación no se están incrementando de forma efectiva. El debate político sobre la lucha contra el cambio climático está ahora lejos del objetivo final de promover las acciones de adaptación y equilibrar colectivamente la adaptación y la mitigación. Crear una hoja de ruta que se centre en lo que los países necesitan y proporcionar la financiación adecuada para satisfacer estas necesidades es el único camino justo y sostenible hacia un futuro resiliente.

Notas

- ¹ Sharma, A., Schwarte, C., Müller, B., Abeyasinghe, AC, Barakat, S (2016) Pocket Guide to the Paris Agreement. ecbi. pubs.iied.org/G04042 /
- ² Noble, IR, Huq, S, Anokhin, YA, Carmin, J, Goudou, D, Lansigan, FP, Osman-Elasha, B y Villamizar, A (2014) Adaptation needs and options. En: Cambio Climático 2014: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad. Parte A: Aspectos Globales y Regionales. Contribución del Grupo de Trabajo II al 5to Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (Field, CB, Barros, VR, Dokken, DJ, Mach, KJ, Mastrandrea, MD, Bilir, TE, Chatterjee, M, Ebi, KL, Estrada, YO, Genova, RC, Girma, B, Kissel, ES, Levy, AN, MacCracken, S, Mastrandrea, PR y White, LL [eds]). Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, EE.UU. www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap14_FINAL.pdf / ³ Ngwadia, X y El-Bakri, S (2016) The Global Goal for Adaptation under the Paris Agreement: Putting ideas into action. CDKN, Londres. https://cdkn.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-adaptation-goals-paper.pdf /
- ⁴ Brooks, N, Anderson, S, Aragon, I, Smith, B, Kajumba, TC, Beauchamp, E, D'Errico, S y Rai, N (2019) Framing and tracking 21st century climate adaptation. IIED, Londres. pubs.iied.org/10202IIED / ⁵ D'Errico, S, Geoghegan, T, Piergallini, I (2020) Evaluation to connect national priorities with the SDGs. IIED, Londres. pubs.iied.org/17739IIED / ⁶ Benzie, M, Adams, KM, Roberts, E, Magnan, AK, Persson, A, Nadin, R, Klein, RJT, Harris, K, Treyer, S y Kirbyshire, A (2018) Meeting the global challenge of adaptation by addressing transboundary climate risk: Colaboración conjunta entre SEI, IDDRi y ODI. Informe del Debate. Instituto Ambiental de Estocolmo (SEI, por sus siglas en inglés), Estocolmo. / ⁷ FCCC/SBI/2020/INF.13 — progreso en el proceso para formular e implementar planes de adaptación a nivel nacional.

Para empezar a avanzar hacia el progreso global en materia de adaptación, no solo los países, sino también otros protagonistas, incluidas las comunidades, las autoridades locales y las iniciativas regionales transfronterizas, deben comenzar dando respuesta a una pregunta clave: ¿qué significa reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia y fortalecer la capacidad de adaptación para su comunidad, país o región? Los ejercicios participativos e iterativos de planificación de la adaptación pueden ayudar a impulsar respuestas contextualizadas, pero que también reflejen las circunstancias y capacidades respectivas. Las respuestas de adaptación deben captarse e integrarse en los ciclos de planificación del desarrollo y los sistemas de evaluación existentes. Esto garantizará que las políticas e intervenciones intersectoriales a toda escala incluyan una perspectiva de adaptación climática que acompañe a la mitigación.

Si bien los países seguirán siendo la principal unidad de comunicación y notificación en materia de adaptación, los procesos relacionados deben llevarse a cabo en múltiples escalas. Es posible que se necesiten mecanismos adicionales para coordinar las tareas de adaptación, aunque se debe tener cuidado de que los procesos internacionales no sean intrusivos o engorrosos. Las Partes y la comunidad internacional deben evitar obstruir inadvertidamente el progreso al enfocarse demasiado en los aspectos metodológicos y técnicos de la GGA, bastante complejos ya de por sí.

Este año se inicia el primer proceso del Balance Mundial, que incluye una evaluación del progreso colectivo en la GGA. Esto constituye una oportunidad para crear conciencia sobre la naturaleza vasta y compleja de la adaptación al cambio climático, en lugar de buscar un reduccionismo. El reto consiste en ampliar las perspectivas para mejorar la adaptación del progreso a través de procesos justos y equitativos, teniendo en cuenta todas las voces diferentes.

Emilie Beauchamp, Cecilia da Silva Bernardo y María del Pilar Bueno

Emilie Beauchamp es investigadora senior en el Grupo de Estrategia y Aprendizaje del IIED. Cecilia da Silva Bernardo es directora de cooperación del Ministerio de Cultura, Turismo y Medio Ambiente de la República de Angola, y copresidenta del Comité de Adaptación. María del Pilar Bueno es investigadora del CONICET (Argentina), catedrática de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Comité de Adaptación.



Knowledge Products

El Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) promueve el desarrollo sostenible, enlazando las prioridades locales con los desafíos mundiales. Apoyamos a algunas de las personas más vulnerables en el mundo para que fortalezcan su voz en la toma de decisiones.

Contacto

Emilie Beauchamp
emilie.beauchamp@iied.org

Third Floor, 235 High Holborn
Londres, WC1V 7DN
Reino Unido

Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

IIED agradece cualquier comentario u opinión vía:
@IIED y
www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-899-4

Este informe se elaboró con el generoso apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida). Sin embargo, las opiniones expresadas no representan necesariamente las de Sida.

