

La inclusión de la
movilidad humana en
las contribuciones
determinadas y los
planes de adaptación
al cambio climático
en el Estado español:
fundamentos y razones

La inclusión de la movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados) en las contribuciones determinadas y los planes de adaptación al cambio climático en el Estado español: fundamentos y razones

Autoría: Karlos Castilla

Fecha: Enero 2024

Edición:

Institut de Drets Humans de Catalunya
www.idhc.org

Diseño y maquetación:

nadianmartin.com

Este documento forma parte del programa *Los Derechos Humanos como herramientas para la acción climática y la justicia ambiental*, financiado por la Agencia Catalana de Cooperación al que tiene por objetivo generar análisis, propuestas, recursos y herramientas para promover la defensa de derechos humanos ante la emergencia climática y avanzar hacia la justicia ambiental.



El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Institut de Drets Humans de Catalunya y no refleja necesariamente la opinión de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional. Se puede copiar, distribuir, comunicar públicamente, traducir y modificar, siempre que sea para fines no comerciales y se reconozca su autoría.

1.

Introducción	5
--------------	---

2.

La movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados) en los planes de adaptación en el Estado español	8
--	---

A/ El Plan Nacional de Adaptación del Estado español y la movilidad humana	10
--	----

B/ La Estrategia Catalana de Adaptación al Cambio Climático y la movilidad humana	12
---	----

C/ Otros planes de adaptación en el Estado español y la movilidad humana	13
--	----

3.

Las contribuciones determinadas del Estado español	18
--	----

4.

Razones para incluir la movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados) en los planes de adaptación en el Estado español	20
---	----

A/ Situación actual y proyección de los impactos del cambio climático	21
---	----

B/ Insuficiencia de la actual inclusión de la movilidad humana en el PNACC	24
--	----

C/ Cumplimiento de compromisos internacionales y nacionales	26
---	----

D/ Oportunidad de convertirse en un Estado referente en la materia y para gestionar debidamente la movilidad humana vinculada con el cambio climático	27
---	----

5.

Fundamentos jurídicos para incluir la movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados) en los planes de adaptación en el Estado español	29
---	----

6.

Razones y fundamentos jurídicos para incluir la movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados) en las contribuciones determinadas del Estado español	36
--	----

7.

Propuesta para incluir la movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados) en las contribuciones determinadas y los planes de adaptación en el Estado español	39
---	----

A/ Movilidad humana en los planes de adaptación en el Estado español	40
--	----

B/ Movilidad humana como contribución determinada nacional del Estado español	46
---	----

8.

Consideraciones finales	47
-------------------------	----

1

Introducción

Este documento de evaluación y propuesta se dirige principalmente a las administraciones públicas del Estado español en todos sus niveles. Especialmente, a las áreas responsables del diseño, desarrollo, aprobación, seguimiento e implementación de los planes de adaptación al cambio climático y las contribuciones determinadas a nivel nacional que, como compromisos derivados del Acuerdo de París¹, deben ser cumplidas en y por el Estado español².

En ese sentido, algunos de los contenidos de este documento pueden resultar demasiado técnicos para personas poco familiarizadas con el conjunto de términos que se utilizan, aunque se hace un esfuerzo para que sea accesible para cualquier persona interesada en la temática que se analiza.

Los objetivos principales de este documento son dos. El primero, que en las próximas revisiones y actualizaciones de los distintos planes de adaptación que existen en el Estado español, se incorporen las cuestiones relacionadas con la movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslado planificado) al ser en la actualidad prácticamente inexistentes en muchos de los planes de adaptación en funcionamiento. El segundo, que la movilidad humana sea considerada como una contribución determinada nacional que puede hacer el Estado español, al existir esa posibilidad y ser un acto de responsabilidad con la comunidad internacional que puede servir de ejemplo para otros Estados.

Ambos objetivos tienen una vocación y mirada en la efectiva protección de los derechos humanos de las personas que se están viendo afectadas o se podrán ver afectadas por los efectos del cambio climático, desde una perspectiva preventiva y no solo reactiva.

1 El instrumento de ratificación del Acuerdo de París del Estado español se hizo en París el 12 de diciembre de 2015, y fue publicado en el BOE núm. 28, de 2 de febrero de 2017, pp. 7703 a 7727.

2 Véanse los artículos 3 y 7, así como 4, 9, 10, 11, 13 y 14 del Acuerdo de París.

Si bien este documento se centrará especialmente en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030, por ser de aplicación en todo el Estado español, y en la Estrategia catalana de adaptación al cambio climático 2021-2030, por ser la comunidad autónoma en la que nos ubicamos, muchos de los análisis que se desarrollan pueden hacerse extensivos a otros planes de adaptación existentes, por la alta similitud en sus contenidos.

Para elaborar la evaluación y propuesta que a continuación se desarrolla, hemos llevado a cabo una investigación bibliográfica, el análisis de normas, documentos, informes y artículos académicos y gubernamentales que recogen la temática que nos ocupa, así como diversas entrevistas y reuniones con personas expertas en los ámbitos de la meteorología, la planeación, el urbanismo, la biología, la demografía y las migraciones humanas, todas familiarizadas con los impactos del cambio climático. Asimismo, creamos un Grupo de Trabajo³ en el que se analizaron de forma comparada las experiencias de ocho países iberoamericanos⁴ en materia de movilidad humana en los planes nacionales de adaptación y, finalmente, organizamos una sesión sobre “Migraciones y cambio climático” dentro del VIII Congreso de la Red “El tiempo de los derechos”⁵.

Toda esa información ha servido para organizar de la siguiente manera este documento. En primer lugar, se desarrolla un análisis de la forma en la que es considerada la movilidad e inmovilidad humana en los planes de adaptación en el Estado español, como una forma de establecer el diagnóstico o evaluación y el estado actual en el que se encuentra. En segundo lugar, se hace un ejercicio similar respecto a las contribuciones determinadas nacionales.

En tercer lugar, se establecen las diversas razones que justifican que los temas de movilidad humana sean incluidos en los planes nacionales de adaptación en el Estado español. En cuarto lugar, se identifican y desarrollan los fundamentos jurídicos que sustentan la posibilidad y obligación de incluir dichos temas en todos los niveles de planificación a la adaptación en el Estado español. En quinto lugar, se establecen esos mismos elementos respecto a las contribuciones determinadas nacionales.

Casi para terminar, se desarrolla una propuesta de la forma en la que pueden ser incluidos los temas que centran este documento, a partir de las características mínimas que deben tenerse en consideración para su inclusión. Finalmente, se establecen algunas consideraciones finales.

3 Véase: IDHC, *Memoria del grupo de trabajo sobre movilidad humana en los planes nacionales de adaptación*, Barcelona, 2023. Disponible en: <https://www.idhc.org/es/publicaciones/memoria-del-grupo-de-trabajo-sobre-movilidad-humana-en-los-planes-nacionales-de-adaptacion.php>

4 Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, México y Panamá.

5 La Red Tiempo de los Derechos está compuesta por 15 Grupos de investigación, Centros e Institutos universitarios que desarrollan estudios sobre derechos humanos, proyectos de investigación, encuentros científicos de alto nivel, estructuras de formación, informes, etc.

2

La movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados) en los planes de adaptación en el Estado español

Para situar este análisis, es importante tener presente que el enfoque de los planes nacionales de adaptación (PNA o NAP, por sus siglas en inglés) se estableció por la Conferencia de las Partes (COP)⁶ en el Marco de Adaptación de Cancún de 2010 (COP 16) y, posteriormente, con el Acuerdo de París de 2015 (COP 21) se subrayó su importancia, estableciéndose como un compromiso que asumen los Estados.

Así, los PNA son los instrumentos de planificación nacional de adaptación al cambio climático que sirven para evaluar vulnerabilidades, incorporar riesgos y abordar de manera coordinada en un país la adaptación al cambio climático⁷.

En el caso del Estado español, se ha establecido que el PNA es el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada frente a los efectos del cambio climático⁸.

La existencia del PNA no impide que puedan desarrollarse planificaciones similares en el ámbito autonómico, regional o municipal, siempre dentro de los ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno e, invariablemente, buscando la coordinación con la planificación que incluye a todo el territorio del Estado español.

6 La Conferencia de las Partes (COP) es la cumbre anual que realiza la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) donde se reúnen las 197 partes (196 Estados y la Unión Europea).

7 La "adaptación" significa prever los efectos perjudiciales del cambio climático y adoptar las medidas apropiadas para prevenir o minimizar los daños que puedan causar, o aprovechar las oportunidades que pueden surgir.

8 Gobierno de España, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, p. 15.

A/ EL PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL Y LA MOVILIDAD HUMANA

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030 define objetivos, criterios, ámbitos de trabajo y líneas de acción para fomentar la adaptación y la resiliencia frente al cambio climático.

En su contenido de 244 páginas, el término **movilidad humana** no aparece ni una sola vez en todo el texto. Cuando se hace referencia a la “movilidad”, la gran mayoría de veces es para referirse a los medios de transporte (autos, bicicletas, etc.), a la sostenibilidad de estos (eléctricos, conectividad, sin motor) o a la movilidad urbana (fomento del transporte público, infraestructuras).

Solo cuando se describe el desequilibrio territorial y la despoblación⁹ se habla de “movilidad de la población” y del “desplazamiento de población” desde zonas rurales hacia las ciudades. Pero, como más adelante veremos, poco se profundiza en estos aspectos.

Por lo que hace a las **migraciones humanas**, se hace una escueta mención de estas al describir uno de los aspectos transversales del plan: “8.2. Efectos transfronterizos”¹⁰, pero únicamente para analizar las implicaciones en España de los impactos del cambio climático en el exterior. Es decir, que a pesar de que sí se habla de despoblación en otras partes del PNACC, el movimiento de personas solo se considera como un impacto exterior, como un “flujo” a través del cual se pueden transmitir los impactos del cambio climático en España. Impacto exterior resultado de migraciones y desplazamientos asociados a crisis humanitarias ocurridas en otras partes del mundo.

Estrechamente vinculado con esto se desarrolla la línea de acción por ámbito de trabajo “I.18. Paz, seguridad y cohesión social”¹¹, en la que se relaciona el cambio climático con la inestabilidad y los conflictos a través de “[l]os movimientos migratorios provocados por los impactos del cambio climático, que pueden dar lugar a nuevos conflictos por el espacio vital y otros recursos”.

En esta misma línea de acción se contempla que “la pérdida de recursos naturales y servicios ecosistémicos pueden provocar desplazamientos masivos de población que pongan en peligro a los migrantes y tensión en las áreas de recepción. En este sentido, es necesario profundizar en las causas que provocan las migraciones, trabajar sobre ellas y adaptarse a las nuevas realidades, enfoques e instrumentos, promoviendo los aspectos positivos de la migración legal en los procesos de desarrollo”¹². Pero, nuevamente, todo se ve y desarrolla como situaciones que ocurren en el exterior, sin dar pasos concretos que deberían desarrollarse a nivel interno.

9 *Ibidem.*, p. 34.

10 *Ibidem.*, p. 66.

11 *Ibidem.*, p. 213.

12 *Ibidem.*, p. 214.

Para complementar esta visión de efectos del cambio climático más allá de las fronteras españolas, el Anexo II, la “Línea de Acción T3. Efectos Transfronterizos” incluye referencias explícitas a los flujos humanos, señalando que “los impactos del cambio climático pueden desencadenar migraciones y cambios en otros tipos de desplazamientos, como los turísticos”¹³. Asimismo, contempla que uno de los efectos potencialmente relevantes para el caso español que deberá ser objeto de análisis son “las migraciones transfronterizas causadas por las adversidades asociadas al cambio climático”¹⁴.

El único aspecto que se podría considerar enfocado e interesado en las migraciones humanas dentro del territorio del Estado español –aparentemente, pues en ningún lado se expresa de forma clara que así sea–, está contenido en la “Línea de acción 5.6: Ampliación y actualización del conocimiento sobre impactos y riesgos climáticos y medidas de adaptación en el sector forestal, la caza y pesca continental y la lucha contra la desertificación”¹⁵. Línea de acción que, además de no mencionar ningún tipo de movilidad humana, puede ser un tanto confusa por la forma en la que se introduce, ya que al hablarse de desertificación se dice expresamente que “se debe seguir avanzando en este sentido, profundizando en temas emergentes como las migraciones climáticas o análisis de vulnerabilidad territorial.” No precisa si esas migraciones son humanas o de especies animales no humanas y vegetales, que son las que constantemente aparecen en el texto del Plan.

Referencias un poco más claras a la movilidad humana dentro de las fronteras españolas se podrían identificar cuando en el PNACC se utiliza el término desplazamiento de población, por ejemplo, en el apartado dedicado a la responsabilidad ante las generaciones futuras¹⁶, cuando se identifica que el cambio climático es cada vez más una amenaza para la seguridad colectiva, ya que sus efectos “son causa creciente de situaciones de emergencia y desplazamientos forzados”¹⁷. También, como antes se señaló, cuando se describe la despoblación.

Vinculado con lo anterior, lo más destacado que encontramos está en uno de los “[i]ndicadores de impacto” contemplados en el PNACC, que es el relativo a “personas desplazadas por eventos climáticos” (Indicador 28)¹⁸. Este indicador busca recoger el dato de las personas que han sido desplazadas¹⁹ cada año en España por eventos relacionados con el clima, lo cual es una información muy importante. Sin embargo, tiene poco sentido y utilidad, ya que no se establece de manera clara de dónde deriva, al no haber, como se ha identificado antes, referencias o líneas de acción dirigidas a migraciones humanas internas, desplazamientos y/o traslados programados en el territorio español dentro del PNACC.

13 *Ibidem.*, p. 222.

14 *Idem.*

15 *Ibidem.*, p. 131.

16 *Ibidem.*, p. 9.

17 *Ibidem.*, p. 10.

18 *Ibidem.*, p. 239.

19 En el indicador se da la siguiente definición: “Los desplazados internos son personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a huir o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, como resultado de distintas situaciones entre las que se incluyen desastres naturales, y que no hayan cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”

En todo caso, sería más útil, por el contenido de las líneas de acción que se han citado antes, que ese indicador recogiera los datos de las personas que llegan al territorio español como consecuencia de los efectos del cambio climático, que es algo en lo que sí se insiste, aunque sea de manera genérica, en el contenido del PNACC.

En los demás casos en que se hace referencia a las migraciones y desplazamientos en el PNACC, se relacionan con movimientos de animales no humanos, de especies vegetales, de algunos fenómenos meteorológicos o el desarrollo de actividades (por ejemplo, páginas 27, 28, 105, 114, 120, 127, 132, 134).

Otro elemento a destacar es que, cuando el PNACC se refiere a “refugios climáticos”, lo hace para identificar los lugares para protegerse de los efectos adversos del cambio climático²⁰. Es decir, que nada tiene que ver con la figura del **refugio** como derecho humano a buscar protección, a pesar de que, como hemos visto, en el PNACC se insiste en destacar la existencia de migraciones y desplazamientos como una consecuencia de crisis humanitarias.

Finalmente, debemos señalar que a pesar de que en el Informe de participación pública del PNACC se dejó constancia de que, por su nivel de concreción, no se incluía en dicho plan sino en los programas de trabajo el “análisis en profundidad de las consecuencias del cambio climático en la crisis migratoria”²¹, en el Programa de Trabajo 2021-2025 del PNACC no se incluye ninguna referencia a ese tema.

B/ LA ESTRATEGIA CATALANA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA MOVILIDAD HUMANA

El Gobierno de la Generalitat de Catalunya, de acuerdo con las competencias que tiene en materia de protección del medioambiente, aprobó la nueva *Estratègia Catalana d'Adaptació al Canvi Climàtic 2021-2030* (ESCACC30), cuyo objetivo es mejorar la adaptación al cambio climático en Catalunya y reducir la vulnerabilidad mediante el establecimiento de 76 objetivos operativos que se despliegan en 312 medidas de adaptación para los diversos sistemas naturales, ámbitos socioeconómicos y territorios de Catalunya.

En ninguna parte de la ESCACC se utiliza el término **movilidad humana**. Tal y como ocurría en el PNACC, cuando se hace referencia a la movilidad se refiere a medios de transporte, sistemas de movilidad y la sostenibilidad e infraestructuras de estos, en términos generales.

El término **desplazamiento**, por su parte, se utiliza en las “Medidas de adaptación: territorios”²² para establecer que se debe favorecer que poblaciones urbanas se trasladen a medios rurales. Calificando así a un movimiento que parece voluntario o al menos planificado, con un término que mayoritariamente se utiliza para identificar los movimientos forzados u obligados.

20 Gobierno de España, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, pp. 123 y 152.

21 Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030. Informe de participación pública, p. 45.

22 Govern de la Generalitat de Catalunya, Memòria de l'Estratègia Catalana d'Adaptació al Canvi Climàtic 2013-2020, p. 106.

En cuanto a **migraciones humanas**, hay una referencia en los ámbitos de riesgo “emergencias en crisis climáticas” que se pueden incluir en los planes territoriales de protección civil (Procicat, planes de protección civil municipales o supramunicipales). Pero no se desarrolla más respecto a este punto.

Las demás referencias a desplazamientos y migraciones sirven para identificar a la movilidad de especies animales no humanos, especies vegetales (por ejemplo, página 33 de la Memoria y páginas 4, 5, 20 y 21 del Anexo 1). Como se observa, las referencias en este caso son mínimas.

En este ámbito es muy importante señalar que, dentro del “Apartado 5. Mitigación y Adaptación” de la Estrategia catalana (2013-2020), si bien, como ahora, la mayoría de las veces que se utilizaba el término “migración” era para hacer referencia a aves u otras especies; también incluía un elemento de suma importancia que no trascendió a la ESCACC30 y que establecía lo siguiente: “Con todo, determinados impactos del cambio climático a escala regional requieren todavía de la mejora del conocimiento específico y transversal para poder establecer medidas de adaptación. Es el caso de los **fenómenos migratorios derivados de situaciones climáticas adversas** en los países de origen y que tienen connotaciones de alcance económico y social relevantes para los países de acogida. Por este motivo hará falta que **en futuras revisiones de la ESCACC** y de acuerdo con la mejora del conocimiento se plantee el estudio de qué implicaciones puede tener para Cataluña el fenómeno migratorio por causas climáticas”²³.

De igual forma, en ese documento se utilizaba el término “movilidad humana”²⁴ aunque solo para hacer referencia a que dicho movimiento de personas podía facilitar la introducción y transmisión local de patógenos emergentes entre diversas regiones.

Así, la ESCACC20 contenía aspectos que sin duda deben rescatarse y actualizarse en la ESCACC30 o posteriores.

C/ OTROS PLANES DE ADAPTACIÓN EN EL ESTADO ESPAÑOL Y LA MOVILIDAD HUMANA

Además de la Estrategia Catalana, al inicio del año 2024 existen los siguientes²⁵ planes de adaptación autonómicos actualizados:

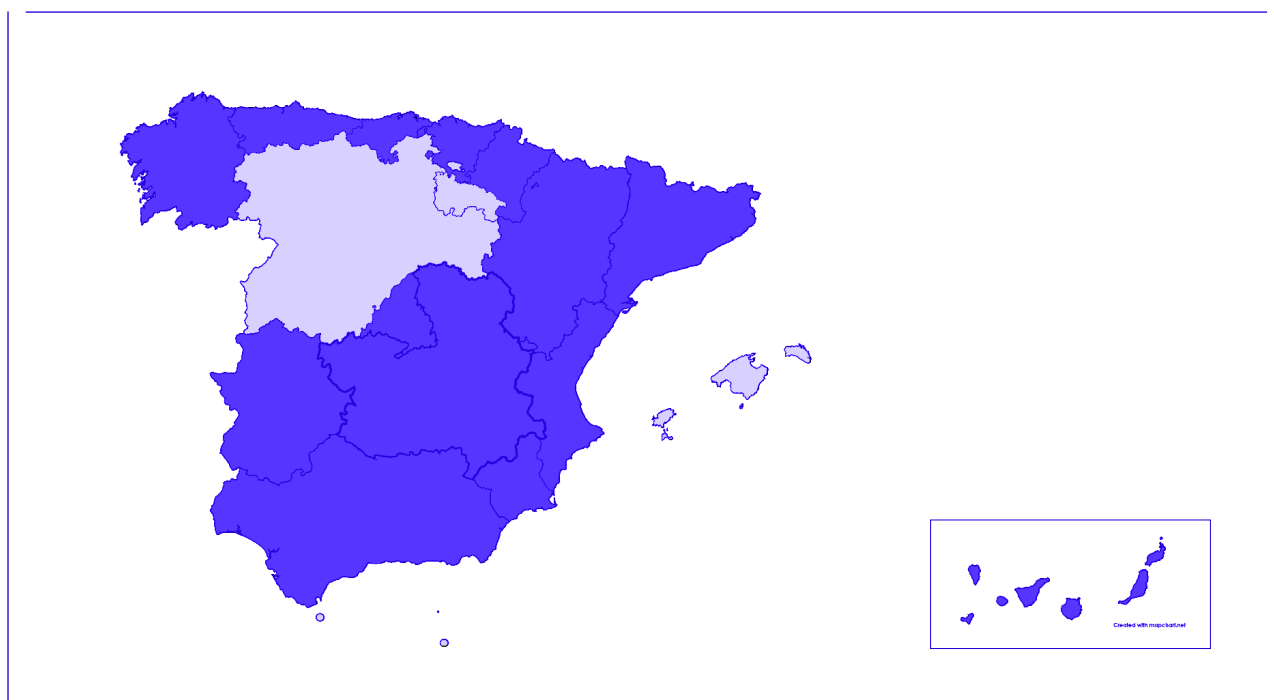
- Plan Andaluz de Acción por el Clima (2021-2030).
- Estrategia Aragonesa de Cambio Climático (EACC 2030).
- Estrategia de Acción por el Clima del Principado de Asturias (EAXCLIMA) 2023-2030.

23 Estratègia Catalana d'Adaptació al Canvi Climàtic, Novembre del 2012, p. 100. Lo resaltado se hace en el texto original que aquí se cita y traduce del catalán.

24 *Ibidem.*, p. 43.

25 Cuando está disponible de forma pública el documento en la lengua que se habla en cada comunidad autónoma, se cita la denominación original y no su traducción al castellano.

- Estrategia Canaria de Acción Climática 2040.
- Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria (2018-2030).
- Estrategia de Cambio Climático de Castilla-La Mancha (2020-2030).
- Estratègia Valenciana de Canvi Climàtic i Energia 2030.
- Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PEIEC).
- Estratexia Galega de Cambio Climático e Enerxía 2050.
- Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid (2013-2020). Plan Azul+.
- Estrategia Regional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático de Murcia.
- Hoja de Ruta del Cambio Climático de Navarra. 2017-2030-2050.
- Klima-aldaketaren aurkako 2050erako Euskal Autonomia Erkidegoko Estrategia. Klima 2050²⁶.



Mapa 1: Planes de Adaptación actualizados – Comunidades Autónomas (enero, 2024)

26 Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco. Klima 2050.

No se ha actualizado la Estrategia Balear del Cambio Climático 2013-2020 y la Estrategia Regional de Cambio Climático en Castilla y León 2009-2012-2020. En tanto que el Plan Riojano de Adaptación al Cambio Climático 2023-2030 (PRACC) no había sido aprobado al concluir este documento (enero 2024), pero se encontraba en proceso de tramitación ambiental estratégica.

No en todos estos planes o estrategias se incluyen aspectos vinculados con la movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados). De hecho, la gran mayoría, cuando utilizan los términos movilidad, migraciones o desplazamiento, se refiere a medios de transporte e infraestructuras, movimientos de especies animales no humanas o vegetales, o de fenómenos meteorológicos.

Entre los que sí incluyen referencias a la movilidad humana, el Plan Andaluz es sin duda el más destacado. En primer lugar, porque al establecer su “Matriz de impactos referidos a áreas estratégicas de adaptación”²⁷, como prioridades por nivel de riesgo se incluye expresamente: “Migración poblacional debida al cambio climático. Particularmente su incidencia demográfica en el medio rural”²⁸. Pero también, dentro de las áreas estratégicas que integran dicha matriz se incluye: “Migraciones asociadas al cambio climático”.

Lo anterior se refleja de manera clara dentro de las líneas estratégicas para la adaptación, ya que se incluye una dedicada a las “migraciones asociadas al cambio climático” (6.2.2.13) con la que se establece el mandato de “Establecer cauces para la colaboración y participación de las distintas Administraciones públicas en trabajos de actualización de conocimientos y evaluación del riesgo y desarrollo e implantación territorial de estrategias adaptativas sobre las migraciones asociadas al cambio climático.”²⁹

Pero no solo eso, cuando se desarrolla lo relacionado con la transición justa y los colectivos vulnerables, se incluye dentro de estos últimos a las personas migrantes³⁰. Además, al determinar el escenario ideal de cambio climático que permita establecer objetivos del plan de resiliencia andaluz, se incluye como un escenario deseado la “acogida de migrantes climáticos”³¹. Y, finalmente, se incluye una ficha detallada con el alcance del impacto y los impactos secundarios.

Todo lo anterior es posible porque la Ley 8/2018 de cambio climático de Andalucía³², incluye expresamente en su artículo 11.2 m) a las migraciones asociadas al cambio climático como un área estratégica para la adaptación. Pero no solo eso, en su artículo 20 n) se incluye la migración poblacional debida al cambio climático, particularmente su incidencia demográfica en el medio rural, como un impacto principal del cambio climático.

27 Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, Extraordinario núm. 87, sábado 23 de octubre de 2021, p. 125.

28 Al establecerse su grado de afectación por la evaluación de impactos, se le da un porcentaje de 43%, siendo el sexto más alto de trece áreas estratégicas que se establecen.

29 Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, Extraordinario núm. 87, sábado 23 de octubre de 2021, p. 201.

30 *Ibidem.*, p. 214.

31 *Ibidem.*, p. 270.

32 Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

En otros planes o estrategias, las referencias son más escasas y poco comprometidas. Por ejemplo, en la Estrategia Aragonesa se menciona genéricamente a las “migraciones climáticas” cuando se hacen enumeraciones de vulnerabilidades, riesgos e impactos del cambio climático en Aragón³³, así como en los aspectos que inciden en la meta de aumentar la resiliencia de la población y del sistema de salud frente al cambio climático³⁴. Pero no se profundiza, ni se establecen acciones concretas.

En la Estrategia de Valencia, de forma muy similar a la anterior, se incluyen menciones genéricas a “personas migrantes por cuestiones ambientales” y “desplazadas por razones medioambientales y climáticas” cuando se hace referencia a las repercusiones económicas y sociales del cambio climático, para señalar que: “Habrá, pues, que tener en cuenta las consecuencias que estos desplazamientos suponen en términos de inclusión social.”³⁵ No se desarrolla más, ni se identifican acciones o estrategias con ese fin.

En la Estrategia Gallega, se habla de las migraciones humanas al referirse a la migración rural a las zonas costeras y la urbanización masiva de la costa, pero únicamente como mención aislada en los impactos y vulnerabilidad al turismo³⁶.

La Hoja de Ruta Navarra, al desarrollar sus principios, en el número “3. Red de cooperación. Organizándose para un reto de dimensión internacional”, hace referencia a las “migraciones forzadas” desde las regiones más vulnerables. Y, de manera muy concreta, hace el llamado a que “[u]na sociedad, solidaria y acogedora como la navarra deberá adelantarse a esta tragedia y habilitar instrumentos ágiles, que coordinados con otros estamentos, permitan dar respuestas solidarias en una situación que no es tan lejana ni ajena.”³⁷ Sin embargo, no desarrolla acciones más concretas. Lo que sí se advierte es que lo relacionado con los que denominan “refugiados climáticos”, al no contar con una definición concreta, junto con otras medidas de adaptación, necesitarán ser evaluadas más profundamente y deberá establecerse el alcance adecuado de su implementación a través de grupos de trabajo con las unidades administrativas implicadas³⁸.

33 Gobierno de Aragón, Estrategia Aragonesa de Cambio Climático, p. 45.

34 *Ibidem.*, pp. 74 y 94.

35 Generalitat Valenciana, Estratègia Valenciana de Canvi Climàtic i Energia 2030, p. 19.

36 Xunta de Galicia, Estratexia Galega de Cambio Climático e Enerxía 2050, p. 151.

37 Boletín Oficial de Navarra, BON 34, de 16 de febrero de 2018, Hoja de Ruta del Cambio Climático de Navarra (2017-2030-2050), p. 5.

38 Boletín Oficial de Navarra, BON 34, de 16 de febrero de 2018, Hoja de Ruta del Cambio Climático de Navarra (2017-2030-2050), *Anexos técnicos*, p. 247.

A nivel infra-autonómico también existen otros planes y estrategias. Sin la finalidad de exhaustividad³⁹, se podrían destacar, por la inclusión de algún elemento relevante respecto a la movilidad humana, los siguientes: el Plan de Adaptación al Cambio Climático de Bilbao (2019)⁴⁰; el Plan Estratégico de Mitigación y Adaptación ante el Cambio Climático de Huelva (2023)⁴¹; la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático en la provincia de Cádiz (2023)⁴² o el Plan de Adaptación al Cambio Climático de la Provincia de Málaga (2023)⁴³. Sin que ninguno de estos pueda ser considerado referente, al menos muestran más interés en la movilidad humana que otros tantos planes similares.

-
- 39 Algunos de los existentes son: Proyecto de Plan Estratégico Municipal de Adaptación al Cambio Climático de Córdoba-Medidas de Actuación; Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Ciudad de Zaragoza; Plan Provincial de Adaptación al Cambio Climático de Granada; Plan de Adaptación ante el Cambio Climático de Benidorm; Estrategia Local de Cambio Climático para la ciudad de Guadalajara; Plan de Adaptación al Cambio Climático del municipio de Montilla; Plan de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Transición justa a Economía Baja en Carbono de la provincia de Ávila (PMACCAvila); Pla d'Adaptació al Canvi Climàtic de l'Àrea Metropolitana de Barcelona o los Plans locals d'adaptació al Canvi Climàtic de Torrelles de Llobregat, de Esplugues de Llobregat, de Sant Joan Despí, de Sant Adrià del Besòs, de el Prat de Llobregat, de Sant Adrià de Besòs, de Santa Coloma de Gramenet, de Viladecans, de Sant Feliu de Llobregat, de Badalona, de Cornellà de Llobregat, de Sant Vicenç dels Horts, de Montgat, de Gavà, de Molins de Rei, de Castellbisbal, de Sant Boi de Llobregat, de l'Hospitalet de Llobregat, de Pallejà, de Ripollet; entre otros tantos más.
- 40 Incluye como potencial impacto del cambio climático el aumento de población desplazada.
- 41 Incluye una medida (349) para poner atención en las migraciones derivadas del cambio climático, planteando la adecuada acogida a las familias y especialmente prestando atención a las mujeres por los cuidados que realizan y las responsabilidades que asumen; y otra (352) para determinar la problemática que puede causar en las ciudades la posible migración de zonas rurales a áreas urbanas de hombres y mujeres. Además de que señala las problemáticas que podrían generar otros movimientos migratorios.
- 42 Se incluye dentro de las temáticas de evaluación para la vulnerabilidad del territorio y se le clasifica de riesgo bajo cuando se enumeran las principales vulnerabilidades sectoriales. Además de incluir la idea de "refugios climáticos" en el sentido que se ha descrito al analizar el PNACC en este documento, es decir, como espacios climatizados o adaptados para situaciones muy concretas.
- 43 Se incluye la idea de "refugios climáticos municipales" como medida (INF 8), pero en un sentido más amplio al hablar de lugares para albergar a la población desplazada en caso necesario. Precizando que "no solo en casos puntuales, sino también para aquella población vulnerable que no puede hacer frente a eventos climáticos más frecuentes en condiciones óptimas en su vivienda habitual" (p. 109).

3

Las contribuciones determinadas del Estado español

Con el fin de ubicar la importancia de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN o NDC, por sus siglas en inglés) en esta evaluación y propuesta, se puede afirmar que las CDN, en términos generales, son compromisos climáticos nacionales establecidos por los países en el marco del Acuerdo de París.

Es decir, se trata de planes que contienen acciones de muy variado tipo, dirigidas a: a) cumplir el objetivo de limitar un aumento medio de la temperatura mundial a 1,5 °C; b) adaptarse al impacto climático; y c) garantizar una financiación suficiente para lograr estas metas.

Dichos planes pueden ser de corto o mediano plazo, incluir medidas tanto de adaptación como de mitigación, y deben actualizarse cada cinco años con objetivos cada vez más ambiciosos, en función de las capacidades de cada país. Por tanto, son compromisos climáticos nacionales que cada Estado se compromete a llevar a cabo y que establecen objetivos cuantitativos o cualitativos, plazos y un conjunto de acciones en sectores prioritarios con los que contribuirán a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y/o a adaptarse al impacto climático.

En el caso del Estado español, sus CDN se han venido estableciendo y diseñando de manera conjunta con los demás Estados integrantes de la Unión Europea. Así, la Unión Europea y sus Estados miembros remitieron su primera contribución prevista determinada a nivel nacional el 6 de marzo de 2015.

La segunda y actual CDN en este momento (2024) fue remitida el 17 de diciembre de 2020⁴⁴, y consiste en: “La UE y sus Estados miembros, de forma conjunta, están resueltos a alcanzar un objetivo vinculante de reducción interna neta de las emisiones de gases de efecto invernadero, de aquí a 2030, de al menos un 55 % con respecto a los valores de 1990.”

Así, lo antes citado es la única CDN del Estado español vigente para 2024.

44 En el Registro de Contribuciones Nacionalmente Determinadas de la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la presentación de CDN del Estado español tiene fecha de 19 de octubre del año 2023, ya que el Consejo de Europa aprobó el 16 de octubre la presentación de una contribución determinada a nivel nacional (NDC) actualizada. Así, este documento reemplaza la presentación anterior, de 17 de diciembre de 2020.

4

Razones para incluir
la movilidad humana
(migraciones, desplaza-
miento, traslados plani-
ficados) en los planes
de adaptación en el
Estado español

Como antes se ha establecido, la inclusión de la movilidad humana en el PNACC y demás planes o estrategias existentes no parte de cero en todos los casos. Sin embargo, a continuación queremos establecer cuatro razones fundamentales que hay para mejorar lo existente o incluirla de manera plena.

A/ SITUACIÓN ACTUAL Y PROYECCIÓN DE LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En el PNACC ya se identifican de manera clara los impactos, riesgos y tendencias del cambio climático en el territorio del Estado español, por lo que aquí no profundizaremos en ellos⁴⁵, ni aportaremos datos generales que constan en múltiples estudios científicos especializados⁴⁶.

Lo que sí queremos destacar es que esos impactos no son solo escenarios teóricos, sino que se han venido materializando y generando que miles de personas tengan que abandonar sus hogares, aunque sea de forma temporal, en diferentes partes del territorio del Estado español en los últimos años. Además, diversos estudios científicos confirman que la región mediterránea se está calentando significativamente más rápido que el promedio mundial, con lo que algunos impactos podrían darse en menores espacios de tiempo, por lo que resulta imprescindible actuar.

45 El PNACC destaca los siguientes impactos y riesgos: disminución de los recursos hídricos; impactos sobre la fauna y la flora y otros elementos del patrimonio natural; cambios en la distribución de especies terrestres y acuáticas; expansión de especies exóticas invasoras; deterioro de los ecosistemas; aumento del peligro de incendios; aumento del riesgo de desertificación; impactos sobre la salud humana; impactos sobre el sector agrario; impactos sobre el turismo; pérdida de recursos costeros; cambios en la producción y consumo de energía; pérdida de operatividad en las infraestructuras de transporte; cambios sociales; e impactos sobre el patrimonio cultural.

46 OECC 2022. Cambio Climático: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad. Guía Resumida del Sexto Informe de Evaluación del IPCC. Grupo de Trabajo II. Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Madrid. Basado en materiales contenidos en el IPCC AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 38p.

En este sentido, es muy importante tener en cuenta tanto los impactos de aparición rápida (huracán/medican, inundaciones, incendios) como los de aparición lenta (sequía, desertificación, salinidad de agua y tierra, deterioro de ecosistemas), ya que ambos pueden incidir en la movilidad humana. Aunque también se debe tener presente la inmovilidad que ambos pueden generar.

Así, de acuerdo con el último informe de **incendios forestales** en España⁴⁷, hasta el 17 de septiembre de 2023 se habían llevado a cabo evacuaciones preventivas en 29 de los 87 incendios que se habían presentado hasta esa fecha, lo cual había generado que más de 22.300 personas fueran desplazadas de sus hogares. Si se tiene en cuenta que, de la suma de la información disponible en los planes de prevención y lucha contra incendios de las comunidades autónomas, más del 45% de los 8.131 municipios que existen en el Estado español, es decir, más de 3.600 se encuentran en zonas de alto riesgo de incendio, parece claro que los desplazamientos, aún sean de forma temporal, irán en aumento también en los próximos años por esta causa.

En el mismo 2023 también ha habido impactos causados por **lluvias e inundaciones**, aunque no hay datos ciertos oficiales del número de personas que perdieron sus hogares o tuvieron que desplazarse, ni es considerado un impacto o riesgo en el PNACC. Lo que sí está cuantificado es que, según datos de los planes de gestión del riesgo de inundación del Ministerio de Transición Ecológica⁴⁸, en el Estado español existen 19.900 km de zonas inundables delimitadas, y se estima que 2.730.000 personas viven en las zonas inundables de mayor riesgo⁴⁹.

Vinculado con el agua, a partir de un modelo elaborado por un grupo de científicos⁵⁰, se tiene calculado que más de 200.000 personas en el Estado español estarán a mitad de este siglo expuestas a los estragos provocados por el **crecimiento del nivel de mar**. Cádiz (gran parte de la costa gaditana), Girona (el área del golfo de Rosas), Huelva (playa de Isla Canela a Punta Umbría), Sevilla (los alrededores del río Guadalquivir) y Tarragona (delta del Ebro) serían las cinco provincias más afectadas. Pero no se descartan otras zonas si la temperatura continúa aumentando. Como tampoco se descarta el surgimiento de huracanes (medicanes) en el mar Mediterráneo.

Pero sin duda, los mayores retos para el Estado español parecen estar en los **impactos de aparición lenta**, ya que estos son más difíciles de medir en su relación directa con la movilidad humana y no se ha establecido una metodología con ese fin, por lo que se trabajan de forma más abstracta y prácticamente sin información o datos obtenidos con mínimos de certeza.

47 Ministerio del Interior, *Informe de Seguimiento de IIFF de 24 de septiembre 2023*, disponible en: <https://www.proteccion-civil.es/documentacion/informes>

48 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Resumen ejecutivo de la caracterización de la peligrosidad y riesgo por inundación fluvial en los PGRI de 2º ciclo en las cuencas intercomunitarias (2022-2027)*, disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/planes-gestion-riesgos-inundacion.html>

49 Es importante destacar que en este dato no se incluyen las cuencas internas de Catalunya, costa gallega, cuencas andaluzas del sur o los archipiélagos. Si se incluyeran, se podrían alcanzar o superar los 5 millones de personas, es decir, poco más del 10% de la población en el Estado español.

50 Kulp, S.A., Strauss, B.H. "New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding", *Nature Communications* 10, 4844, 2019, disponible en: <https://doi.org/10.1038/s41467-019-12808-z>

En ese sentido, si se tiene en cuenta que informes de la propia Unión Europea indican que ya hay en Europa más de 50 millones de personas que viven en zonas con estrés hídrico y que la Península Ibérica y su zona del Mediterráneo son las que más se verán afectadas si continúan subiendo las temperaturas⁵¹, esto sin duda es un aspecto a tener especialmente en cuenta. Más, porque se establece de manera categórica que “España registra el mayor aumento absoluto en el número de personas que viven en zonas con recursos hídricos bajo presión.”⁵²

Lo anterior ha comenzado a corroborarse de forma clara en el año 2023, por ejemplo, en Catalunya, en donde hace tres años que llueve por debajo de la media. Esto ha generado el peor episodio de sequía de la historia, tanto por su duración e intensidad como por su alcance en superficie (más de la mitad del territorio). Con lo que, por las restricciones que se han establecido en 224 municipios de 15 comarcas⁵³, el número aproximado de personas afectadas es de 6 millones.

Pero esto no es un caso aislado, ya que para septiembre de 2023 el 14,6% del territorio del Estado español estaba en emergencia por escasez de agua y el 27,4%, en alerta. Como consecuencia de eso, la reserva en los embalses ha disminuido considerablemente en los últimos 10 años⁵⁴.

Muy vinculada con la sequía está la desertificación. Según datos oficiales, en el Estado español, entre un 74% a 77% del territorio es susceptible a la desertificación por razones climáticas⁵⁵. Las provincias de Murcia, Almería, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife son las que tienen zonas de mayor riesgo. Aunque en porcentaje de territorio, son Murcia, Castilla-La Mancha y Extremadura las que más riesgo total tienen. Respecto a la población afectada por la desertificación no hay datos oficiales disponibles, pero sumando simplemente la población de las tres comunidades autónomas antes mencionadas, sin que necesariamente toda se encuentre en zonas desertificadas, ni necesariamente se pudiera ver afectada, podríamos decir que aproximadamente 4.699.105 personas están en riesgo de sufrir directa o indirectamente los efectos de la desertificación.

Evidentemente, todos estos impactos tienen también repercusión en la fauna, flora, especies terrestres y acuáticas, en la agricultura, en la ganadería, la producción, el consumo, en la salud humana y en tantos elementos que una persona requiere para vivir. Por lo que se convierten, sin duda alguna, en factores de movilidad (si se tiene esa oportunidad) o de inmovilidad (si la vulnerabilidad, condiciones o situación personal lo impiden).

51 European Commission, Joint Research Centre, Feyen, L., Ciscar, J., Gosling, S. et al., *Climate change impacts and adaptation in Europe – JRC PESETA IV final report*, Ibarreta, D.(editor), Soria, A.(editor), Publications Office, 2020, p. 30. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/171121>

52 *Idem*. Texto original en inglés, traducción libre del autor de este documento.

53 RESOLUCIÓN ACC/747/2023, de 6 de marzo, por la que se declara la entrada al estado de excepcionalidad por sequía hidrológica en las unidades de explotación Embalses del Llobregat, Embalses del Ter y Embalses del Ter-Llobregat y se modifican los estados de sequía hidrológica y pluviométrica de otras unidades de explotación.

54 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Informe sobre la Gestión de la Sequía en 2023*. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/2023/09/el-14-6--del-territorio-esta-en-emergencia-por-escasez-de-agua-y.html>

55 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *La desertificación en España*. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/desertificacion-restauracion/1_Aridez_red1_tcm30-152810.jpg

Ante estas realidades, parece evidente que hay razones suficientes para profundizar en el PNACC en los cambios sociales (distribución de la población en el territorio) como impactos del cambio climático y, más específicamente, en todas las movilidades e inmovilidades que puede generar en el territorio del Estado español.

Estas mismas razones deben llevar a revisar todos los planes y estrategias autonómicas, regionales, provinciales y municipales que existen. Siendo incluso estos últimos, el ámbito más cercano a la población que podría proporcionar datos e información con mayor certeza.

Sin olvidar, por su puesto, a las personas que pueden llegar al territorio del Estado español provenientes de otras regiones del mundo⁵⁶ y, muy especialmente, de otras partes de la zona mediterránea. Información en la que no profundizamos ahora, al ser esta, como antes se estableció, una de las pocas migraciones con motivo del cambio climático que sí se menciona genéricamente en el PNACC vigente y en algunos planes autonómicos y municipales. Respecto a esto, profundizaremos en el siguiente sub-apartado.

B/ INSUFICIENCIA DE LA ACTUAL INCLUSIÓN DE LA MOVILIDAD HUMANA EN EL PNACC

En el vigente PNACC, los temas de movilidad humana se incluyen de la siguiente forma:

- i. Como efectos transfronterizos (8.2)
- ii. Como línea de acción (I.18. Paz, seguridad y cohesión social)
- iii. Como línea de acción (T3. Efectos transfronterizos)
- iv. Como indicador de impacto (28. Personas desplazadas por eventos climáticos)

Como ya se ha descrito y desarrollado detalladamente en el apartado II a) de este documento, los temas vinculados con la movilidad humana en el PNACC se centran principalmente en verlos como situaciones que se presentan y presentarán en el exterior, en otras partes del mundo, pero no en el territorio del Estado español. Salvo un indicador, que no tiene punto de referencia alguno en el contenido del Plan, ya que no se establece qué se entenderá por “evento climático”, ni se incluyen líneas de acción que pudieran guiar previamente los alcances de su implementación.

Con lo que, de forma evidente, esa perspectiva es errónea y limitada, no solo por todo lo que hemos establecido en el anterior sub-apartado, sino también porque si tanto llaman la atención las “migraciones y desplazamientos asociados a crisis humanitarias ocurridas en otras partes del mundo”, se deberían incluir líneas de acción e indicadores para conocer si eso ya está ocurriendo, de qué países

56 De acuerdo con el IPCC, entre 3.300 y 3.600 millones de personas viven en ambientes altamente vulnerables al cambio climático en el mundo.

podrían llegar, cómo serán recibidas, en dónde serán ubicadas y los efectos que podrían generar a nivel interno.

Pero no, se toma la salida fácil de vincular simplemente esos movimientos humanos con nuevos conflictos, inseguridad, tensión e inestabilidad, para ubicarlos como un tema de seguridad y paz, cuando deberían ser tratados como un tema de derechos humanos o, al menos, como un tema de seguridad humana si no se quiere abandonar ese concepto⁵⁷.

La única parte que se podría considerar positiva está en el llamado a “profundizar en las causas que provocan las migraciones, trabajar sobre ellas y adaptarse a las nuevas realidades, enfoques e instrumentos, promoviendo los aspectos positivos de la migración legal en los procesos de desarrollo”⁵⁸. El problema es que no se establecen indicadores o líneas de acción más específicas que hagan que efectivamente se lleve a cabo esa profundización.

En ese sentido, por ejemplo, el indicador de “personas desplazadas por eventos climáticos” no debía limitarse a lo que ocurre en el Estado español, sino también debería recoger información de las personas que llegan al territorio español por ese motivo. De igual forma, respecto a las migraciones transfronterizas en las que tanto se insiste en el PNACC, pero poco se hace para obtener información para conocerlas, preverlas o generar mecanismos de gestión.

Sin olvidar que parece que solo se consideran los impactos climáticos de aparición rápida y no los de aparición lenta. Lo cual es evidentemente insuficiente, sesgado y carente de una visión completa de las diversas causas, orígenes y tipos de movilidad humana que se pueden generar por los impactos del cambio climático.

Así las cosas, es evidente que la movilidad humana en el PNACC requiere de mayor profundidad, de mejor entendimiento, de líneas de acción más claras y del establecimiento de indicadores que permitan conocer con niveles mínimos de certeza cuándo se habla de migraciones, cuándo de desplazamiento, cuándo serán necesarios los traslados programados y cómo deberá llevarse a cabo todo eso, teniendo en cuenta a las personas afectadas por los efectos del cambio climático como titulares de derechos humanos y no como una amenaza a la seguridad y la paz⁵⁹. Y, sobre todo, teniendo muy en claro que esas movilidades e inmovilidades no son solo situaciones que ocurren en el exterior, sino una realidad también en el interior del territorio del Estado español.

Situación similar ocurre con los demás planes y estrategias autonómicas, regionales, provinciales y municipales que algo dicen sobre movilidad humana. Ya que, incluso la de la Comunidad de Andalucía, que es la más avanzada al referirse a las “migraciones asociadas al cambio climático”, requiere de ma-

57 Cfr. Vivekananda, Janani, *Reimagining the Human environment Relationship. Why Climate Change Matters for Human Security*, United Nations University- UN Environment Programme, 2022, pp. 3-13; Intergovernmental Panel on Climate Change, *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Chapter 12 Human Security, 2014, 37p.

58 Gobierno de España, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, p. 214.

59 Desde 2018 la OIM ha sistematizado una serie de recomendaciones que, entre otras cosas, invitan a los Estados a llevar a cabo la revisión que aquí se propone. Véase: International Organization for Migration, *Mapping Human Mobility and Climate Change in Relevant National Policies and Institutional Frameworks*, Pillar I: Policy/Practice – National/Subnational Activity I.1, 2018, pp. 14-15.

yor precisión para incluir las diferentes movilidades e inmovilidades que se pueden presentar y acciones para atenderlas. Y, por supuesto, qué decir de todas aquellas que ni siquiera la tienen en cuenta.

C/ CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES Y NACIONALES

Como se desarrollará con más profundidad en el siguiente apartado (5), el Estado español, al ser parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁶⁰, haber aprobado el Marco de Adaptación de Cancún (MAC)⁶¹, haber ratificado el Acuerdo de París⁶², haber aprobado el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMMSOR)⁶³ y haber asumido las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁶⁴, ha adquirido una serie de compromisos y obligaciones internacionales que implican, por una parte, desarrollar medidas en el ámbito de la adaptación a los impactos del cambio climático. Y, por otra, respecto a la adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, las migraciones y los traslados planificados como consecuencia del cambio climático.

A nivel interno, con la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, se ha establecido la obligación nacional de contar con un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)⁶⁵. Si bien en dicha Ley no se establece expresamente nada respecto a la movilidad humana (desplazamiento, migraciones y traslados planificados), como se explicará en el siguiente apartado, sí hay elementos y márgenes para incluirla a partir de las obligaciones internacionalmente adquiridas y las necesidades y realidad que tiene el país.

Obligaciones similares a esta que están incluidas en diversas leyes autonómicas de la materia, como se analizará más adelante.

De esta forma, la inclusión de la movilidad humana en el PNACC y los planes autonómicos, regionales, provinciales y municipales no es una simple idea aislada o acción de buena fe, sino que es un compromiso legalmente adquirido. Compromiso que, como vimos antes, ya ha intentado cumplirse en el PNACC y otros planes autonómicos y municipales, aunque no se ha hecho en las mejores condiciones para generar certeza, viabilidad y efectividad.

60 El instrumento de ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Nueva York el 9 de mayo de 1992, fue publicado en el BOE núm. 27, de 1 de febrero de 1994, pp. 3125 a 3136.

61 Decisión 1/COP.16 (Acuerdos de Cancún), adoptada por la Conferencia de las Partes en su decimosexta sesión, celebrada en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.

62 El instrumento de ratificación del Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015, fue publicado en el BOE núm. 28, de 2 de febrero de 2017, pp. 7703 a 7727.

63 Resolución 73/195 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Diez países rechazaron el pacto: Hungría, Austria, Israel, República Checa, Eslovaquia, Polonia, Lituania, Australia, República Dominicana y Chile; cinco países que votaron en contra: República Checa, Hungría, Polonia, Estados Unidos e Israel; y once se abstuvieron: Argelia, Australia, Austria, Bulgaria, Italia, Letonia, Libia, Liechtenstein, Rumania, Suiza y Singapur.

64 El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 70/1 titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

65 Véanse artículo 17 y siguientes (Título V de la Ley).

D/ OPORTUNIDAD DE CONVERTIRSE EN UN ESTADO REFERENTE EN LA MATERIA Y PARA GESTIONAR DEBIDAMENTE LA MOVILIDAD HUMANA VINCULADA CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

Si bien más de 60 países que han informado a la Secretaría Ejecutiva de Cambio Climático de las Naciones Unidas de la conclusión y adopción de PNA incluyen alguna referencia a la movilidad humana, tan solo 18 han incluido previsiones concretas para atender la migración relacionada con el cambio climático⁶⁶. Eso significa que la inclusión sólida de la movilidad humana en el PNACC del Estado español no será una novedad en el mundo, pero sí puede ser un referente si se aportan elementos significativos. En donde sí sería novedad y referente es en la Unión Europea.

Incluir debidamente la movilidad humana en el PNACC (y demás planes existentes en el Estado español) servirá para abordar cuestiones migratorias relacionadas con el cambio climático, tanto para reducir las presiones para las personas para migrar desde otros países o ser desplazadas en el territorio, así como para visualizar la migración y la necesidad de traslados planificados como estrategias adaptativas. Es decir, permitirá crear palancas de cambio para facilitar formas de movilidad seguras, ordenadas, legales y adaptables.

Como se describe en el Sexto Informe de Evaluación de 2023 del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) y lo reitera insistentemente la Organización Internacional para las Migraciones (OIM): “el aumento de la capacidad de adaptación minimiza el riesgo asociado con la migración involuntaria y la inmovilidad y mejora el grado de elección bajo el cual se toman las decisiones migratorias, mientras que las intervenciones de políticas pueden eliminar barreras y ampliar las alternativas para una migración segura, ordenada y regular que permita a las personas vulnerables adaptarse al cambio climático (nivel de confianza alto).”⁶⁷

Los PNA son en la actualidad una oportunidad real para atender los casos presentes y futuros de movilidad humana motivada por el cambio climático⁶⁸. Especialmente porque, en materia de adaptación, los Estados pueden adquirir obligaciones de diagnóstico, planeación e implementación; de financiación y transferencia tecnológica; y de cooperación⁶⁹. Con lo que, en cualquiera de esos niveles, es posible que todos los Estados asuman de manera efectiva sus compromisos, sean o no

66 Cfr. International Organization for Migration, *Mapping Human Mobility and Climate Change in Relevant National Policies and Institutional Frameworks*, op. cit., p. 3; SLYCAN Trust, Scoping Paper: Integrating Climate-Related Human Mobility into Nationally Determined Contributions and National Adaptation Plans. Human Mobility in the Context of Climate Change #5, Colombo, Sri Lanka, 2022, p. 3; Castilla Juárez, Karlos, “Cambio Climático y movilidad humana: del imposible refugio a la humanitaria planeación de los movimientos migratorios”, en Milos, Georgios y Caicedo Camacho, Natalia (Eds.), *El sistema de asilo y su regulación multinivel*, Editorial Comares, 2023, p. 306; SLYCAN Trust, *Briefing Note: Human Mobility in National Adaptation Plans. Human Mobility in the Context of Climate Change* #07. Colombo, Sri Lanka, 2023, p. 1.

67 IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2023, p. 107. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>

68 Cfr. Walter Kälin, Walter; Martin, Susan; Warner, Koko y Nassef, Youssef, “Los planes de adaptación nacionales y la movilidad humana”, *Revista Migraciones Forzadas*, No. 49, junio 2015, pp. 8-9.

69 Véanse, por ejemplo, los Artículos 4.1 b) y e); 4.3., 4.4, 4.5 de la CMNUCC; y los artículos 7.9; 7.13, 9.1, 9.3. del Acuerdo del París.

afectados directamente en sus territorios por los fenómenos meteorológicos extremos motivados por el cambio climático.

Por lo que, en este ámbito, al coordinarse con otras medidas de adaptación, permiten desarrollar acciones para gestionar la movilidad humana de manera segura, ordenada y adaptativa a través de enfoques inclusivos, participativos, sensibles al género y la interseccionalidad, y equitativos que podrían prevenir formas dañinas de movilidad.

Así, los PNA tienen la virtud de que en ellos se pueden y deben incluir diagnósticos, propuestas, alternativas y soluciones (estableciendo sujetos obligados) frente al desplazamiento, las migraciones y los traslados planificados como consecuencia del cambio climático. Es decir, la posibilidad de ser preventivos y no solo reactivos, como lo es el sistema de refugio.

De esta forma, por su ubicación geográfica y por su posición en la comunidad internacional, especialmente con los países mediterráneos, latinoamericanos y europeos, lo que haga en positivo el Estado español por incluir de forma sólida la movilidad humana en su PNACC será, sin duda alguna, un referente y un ejemplo de cómo se pueden gestionar de manera ordenada, segura y coordinada los movimientos de personas motivados por el cambio climático.

5

Fundamentos jurídicos para incluir la movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados) en los planes de adaptación en el Estado español

Como se ha señalado antes, los PNA se han creado y establecido en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) como el medio para identificar las necesidades de adaptación al cambio climático a medio y largo plazo, así como para desarrollar y aplicar estrategias y programas para abordar esas necesidades.

Sin embargo, su existencia y los alcances de su contenido parecería que no son obligatorios para los Estados, en razón de la manera en la que se formulan algunas obligaciones internacionales que se adquieren al ser parte de la CMNUCC y de otras normas derivadas o vinculadas con dicho Convenio.

En el caso del Estado español, la obligatoriedad de su existencia está expresamente reconocida a nivel interno en el artículo 17 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética⁷⁰. Norma que además establece los objetivos específicos que debe contener y su contenido básico.

Si bien en dicho contenido no se dice expresamente nada respecto a la movilidad humana⁷¹, esta sin problema alguno puede considerarse incluida cuando ordena la referida Ley que se incluya la “identificación y evaluación de impactos previsibles y riesgos derivados del cambio climático”, así como la “evaluación de la vulnerabilidad [...] de los terri-

70 Además de la obligatoriedad que se incluye en todas las normas autonómicas existentes como, por ejemplo, el artículo 10 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Catalunya; el artículo 11 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía; el artículo 11 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears o artículo 12 de la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana.

71 Como ya se ha destacado al evaluar el estado de la cuestión, en el Estado español la única ley que expresamente hace referencia a las “migraciones asociadas al cambio climático” es la Ley de Andalucía, antes citada.

torios, de las poblaciones y de los sectores socioeconómicos”⁷². Pero si eso resultara insuficiente, el fundamento jurídico para incluir en los PNA la movilidad humana viene dado directamente de las obligaciones internacionales que se asumen con la incorporación nacional del PNA, como a continuación se demostrará⁷³.

La CMNUCC es un tratado que ha sido ratificado por 197 Estados⁷⁴, lo que significa que incluye obligaciones internacionales verdaderamente globales.

El inciso e) del artículo 4.1 de la CMNUCC, relativo a los compromisos que asumen los Estados, establece:

“1. Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán:

e) Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas, particularmente de África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones;”

En esta norma, si bien no se señala expresamente nada respecto a la movilidad humana, sin duda lo incluye de forma implícita cuando menciona la ordenación de zonas costeras, recursos hídricos y agricultura, así como de las zonas afectadas por sequía, desertificación e inundaciones; pues en todas ellas el factor humano que las habita, utiliza o desarrolla no puede ser olvidado en los planes de adaptación de los que hace mención, si efectivamente son apropiados e integrados al fin último de la CMNUCC, que es el bienestar humano. Interpretarlo de otra manera carecería de sentido si atendemos a la realidad de los lugares y actividades mencionados.

Ese compromiso va acompañado de otro contenido en el artículo 4.4, dirigido a los “países desarrollados” para que colaboren con los “países en desarrollo” particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a esos efectos adversos. Es decir, que el cooperar del artículo 4.1 se ve reforzado e implica a todos los Estados Parte, reciban o no directamente los impactos del cambio climático.

Para reforzar lo anterior, la Conferencia de las Partes celebrada en Cancún, México (COP16), de conformidad con las facultades que le da el artículo 7.2 de la CMNUCC, aprobó el Marco de Adaptación de Cancún (MAC)⁷⁵ con el objetivo de mejorar las medidas de adaptación, en particular, mediante la cooperación internacional y el examen coherente de las cuestiones relacionadas con la adaptación en el marco de la CMNUCC. En lo relativo a la intensificación de la labor relativa a la

72 Artículo 17.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

73 Lo que se desarrolla a continuación, utiliza y sigue los argumentos desarrollados en: Castilla Juárez, Karlos, “Cambio Climático y movilidad humana: del imposible refugio a la humanitaria planeación de los movimientos migratorios”, *op. cit.*, pp. 293-315.

74 La Asamblea General de las Naciones Unidas tiene en la actualidad 193 Estados Miembros.

75 Decisión 1/COP.16. Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

adaptación, en el párrafo 14 del MAC, se “[i]nvita a todas las Partes a que intensifiquen su labor de adaptación dentro del Marco de Adaptación de Cancún teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, así como sus propias circunstancias, objetivos y prioridades de desarrollo nacionales y regionales”.

Para cumplir con lo anterior, la invitación establece que se pueden seguir acciones como la siguiente:

“f) La adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”.

Esto, además de ser específico, desarrolla sin duda alguna en parte el contenido y alcances del artículo 4.1 de la CMNUCC, que antes se citó, adquiriendo por tanto una fuerza jurídica innegable para los Estados Parte respecto a lo que deberían incluir en un plan de adaptación.

Ya sin referirse a compromisos concretos que deben cumplir los Estados derivados de la CMNUCC, en años más recientes se han establecido nuevos mecanismos que pueden ayudar a reforzar la inclusión de la movilidad humana en los planes de adaptación. En la COP19 (2013) se estableció el Mecanismo Internacional de Varsovia con el fin de estudiar los arreglos para gestionar los riesgos residuales, entre ellos los relacionados con la movilidad humana.

En la COP21 (2015) con el Acuerdo de París se estableció un Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia⁷⁶, con el mandato de elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático. En paralelo a eso, el Mecanismo Internacional de Varsovia aprobó un programa de trabajo quinquenal que comprende una esfera de trabajo relacionada con las migraciones, los desplazamientos y la movilidad humana⁷⁷.

El referido Equipo formuló recomendaciones en 2018⁷⁸, dirigiendo seis a los Estados Parte, invitándolos a que:

“i) Consideren la posibilidad de formular leyes, políticas y estrategias, según proceda, que reflejen la importancia de contar con enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático y en el contexto más amplio de la movilidad humana, teniendo en cuenta sus respectivas obligaciones en materia de derechos humanos y, cuando corresponda, otras normas internacionales y consideraciones jurídicas pertinentes;

76 En la COP24 (2018) se confirmó que el Comité Ejecutivo prorrogó el mandato del Equipo y se pidieron más recursos económicos para este.

77 Cfr. Oakes, Robert; Banerjee, Soumyadeep y Warner, Koko, “Movilidad humana y adaptación al cambio ambiental”, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, 2019, p. 287.

78 Informe de la Conferencia de las Partes sobre su vigésimo cuarto período de sesiones, celebrado en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018. Adición. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su vigésimo cuarto período de sesiones (FCCC/COP/2018/10/Add.1). Recomendaciones del informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/10a1s.pdf>

- ii) Mejoren las labores de investigación, recopilación de datos, análisis de riesgos y difusión de información, con el fin de cartografiar, comprender y gestionar mejor la movilidad humana relacionada con los efectos adversos del cambio climático de manera que se cuente con la participación de las comunidades afectadas, o susceptibles de verse afectadas, por los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático;
- iii) Refuercen las medidas de preparación, entre otras cosas estableciendo sistemas de alerta temprana, elaborando planes de contingencia y planes de evacuación y diseñando estrategias y planes para aumentar la resiliencia, y desarrollen enfoques innovadores, como la financiación basada en pronósticos, para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático;
- iv) Integren los retos y las oportunidades que conlleva la movilidad humana relacionada con el cambio climático en los procesos de planificación nacionales, según proceda, recurriendo a las herramientas, la orientación y las buenas prácticas disponibles, y consideren la posibilidad de comunicar las iniciativas emprendidas, cuando corresponda;
- v) Recuerden los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y procuren intensificar la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos cuando trabajen en la aplicación de enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático, según proceda;
- vi) Faciliten la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, según proceda y de conformidad con las políticas y leyes nacionales, en el contexto del cambio climático, y que para ello tengan en cuenta las necesidades de los migrantes y los desplazados, las comunidades de origen, tránsito y destino, y brinden mejores oportunidades de acceder a vías para la migración regularizada, entre otras la movilidad de la mano de obra, de conformidad con las normas internacionales del trabajo, según proceda”.

Estas recomendaciones, emitidas en diciembre de 2018, coinciden en mucho con el contenido del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMMSOR)⁷⁹, que también se aprobaba en los mismos días de diciembre de 2018. Siendo especialmente importante porque, por primera vez, los órganos del ámbito climático-medio ambiental aluden directamente a normas de naturaleza migratoria y de derechos humanos como referentes para que los Estados implementen, entre otras cosas, los planes de adaptación ambiental.

79 Resolución 73/195, aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. Septuagésimo tercer período de sesiones.

Sin olvidar, por otra parte, que en la Agenda 2030, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁸⁰, las metas 1.5⁸¹, 10.7⁸², 11.5⁸³, 13.1⁸⁴ y 13.3⁸⁵, leídas de manera conjunta, establecen un conjunto de acciones que se vinculan directamente con la movilidad humana y el cambio climático⁸⁶.

Así las cosas, parece claro que el presente y futuro de la gestión de los movimientos humanos derivados de los efectos del cambio climático encuentra su principal fundamento y vinculación jurídica para los Estados en el marco de la CMNUCC, interpretada a la luz de su propio objeto y fin, así como teniendo en consideración los compromisos políticos adquiridos por los Estados con el contenido del PMMSOR y las metas establecidas en los ODS. Esto es así, porque:

- a) El artículo 4.1 e) de la CMNUCC establece el compromiso para los Estados de cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático, así como de desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados.
- b) En la COP16 (2010) se estableció bajo el Marco de Adaptación de Cancún el proceso del plan nacional de adaptación (PNA) como un medio para identificar las necesidades de adaptación a mediano y largo plazo y desarrollar e implementar estrategias y programas para abordar estas necesidades.
- c) El Marco de Adaptación de Cancún invita a que se adopten medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en:
 - i. Desplazamiento como consecuencia del cambio climático.
 - ii. Migración como consecuencia del cambio climático.
 - iii. Traslado planificado como consecuencia del cambio climático.

80 En este ámbito se debe tener presente que más de una vez se ha publicado en el BOE lo siguiente: "... España está firmemente comprometida con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, habiendo definido estructuras de gobernanza institucional específicamente dedicadas a la coordinación multiactor y multinivel, así como marcos estratégicos de implementación, en todos los niveles de gobierno, de los 17 ODS, en coherencia con el mandato derivado de la Resolución A/RES/70/1 «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», adoptada el 25 de septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas."

81 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otros desastres económicos, sociales y ambientales.

82 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

83 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

84 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

85 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

86 En el mismo sentido, véase: Organización Internacional para las Migraciones, *La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales*, OIM, Ginebra, 2018, p. 33.

- d)** La COP17 (2011) estableció el proceso del PNA como medio para facilitar una planificación de la adaptación eficaz.
- e)** En la COP21 (2015) se creó el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos⁸⁷, que ha recomendado que se integren los retos y las oportunidades que conlleva la movilidad humana relacionada con el cambio climático en los procesos de planificación nacionales, además de que faciliten la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, según proceda y de conformidad con las políticas y leyes nacionales, en el contexto del cambio climático.
- f)** El PMMSOR establece en su objetivo 2, párrafo 18, inciso b) el compromiso de los Estados de evitar la desesperación y el deterioro del entorno de las personas para que no estén obligadas a recurrir a la migración irregular para buscar medios de subsistencia en otro lugar, recurriendo, entre otras cosas, a la mitigación y adaptación frente al cambio climático.
- g)** El mismo PMMSOR compromete a los Estados a formular estrategias de adaptación y resiliencia a los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático, teniendo en cuenta las posibles consecuencias para la migración, pero reconociendo que es prioritaria la adaptación en el país de origen.
- h)** Las metas 1.5, 10.7, 11.5, 13.1, 13.3 de los ODS incluyen elementos que permiten establecer que la movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados) ordenada, segura, regular y responsable de las personas debe ser reconocida como una estrategia potencial de adaptación al cambio climático, una forma de construir resiliencia y una forma de evitar muertes causadas por los impactos del cambio climático.

Por tanto, todos los planes, estrategias, programas y hojas de ruta de adaptación existentes en el Estado español, siguiendo lo antes establecido, deben incorporar en sus contenidos aspectos relacionados con el desplazamiento, las migraciones y los traslados planificados como consecuencia del cambio climático.

Es cierto que no se ha definido qué implica exactamente cada uno de los tres términos guía que se utilizan internacionalmente, por lo que los Estados cuentan con un amplio margen de trabajo para precisarlos y desarrollarlos. Pero en todo caso, deben tener en cuenta al desplazamiento, las migraciones y los traslados planificados en el contenido de sus PNA, ya que estos son la vía para atender ahora y en el futuro próximo a quienes coloquialmente desde muchos ámbitos hoy se les denomina como *refugiadas climáticas*.

⁸⁷ Sin olvidar que en la COP21 es donde se aprobó el Acuerdo de París que se basa en la CMNUCC y hace que todos los países tengan una causa común para emprender esfuerzos ambiciosos para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos, con un mayor apoyo para ayudar a los países en desarrollo a hacerlo. Es decir, que en este Acuerdo se refuerza todo lo relativo a la adaptación.

6

Razones y fundamentos
jurídicos para incluir
la movilidad humana
(migraciones, desplaza-
miento, traslados plani-
ficados) en las contribu-
ciones determinadas
del Estado español

Dos son las principales razones que se podrían dar para incluir la movilidad humana en las CDN del Estado español. La primera es muy simple y obvia: nunca se ha hecho, ni se ha presentado una propuesta similar. La segunda es que, al hacerlo, se adquiriría un compromiso más fuerte en materia de cambio climático y movilidad humana, que permitiría incluir, afianzar y establecer metas con plazos claros en los planes de adaptación existentes.

Las CDN no solo son metas de mitigación. También pueden ser medidas de adaptación, siendo especialmente relevantes cuando se refieren a las consecuencias sociales de las medidas de respuesta al cambio climático y de la transición justa⁸⁸.

Así, la inclusión de la movilidad humana en las CDN también sería importante, por un lado, para tener en cuenta los vínculos entre la mitigación y la movilidad humana; y, por otro lado, en el contexto de los objetivos de adaptación. Si bien la CDN es el compromiso de un país y puede delinear objetivos de adaptación, el proceso del PNA es un proceso de planificación nacional que puede establecer cómo se pueden implementar los objetivos de adaptación de la CDN⁸⁹. Con lo que, sin duda, es muy útil que vayan unidos.

Además, hacerlo permitiría al mismo tiempo dar pasos en el cumplimiento de compromisos adquiridos en el PMMSOR y el Pacto Mundial para los Refugiados⁹⁰, por ejemplo, donde dos de los cuatro objetivos son “aliviar las presiones sobre los países de acogida” y “mejorar la autosuficiencia de los refugiados”; así como con el cumplimiento de los ODS.

88 Cfr. Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París Tercer período de sesiones, *Contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas en virtud del Acuerdo de París*, FCCC/PA/CMA/2021/8, 17 de septiembre de 2021, párr. 32.

89 United Nations Environment Programme, & International Organization for Migration, *Integrating Displaced Populations into National Climate Change Policy and Planning - Policy Brief*, 2023, p. 8. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/43203>

90 La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el 17 de diciembre de 2018 la resolución (A RES/73/151) sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que afirma el Pacto Mundial sobre los Refugiados.

El hecho de que el Estado español presente sus CDN de manera conjunta con la Unión Europea no debe ser visto como un obstáculo, sino más bien como una oportunidad. No solo para que más Estados puedan asumir un compromiso idéntico, sino también para que como CDN se consiguieran incluir aportaciones económicas y técnicas para que en otras regiones del mundo se mejoren o desarrollen PNA que incluyan la movilidad humana, lo cual permitiría una mejor coordinación internacional en este ámbito.

Por tanto, al existir la posibilidad de incluir la movilidad humana en la CDN del Estado español, por las mismas razones que se han dado en los PNA, será, sin duda alguna, un referente y un ejemplo de cómo se pueden gestionar de manera ordenada, segura y coordinada los movimientos de personas motivados por el cambio climático.

7

Propuesta para incluir la movilidad humana (migraciones, desplaza- miento, traslados plani- ficados) en las contri- buciones determinadas y los planes de adaptación en el Estado español

Sin el objetivo de presentar una propuesta cerrada, y sí, con la finalidad de establecer una base mínima que pueda servir para futuros análisis y debates que lleven a la inclusión de la movilidad humana en el PNACC y demás planes existentes en el Estado español, así como para abrir la posibilidad de que se incluya como contribución determinada nacional, presentamos las siguientes propuestas.

A/ MOVILIDAD HUMANA EN LOS PLANES DE ADAPTACIÓN EN EL ESTADO ESPAÑOL

Lo que a continuación se desarrollará tiene como punto de referencia el PNACC. Sin embargo, con algunos ajustes en razón de las competencias que tiene cada nivel de la administración, también puede ser utilizado para su inclusión en planes y estrategias autonómicas, regionales, provinciales y municipales.

i. Movilidad humana como impacto y riesgo derivado del cambio climático.

Teniendo en cuenta que debería ser la última medida de adaptación en muchos casos, es muy importante considerarla para saber qué hacer en caso de que se necesite llevar a cabo.

De esa forma, podría incluirse dentro de los impactos y riesgos como:

| Cambios en la ubicación y distribución de las personas en el territorio.

O, directamente, como:

| Impactos en las migraciones, el desplazamiento y el traslado planificado de poblaciones⁹¹.

⁹¹ A nivel nacional, también podría utilizarse el término “reubicaciones planificadas”.

Lo anterior, podría describirse de la siguiente forma:

El incremento de fenómenos meteorológicos extremos causados por el cambio climático tanto de aparición rápida (huracán/medican, inundaciones, incendios) como de aparición lenta (sequía, desertificación, salinidad de agua y tierra, deterioro de ecosistemas) obligan a las personas a buscar un lugar seguro para vivir o mejores condiciones socioeconómicas, laborales y de confort térmico para desarrollar sus actividades. Eso puede generar movimientos migratorios internos entre comunidades autónomas, desplazamientos temporales o de larga duración, y la necesidad de que poblaciones enteras sean reubicadas. Además de que personas procedentes de otras regiones del mundo, por las mismas causas, busquen instalarse en el territorio del Estado español. Aunque también puede haber personas que, por su situación de vulnerabilidad, cultura o circunstancias personales, no puedan o no quieran llevar a cabo esos procesos. La planificación ordenada con perspectiva de género e interseccional de este impacto es prioritaria, ya que tiene impactos secundarios en áreas estratégicas como el empleo en distintos sectores, la salud, la vivienda, el turismo, etc.

ii. Movilidad humana como objetivo y ámbito específico de trabajo

Se podría denominar como:

Migraciones, desplazamiento y traslados planificados.

En su contenido, como objetivos específicos podrían incluirse los siguientes:

Profundizar en el conocimiento sobre el impacto de fenómenos meteorológicos extremos causados por el cambio climático de aparición rápida en el desplazamiento de personas en el territorio del Estado español.

Generar el conocimiento sobre el impacto de fenómenos meteorológicos extremos causados por el cambio climático de aparición lenta en los movimientos migratorios internos entre comunidades autónomas y/o municipios.

Promover la generación de conocimiento que permita identificar y planificar las zonas en que podría ser necesario el traslado de personas en el territorio del Estado español, atendiendo a sus características personales, vulnerabilidades existentes y necesidades específicas que podrían requerir.

Considerar escenarios y proyecciones de personas o comunidades que no estén en condiciones o no sea su voluntad el llevar a cabo un proceso migratorio, desplazarse o ser reubicadas.

Promover la generación de conocimiento que permita identificar las personas que han retornado a sus lugares de origen con motivo de los efectos del cambio climático en los lugares a los que previamente habían migrado.

Coordinar los análisis sobre la despoblación que afecta a la España interior con los cambios en la distribución y traslado de las personas con motivo de los impactos del cambio climático.

Impulsar la generación de conocimiento respecto a la vulnerabilidad en la que se encuentran sectores de la población en el territorio del Estado español con perspectiva de género e interseccional.

Desarrollar análisis de causas e identificación de personas que se encuentran en el territorio del Estado español, provenientes de otros países o regiones del mundo, con motivo de impactos del cambio climático.

Identificar y comprender los vínculos entre las diferentes formas de movilidad humana y los sectores prioritarios para la adaptación.

Establecer acuerdos para la colaboración y participación de las distintas administraciones públicas en los trabajos de actualización de conocimientos y evaluación del riesgo y desarrollo e implantación territorial de estrategias adaptativas sobre las migraciones, el desplazamiento y los traslados planificados asociados al cambio climático.

Desarrollar y ampliar la planificación de situaciones de evacuación, desplazamiento temporal o de larga duración, así como de traslado que pueden ser necesarios en los próximos años en el territorio del Estado español por causa o fenómeno meteorológico generador.

Promover el análisis y la definición de las migraciones, el desplazamiento y los traslados planificados de personas con motivo del cambio climático como un tema de derechos humanos y no como un tema de seguridad.

Establecer todas las medidas vinculadas con la movilidad humana motivada por el cambio climático como una forma de evitar y dar respuesta a los casos de maladaptación, especialmente de grupos de población históricamente discriminados, excluidos y vulnerabilizados.

iii. Movilidad humana como efecto trasfronterizo

No hay duda de que la movilidad humana por los efectos del cambio climático es un efecto transfronterizo que tiene impacto en el Estado español. Sin embargo, requiere de un análisis más profundo dentro del PNACC, a fin de que no sea considerada como un aspecto esencialmente de seguridad y paz. En ese sentido, es importante que, para su correcta consideración se establezcan, al menos, los siguientes objetivos de trabajo específico:

Impulsar la generación de información respecto a las personas que se encuentran en el territorio del Estado español, provenientes de otros países o regiones del mundo, con motivo de impactos del cambio climático.

Identificar las regiones del mundo en las que su población deberá abandonar el territorio de su país con motivo de los efectos del cambio climático que, por sus antecedentes migratorios, históricos o geográficos, pudieran buscar arribar al territorio del Estado español.

Promover y apoyar el desarrollo e implementación de PNA en otros países del mundo en los que se incluya la movilidad humana como impacto de los efectos del cambio climático, objetivos de trabajo, líneas de acción e indicadores para hacerle frente.

Desarrollar conocimiento respecto a la forma en la que se pueden coordinar los objetivos y líneas de acción que tengan otros países en sus PNA para la gestión de las migraciones consecuencia de los efectos de aparición rápida y lenta del cambio climático.

Impulsar la cooperación y coordinación multilateral a partir de los PNA para evitar la desesperación y el deterioro del entorno de las personas para que no estén obligadas a recurrir a la migración irregular para buscar medios de subsistencia en otras partes del mundo.

iv. Líneas de acción e indicadores para la movilidad humana

Algunas de las líneas de acción específicas e indicadores de cumplimiento de estas que se podrían incluir en el PNACC y demás planes existentes en el Estado español, a partir de algunos de los objetivos que antes se han establecido, son las siguientes⁹²:

Línea de acción	Indicador
Creación de base de datos de personas afectadas en el Estado español por fenómenos climáticos de aparición rápida.	Se establece y desarrolla un sistema de colaboración estable entre las distintas administraciones para la recogida de datos.
Elaboración de un censo de personas que se encuentran en territorio del Estado español afectadas por fenómenos climáticos de aparición lenta tanto a nivel nacional como provenientes de otras regiones del mundo.	Se desarrolla una metodología para poder implementar y actualizar el censo con perspectiva de género e interseccional.
Generación de las bases y parámetros para la elaboración de un Plan Nacional de Traslados de personas con motivo de los impactos del cambio climático.	Se revisa el Plan Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres con el fin de definir los ámbitos de los impactos del cambio climático no previstos en él.
Identificación de personas y comunidades que enfrentarían dificultades o se negarían a desplazarse o a ser reubicadas con motivo de los impactos del cambio climático.	Se elabora una encuesta focalizada en zonas de mayor riesgo de impacto rápido y lento del cambio climático sobre la disposición o no de abandonar el lugar que actualmente habitan.

⁹² Como se ha establecido antes, lo que aquí se desarrolla es únicamente con fines ilustrativos, no exhaustivos, del conjunto de líneas de acción e indicadores que se podrían establecer a partir de los también ejemplificativos objetivos propuestos. Por lo que se invita a ampliar, corregir, profundizar, mejorar y debatir las ideas aquí propuestas.

Línea de acción	Indicador
Inclusión en el censo de población de información relativa a personas que regresan o llegan a zonas del territorio del Estado español que se han despoblado en las últimas tres décadas.	Se elabora una metodología que permita recoger esa información en el censo de población anual.
Creación de un mapa de zonas del territorio del Estado español que no podrán ser utilizadas para reubicar de forma planificada personas por los impactos medioambientales (afectación ecosistemas, biodiversidad, etc.) que se generarían.	Se revisan los espacios que tienen la consideración de Espacios Naturales Protegidos.
Identificación de necesidades económicas y materiales para desarrollar e implementar un Plan Nacional de Traslados y Desplazamiento con motivo de los impactos del cambio climático.	Se elabora un estudio con previsiones de personas que requerirán ser reubicadas y los costos económicos que eso representaría.
Incorporación de la perspectiva de género e interseccional en los planes de protección civil destinados a gestionar movimientos de población causados por fenómenos meteorológicos extremos de rápido y lento impacto.	Se revisa el Plan Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres Horizonte 2035.
Definición de los supuestos que incluye el concepto migraciones, desplazamiento y traslados planificados para la gestión de la movilidad humana en el territorio del Estado español.	Se elabora un estudio y análisis de normas legales vigentes que recojan dichos términos en el Estado español.
Identificación de países de los cuales pueden llegar al territorio del Estado español personas con motivo de fenómenos meteorológicos extremos de rápido y lento impacto.	Se elabora un diagnóstico de las rutas y destinos de los movimientos migratorios motivados por el cambio climático.
Identificación de países que incluyen en sus PNA movimientos migratorios al exterior de su territorio con el fin de establecer posibles vías de coordinación y cooperación.	Se elabora un listado de países de donde provienen los mayores flujos migratorios con destino al Estado español que cuentan con PNA.
Promoción del desarrollo de PNA que incluyan la movilidad humana en los países de origen de las personas migrantes que se encuentran mayoritariamente en el Estado español.	Se crea una línea de cooperación especializada.

Línea de acción	Indicador
Incorporación de visados migratorios por impactos de fenómenos meteorológicos extremos de rápido y lento impacto.	Se revisa la legislación de extranjería para incluir los requisitos y condiciones del visado.
Consideración de la adopción de legislación especializada que garantice una coordinación efectiva entre los actores que se ocupan de las áreas de políticas de movilidad humana y cambio climático, definiendo roles y responsabilidades, aclarando los derechos y deberes de las personas y comunidades y estableciendo mecanismos efectivos de rendición de cuentas.	Se revisa la legislación de extranjería y cambio climático para evaluar todas las posibilidades de coordinación nacional e internacional.
Creación de marcos de colaboración entre administraciones para la gestión de migraciones, desplazamientos y reubicaciones planificadas motivadas por impactos de fenómenos meteorológicos extremos de rápido y lento impacto.	Se crea un área especializada en la Subdirección General de Gestión y Coordinación de Flujos Migratorios.
Incorporación de la movilidad humana en los planes municipales, provinciales, regionales y autonómicos del Estado español.	Se revisan y actualizan los planes y estrategias de adaptación existentes en el Estado español.

Evidentemente, todas estas líneas de acción⁹³ e indicadores deberán contar con una descripción de sus alcances⁹⁴, identificación de responsables y colaboradoras en su implementación⁹⁵, la identificación de cambios normativos que se requieran para su puesta en marcha y la financiación que cada una requiere.

93 Para ejemplos de acciones que han establecido otros países en diferentes etapas y ámbitos, véase: SLYCAN Trust, *Briefing Note: Human Mobility in National Adaptation Plans*, op. cit., p. 7

94 Para ejemplos de medidas que se pueden considerar antes, durante y después de un desplazamiento, véase: Loss and Damage Collaboration, *Loss and Damage and Displacement: Key Messages for the Road to COP 28, 2023*, pp. 9-11. Disponible en: <https://unfccc.int/documents/632440>

95 Para profundizar en ejemplos de monitoreo y evaluación, véase: SLYCAN Trust, *Scoping Paper: Integrating Climate-Related Human Mobility into Nationally Determined Contributions and National Adaptation Plans*, op. cit., p. 8.

B/ MOVILIDAD HUMANA COMO CONTRIBUCIÓN DETERMINADA NACIONAL DEL ESTADO ESPAÑOL

Si bien se podrían establecer varias contribuciones determinadas nacionales del Estado español vinculadas con la movilidad humana, consideramos que dos que inicialmente se podrían implementar son:

Inclusión de la movilidad humana en los planes de adaptación en el Estado español.

Lograr la inclusión de la movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados) de manera integral en el PNACC, planes y estrategias autonómicas en el 2025.

Financiación para la inclusión de la movilidad humana en los PNA en otros países del mundo.

La política climática del Estado español habrá logrado aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad de los diferentes sectores sociales, económicos y ambientales en los países mediterráneos y latinoamericanos, a través de la cooperación para el desarrollo de PNA que incluyan la movilidad humana que priorice a las comunidades y grupos sociales en situación de vulnerabilidad e incorporarán el enfoque de género, interseccional y la equidad intergeneracional.

8

Consideraciones finales

A medida que la habitabilidad y los medios de vida se vuelven más frágiles e inciertos en muchas zonas del mundo, donde no está excluido el territorio del Estado español, la movilidad humana se convierte cada vez más en un factor central en los procesos de planeación y toma de decisiones en todos los ámbitos de la administración y generación de políticas públicas para contrarrestar los impactos del cambio climático.

Existen razones prácticas y de evolución de la crisis climática, así como fundamentos jurídicos suficientes, para que todos los planes de adaptación existentes en el Estado español sean revisados y actualizados, con el fin de incorporar debidamente la movilidad humana (migraciones, desplazamiento, traslados planificados).

Si bien el PNACC y los planes o estrategias de cinco comunidades autónomas recogen aspectos vinculados con la migración humana, su contenido es insuficiente al partir, en la gran mayoría de casos, del supuesto de que dicha situación se presenta principalmente fuera del territorio del Estado español, olvidando lo que puede ocurrir a nivel interno.

La CDN del Estado español está centrada en la actualidad solo en metas de mitigación, por lo que existe una amplia posibilidad de incluir como contribuciones aspectos específicos de adaptación que generen compromisos más fuertes frente al cambio climático a nivel nacional e internacional.

Las migraciones voluntarias, seguras, planificadas y ordenadas, dentro de los Estados y entre ellos, como última medida de adaptación permitirán la reducción de riesgos ante factores climáticos y no climáticos, por lo que es muy importante tenerlas presentes en todos los procesos de planificación para la adaptación. Sin olvidar que ya existen casos de desplazamiento y otras migraciones forzadas que también se deben atender en la emergencia climática que vivimos.

El Estado español puede ser un ejemplo y referente de la forma en la que se incorpora la movilidad humana en los planes de adaptación y las contribuciones determinadas nacionales; pero sobre todo tiene la oportunidad de actuar frente a impactos del cambio climático que hasta ahora han sido poco considerados como lo es la movilidad humana (migraciones, desplazamiento y traslados planificados).



Institut de
Drets Humans
de Catalunya

