

M-25

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030

Francisco Heras Hernández

Subdirección General de Coordinación de Acciones frente al Cambio Climático
fjheras@miteco.es

INTRODUCCIÓN

Frente al cambio climático antropogénico se han definido dos grandes tipos de estrategias. Mientras que la mitigación se centra en las acciones para reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero a la atmósfera (que son el motor del cambio climático), la adaptación se centra en dar respuesta a los impactos potenciales y los riesgos, derivados del cambio climático, reduciendo la exposición y la vulnerabilidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales y mejorando su capacidad para recuperarse y restablecerse tras una perturbación asociada al cambio del clima.

España se enfrenta a importantes riesgos derivados del cambio climático debido a un conjunto diverso de razones. Entre ellas a su situación geográfica, en el límite entre el continente africano y europeo, a la presencia de dos archipiélagos y a la importancia para nuestra economía de sectores muy dependientes del clima como la agricultura, el turismo o el transporte. De acuerdo con el último informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) la región mediterránea se encuentra en un "punto caliente" del cambio climático mundial¹.

Tal y como se indica en el propio preámbulo del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático *"El cambio climático nos desafía como sociedad, como modelo económico, como civilización y necesita una respuesta urgente, cuyo principal objetivo es frenar el calentamiento global, pero al tiempo exige respuestas ante los impactos, ya evidentes, de un clima más cálido, extremo e incierto"*.

TRES DOCUMENTOS CLAVE PARA ORGANIZAR LA ACCIÓN ADAPTATIVA

La planificación en materia de adaptación en España se basa en tres documentos con alcances temporales, contenidos y niveles de concreción complementarios: la Estrategia a Largo Plazo, que toma el horizonte 2050; el Plan Nacional de Adaptación (PNACC), que define una hoja de ruta para la década 2021–2030; y el Programa de Trabajo, un documento de carácter operativo que se centra en el periodo 2021–2025.

1. La Estrategia a Largo Plazo traza la ruta de la transición hacia un país neutro en carbono, pero también menos vulnerable y más resiliente frente al cambio del clima. Contiene un capítulo dedicado a la adaptación en el que se adelantan un conjunto de principios que deberán guiar las políticas públicas en este campo.
2. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático² define los objetivos generales y sectoriales; concreta sus principios inspiradores, identifica 81 líneas de acción que orientarán la acción en materia de adaptación y establece el sistema básico de gobernanza.
3. El Programa de Trabajo 2021–2025³ concreta un total de 257 medidas a desarrollar en el primer periodo de aplicación del PNACC; identifica las medidas prioritarias a partir de una serie de criterios entre los que se incluyen la gravedad del riesgo abordado, la urgencia de la acción o su relación costo-efectividad. El programa informa sobre las organizaciones responsables o colaboradoras para el desarrollo de cada una de las medidas e incluye una serie de indicadores de cumplimiento que facilitan el seguimiento y la evaluación de las acciones definidas.

EL PNACC 2021–2030: ANTECEDENTES Y PROCESO DE ELABORACIÓN

El PNACC se ha elaborado a partir de una evaluación en profundidad del plan anterior, iniciada en 2018. Las fuentes utilizadas en ejercicio evaluador fueron diversas, incluyendo:

- Análisis de documentos clave, entre otros las conclusiones de grupos de trabajo y seminarios y acuerdos internacionales.
- Valoraciones y opiniones de actores clave, recogidas a través de encuestas y entrevistas.
- Análisis del cumplimiento de las medidas establecidas en el Primer PNACC y sus tres programas de trabajo.

Los resultados de este ejercicio concretaron en un informe de evaluación⁴ que identificaba retos y temas emergentes e incluía 38 recomendaciones concretas de cara a la elaboración del nuevo Plan. Tras este proceso de evaluación se organizaron una serie de talleres deliberativos que permitieron recoger análisis y propuestas de un amplio conjunto de actores para el nuevo plan.

EL PNACC 2021–2030: ALGUNOS RASGOS BÁSICOS

En sus 244 páginas, el PNACC 2021–2030 concreta los principales elementos estratégicos de la acción pública en materia de adaptación al cambio climático para el periodo 2021–2030. Entre sus aspectos destacables:

- Define 15 principios orientadores que deberán guiar la acción en el campo de la adaptación.
- Con objeto de facilitar la integración de las actuaciones de adaptación en los distintos campos de la gestión pública y privada, se delimitan 18 ámbitos de trabajo, muchos ya priorizados en el plan previo, como la salud humana, el agua y los recursos hídricos, el patrimonio natural y la biodiversidad, la agricultura, la energía o el turismo. Se incorporan, sin embargo, algunas temáticas nuevas como el patrimonio cultural, la paz, la seguridad y la cohesión social.
- En continuidad con el plan anterior, reconoce una serie de dimensiones de carácter estratégico que facilitan la definición y desarrollo de iniciativas eficaces en materia de adaptación, p.ej. la generación de conocimiento; la integración de la adaptación en planes, programas y normativa sectorial; la movilización de actores y el seguimiento y la evaluación.
- También sobre la base de lo aprendido en el desarrollo del Primer PNACC, se refuerza la gobernanza, en especial los mecanismos de información, seguimiento y evaluación, contemplándose un sistema de indicadores de impactos y adaptación, así como la elaboración periódica de informes integrados de impactos y riesgos.

TEMAS TRANSVERSALES DEL PNACC 2021–2030

Otro elemento novedoso del nuevo PNACC es la definición de siete aspectos clave que deberán transversalizarse de forma prioritaria:

1. Vulnerabilidad territorial: Los riesgos derivados del cambio climático no se distribuyen de forma

homogénea en el territorio; por ello se plantea reforzar los análisis espaciales, para identificar los espacios más vulnerables y adoptar medidas de adaptación específicas.

2. Vulnerabilidad social: el cambio climático afecta de forma desigual a diversas comunidades y grupos sociodemográficos. El análisis social permite abordar de forma específica las vulnerabilidades de los distintos sectores y grupos humanos.
3. Efectos transfronterizos: en un mundo interconectado, los efectos del cambio climático que se producen más allá de nuestras fronteras acaban impactando en nuestro país a través de flujos comerciales, financieros y humanos. Es necesario reconocer esos impactos potenciales para abordar medidas que los reduzcan.
4. Enfoque de género: la perspectiva de género permite reconocer los efectos diferenciados del cambio climático sobre hombres y mujeres, así como y reforzar su empoderamiento y liderazgo en las respuestas frente al cambio climático.
5. Maladaptación e incentivos perversos: se orienta a prevenir que acciones desarrolladas con el objetivo de evitar o reducir los riesgos derivados del cambio climático puedan tener efectos adversos, incrementando en la práctica la vulnerabilidad frente al cambio climático de sistemas, sectores o grupos sociales.
6. Costes y beneficios de la adaptación y la inacción: este componente transversal aporta criterios de interés para valorar diferentes alternativas frente a los riesgos climáticos y elegir las opciones más ventajosas.
7. Orientación a la acción: pretende reforzar el desarrollo y la aplicación de soluciones efectivas y ambiciosas para limitar los riesgos derivados del cambio climático.

LA SALUD HUMANA EN EL PNACC

En relación con la salud, el PNACC define un objetivo, "Identificar los riesgos del cambio climático sobre la salud humana y desarrollar las medidas más efectivas de adaptación", y concreta cuatro objetivos específicos, asociados a riesgos o ámbitos más concretos:

- Fomentar las actuaciones preventivas ante los riesgos derivados del exceso de temperaturas sobre la salud.

- Prevenir los riesgos para la salud derivados de las enfermedades infecciosas y parasitarias, vectoriales y no vectoriales, favorecidas por el cambio del clima.
- Identificar la incidencia del cambio climático en la calidad del aire e identificar sinergias entre medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en este campo.
- Prevenir los riesgos del cambio climático para la salud en el ámbito laboral.

plazo de las olas de calor, los servicios de protección civil, responsables de las alertas, los servicios sanitarios, que desarrollan consejos y protocolos y la propia atención sanitaria a las personas afectadas, los servicios sociales, que trabajan con grupos vulnerables como los ancianos, la inspección de trabajo, que desarrolla campañas específicas para prevenir riesgos en el ámbito laboral o instituciones científicas, como el Instituto de Salud Carlos III, que realizan un seguimiento de la mortalidad por calor y sus causas en España (ver figura 1).

Avanzar en el logro de estos objetivos hace necesaria la acción concertada de un buen número de instituciones y equipos profesionales. A modo de ejemplo, una prevención efectiva de los riesgos derivados de las altas temperaturas para la salud requiere una buena integración de las aportaciones de los servicios meteorológicos, que realizan las predicciones a corto

Esta realidad, repetida en los diversos ámbitos de trabajo del PNACC, permite entender la importancia de la acción concertada y la gobernanza para un abordaje eficaz de los riesgos. Otro aspecto que se pone en evidencia en el ejemplo es la importancia de algunas de las líneas de trabajo transversales citadas en el apartado anterior, como la necesidad de profundización en los componentes territorial y social de la vulnerabilidad (ver figura 2).

Figura 1. Organizaciones de carácter público implicadas en la prevención de los impactos de las altas temperaturas sobre la salud

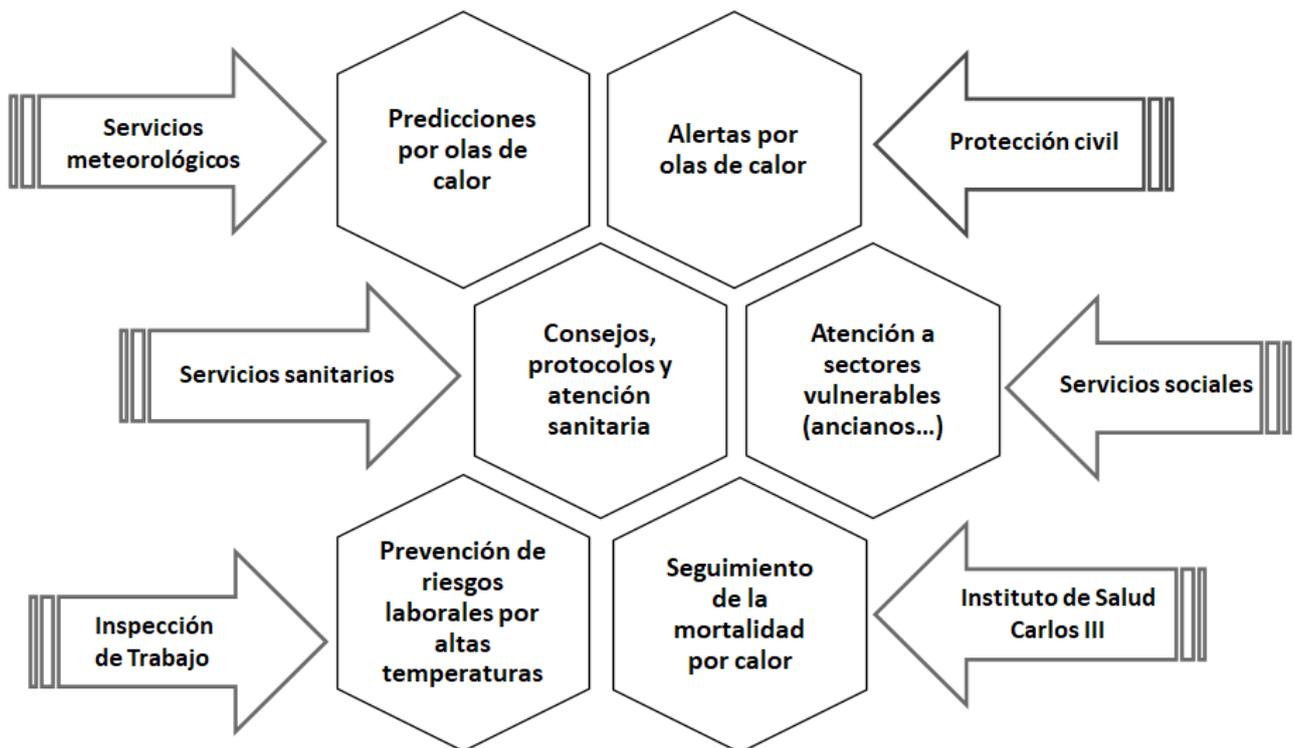
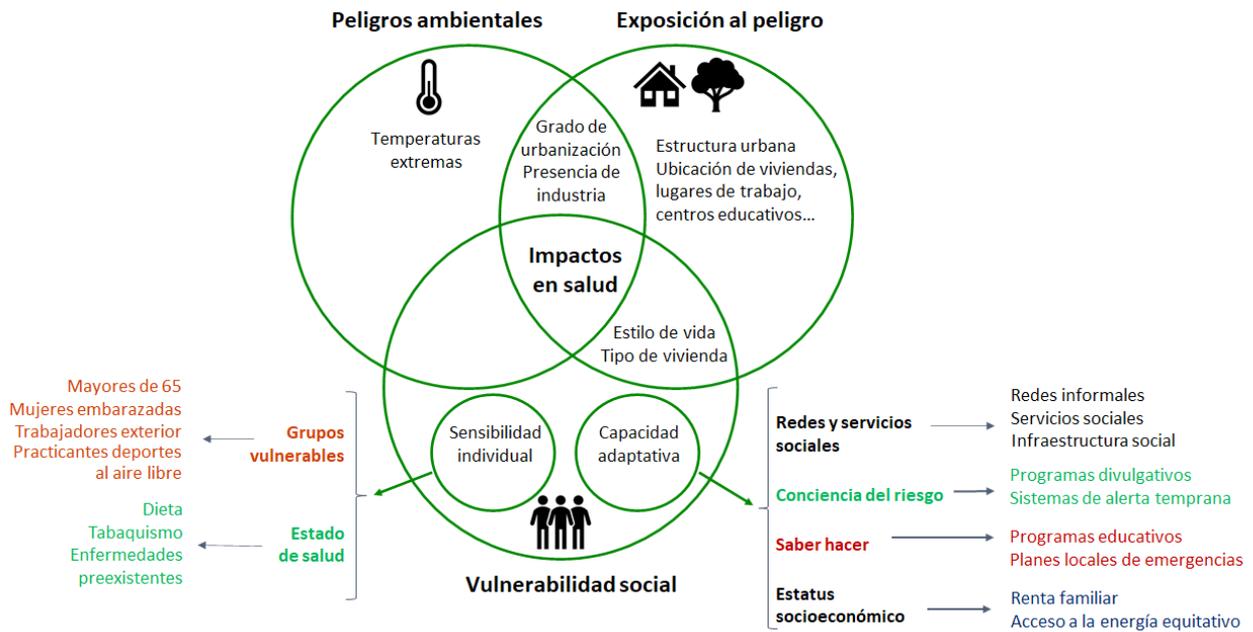


Figura 2. El componente de vulnerabilidad social en los riesgos sobre la salud derivados de las altas temperaturas. Fuente: Elaboración propia a partir de un esquema de EEA (2018)⁵



REFERENCIAS

1. The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Switzerland: IPCC; 2022.
2. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021–2030. Madrid: MITECO; 2020.
3. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). Programa de Trabajo 2021–2025 del PNACC. Madrid: MITECO; 2022.
4. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). Informe de evaluación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Madrid: Proyecto LIFE SHARA; 2019.
5. European Environment Agency (EEA). Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe. EEA Report nº 22/2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union; 2018.