

La inclusió de la  
mobilitat humana en  
les contribucions  
determinades i els  
plans d'adaptació al  
canvi climàtic a  
l'Estat espanyol:  
fonaments i raons

# La inclusió de la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats) en les contribucions determinades i els plans d'adaptació al canvi climàtic a l'Estat espanyol: fonaments i raons

**Autoria:** Karlos Castilla

**Traducció:** Anna Calvete Moreno

**Data:** gener de 2024

**Edició:**

Institut de Drets Humans de Catalunya  
[www.idhc.org](http://www.idhc.org)

**Disseny i maquetació:**

[nadianmartin.com](http://nadianmartin.com)

Aquest document forma part del programa *Els drets humans com a eines per a l'acció climàtica i la justícia ambiental*, finançat per l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. El programa té com a objectiu generar anàlisis, propostes, recursos i eines per promoure la defensa de drets humans davant de l'emergència climàtica i avançar cap a la justícia ambiental.



El contingut d'aquesta publicació és responsabilitat exclusiva de l'Institut de Drets Humans de Catalunya i no reflecteix necessàriament l'opinió de l'Ajuntament de Barcelona ni de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.



Aquesta obra està sota una llicència de Creative Commons Reconeixement-NoComercial 4.0 Internacional. Es pot copiar, distribuir, comunicar públicament, traduir i modificar, sempre que sigui per a fins no comercials i se'n reconegui l'autoria.

## 1.

---

Introducció	5
-------------	---

## 2.

---

La mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats) als plans d'adaptació a l'Estat espanyol	8
--	---

A/ El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 de l'Estat espanyol i la mobilitat humana	10
B/ L'Estratègia catalana d'adaptació al canvi climàtic 2021-2030 i la mobilitat humana	12
C/ Altres plans d'adaptació a l'Estat espanyol i la mobilitat humana	13

## 3.

---

Les contribucions determinades de l'Estat espanyol	18
--	----

## 4.

---

Raons per incloure la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats) als plans d'adaptació a l'Estat espanyol	20
---	----

A/ Situació actual i projecció dels impactes del canvi climàtic	21
B/ Insuficiència de l'actual inclusió de la mobilitat humana al PNACC	24
C/ Compliment de compromisos internacionals i nacionals	26
D/ Oportunitat per convertir-se en un Estat referent en la matèria i gestionar degudament la mobilitat humana vinculada amb el canvi climàtic / debidamente la movilidad humana vinculada con el cambio climático	27

## 5.

---

Fonaments jurídics per incloure la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats) als plans d'adaptació a l'Estat espanyol	29
--	----

## 6.

---

Raons i fonaments jurídics per incloure la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats) a les contribucions determinades de l'Estat espanyol	36
--	----

## 7.

---

Proposta per incloure la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats) a les contribucions determinades i els plans d'adaptació a l'Estat espanyol	39
---	----

A/ Mobilitat humana als plans d'adaptació a l'Estat espanyol	40
--	----

B/ Mobilitat humana com a contribució determinada nacional de l'Estat espanyol	46
--	----

## 8.

---

Consideracions finals	47
-----------------------	----

# 1

---

## Introducció

---

Aquest document d'avaluació i proposta s'adreça principalment a les Administracions públiques de l'Estat espanyol a tots els nivells. Especialment, s'adreça a les àrees responsables del disseny, el desenvolupament, l'aprovació, la implementació i el seguiment dels plans d'adaptació al canvi climàtic i les contribucions determinades a nivell nacional que, com a compromisos derivats de l'Acord de París<sup>1</sup>, s'han de complir tant a l'Estat espanyol com per part de l'Estat espanyol<sup>2</sup>.

En aquest sentit, alguns dels continguts d'aquest document poden resultar massa tècnics per a persones poc familiaritzades amb el conjunt de termes que s'utilitzen. Això no obstant, hem fet un esforç perquè sigui accessible per a qualsevol persona interessada en la temàtica que analitzem.

Aquest document té dos objectius principals. En primer lloc, té com a objectiu que en les properes revisions i actualitzacions dels diferents plans d'adaptació que existeixen a l'Estat espanyol s'incorporin les qüestions relacionades amb la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllat planificat). La raó n'és que actualment són pràcticament inexistents en molts dels plans d'adaptació en funcionament. En segon lloc, proposa que la mobilitat humana sigui considerada una contribució determinada a nivell nacional que pot fer l'Estat espanyol: aquesta possibilitat existeix i és un acte de responsabilitat amb la comunitat internacional que pot servir d'exemple per a altres Estats.

Ambdós objectius tenen una vocació i una mirada en la protecció efectiva dels drets humans de les persones que s'estan veient afectades, o es podran veure afectades, pels efectes del canvi climàtic. Es tracta d'una perspectiva preventiva i no només reactiva.

---

1 L'instrument de ratificació de l'Acord de París de l'Estat espanyol es va fer a París el 12 de desembre de 2015, i va ser publicat al BOE núm. 28, de 2 de febrer de 2017, p. 7703-7727.

2 Vegeu els articles 3 i 7, així com els articles 4, 9, 10, 11, 13 i 14 de l'Acord de París.

Aquest document se centra especialment en el *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030*, perquè és aplicable a tot l'Estat espanyol, i en l'Estratègia catalana d'adaptació al canvi climàtic 2021-2030, perquè és la comunitat autònoma on ens ubiquem. Tanmateix, moltes de les anàlisis que desenvolupem poden fer-se extensives a altres plans d'adaptació existents atesa la gran similitud en els seus continguts.

Per elaborar l'avaluació i la proposta que desenvolupem a continuació, vam dur a terme una investigació bibliogràfica, incloent-hi l'anàlisi de normes, documents, informes i articles acadèmics i governamentals que recullen la temàtica que ens ocupa. També vam realitzar diverses entrevistes i reunions amb persones expertes dels àmbits de la meteorologia, el planejament, l'urbanisme, la biologia, la demografia i les migracions humanes: totes elles, familiaritzades amb els impactes del canvi climàtic. Així mateix, vam crear un Grup de Treball<sup>3</sup> que va analitzar de forma comparada les experiències de vuit països iberoamericans<sup>4</sup> quant a la inclusió de la mobilitat humana als plans nacionals d'adaptació. Finalment, vam organitzar la sessió "Migracions i canvi climàtic" dins del VIII Congrés de la Xarxa Temps dels Drets<sup>5</sup>.

Tota aquesta informació ha servit per organitzar de la manera següent aquest document. En primer lloc, desenvolupem una anàlisi de la manera com els plans d'adaptació a l'Estat espanyol consideren la mobilitat i la immobilitat humana a fi d'establir un diagnòstic o avaluació i mostrar l'estat actual en què es troba. En segon lloc, fem un exercici semblant pel que fa a les contribucions determinades a nivell nacional. En tercer lloc, establim les diverses raons que justifiquen que els temes de mobilitat humana siguin inclosos als plans nacionals d'adaptació a l'Estat espanyol. En quart lloc, identifiquem i desenvolupem els fonaments jurídics que sustenten la possibilitat i l'obligació d'incloure aquests temes en tots els nivells de planificació a l'adaptació a l'Estat espanyol. En cinquè lloc, establim aquests mateixos elements respecte de les contribucions determinades a nivell nacional. Gairebé per acabar, desenvolupem una proposta d'inclusió dels temes que centren aquest document a partir dels requisits mínims que s'han de tenir en compte. Finalment, establim algunes consideracions finals.

---

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

4 Brasil, Xile, Colòmbia, Costa Rica, Equador, Espanya, Mèxic i Panamà.

5 La Xarxa Temps dels Drets està composta per 15 grups de recerca i centres i instituts universitaris que desenvolupen estudis sobre drets humans, projectes de recerca, trobades científiques d'alt nivell, estructures de formació, informes, etc.

# 2

---

## La mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats) als plans d'adaptació a l'Estat espanyol

---



Per situar aquesta anàlisi, és important tenir present que l'enfocament dels plans nacionals d'adaptació (PNA, o NAP per les sigles en anglès) va ser establert per la Conferència de les Parts (COP)<sup>6</sup> en el Marc d'Adaptació de Cancún de 2010 (COP16). Posteriorment, amb l'Acord de París de 2015 (COP21) se'n va subratllar la importància i es va establir com un compromís que assumeixen els Estats.

Els PNA són els instruments de planificació nacional d'adaptació al canvi climàtic que serveixen per avaluar vulnerabilitats, incorporar riscos i abordar de manera coordinada en un país l'adaptació al canvi climàtic<sup>7</sup>. En el cas de l'Estat espanyol, s'ha establert que el PNA és l'instrument de planificació bàsic per promoure l'acció coordinada davant dels efectes del canvi climàtic<sup>8</sup>. L'existència d'un PNA no impedeix que es puguin desenvolupar planificacions similars a nivell autonòmic, regional o municipal, sempre dins dels àmbits de competència de cada nivell de govern i, invariablement, buscant la coordinació amb la planificació que inclou tot el territori de l'Estat espanyol.

---

6 La Conferència de les Parts (COP) és la cimera anual que realitza la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CMNUCC) i on es reuneixen les 197 parts (196 Estats i la Unió Europea).

7 L'adaptació fa referència a preveure els efectes perjudicials del canvi climàtic i adoptar les mesures adients per prevenir o minimitzar els danys que puguin causar, així com aprofitar les oportunitats que en poden sorgir.

8 Govern d'Espanya, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, p. 15.

## A/ EL PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO 2021-2030 DE L'ESTAT ESPANYOL I LA MOBILITAT HUMANA

El *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030* defineix objectius, criteris, àmbits de treball i línies d'acció per fomentar l'adaptació i la resiliència davant del canvi climàtic.

El terme "**mobilitat humana**" no apareix ni una sola vegada en tot el text, que ocupa 244 pàgines. Quan es fa referència a la "mobilitat", la gran majoria de vegades és per referir-se als mitjans de transport (cotxes, bicicletes, etc.), a la seva sostenibilitat (vehicles elèctrics, connectivitat, vehicles sense motor) o a la mobilitat urbana (foment del transport públic, infraestructures). Només quan es descriu el desequilibri territorial i la despoblació<sup>9</sup> es parla de "mobilitat de la població" i de "desplaçament de població" des de zones rurals cap a les ciutats. Això no obstant, com veurem més endavant, s'aprofundeix poc en aquests aspectes.

Pel que fa a les "**migracions humanes**", se'n fa una petita menció quan es descriu un dels aspectes transversals del Pla a la secció 8.2. "Efectes transfronterers"<sup>10</sup>. Tanmateix, només s'hi refereix per analitzar les implicacions per a Espanya dels impactes del canvi climàtic a l'exterior. És a dir, tot i que sí que es parla de despoblació en altres parts del PNACC, el moviment de persones només es considera com un flux a través del qual es poden transmetre els impactes del canvi climàtic a Espanya, un impacte exterior resultat de migracions i desplaçaments associats a crisis humanitàries ocorregudes a altres parts del món.

Lligada estretament amb això es desenvolupa la línia d'acció per àmbit de treball I.18. "Pau, seguretat i cohesió social"<sup>11</sup>. Aquesta línia relaciona el canvi climàtic amb la inestabilitat i els conflictes a través dels "moviments migratoris provocats pels impactes del canvi climàtic, que poden donar lloc a nous conflictes per l'espai vital i altres recursos".

Aquesta mateixa línia d'acció apunta que "la pèrdua de recursos naturals i serveis ecosistèmics poden provocar desplaçaments massius de població que posin en perill les persones migrants i generin tensió a les àrees de recepció. En aquest sentit, cal aprofundir en les causes que provoquen les migracions, treballar-hi i adaptar-se a les noves realitats, enfocaments i instruments, tot promovent els aspectes positius de la migració legal en els processos de desenvolupament"<sup>12</sup>. Novament, tot s'entén i es planifiquen com a situacions que ocorren a l'exterior, sense incloure passos concrets que s'haurien de dur a terme a nivell intern.

Per complementar aquesta visió sobre els efectes del canvi climàtic més enllà de les fronteres espanyoles, l'annex II, a la línia d'acció T.3. "Efectes Transfronterers" inclou referències explícites als fluxos humans. Assenyalava que "els impactes del canvi climàtic poden desencadenar migracions i

---

9 Ibídem, p. 34.

10 Ibídem, p. 66.

11 Ibídem, p. 213.

12 Ibídem, p. 214.

canvis en altres tipus de desplaçaments, com els turístics<sup>13</sup>. Així mateix, preveu que un dels efectes potencialment rellevants per al cas espanyol que haurà de ser objecte d'anàlisi són "les migracions transfrontereres causades per les adversitats associades al canvi climàtic"<sup>14</sup>.

L'únic aspecte que es podria considerar enfocat i interessat en les migracions humanes dins del territori de l'Estat espanyol (aparentment, ja que enlloc no s'expressa de manera clara que sigui així) es troba a la línia d'acció 5.6: "Ampliació i actualització del coneixement sobre impactes i riscos climàtics i mesures d'adaptació al sector forestal, la caça i la pesca continental i la lluita contra la desertificació"<sup>15</sup>. Aquesta línia d'acció, a més de no esmentar cap tipus de mobilitat humana, pot ser una mica confusa per la forma com s'introdueix: quan parla de desertificació diu expressament que "s'ha de continuar avançant en aquest sentit, aprofundint en temes emergents com les migracions climàtiques o anàlisi de vulnerabilitat territorial". No precisa si aquestes migracions són humanes o d'espècies animals no humanes i vegetals, que són les que apareixen constantment al text del PNACC.

Es podrien identificar referències una mica més evidents a la mobilitat humana dins de les fronteres espanyoles quan el PNACC utilitza el terme "**desplaçament**" de població. Això inclou, per exemple, l'apartat dedicat a la responsabilitat davant de les generacions futures<sup>16</sup>, quan s'identifica que el canvi climàtic és cada cop més una amenaça per a la seguretat col·lectiva atès que els seus efectes "són causa creixent de situacions d'emergència i desplaçaments forçosos"<sup>17</sup>. També inclou referències, com hem mencionat abans, quan es descriu la despoblació.

En relació amb el que apuntàvem, el més destacat que trobem és un dels indicadors d'impacte inclosos al PNACC, que fa referència a "persones desplaçades per esdeveniments climàtics" (indicador 28)<sup>18</sup>. Aquest indicador cerca recollir la dada de les persones que han estat desplaçades<sup>19</sup> cada any a Espanya per esdeveniments relacionats amb el clima, cosa que és una informació molt important. No obstant això, té poc sentit i utilitat: no s'estableix de manera clara d'on deriva atès que, com hem identificat abans, al PNACC no consten referències o línies d'acció dirigides a migracions humanes internes, desplaçaments o trasllats programats al territori espanyol.

En tot cas, seria més útil, atès el contingut de les línies d'acció que hem esmentat abans, que aquest indicador recollís les dades de les persones que arriben al territori espanyol com a conseqüència dels efectes del canvi climàtic. El PNACC sí que insisteix en aquest fenomen, encara que sigui de manera genèrica.

---

13 *Ibidem*, p. 222.

14 *Ídem*.

15 *Ibidem*, p. 131.

16 *Ibidem*, p. 9.

17 *Ibidem*, p. 10.

18 *Ibidem*, p. 239.

19 L'indicador ofereix la definició següent: "Els desplaçats interns són persones o grups de persones que han estat forçats o obligats a fugir o abandonar casa seva o els llocs de residència habitual com a resultat de diverses situacions, entre les quals s'inclouen els desastres naturals, i que no hagin creuat una frontera estatal reconeguda internacionalment".

Els altres casos en què el PNACC fa referència a les migracions i els desplaçaments es relacionen amb moviments d'animals no humans i d'espècies vegetals, amb alguns fenòmens meteorològics o amb el desenvolupament d'activitats (vegeu-ne, per exemple, les pàgines 27, 28, 105, 114, 120, 127, 132 i 134).

També cal destacar que, quan el PNACC es refereix a “refugis climàtics”, ho fa per identificar els llocs per protegir-se dels efectes adversos del canvi climàtic<sup>20</sup>. És a dir: malgrat que el PNACC insisteix en l'existència de migracions i desplaçaments com una conseqüència de les crisis humanitàries, tal com hem vist, l'ús d'aquest terme no té res a veure amb la figura del **refugi** com a dret humà a buscar protecció.

Finalment, hem d'assenyalar que, l'*Informe de participació pública* del PNACC deixa constància que, atès el seu nivell de concreció, “l'anàlisi en profunditat de les conseqüències del canvi climàtic en la crisi migratòria”<sup>21</sup> no s'inclou en aquest pla sinó en els programes de treball. Tanmateix, el Programa de Trabajo 2021-2025 del PNACC no inclou cap referència a aquest tema.

## B/ L'ESTRATÈGIA CATALANA D'ADAPTACIÓ AL CANVI CLIMÀTIC 2021-2030 I LA MOBILITAT HUMANA

El Govern de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb les competències que té en matèria de protecció del medi ambient, va aprovar la nova Estratègia catalana d'adaptació al canvi climàtic 2021-2030 (ESCACC30). L'ESCACC30 té com a objectiu millorar l'adaptació al canvi climàtic a Catalunya i reduir la vulnerabilitat mitjançant l'establiment de 76 objectius operatius que es despleguen en 312 mesures d'adaptació per als diversos sistemes naturals, àmbits socioeconòmics i territoris de Catalunya.

L'ESCACC no utilitza enlloc el terme “**mobilitat humana**”. Tal com succeeix amb el PNACC, quan fa referència a la mobilitat es refereix als mitjans de transport, els sistemes de mobilitat i la seva sostenibilitat i infraestructures, en termes generals.

El terme “**desplaçament**”, per la seva banda, s'utilitza a les “Mesures d'adaptació: territoris”<sup>22</sup> amb l'objectiu d'establir que cal afavorir que poblacions urbanes es traslladin a mitjans rurals. S'identifica, així, un moviment que sembla voluntari o almenys planificat amb un terme que majoritàriament s'utilitza per identificar els moviments forçats o obligats.

Pel que fa a **migracions humanes**, hi ha una referència en els àmbits de risc o “emergències en crisis climàtiques/migratòries” que es poden incloure als plans territorials de protecció civil (al Procicat i als plans de protecció civil municipals o supramunicipals). Tanmateix, aquest punt no es desenvolupa més.

---

20 Govern d'Espanya, *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*, p. 123 i 152.

21 Govern d'Espanya, *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.

La resta de referències a desplaçaments i migracions serveixen per identificar la mobilitat d'espècies animals no humanes, espècies vegetals (per exemple, pàgina 33 de la Memòria i pàgines 4, 5, 20 i 21 de l'annex 1). Com es pot observar, les referències en aquest cas són mínimes.

En aquest àmbit és molt important assenyalar que l'Estratègia anterior, que cobria el període de 2013 a 2020, la major part de les vegades que utilitzava el terme "migració" era, com ara, per fer referència a aus o altres espècies. Això no obstant, l'apartat 5. "Mitigació i adaptació" també incloïa un element de gran importància que no es va incorporar a l'ESCACC30 i que establia el següent: "Amb tot, determinats impactes del canvi climàtic a escala regional requereixen encara de la millora del coneixement específic i transversal per poder establir mesures d'adaptació. És el cas dels **fenòmens migratoris derivats de situacions climàtiques adverses** en els països d'origen i que tenen connotacions d'abast econòmic i social rellevants pels països d'acollida. Per aquest motiu caldrà que **en futures revisions de l'ESCACC** i d'acord amb la millora del coneixement es plantegi l'estudi de quines implicacions pot tenir per a Catalunya el fenomen migratori per causes climàtiques"<sup>23</sup>.

De la mateixa manera, aquell document utilitzava el terme "mobilitat humana"<sup>24</sup>, encara que només fos per fer referència al fet que el moviment de persones podia facilitar la introducció i la transmissió local de patògens emergents entre diverses regions.

Així, l'ESCACC20 contenia aspectes que sens dubte s'han de rescatar i actualitzar a l'ESCACC30 o posteriors

## C/ ALTRES PLANS D'ADAPTACIÓ A L'ESTAT ESPANYOL I LA MOBILITAT HUMANA

A més de l'Estratègia catalana, a l'inici de l'any 2024 estan en vigor els següents<sup>25</sup> plans d'adaptació autonòmics actualitzats:

- *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.*
- *Estrategia Canaria de Acción Climática per a 2040.*
- *Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria (2018-2030).*
- *Estrategia de Cambio Climático de Castilla-La Mancha (2020-2030).*

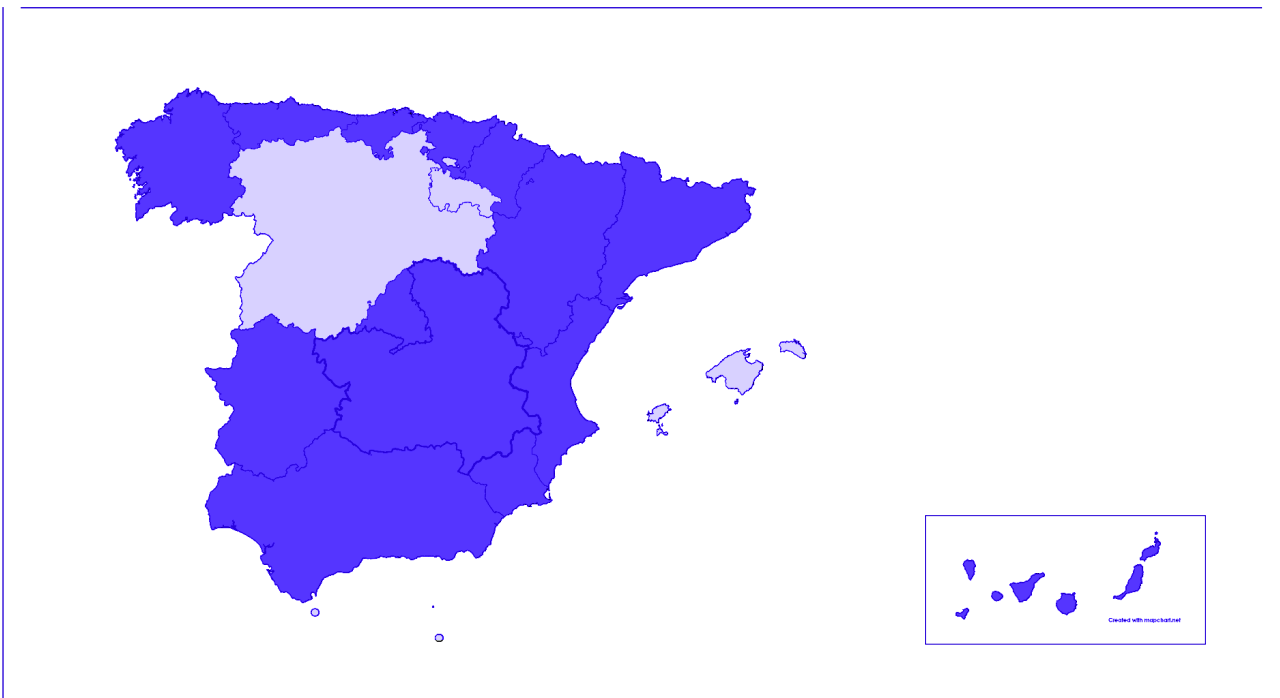
---

<sup>23</sup> Govern de la Generalitat de Catalunya, Memòria de l'Estratègia Catalana d'Adaptació al Canvi Climàtic 2013-2020, p. 100. Les paraules ressaltades s'inclouen al text original.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>25</sup> Quan està disponible de forma pública el document en la llengua que es parla a cada comunitat autònoma, n'hem citat la denominació original i no la traducció al català.

- Estratègia Valenciana de Canvi Climàtic i Energia 2030.
- *Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PEIEC)*.
- *Estratèxia 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 de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático de Murcia*.
- *Hoja de Ruta de Cambio Climático de Navarra HCCN 2017-2030-2050*.
- *Klima-aldaketaren aurkako 2050erako Euskal Autonomia Erkidegoko Estrategia. Klima 2050*<sup>26</sup>.



**Mapa 1: Plans d'adaptació actualitzats de les comunitats autònomes (gener de 2024)**

26 Estratègia de Canvi Climàtic 2050 del País Basc. Klima 2050.

No s'han actualitzat l'Estratègia Balear de Canvi Climàtic 2013-2020 i l'*Estratègia Regional del Cambio Climático 2009-2012-2020* de Castella i Lleó. El *Plan Riojano de Adaptación al Cambio Climático (PRACC) 2023-2030* no estava aprovat en el moment de finalització d'aquest document (gener de 2024), però estava en procés de tramitació ambiental estratègica.

No en tots aquests plans o estratègies s'hi inclouen aspectes vinculats amb la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats). De fet, la gran majoria, quan utilitzen els termes "mobilitat", "migracions" o "desplaçament", fan referència a mitjans de transport i infraestructures, moviments d'espècies animals no humanes o vegetals i fenòmens meteorològics.

Entre els que sí que inclouen referències a la mobilitat humana, el pla andalús és sens dubte el més destacat. En primer lloc, perquè la "Matriu d'impactes referits a àrees estratègiques d'adaptació"<sup>27</sup> estableix com una de les prioritats per nivell de risc la "[m]igració poblacional deguda al canvi climàtic. Particularment, la seva incidència demogràfica al medi rural"<sup>28</sup>. A més, entre les àrees estratègiques que integren aquesta matriu s'hi inclouen les "[m]igracions associades al canvi climàtic".

Això es reflecteix de manera clara dins de les línies estratègiques per a l'adaptació, ja que s'hi inclou una línia dedicada a les "migracions associades al canvi climàtic" (línia 6.2.2.13). Aquesta línia pretén "[e]stablir vies per a la col·laboració i participació de les diverses Administracions públiques en treballs d'actualització de coneixements i avaluació del risc i desenvolupament i implantació territorial d'estratègies adaptatives sobre les migracions associades al canvi climàtic"<sup>29</sup>.

No només això: el text relacionat amb la transició justa i els col·lectius vulnerables inclou dins d'aquest grup les persones migrants<sup>30</sup>. A més, en determinar l'escenari ideal de canvi climàtic que permeti establir objectius del pla de resiliència andalús, s'inclou com un escenari desitjat "l'acolliment de migrants climàtics"<sup>31</sup>. Finalment, el text inclou una fitxa detallada amb l'abast de l'impacte i els impactes secundaris.

Tot això és possible perquè 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*<sup>32</sup> inclou expressament a l'article 11.2.m) les migracions associades al canvi climàtic com una àrea estratègica per a l'adaptació. A més, l'article 20.n) inclou la migració poblacional deguda al canvi climàtic. En particular, cobreix la seva incidència demogràfica al medi rural com un impacte principal del canvi climàtic.

---

27 Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, extraordinari núm. 87, dissabte, 23 d'octubre de 2021, p. 125.

28 En establir-se el grau d'afectació per l'avaluació d'impactes, se li dona un percentatge del 43%, de manera que és el sisè més alt de tretze àrees estratègiques que s'estableixen.

29 Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, extraordinari núm. 87, dissabte, 23 d'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 altres plans o estratègies, les referències són més escasses i poc compromeses. Per exemple, l'estratègia aragonesa esmenta genèricament les "migracions climàtiques" quan fa enumeracions de vulnerabilitats, riscos i impactes del canvi climàtic a Aragó<sup>33</sup>, així com en els aspectes que incideixen en la meta d'augmentar la resiliència de la població i del sistema de salut davant del canvi climàtic<sup>34</sup>. Tanmateix, ni hi aprofundeix ni estableix accions concretes.

L'estratègia valenciana, de forma molt similar a l'anterior, inclou mencions genèriques a "persones migrants per qüestions ambientals" i "desplaçades per raons mediambientals i climàtiques" quan es fa referència a les repercussions econòmiques i socials del canvi climàtic, per assenyalar que "[c]aldrà tindre en compte, doncs, les conseqüències que aquests desplaçaments suposen en termes d'inclusió social"<sup>35</sup>. L'estratègia no desenvolupa res més, ni identifica accions o estratègies.

L'estratègia gallega parla de les migracions humanes en referir-se a la migració de les zones rurals a les costaneres i la urbanització massiva de la costa, però únicament com a menció aïllada en els impactes i la vulnerabilitat en relació amb el turisme<sup>36</sup>.

El full de ruta navarrès, en desenvolupar els seus principis, al número 3. "Xarxa de cooperació. Organitzat-nos per a un repte de dimensió internacional", fa referència a les "migracions forçades" des de les regions més vulnerables. I, de manera molt concreta, fa la crida al fet que "[u]na societat, solidària i acollidora com la navarresa haurà d'avançar-se a aquesta tragèdia i habilitar instruments àgils que, coordinats amb altres estaments, permetin donar respostes solidàries en una situació que no és tan llunyana ni aliena"<sup>37</sup>. Tot i això, no desenvolupa accions més concretes. El que sí que adverteix és que, en tot allò relacionat amb els que anomenen "refugiats climàtics", atès que no es compta amb una definició concreta, i juntament amb altres mesures d'adaptació, les mesures necessitaran ser avaluades més profundament i en caldrà establir l'abast adequat de la implementació a través de grups de treball amb les unitats administratives implicades<sup>38</sup>.

A nivell infraautonòmic també hi ha altres plans i estratègies. Sense la finalitat de ser exhaustius<sup>39</sup>, podríem destacar, per la inclusió d'algun element rellevant pel que fa a la mobilitat humana, els

33 Govern d'Aragó, *Estrategia Aragonesa de Cambio Climático*, p. 45.

34 *Ibidem*, p. 74 i 94.

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

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

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

39 Alguns en són: el *Proyecto de Plan Estratégico Municipal de Adaptación al Cambio Climático de Córdoba – Medidas de Actuación*; l'*Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Ciudad de Zaragoza*; el *Plan Provincial de Adaptación al Cambio Climático de Granada*; el *Plan de Adaptación ante el Cambio Climático de Benidorm*; l'*Estrategia Local de Cambio Climático para la ciudad de Guadalajara*; el *Plan de Adaptación al Cambio Climático del municipio de Montilla*; el *Plan de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Transición Justa a Economía Baja en Carbono de la provincia de Ávila (PMACCAvila)*; el Pla d'Adaptació al Canvi Climàtic de l'Àrea Metropolitana de Barcelona o els plans locals d'adaptació al canvi climàtic de Torrelles de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Adrià del Besòs, el Prat de Llobregat, Sant Adrià de Besòs, Santa Coloma de Gramenet, Viladecans, Sant Feliu de Llobregat, Badalona, Cornellà de Llobregat, Sant Vicenç dels Horts, Montgat, Gavà, Molins de Rei, Castellbisbal, Sant Boi de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Pallejà i Ripollet, entre d'altres.



següents: el *Plan de Adaptación al Cambio Climático de Bilbao* (2019)<sup>40</sup>; el *Plan Estratégico de Mitigación y Adaptación ante el Cambio Climático de Huelva* (2023)<sup>41</sup>; l'*Estrategia de Adaptación al Cambio Climático en la provincia de Cádiz* (2023)<sup>42</sup> o el *Plan de Adaptación al Cambio Climático de la Provincia de Málaga* (2023)<sup>43</sup>. Sense que cap d'aquests pugui ser considerat un referent, almenys mostren més interès en la mobilitat humana que altres plans similars.

---

40 Inclou com a impacte potencial del canvi climàtic l'augment de població desplaçada.

41 Inclou una mesura (la 349) que posa atenció a les migracions derivades del canvi climàtic, planteja l'acolliment adequat de les famílies i fa especial atenció a les dones per les cures que fan i les responsabilitats que assumeixen. Una altra mesura (la 352) determina la problemàtica que pot causar a les ciutats la possible migració de zones rurals a àrees urbanes d'homes i dones. A més, assenyala les problemàtiques que podrien generar altres moviments migratoris.

42 S'inclou dins de les temàtiques d'avaluació per la vulnerabilitat del territori i se'l classifica de risc baix quan s'enumeren les principals vulnerabilitats sectorials. A més, s'inclou la idea de "refugis climàtics" en el sentit que hem descrit en analitzar el PNACC en aquest document, és a dir, com espais climatitzats o adaptats per a situacions molt concretes.

43 S'hi inclou la idea de "refugis climàtics municipals" com a mesura (INF 8), però en un sentit més ampli: com a llocs per allotjar la població desplaçada en cas necessari. Es precisa que "no només en casos puntuals, sinó també per a aquella població vulnerable que no pot fer front a esdeveniments climàtics més freqüents en condicions òptimes al seu habitatge habitual" (p. 109).

# 3

---

## Les contribucions determinades de l'Estat espanyol

---

**P**er tal d'ubicar la importància de les contribucions determinades a nivell nacional (CDN, o NDC per les sigles en anglès) en aquesta avaluació i proposta, podem afirmar que les CDN, en termes generals, són compromisos climàtics nacionals establerts pels països en el marc de l'Acord de París. És a dir, es tracta de plans que contenen accions de tipus molt variat dirigides a complir l'objectiu de limitar un augment mitjà de la temperatura mundial a 1,5 °C, adaptar-se a l'impacte climàtic i garantir un finançament suficient per assolir aquestes metes.

Aquests plans poden ser de curt o mitjà termini i incloure mesures tant d'adaptació com de mitigació. S'han d'actualitzar cada cinc anys amb objectius cada cop més ambiciosos en funció de les capacitats de cada país. Per tant, són compromisos climàtics nacionals que cada Estat es compromet a dur a terme i que estableixen objectius quantitatius o qualitius, terminis i un conjunt d'accions en sectors prioritaris amb què l'Estat contribuirà a reduir les emissions de gasos defecte hivernacle i a adaptar-se a l'impacte climàtic.

En el cas de l'Estat espanyol, els seus CDN s'han establert i dissenyat de manera conjunta amb els altres estats integrants de la Unió Europea. Així, la Unió Europea i els seus Estats membres van presentar la seva primera contribució prevista determinada a nivell nacional el 6 de març del 2015.

La segona i actual CDN en aquest moment (2024) va ser presentada el 17 de desembre de 2020<sup>44</sup>. I diu així: "La Unió Europea i els seus estats membres, de manera conjunta, estan resolts a assolir un objectiu vinculant de reducció interna neta de les emissions de gasos d'efecte hivernacle, d'aquí al 2030, d'almenys un 55% respecte els valors del 1990". Aquesta és l'única CDN de l'Estat espanyol vigent per al 2024.

---

44 Al Registre de Contribucions Determinades a Nivell Nacional de la Secretaria de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, la presentació de CDN de l'Estat espanyol té data de 19 d'octubre de l'any 2023, ja que el Consell d'Europa va aprovar el 16 d'octubre la presentació d'una contribució determinada a nivell nacional actualitzada. Així, aquest document reemplaça l'anterior, presentat el 17 de desembre de 2020.

# 4

Raons per incloure la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats) als plans d'adaptació a l'Estat espanyol

Com hem esmentat abans, la inclusió de la mobilitat humana al PNACC i altres plans o estratègies existents no parteix de zero en tots els casos. Tot i això, a continuació volem establir quatre raons fonamentals per millorar la situació existent o incloure-la de manera plena.

## A/ SITUACIÓ ACTUAL I PROJECCIÓ DELS IMPACTES DEL CANVI CLIMÀTIC

Al PNACC ja s'identifiquen de manera clara els impactes, els riscos i les tendències del canvi climàtic al territori de l'Estat espanyol. Per aquest motiu, no hi aprofundirem<sup>45</sup> ni aportarem dades generals que consten en múltiples estudis científics especialitzats<sup>46</sup>.

El que sí que volem destacar és que aquests impactes no són només escenaris teòrics, sinó que s'han materialitzat i han generat que milers de persones hagin hagut d'abandonar les seves llars, encara que sigui de forma temporal, a diferents parts del territori de l'Estat espanyol els darrers anys. A més, diversos estudis científics confirmen que la regió mediterrània s'està escalfant significativament més ràpidament que la mitjana mundial, de manera que alguns impactes podrien tenir lloc en menors espais de temps. Això demostra que és imprescindible actuar.

---

45 El PNACC destaca els impactes i riscos següents: disminució dels recursos hídrics; impactes sobre la fauna i la flora i altres elements del patrimoni natural; canvis en la distribució d'espècies terrestres i aquàtiques; expansió d'espècies exòtiques invasores; deteriorament dels ecosistemes; augment del perill d'incendis; augment del risc de desertificació; impactes sobre la salut humana; impactes sobre el sector agrari; impactes sobre el turisme; pèrdua de recursos costaners; canvis en la producció i el consum d'energia; pèrdua d'operativitat a les infraestructures de transport; canvis socials, i impactes sobre el patrimoni cultural.

46 Oficina Espanyola del Canvi Climàtic. *Cambio Climático: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad. Guía Resumida del Sexto Informe de Evaluación del IPCC. Grupo de Trabajo II*. Oficina Espanyola del Canvi Climàtic. Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic, 2022, Madrid. Basat en materials de l'informe *IPCC AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 38 pàgines.

En aquest sentit, és molt important tenir en compte tant els impactes d'aparició ràpida (huracans, incloent-hi els medicans a la zona mediterrània; inundacions; incendis) com els d'aparició lenta (sequera, desertificació, salinitat d'aigua i de terra, deteriorament d'ecosistemes), ja que tots dos poden incidir en la mobilitat humana. També cal tenir present la immobilitat que tots dos poden generar.

Així, segons l'últim informe d'**incendis forestals** a Espanya<sup>47</sup>, fins al 17 de setembre de 2023 s'havien dut a terme evacuacions preventives en 29 dels 87 incendis que havien tingut lloc fins a aquesta data, cosa que va generar que més de 22.300 persones fossin desplaçades de casa seva. Si es té en compte que, de la suma de la informació disponible als plans de prevenció i lluita contra incendis de les comunitats autònomes, més del 45% dels 8.131 municipis que hi ha a l'Estat espanyol, és a dir, més de 3.600, es troben en zones d'alt risc d'incendi, sembla clar que els desplaçaments, encara que siguin temporals, aniran en augment també en els propers anys per aquesta causa.

El mateix 2023 també hi va haver impactes causats per **pluges i inundacions**, encara que no hi ha dades certes oficials del nombre de persones que van perdre casa seva o van haver de desplaçar-se, com tampoc això és considerat un impacte o risc al PNACC. El que sí que està quantificat és que, segons les dades dels plans de gestió del risc d'inundació del Ministeri per a la Transició Ecològica<sup>48</sup>, a l'Estat espanyol hi ha 19.900 km de zones inundables delimitades, i s'estima que 2.730.000 persones viuen a les zones inundables de més risc<sup>49</sup>.

Vinculat amb l'aigua, a partir d'un model elaborat per un grup de científics<sup>50</sup>, es calcula que, a meitats d'aquest segle, més de 200.000 persones a l'Estat espanyol estaran exposades als estralls provocats pel **creixement del nivell de mar**. Cadis (gran part de la costa gaditana), Girona (l'àrea del golf de Roses), Huelva (platja d'Isla Canela a Punta Umbría), Sevilla (als voltants del riu Guadalquivir) i Tarragona (delta de l'Ebre) serien les cinc províncies més afectades. Però no es descarten altres zones si la temperatura continua augmentant. Com tampoc no es descarta el sorgiment de medicans.

Sens dubte, els reptes més importants per a l'Estat espanyol semblen estar relacionats amb els **impactes d'aparició lenta**, ja que són més difícils de mesurar en la seva relació directa amb la mobilitat humana i no s'ha establert una metodologia amb aquesta finalitat. Per això, es treballen de manera més abstracta i pràcticament sense informació o amb dades obtingudes amb nivells mínims de certesa.

---

47 Ministeri de l'Interior, *Informe de Seguimiento de IFFF de 24 de septiembre 2023*, disponible a: <https://www.proteccioncivil.es/documentacion/informes>

48 Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic, *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 a: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/planes-gestion-riesgos-inundacion.html>

49 És important destacar que aquesta dada no inclou les conques internes de Catalunya, la costa gallega, les conques andaluses del sud o els arxipèlags. Si s'hi incloguessin, es podrien assolir o superar els 5 milions de persones, és a dir, una mica més del 10% de la població a l'Estat espanyol.

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 a: <https://doi.org/10.1038/s41467-019-12808-z>

En aquest sentit, informes de la mateixa Unió Europea indiquen que a Europa ja hi ha més de 50 milions de persones que viuen en zones amb estrès hídric i que la península Ibèrica i la seva zona de la Mediterrània són les que més es veuran afectades si continuen pujant les temperatures<sup>51</sup>. Sens dubte, es tracta d'un aspecte que cal tenir especialment en compte. Sobretot, si pensem que s'estableix de manera categòrica que "Espanya registra el major augment absolut en el nombre de persones que viuen en zones amb recursos hídrics sota pressió"<sup>52</sup>.

Això ha començat a corroborar-se de forma clara l'any 2023, per exemple, a Catalunya, on fa tres anys que plou per sota de la mitjana. Això ha generat el pitjor episodi de sequera de la història, tant per la durada i la intensitat com pel seu abast en superfície (més de la meitat del territori). Amb això, ateses les restriccions que s'han establert a 224 municipis de 15 comarques<sup>53</sup>, el nombre aproximat de persones afectades és de sis milions.

Això no és un cas aïllat: al setembre de 2023, el 14,6% del territori de l'Estat espanyol estava en emergència per escassetat d'aigua i el 27,4%, en alerta. La reserva als embassaments ha disminuït considerablement en els darrers 10 anys<sup>54</sup>.

La desertificació està molt vinculada amb la sequera. Segons dades oficials, a l'Estat espanyol, entre un 74% i un 77% del territori és susceptible de patir desertificació per raons climàtiques<sup>55</sup>. Les províncies de Múrcia, Almeria, Las Palmas i Santa Cruz de Tenerife són les que tenen zones de més risc, i, en percentatge de territori, Múrcia, Castella-La Manxa i Extremadura tenen més risc total. Pel que fa a la població afectada per la desertificació no hi ha dades oficials disponibles, però sumant simplement la població de les tres comunitats autònomes esmentades, sense que necessàriament tota es trobi en zones desertificades, ni que necessàriament s'hi pugui veure afectada, podríem dir que aproximadament 4.699.105 persones estan en risc de patir directament o indirectament els efectes de la desertificació.

Evidentment, tots aquests impactes tenen també una repercussió a la fauna, la flora, les espècies terrestres i aquàtiques, l'agricultura, la ramaderia, la producció, el consum, la salut humana i molts elements que les persones requereixen per viure. Per això es converteixen, sens dubte, en factors de mobilitat (si es té aquesta oportunitat) o d'immobilitat (si la vulnerabilitat, les condicions o la situació personal ho impedeixen).

---

51 Comissió Europea, Centre Comú d'Investigació, Feyen, L., Ciscar, J., Gosling, S. et al., *Climate change impacts and adaptation in Europe – JRC PESETA IV final report*, Ibarreta, D. i Soria, A. (eds.), Publications Office, 2020, p. 30. Disponible a: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/171121>

52 Ídem. Text original en anglès, traducció lliure de la traductora d'aquest document sobre la base de la versió en castellà.

53 Resolució ACC/747/2023, de 6 de març, per la qual es declara l'entrada a l'estat d'excepcionalitat per sequera hidrològica a les unitats d'explotació Embassaments del Llobregat, Embassaments del Ter i Embassaments del Ter-Llobregat i es modifiquen els estats de sequera hidrològica i pluviomètrica d'altres unitats d'explotació.

54 Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic, *Informe sobre la Gestión de la Sequía en 2023*. Disponible a: <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 Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic, *La desertificación en España*. Disponible a: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/desertificacion-restauracion/1\\_Aridez\\_red1\\_tcm30-152810.jpg](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/desertificacion-restauracion/1_Aridez_red1_tcm30-152810.jpg)

Davant d'aquestes realitats, sembla evident que hi ha raons suficients perquè el PNACC aprofundeixi en els canvis socials (distribució de la població al territori) com impactes del canvi climàtic i, més específicament, en totes les mobilitats i les immobilitats que pot generar al territori de l'Estat espanyol.

Aquestes mateixes raons han de portar a revisar tots els plans i les estratègies autonòmiques, regionals, provincials i municipals. És especialment important en aquest últim cas, atès que es tracta de l'àmbit més proper a la població que podria proporcionar dades i informació amb més certesa.

No hem d'oblidar, per descomptat, les persones que poden arribar al territori de l'Estat espanyol provinents d'altres regions del món<sup>56</sup> i, molt especialment, d'altres parts de la zona mediterrània. No aprofundirem en aquesta informació ja que, com hem comentat, es tracta d'una de les poques migracions amb motiu del canvi climàtic que sí que s'esmenta genèricament al PNACC vigent i en alguns plans autonòmics i municipals. Aprofundirem en això en el següent subapartat.

## **B/ INSUFICIÈNCIA DE L'ACTUAL INCLUSIÓ DE LA MOBILITAT HUMANA AL PNACC**

Al PNACC vigent, els temes de mobilitat humana s'inclouen de la manera següent:

- i. Com efectes transfronterers (8.3.)
- ii. Com a línia d'acció (I.18. "Pau, seguretat i cohesió social")
- iii. Com a línia d'acció (T3. "Efectes transfronterers")
- iv. Com indicador d'impacte (28. "Persones desplaçades per esdeveniments climàtics")

Com ja hem descrit i desenvolupat detalladament a l'apartat II.a) d'aquest document, els temes vinculats amb la mobilitat humana al PNACC es presenten principalment com situacions que tenen i tindran lloc a l'exterior, a altres parts del món, però no al territori de l'Estat espanyol. Només podríem mencionar un indicador, però no té cap punt de referència al contingut del PNACC perquè no estableix què s'entendrà per "esdeveniment climàtic" ni inclou línies d'acció que puguin guiar-ne prèviament els abasts de la implementació.

Aquesta perspectiva és evidentment errònia i limitada, no només per tot el que hem establert al subapartat anterior sinó també perquè, si tant criden l'atenció les "migracions i desplaçaments associats a crisis humanitàries ocorregudes en altres parts del món", caldria incloure línies d'acció i indicadors per conèixer si això ja està passant, de quins països podrien arribar les persones mi-

---

56 D'acord amb l'IPCC, entre 3.300 i 3.600 milions de persones viuen en ambients altament vulnerables al canvi climàtic a tot el món.



grants i desplaçades, com seran rebudes, on seran ubicades i quins efectes es podrien generar a nivell intern.

Però no: es pren la sortida fàcil de vincular simplement aquests moviments humans amb nous conflictes, inseguretat, tensió i inestabilitat. Se'ls ubica com un tema de seguretat i pau quan haurien de ser tractats com un tema de drets humans o, si més no, com un tema de seguretat humana si no es vol abandonar aquest concepte<sup>57</sup>.

L'única part que es podria considerar positiva és la crida a "aprofundir en les causes que provoquen les migracions, treballar-hi i adaptar-se a les noves realitats, enfocaments i instruments, tot promovent els aspectes positius de la migració legal en els processos de desenvolupament"<sup>58</sup>. El problema és que no s'estableixen indicadors o línies d'acció més específics que facin que efectivament es dugui a terme aquest aprofundiment.

En aquest sentit, per exemple, l'indicador de "persones desplaçades per esdeveniments climàtics" no s'hauria de limitar al que passa a l'Estat espanyol, sinó també recollir informació de les persones que arriben al territori espanyol per aquest motiu. El mateix es podria dir respecte de les migracions transfrontereres en què tant insisteix el PNACC, però es fa poc per obtenir informació per conèixer-les, preveure-les o generar mecanismes de gestió.

No podem oblidar que sembla que només es consideren els impactes climàtics d'aparició ràpida i no els d'aparició lenta. Això és evidentment insuficient i esbiaixat i no comporta una visió completa de les diverses causes, orígens i tipus de mobilitat humana que es poden generar com a conseqüència d'impactes del canvi climàtic.

Així doncs, és evident que la mobilitat humana al PNACC requereix més profunditat, millor enteniment, línies d'acció més clares i indicadors que permetin conèixer amb nivells mínims de certesa quan es parla de migracions, quan es parla de desplaçament, quan seran necessaris els trasllats programats i com s'hauran de dur a terme, tenint en compte les persones afectades pels efectes del canvi climàtic com a titulars de drets humans i no com una amenaça a la seguretat i la pau<sup>59</sup>. I, sobretot, cal tenir molt clar que aquestes mobilitats i immobilitats no són només situacions que tenen lloc a l'exterior, sinó una realitat també a l'interior del territori de l'Estat espanyol.

Passa una cosa semblant amb els altres plans i estratègies autonòmiques, regionals, provincials i municipals que fan alguna menció a la mobilitat humana. Fins i tot la de la comunitat autònoma d'Andalusia, que és la més avançada gràcies a la referència a les "migracions associades al canvi climàtic", requereix més precisió a l'hora d'incloure les diverses mobilitats i immobilitats que es po-

---

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

58 Govern d'Espanya, *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*, p. 214.

59 Des del 2018 l'OIM ha sistematitzat una sèrie de recomanacions que, entre altres coses, conviden els Estats a dur a terme la revisió que proposem aquí. Vegeu: Organització Internacional per a les Migracions, *Mapping Human Mobility and Climate Change in Relevant National Policies and Institutional Frameworks, Pillar I: Policy/Practice – National/Subnational Activity I. 1*, 2018, p. 14-15.

den presentar i accions per atendre-les. Per descomptat, no podem oblidar tots aquells instruments que ni tan sols ho tenen en compte.

## C/ COMPLIMENT DE COMPROMISOS INTERNACIONALS I NACIONALS

Com desenvoluparem amb més profunditat al següent apartat (5), l'Estat espanyol és part de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CMNUCC)<sup>60</sup>, ha aprovat el Marc d'Adaptació de Cancún (MAC)<sup>61</sup>, ha ratificat l'Acord de París<sup>62</sup>, ha aprovat el Pacte Mundial per a la Migració Segura, Ordenada i Regular (PMMSOR)<sup>63</sup> i ha assumit les metes de l'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible<sup>64</sup>. Per tot això, ha adquirit una sèrie de compromisos i obligacions internacionals que impliquen desenvolupar mesures, per una banda, en l'àmbit de l'adaptació als impactes del canvi climàtic i, per l'altra, en relació amb la millora de l'enteniment, la coordinació i la cooperació pel que fa al desplaçament, les migracions i els trasllats planificats com a conseqüència del canvi climàtic.

A nivell intern, la *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* estableix l'obligació nacional de comptar amb un pla nacional d'adaptació al canvi climàtic<sup>65</sup>. Si bé aquesta llei no estableix expressament res respecte de la mobilitat humana (desplaçament, migracions i trasllats planificats), com explicarem a l'apartat següent, sí que hi ha elements i marge per incloure-la a partir de les obligacions internacionalment adquirides, així com de les necessitats i la realitat que té el país. Diverses lleis autonòmiques de la matèria inclouen obligacions similars, com analitzarem més endavant.

D'aquesta manera, la inclusió de la mobilitat humana al PNACC i els plans autonòmics, regionals, provincials i municipals no és una simple idea aïllada o acció de bona fe, sinó que és un compromís adquirit legalment. Com hem vist abans, aquest compromís ja ha intentat complir-se a través del PNACC i altres plans autonòmics i municipals. Tanmateix, no s'ha fet en les millors condicions per generar certesa, viabilitat i efectivitat.

---

60 L'instrument de ratificació de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, fet a Nova York el 9 de maig de 1992, va ser publicat al BOE núm. 27, d'1 de febrer de 1994, p. 3125-3136.

61 Decisió 1/COP.16 (Acords de Cancún), adoptada per la Conferència de les Parts en la setzena sessió, celebrada a Cancún del 29 de novembre al 10 de desembre de 2010.

62 L'instrument de ratificació de l'Acord de París, fet a París el 12 de desembre de 2015, va ser publicat al BOE núm. 28, de 2 de febrer de 2017, p. 7703-7727.

63 Resolució 73/195 aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides. Deu països van rebutjar el pacte: Hongria, Àustria, Israel, República Txeca, Eslovàquia, Polònia, Lituània, Austràlia, República Dominicana i Xile; cinc països hi van votar en contra: República Txeca, Hongria, Polònia, Estats Units i Israel; i onze es van abstenir: Algèria, Austràlia, Àustria, Bulgària, Itàlia, Letònia, Líbia, Liechtenstein, Romania, Suïssa i Singapur.

64 El 25 de setembre del 2015 l'Assemblea General de les Nacions Unides va adoptar la Resolució 70/1 titulada "Transformar el nostre món: l'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible".

65 Vegeu-ne l'article 17 i els següents (títol V de la llei).

## D/ OPORTUNITAT PER CONVERTIR-SE EN UN ESTAT REFERENT EN LA MATÈRIA I GESTIONAR DEGUDAMENT LA MOBILITAT HUMANA VINCULADA AMB EL CANVI CLIMÀTIC

Si bé més de 60 països que han informat la Secretaria Executiva de Canvi Climàtic de les Nacions Unides de la conclusió i adopció de PNA inclouen alguna referència a la mobilitat humana, només 18 han inclòs disposicions concretes per atendre la migració relacionada amb el canvi climàtic<sup>66</sup>. Això significa que la inclusió sòlida de la mobilitat humana al PNACC de l'Estat espanyol no serà una novetat al món, però sí que pot ser un referent si aporta elements significatius. On sí que seria novetat i referent és a la Unió Europea.

Incloure degudament la mobilitat humana al PNACC (i altres plans existents a l'Estat espanyol) servirà per abordar qüestions migratòries relacionades amb el canvi climàtic, tant per reduir les pressions a què són sotmeses les persones per migrar des d'altres països o ser desplaçades al territori com per visualitzar la migració i la necessitat de trasllats planificats com a estratègies adaptatives. És a dir, permetrà crear palanques de canvi per facilitar formes de mobilitat segures, ordenades, legals i adaptables.

Com descriu el *Sisè Informe d'Avaluació del 2023 del Panell Intergovernamental sobre el Canvi Climàtic* (o IPCC) i reitera insistentment l'Organització Internacional per a les Migracions, "l'augment de la capacitat d'adaptació minimitza el risc associat a la migració involuntària i la immobilitat i millora el grau d'elecció pel qual es prenen les decisions migratòries, mentre que les intervencions de polítiques poden eliminar barreres i ampliar les alternatives per a una migració segura, ordenada i regular que permeti a les persones vulnerables adaptar-se al canvi climàtic (nivell de confiança alt)"<sup>67</sup>.

Els PNA són actualment una oportunitat real per atendre els casos presents i futurs de mobilitat humana motivada pel canvi climàtic<sup>68</sup>. Això és especialment així perquè, en matèria d'adaptació, els Estats poden adquirir obligacions de diagnòstic, planejament i implementació; de finançament i transferència tecnològica, i de cooperació<sup>69</sup>. Amb això, en qualsevol d'aquests nivells, és possible que tots els Estats assumeixin de manera efectiva els seus compromisos, estiguin o no afectats directament els seus territoris pels fenòmens meteorològics extrems motivats pel canvi climàtic.

---

66 Cfr. Organització Internacional per a les Migracions, *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", a Milos, Georgios i 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, Ginebra, 2023, p. 107. Disponible a: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>

68 Cfr. Walter Kälin, Walter; Martin, Susan; Warner, Koko i Nassef, Youssef, "Los planes de adaptación nacionales y la movilidad humana", *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 49, juny de 2015, p. 8-9.

69 Vegeu, per exemple, els articles 4.1.b), 4.1.e), 4.3, 4.4 i 4.5 de la CMNUCC i els articles 7.9, 7.13, 9.1 i 9.3 de l'Acord del París.

Per això, en aquest àmbit, si es coordinen amb altres mesures d'adaptació, permeten desenvolupar accions per gestionar la mobilitat humana de manera segura, ordenada i adaptativa mitjançant enfocaments inclusius, participatius, equitatius i sensibles al gènere i la interseccionalitat que podrien prevenir formes perjudicials de mobilitat.

Així, els PNA tenen la virtut que s'hi poden d'incloure (i s'hi han d'incloure) diagnòstics, propostes, alternatives i solucions, establint subjectes obligats, davant del desplaçament, les migracions i els trasllats planificats com a conseqüència del canvi climàtic. És a dir, cal que siguin preventius i no només reactius, com ho és el sistema de refugi.

D'aquesta manera, per la seva ubicació geogràfica i per la seva posició a la comunitat internacional, especialment amb els països mediterranis, llatinoamericans i europeus, el que faci en positiu l'Estat espanyol per incloure de forma sòlida la mobilitat humana al PNACC serà, sens dubte, un referent i un exemple de com es poden gestionar de manera ordenada, segura i coordinada els moviments de persones motivats pel canvi climàtic

# 5

Fonaments jurídics  
per incloure la mobili-  
tat humana (migracions,  
desplaçament, trasllats  
planificats) als plans  
d'adaptació a  
l'Estat espanyol

Com hem assenyalat abans, els PNA s'han creat i establert a l'àmbit de la CMNUCC com el mitjà per identificar les necessitats d'adaptació al canvi climàtic a mitjà i llarg termini, així com per desenvolupar i aplicar estratègies i programes per abordar aquestes necessitats.

No obstant això, sembla que la seva existència i els abasts del seu contingut no són obligatoris per als Estats atesa la manera com es formulen algunes obligacions internacionals que s'adquireixen en ser part de la CMNUCC i d'altres normes derivades o vinculades amb aquesta convenció.

En el cas de l'Estat espanyol, l'obligatorietat de la seva existència està expressament reconeguda a nivell intern a l'article 17 de la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica<sup>70</sup>. Aquesta norma, a més, estableix els objectius específics que ha de contenir i el seu contingut bàsic.

Si bé aquest contingut no diu expressament res respecte de la mobilitat humana<sup>71</sup>, sense cap problema es pot considerar inclosa quan la llei esmentada estableix que s'inclouï la "identificació i avaluació d'impactes previsibles i riscos derivats del canvi climàtic", així com l'avaluació de la vulnerabilitat [...] dels territoris, de les poblacions i dels sectors socioeconòmics"<sup>72</sup>. Per si això és insuficient, el fona-

---

70 A més de l'obligatorietat que s'inclou a totes les normes autonòmiques existents com, per exemple, l'article 10 de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic de Catalunya; l'article 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*; l'article 11 de la Llei 10/2019, de 22 de febrer, de canvi climàtic i transició energètica de les illes Balears, o l'article 12 de la Llei 6/2022, de 5 de desembre, del canvi climàtic i la transició ecològica de la Comunitat Valenciana.

71 Com ja hem destacat en avaluar l'estat de la qüestió, a l'Estat espanyol l'única llei que fa referència expressa a les migracions associades al canvi climàtic és la llei d'Andalusia abans esmentada.

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

ment jurídic per incloure la mobilitat humana als PNA ve directament de les obligacions internacionals que s'assumeixen amb la incorporació nacional del PNA, com demostrarem a continuació<sup>73</sup>.

La CMNUCC és un tractat que ha estat ratificat per 197 Estats<sup>74</sup>, la qual cosa significa que inclou obligacions internacionals veritablement globals. L'incís e) de l'article 4.1 de la CMNUCC, relatiu als compromisos que assumeixen els Estats, estableix:

"1. Totes les Parts, tenint en compte llurs responsabilitats comunes però diferenciades i el caràcter específic de llurs prioritats nacionals i regionals de desenvolupament, de llurs objectius i de llurs circumstàncies, hauran de:

e) Cooperar en els preparatius per a l'adaptació als impactes del canvi climàtic; desenvolupar i elaborar plans apropiats i integrats per a l'ordenació de les zones costaneres, els recursos hídrics i l'agricultura i per a la protecció i rehabilitació de les zones, particularment d'Àfrica, afectades per la sequera i la desertificació, i també per les inundacions."

Aquesta norma, si bé no assenyala expressament res respecte de la mobilitat humana, sens dubte ho inclou de manera implícita quan esmenta l'ordenació de les zones costaneres, els recursos hídrics i l'agricultura, així com de les zones afectades per sequera, desertificació i inundacions. La raó n'és que, en relació amb totes elles, el factor humà que les habita, utilitza o desenvolupa no pot ser oblidat en els plans d'adaptació que esmenta, si efectivament són apropiats i integrats a l'objectiu últim de la CMNUCC, que és el benestar humà. Interpretar-ho d'una altra manera no tindria sentit si atenem a la realitat dels llocs i les activitats esmentats.

Aquest compromís va acompanyat d'un altre contingut a l'article 4.4, dirigit als "països desenvolupats" perquè col·laborin amb els "països en desenvolupament" particularment vulnerables als efectes adversos del canvi climàtic. Disposa que cal fer front als costos que comporti l'adaptació dels països del segon grup a aquests efectes adversos. És a dir, la cooperació de l'article 4.1 es veu reforçada i implica tots els Estats part, rebin o no directament els impactes del canvi climàtic.

Per reforçar això, a la Conferència de les Parts celebrada a Cancún (Mèxic), o COP16, de conformitat amb les facultats que li dona l'article 7.2 de la CMNUCC, es va aprovar el Marc d'Adaptació de Cancún<sup>75</sup> amb l'objectiu de millorar les mesures d'adaptació, en particular, mitjançant la cooperació internacional i l'examen coherent de les qüestions relacionades amb l'adaptació al marc de la CMNUCC. Pel que fa a la intensificació de la tasca relativa a l'adaptació, el paràgraf 14 del MAC "[c]onvida totes les parts que intensifiquin la seva tasca d'adaptació dins del Marc

73 El que desenvolupem a continuació utilitza i segueix els arguments desenvolupats a: Castilla Juárez, Karlos, "Cambio Climático y movilidad humana: del imposible refugio a la humanitaria planeación de los movimientos migratorios", *op. cit.*, p. 293-315.

74 L'Assemblea General de les Nacions Unides té actualment 193 Estats membres.

75 Decisió 1/COP.16. Acords de Cancún: resultat de la tasca del Grup de Treball Especial sobre la cooperació a llarg termini en el marc de la Convenció. Informe de la Conferència de les Parts sobre el seu 16è període de sessions, celebrat a Cancún del 29 de novembre al 10 de desembre de 2010. Disponible a: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

d'Adaptació de Cancún tenint en compte les responsabilitats comunes però diferenciades i les capacitats respectives, així com les pròpies circumstàncies, objectius i prioritats de desenvolupament nacionals i regionals”.

Per complir amb això, la invitació estableix que es poden dur a terme accions com la següent:

“f) L'adopció de mesures per millorar l'enteniment, la coordinació i la cooperació pel que fa al desplaçament, la migració i el trasllat planificat com a conseqüència del canvi climàtic, quan pertoqui, a nivell nacional, regional i internacional.”

Això, a més de ser específic, sens dubte desenvolupa en part el contingut i l'abast de l'article 4.1 de la CMNUCC, que hem esmentat abans, i adquireix, per tant, una força jurídica innegable per als Estats part respecte del que haurien d'incloure a un pla d'adaptació.

Ja sense referir-nos a compromisos concrets que han de complir els Estats derivats de la CMNUCC, en anys més recents s'han establert nous mecanismes que poden ajudar a reforçar la inclusió de la mobilitat humana als plans d'adaptació. A la COP19 (2013) es va establir el Mecanisme Internacional de Varsòvia per tal d'estudiar els arranjaments necessaris per gestionar els riscos residuals, entre els quals hi ha els relacionats amb la mobilitat humana.

A la COP21 (2015), amb l'Acord de París es va establir un Equip de Tasques sobre els Desplaçaments en el marc del Mecanisme Internacional de Varsòvia<sup>76</sup>. El seu mandat era elaborar recomanacions sobre enfocaments integrats per evitar, reduir al mínim i afrontar els desplaçaments relacionats amb els efectes adversos del canvi climàtic. En paral·lel a això, el Mecanisme Internacional de Varsòvia va aprovar un programa de treball quinquennal que comprèn una esfera de treball relacionada amb les migracions, els desplaçaments i la mobilitat humana<sup>77</sup>.

L'equip va formular recomanacions el 2018<sup>78</sup>, i va dirigir-ne sis als Estats part, en què els convidava a:

“i) Considerar la possibilitat de formular lleis, polítiques i estratègies, segons escaigui, que reflecteixin la importància de comptar amb enfocaments integrats que permetin evitar, reduir al mínim i afrontar els desplaçaments relacionats amb els efectes adversos del canvi climàtic i en el context més ampli de la mobilitat humana, tenint en compte les obligacions respectives en matèria de drets humans i, quan correspongui, altres normes internacionals i consideracions jurídiques pertinents;

76 A la COP24 (2018) es va confirmar que el Comitè Executiu va prorrogar el mandat de l'Equip i es van demanar més recursos econòmics per a aquest.

77 Cfr. Oakes, Robert; Banerjee, Soumyadeep i Warner, Koko, “Movilidad humana y adaptación al cambio ambiental”, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*, Organització Internacional per a les Migracions, Ginebra, 2019, p. 287.

78 *Informe de la Conferència de les Parts sobre el seu vint-i-quatrè període de sessions, celebrat a Katowice del 2 al 15 de desembre de 2018. Addició. Segona part: Mesures adoptades per la Conferència de les Parts en el vint-i-quatrè període de sessions (FCCC/COP/2018/10/Add.1)*. Recomanacions de l'informe del Comitè Executiu del Mecanisme Internacional de Varsòvia per a les pèrdues i els danys relacionats amb les repercussions del canvi climàtic sobre enfocaments integrats que permetin evitar, reduir al mínim i afrontar els desplaçaments relacionats amb els efectes adversos del canvi climàtic. Disponible a: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/10a1s.pdf>



- ii) Millorar les tasques de recerca, recopilació de dades, anàlisi de riscos i difusió d'informació, per tal de cartografiar, comprendre i gestionar millor la mobilitat humana relacionada amb els efectes adversos del canvi climàtic de manera que es compti amb la participació de les comunitats afectades, o susceptibles de veure's afectades, pels desplaçaments relacionats amb els efectes adversos del canvi climàtic;
- iii) Reforçar les mesures de preparació, entre altres coses, establint sistemes d'alerta primerenca, elaborant plans de contingència i plans d'evacuació i dissenyant estratègies i plans per augmentar la resiliència, i desenvolupar enfocaments innovadors, com ara el finançament basat en pronòstics, per evitar, reduir al mínim i afrontar els desplaçaments relacionats amb els efectes adversos del canvi climàtic;
- iv) Integrar els reptes i les oportunitats que comporta la mobilitat humana relacionada amb el canvi climàtic en els processos de planificació nacionals, segons escaigui, recorrent a les eines, l'orientació i les bones pràctiques disponibles, i considerar la possibilitat de comunicar les iniciatives empreses, quan correspongui;
- v) Recordar els Principis rectors dels desplaçaments interns i procurar intensificar la cerca de solucions duradores per als desplaçats interns quan es treballi en l'aplicació d'enfocaments integrats que permetin evitar, reduir al mínim i fer front als desplaçaments relacionats amb els efectes adversos del canvi climàtic, segons escaigui;
- vi) Facilitar la migració i la mobilitat ordenades, segures, regulars i responsables de les persones, segons escaigui i de conformitat amb les polítiques i lleis nacionals, en el context del canvi climàtic, i per això tenir en compte les necessitats dels migrants i els desplaçats, les comunitats d'origen, trànsit i destí, i oferir millors oportunitats per accedir a vies per a la migració regularitzada, entre d'altres la mobilitat de la mà d'obra, de conformitat amb les normes internacionals del treball, segons escaigui”.

Aquestes recomanacions, emeses el desembre de 2018, coincideixen molt amb el contingut del PMMSOR<sup>79</sup>, que es va aprovar els mateixos dies de desembre de 2018. Això és especialment important perquè, per primera vegada, els òrgans de l'àmbit climàtic i mediambiental afluixen directament a normes de naturalesa migratòria i de drets humans com a referents perquè els Estats implementin, entre altres coses, els plans d'adaptació ambiental.

---

79 Resolució 73/195, aprovada per l'Assemblea General el 19 de desembre de 2018. Setanta-tresè període de sessions.

No podem oblidar, per altra banda, que a l'Agenda 2030, que estableix els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS)<sup>80</sup>, les metes 1.5<sup>81</sup>, 10.7<sup>82</sup>, 11.5<sup>83</sup>, 13.1<sup>84</sup> i 13.3<sup>85</sup>, llegides de manera conjunta, estableixen un conjunt d'accions que es vinculen directament amb la mobilitat humana i el canvi climàtic<sup>86</sup>.

Així, sembla clar que el present i el futur de la gestió dels moviments humans derivats dels efectes del canvi climàtic troben el seu principal fonament i vinculació jurídica per als Estats en el marc de la CMNUCC, interpretada a la llum del seu propi objectiu i finalitat i tenint en consideració els compromisos polítics adquirits pels Estats al PMMSOR i les metes establertes als ODS. Això és així perquè:

- a) L'article 4.1.e) de la CMNUCC estableix el compromís dels Estats de cooperar en els preparatius per a l'adaptació als impactes del canvi climàtic, així com de desenvolupar i elaborar plans apropiats i integrats.
- b) A la COP16 (2010) es va establir, sota el Marc d'Adaptació de Cancún, el procés dels PNA com a mitjans per identificar les necessitats d'adaptació a mitjà i llarg termini i desenvolupar i implementar estratègies i programes per abordar aquestes necessitats.
- c) El MAC convida que s'adoptin mesures per millorar l'enteniment, la coordinació i la cooperació en relació amb:
  - i. Els desplaçaments com a conseqüència del canvi climàtic.
  - ii. Les migracions com a conseqüència del canvi climàtic.
  - iii. Els trasllats planificats com a conseqüència del canvi climàtic.

---

80 En aquest àmbit cal tenir present que més d'una vegada s'ha publicat al BOE el següent: «[...] Espanya està fermament compromesa amb l'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible, i ha definit estructures de governança institucional específicament dedicades a la coordinació multiactor i multinivell, així com marcs estratègics d'implementació, a tots els nivells de govern, dels 17 ODS, en coherència amb el mandat derivat de la Resolució A/RES/70/1 "Transformar el nostre món: l'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible", adoptada el 25 de setembre de 2015 per l'Assemblea General de les Nacions Unides».

81 Per al 2030, fomentar la resiliència dels pobres i les persones que es troben en situacions vulnerables i reduir la seva exposició i vulnerabilitat als fenòmens extrems relacionats amb el clima i altres desastres econòmics, socials i ambientals.

82 Facilitar una migració i mobilitat ordenades, segures, regulars i responsables de les persones, també mitjançant l'aplicació de polítiques migratòries planificades i ben gestionades.

83 Per a 2030, reduir de forma significativa el nombre de morts causades per desastres, inclosos els relacionats amb l'aigua, i de persones afectades per aquests, i reduir substancialment les pèrdues econòmiques directes causades per desastres relacionades amb el producte interior brut mundial, fent un èmfasi especial en la protecció de les persones pobres i de les persones en situacions de vulnerabilitat.

84 Enfortir la resiliència i la capacitat d'adaptació als riscos relacionats amb el clima i els desastres naturals a tots els països.

85 Millorar l'educació, la conscienciació i la capacitat humana i institucional en relació amb la mitigació del canvi climàtic, l'adaptació a aquest, la reducció dels seus efectes i l'alerta primerenca.

86 En el mateix sentit, vegeu: Organització Internacional per a les Migracions, *La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales*, OIM, Ginebra, 2018, p. 33.

- d)** La COP17 (2011) va establir el procés del PNA com a mitjà per facilitar una planificació de l'adaptació eficaç.
- e)** A la COP21 (2015) es va crear l'Equip de Tasques sobre els Desplaçaments<sup>87</sup>, que ha recomanat que s'integrin els reptes i les oportunitats que comporta la mobilitat humana relacionada amb el canvi climàtic als processos de planificació nacionals, a més que es facilitin la migració i la mobilitat ordenades, segures, regulars i responsables de les persones, segons escaigui i de conformitat amb les polítiques i les lleis nacionals, en el context del canvi climàtic.
- f)** El PMMSOR estableix, a l'objectiu 2, paràgraf 18, incís b), el compromís dels Estats d'evitar la desesperació i el deteriorament de l'entorn de les persones perquè no estiguin obligades a recórrer a la migració irregular per cercar mitjans de subsistència a un altre lloc, per a la qual cosa cal recórrer, entre d'altres, a la mitigació i l'adaptació davant del canvi climàtic.
- g)** El mateix PMMSOR compromet els Estats a formular estratègies d'adaptació i resiliència als desastres naturals sobtats i d'evolució lenta, i als efectes adversos del canvi climàtic, tenint en compte les possibles conseqüències per a la migració, però reconeixent que és prioritària l'adaptació al país d'origen.
- h)** Les metes 1.5, 10.7, 11.5, 13.1 i 13.3 dels ODS inclouen elements que permeten establir que la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats) ordenada, segura, regular i responsable de les persones ha de ser reconeguda com una estratègia potencial d'adaptació al canvi climàtic, una manera de construir resiliència i una manera d'evitar morts causades pels impactes del canvi climàtic.

Per tant, tots els plans, les estratègies, els programes i els fulls de ruta d'adaptació existents a l'Estat espanyol, seguint el que hem establert anteriorment, han d'incorporar en els seus continguts aspectes relacionats amb el desplaçament, les migracions i els trasllats planificats com a conseqüència del canvi climàtic.

És cert que no s'ha definit què implica exactament cadascun dels tres termes guia que s'utilitzen internacionalment, per la qual cosa els Estats tenen un ampli marge de treball per precisar-los i desenvolupar-los. Tanmateix, en tot cas, han de tenir en compte el desplaçament, les migracions i els trasllats planificats en el contingut dels seus PNA, ja que són la via per atendre ara i en el futur proper les persones anomenades, col·loquialment i des de molts àmbits, "refugiades climàtiques".

---

<sup>87</sup> No podem oblidar que a la COP21 és on es va aprovar l'Acord de París, que es basa en la CMNUCC i fa que tots els països tinguin una causa comuna per emprendre esforços ambiciosos per combatre el canvi climàtic i adaptar-se als seus efectes, amb un major suport per ajudar els països en desenvolupament a fer-ho. És a dir, en aquest Acord es reforça tot allò relatiu a l'adaptació.

# 6

Raons i fonaments  
jurídics per incloure  
la mobilitat humana  
(migracions, desplaça-  
ment, trasllats  
planificats) a les  
contribucions determina-  
des de l'Estat espanyol

**H**i ha dues raons principals que es podrien donar per incloure la mobilitat humana a les CDN de l'Estat espanyol. La primera és molt simple i òbvia: mai no s'ha fet, ni s'ha presentat una proposta similar. La segona és que, en fer-ho, s'adquiriria un compromís més fort en matèria de canvi climàtic i mobilitat humana, que permetria incloure, consolidar i establir fites amb terminis clars als plans d'adaptació existents.

Les CDN no només són metes de mitigació. També poden ser mesures d'adaptació, i són especialment rellevants quan es refereixen a les conseqüències socials de les mesures de resposta al canvi climàtic i de transició justa<sup>88</sup>.

Així, la inclusió de la mobilitat humana a les CDN també seria important, d'una banda, per tenir en compte els vincles entre la mitigació i la mobilitat humana i, de l'altra, en el context dels objectius d'adaptació. Tot i que la CDN és el compromís d'un país i pot delinear objectius d'adaptació, el procés del PNA és un procés de planificació nacional que pot establir com es poden implementar els objectius d'adaptació de la CDN<sup>89</sup>. Amb això, sens dubte, és molt útil que vagin units.

A més, fer-ho permetria alhora fer passos en el compliment dels compromisos adquirits al PMMSOR i al Pacte Mundial per als Refugiats<sup>90</sup>, per exemple, dos dels quatre objectius del qual són "alleujar les pressions sobre els països d'acollida" i "millorar l'autosuficiència dels refugiats", i en el compliment dels ODS.

---

88 Cfr. Conferència de les parts en qualitat de reunió de les parts a l'Acord de París Tercer període de sessions, *Contribucions determinades a nivell nacional presentades en virtut de l'Acord de París*, FCCC/PA/CMA/2021/8, 17 de setembre de 2021, paràgraf 32.

89 Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient i Organització Internacional per a les Migracions, *Integrating Displaced Populations into National Climate Change Policy and Planning – Policy Brief*, 2023, p. 8. Disponible a: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/43203>

90 L'Assemblea General de Nacions Unides va adoptar el 17 de desembre de 2018 la resolució A/RES/73/151 sobre l'Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats, que afirma el Pacte Mundial sobre els Refugiats.

El fet que l'Estat espanyol presenti les seves CDN de manera conjunta amb la Unió Europea no s'ha de veure com un obstacle, sinó més aviat com una oportunitat: no només perquè més Estats podran assumir un compromís idèntic, sinó també perquè com a CDN es podrà aconseguir incloure aportacions econòmiques i tècniques perquè en altres regions del món es millorin o desenvolupin PNA que incloquin la mobilitat humana, la qual cosa permetria una millor coordinació internacional en aquest àmbit.

Per tant, com que existeix la possibilitat d'incloure la mobilitat humana a la CDN de l'Estat espanyol, per les mateixes raons que s'han donat en relació amb els PNA, serà, sens dubte, un referent i un exemple de com es poden gestionar de manera ordenada, segura i coordinada els moviments de persones motivats pel canvi climàtic.

# 7

Proposta per incloure  
la mobilitat humana  
(migracions, desplaça-  
ment, trasllats  
planificats) a les con-  
tribucions determinades  
i els plans d'adaptació a  
l'Estat espanyol

Les propostes que presentem a continuació no tenen l'objectiu de presentar una proposta tancada, sinó que pretenen establir una base mínima que pugui servir per a futures anàlisis i debats que portin a incloure la mobilitat humana al PNACC i la resta de plans existents a l'Estat espanyol, així com obrir la possibilitat que s'inclogui com a contribució determinada nacional.

## **A/ MOBILITAT HUMANA ALS PLANS D'ADAPTACIÓ A L'ESTAT ESPANYOL**

El que desenvolupem a continuació té com a punt de referència el PNACC. Tot i això, hem afegit alguns ajustaments per raó de les competències que té cada nivell de l'Administració perquè es puguin incloure en plans i estratègies autonòmiques, regionals, provincials i municipals.

### **i. Mobilitat humana com a impacte i risc derivats del canvi climàtic.**

Tenint en compte que en molts casos hauria de ser l'última mesura d'adaptació, és molt important considerar-la per saber què cal fer en cas que es necessiti dur a terme. D'aquesta manera, podria incloure's dins dels impactes i riscos com:

Canvis en la ubicació i la distribució de les persones al territori.

O, directament, com:

Impactes en les migracions, el desplaçament i el trasllat planificat de poblacions<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> A nivell nacional, també podria utilitzar-se el terme "reubicacions planificades".



Es podria descriure així:

L'increment de fenòmens meteorològics extrems causats pel canvi climàtic tant d'aparició ràpida (huracà, inclòs el medicà; inundacions; incendis) com d'aparició lenta (sequera, desertificació, salinitat d'aigua i de terra, deteriorament d'ecosistemes) obliguen les persones a buscar un lloc segur per viure o millors condicions socioeconòmiques, laborals i de confort tèrmic per desenvolupar les seves activitats. Això pot generar moviments migratoris interns entre comunitats autònomes, desplaçaments temporals o de llarga durada i la necessitat que poblacions senceres siguin reubicades. També pot generar que persones procedents d'altres regions del món, per les mateixes causes, busquin instal·lar-se al territori de l'Estat espanyol. Així mateix, poden existir persones que, per la situació de vulnerabilitat, la cultura o circumstàncies personals, no puguin o no vulguin dur a terme aquests processos. La planificació ordenada amb perspectiva de gènere i interseccional d'aquest impacte és prioritària, ja que té impactes secundaris en àrees estratègiques com l'ocupació en diferents sectors, la salut, l'habitatge, el turisme, etc.

## ii. Mobilitat humana com a objectiu i àmbit específic de treball

Es podria anomenar:

Migracions, desplaçaments i trasllats planificats.

En el seu contingut, com objectius específics podrien incloure's els següents:

Aprofundir en el coneixement sobre l'impacte de fenòmens meteorològics extrems causats pel canvi climàtic d'aparició ràpida en el desplaçament de persones al territori de l'Estat espanyol.

Generar coneixement sobre l'impacte de fenòmens meteorològics extrems causats pel canvi climàtic d'aparició lenta en els moviments migratoris interns entre comunitats autònomes o municipis.

Promoure la generació de coneixement que permeti identificar i planificar les zones en què podrien ser necessaris els trasllats planificats de persones al territori de l'Estat espanyol, atenent les seves característiques personals, vulnerabilitats existents i necessitats específiques que podrien requerir.

Considerar escenaris i projeccions de persones o comunitats que no estiguin en condicions de dur a terme un procés migratori, desplaçar-se o ser reubicades, o que no vulguin fer-ho.

Promoure la generació de coneixement que permeti identificar les persones que han retornat als llocs d'origen amb motiu dels efectes del canvi climàtic als llocs on prèviament havien migrat.

Coordinar les anàlisis sobre la despoblació que afecta l'Espanya interior amb els canvis en la distribució i el trasllat de les persones amb motiu dels impactes del canvi climàtic.

Impulsar la generació de coneixement respecte de la vulnerabilitat en què es troben sectors de la població al territori de l'Estat espanyol amb perspectiva de gènere i interseccional.

Desenvolupar anàlisis de causes i identificació de persones que es troben al territori de l'Estat espanyol, provinents d'altres països o regions del món, amb motiu dels impactes del canvi climàtic.

Identificar i comprendre els vincles entre les diferents formes de mobilitat humana i els sectors prioritaris per a l'adaptació.

Establir acords per a la col·laboració i la participació de les diverses Administracions públiques en els treballs d'actualització de coneixements i avaluació del risc i desenvolupament i implantació territorial d'estratègies adaptatives sobre les migracions, el desplaçament i els trasllats planificats associats al canvi climàtic.

Desenvolupar i ampliar la planificació de situacions d'evacuació, desplaçament temporal o de llarga durada, així com de trasllat que poden ser necessaris en els propers anys al territori de l'Estat espanyol per causa o fenomen meteorològic generador.

Promoure l'anàlisi i la definició de les migracions, el desplaçament i els trasllats planificats de persones amb motiu del canvi climàtic com un tema de drets humans i no com un tema de seguretat.

Establir totes les mesures vinculades amb la mobilitat humana motivada pel canvi climàtic com a manera d'evitar i donar resposta als casos de maladaptació, especialment de grups de població històricament discriminats, exclosos i vulnerabilitzats.

### iii. Mobilitat humana com efecte transfronterer

No hi ha dubte que la mobilitat humana pels efectes del canvi climàtic és un efecte transfronterer que té impacte a l'Estat espanyol. No obstant això, requereix una anàlisi més profunda dins del PNACC, per tal que no sigui considerada com un aspecte essencialment de seguretat i pau. En aquest sentit, és important que, per a una consideració correcta, s'estableixin, almenys, els objectius de treball específic següents:

Impulsar la generació d'informació respecte de les persones que es troben al territori de l'Estat espanyol, provinents d'altres països o regions del món, a causa dels impactes del canvi climàtic.

Identificar les regions del món on la població haurà d'abandonar el territori del seu país a causa dels efectes del canvi climàtic que, pels seus antecedents migratoris, històrics o geogràfics, poguessin buscar arribar al territori de l'Estat espanyol.

Promoure el desenvolupament i la implementació de PNA en altres països del món, i donar-hi suport, on s'inclogui la mobilitat humana com un impacte dels efectes del canvi climàtic, juntament amb els objectius de treball, les línies d'acció i els indicadors necessaris per fer-hi front.

Desenvolupar coneixement respecte de la manera com es poden coordinar els objectius i les línies d'acció que tinguin altres països als seus PNA per a la gestió de les migracions com a conseqüència dels efectes d'aparició ràpida i lenta del canvi climàtic.

Impulsar la cooperació i la coordinació multilateral a partir dels PNA per evitar la desesperació i el deteriorament de l'entorn de les persones perquè no estiguin obligades a recórrer a la migració irregular per buscar mitjans de subsistència en altres parts del món.

#### iv. Línies d'acció i indicadors per a la mobilitat humana

Algunes de les línies d'acció específiques i indicadors de compliment que es podrien incloure al PNACC i a altres plans existents a l'Estat espanyol, a partir d'alguns dels objectius que s'han establert abans, són les següents<sup>92</sup>:

Línia d'acció	Indicador
Creació de bases de dades de persones afectades a l'Estat espanyol per fenòmens climàtics d'aparició ràpida.	S'estableix i es desenvolupa un sistema de col·laboració entre les diverses Administracions per a la recollida de dades.
Elaboració d'un cens de persones que es troben al territori de l'Estat espanyol afectades per fenòmens climàtics d'aparició lenta tant a nivell nacional com provinents d'altres regions del món.	Es desenvolupa una metodologia per poder implementar i actualitzar el cens amb perspectiva de gènere i interseccional.
Generació de les bases i paràmetres per a l'elaboració d'un pla nacional de trasllats de persones a causa dels impactes del canvi climàtic.	Es revisa el Pla Nacional de Reducció del Risc de Desastres per tal de definir els àmbits dels impactes del canvi climàtic que no hi consten.
Identificació de persones i comunitats que tindrien dificultats o es negarien a desplaçar-se o ser reubicades a causa dels impactes del canvi climàtic.	S'elabora una enquesta focalitzada en zones de més risc d'impacte ràpid i lent del canvi climàtic sobre la disposició o no d'abandonar el lloc que aquestes persones i comunitats habiten actualment.

<sup>92</sup> Com hem establert abans, el que desenvolupem aquí té únicament fins il·lustratiu, no exhaustiu, i és un conjunt de línies d'acció i indicadors que es podrien establir a partir dels exemples d'objectius proposats. Per això, convidem les persones lectores a ampliar, corregir, aprofundir, millorar i debatre les aquí proposades.

Línia d'acció	Indicador
Inclusió al cens de població d'informació relativa a persones que tornen de zones del territori de l'Estat espanyol que s'han despoblat en les darreres tres dècades, o que hi arriben.	S'elabora una metodologia que permeti recollir aquesta informació al cens de població anual.
Creació d'un mapa de zones del territori de l'Estat espanyol que no podran ser utilitzades per reubicar persones de manera planificada a causa dels impactes mediambientals (afectació d'ecosistemes, biodiversitat, etc.) que s'hi generarien.	Es revisen els espais que tenen la consideració d'"espais naturals protegits".
Identificació de necessitats econòmiques i materials per desenvolupar i implementar un pla nacional de trasllats i desplaçament a causa dels impactes del canvi climàtic.	S'elabora un estudi amb previsions de persones que requeriran ser reubicades i els costos econòmics que això representaria.
Incorporació de la perspectiva de gènere i interseccional als plans de protecció civil destinats a gestionar moviments de població causats per fenòmens meteorològics extrems d'impacte ràpid i lent.	Es revisa el Pla Nacional de Reducció del Risc de Desastres Horitzó 2035.
Definició dels supòsits que inclouen els conceptes "migracions", "desplaçament" i "trasllats planificats" per a la gestió de la mobilitat humana al territori de l'Estat espanyol.	S'elabora un estudi i una anàlisi de les normes legals vigents que recullin aquests termes a l'Estat espanyol.
Identificació de països dels quals poden arribar persones al territori de l'Estat espanyol a causa de fenòmens meteorològics extrems d'impacte ràpid i lent.	S'elabora un diagnòstic de les rutes i les destinacions dels moviments migratoris motivats pel canvi climàtic.
Identificació de països que inclouen en els seus PNA moviments migratoris a l'exterior del territori per tal d'establir possibles vies de coordinació i cooperació.	S'elabora un llistat de països d'on provenen els fluxos migratoris més grans amb destinació a l'Estat espanyol que compten amb PNA.
Promoció del desenvolupament de PNA que incloguin la mobilitat humana als països d'origen de les persones migrants que es troben majoritàriament a l'Estat espanyol.	Es crea una línia de cooperació especialitzada.

Línia d'acció	Indicador
Incorporació de visats migratoris a causa dels impactes de fenòmens meteorològics extrems d'impacte ràpid i lent.	Es revisa la legislació d'estrangeria per incloure els requisits i les condicions del visat.
Consideració de l'adopció de legislació especialitzada que garanteixi una coordinació efectiva entre els actors que s'ocupen de les àrees de polítiques de mobilitat humana i canvi climàtic, amb la definició de rols i responsabilitats i l'establiment dels drets i deures de les persones i les comunitats, així com dels mecanismes efectius de rendició de comptes.	Es revisa la legislació d'estrangeria i de canvi climàtic per avaluar totes les possibilitats de coordinació nacional i internacional.
Creació de marcs de col·laboració entre Administracions per a la gestió de migracions, desplaçaments i reubicacions planificades motivades pels impactes de fenòmens meteorològics extrems d'impacte ràpid i lent.	Es crea una àrea especialitzada a la Subdirecció General de Gestió i Coordinació de Fluxos Migratoris.
Incorporació de la mobilitat humana als plans municipals, provincials, regionals i autonòmics de l'Estat espanyol.	Es revisen i s'actualitzen els plans i les estratègies d'adaptació existents a l'Estat espanyol.

Evidentment, totes aquestes línies d'acció<sup>93</sup> i indicadors hauran de comptar amb una descripció del seu abast<sup>94</sup> i la identificació de persones responsables i col·laboradores en la seva implementació<sup>95</sup>, dels canvis normatius que es requereixin per posar-ho en marxa i del finançament necessari.

93 Per trobar exemples d'accions que han establert altres països en diferents etapes i àmbits, vegeu: SLYCAN Trust, *Briefing Note: Human Mobility in National Adaptation Plans*, op. cit., p. 7.

94 Per trobar exemples de mesures que es poden considerar abans, durant i després d'un desplaçament, vegeu: Loss and Damage Collaboration, *Loss and Damage and Displacement: Key Messages for the Road to COP 28*, 2023, p. 9-11. Disponible a: <https://unfccc.int/documents/632440>

95 Per aprofundir en exemples de seguiment i avaluació, vegeu: SLYCAN Trust, *Scoping Paper: Integrating Climate-Related Human Mobility into Nationally Determined Contributions and National Adaptation Plans*, op. cit., p. 8.

## **B/ MOBILITAT HUMANA COM A CONTRIBUTIÓ DETERMINADA NACIONAL DE L'ESTAT ESPANYOL**

Si bé es podrien establir diverses contribucions determinades a nivell nacional a l'Estat espanyol vinculades amb la mobilitat humana, considerem que n'hi ha dues que es podrien implementar inicialment:

Inclusió de la mobilitat humana als plans d'adaptació a l'Estat espanyol.

Aconseguir la inclusió de la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats) de manera integral al PNACC, els plans i les estratègies autonòmiques el 2025.

Finançament per a la inclusió de la mobilitat humana als PNA d'altres països del món.

La política climàtica de l'Estat espanyol haurà aconseguit augmentar la capacitat d'adaptació, enfortir la resiliència i disminuir la vulnerabilitat dels diversos sectors socials, econòmics i ambientals als països mediterranis i llatinoamericans a través de la cooperació per al desenvolupament dels PNA que incloguin la mobilitat humana prioritzant les comunitats i els grups socials en situació de vulnerabilitat i incorporant l'enfocament de gènere, la interseccionalitat i l'equitat intergeneracional.

# 8

---

## Consideracions finals

---

**A** mesura que l'habitabilitat i els mitjans de vida esdevenen més fràgils i incerts a moltes zones del món, de les quals no està exclòs el territori de l'Estat espanyol, la mobilitat humana es converteix cada cop més en un factor central en els processos de planejament i presa de decisions en tots els àmbits de l'administració i en la generació de polítiques públiques per contrarestar els impactes del canvi climàtic.

Hi ha raons pràctiques i d'evolució de la crisi climàtica, així com fonaments jurídics suficients, perquè tots els plans d'adaptació existents a l'Estat espanyol es revisin i s'actualitzin, per tal d'incorporar degudament la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats).

Si bé el PNACC i els plans o estratègies de cinc comunitats autònomes recullen aspectes vinculats amb la migració humana, el seu contingut és insuficient perquè parteixen, en la gran majoria de casos, del supòsit que aquesta situació es presenta principalment fora del territori de l'Estat espanyol i s'obliden del que pot passar a nivell intern.

La CDN de l'Estat espanyol està centrada actualment només en metes de mitigació, per la qual cosa hi ha àmplies possibilitats per incloure com contribucions aspectes específics d'adaptació que generin compromisos més forts davant del canvi climàtic a nivell nacional i internacional.

Les migracions voluntàries, segures, planificades i ordenades, dins dels Estats i entre ells, com a darrera mesura d'adaptació, permetran la reducció de riscos davant de factors climàtics i no climàtics, per la qual cosa és molt important tenir-les presents en tots els processos de planificació per a l'adaptació. Sense oblidar que ja existeixen casos de desplaçament i altres migracions forçades que també s'han d'atendre en l'emergència climàtica que vivim.

L'Estat espanyol pot ser un exemple i un referent a l'hora d'incorporar la mobilitat humana en els plans d'adaptació i les contribucions determinades a nivell nacional. Però sobretot té l'oportunitat d'actuar amb temps suficient davant dels impactes del canvi climàtic que fins ara han estat poc considerats, com ho és la mobilitat humana (migracions, desplaçament, trasllats planificats).





Institut de  
Drets Humans  
de Catalunya

