

Progresos insuficientes y excesivamente lentos

La incapacidad de adaptarse al cambio
climático pone al mundo en peligro

Resumen ejecutivo



La presente publicación puede reproducirse íntegra o parcialmente y en cualquier formato con fines educativos o para servicios sin ánimo de lucro sin el permiso específico del titular de los derechos de autor, siempre y cuando se cite la fuente. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente agradecería recibir una copia de cualquier publicación que utilice esta publicación como fuente.

Queda prohibido el uso de esta publicación con fines de reventa o cualquier otro propósito comercial de cualquier tipo sin la autorización previa por escrito del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Las solicitudes de autorización, acompañadas de una declaración del propósito y la extensión de la reproducción, deben dirigirse a: Director de la División de Comunicaciones, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PO Box 30552, Nairobi 00100, Kenya.

Descargo de responsabilidad

Las designaciones utilizadas y la presentación del material que recoge esta publicación no implican la expresión de ningún tipo de opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas con relación a la condición jurídica de ningún país, territorio o ciudad, o de sus autoridades, ni con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites.

Es posible que algunas ilustraciones o gráficos que aparecen en esta publicación se hayan adaptado del contenido publicado por terceros con objeto de ilustrar las interpretaciones de los autores de los principales mensajes que se desprenden de dichas ilustraciones o gráficos de terceros. En esos casos, el material que recoge esta publicación no implica la expresión de ningún tipo de opinión por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente con relación al material original utilizado como base para dichos gráficos o ilustraciones.

La mención de una empresa o producto comercial en este documento no implica aprobación por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente o de los autores. No está permitido el uso de la información de este documento con fines publicitarios. Los nombres y símbolos de marcas comerciales se utilizan con fines editoriales, sin intención alguna de infringir las leyes de marca comercial o derechos de autor.

Los puntos de vista expresados en esta publicación corresponden a sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Lamentamos cualquier error u omisión que pudiera haberse cometido de manera involuntaria.

© Mapas, fotografías e ilustraciones según se especifica.

Cita sugerida

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2022). *Informe sobre la Brecha de Adaptación 2022: Progresos insuficientes y excesivamente lentos. La incapacidad de adaptarse al cambio climático pone al mundo en peligro*. Resumen ejecutivo. Nairobi. <https://www.unep.org/adaptation-gap-report-2022>

Coproducción

Centro Climático de Copenhague del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y Programa Mundial de Ciencia para la Adaptación (PMCA)



copenhagen
climate centre



Con el apoyo de:



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK



Belgium

partner in development



Sweden
Sverige

El PNUMA promueve prácticas ambientalmente racionales en todo el mundo y en sus propias actividades. Nuestra política de distribución contribuye a reducir la huella de carbono de la organización.

Progresos insuficientes y excesivamente lentos

La incapacidad de adaptarse al cambio
climático pone al mundo en peligro

Resumen ejecutivo

Informe sobre la Brecha de
Adaptación 2022

Resumen ejecutivo

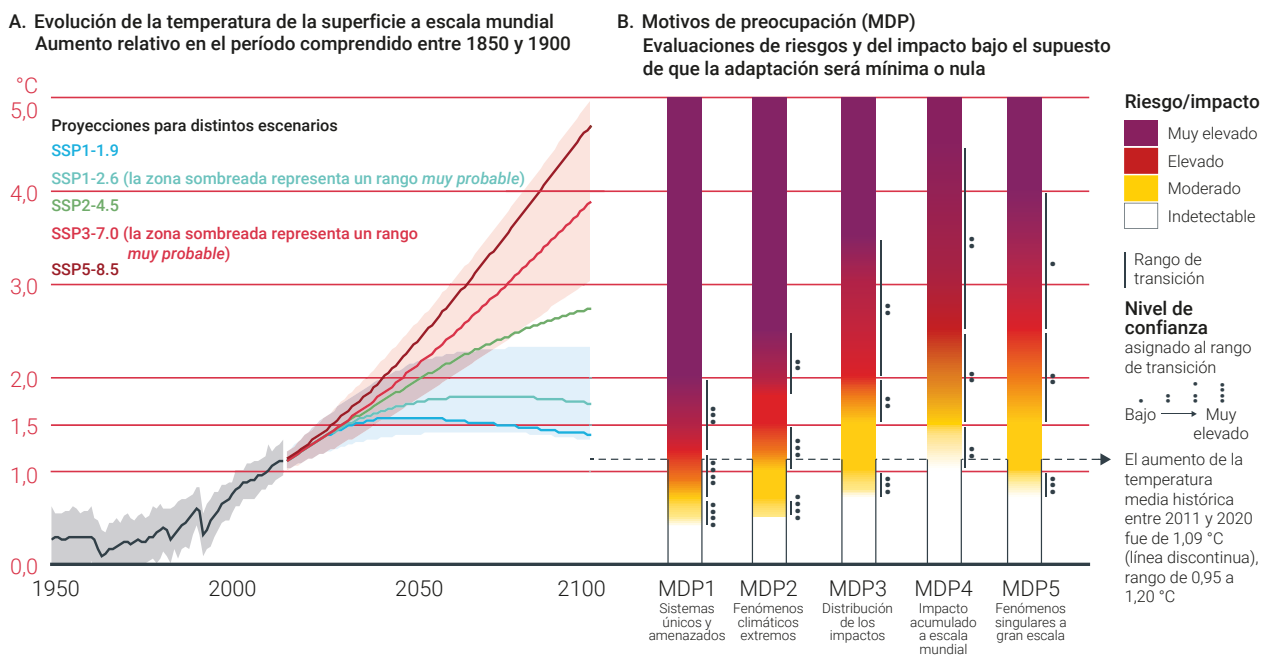
Los riesgos climáticos aumentan a medida que el calentamiento global se acelera. Aplicar medidas firmes de mitigación y adaptación es fundamental para evitar límites estrictos en materia de adaptación.

Los efectos del cambio climático se están intensificando en todo el mundo. La sequía que azota el Cuerno de África desde hace años, las inundaciones sin precedentes en Asia Meridional, el intenso calor estival y las sequías históricas en varias regiones del hemisferio norte, entre otros, son indicios del aumento constante de los riesgos climáticos. Según el recientemente publicado sexto informe de evaluación del Grupo de Trabajo II del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio

Climático (IPCC), en lo que resta de siglo se producirán varias crisis climáticas, incluso en los escenarios de bajas emisiones (Figura ES.1).

Es por ello que urge adoptar medidas ambiciosas de adaptación, así como fortalecer los esfuerzos en mitigación. Sin embargo, incluso si aumenta la inversión en medidas de adaptación, es virtualmente imposible prevenir por completo los impactos derivados del cambio climático. Las pérdidas y daños, que son inevitables, deben abordarse de manera adecuada en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y a escala nacional.

Figura ES.1 Motivos de preocupación presentados en el sexto informe de evaluación del Grupo de Trabajo II del IPCC



Fuente: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Pörtner, H.-O., Roberts, D.C., Tignor, M., Poloczanska, E.S., Mintenbeck, K., Alegría, A. et al. (eds.). Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos: Cambridge University Press. 3056. DOI:10.1017/9781009325844.

La adaptación no debe dejarse de lado a causa de factores no climáticos a gran escala y agravantes.

La guerra de Ucrania, la escasez de suministros en todo el mundo y la pandemia mundial de COVID-19 han agravado una crisis de seguridad energética y alimentaria en evolución y que ya ha provocado un aumento del costo de la vida y de la inflación en muchos países. Sin embargo, se ha de movilizar urgentemente una voluntad política como nunca antes se había hecho y promover un aumento considerable de las inversiones

a largo plazo en materia de adaptación para evitar que la brecha de adaptación crezca. Es fundamental que la comunidad climática internacional se apoye en el Pacto de Glasgow por el Clima, acordado durante el 26º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la CMNUCC (CP26) en 2021, y amplíe los compromisos colectivos relativos al objetivo de cero emisiones netas, la adaptación, la financiación para el clima y las pérdidas y daños.

Las iniciativas mundiales en materia de planificación, financiación e implementación de las medidas de adaptación avanzan de manera progresiva, pero no consiguen seguir el ritmo de los crecientes riesgos climáticos.

Así pues, es necesario acelerar de manera novedosa la investigación científica, innovar en materia de planificación, aumentar y mejorar la financiación y la aplicación, reforzar las labores de seguimiento y evaluación, e intensificar la cooperación internacional. Los procesos actuales enmarcados en las negociaciones de las Naciones Unidas relacionadas con el clima, como el programa de trabajo de Glasgow-Sharm el-Sheikh sobre el objetivo mundial relativo a la adaptación y el balance mundial, ofrecen una oportunidad excelente para aplicar las conclusiones tanto del presente informe como del sexto informe de evaluación del Grupo de Trabajo II del IPCC.

Más de ocho de cada diez países cuentan ya con al menos un instrumento de planificación de la adaptación a escala nacional. Estos instrumentos se siguen perfeccionando y cada vez tienen más en cuenta a los grupos desfavorecidos.

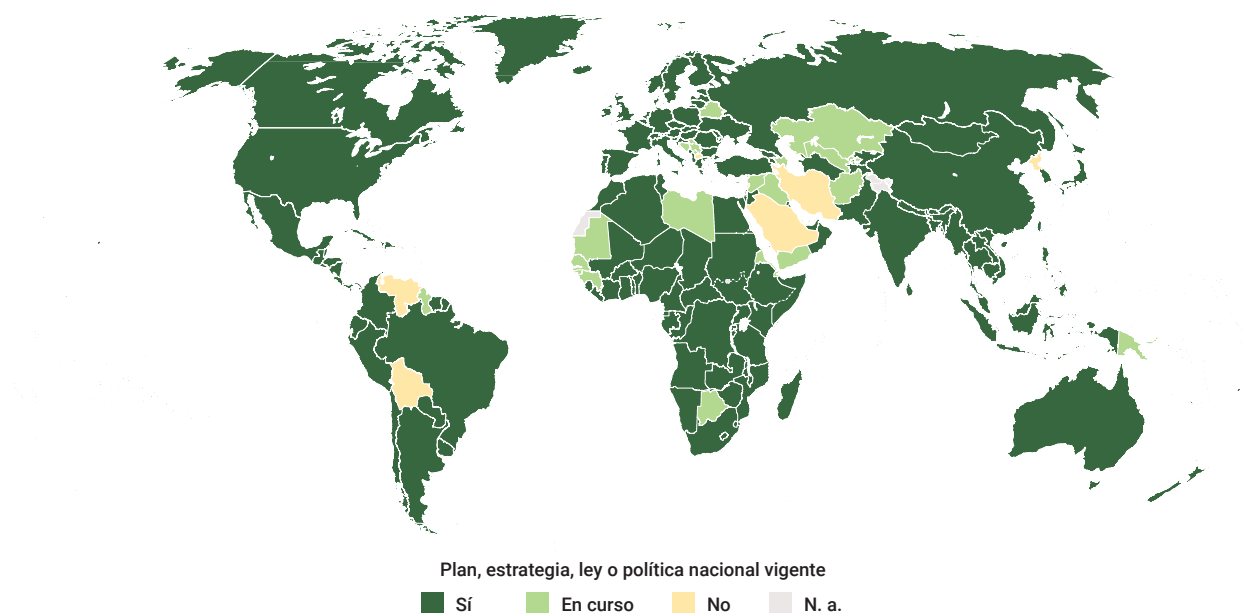
Al menos el 84% de las Partes en la CMNUCC, un 5% más que el año pasado, han definido planes, estrategias, leyes y políticas de adaptación, y aproximadamente la mitad de dichas Partes cuentan con dos o más instrumentos de planificación (Figura ES.2). Más de un tercio de las 198 Partes en la CMNUCC han incorporado metas cuantificadas y sujetas a plazos. Este tipo de metas constituyen un elemento cada vez más importante de la planificación de la adaptación a escala nacional. Sin embargo, la mayoría no reflejan los resultados de las medidas de adaptación, como el grado en que las personas y los ecosistemas son más resilientes y menos vulnerables al cambio climático.

Los países también han reforzado la aplicabilidad de los instrumentos de planificación de la adaptación, puesto que han definido objetivos, establecido plazos, incluido consideraciones sobre los efectos del cambio climático en el futuro, fortalecido la base científica y mejorado la capacidad y las asociaciones necesarias para garantizar una aplicación eficaz. Asimismo, cerca del 90% de los instrumentos de planificación analizados tienen en cuenta consideraciones de género o relativas a grupos históricamente desfavorecidos, como los pueblos indígenas.

Se calcula que la brecha en la financiación de la adaptación en los países en desarrollo es entre cinco y diez veces mayor que los flujos internacionales actuales de financiación de la adaptación, y no deja de aumentar.

La financiación internacional destinada a la adaptación en los países en desarrollo sigue aumentando y alcanzó los 28.600 millones de USD en 2020. Esta cifra representa un 34% del total de la financiación destinada a los países en desarrollo en 2020 para hacer frente al cambio climático, y supone un aumento del 4% respecto a 2019. En 2020, los flujos combinados de financiación para la adaptación y la mitigación se quedaron al menos 17.000 millones de USD por debajo de los 100.000 millones prometidos a los países en desarrollo, incluso teniendo en cuenta los cálculos de los propios proveedores de financiación para el clima. Si el aumento anual que se viene produciendo desde 2019 se mantiene en los próximos años, el objetivo de 100.000 millones de USD no se alcanzará hasta 2025. A fin de evitar este escenario, es necesario acelerar notablemente la financiación de la adaptación, especialmente si se pretende duplicar los flujos de financiación de 2019 de aquí a 2025, de conformidad con lo dispuesto en el Pacto de Glasgow por el Clima.

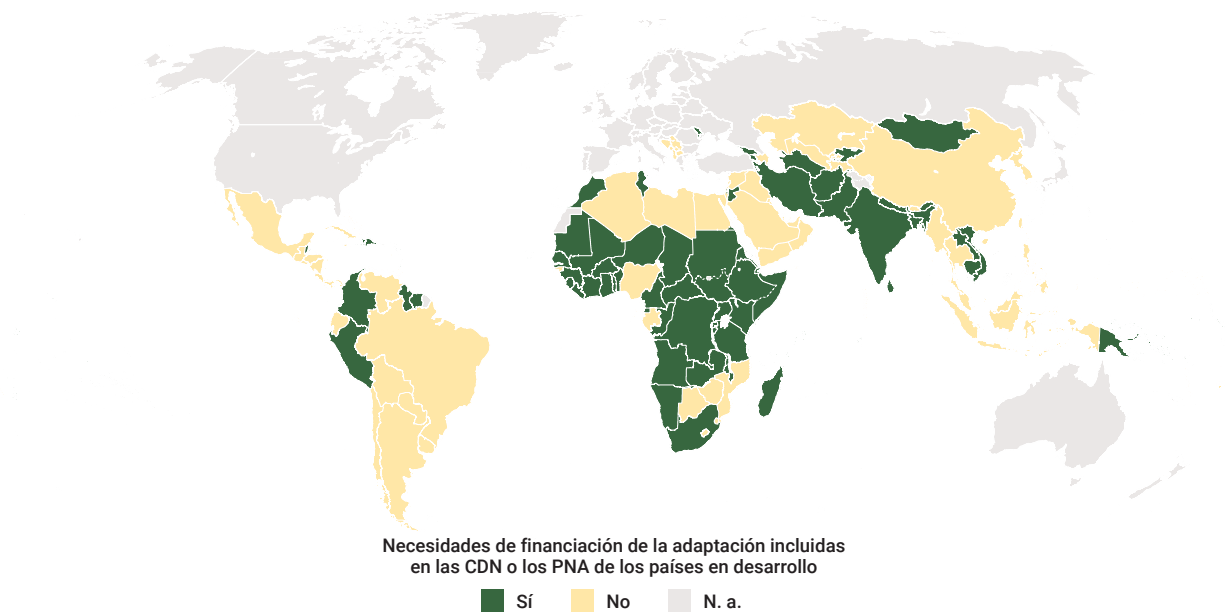
Figura ES.2 Estado de la planificación de la adaptación en el ámbito mundial a 31 de agosto de 2022



Habida cuenta de la inflación, se calcula que los costos y las necesidades anuales de adaptación oscilan entre 160.000 y 340.000 millones de USD para 2030 y entre 315.000 y 565.000 millones de USD para 2050. Este rango coincide con las últimas conclusiones, en las que se estima que las necesidades de financiación ascenderán a 71.000 millones de USD anuales de aquí a 2030, con base en las contribuciones determinadas

a nivel nacional (CDN) y los planes nacionales de adaptación (PNA) de 76 países en desarrollo (Figura ES.3). Según esta evaluación, los flujos de financiación de la adaptación actuales son entre cinco y diez veces inferiores a las estimaciones de los costos y las necesidades correspondientes, y esta brecha en la financiación de la adaptación no deja de crecer.

Figura ES.3 Información sobre las necesidades de financiación de la adaptación incluidas en las CDN o los PNA de los países en desarrollo

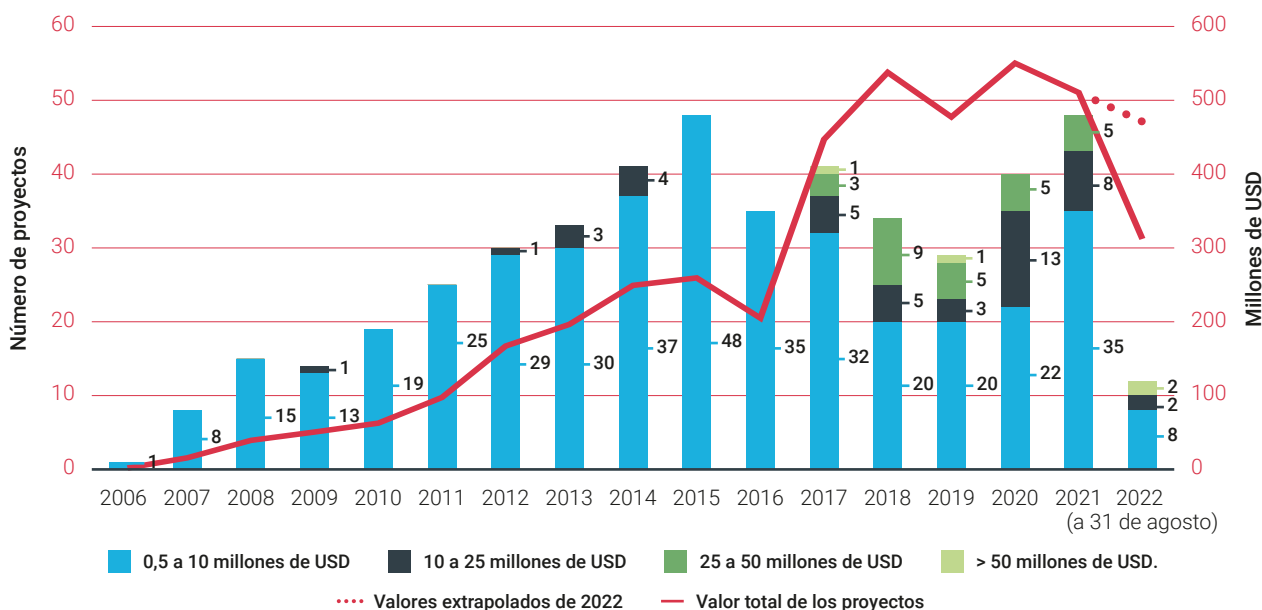


Pese a que la aplicación de las medidas de adaptación avanza a buen ritmo, no basta para hacer frente a los impactos del cambio climático.

Cada vez disponemos de más opciones de financiación multilateral y apoyo de donantes bilaterales, así como de un mayor número y volumen de medidas de adaptación respaldadas a través de fondos climáticos internacionales, como el Fondo de Adaptación (FA), el Fondo Verde para el Clima (FVC), y el Fondo para los Países Menos Adelantados (Fondo PMA) y el Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC) del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Pese a ello, este crecimiento puede estar ralentizándose (Figura ES.4). Las medidas se concentran en los sectores de la agricultura, los recursos hídricos, los ecosistemas y los sectores transversales, y abordan principalmente la variabilidad de las precipitaciones, las sequías y las inundaciones.

Sin embargo, si no se produce un cambio radical en el apoyo financiero, la aceleración de los impactos del cambio climático podría anular completamente las medidas de adaptación, lo que ahondaría aún más la brecha en su aplicación. Además, solo tres de las diez principales medidas de adaptación (lo que representa alrededor del 40% del volumen de financiación) comunicadas por los proveedores de financiación para el clima a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se destinan explícitamente a la reducción de los riesgos climáticos. En cuanto al resto de medidas, no se ha podido determinar con exactitud el grado en que abordan la adaptación. Por lo tanto, definir de manera más clara el apoyo financiero ayudaría a esclarecer su contribución a las medidas de adaptación.

Figura ES.4 Número de nuevos proyectos de adaptación por año de inicio, dimensión y valor de financiación anual combinado en el marco del FA, el FVC y el Fondo PMA y el FECC del FMAM, a 31 de agosto de 2022



Pese a que, hoy en día, las medidas adaptación distan mucho de ser suficientes, seguir las mejores prácticas de planificación y aplicación puede mejorar su eficacia.

En su mayor parte, las medidas de adaptación siguen teniendo efectos progresivos, no suelen abordar los efectos del cambio climático en el futuro y pueden incluso acrecentar las vulnerabilidades existentes o introducir nuevos riesgos, especialmente para los más vulnerables. Estas deficiencias obedecen principalmente a los siguientes motivos:

- una participación inadecuada de las partes interesadas, caracterizada por unas élites que acaparan los recursos y la exclusión de grupos marginados, como las mujeres, los pueblos indígenas y las comunidades locales;
- una atención inadecuada a los contextos locales y a la apropiación, consecuencia de no contar con una participación local real a la hora de diseñar y aplicar las medidas de adaptación;
- la transformación de las actividades de desarrollo en medidas de adaptación sin tener en cuenta específicamente los riesgos climáticos, lo que a menudo resulta en inadaptación o en beneficios de resiliencia marginales;
- haber puesto el foco en una perspectiva a corto plazo y desatender los riesgos futuros del cambio climático, lo que da pie a que no se preste suficiente atención a la viabilidad a largo plazo de las soluciones de adaptación;
- interpretaciones demasiado restrictivas de lo que constituye una adaptación exitosa que dejan de lado las diferentes perspectivas sobre el propósito y la eficacia de las intervenciones de adaptación en las poblaciones objetivo y que también obvian otros elementos relativos a la transformación social y la justicia climática;

- métricas inadecuadas que reflejan elementos fácilmente medibles, pero que a menudo presentan problemas a la hora de validarlos e interpretarlos en términos de reducción del riesgo climático.

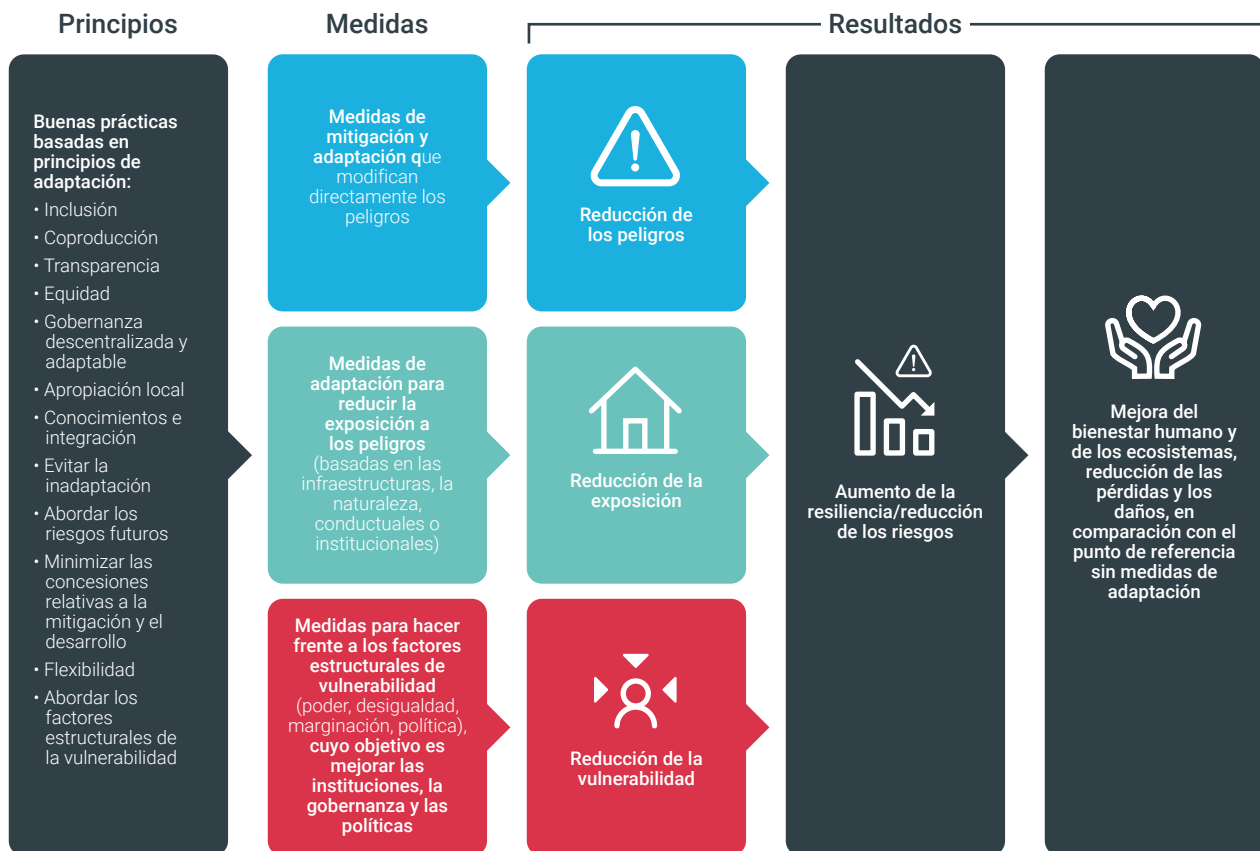
Pese a que aún son limitados, los datos para cuantificar la eficacia y la adecuación de las medidas de adaptación son extremadamente necesarios, sobre todo en los casos que se prevé un aumento considerable de las temperaturas y donde existen riesgos complejos o que pueden causar un efecto en cadena. Sin embargo, los datos existentes constatan que las soluciones híbridas que abordan múltiples dimensiones del riesgo climático —como combinar información climática, infraestructuras y soluciones basadas en la naturaleza o de índole institucional— tienden a ser más eficaces que las soluciones centradas en un único ámbito. Para que sean eficaces y adecuadas a largo plazo, estas soluciones también deben ajustarse a cada contexto específico y abordar las causas subyacentes de la vulnerabilidad, como las desigualdades estructurales latentes y las desventajas relacionadas con el género, además de reducir la exposición y la vulnerabilidad a los peligros climáticos.

Existen distintos principios generales a los que nos podemos atener para garantizar que las medidas de adaptación sean pertinentes, adecuadas, sostenibles, equitativas y eficaces. Estos principios se enumeran de manera muy coherente en los distintos estudios publicados al respecto, y pueden resumirse de la siguiente manera:

- inclusión en la práctica de las partes interesadas, así como las comunidades locales, los pueblos indígenas, las mujeres y otros grupos marginados en la toma de decisiones y desarrollo conjunto de la planificación y la ejecución de las medidas de adaptación, con el fin de reflejar los diferentes intereses, valores y perspectivas, y lograr resultados de adaptación equitativos y justos;

- transparencia, rendición de cuentas y previsibilidad en los mecanismos de apoyo, e integración de las medidas de adaptación en las prioridades y estrategias nacionales de desarrollo y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS);
 - programas flexibles y gestión adaptativa de la implementación, a fin de tener en cuenta las aportaciones y las lecciones aprendidas, además de mejorar la eficiencia;
 - inversión en las capacidades a escala local, la creación de capacidades y las estructuras de gobernanza democrática para respaldar el empoderamiento y la gestión del riesgo climático en favor de la sostenibilidad a largo plazo;
 - valoración de los riesgos futuros, incluidas las trayectorias e incertidumbres relativas al clima, con el objetivo de minimizar las consecuencias imprevistas y la inadaptación, y conseguir medidas de adaptación más ambiciosas;
 - aprovechamiento de los conocimientos locales, tradicionales, autóctonos y científicos en los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación para conseguir que estas iniciativas generen interés y el público objetivo las sienta como propias;
 - lucha contra las desigualdades y los factores de vulnerabilidad estructurales y reducción de la exposición o la vulnerabilidad ante los peligros climáticos en aras de un desarrollo resiliente a los efectos del clima.
- Si se tienen en cuenta estos principios a la hora de diseñar, aplicar y evaluar las intervenciones de adaptación, aumentarán las probabilidades de obtener resultados eficaces, adecuados y sostenibles (Figura ES.5).

Figura ES.5 Una “arquitectura” para la reducción de los riesgos, con principios, medidas y resultados que puedan servir de base para evaluar la eficacia real o probable de las medidas de adaptación



Ser conscientes de los vínculos entre las medidas de adaptación y mitigación en una fase temprana de los procesos de planificación, financiación y aplicación puede aumentar el número de cobeneficios.

Es necesario adoptar medidas de mitigación contundentes para limitar el calentamiento global 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales y evitar alcanzar límites de adaptación “estrictos”. Se debe aumentar el apoyo a la adaptación para minimizar los impactos del cambio climático; además,

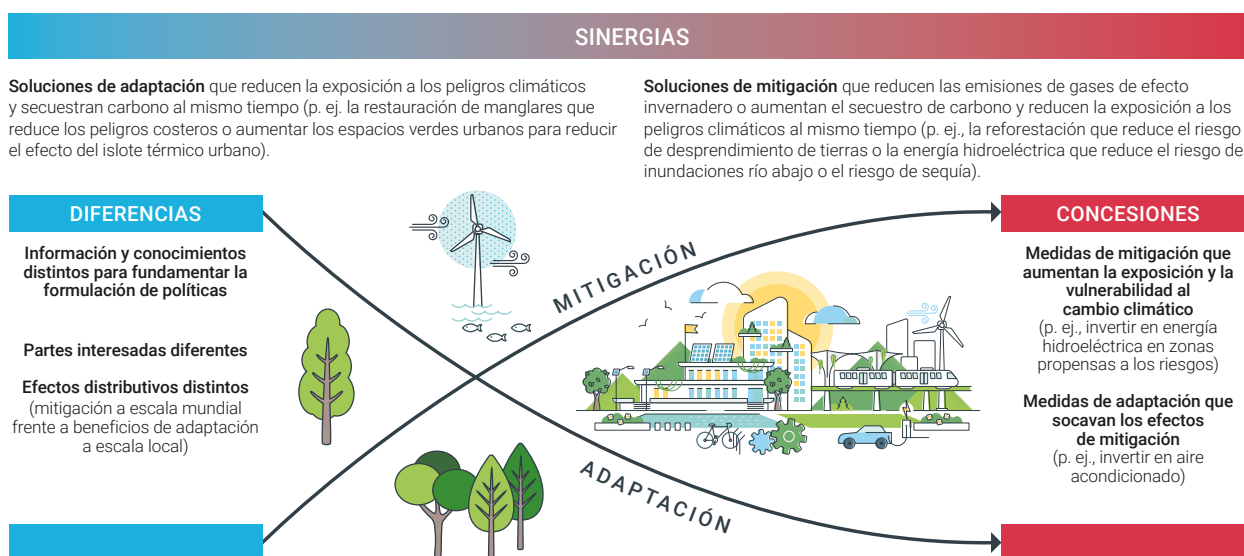
esfuerzos de mitigación poco ambiciosos darán lugar a más pérdidas y daños de los previstos. Dada esta interdependencia, y con el fin de potenciar las sinergias y limitar las concesiones, este informe dedica parte de los capítulos sobre planificación, financiación e implementación a analizar los vínculos entre la adaptación y la mitigación.

Tener en cuenta tanto la adaptación como la mitigación en la planificación, la financiación y la implementación aumenta la posibilidad de obtener cobeneficios —incluidos los beneficios

colaterales y no comerciales— y limita las concesiones y la inadaptación. Algunos ejemplos son la energía hidroeléctrica, que puede reducir la seguridad alimentaria, o el riego, que aumenta el consumo de energía. Además, en la práctica, algunas soluciones climáticas reducen los riesgos climáticos y contribuyen simultáneamente a la mitigación (Figura ES.6). Sin embargo, aunque las soluciones basadas en la naturaleza —como la plantación y conservación de los manglares, la restauración de las marismas o la protección de las turberas— reducen con eficacia los riesgos climáticos y eliminan el carbono de la atmósfera, la aceleración del cambio climático también lastra considerablemente su capacidad para prestar estos servicios climáticos en igual medida.

Los datos sobre planificación, financiación e implementación apuntan a que los cobeneficios de la adaptación y la mitigación se persiguen principalmente en los sectores de la agricultura, la silvicultura, los ecosistemas, los recursos hídricos y la energía. Ahora bien, a menudo se pasan por alto otros obstáculos, concesiones y riesgos potenciales, y las medidas de adaptación y mitigación suelen aplicarse independientemente unas de otras. Subsanan estas deficiencias contribuirá a la consecución del objetivo del artículo 2.1 c) del Acuerdo de París, a saber: “situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”.

Figura ES.6 Armonizar las medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos: diferencias, sinergias y concesiones



Fuente: Adaptación de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2021a). *Strengthening adaptation-mitigation linkages for a low-carbon, climate-resilient future*. Documentos de política ambiental de la OCDE, núm. 23. París: Publicaciones de la OCDE doi.org/10.1787/6d79ff6a-en.

En definitiva, la presencia de indicios alentadores no debe hacernos olvidar que aún queda mucho por hacer para conseguir un desarrollo de cero emisiones netas y resiliente a los efectos del clima.

- La aceleración del calentamiento global agrava los impactos climáticos y aumenta la probabilidad de que los países tengan que asumir límites de adaptación y pérdidas y daños intolerables.
- Para evitar llegar a los límites de adaptación estrictos, es imprescindible intensificar los esfuerzos de mitigación y adoptar medidas de adaptación que permitan llevar a cabo una transformación que trascienda un mero cambio progresivo.
- Aunque los esfuerzos de planificación, financiación e implementación de las medidas de adaptación son cada vez más numerosos, debemos acelerar y redoblar considerablemente nuestros esfuerzos si queremos evitar que la brecha en la adaptación siga aumentando.
- En la actualidad, las medidas adaptación distan mucho de ser suficientes, por lo que seguir las mejores prácticas de planificación e implementación puede mejorar su eficacia.
- A pesar de los considerables cobeneficios que se podrían obtener cuando se tienen en cuenta los vínculos entre la adaptación y la mitigación desde las primeras etapas de planificación, es necesario hacer un esfuerzo adicional para superar los efectos del enfoque de compartimentos estancos y evitar posibles concesiones.
- Los factores no climáticos a gran escala y agravantes siguen socavando las inversiones y los resultados de las medidas de adaptación. Por lo tanto, debemos concretar una sólida voluntad política para que la comunidad climática internacional se apoye en las bases establecidas en el Pacto de Glasgow por el Clima, acordado en la CP26 de 2021, y aumentar los compromisos colectivos relativos al objetivo de cero emisiones netas, la adaptación, la financiación climática y las pérdidas y daños.



United Nations Avenue, Gigiri
P O Box 30552, 00100 Nairobi (Kenya)
Tel.: +254 720 200200
communication@unep.org
<https://www.unep.org/es>