

EL PAPEL CATALIZADOR DE LAS CIUDADES EUROPEAS EN LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Ricardo Martínez, investigador sénior del Programa de Ciudades Globales de CIDOB

Eugenia Mansutti, coordinadora sénior de políticas y proyectos de Eurocities

Heather Brooks, asesora de políticas y proyectos de Eurocities

811

SEPTIEMBRE
2024

A medida que se van intensificando las consecuencias del calentamiento global, los alcaldes de las ciudades europeas asumen, cada vez más, la necesidad de adaptar sus ciudades a los crecientes efectos del cambio climático. Para alcanzar la resiliencia climática en 2050 será fundamental contar con indicadores concretos que orienten la implementación de planes de adaptación, mejorar las estructuras de gobierno que reconocen el papel destacado de las ciudades y tener acceso a la financiación pública.

El año 2023 fue el más caluroso de la historia desde que hay registros, por lo que la acción por el clima sigue siendo un tema candente en Europa. A grandes rasgos, mientras que los gobiernos nacionales no están a la altura del reto que tienen por delante, sus homólogos subnacionales han demostrado tener **mayor compromiso**. Así se desprende de la encuesta anual **Eurocities Pulse Mayors Survey 2024**, que la red de ciudades europea lleva a cabo entre sus miembros y que concluye que la acción por el clima es, de lejos, la máxima prioridad de los alcaldes europeos.¹

Si bien durante algún tiempo la mitigación ha **hecho sombra** a la adaptación en el ámbito de la acción climática urbana (y mundial), esta **tendencia** últimamente ha empezado a cambiar. Puesto que el 75 % de los europeos viven en ciudades, la incapacidad colectiva (hasta ahora) a gran escala para mitigar el calentamiento global ha llevado a los alcaldes a ampliar cada vez más el abanico de medidas políticas y a asumir la necesidad de adaptar sus ciudades a los efectos cada vez mayores del cambio climático. Sin embargo, el panorama de la adaptación climática en las ciudades de toda Europa se caracteriza por la falta de un objetivo de adaptación definido de forma clara en el ámbito de la UE y de los estados miembros, un sistema mejorado de gobernanza a múltiples niveles y la falta generalizada de acceso a la financiación.

1. Eurocities y el Programa de Ciudades Globales de CIDOB han aunado esfuerzos, con el apoyo del Ayuntamiento de Barcelona, para analizar las implicaciones políticas de la encuesta Eurocities Pulse.

Según la Evaluación Europea del Riesgo Climático, Europa es el **continente sometido a un proceso más rápido de calentamiento**. Por lo tanto, no sorprende que hasta el 90 % de los miembros de Eurocities hayan adoptado planes de adaptación climática para proteger a sus ciudadanos. Estas muestras del compromiso político municipal ponen de relieve las medidas que ya están tomando las ciudades para avanzar hacia los objetivos europeos en materia de clima. Los gobiernos subnacionales implementan actualmente el 70 % de la legislación de la UE, con lo que la ejecución de la **Estrategia de Adaptación de la UE** dirigida a conseguir la resiliencia climática antes de 2050 depende en gran medida del papel catalizador de las ciudades. Sin embargo, una de las principales recomendaciones derivadas de la encuesta Eurocities Pulse es la necesidad de definir de forma más clara el objetivo de adaptación —no solo las estrategias— para impulsar acciones en todos los ámbitos.

El panorama de la adaptación climática en las ciudades de toda Europa se caracteriza por la falta de un objetivo de adaptación definido de forma clara en el ámbito de la UE y de los estados miembros, un sistema mejorado de gobernanza a múltiples niveles y la falta generalizada de acceso a la financiación.

Por un lado, puesto que la política climática actual está pasando de la ambición a la **implementación**, la definición de los **planes integrales de adaptación climática** debe verse complementada y respaldada por unos marcos de gobernanza sólidos, unos mecanismos de coordinación eficaces y una distribución adecuada de los recursos. Esto es especialmente relevante puesto que, a pesar de que la mayoría de los estados miembros de la UE han desarrollado estrategias de adaptación de alcance nacional, la adaptación local la impulsan principalmente los gobiernos subnacionales. Por ello, es preocupante que la **Comunicación de la Comisión Europea relativa a la gestión de los riesgos climáticos** —concebida para responder a la Evaluación Europea del Riesgo Climático— no reconozca de forma adecuada el papel catalizador de las ciudades a la hora de reducir la distancia entre ambición e implementación en todos los estados miembros de la UE.

Por otro lado, como ponen de manifiesto las respuestas proporcionadas en el marco de la encuesta Eurocities Pulse, las ciudades de toda Europa se enfrentan a una gran diversidad de riesgos climáticos. Olas de calor, inundaciones, sequías, crecidas del nivel del mar e incendios forestales son una muestra de la variedad geográfica de la región, de las especificidades locales de cada riesgo climático y, a la vez, de la amenaza generalizada que supone el cambio climático para la población urbana, sus infraestructuras y activos. Esto encaja con una consideración más amplia sobre las dificultades que supone fijar un objetivo de adaptación claramente definido —tal como han demostrado las **negociaciones** en materia de gobernanza climática mundial—, lo que en cierto modo explica la brecha existente en el desarrollo de políticas entre mitigación y adaptación: mientras que

las políticas de mitigación se evalúan estimando localmente el grado de reducción de emisiones que contribuye a un objetivo global, nacional o regional, la **naturaleza polifacética y contextualizada de las medidas de adaptación** dificulta el establecimiento de un indicador único para evaluar el progreso.

La otra cara de la moneda (pero igualmente relevante) de la adaptación climática urbana es el acceso (o la falta de este) a la financiación. El **PNUMA** calcula que la brecha económica de la adaptación oscila entre los 194.000 millones y los 366.000 millones de dólares estadounidenses. Del promedio anual de casi 1,3 billones de dólares estadounidenses de financiación para 2021-2022 que calcula el **Panorama Mundial de la Financiación Climática 2023**, las medidas de mitigación atrajeron el 91 % de estos flujos financieros, lo que señala la urgencia de aumentar la financiación para las medidas de adaptación, cosa que depende considerablemente de la movilización de recursos públicos. En este contexto, los alcaldes encuestados por Eurocities identificaron el acceso a la financiación pública y la definición de modelos de financiación como el primer y el tercer reto más importantes, respectivamente, para la implementación de medidas de adaptación. Si bien es comprensible que los inversores privados prioricen las iniciativas de mitigación sobre las medidas de adaptación teniendo en cuenta el beneficio económico derivado de la transición energética y del ahorro energético, el coste actual y futuro (especialmente en un contexto de emisiones altas) de los fenómenos meteorológicos extremos que afectan a **un mundo cada vez más urbano** constituye una razón de peso para aumentar la financiación pública para la adaptación climática a nivel local. Además, en un **informe de 2023** la Agencia Europea de Medio Ambiente ha subrayado rotundamente los beneficios económicos de invertir ahora en medidas de adaptación en comparación con no llevar a cabo ninguna acción.

En este panorama tan complejo, es interesante señalar las tres máximas prioridades en materia de adaptación que han identificado los alcaldes encuestados: la ecologización y las zonas verdes urbanas, la eficiencia energética y la descarbonización, y las soluciones basadas en la naturaleza y la biodiversidad. Aunque la mitigación y la adaptación se han interpretado tradicionalmente como dos paquetes diferentes de medidas, esta diferenciación podría desdibujarse en los próximos años. Como sugiere el concepto de **resiliencia climática**, la adaptación a corto plazo y la mitigación como forma de adaptación a largo plazo son dos caras de la misma moneda.

En conclusión, el hecho de que los alcaldes consultados en la encuesta Eurocities Pulse hayan señalado el cambio climático y la transición energética como los ámbitos en los que más les gustaría que les apoyara el próximo presupuesto de la UE refuerza aún más la necesidad de hacer más. Las ciudades redoblan sus esfuerzos para compartir conocimientos, acumular evidencia y concienciar a nivel de la UE acerca de lo que hay que hacer para impulsar la adaptación climática urbana. Habrá que seguir muy de cerca este imperativo cuando se constituyan la nueva Comisión Europea y el nuevo Parlamento Europeo en medio de tensiones geopolíticas y un posible rechazo a las políticas climáticas. El desarrollo de un nuevo Plan de Adaptación Climática de la UE y de una Estrategia de Resiliencia Hídrica de la UE, planteados por la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en la hoja de ruta política para su mandato al frente de la Comisión, será una prueba de fuego en este sentido.