



Cambio climático y reducción de la pobreza

Mensajes clave

- Una mayor variación en los climas está ocasionando que los pobres tengan menos posibilidades para salir del estado de pobreza.
- Se requiere de una evidencia más sólida sobre cómo el clima dificulta la erradicación de la pobreza.
- Para que el desarrollo sea resiliente al clima, se requieren instrumentos de política que reduzcan la pobreza y que permitan una adaptación efectiva, los cuales deben ser integrados y diseñados de modo tal que incluyan a los sectores pobres más vulnerables ante el clima.
- Una parte importante del desarrollo resiliente al clima es identificar cómo las estrategias de mitigación también pueden reducir la pobreza y apoyar a la adaptación.

Autor:

Simon Anderson
Jefe del Grupo de Cambio
Climático en el Instituto
Internacional para el Ambiente y
Desarrollo

El cambio climático hará cada vez más difícil el conseguir y mantener los objetivos de desarrollo. Esto se debe principalmente a que los efectos del clima sobre la pobreza siguen siendo poco comprendidos y las estrategias de reducción de la pobreza no apoyan adecuadamente la resiliencia al clima. Asegurar un desarrollo efectivo frente al cambio climático requiere tomar acciones en seis frentes: invertir en una evidencia de base más sólida sobre clima y pobreza; aplicar el aprendizaje acerca de la eficacia del desarrollo a la forma en que abordamos las necesidades de adaptación; apoyar a las políticas y programas integrados derivados desde un nivel nacional; incluir a los pobres más vulnerables al clima en las estrategias de desarrollo e identificar cómo las estrategias de mitigación también pueden reducir la pobreza y permitir la adaptación.

El cambio climático y el desarrollo están intrínsecamente interconectados. El desarrollo económico ha contribuido a un aumento insostenible de las emisiones de gases de efecto invernadero, las cuales están desestabilizando el sistema climático global, generando al mismo tiempo una distribución desigual de la capacidad de las personas para hacer frente a estos cambios, afectando su "capacidad de adaptación".¹

En la actualidad existe un consenso sobre que el cambio climático impacta directamente en el desarrollo. El mundo está comenzando a reconocer a las poblaciones pobres vulnerables al clima, que básicamente son personas que viven en regiones que son vulnerables al cambio climático y que tienen una baja capacidad de adaptación. Por otro lado, cada vez existe un mayor consenso de que el cambio climático va a desafiar sustancialmente nuestra capacidad de erradicar la pobreza a mediano plazo.²

Los desafíos que impone el clima al desarrollo

El informe de la ONU sobre el Desarrollo Humano 2007/8³, proporciona algunas evidencias de cómo el actual clima y los futuros cambios van a afectar la consecución y la sostenibilidad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2015.

Por ejemplo, desde el África Subsahariana se presentan evidencias de cómo las

sequías pueden tener efectos residuales en niños nacidos en esta época (ver Tabla 1). Estos efectos relacionados con el clima, que probablemente empeoren en los próximos años, amenazan varios de los ODM, incluso aquellos que buscan reducir el hambre, mejorar la salud infantil y la educación.

Para África, el conseguir algunos ODM de por sí ya es un gran desafío. En el África subsahariana la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años debe reducirse un 37 por ciento en el transcurso de los siguientes cuatro años, para así poder cumplir con el ODM4, en el que sólo se consiguió disminuir en nueve por ciento la tasa de mortalidad entre 1994 y 2004.

Mientras se reconoce que los factores climáticos son uno de los tantos que afectan a los pobres, la evidencia³ de sus impactos en la pobreza es sorprendente:

- Durante la crisis alimentaria del 2002 en el sur de África, más de la mitad de los hogares en Lesoto y Suazilandia reportaron una reducción de gastos en salud;
- Las inundaciones en el este de África durante el 2007, crearon las condiciones para nuevos espacios, generándose enfermedades transmitidas por vectores como los mosquitos, desencadenándose epidemias como la fiebre de Rift Valley e incrementando los niveles de malaria.

La Adaptación es esencial para mantener el desarrollo en marcha

Tabla 1: Efectos residuales de la sequía en los niños de África

País	Evidencia
Etiopia	Niños a la edad de cinco años o menos en áreas propensas a la sequía, son 36 % más proclives a sufrir malnutrición y tienen un 41 % más de probabilidades de tener algún tipo de atrofia si nacieron en un año de sequía. Esto se traduce en casi 2 millones “adicionales” de niños malnutridos.
Zimbawe	Niños nacidos en periodos de sequía son en promedio 2.3 cm más pequeños que el promedio. Un inicio tardío en la escolarización resulta en una pérdida de 0.4 años de vida escolar, que conduce a una pérdida del 14% de los ingresos generados en toda una vida.
Kenya	Nacer en un año de sequía incrementa en un 50 % la posibilidad de que el niño sufra de malnutrición.
Nigeria	Los niños de dos años de edad o menores que nacieron durante una sequía y fueron afectados por un año de esta, son un 72 por ciento más propensos a tener retrasos en el crecimiento.

- Luego de inundaciones extremas en Etiopia durante el 2006, una epidemia de cólera condujo a una extensa pérdida de vidas y generalización de la enfermedad.

A pesar de la creciente evidencia de los vínculos entre cambio climático y desarrollo, el momento y la gravedad de los impactos del cambio climático permanecen inciertos. Nosotros tampoco entendemos por completo cómo estos impactos van a interactuar con otros motores de la pobreza, como el crecimiento de las poblaciones marginales, la volatilidad de los mercados y la inestabilidad política.

Debemos desarrollar un mejor entendimiento sobre estos temas e invertir en conseguir evidencia de base más sólida que pueda informar a la política y a la práctica para reducir la pobreza.

Desarrollo de estrategias en climas adversos

Muchos de los gobiernos de países en desarrollo enmarcan sus políticas y programas para el desarrollo dentro de una estrategia de reducción de pobreza. Usualmente estas estrategias se construyen con la finalidad de conseguir cuatro “valores” básicos y estableciendo la gobernanza como un facilitador primordial para la reducción de la pobreza.

Están comenzando a aparecer evidencias de cómo el cambio climático afectará diferentes elementos de las estrategias de reducción de la pobreza (ver figura).

Todos estos impactos actúan obstaculizando la reducción de la pobreza, particularmente en áreas con escasa capacidad de adaptación, donde incluso podrían nuevamente traer mayor pobreza.³

La adaptación es fundamental

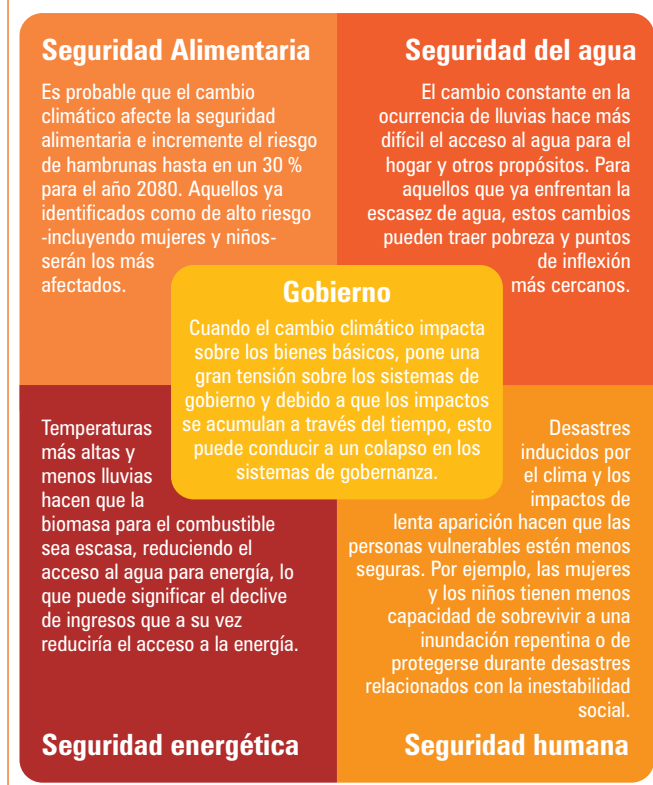
A menos que los países y comunidades se puedan adaptar efectivamente al cambio climático, la reducción de la pobreza se hará cada vez más difícil y los existentes “déficits” de adaptación podrían ampliarse a significativas “brechas” de adaptación.

La adaptación es esencial para mantener el desarrollo en curso. Debemos dejar de lado la diferencia artificial creada entre adaptación y desarrollo en las áreas de política y negociaciones e invertir en resiliencia frente al clima.⁴ En particular, debemos identificar e implementar instrumentos de política que puedan contrarrestar efectivamente los impactos del cambio climático en la reducción de la pobreza.

Necesitamos análisis basados en evidencias sobre lo que funciona en un lugar y por qué. Igualmente importante es la integración de enfoques de políticas que puedan abordar el desarrollo y la adaptación (ver Cuadro 1). Esto tiene que suceder de manera que permita ganar efectividad y eficiencia, tomando un enfoque programático que esté dentro del presupuesto para reducir costos por transacción. Todas éstas son lecciones aprendidas a partir de las evaluaciones de la eficacia en la asistencia.⁸

Para que funcione, estos enfoques no sólo deben estar integrados sino también deben ser inclusivos -bajo la rendición de cuentas y respondiendo a las necesidades de los más pobres vulnerables al clima.

Figura: Impactos del cambio climático en los elementos clave de las estrategias de reducción de la pobreza



Cuadro 1. Integrando adaptación y reducción de pobreza

La “integración” de la adaptación en la planificación para el desarrollo está bien establecida. Ambos, el Grupo de Expertos de los Países Menos Desarrollados (PMD) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁵ y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OECD⁶ apuntan a esquemas que permitan combinar políticas y prácticas de desarrollo y adaptación.

Sin embargo, una evaluación del Fondo de los Países Menos Desarrollados realizada en 2009⁷ encontró que la mayoría de los países aún no han integrado la planificación para la adaptación en la reducción de la pobreza, excepto en declaraciones políticas de alto nivel. La revisión encontró que se han adquirido algunas experiencias de integración en países como Bangladesh y Mali, donde las actividades de prioridad nacional han tratado de iniciar acciones de adaptación en beneficio de los pobres y de las comunidades marginadas.⁵

Esto quiere decir que debemos permitir un diálogo abierto entre aquellos que enfrentan la pobreza inducida por el cambio climático y aquellos responsables de elaborar e implementar políticas de desarrollo.

Alcanzar la resiliencia al clima y la reducción de la pobreza

En la práctica, los instrumentos que podrían alcanzar de manera más efectiva la resiliencia al clima y la reducción de la pobreza diferirán entre países y comunidades donde los contextos de desarrollo y adaptación, vulnerabilidad y prioridades varíen. Es por ello que los procesos dirigidos por un país para desarrollar estrategias son cruciales.

En el 2010, la cumbre de ODM identificó instrumentos prioritarios para acelerar el progreso de los ODM.⁹ Estos son completamente compatibles con lo requerido para cerrar las brechas de adaptación.

Estos instrumentos incluyen:

- Manejo impulsado por los países, planificación basada en evidencia que une las prioridades locales con el apoyo nacional;
- Programas de política que son responsables y que a su vez responden a las necesidades locales y de las poblaciones;
- Procesos de desarrollo inclusivos que superen la base del género y otros tipos de marginación;
- Capacidades locales para alcanzar y obtener los recursos, tecnologías, información y servicios, siendo éstos importantes para eliminar las limitaciones hacia el desarrollo e incrementar las opciones de adaptación;
- Protección social que mitigue el clima inducido y otros puntos de inflexión de la pobreza, que pueden incluir servicios públicos resilientes al clima, redes de protección y transferencias sociales.

Subyacente a todas estas opciones está la necesidad de evaluar cuán bien o mal, los pobres más vulnerables al clima se pueden adaptar al cambio climático a largo plazo

y cuáles son los límites para esta adaptación. Por ejemplo, la pequeña agricultura a menudo es adaptable y puede permitir un crecimiento laboral intensivo. Sin embargo, las pequeñas granjas en tierras menos productivas, en ambientes marginales, luchan por adaptarse especialmente cuando los costos financieros de la actividad son demasiado altos.

Igualmente importante es la necesidad de invertir de manera adecuada los fondos para el clima.⁴ La reducción de la pobreza resiliente al clima no será barata -por ejemplo, recientemente se estimó que trabajar para conseguir que los ODM en África sean resilientes al cambio climático durante la próxima década, será 40 % más caro que en un escenario no afectado por el cambio climático.¹⁰ La actual estructura de la financiación para el clima y los marcos de política nacional deben evolucionar para apoyar a los instrumentos prioritarios antes mencionados.

Ir más allá: mitigación

Mientras que la discusión mencionada anteriormente se enfoca en el desarrollo y la adaptación, las agencias de desarrollo y los bancos están altamente interesados en encontrar una “triple victoria”¹³ que a su vez logre los objetivos de la mitigación.

En la práctica, la “triple victoria” se ha mantenido evasiva. Muy pocos proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio han abordado el tema de la pobreza o se han implementado en los países más pobres.¹¹ Los Fondos de Inversión para el clima tienen dificultades para identificar y evaluar los co-beneficios socio-económicos de sus inversiones. Y las iniciativas de energía renovable -tanto de organizaciones no gubernamentales como del sector privado- tienen un historial mixto en su objetivo de llegar a los más pobres (ver Cuadro 2).¹² En los países menos desarrollados, donde el cambio climático amenaza con aumentar la pobreza, buscar la mitigación ha llevado a costos de oportunidad de desarrollo injustificadamente altos.

En parte, el interés en la “triple victoria” se deriva de la creencia de que las inversiones del sector privado jugarán un papel importante en la reducción de las emisiones y en el suministro

Cuadro 2. Llevando energía a los más pobres

Las pequeñas y medianas empresas que promueven tecnologías de acceso a energía baja en carbono (LCEA por sus siglas en inglés) están sirviendo a muchas personas en los países en desarrollo. A través de un estudio, se estimó que diez de estas empresas en África y en el Sur Asiático han beneficiado a más de siete millones de personas.¹⁰ Sin embargo, el estudio también encontró que muchos productos LCEA siguen siendo inaccesibles para los pobres.

La efectividad con la que las tecnologías LCEA lleguen a los usuarios más pobres dependerá del diseño de la tecnología, el modo de uso, la accesibilidad y los modelos de entrega. Es esencial poder acceder a un crédito de bajas tasas y plazos comerciales. Esto generalmente se consigue a través de las instituciones de micro financiación, respaldadas por créditos flexibles y subsidios del gobierno. Pero incluso con estas estrategias, el costo de oportunidad de las tecnologías LCEA que no ofrecen perspectivas de generación de ingresos, sigue siendo muy alto para los hogares más pobres.

de tecnologías para la adaptación. Pero los economistas que participan en el Panel de Progreso Africano han dicho que el sector privado no puede coincidir plenamente sobre las inversiones públicas requeridas para lograr los ODM e implementar las medidas de adaptación.¹⁰

Permanece entonces un papel activo por parte del Estado en incentivar al sector privado para invertir en tecnologías más verdes y de adaptación, que puedan ayudar a mitigar el cambio climático. Los Estados deben proporcionar marcos normativos favorables y la suficiente financiación pública,

así como reducir las emisiones como parte de un objetivo específico dentro de la política interna a través de acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional.

Asegurar un desarrollo inclusivo bajo condiciones climáticas severas será difícil y costoso. Pero darle la vuelta al interés por la "triple victoria" e identificar cómo las tecnologías limpias y las inversiones en energías renovables pueden estar diseñadas para conseguir mejores resultados de desarrollo y adaptación donde éstas son más necesitadas, es una parte importante de la resiliencia climática para el desarrollo.

Recomendaciones

- El financiamiento para el clima debe ser utilizado para financiar la recolección sistemática y el análisis de evidencia sobre los impactos del cambio climático en la reducción de la pobreza.
- La reducción de la pobreza y las medidas de adaptación deben integrarse plenamente en los servicios públicos y en las iniciativas de desarrollo sectoriales adaptadas para maximizar los co-beneficios de la adaptación.
- Las medidas de financiación para el clima deben de tomar en cuenta las lecciones aprendidas y la eficacia de la ayuda sobre la necesidad de alinear y dar apoyo al desarrollo de la política nacional.
- Cuando el cambio climático amenaza el desarrollo, las acciones de mitigación sólo deben llevarse a cabo cuando existen unos claros co-beneficios de adaptación y reducción de la pobreza. El desarrollo nacional y las políticas de adaptación deben ser responsables y responder a las necesidades locales de los pobres más vulnerables al clima.

Notas

1. La capacidad adaptativa se refiere al éxito con el que la gente, las organizaciones y las empresas pueden ingeniárselas, superar y sacar ventaja de los efectos del cambio climático.
2. Yohe, G.W. et al. 2007. Climate Change 2007 : Impacts, Adaptation and Vulnerability. In: Parry, M.L. et al. (eds). Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge. 811–841.
3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2007. Informe sobre el Desarrollo Humano 2007/2008. La Lucha contra el cambio climático: Solidaridad humana en un mundo dividido. PNUD, Nueva York
4. Fankhauser, S., Burton, I. 2011. Spending adaptation money wisely. Climate Policy 11 (3) 1037–1049
5. LCD Expert Group 2009. National Adaptation Programmes of action: Overview of preparation, design of implementation strategies and submission of revised project list and profiles, UNFCCC.
6. OECD. Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation. Policy Guidance. OECD-DAC
7. Anderson, S. et al. 2009. Evaluation of the operation of the least developed countries fund for adaptation to climate change. Joint developed countries fund for adaptation to climate change. Joint external evaluation, COWI Group and International Institute for Environment and Development. Ver: www.evaluation.dk/
8. High Level Forum. 2005. Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. Paris.
9. Greeling, M 2010. Accelerating Progress on the MDGs: Country Priorities for improving Performance. Paper prepared for the UN Development Group MDG Task Force.
10. Fankhauser, S., Schmidt-Traub, G. 2010. From adaptation to climate-resilient development: the costs of climate-proofing the Millennium

Development Goals in Africa. Policy paper. Grantham Research Institute on climate change and the Environment, London.

11. Ornstein, K. 2010. Capitalizing on Climate: The World Bank's Role in Climate Change & International Climate Finance. Friends of the Earth International.
12. Geoghegan, T., Dixon, B., Anderson, S. 2008. Opportunities to achieve poverty reduction and climate change benefits through local carbon energy Access programmes: A review of the portfolio of the Ashden Awards for Sustainable Energy for the Department for International Development. The Ashden Awards, IIED, and GVEP, London
- 13 El desarrollo compatible con el clima va más allá de la separación tradicional de adaptación, mitigación y desarrollo. Hace hincapié en las respuestas al cambio climático que priorizan los objetivos de desarrollo e impulsa la planificación del desarrollo que abarca las amenazas y oportunidades presentadas por el cambio climático. Esto podría señalar el comienzo de una nueva generación de enfoques, que simultáneamente persiguen caminos de desarrollo bajo en carbono, aumentan la resiliencia y reducen la pobreza – una 'triple victoria'.

¿Cómo puede CDKN ayudar a los países en desarrollo?

La Alianza Clima y Desarrollo (CDKN) tiene como objetivo ayudar a los tomadores de decisión de los países en desarrollo a diseñar y entregar un desarrollo compatible con el clima. Hacemos esto proporcionando investigación y asistencia técnica impulsadas por la demanda, y canalizando el mejor conocimiento disponible sobre cambio climático y desarrollo para apoyar los procesos de política a nivel país.



www.cdkn.org

e: lac@cdkn.org

T: +44 (0) 207 212 4111

Este documento es el resultado de un proyecto financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) en beneficio de los países en desarrollo. Sin embargo, las opiniones expresadas y la información contenida en él no son necesariamente las del DFID o respaldadas por el mismo, no aceptando DFID responsabilidad alguna sobre las opiniones o la información o por cualquier confianza depositada en ellas. Esta publicación se ha elaborado sólo como una guía general sobre asuntos de interés, y no constituye una asesoría profesional. Usted no debe actuar sobre la información contenida en esta publicación sin obtener una asesoría profesional específica. Ninguna representación o garantía (expresa o implícita) se da en cuanto a la exactitud o la exhaustividad de la información contenida en esta publicación, y, en la medida permitida por la ley, los miembros de la Alianza Clima y Desarrollo, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido ("DFID"), sus asesores y los autores y distribuidores de esta publicación no aceptan ni asumen ninguna obligación, responsabilidad o deber del cuidado por las consecuencias de la acción de usted o de cualquier otra persona, o la abstención de actuar, basándose en la información contenida en esta publicación o por cualquier decisión basada en ella. Sus asesores y los autores y distribuidores de esta publicación no aceptan ni asumen ninguna obligación, responsabilidad o deber del cuidado por las consecuencias de la acción de usted o de cualquier otra persona, o la abstención de actuar, basándose en la información contenida en esta publicación o por cualquier decisión basada en ella.