

Intervención en m

El pasado mes de diciembre, el mundo dio un paso significativo, pero vacilante, con el fin de ayudar a los países en desarrollo a adaptarse al cambio climático. En su reunión en Bali, los gobiernos decidieron instrumentar el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto, que financiará proyectos de adaptación en las Partes que son países en desarrollo. No obstante, debe prestarse todavía atención a sus modalidades, y la escala de la financiación y de las medidas necesarias para la adaptación es mucho mayor de lo que actualmente se prevé en el marco de ese Fondo. El principal interrogante es si el consenso alcanzado en Bali — en la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y en la reunión de las Partes en el Protocolo — dará como resultado una intervención sostenida y basada en la colaboración que permitirá mejorar, en vez de deteriorar, el bienestar de millones de personas pobres y de comunidades vulnerables que podrían soportar los efectos más nefastos del cambio climático.

Las prácticas de adaptación son dinámicas y específicas de cada lugar y dependen del contexto. Estos factores — junto con las limitaciones en materia de financiación, tecnología y capacidad — hacen que la adaptación sea un problema difícil para la inmensa mayoría de los países en desarrollo. Por otro lado, indudablemente son pocos los beneficios y muchos los costos de las posibles medidas para evitar o retrasar su aplicación. Sin adaptación, los costos anuales de los impactos del cambio climático oscilarían, según las estimaciones, entre varias unidades y varias decenas de porcentaje del producto interno bruto en los países en desarrollo expuestos a esos riesgos; sobre todo, gran parte de los costos se harán notar en forma de graves crisis económicas.

Hay también amplias pruebas de que los efectos adversos del cambio climático recaerán en forma desproporcionada sobre los países menos adelantados (PMA) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), y en los pobres y vulnerables de todos los países. La reciente devastación ciclónica de las zonas litorales bajas de Bangladesh es una trágica demostración de ese peligro. En el Stern Review se hace la siguiente advertencia: “El cambio climático representa una amenaza real para el mundo en desarrollo. Si no se controla, será un gran obstáculo para la reducción permanente de la pobreza”. El Informe sobre desarrollo humano 2007/2008 va todavía más lejos: “La cooperación internacional para la adaptación puede considerarse como un mecanismo de seguros para los más pobres del mundo... Los gobiernos preocupados por avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en el próximo decenio y de trabajar sobre esa base en adelante saben que la adaptación es la única alternativa que tienen para limitar el daño que causa el cambio climático”.

La financiación intergubernamental para la adaptación no se considera actualmente como parte del esfuerzo más amplio de financiación mundial para los ODM o la lucha contra la pobreza. Bajo la orientación de la CMNUCC, se han elaborado dos mecanismos intergubernamentales para la adaptación que serán puestos en práctica por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, a saber, el Fondo

para los países menos adelantados y el Fondo especial para el cambio climático. El primero se estableció con el fin de ayudar a los PMA a alcanzar un desarrollo con capacidad de resistencia al cambio climático, desarrollando su capacidad de adaptación y reduciendo su vulnerabilidad. Los países preparan primero programas nacionales de acción para la adaptación al cambio climático (PNAA), en los que se señalan las actividades cuyo retraso aumentaría la vulnerabilidad o generaría mayores costos posteriormente. Hasta la fecha, se ha aprobado el financiamiento por el FMAM de 44 propuestas de preparación de PNAA y dos proyectos de apoyo de alcance mundial; 22 de esos PNAA se han presentado a la CMNUCC. El segundo tenía como objetivo financiar actividades complementarias de las financiadas por el FMAM en las siguientes esferas: adaptación al cambio climático (que recibe la máxima prioridad); transferencia de tecnología; energía, transporte, industria, agricultura, silvicultura y gestión de desechos, y diversificación económica. El FMAM gestiona también un programa piloto, la Prioridad estratégica en materia de adaptación.

Desde la perspectiva de los países en desarrollo, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible no pueden considerarse como cuestiones independientes o enfrentadas y, por lo tanto, la financiación para el cambio climático no puede enfocarse aisladamente de la financiación para el desarrollo. El desafío de la adaptación será especialmente agudo en los PMA y en los PEID donde coincide la máxima vulnerabilidad al cambio climático con las mayores limitaciones de recursos y capacidad. Por consiguiente, existe la necesidad urgente de reforzar el apoyo para la formulación y aplicación inmediata de PNAA.

Las publicaciones actuales revelan una ausencia considerable y grave de metodologías precisas y fiables y de instrumentos para estimar los costos de la adaptación y los riesgos relacionados con el clima, lo que tiene serias repercusiones para la financiación e instrumentación eficaces de cualquier mecanismo intergubernamental o mundial propuesto, incluido el Fondo para la adaptación.

Las principales limitaciones analíticas para estimar los costos de adaptación resultan particularmente inquietantes, lo mismo que la falta de instrumentos y metodologías fiables y accesibles de estimación de costos nacionales para las prácticas pertinentes de adaptación. La CMNUCC ha destacado cuatro métodos de estimación en un documento de antecedentes, en que se señalan cuatro incertidumbres clave asociadas con todos ellos:

- Un planteamiento ascendente completo que implica la estimación de los costos de adaptaciones concretas: sólo existe información parcial, basada en los PNAA y en comunicaciones nacionales, y este planteamiento “dista mucho de ser exhaustivo y completo”.

mayor escala

por Anilla Cherian

- Extrapolación de los costos estimados de adaptación tomados de los PNAA al resto del mundo en desarrollo utilizando datos sobre población, ingreso y tierras. Oxfam América estima que los costos de la adaptación serán de más de 50.000 millones de dólares anuales, pero la CMNUCC observa que esa extrapolación “está basada en un número limitado de PNAA”, centrados exclusivamente en las “necesidades urgentes”.
- Análisis que utilizan los gastos mundiales corrientes en agricultura, silvicultura y pesca para aplicar una norma indicativa que permita estimar los costos adicionales en que se incurriría para atender las necesidades de desarrollo y adaptación. Habría que formular supuestos sobre los costos adicionales, que podrían generar enormes diferencias en las estimaciones cuando se aplicaran a una base amplia.
- Análisis cuantitativos descendentes que permiten ofrecer una estimación aproximada de los costos totales, pero normalmente no reflejan las diferencias específicas de cada lugar. Asimismo, observa la CMNUCC, éstos no pueden ser exhaustivos y el uso de diferentes supuestos para los modelos puede dar lugar a estimaciones diferentes sobre la magnitud.

Por ello, en vez de malgastar un tiempo valioso y parte de los limitados recursos disponibles en extrapolaciones y estimaciones mundiales sobre los costos de la adaptación, se ayudaría más a los países en desarrollo con metodologías e instrumentos de alcance nacional y adaptados a los contextos específicos y vinculando las prácticas de adaptación con los objetivos y beneficios del desarrollo sostenible nacional. Los países en desarrollo necesitan urgentemente instrumentos y metodologías propios de cada país para estimar las prácticas de adaptación que sean pertinentes y se correspondan con las necesidades y situaciones concretas. Necesitan acceso a tecnologías pertinentes y mecanismos normativos que les permitan poner en práctica y compartir las prácticas óptimas. Los países vulnerables necesitan también acceso a mecanismos fiables de previsión e instrumentos de gestión del riesgo de cambio climático que les permitan proteger a las comunidades que viven en las zonas litorales bajas.

La falta de financiación adecuada para establecer el nexo normativo y programático entre cambio climático mundial y objetivos de desarrollo sostenible tiene — y continuará teniendo — profundas repercusiones en el compromiso

de los países en desarrollo con el cambio climático mundial y en el logro de los objetivos nacionales de desarrollo sostenible, incluida la lucha contra la pobreza. Habida cuenta del plazo de 2015 para alcanzar los ODM, los impactos desiguales y desproporcionados del cambio climático en las comunidades pobres y vulnerables del mundo deberían constituir el marco de referencia inmediato que orientara las actividades de adaptación después de 2012.

A pesar de la realización de esfuerzos intergubernamentales para financiar la adaptación, la disponibilidad nacional de servicios, recursos e instrumentos ha sido fragmentaria y esporádica. Los esfuerzos mundiales sostenidos por integrar la adaptación con el desarrollo sostenible deberían concentrarse, por consiguiente, en los siguientes objetivos:

- Financiación en mayor escala para la prestación nacional de servicios orientados para estimar los costos y aplicar prácticas pertinentes de adaptación impulsadas por los países.
- Apoyo en mayor escala a iniciativas nacionales de alcance general que impulsen el nexo normativo y programático entre la adaptación al cambio climático y los objetivos nacionales más amplios de desarrollo sostenible a fin de aumentar la capacidad de adaptación y reducir las vulnerabilidades de las comunidades pobres y vulnerables.

La comunidad mundial debería comprometerse a establecer y fortalecer la capacidad técnica, normativa e institucional y a garantizar un mayor acceso a las fuentes de financiamiento existentes y nuevas con el fin de adoptar prácticas de adaptación impulsadas por los países que estén expresamente vinculadas con los objetivos del desarrollo sostenible — en particular, la adopción de medidas estrechamente integradas con las iniciativas nacionales para reducir la pobreza, mejorar la salud humana y la seguridad alimentaria, promover servicios energéticos sostenibles y abordar el problema de la pérdida de biodiversidad y la desertificación. 

