

# Más allá de la ayuda

## Adaptarse al cambio climático sin olvidar a las personas pobres

Los impactos climáticos afectan la vida de millones de personas pobres con creciente frecuencia y severidad. Sin una acción urgente, el progreso recientemente alcanzado en el desarrollo se frenará y luego dará marcha atrás.

La comunidad internacional debe asumir un nuevo compromiso para financiar la adaptación al cambio climático. Los fondos deben ser adicionales a la promesa de destinar el 0,7 por ciento del ingreso de los países ricos a ayuda al desarrollo, y han de ser recaudados y gestionados de forma distinta. Se precisa un mecanismo financiero global para la adaptación, capaz de aportar la magnitud de fondos requerida, y gestionado de acuerdo a los principios de equidad, subsidiariedad, transparencia y rendición de cuentas. Esto nos asegurará contra futuros retrocesos en el desarrollo, ayudará a revitalizar las negociaciones internacionales sobre el clima y a establecer las bases para un acuerdo justo y seguro en Copenhague a fines de este año.

# Resumen

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en el 2000, la comunidad internacional convino en un conjunto histórico de metas para liberar a una porción significativa de la población mundial de la pobreza, la enfermedad, el hambre y el analfabetismo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) marcaron un hito para el desarrollo internacional y reunieron a países ricos y pobres en un esfuerzo común por acabar con la pobreza y el sufrimiento.

Aunque los objetivos mismos distan de ser plenamente alcanzados de aquí al 2015, se ha avanzado mucho, con inconmensurables beneficios para millones de personas. Ahora el cambio climático amenaza revertir dicho progreso y abrir una brecha más grande entre los países industrializados, cuya riqueza se originó gracias a décadas de consumo de combustible de origen fósil, y los países pobres, hoy los más golpeados.

Los impactos del cambio climático sobre la vida de las personas ya son evidentes. Eventos que van de lo súbito y catastrófico a lo sigiloso y dañino incluyen: las tormentas, las inundaciones, las sequías, las enfermedades y los cambios en las estaciones. Para las personas que viven al límite, incluso un pequeño incremento del riesgo climático puede tener consecuencias catastróficas susceptibles de prolongarse por generaciones.

E incluso si las emisiones globales cesaran mañana, el riesgo climático continuaría incrementándose por algún tiempo: las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero significan que un mayor calentamiento de por lo menos 0,6 grados centígrados por encima de las actuales temperaturas es inevitable.<sup>1</sup> El mayor desarrollo recientemente alcanzado está en peligro de ser revertido por el cambio climático ya incorporado en el sistema.

## Se necesita un nuevo enfoque para financiar la adaptación

Por un pequeñísimo recargo del 0,1 por ciento del PIB de los países industrializados, las inversiones nuevas y adicionales para la adaptación realizadas hoy pueden cubrir estas futuras pérdidas de desarrollo y asegurar un mañana más estable, seguro y próspero. Éste es un precio pequeño a pagar.

Pero los enfoques emergentes sobre financiación para la adaptación se basan en una inapropiada infraestructura de ayuda, que depende fuertemente de los canales bilaterales y de fondos controlados por los

---

<sup>1</sup> Si los gases de efecto invernadero se hubieran estabilizado en los niveles del 2000, se esperaría una elevación de temperatura de 0,6 centígrados por encima de las temperaturas de 1988 a 1999. Ver IPCC (2007) "Forth Assessment Report", Ginebra: Intergovernmental Panel on Climate Change.

donantes. La financiación para la adaptación es por tanto poco dinámica, insuficiente, demasiado compleja, y mal coordinada, y da poco peso a la voz de los países en desarrollo y a las necesidades de las mujeres y los hombres vulnerables que allí viven. El resultado es un alto costo de transacción para los países en desarrollo, poca transparencia y escasa rendición de cuentas por parte de los donantes, ningún sentido de pertenencia nacional, y un nivel deplorablemente insuficiente de financiación que llega a los proyectos sobre el terreno.

La frustración inicial de los países en desarrollo, generada por la falta de voluntad de los países ricos para abordar estos problemas, se ha profundizado y convertido en desconfianza, socavando significativamente las oportunidades de asegurar un acuerdo adecuado en las conversaciones sobre el cambio climático en Copenhague, en diciembre del 2009.

Sin embargo, los gobiernos de los países en desarrollo también deben hacer más. Muy pocos han emprendido iniciativas para estimar los costos nacionales de adaptación y mapear la vulnerabilidad. En consecuencia, no pueden abogar apropiadamente por sus necesidades de financiación y están poco preparados para las decisiones sobre cómo asignar los fondos para la adaptación.

Esto no puede continuar. Copenhague debe desembocar en un nuevo marco global para la adaptación que sea adecuado a los objetivos, y los gobiernos de los países en desarrollo deben otorgar a la adaptación para el cambio climático la prioridad que requiere. En un mundo atrapado en un mayor calentamiento de por lo menos 0,6 grados centígrados, la adaptación no puede seguir siendo la pariente pobre de la mitigación. Más bien debería ser incorporada, en pie de igualdad, y con la mitigación, a las políticas integrales de desarrollo sostenible.

### **Fondos suficientes, nuevos y adicionales**

En primera instancia, el nuevo marco debe movilizar y generar nuevos fondos de por lo menos 50.000 millones de dólares anuales.

Eventualmente, es posible que se necesite multiplicar esta cantidad. Éstos deben ser financiados más allá de la ayuda al desarrollo, es decir, deben ser adicionales a los compromisos en el marco de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Canibalizar los compromisos de ayuda para pagar la adaptación condenará al fracaso a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): cubrir los costos actuales de la adaptación con fondos de la AOD podría dar lugar a que, en el 2010, 8,6 millones de personas menos tengan acceso al tratamiento del VIH y el SIDA, 75 millones menos de niñas y niños vayan a la escuela, y 4,5 millones más de niñas y niños mueran.

Es precisamente ahora cuando la ayuda necesita ser incrementada y no desviada. La mejor manera de enfrentar los niveles preexistentes de vulnerabilidad a los riesgos que el cambio climático está multiplicando es un progreso continuo en el desarrollo. Pero sin fondos para la adaptación nuevos y adicionales, los gobiernos de los países en desarrollo se enfrentarán a una disyuntiva imposible: ayudar a sus

poblaciones a adaptarse al cambio climático o suministrarles servicios básicos como la salud y la educación. India ya está gastando casi tres veces más en adaptación al cambio climático que en la salud.

No se puede elegir entre continuar el desarrollo o adaptarse al cambio climático. Sin ambos, no ocurrirá ninguno de los dos.

Es hora de que los políticos y formuladores de políticas de los países ricos declaren su posición abiertamente: o apoyan el principio de adicionalidad o están contentos observando la reversión de los últimos logros en el desarrollo, como la asistencia escolar de las niñas y niños, la sobrevivencia de las parturientas y los enfermos que salvan sus vidas gracias a fármacos.

## Un nuevo compromiso

La Reunión de Alto Nivel sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas, en Nueva York, y la reunión del G20, en Pittsburgh, en setiembre del 2009, brindan la oportunidad histórica para que los líderes nacionales se comprometan políticamente, de manera inequívoca, a financiar la adaptación de manera suficiente, equitativa y adicional. Esto ayudará a reanimar las negociaciones internacionales sobre el clima y a establecer las bases para un acuerdo justo y seguro en Copenhague en diciembre del 2009.

## Componentes de un marco internacional

Un marco internacional para la adaptación debe aprender de los fracasos de los enfoques actuales. Y debe inspirarse en los éxitos de otros mecanismos internacionales de financiación, como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, fruto de una visión unitaria y de la acción decisiva de la comunidad internacional. En concreto, un marco internacional para la adaptación debe representar una ruptura con el paradigma de la ayuda, y alejarse de los canales bilaterales y los fondos controlados por donantes.

Por lo tanto debe:

- movilizar, en primera instancia, fondos nuevos, suficientes y adicionales de por lo menos 50.000 millones de dólares anuales;
- recaudar fondos de manera previsible, ya sea mediante la venta de derechos de emisión asignados internacionalmente, o compromisos vinculantes basados en la responsabilidad y la capacidad;
- manejarse con una economía de medios, bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); y ser gestionado de acuerdo a los principios de equidad, subsidiariedad, transparencia y rendición de cuentas.

© Oxfam Internacional – Septiembre de 2009

Este documento fue escrito por Catherine Pettengell, Anju Sharma y Robert Bailey. Oxfam reconoce la ayuda de Kevin Watkins, Antonio Hill, Steve Jennings, Edgardo Santoalla y Max Lawson en su producción. Forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre política humanitaria y desarrollo. El documento completo está disponible para la descarga en [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y las campañas, así como en el ámbito de la educación y la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)

Para más información sobre los temas tratados en este documento escriba a [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

La información contenida en este documento es correcta en el momento de ingresar a la imprenta.



**Oxfam Internacional**    [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

Oxfam Internacional es una confederación de trece organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)), Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au)), Oxfam en Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)), Oxfam Canada ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)), Oxfam Francia - Agir ici ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org)), Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)), Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)), Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)), Intermón Oxfam ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)), Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)), Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)), Oxfam Novib ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)), Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Las siguientes organizaciones son actualmente miembros observadores de Oxfam Internacional, con vistas a una integración:

Fundación Rostros y Voces (México) ([www.rostrosyvoces.org](http://www.rostrosyvoces.org))  
Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))  
Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))

La siguiente organización está vinculada a Oxfam Internacional:

Oxfam Internacional y la Oficina de Campaña Ucodep (Italia)  
Correo electrónico: [ucodep-oi@oxfaminternational.org](mailto:ucodep-oi@oxfaminternational.org)

Si desea más información, llame o escriba a cualquiera de las agencias, o visite: [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org). Correo electrónico: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)