

Los efectos del cambio climático sobre la pobreza pueden reducirse con políticas agrícolas, de gestión de riesgos de desastres y de salud

El cambio climático y la pobreza están estrechamente relacionados. El cambio climático amenaza los esfuerzos por erradicar la pobreza, pero sus impactos futuros en ella dependen de las políticas que se adopten ahora: un desarrollo rápido, inclusivo y compatible con el clima puede prevenir la mayoría de los impactos, mientras que la falta de políticas de desarrollo adecuadas podría empujar a la pobreza a más de otros 100 millones de personas para 2030. Solo la adopción inmediata de políticas destinadas a reducir las emisiones puede impedir que el cambio climático amenace los esfuerzos por erradicar la pobreza a largo plazo. Mediante políticas adecuadamente diseñadas y respaldo internacional se puede garantizar una mitigación del cambio climático que no impida avanzar, en el corto plazo, hacia la reducción de la pobreza.

La presente es la segunda de tres notas de políticas extraídas de *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (2015) (Ondas de choque: Contener los impactos del cambio climático en la pobreza), por Stéphane Hallegatte, Mook Bangalore, Laura Bonzanigo, Marianne Fay, Tamaro Kane, Ulf Narloch, Julie Rozenberg, David Treguer y Adrien Vogt-Schilb (serie Cambio climático y desarrollo, ciudad de Washington, Banco Mundial). En ella se formulan recomendaciones sobre políticas sectoriales. En la primera nota de políticas se ofrece una visión de conjunto del informe, y en la tercera se analiza el tema transversal de la protección social.

Un desarrollo rápido e inclusivo puede prevenir buena parte de los efectos del cambio climático sobre la gente pobre si esta concebido para que tenga un correcto desempeño en condiciones climáticas cambiantes, de tal forma que el propio desarrollo no genere nuevos factores de vulnerabilidad.

Pero también son necesarias acciones puntuales orientadas a reducir la vulnerabilidad socioeconómica frente a los efectos del cambio climático. Algunas de estas acciones políticas son meras medidas de adaptación al cambio climático, como por ejemplo, cambiar las normas de uso del suelo para tomar en cuenta la subida del nivel del mar. Otras pueden considerarse, en general, como medidas de “desarrollo adecuado”, que tendrían sentido incluso si no existiera el cambio climático, como mejorar acceso a los servicios financieros.

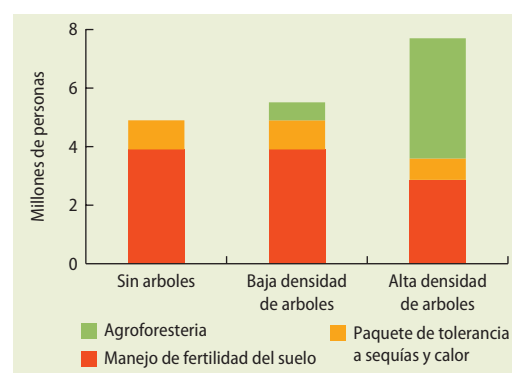
Esta nota de políticas se centra en acciones que pueden emprenderse en tres sectores en los que los efectos del cambio climático sobre la pobreza tienen especial importancia: la agricultura y los ecosistemas, la gestión de riesgos de desastres, y la salud. Cada país puede determinar su propio paquete de medidas en función de sus prioridades políticas y de cómo espera que le afecte el cambio climático. Por ejemplo, en los casos en que una prioridad política sea la planificación urbana, una opción obvia es que en su diseño se tuvieran en cuenta los riesgos naturales y del cambio climático.

Agricultura climáticamente inteligente y ecosistemas protegidos

El cambio climático es una amenaza para los ecosistemas y los servicios que proporcionan, así como para el volumen y la estabilidad

GRÁFICO 1 La vulnerabilidad de los hogares frente a las sequías se reduce mediante técnicas agrícolas de integración de árboles

(Reducción promedia del número de personas afectadas por sequías cada año)



Fuente: Véase capítulo 2.

de la producción alimentaria proveniente de la agricultura. La dependencia de las personas pobres de los ecosistemas y de la agricultura es muy elevada, como lo son sus posibilidades de verse muy afectadas. No obstante, son muchas las opciones políticas disponibles para promover una agricultura climáticamente inteligente y proteger los ecosistemas frente al cambio climático. Entre ellas figuran:

- **Desarrollar prácticas y variedades de cultivo y de ganado con mayor resistencia al clima adaptadas al contexto y clima de cada país.** Las prácticas más productivas y resistentes precisarán de un cambio radical en la forma en que se gestionan la tierra, el agua y los nutrientes del suelo. La mejora de los cultivos, un uso más inteligente de los insumos, prácticas como la del policultivo para fortalecer la resistencia de las cosechas frente a plagas y enfermedades, así como una reducción de pérdidas posteriores a la cosecha, pueden contribuir a una intensificación sostenible de la agricultura y a un incremento de la producción de alimentos. Esas nuevas técnicas derivadas de la innovación deben adoptarse de forma generalizada, y en particular entre los agricultores pobres. Una forma de mejorar la difusión y adopción de estas prácticas es mediante servicios de extensión agrícola, es decir, la divulgación de buenas prácticas agrícolas a través de la formación de los agricultores. En Uganda, la combinación de nuevas variedades de cultivo y de visitas de extensión agrícola más frecuentes incrementó los ingresos agrícolas de los hogares en aproximadamente un 16 %.
- **Desarrollar infraestructuras y protección social para hacer frente a las subidas de precio de los alimentos.** Los pobres son especialmente vulnerables a las subidas en los precios agrícolas porque gastan en alimentos una parte mayor de sus ingresos: en los hogares pobres, más de la mitad de los gastos se suele destinar a la alimentación. Para reducir la frecuencia y magnitud de las subidas en el precio de los alimentos, los Gobiernos pueden desarrollar infraestructuras de transporte que faciliten el acceso a los mercados nacionales e internacionales. Pero las medidas preventivas por sí solas no pueden anular el riesgo de que se produzcan crisis alimentarias. Los Gobiernos también pueden aportar protección a los hogares pobres ofreciéndoles cobertura social, por ejemplo usando transferencias monetarias indexadas por el precio de los alimentos.
- **Diseñar políticas climáticas relacionadas al uso de suelos que beneficien a las personas pobres y protejan la seguridad alimentaria.** Los países tendrán que considerar políticas de reducciones de emisiones relacionadas con el uso de suelos para estabilizar el cambio climático. Esas políticas deben diseñarse con cuidado, prestando atención a sus efectos sobre los precios de los alimentos. De hecho,

políticas de mitigación incorrectamente concebidas pueden tener consecuencias sobre el precio de los alimentos peores que las del cambio climático. Por otra parte, ciertas opciones de reducción de emisiones bien diseñadas pueden fortalecer la productividad de la agricultura y los ecosistemas, incrementar los ingresos locales y reducir la pobreza. Por ejemplo, si se les da una orientación específica hacia los pobres, se calcula que para 2030 entre 25 y 50 millones de hogares de ingreso bajo podrían beneficiar de pagos por servicios ambientales.

- **Reducir las tensiones ajenas al cambio climático sobre los ecosistemas.** Los ecosistemas sanos son más resistentes, por lo que su protección y la restauración de las tierras degradadas pueden incrementar su capacidad para soportar choques climáticos. Por ejemplo, la incorporación de árboles a las tierras de cultivo puede reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a las sequías, y aumentar el almacenamiento de carbono (gráfico 1).

Regulaciones sobre el uso de la tierra, mejores infraestructuras y preparación frente a los riesgos naturales

En muchas regiones, los riesgos naturales como tormentas, inundaciones y sequías se intensificarán y serán más frecuentes a causa del cambio climático. Varias políticas pueden reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos naturales:

- **Financiar infraestructura más robusta y que beneficie más a personas pobres.** Muchos países pobres carecen del tipo de infraestructuras de protección habituales en los países más ricos. Los hogares pobres, por ejemplo, suelen estar expuestos a inundaciones periódicas porque no disponen de infraestructuras de protección, como diques y sistemas de alcantarillado, o si las tienen, su mantenimiento es deficiente. Aunque estos eventos recurrentes no beneficien de cobertura mediática ni de la atención de los responsables políticos, pueden imponer una carga considerable sobre los pobres. Para acabar con la falta de infraestructura en los países en desarrollo haría falta alrededor de US\$1 billón por año. Eliminar esta carencia contribuiría enormemente a la reducción de la vulnerabilidad de los hogares pobres, pero solo si esas nuevas infraestructuras se pusieran a su servicio. Si la inversión se concibe solo para maximizar el beneficio financiero, el riesgo es que se concentre en áreas con los valores patrimoniales más elevados, y beneficie finalmente a los grupos más ricos. Es necesario un esfuerzo explícito que garantice que no se excluya a los pobres, por ejemplo, mediante procesos de selección de proyectos que tomen en cuenta efectos en materia distributiva y sobre la pobreza.

Y hace falta diseñar nuevas infraestructuras que no pierdan su eficiencia a causa de los cambios en el clima y otras variables medioambientales. Métodos innovadores, conocidos en conjunto como *toma de decisiones bajo incertidumbre*, pueden servir para gestionar la incertidumbre sobre el momento y el modo en que cambiará el clima localmente, así como objetivos de políticas múltiples y a veces contradictorios, que los responsables políticos enfrentan. Estos métodos se han utilizado en diversos proyectos piloto del Banco Mundial para ayudar a esos responsables a diseñar inversiones teniendo presente el cambio climático, como por ejemplo, para el suministro de agua en Lima, la gestión de riesgos de inundación en Ho Chi Minh y Colombo, la energía hidroeléctrica en Nepal, y la adaptación de redes viales en Perú y en África.

- **Complementar reglas de zonificación con servicios e infraestructuras adecuados.** Actualmente, muchas personas pobres se establecen en lugares expuestos a inundaciones y corrimientos de tierras. Optan por estos lugares porque les ofrecen oportunidades como acceso al empleo, escuelas y atención médica. El 44 % de los hogares de Mumbai situados en áreas propensas a las inundaciones contestaron en una encuesta que, entre los factores que les harían considerar trasladarse a una zona más segura, la infraestructura de transporte, la disponibilidad de servicios de salud, escuelas y redes sociales, son lo más influyentes. Los Gobiernos tienen que investigar y tomar en cuenta los motivos por los que los pobres deciden asentarse en zonas de riesgo, y complementar las regulaciones de zonificación con las inversiones necesarias en transporte, educación y salud en lugares seguros para permitir que la población se establezca en otros lugares manteniendo el acceso a iguales o similares empleos y servicios.
- **Facilitar el acceso a la información sobre riesgos y a sistemas de alerta temprana.** La implementación efectiva de políticas de gestión del riesgo de desastres exige disponer de datos adecuados sobre riesgos y amenazas, cuyo acceso es limitado en zonas de ingreso bajo. Para solucionar esta carencia, el Banco Mundial y el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR) están realizando inversiones en información sobre riesgos. La iniciativa del GFDRR *Open Data for Resilience* (Datos abiertos para la resiliencia) respalda la creación de la plataforma en línea GeoNode, para el desarrollo, intercambio, gestión y divulgación de datos geoespaciales abiertos. Iniciativas como esta pueden ayudar la gestión del riesgo a nivel local, través la facilitación al acceso a la información sobre riesgos no solo a los profesionales sino al público en general.

La información sobre los riesgos incluye también sistemas de alerta temprana mediante los que se pueda

avisar a la población ante amenazas naturales inminentes. La combinación de sistemas de observación, de sistemas de alerta temprana y de preparación—por ejemplo, mediante planes de contingencia o simulaciones periódicas que mejoren la capacidad de hogares y empresas para actuar en caso de alerta—puede salvar muchas vidas a un costo bajo. Cuando en 2013 el ciclón Phailin entró en tierra cerca de Gopalpur, en India, causó la muerte de menos de un centenar de personas. Esto es mucho menos que las 10 000 muertes que ocasionó una tormenta similar en 1999, antes de la creación de sistemas de alerta temprana y planes de evacuación. En general, la inversión en sistemas de alerta temprana es muy rentable, pues por cada dólar invertido se genera un beneficio de más de cuatro dólares en pérdidas evitadas. No obstante, a lo largo de los últimos 15 o 20 años, la situación de muchos servicios hidrometeorológicos en los países en desarrollo ha empeorado, reduciendo su capacidad para detectar, anticipar y adaptarse al cambio climático.

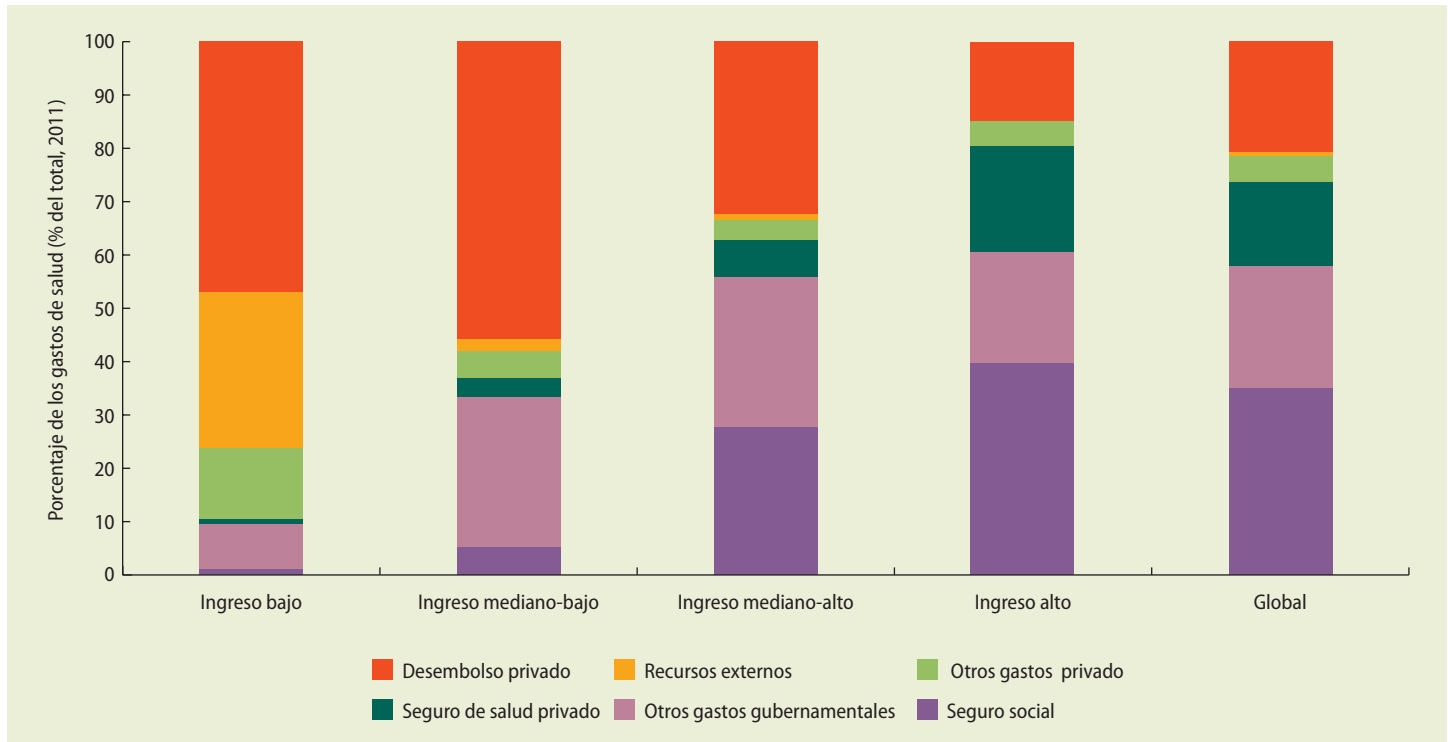
Además de las políticas enunciadas anteriormente, los Gobiernos pueden incrementar la inclusión financiera para reducir la vulnerabilidad del patrimonio de los hogares pobres, mejorar su capacidad de invertir en gestión de riesgos y mejorar su capacidad de amortiguar el efecto de los choques sobre el consumo. También pueden promulgar normas de edificación que tengan en cuenta los riesgos climáticos, y pueden conceder derechos de propiedad a los pobres para incentivar las inversiones en la calidad y la resiliencia de las viviendas.

Mejor infraestructura de salud y cobertura sanitaria universal

El cambio climático puede revertir los progresos realizados en la contención de enfermedades transmitidas por vectores y por el agua, como la malaria y la diarrea. Varias opciones pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad de las personas pobres frente a los efectos del cambio climático. Entre ellas figuran:

- **Avanzar hacia una cobertura sanitaria universal.** El acceso a seguros de salud en los países de ingreso bajo y mediano-bajo es limitado, y una persona puede acabar pagando de su bolsillo más del 50 % de los costos de salud, una cifra muy superior al aproximadamente 15 % que gastan los que viven en países ricos (gráfico 2). Sin embargo, en economías emergentes y de ingreso bajo es posible una cobertura sanitaria más amplia. En Rwanda, el Gobierno invierte en cobertura sanitaria universal en 1994, y en la actualidad casi el 80 % de su población está cubierta, lo que ha contribuido a que la esperanza de vida se haya más que duplicado. En cuanto a oferta, los Gobiernos pueden

GRÁFICO 2 La población de los países más pobres pagan un porcentaje alto de sus gastos de salud, a diferencia de lo que ocurre en los países ricos



Fuente: Watts et al. 2015. "Health and Climate Change: Policy Responses to Protect Public Health." The Lancet.

invertir en infraestructuras sanitarias, en formación de trabajadores de salud y en el incremento de la calidad asistencial.

- **Invertir en más investigación y desarrollo para el control y la erradicación de enfermedades que afectan a los pobres, que empeorarán por el cambio climático.** Son varias las enfermedades tropicales desatendidas — como el dengue, la leishmaniosis y la chikunguña— que prosperan, en especial, entre las poblaciones más pobres del mundo y que son particularmente sensibles a las condiciones climáticas. Hace falta investigación pública y

privada para encontrar las soluciones adecuadas a estos problemas. En la actualidad, el gasto anual en investigación y desarrollo en el campo de las enfermedades infecciosas de especial interés para los países de ingreso bajo y de ingreso mediano asciende solo a US\$3 mil millones, una pequeña porción de los casi US\$250 mil millones gastados anualmente en investigación y desarrollo sobre la salud. Además, los países necesitan sistemas sólidos de monitoreo y vigilancia para detectar problemas sanitarios que podrían emerger en consecuencia al cambio climático.