

**ACTORES DE LA AGENDA
CLIMÁTICA EN EL
TRIÁNGULO NORTE DE
CENTROAMÉRICA:
HACIA UN
FORTALECIMIENTO DEL ROL
DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Coordinación: Nelson Cuéllar y Susan Kandel

Edición (en orden alfabético): Rafael Cartagena, Nelson Cuéllar y Susan Kandel

Equipo de investigación (en orden alfabético): Rafael E. Cartagena, Nelson Cuéllar, Andrew Davis, Oscar Díaz, María V. García Vettorazzi, Ileana Gómez, Benjamin Hodgdon, Susan Kandel, Manuel Martí, Manuel Martínez, Iliana Monterroso, Wilfredo Morán, Wilfredo Morán-Ramírez, Valeria Ramón y Mabelyn Rivera

Diagramación: Leonor González

Este documento sintetiza los resultados de varios informes sobre actores de cambio climático por cada país del Triángulo Norte, además de otros estudios temáticos y territoriales.

©Fundación PRISMA, octubre de 2021.



Esta publicación está liberada bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir Obras Derivadas Igual. Para mayor información:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CL

prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador
Tel.: (503) 2264 5042; Fax: (503) 2263 0671

Contenido

Introducción	5
Cambio climático y actores de la sociedad civil en el Triángulo Norte de Centroamérica: Marco conceptual y analítico	8
Vulnerabilidad, territorio y resiliencia	9
Diversidad de actores relevantes para la acción climática	10
Respuestas al cambio climático en el Triángulo Norte de Centroamérica	13
Instituciones financieras bilaterales y multilaterales	14
Grandes organizaciones internacionales no gubernamentales y fundaciones filantrópicas.....	16
Las entidades estatales y sus políticas sobre cambio climático.....	20
La cooperación internacional.....	21
Respuestas del sector privado.....	21
Respuestas desde la sociedad civil y los movimientos sociales	21
Las entidades estatales y sus políticas sobre cambio climático.....	25
La cooperación internacional.....	26
Respuestas del sector privado.....	27
Respuestas desde de la sociedad civil y los movimientos sociales	27
Las entidades estatales y sus políticas sobre cambio climático.....	30
La cooperación internacional.....	31
Respuestas del sector privado.....	32
Respuestas desde la sociedad civil y los movimientos sociales	32
Cambio climático en el Triángulo Norte de Centroamérica:	
Análisis de actores y tendencias	35
Actores del sector privado	35
Proyectos extractivistas	36
Interés por la innovación tecnológica y la producción limpia	36
La cooperación internacional y organismos multilaterales	37
Actores territoriales, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil.....	38
Actores territoriales en resistencia frente al extractivismo.....	39



Actores de la adaptación en territorios rurales	39
Actores territoriales de la mitigación en territorios rurales	40
Actores de la adaptación y la resistencia en zonas urbanas y peri urbanas	40
Otros actores de la sociedad civil	42
Estados Unidos y su estrategia para el Triángulo Norte: ¿Oportunidades para los actores territoriales y de sociedad civil en la acción climática?	43
Hacia el fortalecimiento de los actores territoriales para una agenda climática efectiva en el Triángulo Norte de Centroamérica	44
Recomendaciones	46
Referencias.....	49



Introducción

Este trabajo analiza el rol que diversos actores juegan en la agenda climática en los países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), incluyendo organizaciones de base comunitaria, movimientos socioambientales y ONG, gobiernos, cooperantes y sector privado. El trabajo identifica oportunidades para fortalecer la participación de la sociedad civil, en especial de los actores territoriales, en la agenda climática.

El punto de partida es el reconocimiento del Triángulo Norte de Centroamérica como una de las regiones de mayor riesgo climático en el mundo. Esto se debe a una combinación de factores geográficos y sociales: su ubicación entre dos océanos, en la zona de convergencia intertropical, la expone a crecientes amenazas climáticas como el exceso de precipitaciones y sequías; su topografía accidentada magnifica algunas de estas amenazas, mientras que la severa degradación ambiental y los patrones de exclusión social y económica completan un cuadro de vulnerabilidad extrema. No obstante, históricamente, las acciones climáticas implementadas en la región han privilegiado objetivos de mitigación del cambio climático, en detrimento de las acciones de adaptación y construcción de resiliencia, a pesar de la bajísima contribución de la región a las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

La vulnerabilidad climática –predisposición a ser adversamente afectado por la exposición a las diversas amenazas climáticas– está fuertemente determinada por el limitado acceso de parte de grandes sectores de la población a activos claves como la tierra, el agua y los bosques, y por los procesos de degradación de esos recursos. La expansión de actividades económicas de corte extractivo – caña de azúcar, palma africana, hidroelectricidad, etc. – han restringido todavía más el acceso a los recursos naturales e impulsado su degradación adicional, propiciando la agudización de conflictos por el control de recursos como la tierra, el agua y los bosques. Este contexto de disputas está mediado por una institucionalidad política en crisis en los países del Triángulo Norte. La debilidad del Estado de derecho, el autoritarismo y la militarización favorece el ejercicio de la violencia en contra de muchos sectores de la población y sus organizaciones. En años recientes, actores diversos –desde organizaciones criminales hasta empresas privadas– han tomado cada vez más agresivas estrategias de control territorial, impulsando la expansión acelerada de la deforestación para facilitar ya sea actividades legales como otras orientadas a lavado de dinero.

Estas tendencias agravan las condiciones de vulnerabilidad que se viven en los territorios y tienen impactos importantes en la agenda oficial de cambio climático, marcada por las agencias de gobierno y las políticas públicas enfocadas en el tema, todo ello bajo influencia de los compromisos vinculantes adoptados en las negociaciones bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), acuerdos que movilizan un creciente flujo de recursos financieros puestos a disposición para elaborar planes y estrategias de cambio climático y para implementar algunas de las acciones propuestas.

Sin embargo, el creciente apoyo para la acción climática no necesariamente conduce a esfuerzos coherentes de respuesta a la crisis climática que enfrenta la región. Entre los gobiernos prima la actitud de que la acción climática es un tema que interesa principalmente a la cooperación y no se aprecian cambios fundamentales en las políticas ni en los presupuestos públicos a pesar

de la oficialización de estrategias de cambio climático y la multiplicidad de proyectos apoyados por los cooperantes. Por otra parte, entre los intermediarios de esta ayuda prima el interés por captar recursos más que avanzar cambios reales que puedan sostenerse en el tiempo. Mientras tanto, los actores privados encuentran en la acción climática asociada a la mitigación nuevas oportunidades de inversión, así como la posibilidad de mantener su influencia mediante la legitimación de sus actividades económicas de corte extractivista, adoptando discursos que incorporan la preocupación por el cambio climático, y fortaleciendo su presencia en los espacios en los que se discuten las respuestas frente al cambio climático.

Esa constelación de actores no favorece la puesta en marcha de una acción climática urgente, energética y ambiciosa orientada hacia la reducción de la vulnerabilidad y la construcción de resiliencia, condición imprescindible para enrumbar el Triángulo Norte por una senda de desarrollo más inclusiva y resiliente. En la agenda climática de los gobiernos existen propuestas y estrategias sustantivas que incluso han sido oficializadas, pero las brechas de implementación son enormes debido a la falta de voluntad política para transformar las políticas públicas y a una visión predominante de que las principales acciones deben ser financiadas por la cooperación internacional. De hecho, la mayoría de las iniciativas climáticas en el Triángulo Norte son financiadas por donantes internacionales, pero no logran transformar el marco de políticas dominantes. Además, su pequeña escala hace poco para modificar las tendencias predominantes hacia una mayor vulnerabilidad e impactos. Por lo demás, existe una tendencia a privilegiar el apoyo a las acciones de mitigación del cambio climático y en algunos casos dichas acciones se han convertido en fuente de conflictividad y de una mayor vulnerabilidad, como en el caso de iniciativas de apoyo al desarrollo de las energías “limpias”. Dados los enormes déficits de gobernabilidad democrática y capacidades de los Estados del Triángulo Norte, en el corto plazo no es viable pensar que una acción climática energética y urgente pueda ser liderada e intermediada por entidades públicas. Tampoco puede la cooperación internacional implementar esas acciones directamente o a través de grandes intermediarios internacionales sin comprometer la eficacia y la sostenibilidad de dichas acciones.

Por lo tanto, es fundamental apoyar a la sociedad civil del Triángulo Norte en la construcción de un andamiaje institucional propio, robusto, capaz y articulado, para diseñar e implementar las acciones climáticas diferenciadas que se requieren para construir resiliencia en los distintos territorios de la región. La base para construir ese andamiaje se encuentra en los actores existentes de la sociedad civil de la región que actúan de manera muy diversa, incluyendo: i) organizaciones volcadas a resistir desde sus territorios la expansión de la economía extractivista, de los monocultivos, y la amenaza permanente de la violencia defendiendo sus instituciones de acción colectiva; ii) las que desarrollan esfuerzos de adaptación a pequeña escala, sobre todo en territorios ambientalmente degradados dando paso a innovaciones productivas, al manejo de recursos naturales y a nuevas formas organizativas; iii) organizaciones con iniciativas más ambiciosas y de mayor escala que se vinculan más con la agenda de mitigación, lo que les ha permitido movilizar un importante apoyo externo, como en el caso del manejo de bosques; y iv) acciones de organizaciones más consolidadas, muchas de ellas de origen urbano, con agendas que, cada vez más, vinculan justicia social, justicia climática, derechos humanos, seguridad y soberanía alimentaria, acceso al agua, o derechos territoriales, y que, de manera creciente, también promueven estrategias de construcción de resiliencia.

La investigación que sustenta este informe desarrolló un estudio por cada país del Triángulo Norte, además de otros estudios temáticos o territoriales. Estos estudios brindan elementos para comprender las dinámicas subyacentes y relaciones de poder que han llevado a la altísima vulnerabilidad experimentada en el Triángulo Norte. Estos elementos de diagnóstico permiten una visualización de cómo diversos actores podrían trabajar de manera sinérgica y estratégica para una mayor resiliencia climática.

Este informe está organizado en cuatro secciones. La primera contiene un marco conceptual y analítico que vincula el cambio climático, la gobernanza territorial y el rol de los actores, enfatizando la sociedad civil y los actores territoriales. La segunda sección contiene una síntesis de once informes de mapeo de actores sobre cambio climático en los países del Triángulo Norte de Centroamérica. La tercera sección analiza las tendencias de las respuestas de los actores, enfatizando el rol de la sociedad civil. Finalmente, la cuarta sección contiene una serie de recomendaciones enfocadas en fortalecer actores territoriales y a la sociedad civil por su rol crítico en la construcción de resiliencia climática, y sugiere algunas formas en que los gobiernos y entidades de cooperación pueden contribuir a dicho fortalecimiento relanzando la agenda climática que simultáneamente vincule objetivos más amplios de democracia, inclusión y sustentabilidad.

Cambio climático y actores de la sociedad civil en el Triángulo Norte de Centroamérica: Marco conceptual y analítico

Centroamérica es una de las regiones de mayor riesgo climático en el mundo. Esto se debe a su ubicación entre dos océanos, en la zona de convergencia intertropical, que la expone a mayores amenazas climáticas como exceso de precipitaciones y sequías; también a su topografía accidentada, y una extrema vulnerabilidad relacionada con la severa degradación ambiental y los patrones de exclusión social y económica.

Desde la entrada en vigor de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en 1994, la agenda climática global se estructuró alrededor de dos temas principales. Por un lado, las acciones de mitigación del cambio climático; es decir intervenciones encaminadas a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero. Por otro lado, acciones de adaptación que implica reorganizar las sociedades para reducir los efectos adversos del cambio climático, o aprovechar oportunidades beneficiosas facilitando el ajuste al clima proyectado y a sus efectos.

Históricamente, ante el imperativo de detener el calentamiento global, se ha priorizado la mitigación sobre la adaptación tanto en términos de voluntad política como de financiamiento. El Acuerdo de París (2015) deja claro un objetivo de mitigación que pretende mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales. Aunque el Acuerdo también plantea aumentar la capacidad de adaptación y promover la resiliencia al clima, así como situar el financiamiento climático en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones, en la práctica, los apoyos incluso a los países con mayor riesgo climático privilegian la mitigación en detrimento de la adaptación.

Además de ese desbalance, el aterrizaje local del financiamiento climático tanto para la mitigación como la adaptación sigue siendo un gran desafío, pues está llegando de manera muy limitada al terreno, a las comunidades y países que más lo necesitan. Por ejemplo, el financiamiento de REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques) ha estado dirigido a ONG y gobiernos para preparar capacidades, pero los fondos de pago por desempeño en el territorio, con algunas excepciones, no se ha materializado aún.

Además, la división entre mitigación y adaptación oculta las sinergias, pero también las contradicciones, entre estos dos conceptos. Por un lado, una acción de mitigación en paisajes forestales, si se ejecuta de la mano con las comunidades forestales, tiene muchos beneficios en términos de adaptación. Por otro lado, ciertas inversiones en energía renovable, como la hidroelectricidad, puede conducir a una conflictividad social que termina socavando las posibilidades de adaptación. Si la mitigación y la adaptación no son tratadas de manera conjunta el financiamiento climático puede ser contraproducente.

Vulnerabilidad, territorio y resiliencia

La vulnerabilidad climática –predisposición a ser adversamente afectado por la exposición a las diversas amenazas climáticas– está fuertemente determinada por las condiciones socioeconómicas, las cuales a su vez están determinadas en gran medida por el grado de acceso a activos claves como la tierra, el agua y los bosques, y por los procesos de degradación de esos recursos. En el Triángulo Norte hay fuertes asimetrías en el acceso a la tierra y los recursos naturales. Estas se pueden relacionar con patrones de exclusión de larga data que favorecen la expansión de los monocultivos y otras prácticas de producción agropecuaria y forestal que agudizan la degradación de suelos. Adicionalmente se observan nuevas dinámicas impulsadas por proyectos de infraestructura, turismo y minería. Todas estas tendencias estrechamente vinculadas a las economías extractivas agudizan la deforestación, la erosión, así como la sobreexplotación de aguas superficiales y subterráneas.

Esas dinámicas propician la agudización de conflictos ambientales y disputas por el control de recursos naturales como la tierra, el agua y los bosques; representan amenazas sistemáticas para las comunidades que dependen de dichos recursos, vulnerando sus formas de organización social. A menudo, estos conflictos derivan en despojos violentos, pues las comunidades suelen ser percibidas como obstáculos para las estrategias de acumulación mencionadas. Este contexto de disputas está mediado por una institucionalidad política en crisis, especialmente en los países del Triángulo Norte. La debilidad del Estado de derecho, el autoritarismo y la militarización favorece el ejercicio de la violencia en contra de muchos sectores de la población y sus organizaciones. Esta violencia es ejercida por diversos agentes estatales y no estatales (militares, policías, seguridad privada, narcotraficantes). Muchas comunidades rurales y grupos étnicos completos se han visto blancos de campañas de desprestigio, criminalización y asesinatos por sus intentos de defender sus tierras, sus territorios y sus vidas.

En síntesis, la exclusión, la pobreza, la violencia, la degradación de los recursos naturales son factores determinantes de la vulnerabilidad en el Triángulo Norte, pero esos factores de vulnerabilidad varían de un lugar a otro, y por eso es importante el concepto de territorio. Esto no se refiere sencillamente a un nivel local, ni necesariamente a un espacio físico delimitado previamente por su importancia para el cambio climático (una cuenca o un área forestal, por ejemplo). Se trata de un espacio donde las relaciones de la sociedad con la tierra y los recursos naturales adquieren rasgos distintivos que los diferencian de otros espacios físicos frente al cambio climático. Estos diferentes escenarios territoriales estructuran los posibles senderos hacia una mejor resiliencia de las sociedades, entendiendo por resiliencia la capacidad de un sistema socio ecológico para afrontar un suceso o perturbación, respondiendo u organizándose de modo que mantenga su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación.

Por estas razones, este trabajo adopta el enfoque de gobernanza territorial, centrado en entender los actores y dinámicas socioambientales que moldean las condiciones de vulnerabilidad y riesgo climático, para poder identificar rutas hacia la resiliencia, sustentabilidad y equidad en la región.

Estos elementos de diagnóstico se alimentan de enfoques de economía y ecología políticas, que privilegian el entendimiento de las relaciones de poder en el análisis de los procesos socioambientales, para lograr una lectura informada de los actores y dinámicas que han impulsado la vulnerabilidad, y de la misma forma, visualizar cómo los actores identificados podrían trabajar de manera sinérgica y estratégica para una mayor resiliencia colectiva en Centroamérica.

Diversidad de actores relevantes para la acción climática

Un mapeo de actores relevantes para la acción climática debe tomar en cuenta la complejidad del contexto descrito, pues el universo de actores con influencia en los esfuerzos de mitigación y adaptación no se limita a los que de manera explícita se vinculan con dichas agendas, ya sea de la agenda formal oficial, o la agenda de justicia climática desde la sociedad civil.

Centroamérica presenta un amplio abanico de iniciativas ciudadanas y movimientos sociales. Así, el reconocimiento de derechos sociales, políticos o culturales ha sido la demanda principal de muchas organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes y de mujeres. Simultáneamente, los movimientos sociales suelen vincular esa lucha por el reconocimiento con demandas orientadas al acceso o la defensa de sus medios de vida: la tierra, el agua u otros recursos naturales son prioridad para muchas organizaciones campesinas e indígenas. Estos actores de tipo rural a menudo también forman alianzas con movimientos urbanos; es el caso de las luchas por el acceso y la institucionalidad del agua. También destacan aquellos sectores con planteamientos críticos o alternativos con respecto a la degradación ambiental; en dichos planteamientos suelen coincidir actores de diverso origen: campesinos, indígenas, académicos, organizaciones ambientalistas. Todos estos actores tienen el potencial de vincularse a la acción climática en la medida que sus agendas se orientan a enfrentar las causas subyacentes de la vulnerabilidad, como lo son la exclusión, la falta de reconocimiento de derechos y la pobreza.

Las demandas mencionadas no son ajenas al modelo de desarrollo y las políticas de inserción en la globalización, sobre todo las relacionadas con las economías extractivas y los actores privados, estatales y de la cooperación externa que las promueven. De hecho, esos actores de la acumulación son fundamentales y por eso se destacan en el mapeo. Actores privados ligados a la economía extractivista – caña de azúcar, palma africana, hidroelectricidad – están mostrando una gran capacidad para movilizar el Estado a su favor, desde la lógica de la mitigación del cambio climático, que es considerado clave por actores externos.

Las inversiones privadas en los territorios también tienen una relación con las capacidades de resiliencia de estos últimos. En efecto, las respuestas del sector privado para adaptarse al cambio climático pueden implicar una mayor competencia por algún recurso natural particular, como el agua, con otros actores del territorio, en particular los más vulnerables. Las apuestas privadas que se insertan en la agenda de mitigación también pueden tener importantes implicaciones para la resiliencia como las afectaciones que los proyectos de generación hidroeléctrica pueden tener en la disponibilidad de agua.

En años recientes, la organización criminal ha tomado cada vez más agresivas estrategias de control territorial, impulsando la expansión acelerada y la deforestación para facilitar sus acti-

vidades legales y para el lavado de dinero. Estas tendencias agravan las condiciones de vulnerabilidad que se viven en los territorios y tienen impactos importantes en la agenda de cambio climático.

En este contexto, la pauta de cómo la región enfrenta los desafíos del cambio climático está marcada por las agencias de gobierno y las políticas públicas enfocadas en el tema, muy fuertemente influenciadas por las agencias de cooperación y las instituciones multilaterales relacionadas con la agenda formal del cambio climático. Los actores gubernamentales también influyen en el nivel de integración de los retos climáticos en las agendas de desarrollo más generales. Estos actores definen en gran medida hacia qué tipo de acciones se canalizan los fondos climáticos y en qué medida las acciones de mitigación apoyan a la adaptación o la socavan. Como se mencionó anteriormente, algunas iniciativas de mitigación, como propuestas de derechos territoriales en áreas forestales, o propuestas de restauración son planteamientos relacionados con la agenda de mitigación que también cumplen metas importantes en función de la adaptación al cambio climático. Otras iniciativas de mitigación más bien agudizan la vulnerabilidad (como muchas plantaciones de monocultivos e inversiones en hidroelectricidad).

El accionar de las organizaciones y movimientos sociales ante la vulnerabilidad construida tiene un rol importante en cómo las sociedades y territorios se acomodan a las nuevas condiciones climáticas, ya sea que sus respuestas estén enmarcadas o no en la agenda formal del cambio climático. Las respuestas de las organizaciones y movimientos sociales pueden o no, ser territoriales.

Las respuestas territoriales se relacionan con las prácticas y decisiones sobre manejo, gestión y uso de los recursos naturales (agua, suelos y tierra, bosques), pero también con las luchas por la defensa de dichos recursos ante las diversas amenazas que enfrentan. Así, las respuestas territoriales pueden caracterizarse como de resistencia, de adaptación o de mitigación.

Las respuestas de resistencia van desde la denuncia de impactos socioambientales por la expansión de proyectos extractivistas, la defensa de derechos territoriales y sobre recursos naturales, hasta el enfrentamiento de la estigmatización, criminalización, violencia y el deterioro del Estado de derecho. De este modo, las reivindicaciones de justicia social y la defensa de derechos humanos, culturales y territoriales no son ajenas a la acción climática, pues abordan las vulnerabilidades determinadas política y socialmente.

Las organizaciones despliegan respuestas de adaptación, sobre todo en territorios rurales caracterizados por condiciones de vulnerabilidad, degradación y exclusión a través de diversas iniciativas, la mayoría a escalas limitadas, pero con importantes innovaciones productivas, organizativas e institucionales que intentan sobreponerse a los impactos del cambio climático. En territorios urbanos, respuestas emergentes de adaptación de parte de la sociedad civil suelen estar más vinculadas con la situación del riesgo y con problemas como el acceso al agua.

Las respuestas relativas a la mitigación suelen estar más presentes en territorios donde las organizaciones cuentan con derechos legalmente reconocidos sobre importantes zonas de bosque, desde donde los actores territoriales participan en iniciativas de reducción de emisiones, como

las estrategias de REDD+. Las respuestas de las organizaciones pueden incluir de manera simultánea acciones combinadas de resistencia, adaptación y mitigación.

Hay también un conjunto de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil con respuestas frente al cambio climático que no son territoriales, como las organizaciones que se especializan en temas específicos relevantes para la agenda de cambio climático, ya sea acompañando las respuestas de organizaciones en los territorios (resistencia, adaptación o mitigación), a través del apoyo técnico, legal o político, o desplegando campañas de comunicación o incidencia enfocadas en leyes y políticas públicas de los gobiernos. Aquí aparecen organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales) con una función de nodo o bisagra, por su acceso y posicionamiento privilegiado debido al dominio de los lenguajes y mecanismos de financiamiento asociados con la CMNUCC y de la cooperación internacional.

Respuestas al cambio climático en el Triángulo Norte de Centroamérica

Las respuestas formales al cambio climático de los actores en el Triángulo Norte están condicionadas o asociadas a los compromisos vinculantes adoptados en el marco de las negociaciones bajo la CMNUCC, a cambios en las estrategias de la cooperación, y a las nuevas oportunidades que la acción climática abre para captar recursos y para la inversión. Así, por ejemplo, la Secretaría de la CMNUCC y agencias de cooperación bilateral, financian la actualización de los inventarios de GEI, comunicaciones nacionales y la elaboración de estrategias nacionales de mitigación y adaptación de cambio climático. Para agencias del sistema de Naciones Unidas como el PNUD ello les permite captar recursos a partir de la oferta a los gobiernos de sus servicios para generar esos productos.

El establecimiento del Fondo Verde del Clima como principal instrumento financiero de la CMNUCC ha generado un fuerte interés en intermediar sus recursos por parte de más de una centena de entes acreditados como bancos multilaterales, agencias del sistema de naciones unidas, grandes ONG internacionales, entes regionales y nacionales. Paralelamente, entes financieros como el FMI y el Banco Mundial, que tienen una interlocución privilegiada con los gobiernos, cada vez más incorporan consideraciones de cambio climático en sus operaciones, mientras que las agencias bilaterales de cooperación cada vez más ofrecen apoyos en áreas vinculadas con la mitigación del cambio climático, tales como la ampliación de la infraestructura de energía renovable, los programas asociados al mantenimiento de las coberturas boscosas y, en menor grado, con las acciones de adaptación frente al cambio climático. Simultáneamente, las instituciones filantrópicas que apoyan organizaciones de la sociedad civil, de manera creciente están, también, incorporando el apoyo a la acción climática con distintos enfoques.

Este creciente apoyo para la acción climática no necesariamente conduce a esfuerzos coherentes de respuesta a la crisis climática que enfrenta la región. Entre los gobiernos prima la actitud de que la acción climática es “un tema de la cooperación” y no se aprecian cambios fundamentales en las políticas ni en los presupuestos públicos, a pesar de la oficialización de estrategias de cambio climático y la multiplicidad de proyectos apoyados por los cooperantes. Entre los intermediarios de esta ayuda prima el interés por captar recursos más que avanzar cambios reales que puedan sostenerse en el tiempo. Mientras tanto, los actores privados encuentran en la acción climática asociada a la mitigación, no solo nuevas oportunidades de inversión, sino también la posibilidad de mantener su influencia mediante la legitimación de sus actividades económicas de corte extractivista, para lo cual adoptan discursos que incorporan la preocupación por el cambio climático, y hacen presencia en los espacios en los que se discuten las respuestas frente al cambio climático.

Ante esas respuestas de los actores arriba mencionados, la sociedad civil actúa de manera muy diferenciada, según contextos y capacidades diversas: i) organizaciones volcadas a resistir desde sus territorios la expansión de la economía extractivista, de los monocultivos, y la amenaza permanente de la violencia defendiendo sus instituciones de acción colectiva; ii) las que desarrollan esfuerzos de adaptación a pequeña escala, sobre todo en territorios ambientalmente de-

gradados dando paso a innovaciones productivas, manejo de recursos naturales y nuevas formas organizativas; iii) organizaciones con iniciativas más ambiciosas y de mayor escala que se vinculan más con la agenda de mitigación, lo que les ha permitido movilizar un importante apoyo externo, como en el caso del manejo de bosques; y iv) acciones de organizaciones más consolidadas, muchas de ellas de origen urbano, con agendas que, cada vez más, vinculan justicia social, justicia climática, derechos humanos, seguridad y soberanía alimentaria, acceso al agua, o derechos territoriales, y que, de manera creciente, también promueven estrategias de construcción de resiliencia.

Instituciones financieras bilaterales y multilaterales

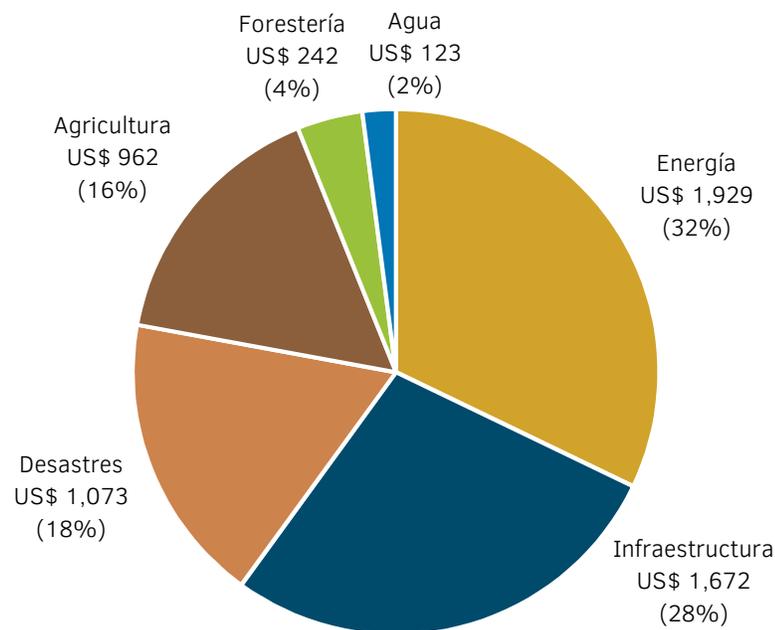
El papel de estos actores se puede apreciar en el tipo de proyectos a los cuales destinan su financiamiento. En el análisis a continuación se considera n diversos sectores por su relevancia para los objetivos de mitigación y adaptación, o por sus impactos en las condiciones de vulnerabilidad. Con respecto a la mitigación, resultan relevantes los sectores energía y forestería, tomando en cuenta que en ellos se concentran los compromisos asumidos a través de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) por parte de los gobiernos. Con relación a la adaptación, los sectores de relevancia para este análisis resultan ser los de agua, agricultura y los relativos a desastres. Además de ello es importante valorar proyectos del sector infraestructura de transporte por sus impactos en las condiciones de vulnerabilidad.

Con base a lo anterior, una revisión representativa de proyectos en el Triángulo Norte entre 2017 y 2021 financiados por diversas fuentes bilaterales y multilaterales,¹ resultó en un monto global de US\$ 6,000 millones (ver Figura 1).

Llama la atención el financiamiento al sector energía: de hecho, es el que mayor financiamiento concentra (32%) con un marcado peso de la International Development Finance Corporation (DFC) de los Estados Unidos, cuyas acciones priorizan proyectos orientados a la transición y diversificación energética. BCIE, KfW LAIF, la República Popular de China, y en menor medida el BID, siguen financiando proyectos hidroeléctricos que, si bien contribuyen a los compromisos de mitigación, se caracterizan por vulnerar medios de vida y derechos de poblaciones locales, además de los impactos ambientales negativos en la fauna y en caudales de los ríos en donde se construyen. Paradójicamente, las comunidades locales no se benefician o se benefician muy poco de los aumentos en la producción de energía.

¹ Entre las fuentes bilaterales de financiamiento están la cooperación alemana, estadounidense y china. Entre las fuentes multilaterales se incluyen el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Corporación Financiera para el Desarrollo de los Estados Unidos (Development Finance Corporation), KfW, agencias de Naciones Unidas como FAO y PNUD, el Fondo Verde del Clima, el Fondo para el Medio Ambiente Global y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques que administra el Banco Mundial.

Figura 1
Países del Triángulo Norte de Centroamérica:
Financiamiento bilateral y multilateral por sectores seleccionados, 2017-2021
(En millones de US\$ y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de entidades bilaterales y multilaterales

El financiamiento al sector de infraestructura y transporte no sólo es de los que muestran mayor magnitud (28% del total), sino que también es representativo de las apuestas y estrategias de desarrollo regionales y nacionales impulsadas por los gobiernos y el sector privado para convertir a Centroamérica en una plataforma logística para el comercio, los servicios y el turismo. El BCIE y el BID son los principales financiadores de este sector. Sobresalen financiamientos como el destinado al proyecto vial en la Franja Transversal del Norte en Guatemala, que ha transformado la estructura de tenencia de la tierra y forzado a que población rural y campesina tenga que migrar hacia zonas forestales en las tierras bajas del norte.

El financiamiento relacionado con situaciones de desastre tiene un peso importante (18%), pero con un enfoque basado en la atención contingente frente a emergencias climáticas y con pocas acciones orientadas a la transformación de condiciones para una mayor resiliencia, para la reducción del riesgo y para mejorar la capacidad de respuesta de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En el sector de agricultura (16% del financiamiento global), los proyectos con mayor financiamiento corresponden al BCIE, con una concentración en la renovación del parque cafetalero de los países. Si bien esos proyectos priorizan la mejora de la productividad en condiciones climáticas complejas, son relevantes porque las zonas cafetaleras juegan un rol en la generación de empleo y en la seguridad alimentaria. De manera emergente, comienzan a gestionarse proyectos con enfoques explícitos de restauración y construcción de resiliencia en paisajes y zonas rurales en los países: proyectos como RECLIMA en El Salvador y RELIVE en Guatemala, ambos

financiados por el Fondo Verde del Clima, incorporan enfoques combinados y sinérgicos de restauración y fortalecimiento de estrategias de medios de vida de comunidades agrícolas e indígenas como respuesta a la crítica situación climática. Proyectos como estos son ejecutados con la asistencia técnica de la FAO. Los niveles de financiamiento para este tipo de proyectos representan 7% del destinado a la agricultura.

En el sector forestal existe una evolución de donantes hacia un enfoque de manejo forestal que incluye a las comunidades como actor principal. Sin embargo, el peso del financiamiento es limitado (4%), sobre todo si se compara con el financiamiento en sectores como infraestructura, que refuerza dinámicas de deforestación. Similar situación ocurre con el financiamiento en agua, pues a pesar de que en torno a este recurso existen diversos conflictos y con las condiciones de acceso y disponibilidad agravadas por los impactos del cambio climático, apenas representa el 2% del financiamiento global analizado.

Esta situación podría verse reforzada si propuestas como el Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México promovido por la CEPAL, llegaran a concretarse. Este Plan, contiene 114 proyectos de distinto tipo con un monto global de US\$ 45,000 millones a ser implementados en 5 años; los proyectos de “desarrollo económico” concentran el 69% del financiamiento estimado, mientras que los proyectos de sostenibilidad ambiental representan 7% (CEPAL, 2021).

Grandes organizaciones internacionales no gubernamentales y fundaciones filantrópicas

En el Triángulo Norte diversas organizaciones internacionales no gubernamentales (INGOs, por sus siglas en inglés) y fundaciones filantrópicas trabajan implementando y financiando acciones que se vinculan cada vez más con la acción climática. Para efectos del presente mapeo, se identificó un conjunto de 43 INGOs y 15 fundaciones filantrópicas con trabajo relevante en asuntos relacionados con uso de la tierra y cambio climático, particularmente en los sectores forestal y agrícola.

De las organizaciones y fundaciones identificadas, más o menos la mitad resaltan el tema del cambio climático como un asunto crítico para su misión y estrategia. Si bien cuando se habla de cambio climático hay bastante énfasis en vincularlo explícitamente con los temas de deforestación, degradación, pobreza y derechos, muy pocas organizaciones hacen explícito el vínculo entre cambio climático, gobernanza, seguridad y migración. En términos de métodos de trabajo, estas organizaciones se enfocan cada vez menos en temas de políticas públicas, comunicaciones e incidencia y cada vez más en canalizar fondos directamente al campo, en temas de manejo y organización social a nivel local. Al parecer, esto refleja una creciente desconfianza en las agencias de gobierno y en las políticas públicas como estrategia para lograr impactos significativos.

Una tendencia interesante de las INGOs trabajando en los países del Triángulo Norte es que cada vez más buscan la formación de alianzas con organizaciones locales y a veces con otras organizaciones internacionales, así como con actores del sector privado. En principio, estas alianzas deberían resultar en mayor participación, reflejar mejor las prioridades en el territorio

y hacer llegar más recursos y capacidades a la sociedad civil local. Sin embargo, en la práctica, no queda claro qué tanto están cambiando las prácticas. La conformación de consorcios bajo la figura de alianzas, tiene sus antecedentes en la práctica de las INGOs y sus contratistas ejecutando grandes proyectos e incluyendo “socios” locales que a menudo no han tenido voz ni voto en las decisiones. Cuando ciertas alianzas han logrado poner a los actores locales en el centro de la planificación y el poder de decisión, a menudo ha sido gracias al compromiso de largo plazo de parte de cooperantes filantrópicos.

Todas las organizaciones filantrópicas entrevistadas para el presente estudio destacan la importancia de trabajar con la sociedad civil local, sin embargo, en la práctica, el nivel de compromiso varía bastante. Algunas organizaciones actúan cada vez más como donantes, con sus socios locales tomando el liderazgo, mientras la organización va reduciendo el personal en sus oficinas en la región; pero también hay organizaciones que buscan mantener o aumentar su presencia y visibilidad en la región.

Si bien todas las organizaciones reconocen que la sociedad civil local debe de tener la capacidad instalada para liderar los grandes proyectos, es un discurso difícil de concretar de parte de organizaciones que están diseñadas para preservar su propio funcionamiento. La participación de la sociedad civil se ve mejor reforzada por algunos donantes que se proponen explícitamente fortalecer directamente organizaciones de sociedad civil y por filantrópicas que han asumido el compromiso de financiar organizaciones locales de sociedad civil por largos períodos, incluso más de 10 años.

La tendencia de fundaciones filantrópicas por apoyar directamente a organizaciones locales se está consolidando. Sin embargo, el hecho de que los proyectos de organismos bilaterales y multilaterales tienden a ser cada vez más grandes, indica que el modelo de INGOs con subcontratistas locales no va a desaparecer pronto, pues en el pasado ese ha sido el modelo favorecido por dichos organismos.

Por otra parte, hay cambios de enfoque importantes. La mayoría de las INGOs han adoptado enfoques de paisaje o similares, bajo los cuales pretenden trabajar en múltiples sectores, en un mismo territorio. En el caso de las INGOs de conservación, esto representa un cambio notable con una mayoría de proyectos que ya no solo se enfocan en zonas de bosque, sino también en zonas agroforestales, agrícolas y ganaderas. Esto es parte de un cambio interno, pero también una respuesta a las tendencias de los donantes; por ejemplo, USAID canaliza cada vez más su financiamiento en el sector ambiental a través de “paisajes sustentables”. Las organizaciones de desarrollo rural por su lado, han transitado de un enfoque de atención de la emergencia por desastres hacia la reducción de riesgos de desastres con enfoque de paisaje.

La mayoría de las INGOs, incluso las de conservación, se enfocan en la resiliencia y seguridad alimentaria. Asimismo, se puede notar una disminución del enfoque en temas de desarrollo de cadenas de valor vinculadas a mercados internacionales, o de la menor atención a mecanismos de conservación basados en el mercado, como por ejemplo REDD+ y otros mecanismos de pagos por servicios ambientales. Como respuesta obvia a la crisis por la pandemia del Covid 19, es entendible abandonar estrategias enfocadas en incrementar vínculos con mercados internacionales, las cuales muchas veces resultan en mayor vulnerabilidad y menor diversificación. Sin

embargo, todavía no hay certeza si este enfoque prevalecerá en la “nueva normalidad” post-Covid 19.

El enfoque de restauración es cada vez más adoptado en el Triángulo Norte, tanto por los gobiernos, pero también por empresas e INGOs. Sin embargo, si este enfoque se limita a una visión biofísica o productiva sobre cómo “mejorar” un paisaje y no toma en cuenta la situación de derechos, la tenencia de la tierra y la equidad, hay un riesgo de que las inversiones en restauración terminen causando más daño que beneficio a nivel local. La historia de iniciativas similares –dentro y fuera de la región– habla claramente de este riesgo.

Guatemala: Contexto de vulnerabilidad climática y respuestas de los actores

Guatemala es una sociedad pluricultural, multilingüe y pluriétnica. El 44% de la población pertenece a uno de los 21 Pueblos Indígenas Mayas, Garífuna o Xinca. Esta población indígena se concentra en mayor proporción en el Altiplano, principales territorios Mam y K’iche’, así como en los territorios Q’eqchi’ desde las Verapaces hacia las Tierras Bajas del Norte (TBN), donde la población indígena representa más del 75% de la población. Sin embargo, el acceso limitado a servicios básicos, así como las condiciones de acceso a la tenencia de la tierra y los recursos incrementa el nivel de desigualdad y pobreza que sufren.

A pesar del peso mínimo de Guatemala en las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global, en 2005 este país ocupó el primer lugar en el Índice de Riesgo Climático Global (Harmeling & Bals, 2007) y el segundo lugar de dicho índice en 2010 (Harmeling, 2012). El riesgo climático del país se relaciona con la incidencia de fenómenos climáticos extremos, cambios que generan aumento de la temperatura y alteran los patrones de lluvia y conducen a cambios en los ciclos hidrológicos.

Por un lado, lluvias intensas incrementan la acumulación de humedad en los suelos provocando crecidas de ríos, inundaciones y deslaves causando pérdidas en infraestructura, cultivos y vidas. Entre el 2000 y el 2018, se registraron 21 huracanes y tormentas (EMDAT, 2021). Estos, en su conjunto representan el 50% de los desastres registrados durante el periodo, sin contar los impactos de los huracanes Eta e Iota en noviembre de 2020 que afectaron a 1.2 millones de personas. Las TBN concentran las principales zonas con amenaza “muy alta” de inundación mientras que, en el Altiplano Occidental, por su geografía y por los usos de los suelos, el riesgo de deslizamiento es causado por el aumento de precipitaciones. El Altiplano también experimenta una mayor frecuencia de heladas que afectan los cultivos y profundizan la inseguridad alimentaria.

Por otro lado, la ampliación del Corredor Seco, profundizado por períodos de sequías y canículas en zonas cuya época seca tiene duración de más de cuatro meses. Este aumento de las temperaturas y períodos más largos de sequía también se relacionan con incendios forestales cada vez más severos. Esto se ve en particular en las TBN en donde se dieron más de 50% de los incendios entre 2001 y 2010.

Esta exposición a los impactos del cambio climático se combina con la vulnerabilidad socio-ambiental profundizando dinámicas de degradación y de exclusión relacionadas con procesos

económicos-productivos como la expansión de cultivos agroindustriales y ganadería que promueven cambios en el uso del suelo. Estos impactos se exacerban por el aumento de disputas por los recursos naturales vinculados con la expansión de economías extractivas asociadas con centrales hidroeléctricas, actividades de extracción de petróleo y minería. El incremento y la diversificación de la movilidad humana por pérdida de activos, pobreza o violencia se expresan a través de migraciones y procesos de desplazamiento interno. Esto en un contexto cada vez más violento debido tanto al avance de actores relacionados con economías ilícitas, así como por la respuesta militarizada del Estado.

Podemos ver más en detalle esta vulnerabilidad en los territorios. El Altiplano Occidental es un territorio que reúne 42 municipios de los departamentos de Quetzaltenango, Totonicapán, Quiché y San Marcos. En las últimas décadas, conforme la vulnerabilidad socioambiental se ha intensificado, las modalidades de la movilidad humana se han diversificado, en particular la migración a los Estados Unidos se ha convertido en uno de los paliativos, y a la vez dinamizadores más significativos en el territorio. Los ingresos de las remesas permiten mejorar las condiciones de vida y ampliar las opciones de adaptación, sin embargo, también han potenciado la urbanización acelerada y descontrolada del territorio. Entre las principales consecuencias de estos cambios resaltan la disminución del recurso hídrico a causa de la mayor impermeabilización del suelo (Montes, 2010) y la competencia por este recurso entre los nuevos condominios y las comunidades de los espacios rurales (Gómez, 2016). La expansión residencial también ha implicado deforestación, al urbanizarse en zonas limítrofes de montañas y cerros, (Alvarado, 2010 y Montes, 2010). El aumento del precio del suelo y el establecimiento de los proyectos inmobiliarios en los mejores terrenos, ha tenido como consecuencia que las familias de menores recursos construyan casas en áreas propensas a las inundaciones, que anteriormente se usaron únicamente como campos de cultivo (Jacobs, 2015).

El territorio también está afectado por proyectos extractivistas que socavan las oportunidades de adaptación como la minería que tiene impactos ambientales – sobre todo en la cantidad y calidad del agua – como sociales, con una desestructuración del tejido social, potenciando conflictos internos, y de los medios de vida por la pérdida de tierras.

Las TBN abarcan municipios de los departamentos de Petén, Izabal, Alta Verapaz y Quiché. Es un territorio afectado por los conflictos sobre usos de la tierra en particular la reconcentración de tierra en el sur de las TBN, tanto por la construcción de la carretera Franja Transversal del Norte, como por el avance de cultivos agroindustriales de caña de azúcar, palma africana y la expansión de la ganadería. Esta reconcentración de la tierra, a menudo de forma violenta, empuja a los campesinos sin tierra a desplazarse a las únicas áreas disponibles, que suelen ser las áreas protegidas. La expansión de cultivos agroindustriales afecta la capacidad de adaptación de las poblaciones al competir con ellas por el uso del agua y la tierra, además de ser una causa de contaminación de las fuentes de agua por parte de estas empresas, tal como ocurre en el caso de la contaminación del río la Pasión en Petén.

Aunque documentadas con dificultad, estas inversiones, en particular la palma y la ganadería, se relacionan con actores ilícitos. Estas actividades brindan tanto un control territorial de facto como opciones de lavado de dinero. Con el discurso de recuperar la gobernabilidad de estos territorios, el Estado ha militarizado el territorio en particular alrededor de infraestructuras

petroleras, zonas agroindustriales y áreas en concesión de recursos. El desplazamiento de comunidades ha profundizado el conflicto y la criminalización de movimientos sociales en pro de la defensa de derechos humanos, vinculados a la tierra y el territorio. En su conjunto, más que una disputa, vemos una articulación de estos agentes armados - públicos y privados - en muchos casos relacionados con proyectos políticos y de extracción de los recursos naturales del territorio.

Las entidades estatales y sus políticas sobre cambio climático

La respuesta del Estado frente al cambio climático se da principalmente con la adopción en 2013 de una Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero. Esta ley creó el Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático – con énfasis en la generación de información técnica, y el Consejo Nacional de Cambio Climático (CNCC), espacio de participación integrado por agencias del Estado; el sector privado con la presencia del CA-CIF, entre otras; ONG a través de la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales de Recursos Naturales y Medio Ambiente; universidades; y representantes de organizaciones indígenas y campesinas.

Además, la institucionalidad se concentró en temas de mitigación, en particular en las iniciativas de financiamiento relacionadas con REDD+. El Grupo de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático lideró estos esfuerzos y aprovechó los flujos de financiamiento dedicados a la fase de preparación de REDD+. Paralelamente, en 2015, se creó una Estrategia Nacional de Restauración de Paisaje con su respectiva Mesa Nacional integrada por agencias del Estado, ONG ambientalistas (Como FUNDAECO o CALMECAC), la gremial Forestal de Guatemala, el Instituto Privado de Cambio Climático y la notable participación de organizaciones de comunidades beneficiarias del Programa de Incentivos de Pequeños Poseedores (PINPEP).

La diversidad de gobiernos locales y su representatividad a través de municipalidades generan un posicionamiento variable respecto al tema. Por un lado, existen municipalidades cuestionadas por apoyar de manera desproporcionada los actores privados e intereses de élites, así como aquellas que se asocian con una fuerte influencia de organizaciones criminales. Por otro lado, existen propuestas de Mancomunidades que buscan articular a las municipalidades alrededor de iniciativas y proyectos, como los relacionados con los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales indígenas.

A nivel territorial existen mesas agroclimáticas promovidas por el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH). Estas tienen el objetivo de generar conocimiento sobre el comportamiento del clima en una localidad y generar recomendaciones para disminuir los riesgos asociados a la variabilidad climática. Tienen un potencial de promover la socialización de información que fortalezca la resiliencia. En Alta Verapaz y en la zona centro-sur son lideradas por Anacafé del sector privado. En el Altiplano son lideradas por las organizaciones de sociedad civil Helvetas y CDRO. En Petén e Izabal estas mesas no existen.

La cooperación internacional

En términos muy generales se identificaron 3 tipos de organismos de cooperación internacional que trabajan en torno al cambio climático: 1) los que están presentes en el territorio básicamente a través de sus donaciones a las organizaciones territoriales; 2) los que se constituyen en ejecutores de fondos bilaterales y multilaterales, y 3) los organismos que administran estos fondos bilaterales y multilaterales. Destaca USAID por ser el mayor donante en el país, pero también encontramos AECID, Unión Europea, Embajada de Suecia, FCA, FCG.

Recientemente, las iniciativas de la cooperación han promovido mayor inversión en el tema de adaptación, especialmente a través del Fondo Verde del Clima que dispone 4 de sus 6 proyectos en temas de adaptación. Por su lado, un proyecto promovido por Rainforest Alliance genera mapas de vulnerabilidad a nivel departamental, como un instrumento de planificación. Otras iniciativas, como las promovidas a través de financiamientos de USAID como Clima, Naturaleza y Comunidades para Guatemala, buscan articular acciones tanto de mitigación como de adaptación y articulan un conjunto más amplio de actores incluyendo el sector de comunidades forestales, en particular en las TBN.

Respuestas del sector privado

El posicionamiento del sector privado es estratégico en espacios de elaboración de políticas y asegurando su acceso a información clave. No presenta un planteamiento general que permita atender la vulnerabilidad del país, más bien posiciona ciertos sectores productivos como el sector de café y palma como particularmente vulnerables a los efectos de la variabilidad climática buscando beneficios fiscales. Por ejemplo, en 2018, la Cámara del Agro, la Asociación de Desarrollo Lácteo, la Cámara de productores de Leche y la Federación de Ganaderos de Guatemala elaboraron una Estrategia Nacional de Ganadería Bovina Sostenible con Bajas Emisiones, catalogada como una Acción de Mitigación Nacionalmente Apropiada (NAMA). A pesar de un cierto enfoque orientado al sector agrícola, no son representativos de organizaciones de pequeños productores o del sector campesino. En el rubro energético, a través de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) y el MEM en 2003, el sector privado logró que se aprobara la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovables, enfocados en proyectos de energía solar, eólica e hidroeléctrica que incluyen, la exención del Impuesto sobre la Renta (IVA) y la exención del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA).

Respuestas desde la sociedad civil y los movimientos sociales

La sociedad civil está poco presente en la agenda formal de cambio climático. La narrativa gubernamental con un fuerte sesgo técnico, genera conflicto y desconfianza entre organizaciones campesinas y pueblos indígenas y carece de una perspectiva más sistémica e integral que permita analizar de manera más acotada la comprensión de las causas de la vulnerabilidad. El cambio climático no aglutina al movimiento social en Guatemala, a pesar de que la problemática ambiental es seria y la variabilidad climática está asociada con muchas de las dinámicas que se viven en los territorios. Desde los movimientos sociales, abordar las causas subyacentes de la vulnerabilidad requieren expandir la discusión más allá del enfoque técnico-científico e incluir a un grupo más amplio de actores.

Al ampliar la mirada encontramos actores que movilizan diversas perspectivas que se vinculan a la vulnerabilidad climática. Una de ellas consiste en visibilizar los cambios de los medios de vida de las poblaciones locales desde el análisis de opciones que fortalezcan la resiliencia a cambios, los impactos relacionados a la inseguridad alimentaria, procesos de desplazamiento, despojo y migraciones. Organizaciones como la Coordinadora Guatemalteca de Comercio Justo (CONGCOOP) o la Red Nacional por la Defensa de la Soberanía Alimentaria en Guatemala (REDSAG) adoptan esa perspectiva. Otra perspectiva, promovida por CRS, por ejemplo, consiste en atender procesos de crisis – que abordan los impactos del riesgo climático sin nombrarlos, incluyendo atención a desastres, promoviendo una agricultura sostenible, entre otras estrategias de construcción de resiliencia.

También hay organizaciones que cuestionan el enfoque técnico y buscan promover perspectivas desde la justicia climática. Organizaciones como Oxfam, Action Aid, CONGCOOP, REDSAG o CARITAS hacen un llamado a abordar las causas subyacentes de la vulnerabilidad desde una perspectiva de derecho y a partir del fortalecimiento de la agencia de grupos que han sido marginalizados o que no están representados y el reconocimiento de los actores como sujetos de derechos. Estos actores tienen un papel clave en el acompañamiento a redes y actores territoriales que se movilizan alrededor de sus derechos territoriales y que plantean que la acción climática debe tomar en cuenta las perspectivas locales. Las principales organizaciones son la Asociación Comité de Desarrollo Campesino (CODECA), la Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas (UVOC), la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), el Consejo de Pueblos y la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos - Guatemala (UDEFEUGA). Otras perspectivas incluyen por ejemplo al ICEFI, instituto de investigaciones que propone abordar la temática desde la redistribución y la agenda fiscal que supone reformas de política incluyendo las finanzas del clima. Estas iniciativas permiten visibilizar la problemática de la vulnerabilidad como un tema de gobernanza, democracia y reformas de política.

Finalmente, organizaciones que trabajan en temas de forestería comunitaria han logrado articular su trabajo con la agenda formal de mitigación del cambio climático, pero articulándola también con el fortalecimiento de los medios de vida a través de mecanismos que se integran a discusiones sobre las cadenas de valor y los mercados. ACOFOP, la Alianza Nacional de Organizaciones de Forestería Comunitaria, la Federación de Cooperativas de las Verapaces (FEDECOVERA), Utz Che y la Asociación de Organizaciones de Los Cuchumatanes (ASOCUCH) son ejemplos de este grupo.

El caso de ACOFOP merece destacarse por el interés que esta organización ha mostrado en la agenda formal de la mitigación. El origen de ACOFOP se remonta a los años 1990, cuando la creación de la Reserva de la Biósfera Maya (RBM) generó mucho conflicto al prohibir las actividades básicas de subsistencia de las comunidades que residían dentro de la reserva. Esto generó la movilización de comunidades agrícolas y organizaciones de producción de madera y chicle, bajo el nombre de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP). Este movimiento logró que entre 1997 y 2002 las comunidades y sus empresas comunitarias recibieran en concesión aproximadamente 400 mil hectáreas dentro de la Zona de Uso Múltiple de la RBM, con contratos de 25 años de duración (Gómez y Méndez, 2007). En los años siguientes, con apoyo de una diversidad de cooperantes, ACOFOP y sus empresas forestales comunitarias

mejoraron sus capacidades de gestión empresarial y su vinculación a mercados internacionales (Stoian, et al., 2018), volviéndose actores fundamentales del desarrollo comunitario y de la protección de la RBM. Así, las concesiones cumplen una función de “escudo” para un área más grande hacia el norte que sigue intacta gracias a la barrera que representan estas comunidades.

En el Altiplano existe un tejido organizativo muy diverso en las escalas comunitaria y municipal donde participa la población directamente afectada por los impactos del cambio climático. Encontramos principalmente dos perspectivas de trabajo potencialmente complementarias. Por un lado, está el trabajo de organizaciones que promueven acciones que contribuyen a la adaptación y resiliencia ante los efectos del cambio climático, como sistemas agrícolas comunitarios y la gestión de los recursos hídricos y forestales, entre otras. Por otro lado, están las acciones que buscan transformar las relaciones y condiciones que profundizan la vulnerabilidad. Estas acciones van desde la formación de circuitos comerciales a escala regional, las nuevas modalidades de movilidad humana, hasta la defensa del territorio y de los derechos colectivos y las propuestas legislativas (por ejemplo, Ley de Agua o el derecho a la consulta informada) y de reforma. Sin embargo, esta diversidad de formas organizativas no está articulada a escala territorial, ni en términos organizativos, ni en términos de la formulación de propuestas de política a escala más amplia. Existen instituciones con el potencial para constituirse en plataformas “bisagras”, pero este potencial ha sido poco aprovechado por los actores territoriales.

Las dinámicas socio-ambientales que han profundizado la vulnerabilidad en las TBN difícilmente podría haberse implementado con tanta celeridad sin un aparato coercitivo eficiente. Este contexto es importante para entender las diferencias extremas que se observan en este territorio, en particular en términos de acción colectiva para la gestión de los recursos naturales. A pesar del contexto adverso, las comunidades forestales del norte de Petén han logrado construir una institucionalidad que articula aspectos innovadores (empresas forestales y principios basados en el manejo forestal comunitario) con prácticas tradicionales. Esto contrasta fuertemente con la experiencia del Pueblo Q’eqché especialmente en el sur, con mayores dificultades de afianzar su desarrollo territorial y cuyas instituciones de acción colectiva han sufrido ataques constantes. Así se explica la relativa atomización de proyectos en las TBN, que, a pesar de su alto potencial de informar un amplio abanico de métodos de defensa, siguen siendo fragmentados y carecen de lazos de interconexión que pudieran sustentar un movimiento más amplio.

Honduras: Contexto de vulnerabilidad climática y respuestas de los actores

Honduras es el segundo país más extenso de Centroamérica y también el segundo más poblado en la región. Su población estimada, al año 2019, es de 9.1 millones de personas. Los siete pueblos originarios del país, sumaron más de 600 mil personas en el último Censo de Población (año 2013), siendo mayoritario el grupo lenca, con más de 450 mil personas.

El país contribuye con menos del 0.1% a las emisiones globales de GEI según su informe de contribuciones determinadas a nivel nacional (Gobierno de Honduras, 2015), pero es uno de los más afectados por amenazas climáticas a nivel global: en el año 2010 ocupó el quinto lugar en el Índice de Riesgo Climático Global, y al año siguiente se encontró en el puesto 11; en el período

1992-2011, Honduras fue el país con mayores pérdidas relativas a su población y economía en todo el mundo (Harmeling, 2012; Harmeling y Eckstein, 2013).

Los principales riesgos climáticos del país se derivan de los eventos extremos y cambios en la precipitación, con períodos sin lluvias cada vez más prolongados (Oxfam, 2001, como se citó en FIDA, 2010; SERNA-GEO, 2005 como se citó en FIDA, 2010; INVEST-H, 2014). Honduras también es vulnerable a los cambios de temperatura y al aumento del nivel del mar (Bouroncle et al., 2015). Estas amenazas son magnificadas por la exclusión económica, social y cultural asociada a la pobreza y el desarrollo desigual. En Honduras, en los territorios de mayor desarrollo e inversión se han creado al mismo tiempo “desigualdades en forma de bolsas de pobreza y situaciones de riesgo” (PNUD, 2012). El Valle de Sula, golpeado dramáticamente por los huracanes Mitch (1998), Eta e Iota (2020), es ilustrativo de esta contradicción (PNUD, 2012).

La otra cara de la vulnerabilidad ante el cambio climático se observa en los territorios históricamente relegados de los procesos de desarrollo, como el sur del Departamento de Lempira, una de las regiones más aisladas en el corredor seco de Honduras. Desde la década de los setenta, esta parte del país comenzó a expulsar población, debido a que las prácticas tradicionales en el cultivo de granos básicos se estaban volviendo insostenibles, a causa de la degradación de los suelos (PROLESUR, 1993). En estas condiciones, en el año 1987, se presentó una sequía inusualmente severa, situación que desencadenó una dinámica social que, con apoyo de actores externos, logró en una década revertir la degradación de los suelos en la mayoría de municipios (PRISMA, 2015). Sin embargo, a pesar que estos logros han sido bien documentados por múltiples estudios, demostrando que la resiliencia ante la sequía se puede fortalecer a partir de cambios en las prácticas agropecuarias, no han surgido iniciativas que busquen el escalamiento de dichas soluciones.

La Muskitia hondureña es otra región históricamente desvinculada de los principales centros de desarrollo, situada en el extremo oriente del país, en el departamento de Gracias a Dios. Por la extensión de sus bosques, la Muskitia tiene una gran relevancia para el cumplimiento de los compromisos de mitigación de Honduras. Sin embargo, la inmigración de colonos, desplazados por la expansión de la palma africana en los departamentos colindantes, está llevando al despojo de las comunidades Miskitu, bajo mecanismos ilegales o abiertamente violentos (Cuéllar et al., 2012; PRISMA, 2017). A esta invasión de las tierras sigue la deforestación de grandes áreas para ser usadas en cultivos y ganadería, así como la apertura ilegal de carreteras (CICA, 2021). El territorio también sirve de corredor para el tránsito transnacional de drogas y espacio para el lavado de dinero. Esto supone la movilización de grandes cantidades de capital para financiar la compra ilegal de tierras y la ganadería (UICN, 2021).

Dinámicas como la expansión de la ganadería y de cultivos como la palma aceitera (o palma africana) son las causas principales de la deforestación y degradación forestal en Honduras (Castro M., 2016). Los cultivos de palma, por ejemplo, pasaron de ocupar 75,000 a 200,000 hectáreas entre 2005 y 2019, según datos de FAO. Honduras también ha experimentado en las últimas dos décadas una expansión de operaciones mineras y de generación hidroeléctrica que afectan a comunidades indígenas, afrodescendientes y rurales (Oxfam, 2017, 2019). Estas dinámicas tomaron fuerza en la última década con la formulación de leyes orientadas a incentivar las inversiones privadas en dichas ramas. Este marco legal permite al Estado dispensar a los

inversionistas del cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales, así como obviar los mecanismos de ordenamiento territorial (Oxfam, 2017, 2019).²

En este contexto se observa la agudización de los conflictos socioambientales: en un estudio reciente sobre 29 proyectos de infraestructura, minería, explotación forestal y agroindustriales, se identificaron ataques a 129 personas provenientes de 152 comunidades afectadas. También se indica que las comunidades Lencas enfrentan la construcción de 17 proyectos hidroeléctricos en su territorio (RRI y ACT, 2020). Si bien los proyectos de energía hidroeléctrica tienen sentido en el marco de la mitigación del cambio climático, también suelen afectar las condiciones de acceso al agua, inundar tierras de cultivo o incluso desplazar población, dependiendo de su magnitud y diseño.

Las élites hondureñas han aprovechado este marco de políticas para invertir en la generación de energía eléctrica. También se han valido de operaciones ilícitas y tráfico de influencias para obtener los permisos y concesiones necesarias para sus inversiones, según lo ha documentado la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) (Dada, 2016; Proceso Digital, 2019).³ No obstante el costo social de estos proyectos, el gobierno anunció recientemente la construcción de 14 represas que, según se argumenta, tendrán la función de reducir el riesgo de inundaciones ante próximos eventos climáticos extremos, además de generar energía.⁴

Las entidades estatales y sus políticas sobre cambio climático

La agenda oficial de Honduras en materia climática es bastante completa en términos de instrumentos que consideren medidas, metas y recomendaciones en las áreas de adaptación, mitigación, y la búsqueda de sinergias entre un área y otra. También está articulada a los objetivos de desarrollo del país, y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados por la ONU. Adicionalmente, ofrece espacios como el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) y el Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático (CTICC) para que sectores empresariales y de la sociedad civil se sumen a la definición y seguimiento de la agenda climática. Sin embargo, estos espacios se encuentran inactivos desde el año 2019.

Los principales instrumentos de política pública ante el cambio climático son: la ley Visión de País 2010–2038 y el Plan de Nación 2010-2022, la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el Sector Agroalimentario de Honduras (2014-2024), los planes nacionales de adaptación y mitigación, la Estrategia

² Cabe mencionar la Ley de Aguas y la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, ambas de 2009, así como otras leyes aprobadas en el año 2013: la nueva Ley de Minería, la Ley de Promoción de las Asociaciones Público-Privadas, la Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico, la Ley General de la Industria Eléctrica y las reformas a la Ley de Energías Renovables.

³ Los proyectos hidroeléctricos investigados por la MACCIH fueron Patuca III y proyecto Agua Zarca sobre el río Gualcarque (Revista Proceso Digital, 2019).

⁴ Según detalla el decreto ejecutivo PCM-138-2020, publicado en el diario oficial “La Gaceta” el 6 de enero de 2021 (N° de referencia 35,479).

Nacional de Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD+).⁵

La institucionalidad estatal a cargo de implementar esta agenda está encabezada por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Mi Ambiente+) y su Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC). En el desarrollo de la agenda oficial también intervienen la Oficina Presidencial de Cambio Climático (CLIMA+), la Oficina Presidencial de Economía Verde (OPEV), el Instituto de Conservación Forestal y Vida Silvestre (ICF), y también la Secretaría de Finanzas.

A nivel de gobiernos locales, la participación de los mismos en la agenda climática suele darse por incidencia de cooperantes. Pero el papel de las municipalidades es altamente variable según los funcionarios y la coyuntura política. Por ejemplo, en la Muskitia suelen ser los socios locales de la cooperación internacional y, al mismo tiempo, resultan funcionales para el empoderamiento de actores ilícitos. Con frecuencia, los alcaldes forman parte del entramado de relaciones entre funcionarios, ganaderos, militares, policías y actores ilícitos que violentan los derechos Miskitus (UICN, 2021). Por otra parte, las mancomunidades presentan limitaciones en cuanto a su liderazgo y visión, pues las diferencias partidarias entre alcaldes afectan su funcionamiento. Muchas veces, carecen de iniciativa para actuar de manera proactiva ante la cooperación.

La cooperación internacional

La cooperación internacional ha sido clave en la formulación de los instrumentos y estudios que definen la agenda oficial de cambio climático. Por ejemplo, la Estrategia Nacional REDD+ ha contado con apoyo del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Cooperativo de Carbono del Banco Mundial y programas de cooperación como el Proyecto de Reforestación con Especies Nativas (PRORENA de GIZ), el Programa Regional REDD-CCAD/GIZ, el Proyecto PROPARQUE de USAID, además de Rain Forest Alliance. Otros actores influyentes en la agenda climática han sido GIZ, Unión Europea, Canadá, Suiza y el Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que a partir de 2020 implementa un proyecto del Fondo Verde del Clima. Otro actor clave ha sido la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), presente en varios procesos de incidencia y concertación, formulación e implementación de normas y proyectos junto a miembros y aliados del gobierno y la sociedad civil.

A nivel territorial, los avances observados en el manejo sustentable de recursos naturales y otras acciones orientadas a fortalecer la resiliencia, casi siempre se han apoyado en la cooperación internacional. Es el caso de Lempira Sur, donde FAO y Catholic Relief Services (CRS) jugaron un papel clave a lo largo de la década de 1990. En la Muskitia hay actualmente una serie de cooperantes incidiendo con enfoques muy diferentes entre sí: Rain Forest Alliance, Wildlife Conservation Society (WCS), COSUDE, PNUD, GIZ, KfW, USAID y UICN.

⁵ La preparación de esta última finalizó en el año 2019, pero hasta la fecha no ha sido publicada oficialmente.

Respuestas del sector privado

El sector privado ha tenido una participación marginal en la construcción de la agenda climática nacional, pero aprovecha las oportunidades abiertas por ella, especialmente el sector hidroeléctrico, que ha encontrado una fuente de financiamiento en la emisión de Certificados de Reducción de Emisiones (CER) bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto. Al año 2017, el país contaba con 21 proyectos de generación hidroeléctrica registrados bajo el MDL (Mi Ambiente+, 2019).

Se pueden identificar, además, empresas que reducen sus emisiones o sus impactos ambientales adoptando diversos estándares (ISCC, RSPO, Bonsucro), con apoyo de entidades privadas como el Centro Nacional de Producción más Limpia (CNP+LH) y la Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial (FUNDAHRSE). Por otra parte, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), el cual agrupa a 72 organizaciones gremiales, trabaja en generar mayor conciencia entre el empresariado acerca de la necesidad de tomar medidas de adaptación al cambio climático (Marvin Oseguera, comunicación personal, 15 de abril de 2021).

También hay que indicar que en el marco de la actualización de las NDC y las Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA), el gobierno hondureño está promoviendo la adopción de prácticas para reducir la emisión de gases de efecto de invernadero en los sectores cafecultor, ganadero y de palma africana (Orlando Garner, comunicación personal, 12 de abril de 2021).

Respuestas desde de la sociedad civil y los movimientos sociales

Las acciones e iniciativas por las cuales la sociedad civil contribuye a la construcción de resiliencia ante el cambio climático son muy diversas, y no necesariamente se identifican bajo un título de “cambio climático”. Se trata de iniciativas productivas o de subsistencia, de protección de fuentes de agua, de comanejo de áreas protegidas. Otras experiencias destacan por sus alcances en términos de gobernanza territorial. Uno de los procesos más importantes ha sido la adjudicación de títulos a los Concejos Territoriales (CT) de la Mosquitia. Estos Concejos surgieron en 1998 con el fin de facilitar la zonificación y gestión del territorio. Sin embargo, solo fue a partir del 2012, con la adjudicación de títulos colectivos de propiedad, cuando el Estado empezó a reconocer a las comunidades Miskitas y Garífunas los derechos de acceso, uso, manejo y exclusión sobre la tierra y otros recursos en el territorio (Del Gatto, 2015).

Lempira Sur ofrece también una experiencia interesante de gobernanza, con la erradicación de las quemadas agrícolas en varios municipios. Esta fue una medida por la que abogaron, en su momento, productores agrícolas, líderes religiosos, juntas de agua y educadores. El consenso alcanzado en torno a dicha medida se tradujo en ordenanzas municipales para multar las quemadas, aprobadas por medio de cabildos y plebiscitos (PRISMA, 2015). De ese proceso surgieron algunas de las instituciones clave para la gobernanza ambiental del territorio, como el Comité Central Pro-Agua y Desarrollo Integral de Lempira (COCEPRADIL) y los Institutos Técnicos Comunitarios (ITC).

Otra de las formas en que la sociedad civil hondureña participa en la acción climática es incidiendo y dando seguimiento a la agenda oficial. Para ello surgió la Alianza Hondureña ante el

Cambio Climático (AHCC), conformada por organizaciones y redes temáticas diversas. Por ejemplo, dos de sus integrantes son la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria (ACICAFOC), y la Red Nacional de Comunidades Amenazadas por la Minería en Honduras (RENACAMIH). La AHCC ha participado en los espacios de consulta habilitados por el gobierno, y al mismo tiempo mantiene una perspectiva crítica de la agenda oficial, desde los enfoques de derechos humanos y justicia climática (Lily Mejía y Claudia Pineda, comunicación personal, 25 de marzo, 2021). Así, la AHCC ha señalado las contradicciones entre la agenda oficial de cambio climático y las políticas de promoción de inversiones que vienen agudizando las condiciones de vulnerabilidad ante el cambio climático (AHCC, 2014; AHCC, 2017; AHCC, 2020).

Otras organizaciones se han posicionado sobre la agenda climática oficial a partir de un proceso de consulta sobre la Estrategia REDD+ y que resultó en la conformación del Comité Nacional de Salvaguardas Ambientales y Sociales de Honduras (CONASASH), en la definición del Enfoque Nacional de Salvaguardas (ENS) y en el diseño del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS).⁶ A la consulta, facilitada por el PNUD, se sumaron organizaciones de sociedad civil, de los pueblos indígenas y afrodescendientes, entre ellos la Federación de Productores Agroforestales de Honduras (FEPROAH) y la Mesa de la Unidad del Pueblo Indígena Lenca de Honduras (MUPILJH), que tiene presencia en 71 municipios en siete departamentos del país (Adalberto Padilla, comunicación personal, 16 de abril, 2021). Sin embargo, actores clave como las juntas de agua y consejos de cuencas y microcuencas han estado ausentes, debido a su desarticulación, mientras que otros se negaron a participar, incluyendo al Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH) y la Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH).⁷

Por otra parte, la conflictividad socioambiental asociada a las políticas de crecimiento económico basadas en la explotación de recursos naturales, muestra la activación de importantes movimientos sociales, vinculados a la defensa territorial (territorio garífuna, la Muskitia, territorios lenca, la Red Nacional de Comunidades Amenazadas por la Minería en Honduras). Estos movimientos suelen contar con aliados en espacios universitarios, como la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, y en una serie de organizaciones no gubernamentales de investigación y de defensa de los Derechos Humanos. Cabe mencionar entre ellas al Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), al Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC), el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ) vinculado a Radio Progreso y la orden Jesuita, medios informativos como la Plataforma Internacional contra la Impunidad,⁸ la Alianza Centroamericana frente a la Minería

⁶ Las salvaguardas son medidas establecidas para prevenir o mitigar potenciales impactos negativos que proyectos, programas o políticas pudieran ocasionar sobre el ambiente o la sociedad, como también potenciar beneficios ambientales y sociales.

⁷ Véase: <https://copinh.org/2013/02/rechazo-de-copinh-al-r-pp-y-a-la-implementacion-de-redd-en-honduras/>

⁸ Se trata de una red de organizaciones de la sociedad civil de los Países Bajos, Suiza y América Central presente en Guatemala, Honduras y El Salvador.

(ACAFREMIN), y medios de información alternativos como Contra Corriente⁹ y Pasos de Animal Grande.¹⁰

El Salvador: Contexto de vulnerabilidad climática y respuestas de los actores

El Salvador es el país más pequeño y el segundo más urbanizado de Centroamérica, con $\frac{3}{4}$ partes del territorio que siguen siendo utilizadas para la producción agropecuaria. El 89% del territorio está expuesto a situaciones de riesgo, allí se asienta el 95% de la población y se genera el 96% del Producto Interno Bruto (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, 2010), lo que convierte a El Salvador en un caso límite, por las amenazas, la exposición al riesgo y la vulnerabilidad de la población. El Salvador ha sido clasificado como uno de los países más vulnerables del mundo ante los impactos del cambio climático: en 2009 y 2011, ocupó el primero y cuarto lugar en el Índice de Riesgo Climático Global (Harmeling, 2011; Harmeling, 2013).

El cambio climático provoca alteraciones radicales en los patrones de lluvia y los eventos climáticos extremos modifican la frecuencia, duración, intensidad y ubicación. La variabilidad climática está provocando cambios lentos pero inexorables como el aumento en la temperatura promedio anual y el incremento del nivel del mar (7.8 cm) (MARN, 2015), ocasionando la salinización de acuíferos costeros e impactos sistemáticos en el corredor seco y en zonas urbanas, particularmente en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) (MARN, 2018).

En el corredor seco, la intensificación de las sequías afecta la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria, pero los eventos de precipitación extrema también aumentan el riesgo de erosión y degradación de suelos (MARN, 2018) y ecosistemas que son la base de los medios de vida de cooperativas, agricultores familiares y comunidades rurales. El departamento de Ahuachapán – al suroccidente del país – es uno de los que presentan mayor porcentaje de hogares en pobreza multidimensional (50.1%), mayores niveles de inseguridad alimentaria y malnutrición, y agotamiento de activos que conforman los medios de subsistencia de la población (PROGRESAN-SICA, 2020). La población en este departamento es frecuentemente impactada por inundaciones y deslaves provocados por huracanes y tormentas tropicales con daños en viviendas e infraestructura, pero también por los prolongados períodos de sequía que ocasionan pérdidas generalizadas y recurrentes en los cultivos.

El territorio del Cacahuatique, en el nororiente del país, incluye 30 municipios de los departamentos de San Miguel y Morazán. 21 fueron clasificados como municipios con pobreza extrema alta y severa en la última estimación de la pobreza a nivel municipal realizada en el país (FLACSO/FISDL, 2005). En este territorio, la degradación de suelos es generalizada, lo cual no sólo limita la capacidad de retención de agua, sino que además favorece la sedimentación y la reducción de caudales de los ríos durante una parte del año, pero también aumenta el riesgo de crecidas súbitas, que provocan inundaciones y deslizamientos con importantes impactos en caminos, carreteras y cultivos. En este territorio, la variabilidad climática ha incidido en la proliferación de la roya del café, de la plaga del gorgojo descortezador del pino y en mayores riesgos de incendios forestales.

⁹ Véase <https://contracorriente.red/>

¹⁰ Véase <https://www.pasosdeanimalgrande.com/index.php/es/>

El AMSS representa el 3% del territorio del país, pero concentra la tercera parte de la población total. Esa concentración ocurre a pesar de las limitaciones estructurales de la economía para la generación de empleo, incidiendo en un creciente sector económico informal, pero también en la expansión urbana, con una tendencia sostenida de aumento en la demanda de servicios y recursos críticos como el agua (Barry y Rosa, 1995; Cuéllar y otros, 2017). En este territorio, la expansión urbana combinada con las características geológicas y edafológicas, la mayor frecuencia e intensidad de precipitaciones extremas se traduce en inundaciones y deslizamientos con severos impactos en la infraestructura, en tanto que los períodos de sequía están disminuyendo la capacidad de recarga de los acuíferos locales (MARN, 2018).

Las reformas y políticas implementadas durante la década de los noventa en El Salvador dejaron atrás el modelo agroexportador como fuente principal de acumulación para promover el comercio orientado al consumo y los servicios, que se basan en la captación de los crecientes flujos de remesas (Rosa, 2008; Bull, 2017). La instauración de este modelo económico se basó en la reducción del Estado, la desregulación de la economía, la privatización de bienes públicos, la sustitución de impuestos a la propiedad por impuestos al consumo y la liberalización de los mercados de tierra, que fue fundamental para inversiones inmobiliarias ante la creciente urbanización del país. Este proceso contribuyó al colapso de los medios de vida en zonas rurales y profundizó dinámicas de degradación ambiental en las zonas urbanas, particularmente en el AMSS (Barry y Rosa, 1995). Desde hace un poco más de dos décadas, las migraciones de las zonas rurales de El Salvador están mayoritariamente orientadas hacia otros países, principalmente hacia Estados Unidos; Cazzufi (2019) encontró que una de las características territoriales de los municipios expulsores de migrantes en El Salvador – junto con Guatemala, Honduras y México – es que tienden a ser los más pobres, los más rurales y los que dependen mayormente de la agricultura.

Con su frontera agrícola agotada desde mediados del siglo anterior, las principales fuentes de conflictividad socioambiental en El Salvador surgen de los procesos de cambio de uso del suelo, por los impactos en los medios de vida, en la situación de vulnerabilidad y en las opciones de resiliencia frente al cambio climático. En la cadena volcánica central, las zonas de cafetales se reducen, principalmente en áreas de menor altura y más cercanas a centros urbanos; en la zona costera la superficie cultivada con caña de azúcar aumenta, ocupando tierras que antes se dedicaban a granos básicos, pastos y zonas de manglar; las zonas urbanas aumentan, utilizando áreas de cafetales o granos básicos (Cuéllar y otros, 2017), con tendencias críticas en el AMSS, donde la urbanización y la sequía agravan el estrés hídrico, al tiempo que la pérdida de zonas de cafetales magnifican los impactos de las inundaciones.

Las entidades estatales y sus políticas sobre cambio climático

En la década anterior El Salvador mostró avances importantes en la incorporación del cambio climático en la gestión gubernamental con una clara orientación hacia la adaptación y resiliencia. Se elaboraron marcos e instrumentos de política, se institucionalizaron mecanismos de coordinación y espacios de participación que dieron como resultado propuestas de mediano y largo plazo para enfrentar el cambio climático. Entre los marcos e instrumentos están el Programa Nacional de Reducción de Riesgos; la Estrategia Nacional de Cambio Climático; el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes; la Estrategia de Adaptación y Mitigación

del Sector Agrícola, Ganadero y Pesquero; el Plan Nacional de Cambio Climático; y la Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional (NDC). Entre los mecanismos de coordinación se conformó el Comité Interinstitucional de Financiamiento para el Cambio Climático; el Gabinete de Gestión de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad; y el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad como instancia consultiva y de diálogo entre actores gubernamentales, cooperantes, gremiales del sector privado, academia y sociedad civil, cuyo producto principal fue el Plan El Salvador Sustentable, con una visión, metas y acciones hacia el 2030, alineando la Agenda 2030 y los ODS, la NDC, el Marco de Acción de Sendai y la agenda urbana de Hábitat III. A pesar de estos avances, las dinámicas subyacentes de vulnerabilidad no se modificaron y la mayoría de compromisos bajo la NDC no se cumplieron.

Con el cambio de gobierno en junio de 2019, estos procesos se vieron truncados como resultado del giro en las prioridades gubernamentales, las cuales se reorientaron a la agilización de procesos y trámites para el otorgamiento de permisos ambientales (GatoEncerrado, 2019). En este marco, el gobierno decidió no firmar el Acuerdo de Escazú, lo que para organizaciones de la sociedad civil significa abandonar la dimensión ambiental en la gestión gubernamental y retroceder en derechos humanos, democracia y Estado de Derecho (FESPAD, 2020).

A escala territorial, cualquier iniciativa que procure la sustentabilidad de los procesos de desarrollo debe procurar el involucramiento de los gobiernos locales. Si bien algunas municipalidades participan en espacios de articulación, en general están rezagadas en el desarrollo de políticas locales sobre cambio climático, participan en programas de seguridad alimentaria pero usualmente con medidas asistencialistas, con pocos casos que destacan por la innovación a la atención de las vulnerabilidades. En Ahuachapán el Comité Intersectorial de Tacuba funciona como espacio de coordinación de la Alcaldía en el que participan entidades de gobierno con presencia en el municipio y diversos actores locales incluyendo juntas de agua, la Asociación de Pueblos Originarios de Tacuba, ONG, y cooperantes. En Cacahuatique, sobresale la conformación de microrregiones (mancomunidades), como Manantiales del Norte de San Miguel, Cacahuatique Sur y más recientemente Cacahuatique Norte, las cuales surgen enfocadas en funciones conjuntas para la recolección de desechos, construcción y mantenimiento de caminos, pero cada vez más participan en proyectos de diversos cooperantes que fomentan la institucionalización de iniciativas de adaptación y construcción de resiliencia.

La cooperación internacional

La cooperación internacional acompaña la mayor parte de acciones sobre cambio climático en El Salvador, con una concentración importante de asistencia a ministerios como el de medio ambiente, pero también con un despliegue territorial que enfatiza acciones de adaptación.

A nivel nacional, los cooperantes asisten financiera y técnicamente la formulación y actualización de instrumentos nacionales y de política orientados al cumplimiento de los compromisos del país ante la CMNUCC. Sobresale el rol de las agencias del sistema de Naciones Unidas, principalmente el PNUMA y el PNUD. Estas agencias, asisten al gobierno en la preparación de las comunicaciones nacionales de cambio climático, los planes de cambio climático, las NDC y otros marcos de política. PNUMA y PNUD proveen asistencia técnica en la preparación y ejecución de propuestas de proyectos para acceder a recursos financieros del GEF, pero han comenzado

a acceder otras fuentes de financiamiento incluyendo el Fondo de Adaptación, el Fondo Verde del Clima y la Iniciativa Internacional del Clima del gobierno alemán.

A nivel territorial, proyectos sobre cambio climático con financiamiento de distintos cooperantes continúan ejecutándose y otros están en etapas de gestión de financiamiento bajo marcos de política y estrategias impulsados desde el gobierno anterior. Predominan proyectos de restauración y adaptación al cambio climático para mejorar condiciones de resiliencia y fortalecer medios de vida rurales en el corredor seco. Entre estos cooperantes están FAO, GIZ, PNUMA, FIDA, PMA, Banco Mundial, BID, USAID, FIA, Save the Children, Fundación Howard G. Buffet, Socorro Popular Francés y Horizonte 3000. Son pocos los esfuerzos orientados a la adaptación y resiliencia climática en zonas urbanas, pero en el caso del AMSS, EuroClima+, PNUMA y GEF apoyan investigaciones sobre el acuífero de San Salvador y la construcción de escenarios climáticos en cuencas urbanas para la definición de propuestas de gestión y políticas urbanas. También se ejecutan diversos proyectos de restauración en áreas de conservación definidas por el MARN, que forman parte del Plan Nacional de Restauración cuyo financiamiento proviene de los fondos de compensación canalizados a través del Fondo de Inversión Ambiental de El Salvador (FIAES).

Respuestas del sector privado

A pesar de los impactos del cambio climático en El Salvador, para el sector empresarial en general, este no es un asunto estratégico. Debido a la transnacionalización y su decreciente dependencia de la agricultura e industria, los principales grupos empresariales no son muy vulnerables al cambio climático, lo que ha creado una profunda asimetría con el resto de la población (agricultores familiares y pobres urbanos), pero también entre sectores empresariales aún involucrados en la agricultura (café y caña de azúcar) y en cierta medida en la construcción (Bull, 2017). De hecho, entre los principales líderes del sector privado se considera que la vulnerabilidad en los mercados mundiales y la inseguridad son más importantes que el cambio climático, creando desafíos de “economía política” para construir soluciones de adaptación, ya que la más desarraigada parte de la élite no es vulnerable al cambio climático, pero todavía tiene un significativo poder político (Ibid).

Con excepciones como en el sector energía y los ingenios azucareros, la mitigación del cambio climático tampoco ha sido un espacio de interés, sin embargo, las preocupaciones por el agua sí. En los Encuentros Nacionales de la Empresa Privada entre 2010 y 2019, la ANEP no hizo ninguna propuesta relevante sobre cambio climático, sin embargo, sí incluyó en sus propuestas de 2014, reformas a la Ley del Medio Ambiente, a las leyes de ANDA y de CEL, y un anteproyecto de Ley para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, que en su parte medular incluía la incorporación de representantes del sector privado en la conformación de la autoridad nacional del recurso hídrico. El país sigue sin aprobar una ley general del agua.

Respuestas desde la sociedad civil y los movimientos sociales

La sociedad civil salvadoreña está siendo moldeada por las nuevas condiciones climáticas del país. Hay diversas expresiones y formas de organización que tienden a articularse cada vez más

en redes, plataformas y alianzas integradas por un amplio conjunto de organizaciones y colectivos para incidir en problemas específicos vinculados con el cambio climático, pero que se expresan en problemas concretos como la seguridad y soberanía alimentaria, el derecho humano al agua, y la necesidad de gestión del riesgo de desastres.

El Foro del Agua, la Mesa por la Soberanía Alimentaria, el Comité Nacional de Agricultura Familiar, la Mesa Nacional contra la Minería Metálica y la Mesa Permanente para la Gestión de Riesgos, lideran luchas entre diversos movimientos sociales articulando plataformas y alianzas amplias. Además de impulsar campañas de incidencia a nivel nacional, también han construido estructuras de participación territorial, como las mesas territoriales desde las cuales apoyan a comunidades y organizaciones locales en casos de conflictos por los impactos socioambientales como los derivados del proyecto residencial y comercial Valle El Ángel al norte de San Salvador, la construcción de la octava presa hidroeléctrica sobre el río Sensunapán en Sonsonate, la tala de árboles en Cerro El Águila en un área de conservación, etc. Estas organizaciones y alianzas son menos conocidas por las iniciativas de adaptación y construcción de resiliencia que sus organizaciones socias desarrollan en diversos territorios rurales del país.

Una mirada a los actores territoriales en Ahuachapán permite una caracterización por el tipo de problemáticas que atienden: i) los que se enfocan en problemáticas asociadas con la subsistencia, con involucramiento directo de las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOs) y juntas de agua; ii) los que impulsan iniciativas para la generación de ingresos a través de la diversificación productiva y comercialización con un fuerte rol de cooperativas agropecuarias y asociaciones de ganaderos; iii) los que facilitan acciones de restauración de ecosistemas y conservación de la biodiversidad con un importante liderazgo de mecanismos territoriales de coordinación como el Comité Asesores Locales (COAL) en el Área de Conservación Barra de Santiago-El Imposible y el Comité de Reserva de Biosfera Apaneca-Ilamatepec; y iv) los que se articulan para la defensa del territorio, como la Mesa por la Sustentabilidad del Agua y el Medio Ambiente de Ahuachapán, integrada por más de 23 organizaciones, incluyendo iglesias, juventudes, mujeres, ADESCOs, juntas de agua y comités ambientales.

Los procesos en el territorio del Cacahuatique, muestran la importancia de una población empoderada y organizada. Aquí, organizaciones con capacidades de acompañamiento técnico a iniciativas locales han surgido de las organizaciones de base, como la Asociación de Desarrollo Económico Local (ADEL) de Morazán y la Asociación Patronato para el Desarrollo de las Comunidades de Morazán y San Miguel (PADECOMSM), y más recientemente la Asociación de Cuencas del Golfo de Fonseca (ACUGOLFO). Se trata de organizaciones que operan como dinamizadores de espacios de gobernanza y que vinculan organizaciones de la sociedad civil con actores estatales. Los Fondos de Agua, son un mecanismo innovador que, a partir de la preocupación por el agua, están acumulando una experiencia importante para emprender acciones que fortalezcan la resiliencia de los medios de vida ante el cambio climático.

A escala nacional, una tendencia más reciente muestra que organizaciones que no tienen una trayectoria de trabajo en temas ambientales o de cambio climático, están incorporando estas preocupaciones, tal como ocurre con la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), con la Vicerrectoría de Proyección Social de la UCA y con organizaciones emergentes como la Red de Investigadores Ambientales (REDIA). Esta tendencia también ocurre con

iniciativas de periodismo investigativo e independiente, específicamente con los periódicos digitales El Faro y GatoEncerrado, que están incorporando la conflictividad socioambiental y los impactos del cambio climático. Sin embargo, el contexto político actual caracterizado por el cierre de espacios de participación, consulta y de acceso a información pública, el debilitamiento del sistema de administración de justicia y la creciente militarización deja pocas perspectivas de incidencia de parte de los movimientos sociales, lo que podría desembocar en la criminalización de defensores ambientales, movimientos y organizaciones de la sociedad.

Cambio climático en el Triángulo Norte de Centroamérica: Análisis de actores y tendencias

La extrema vulnerabilidad afecta a todos los países del Triángulo Norte, pero con expresiones diferenciadas para los actores en función de sus intereses y los diferentes escenarios nacionales y territoriales. En esta sección se discuten algunas tendencias observadas, tomando en cuenta esas diferencias entre actores, contextos y trayectorias territoriales.

Gobiernos, agenda formal de cambio climático e implicaciones para la resiliencia

Los gobiernos, muy influenciados por las agencias de la cooperación internacional, lideran la agenda formal de cambio climático. Esta agenda ha tenido importantes resultados en la generación de marcos legales y de política para la actuación gubernamental y el cumplimiento de acuerdos internacionales de cambio climático, pero muestra fuertes limitaciones en cuanto a inclusión de actores, predomina un abordaje de la problemática climática desde enfoques tecnocráticos que no integran las dinámicas subyacentes de la vulnerabilidad, y en general muestra grandes brechas de implementación, excepto en aquellas áreas que son de interés de importantes sectores empresariales. Como resultado, existen fuertes contradicciones entre la agenda oficial de cambio climático y las realidades territoriales: como muestran los casos territoriales, hay un significativo avance de los monocultivos y las actividades extractivistas o la construcción de proyectos residenciales y urbanizaciones en zonas frágiles que incrementan la vulnerabilidad de muchas comunidades. Esta contradicción resta legitimidad a la agenda formal, como se describe más adelante.

Con estas limitaciones, la agenda formal ha mostrado cierta evolución relacionada con la incorporación de narrativas que reconocen los derechos humanos y algunos mecanismos que permiten la inclusión de la sociedad civil en la agenda climática, avanzando un poco más allá de las tradicionales consultas. En Honduras el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC-2018) incluye como uno de sus pilares estratégicos los derechos humanos y ha contemplado fortalecer los consejos de cuenca y establecer sistemas comunitarios de monitoreo de la sequía, mientras que la Estrategia REDD+ ha avanzado en la conformación y oficialización del Comité Nacional de Salvaguardas Ambientales y Sociales de Honduras (CONASASH) que incluye representantes del sector cooperativo, pueblos indígenas y afrodescendientes; aunque importantes organizaciones, como COPINH y OFRANEH, mantienen un fuerte rechazo a la agenda de REDD+ y no participan en dicho mecanismo. En El Salvador, la creación del CONASAV mostró que es posible crear espacios de coordinación multiactores desde el gobierno central y desplegar acciones en forma descentralizada para el abordaje de la agenda de restauración de ecosistemas priorizada por el gobierno. El CONASAV sin embargo no fue retomado por el actual gobierno, evidenciando la limitación de los esfuerzos que no sobreviven a los cambios políticos.

Actores del sector privado

Las respuestas del sector privado son heterogéneas, mostrando tendencias contradictorias. Por una parte, se observa un creciente número de proyectos de explotación de los recursos naturales

(infraestructura, energía, monocultivos) que no consideran la sustentabilidad de los mismos; y, por otra parte, hay también un interés por introducir cambios en los sistemas de producción bajo criterios de sustentabilidad ambiental y “responsabilidad social”.

Proyectos extractivistas

Los territorios de la Muskitia (Honduras) y las Tierras Bajas del Norte (Guatemala) presentan casos paradigmáticos donde los actores vinculados a megaproyectos y actividades extractivas reconfiguran de manera profunda las relaciones de comunidades locales con el paisaje, sus prácticas de subsistencia, su acceso al agua de calidad, mientras también se asocian con la introducción de grupos criminales, prostitución y drogas.

Sin embargo, estos proyectos están presentes en muchos otros territorios, principalmente en Guatemala y Honduras, generando una extensa conflictividad social. Es el caso del altiplano sur-occidental que ejemplifica estas dinámicas, con la mina Marlin. Los mismos patrones ocurren en otras áreas a lo largo de la región, como en la zona Lenca de Honduras, donde se reporta la construcción de 17 represas en su territorio, uno de los cuales resultó en el asesinato de Bertha Cáceres, lideresa del COPINH. Estas presiones han dado lugar a movimientos de resistencia ante el extractivismo, que en el caso de El Salvador llevó a la prohibición de la minería a cielo abierto.

Interés por la innovación tecnológica y la producción limpia

En esta agenda se incluyen los sectores productivos, principalmente las grandes empresas productoras de azúcar, palma y café que buscan ser resilientes al cambio climático a partir de inversiones en tecnología, cambio de prácticas y la generación de información clave, especialmente de tipo hidrometeorológico. Además, han avanzado hacia la definición de políticas y planes sectoriales de mitigación y adaptación y en la certificación de sus procesos productivos en mecanismos de desarrollo limpio como forma de encontrar oportunidades de financiamiento.

Sobresale el caso hondureño, el primer país a nivel mundial en colocar Certificados de Reducción de Emisiones (CER) en el mercado internacional, al vender las reducciones de dos proyectos hidroeléctricos, que impulsaron el interés de las élites hondureñas por movilizar inversiones en proyectos hidroeléctricos. Otras iniciativas aspiran a mejorar indicadores de responsabilidad social empresarial con manuales o guías para la producción más limpia, como sucede en el caso de la palma africana y la caña de azúcar. Estas acciones no han eliminado la conflictividad territorial asociada a dichos monocultivos, pero sí se observa a ciertos actores de estos sectores estableciendo, lentamente, acercamientos y relaciones de coordinación con diversas organizaciones territoriales a través de sus fundaciones de Responsabilidad Social Empresarial.

El impulso de energías renovables ha sido aprovechado por actores privados. En el caso de El Salvador, la Política Energética Nacional 2010-2024 ha dado como resultado que el 62% de la capacidad instalada en la generación eléctrica provenga de fuentes renovables, con la apertura de varios proyectos de energía solar y eólica. En el caso de Honduras y Guatemala, la apuesta por el incremento de centrales hidroeléctricas ha ido de la mano con un creciente nivel de conflictividad y la criminalización de los defensores territoriales, a tal punto que Guatemala es uno

de los países con el índice más alto de muertes relacionadas con conflictos de hidroeléctricas y agua.

Lo anterior muestra como el cambio climático se vuelve un tema que obliga a ciertas empresas a modificar sus prácticas productivas y modelos de negocios, pero no es todavía un tema estratégico para el sector empresarial en ninguno de los tres países analizados, sino una oportunidad de inversión que en ciertos casos se convierte en un factor de conflictividad socioambiental. El caso de El Salvador muestra como las élites económicas mantienen su interés por el control de la institucionalidad por su relevancia en la toma de decisiones sobre recursos críticos como el agua, en ese sentido entran en contradicción con los actores de la agenda de derechos en la medida en que inciden en la definición de marcos legislativos que pueden limitar los intereses económicos empresariales.

Estas contradicciones reflejan una de las tensiones más importantes relativas al cambio climático en la región, entre la visión de los sectores empresariales y las necesidades de visiones mucho más amplias que permitan responder al cambio climático desde las causas subyacentes de la vulnerabilidad. Hasta el momento existen pocos avances sustantivos entre estas dos posiciones, pero por el peso del sector privado en los escenarios de vulnerabilidad, probablemente será una de las áreas más determinantes para la construcción de resiliencia hacia el futuro.

La cooperación internacional y organismos multilaterales

Los países del Triángulo Norte han suscrito los principales acuerdos internacionales en materia ambiental y climática, y el apoyo técnico y financiero de los actores de la cooperación internacional ha resultado tener un papel fundamental para alinear las políticas estatales con dichos compromisos internacionales. Sin embargo, ello no ha sido acompañado de una priorización fiscal de parte de los gobiernos, de modo que la agenda climática solo ha podido avanzar en la medida que se ha contado con financiamiento de la cooperación.

Esa falta de compromiso, junto a las capacidades estatales limitadas, y las condiciones de corrupción y debilidad del Estado de Derecho, han justificado una revaloración del rol potencial que distintos sectores de la sociedad civil puedan asumir en materia de mitigación y construcción de resiliencia ante el cambio climático. En tal sentido, los actores de la cooperación internacional comienzan a tomar en serio la experiencia de organizaciones locales, orientándose en principios como la apropiación local de las iniciativas y la sustentabilidad más allá del ciclo de los proyectos individuales.

Sin embargo, todavía se presentan algunas brechas para que la cooperación asuma un rol estratégico en potenciar el rol de la sociedad civil. Por un lado, a pesar de un discurso que habla de la importancia del cambio climático, los niveles de inversión en la adaptación siguen siendo bastante bajos, y muchos proyectos siguen operando sin la presencia de criterios específicos para el cambio climático. Muy posiblemente también sigue subestimando los impactos del cambio climático, reflejado en el hecho de que solamente 50% de las INGOs y organizaciones filantrópicas lo incluyen como parte de su abordaje.

Esto se suma a las contradicciones de la banca multilateral, que por una parte canaliza recursos para la resiliencia, y por otra financia proyectos de inversión sin las debidas condiciones de consulta y construcción de acuerdos con las comunidades locales y pueblos indígenas. La creciente importancia de inversión China resalta aún más esta problemática, por la ausencia de estándares mínimos de consulta o estudios de impacto ambiental como ocurrió con las desastrosas implicaciones de la represa hidroeléctrica Patuca III en el oriente de Honduras.

Sin embargo, varias organizaciones sí están abordando el tema de cambio climático, y acá se observa un potencial importante de mayor coordinación y articulación que permitiría superar la fragmentación y ausencia de coordinación entre actores y organizaciones cada vez más preocupados por la resiliencia local, por la sustentabilidad y por los problemas de gobernanza, democracia y corrupción. En este sentido, la creación de alianzas en las que múltiples cooperantes con objetivos complementarios se unen para planificar e invertir juntos, podría contribuir a lograr mayores impactos.

Actores territoriales, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil

La búsqueda de la resiliencia de los medios de vida frente a la vulnerabilidad socio ambiental ha orientado las acciones de actores y movimientos sociales que tienen posicionamientos críticos respecto de la agenda climática oficial, advirtiendo las contradicciones entre la misma y las políticas de crecimiento económico con sus expresiones en las dinámicas territoriales. En Guatemala, por ejemplo, la narrativa del cambio climático genera conflicto y desconfianza entre organizaciones campesinas y pueblos indígenas. En general, las organizaciones sociales en el Triángulo Norte denuncian el debilitamiento de normativas ambientales, reducidas a simples trámites burocráticos, así como la falta de acceso a información pública y mecanismos de control social. Para las organizaciones de los pueblos originarios una demanda fundamental es la efectiva implementación de procesos de consulta previa, libre e informada bajo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Un peligro muy real es la posibilidad de que la consulta sea reglamentada por los gobiernos bajo la lógica de que la misma no retrase la implementación de proyectos de infraestructura, energía y minería (Alvarado y Belt, 2018; Oxfam, 2019).

Frente a dichas inconsistencias de la política pública, una diversidad de actores propone una agenda climática conectada con la vida de las comunidades y sectores vulnerables, a partir de enfrentar las causas subyacentes de la vulnerabilidad (pobreza, exclusión, invasión de territorios) como estrategia para avanzar hacia la resiliencia. Algunos de estos actores están ocupados en resistir los proyectos extractivistas y la expansión de monocultivos, otros trabajan en contextos donde se hace viable desarrollar iniciativas de restauración ambiental basadas en nuevas prácticas productivas y de manejo de recursos naturales; un tercer grupo, sin ser excluyente de los demás, se orienta a enfrentar las causas subyacentes de la vulnerabilidad, desde acciones orientadas a la seguridad y soberanía alimentaria, el manejo de recursos hídricos, o el manejo forestal comunitario, por ejemplo. También debe prestarse atención a los actores capaces de actuar como bisagras, ya sea porque pueden vincular agendas diversas en alianzas o plataformas, o porque vinculan agendas urbanas con las demandas de las preocupaciones rurales.

Actores territoriales en resistencia frente al extractivismo¹¹

Estos actores enfrentan los contextos territoriales más agresivos y cambiantes, caracterizados por la expansión de proyectos mineros y de infraestructura, o bien el avance de monocultivos o narcoganadería junto con la amenaza permanente de la violencia. Estos procesos se observan con mayor agudeza en Guatemala y Honduras, donde los intereses extractivistas chocan con la existencia de tierras públicas y de propiedad colectiva manejadas por comunidades rurales.¹²

En dichos escenarios, la construcción de resiliencia ante el cambio climático pasa por defender los derechos de las comunidades sobre los recursos que constituyen las bases materiales de sus medios de vida (agua, tierra, bosques, recursos costero-marinos), junto con las prácticas e instituciones de acción colectiva que dan sentido a la comunidad. Más que una casualidad, los casos de la Muskitia, TBN y de decenas de comunidades en Guatemala y Honduras, muestran el empleo de medios coercitivos por parte de agentes estatales y no estatales, además del uso de otras estrategias menos visibles, con el fin de fragmentar y desarticular esos pilares de la gobernanza territorial. En la medida que las instituciones, derechos y recursos defendidos por estos actores representan un pilar indispensable de la resiliencia, su defensa del territorio se vuelve parte de la acción climática, a pesar de no ser la idea o figura que galvaniza estos movimientos.

Actores de la adaptación en territorios rurales

Como lo muestra el mapeo de casos territoriales, se observa en la región una gran cantidad de iniciativas orientadas a fortalecer medios de vida a partir de cambios en los sistemas productivos y en el manejo de los recursos naturales. Estas acciones no necesariamente llevan adjetivos que se refieran al “cambio climático”, a la “adaptación”, a la “resiliencia” o a la “restauración”, sin embargo, son las acciones que más potencial tienen en dicho sentido, toda vez que el contexto territorial y las instituciones de gobernanza territorial permitan ampliar la escala de las innovaciones productivas y de manejo de recursos naturales.

Hasta ahora, la debilidad de estas iniciativas ha sido su limitado impacto a nivel de parcelas o pequeñas comunidades. Sin embargo, la creciente consciencia sobre las interrelaciones entre el manejo de la tierra y la resiliencia climática, están impulsando la experimentación de nuevas formas de acción colectiva, multisectorial y multinivel, para ampliar su impacto a nivel de paisajes o territorios más amplios. Es el caso, por ejemplo, de los fondos de agua y otros esquemas de compensación por la protección de fuentes hídricas.

Las condiciones que más favorecen estas intervenciones se manifiestan en territorios donde el extractivismo no tiene un papel importante en la situación actual de vulnerabilidad (como es el caso de Cacahuatique, Lempira Sur y el Altiplano occidental). En estos territorios, las principales decisiones sobre el uso de la tierra y otros recursos naturales son tomadas por actores

¹¹ El sentido de «extractivismo» en esta sección no se limita a la explotación minera y petrolera, considerando que el término incluye ahora otros rubros, como la generación de la energía eléctrica, la agricultura y la pesca industrial, la explotación forestal y megaproyectos turísticos (Oxfam, 2019).

¹² En El Salvador, en cambio, la desposesión y privatización de la tierra ha sido un proceso de mayor alcance.

locales, y las disputas sobre dichos recursos presentan una menor intensidad relativa. Sin embargo, son territorios de una vulnerabilidad construida y consolidada en épocas pasadas. Por ejemplo, las zonas de laderas del corredor seco o de las tierras altas, ocupadas por una población campesina e indígena que, ante la expansión del modelo agroexportador, no tuvo acceso a mejores tierras de cultivo. Los actuales habitantes de dichos territorios siguen obligados a producir en dichas condiciones, siendo ello un determinante importante de la pobreza.

Sin embargo, en estos territorios donde la pobreza es extrema, pero la conflictividad es relativamente baja, existe una oportunidad importante para implementar arreglos institucionales, normativas y formas de articulación entre actores que permitan implementar los cambios de prácticas a gran escala en función de la resiliencia. Se trata también de territorios donde los Estados nacionales deben invertir una proporción mayor de sus recursos, dadas las brechas de desarrollo que se observan.

Actores territoriales de la mitigación en territorios rurales

Tanto Honduras como Guatemala cuentan con grandes masas forestales que han sido de histórico interés para la agenda de conservación, y ahora para los esfuerzos de mitigación, especialmente bajo el enfoque de REDD+. La mayor proporción de dichas extensiones se encuentra en las tierras bajas del norte de Guatemala y en la Muskitia hondureña, donde comunidades rurales y pueblos indígenas han desempeñado un rol clave en su manejo y conservación. En estos territorios, los actores territoriales han logrado legitimar sus derechos de acceso, uso, manejo y exclusión sobre la tierra y otros recursos en el territorio. Los respectivos gobiernos reconocen estos derechos bajo la figura de concesiones forestales, en Petén, Guatemala, y títulos de tenencia colectiva en la Muskitia hondureña.¹³

El acceso a estos importantes recursos, con respaldo estatal, es una característica que diferencia a estas poblaciones de otros grupos sociales que, en los mismos territorios, también enfrentan la amenaza de dinámicas extractivistas y de desposesión. Gracias al control de dichos recursos, algunos de estos actores han logrado desarrollar iniciativas de desarrollo económico local. Por otra parte, estos actores territoriales han encontrado en la agenda de mitigación una oportunidad para fortalecer sus economías locales, así como una palestra para la defensa de sus derechos. Por el papel que la institucionalidad estatal tiene en la vigencia de los derechos territoriales, las agendas relacionadas con transparencia, democracia y Estado de Derecho son de importancia para la continuidad de estas experiencias.

Actores de la adaptación y la resistencia en zonas urbanas y peri urbanas

El crecimiento de la población urbana en Centroamérica tiene un ritmo mayor al promedio latinoamericano, siendo un fenómeno impulsado en años recientes por el crecimiento de las ciudades secundarias (María, 2018). Estos fenómenos están asociados al cambio de matriz económica en los países de la región, reflejados en un aumento del peso de los sectores de comercio y servicios, en detrimento de la agricultura (Rosa, 2008). Pero el crecimiento urbano también

¹³ Aunque en ningún caso se trata de un estatuto de autonomía política y administrativa, como sí ocurre con las comarcas indígenas de Panamá y las regiones autónomas en Nicaragua.

puede estar asociado al dinamismo de algunos sectores agrarios, como sucede en San Pedro Sula, en cuya periferia se asientan migrantes de todo Honduras, atraídos por las plantaciones de palma africana y caña de azúcar que rodean la ciudad. También se observa el surgimiento de asentamientos de baja densidad ubicados en zonas rurales, lejos de los límites de las aglomeraciones urbanas, fenómeno asociado a la llegada de remesas (María, 2018).

Las dificultades para acceder al suelo y el financiamiento para vivienda llevan al crecimiento de asentamientos precarios en áreas propensas al riesgo, además de que la expansión urbana en sí, tiende a generar nuevas amenazas, como resultado de la impermeabilización de extensas áreas y la eliminación de la cobertura arbórea en los cursos de agua atrapados en la mancha urbana. Esta vulnerabilidad frente a fenómenos meteorológicos es un tema naturalmente vinculado a la adaptación al cambio climático, y en los países del Triángulo Norte han surgido plataformas integradas por ONG cuyas acciones se orientan a incidir y colaborar con los sistemas de respuesta a riesgos y emergencias, ya sea en la escala nacional o municipal.

Aunque el peso de la población urbana es creciente en el Triángulo Norte, los movimientos sociales urbanos son casi inexistentes, representados por grupos de base cuyas acciones giran en torno a lograr la legalización de sus asentamientos, o a mejorar sus condiciones de acceso al suelo, la vivienda y el hábitat. Cabe aclarar que no existe en estos países un movimiento social ambientalista de corte urbano. Los movimientos por la protección del ambiente en estos países son de base rural, y no necesariamente se identifican a sí mismos como ambientalistas o con términos similares. Es importante destacar, sin embargo, que las ONG ambientalistas de corte urbano han sido un aliado clave de los actores rurales que se movilizan frente a los proyectos que amenazan sus medios de vida (Hurtado y Lungo, 2007; Cartagena, 2015). Sin embargo, estas ONG no forman, por sí mismas, un movimiento social.

No obstante, existe un potencial para la vinculación de algunos actores territoriales de corte urbano con la agenda climática, especialmente en los temas de adaptación, desde la gestión de riesgos, la rehabilitación de ecosistemas urbanos, o la resistencia a proyectos urbanísticos que incrementen la vulnerabilidad. Entre las organizaciones de pobladores que pudieran vincularse con la agenda de adaptación al cambio climático, las mejor organizadas en el presente son las cooperativas de vivienda de ayuda mutua, integradas por familias que se organizan para gestionar terrenos donde construir, con mano de obra familiar, sus proyectos de vivienda. Con apoyo de entidades de asesoría técnica y organizativa, estas cooperativas están organizadas en redes nacionales y regionales para incidir en las políticas de vivienda, suelo y hábitat. Por ahora, el cambio climático no aparece en su narrativa, pero sí en la agenda de las ONG aliadas.

Un fenómeno importante en todo este contexto es la posibilidad de crear vínculos entre poblaciones urbanas y peri urbanas con comunidades rurales. Esto pasa por los mismos lazos familiares que atañen a las familias que migran hacia las ciudades, pero también por la relación entre las laderas y montañas y las ciudades cuenca abajo. Cada vez más se revela la importancia de una gestión del paisaje para que las ciudades tengan suficientes recursos hídricos, y que se reduzcan los niveles de impactos de lluvias y eventos extremos.

Existen importantes antecedentes para esa convergencia, como resultan ser las luchas por la institucionalidad del agua en El Salvador, o el acompañamiento de las ONG ambientalistas a

las luchas por defensa del territorio. Sin embargo, son pocas las organizaciones urbanas enfocadas en derechos, incidencia o acompañamiento jurídico que establecen vínculos con las organizaciones que hacen manejo de recursos naturales en el campo. Se observa también una brecha entre movimientos sociales de resistencia y las ONG más formales y de mayores capacidades técnicas. Las alianzas que logren trascender estas brechas podrán construir estrategias más robustas para la resiliencia climática.

Otros actores de la sociedad civil

La sociedad civil en el Triángulo Norte comprende organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, centros de investigación y universidades, entre otras. Muchos de estos actores definen sus agendas en torno a campos temáticos que se relacionan con la acción climática, como pueden ser: la seguridad y soberanía alimentaria, el manejo y protección de recursos naturales, el desarrollo rural o productivo, los derechos territoriales -de pueblos indígenas y afrodescendientes-, la promoción de la equidad de género y los derechos de poblaciones específicas, o la gestión del riesgo a desastres, entre otros. Muchos despliegan narrativas basadas en las ideas de la justicia social, justicia climática, sustentabilidad o desarrollo sustentable.

Entre dichos actores, se encuentra un grupo importante de ONG, más algunas universidades, que se vinculan con actores territoriales para acompañar procesos desde capacidades diversas, por ejemplo: asistencia técnica a iniciativas diversas (productivas, de manejo de recursos naturales, de vivienda) facilitación de procesos organizativos, acompañamiento legal y defensa de derechos humanos y territoriales, formación e investigación, incidencia en procesos de política pública, procesos de formación de ley, comunicación y campañas de incidencia en la opinión pública, etc. Aunque aquí se destaca su función como acompañantes de los actores territoriales, muchas de estas organizaciones impulsan agendas propias a través de alianzas con actores afines y cooperantes. Algunos también establecen alianzas con medios de comunicación entre la prensa digital, las radios comunitarias y algunos canales de televisión local. También es frecuente que estos actores aprovechen las oportunidades de participación en espacios oficiales, así como los mecanismos o espacios para la incidencia en políticas y leyes.

Tanto los actores territoriales como las organizaciones de sociedad civil son conscientes de la necesidad de formar alianzas para incrementar su potencial de incidencia sobre el Estado. Surgen así redes, plataformas y alianzas integradas por un amplio conjunto de organizaciones y colectivos formados por organizaciones de desarrollo, ambientalistas, organizaciones de mujeres, organizaciones de defensa legal y universidades.

Aunque muy pocas de estas plataformas están orientadas de manera explícita a incidir en la agenda climática, se observa una diversidad de redes con agendas que pueden vincularse fácilmente a la acción climática: seguridad alimentaria, derecho humano al agua, gestión de riesgos, forestería comunitaria, derecho al hábitat, derechos humanos, y la resistencia frente a megaproyectos de industrias extractivas, entre otras. Algunas de estas plataformas trabajan a nivel regional, y han adquirido experiencia en navegar la institucionalidad del Sistema de Integración Centroamericana. Unas cuantas tienen capacidad de vincularse a los espacios globales habilitados por el sistema de Naciones Unidas como, por ejemplo: ONU-Habitat, la CMNUCC y el Foro Rural Mundial.

Estados Unidos y su estrategia para el Triángulo Norte: ¿Oportunidades para los actores territoriales y de sociedad civil en la acción climática?

La llegada de la Administración Biden al gobierno de Estados Unidos brinda una oportunidad sin precedentes para relanzar la agenda climática destacando el rol crítico que juegan los actores territoriales y la sociedad civil, tanto para construir resiliencia climática, pero también para garantizar la gobernanza democrática en la región. De particular relevancia, son algunas órdenes ejecutivas emitidas por el presidente Biden poco después de asumir el cargo, que describen sus principales prioridades con respecto a la política exterior hacia la región del Triángulo Norte. Estos incluyen: 1) abordar las causas fundamentales de la migración irregular a los Estados Unidos desde los países del Triángulo Norte; y 2) el compromiso de que Estados Unidos asuma un papel de liderazgo para abordar la crisis climática global.

Con respecto a lo primero, en julio de 2021 el Consejo de Seguridad Nacional publicó la Estrategia de Estados Unidos para abordar las causas fundamentales de la migración en Centroamérica, donde se reconoce que esta migración es el resultado de múltiples factores entrelazados: “la pobreza y la desigualdad económica, la delincuencia y la corrupción generalizadas y el giro de los líderes políticos hacia un gobierno autoritario han desacelerado el crecimiento económico y han desviado recursos críticos de la atención médica y la educación, robando a los ciudadanos y ciudadanas la esperanza y estimula la migración. El empeoramiento de los impactos del cambio climático, que se manifiesta como períodos prolongados de sequía y tormentas devastadoras, han exacerbado estas condiciones. Todos estos factores contribuyen a la migración irregular y ninguno de ellos puede abordarse en última instancia sin una gobernanza democrática honesta e inclusiva que responda a las necesidades de los ciudadanos de la región” (National Security Council, 2021).

Además, en un influyente estudio de diciembre de 2020, entre cuyos autores participó el actual Subsecretario Adjunto Principal y Enviado Especial para el Triángulo Norte de la Oficina del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado de los Estados Unidos, se señala la centralidad de las cuestiones de gobernanza y se resalta como uno de los principales impedimentos “los profundos desafíos estructurales relacionados con la corrupción y la débil gobernabilidad democrática”, agregando que, “los esfuerzos para abordar estas desigualdades han fracasado en gran parte debido a la resistencia arraigada a las reformas por parte de pequeños pero poderosos grupos de actores políticos, económicos y (en algunos casos) criminales en cada uno de los tres países.” En consecuencia, el estudio subraya la importancia de fortalecer las organizaciones de la sociedad civil mejorando las capacidades para presionar por reformas desde fuera del gobierno y durante un largo período (Olson y otros, 2020).

Esta particular confluencia de factores brinda una oportunidad crítica para incorporar el desarrollo de la resiliencia climática en la estrategia para abordar las causas fundamentales de la migración desde el Triángulo Norte y asumir un compromiso serio y prolongado para fortalecer el papel de la sociedad civil como socios clave y protagonistas de una gobernanza democrática, inclusiva y sustentable en la región.

Hacia el fortalecimiento de los actores territoriales para una agenda climática efectiva en el Triángulo Norte de Centroamérica

El Triángulo Norte es una región caracterizada por diversas problemáticas sociales y políticas que están fuertemente relacionadas con la alta vulnerabilidad socioambiental. El riesgo climático en el Triángulo Norte se encuentra entre los más altos del mundo por su altísima exposición a los impactos climáticos crecientes y por la extrema vulnerabilidad de gran parte de su población, agravada por la severa degradación ambiental y por los patrones de exclusión socioeconómica.

Los impactos del cambio climático están socavando los medios de vida de la población, pero también están mostrando sus múltiples interrelaciones con las crisis sociales y políticas. A la situación de pobreza e inseguridad, se suman los históricos procesos de exclusión que han dejado como resultado un limitado acceso y control de la población a recursos críticos como la tierra, el agua y los bosques. Las políticas y planes climáticos de los gobiernos no sólo son insuficientes, sino que tienden a privilegiar acciones de mitigación del cambio climático que reproducen situaciones de conflictividad y de una mayor vulnerabilidad, tal como ocurre en el caso de iniciativas de apoyo al desarrollo de energías “limpias”.

Las amenazas a las instituciones de gobernanza de los actores locales y territoriales limitan las posibilidades de construcción de resiliencia climática. El escenario menos prometedor para combatir el cambio climático, denominado “Business As Usual” (BAU) se expresa en el Triángulo Norte en un modelo de promoción de empleo y crecimiento económico basado en proyectos extractivistas. Estos proyectos no sólo reproducen históricos procesos de degradación de los recursos naturales y ecosistemas, sino que, también, compiten con las comunidades por los limitados recursos, motivando así el surgimiento de movilizaciones de rechazo y resistencia por parte de estas últimas. Ante dicho desafío, el modelo BAU empuja hacia un mayor uso del autoritarismo y de mecanismos de represión por parte del Estado, con los cuales se procura mantener el control social en los territorios.

Esta es una situación grave si se toma en cuenta que el uso de la violencia suele estar apoyado en un complejo entramado de relaciones entre actores estatales, actores ilícitos y élites económicas. Las alianzas entre estos actores nutren la corrupción, la violencia, la impunidad y el autoritarismo. El rédito económico obtenido por los actores involucrados en actividades ilícitas magnifica el riesgo de que generaciones de jóvenes y otros segmentos de la población sean crecientemente atraídas hacia actividades y organizaciones criminales. En este contexto es entendible que muchas personas prefieren migrar de sus países en busca de alternativas.

Frente a esta problemática hay actores en las comunidades y territorios que están avanzando en soluciones colectivas que, basadas en acuerdos locales para el manejo de recursos naturales, contribuyen a la resiliencia inclusiva frente al cambio climático. La mayoría de estas iniciativas presenta escalas limitadas, pero valiosas innovaciones productivas, organizativas e institucionales que propician sinergias entre las agendas de adaptación y mitigación, a la vez que diversifican las economías locales, contribuyendo a generar oportunidades económicas.

Las soluciones a que hacemos referencia –basadas en el manejo local de recursos naturales como la tierra, el agua y los bosques– tienen un enorme potencial para fortalecer la resiliencia de la región, dada la importancia social y ambiental de las actividades agropecuarias y de la tenencia forestal comunitaria en el Triángulo Norte: en Guatemala y Honduras, la proporción de trabajadores rurales ocupados en labores agropecuarias llega a un 60% y 63% respectivamente, con un peso importante de la agricultura familiar: aproximadamente un 48% de los hogares en Guatemala, un 30% en Honduras se dedicaban a la agricultura en pequeña escala a inicios de la década pasada (FAO-PESA, 2011; Baumeister, 2012). Aunque El Salvador presenta una población menor dedicada a labores agropecuarias (43% de la población rural ocupada, 13.4% de los hogares del país participando en la agricultura familiar), este es uno de los países del continente con mayor proporción de tierra dedicada a dichas actividades: 74% de toda la superficie del país (MARN, 2013), lo que significa que las prácticas agrícolas tienen un rol crítico en la construcción de vulnerabilidad o resiliencia. En Guatemala y Honduras, la superficie agropecuaria corresponde al 38.1% y el 32.4% del territorio nacional, respectivamente (GIMBOT, 2014; ICF, 2012), mientras que la superficie forestal tiene un peso similar o mayor (48% en Honduras y 34% en Guatemala). En ambos países, los actores territoriales tienen incidencia directa en la protección de los bosques: en Guatemala, comunidades campesinas y forestales tienen derechos reconocidos sobre el 11% de la tierra ocupada por bosques (ONU REDD+, 2012) mientras que en Honduras un 40% de la superficie boscosa del país se encuentra en tierras que legalmente pertenecen de forma colectiva a comunidades indígenas, campesinas o afrodescendientes (Del Gatto 2013, 2015; Herlihy y Tappan, 2018). Estas cifras sugieren que la llave para la resiliencia se encuentra en las poblaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes, en la medida que ellas mantengan capacidad para decidir sobre los recursos en sus territorios.

Hasta ahora, los cálculos sobre la cantidad de bosques y tierras que es necesario proteger o restaurar, o las toneladas de carbono que es necesario fijar, se han hecho en abstracto, suponiendo que serán los gobiernos quienes habrán de hacer realidad dichas metas. Ciertamente, los gobiernos nacionales tienen un papel clave en la implementación de la agenda climática, pero no es realista asumir que los cambios necesarios, en la escala necesaria, puedan liderarse aisladamente desde los gobiernos. Como se detalla en el estudio, las decisiones sobre uso de los recursos en los territorios son tomadas por diversos actores. Algunas de esas decisiones contribuyen a la vulnerabilidad y otras a la resiliencia.

Por lo tanto, la construcción de resiliencia pasa necesariamente por el fortalecimiento de los actores territoriales que tienen un papel clave en el manejo sustentable de los recursos naturales. Muchos de estos actores tienen también un rol protagónico en la vida institucional de los territorios, como parte integrante de la sociedad civil, junto a otras organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro. Sin embargo, los contextos de violencia, corrupción, impunidad y erosión del Estado de Derecho tensionan y golpean los sistemas de gobernanza territorial, perdiéndose capacidades clave para impulsar el escalamiento de nuevas prácticas de manejo de los recursos naturales. De allí que toda línea de acción orientada a construir resiliencia ante el cambio climático debe también incluir la defensa de los derechos humanos de primera generación (derecho a la vida, derechos políticos y civiles) así como los derechos de segunda y tercera generación (derechos socioeconómicos, culturales, territoriales y autodeterminación).

Para poder avanzar a una gobernanza democrática, inclusiva y sustentable que facilite a los actores territoriales mantener y potenciar ese papel crítico que vienen asumiendo en la construcción de resiliencia social y climática, es necesario identificar y atender necesidades de apoyo, según el tipo de actor, paisajes y contexto territorial. Diversos actores, que en este mapeo hemos denominado otros actores y organizaciones de la sociedad civil (OSCs), ya ofrecen su apoyo en diferentes ámbitos:

- Acompañamiento técnico para el manejo de recursos naturales y sistemas productivos sustentables.
- Desarrollo de capacidades administrativas y gerenciales.
- Desarrollo organizativo, liderazgo y gobernanza, incluyendo la formación de una nueva generación de líderes con capacidades de lectura política, negociación, etc.
- Acompañamiento para la defensa de derechos humanos y territoriales en instancias administrativas y judiciales.
- Insumos de conocimiento para contar con mejores lecturas de los distintos contextos, sus oportunidades y amenazas.
- Capacidades y herramientas para comunicarse con diversos públicos aprovechando diversos canales y tecnologías de información y comunicación.

Si bien existen importantes experiencias de colaboración y alianzas atendiendo estos ámbitos en los territorios, todavía se observa una desarticulación de agendas (resistencia, adaptación, mitigación). Como ya se indicó, hay contextos donde la agenda más urgente para los actores territoriales resulta ser la resistencia frente al extractivismo y las amenazas a los derechos humanos y territoriales, dificultando la articulación con actores que, en otras condiciones, han avanzado más en las agendas de adaptación o mitigación. Sin embargo, la agenda de cambio climático se encuentra ante una oportunidad para vincular más estratégicamente ámbitos normalmente separados.

Recomendaciones

Los gobiernos, la cooperación y la sociedad civil tienen la oportunidad de relanzar la agenda climática, aliándose con los actores territoriales, nutriéndose de sus conocimientos y replicando sus experiencias. Por otra parte, los actores territoriales necesitan de un andamiaje institucional, asentado en los territorios, que fortalezca sus capacidades para interactuar y negociar con gobiernos, sector privado, cooperantes y otros actores. Por lo tanto, se requiere trabajar desde distintas líneas de acción, entre ellas formar coaliciones y alianzas entre la sociedad civil, procurar la coherencia entre la política económica y la política ambiental y climática, así como movilizar recursos para alcanzar ambiciosos objetivos de adaptación y mitigación que contribuyan a fortalecer la resiliencia en las sociedades del Triángulo Norte de Centroamérica.

Los actores de sociedad civil tienen un papel clave en reconocer la interrelación íntima entre la dinámica del cambio climático, la gobernanza inclusiva y las cuestiones de justicia social y económica en múltiples escalas y geografías, como paso previo a vincular agendas y movimientos

sociales que hasta hoy se desarrollan de manera separada. Así, muchos de los actores de resiliencia climática enmarcan sus luchas en reivindicaciones como la seguridad y soberanía alimentaria o el derecho al agua, sin reconocerse como parte de la acción climática. Por otra parte, en la región se observa una brecha entre las organizaciones de sociedad civil con proyección nacional, y que presentan, principalmente, un origen urbano (muy enfocadas en cuestiones como derechos civiles, inclusión, democracia, incidencia en políticas públicas) y las organizaciones territoriales o locales (más enfocadas en el fortalecimiento de medios de vida rurales, gestión de recursos naturales y cuestiones del desarrollo). Hasta la fecha, los esfuerzos desde la sociedad civil en apoyo a los actores que defienden los recursos naturales “en primera línea” han sido importantes e imprescindibles, pero insuficientes y fragmentados frente al aumento y profundización de las amenazas y las múltiples crisis que enfrentan.

Las organizaciones internacionales de sociedad civil pueden jugar también un papel clave fortaleciendo la voz y poder de actores locales, formalizando alianzas con actores de la sociedad civil local y nacional, para acompañar procesos a lo largo de varios años.

Las fundaciones filantrópicas están bien posicionadas para brindar apoyos pequeños pero estratégicos para catalizar procesos de acción climática que promuevan la articulación de actores de sociedad civil. En primer lugar, es importante reconocer la necesidad de encontrar objetivos complementarios, coordinar esfuerzos para lograr sinergias, incluso coordinarse para canalizar sus donativos a líneas de trabajo complementarias, para lograr un mayor impacto colectivo. Algunas herramientas que pueden servir para estos fines son los fondos territoriales y los mecanismos de regranting.

Las fundaciones filantrópicas tienen también una capacidad importante para vincular las agendas de cambio climático, justicia social, justicia económica y gobernanza democrática. En este sentido, se pueden propiciar espacios de diálogo, intercambio, así como campañas de comunicación al respecto, mostrando dichos vínculos ante distintos públicos.

El financiamiento climático sigue siendo bastante limitado en comparación a las inversiones tradicionales, lo cual favorece el escenario BAU. Por ende, es vital que no solo se incremente el financiamiento climático, sino orientarlo a la construcción de resiliencia. Esto pasa por reconocer el papel clave que puede jugar la restauración a gran escala de ecosistemas y paisajes degradados, a partir de la masificación de prácticas como la agricultura sostenible y la forestería comunitaria, opciones que favorecen los medios de vida de la población rural y garantizan alimentos y agua para las crecientes poblaciones urbanas.

Así, los gobiernos nacionales del Triángulo Norte tienen un papel clave en definir la eficacia de la agenda climática de sus países, y pueden encontrar en las acciones de restauración con enfoque territorial una oportunidad para avanzar simultáneamente en la agenda climática –en la implementación de las contribuciones nacionalmente determinadas (NDCs, por sus siglas en inglés) por ejemplo- junto con objetivos igualmente importantes como la creación de empleo y oportunidades para sectores relegados como jóvenes o mujeres, la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y la reducción de riesgos a desastres.

Por ende, se requiere el desarrollo de un marco de políticas informadas desde las necesidades territoriales, que retomen conocimientos y acciones probadas en campo de los actores en los territorios. Sobre todo, se requiere voluntad política para que las acciones sectoriales de fomento al crecimiento económico complementen, en lugar de subordinar, importantes objetivos de resiliencia climática y gobernanza democrática e inclusiva en los territorios.

Siendo consecuentes con ello, los gobiernos deben proporcionar mecanismos y políticas que faciliten la participación informada de los actores territoriales en las decisiones sobre el manejo y control de sus recursos, así como formalizar espacios y/o instancias territoriales para la coordinación, los procesos de negociación, la toma de decisiones y la acción colectiva.

En este sentido, resulta imprescindible que las instituciones de la cooperación bilateral y multilateral anticipen si los proyectos que financian pudieran profundizar las condiciones locales de vulnerabilidad. En particular, resulta vital para los esfuerzos de resiliencia garantizar los derechos humanos y territoriales de las comunidades rurales, haciendo uso efectivo de mecanismos de transparencia que faciliten la activación de salvaguardas, así como las herramientas de Consulta Libre, Previa e Informada. A su vez, las instituciones financieras internacionales (IFIs) deben fortalecer mecanismos transparentes de monitoreo de sus inversiones, no solamente para reducir el riesgo de corrupción, sino también para tener claridad si sus proyectos están realmente contribuyendo a la construcción de resiliencia. Estos tipos de mecanismos son particularmente críticos en el caso de los proyectos de energía renovable. Si no se diseñan adecuadamente, y si no se implementan de manera estricta las salvaguardas sociales y ambientales, la construcción y operación de infraestructura para la generación y distribución de energía puede afectar los medios de vida, así como los derechos humanos y territoriales de las comunidades rurales, socavando los esfuerzos de fortalecimiento de la resiliencia.

Por su peso financiero y político, la ayuda bilateral de los Estados Unidos, enfocada en abordar las causas fundamentales de la migración desde el Triángulo Norte, puede contribuir a la construcción de resiliencia frente a los impactos del cambio climático fortaleciendo el papel de la sociedad civil como socio clave para la agenda climática.

Estas recomendaciones se enfocan en una acción climática efectiva y en el papel de la sociedad civil, en especial de los actores territoriales, como socios y protagonistas claves de la agenda climática, por el rol crítico que juegan en la gobernanza democrática, inclusiva y sustentable en la región.

Referencias

- Alvarado, S., y Belt, J. (2018). *Central American Power Markets. Lessons Learned and Policy Recommendations with Particular Emphasis on Competitive Procurement*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington. En: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181211_CentralAmerica_WEB.pdf [consultado el 29 de mayo de 2010]
- AHCC (2014). *Pronunciamento de las organizaciones de la Alianza Hondureña ante el Cambio Climático (AHCC), en el marco de la Próxima Cumbre de las Partes (COP 20), a celebrarse en Lima, Perú, del 1 al 12 de diciembre 2014*. En: https://iderechoambientalhonduras.org/sites/default/files/posicionamiento_honduras_ante_cop_20_.pdf [recuperado el 5 de marzo de 2021].
- AHCC (2017). *Reporte Nacional sobre el estado de las leyes y políticas públicas en adaptación al cambio climático en Honduras*. En: <http://alianzacambioclimatico.hn/wp-content/uploads/2019/07/Reporte-Nacional-Politica-pu%CC%81blica-CC-julio-FINAL.pdf> [recuperado el 20 mayo de 2021].
- AHCC (2020). *Reporte Nacional sobre la Estrategia REDD+ y las salvaguardas en Honduras*. En: https://www.acicafoc.org/wp-content/uploads/2020/08/REPORTE-NACIONAL2_compressed.pdf [recuperado el 5 de marzo de 2021].
- Alvarado, H. (2010). Análisis del crecimiento urbano y los cambios de uso del suelo, durante el período 1960-2006 y propuesta de unidades territoriales, en los municipios conurbados de la mancomunidad de la metrópoli de Los Altos, Quetzaltenango, Tesis de maestría, Guatemala: USAC.
- Barry, Deborah y Herman Rosa (1995). *El Salvador: Dinámica de la degradación ambiental*. PRISMA. San Salvador.
- Bouroncle C., et al. (2015). La agricultura de Honduras y el cambio climático: ¿Dónde están las prioridades para la adaptación? Copenhague, Dinamarca: CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). En: <https://hdl.handle.net/10568/45943> [recuperado el 5 de marzo de 2021].
- Bull, Benedicte (2017). *Transformación económica, élites empresariales y adaptación al cambio climático en El Salvador*. PRISMA. San Salvador.
- Castro M., Mirza. (2016). Compromisos y Oportunidades para Honduras ante la firma del Acuerdo de París sobre Cambio Climático. En Boletín Perspectivas FES América Central. En: https://www.fesamericacentral.org/files/fes-america-central/actividades/honduras/Actividades_hond/160630_COP21/Nuevos%20Compromisos%20en%20Honduras_B.pdf [recuperado el 20 de mayo de 2021].
- Cartagena, R. E. (2015). *Chapter 17. Environmental Conflicts and Social Movements in Postwar El Salvador*. En: Almeida, P., y Ulate, A. C. (Eds.). *Handbook of Social Movements across Latin America*. Springer.
- Cazzufi, Chiara (2019). *Mesoamérica en tránsito. Principales polos de origen de la migración en El Salvador, Guatemala, Honduras y México*. FAO. Santiago, Chile.
- CEPAL (2021). *Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México*. Síntesis (LC/TS.2021/7), Santiago.
- CICA (30 abril 2021). *Planteamiento CONPAH sobre la Muskitia*. Consejo Indígena de Centro América (CICA). Disponible en: <http://www.consejocica.org/planteamiento-conpah-sobre-la-Muskitia/>
- Cuéllar N. et al. (2012). *Inversiones y dinámicas territoriales en Centroamérica. Implicaciones para la gobernanza y la construcción de alternativas*. Fundación PRISMA, San Salvador, El Salvador
- Cuéllar, Nelson; Oscar Díaz, Susan Kandel, Ileana Gómez y Wilfredo Morán (2017). *Dinámicas de exclusión y degradación ambiental en El Salvador*. PRISMA. San Salvador.
- Dada C. (27 septiembre 2016). Por aquí pasó Berta Cáceres. El Faro. En: <https://elfaro.net/es/201609/centroamerica/19291/por-aqui-paso-berta-caceres.htm> [recuperado el 5 de marzo de 2021].

Del Gatto, F. (2015) *La titulación de territorios indígenas en La Mosquitia hondureña*. Information Brief. Forest Trends. Washington, EUA.

Emergency Disaster Data Base (EM-DAT) del Centre for Research on the Epidemiology of Disasters https://www.emdat.be/emdat_atlas/sub_html_pages/sub_html_GTM.html Consultado el 26 de mayo de 2021.

Environmental Justice Atlas (EJAtlas) (03 marzo 2018). Proyecto Hidroeléctrico Agua Zarca, Honduras. Recuperado de: <https://ejatlas.org/conflict/proyecto-hidroelectrico-agua-zarca-honduras> [recuperado el 5 de marzo de 2021].

FESPAD (2021). *Comunicado: Ante la no firma del Acuerdo de Escazú en El Salvador*. En: <https://www.fespad.org.sv/comunicado-ante-la-no-firma-del-acuerdo-de-escazu-en-el-salvador/>

FIDA (2010). *Evaluación Ambiental y del Cambio Climático para la preparación del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales 2012-2016 del FIDA Honduras*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

FLACSO/FISDL (2005). *Mapa de Pobreza*. Tomo I. Política Social y Focalización. San Salvador.

GatoEncerrado (2019). *Fernando López dice que su prioridad es agilizar tramitología en el MARN*. Junio 6. En: <https://gatoencerrado.news/2019/06/06/fernando-lopez-dice-que-su-prioridad-es-agilizar-la-tramitologia-en-el-marn/>

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (2010). *Integrating disaster risk reduction and climate adaptation into the fight against poverty*. Annual Report 2010. The World Bank – International Strategy for Disaster Reduction. Washington DC.

Gómez, I. y Méndez, E. (2007). *El Caso de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP)*. PRISMA y CIFOR.

Gómez, R. (2016). Mercado inmobiliario: Hacia un proceso de especulación y expoliación urbana en el municipio de Olintepeque 1980 – 2016, Tesis de maestría. Quetzaltenango: Flacso.

Harmeling, Sven (2011). *Global climate risk index 2011. Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2009 and 1990 to 2009*. Germanwatch. Alemania.

Harmeling, Sven (2012) *Global Climate Risk Index 2012. Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2010 and 1991 to 2010*. Germanwatch. Alemania.

Harmeling, Sven (2013). *Global climate risk index 2011. Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2011 and 1992 to 2011*. Germanwatch. Alemania.

Harmeling, Sven y Bals, Christoph (2007) *Wetterbedingte schadensereignisse und ihre auswirkungen auf die staaten der welt in 2005 und im langjährigen vergleich*. Germanwatch. Alemania.

Hurtado Paz, M. y Lungo, I. (comps.) (2007). *Aproximaciones al movimiento ambiental en Centroamérica*. FLACSO: Guatemala.

INVEST-H (2014). *Alianza para el Corredor Seco. Marco de gestión socioambiental 2014-2018*. Inversión Estratégica de Honduras. Disponible en:

Jacobs, I. (2015). *Efectos socioeconómicos de las inundaciones en los habitantes de la zona 2 de Quetzaltenango*. En Hermesse, J. et. al. Ordenamiento territorial en la prevención de desastres. Estudios de caso en Quetzaltenango (Guatemala), México y Canadá, 15-21. Lovaina-la-Nueva: Presses Universitaires de Louvain.

María, A. (2018). *Estudio de la urbanización en Centroamérica Oportunidades de una Centroamérica urbana*. En: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-1220-0>

MARN (2015). *Plan Nacional de Cambio Climático*. San Salvador.

MARN (2018). *Tercera comunicación nacional de cambio climático El Salvador 2018*. GEF- MARN-PNUD. San Salvador.

- MiAmbiente+ (2019). *Tercera Comunicación Nacional del Gobierno de Honduras ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Tegucigalpa: Mi Ambiente+. Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC). Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Third%20National%20Communication%20HONDURAS.pdf>
- Montes, M. (2010). *Cambio de uso de suelo rural a urbano y su relación con el medio ambiente en el municipio de Quetzaltenango*, Tesis de maestría. Guatemala: USAC.
- Oxfam (2001). *Mapeo de Riesgos y Vulnerabilidad en Centroamérica y México. Estudio de Capacidades Locales para Trabajar en Situaciones de Emergencia*. Disponible en: <http://cidbimena.desastres.hn/pdf/spa/doc12938/doc12938-2a.pdf>
- Oxfam (2017). Territorios en riesgo. Minería, tierra y agua en Honduras. Oxfam-UNAH-Clark University. En: <https://honduras.oxfam.org/Territorios-en-riesgo> [recuperado el 16 de abril de 2021].
- Oxfam (2019). Territorios en riesgo II. Minería, hidrocarburos y generación de energía eléctrica en Honduras. Oxfam-UNAH-FOSDEH. En: <https://honduras.oxfam.org/territorios-en-riesgo-2> [recuperado el 16 de abril de 2021].
- PNUD. (2012). Informe sobre Desarrollo Humano 2011. PNUD Honduras. Disponible en: http://biblioteca-virtual.un.hn:8081/BibliotecaVirtual/wp-content/uploads/2018/03/INDH2011Completo_sin-anexos.pdf [recuperado el 21 de abril de 2021]
- PRISMA (2015). *La restauración de ecosistemas y paisajes. Estudio de caso de Lempira Sur*. Fundación PRISMA. El Salvador. Sin publicar.
- PRISMA (2017). *Muskitia Hondureña. Diagnóstico sobre Gobernanza Territorial*. Fundación PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- Proceso Digital (18 marzo 2019). *MP y MACCIH profundizan investigación en caso “Patuca III Colusión y corrupción”*. En: Revista Proceso Digital. Recuperado de: <https://proceso.hn/maccih-presenta-caso-patuca-iii-colusion-y-corrupcion/>
- PROGRESAN-SICA (2020). *Informe del análisis de inseguridad alimentaria aguda de la CIF*. El Salvador. Noviembre 2020-agosto 2021.
- PROLESUR (1993). *Consultoría en sociología rural. Informe Final*. Elaborado por José Ernesto Tábora Colorado para FAO-PROLESUR. Honduras: mimeo.
- Rights and Resources Initiative (RRI) & Amazon Conservation Team (ACT) (2020). *Derechos Colectivos Vulnerados: Honduras El impacto multidimensional de proyectos extractivos e infraestructura 2017-2019*. Disponible en: <https://storymaps.arcgis.com/stories/96a79ca30b8749e9ad955cbc2b19c98f>
- Rosa, Herman (2008). *Perfiles y trayectorias del cambio económico en Centroamérica: Una mirada desde las fuentes generadoras de divisas*. PRISMA. San Salvador.
- UICN (30 abril 2021). *La Muskitia hondureña: biodiversa, costera y entre espejos de agua*. Recuperado de: <https://www.iucn.org/es/news/mexico-america-central-y-el-caribe/202006/la-Muskitia-hondurena-biodiversa-costera-y-entre-espejos-de-agua>



PRISMA@PRISMA.ORG.SV | WWW.PRISMA.ORG.SV
PASAJE SAGRADO CORAZÓN, No. 821, COLONIA ESCALÓN, SAN SALVADOR
TEL.: (503) 2264 5042