



Avances de Diálogo

Ordenamiento territorial y cambio climático en Centroamérica: Nuevos desafíos para la gestión y la gobernabilidad territorial

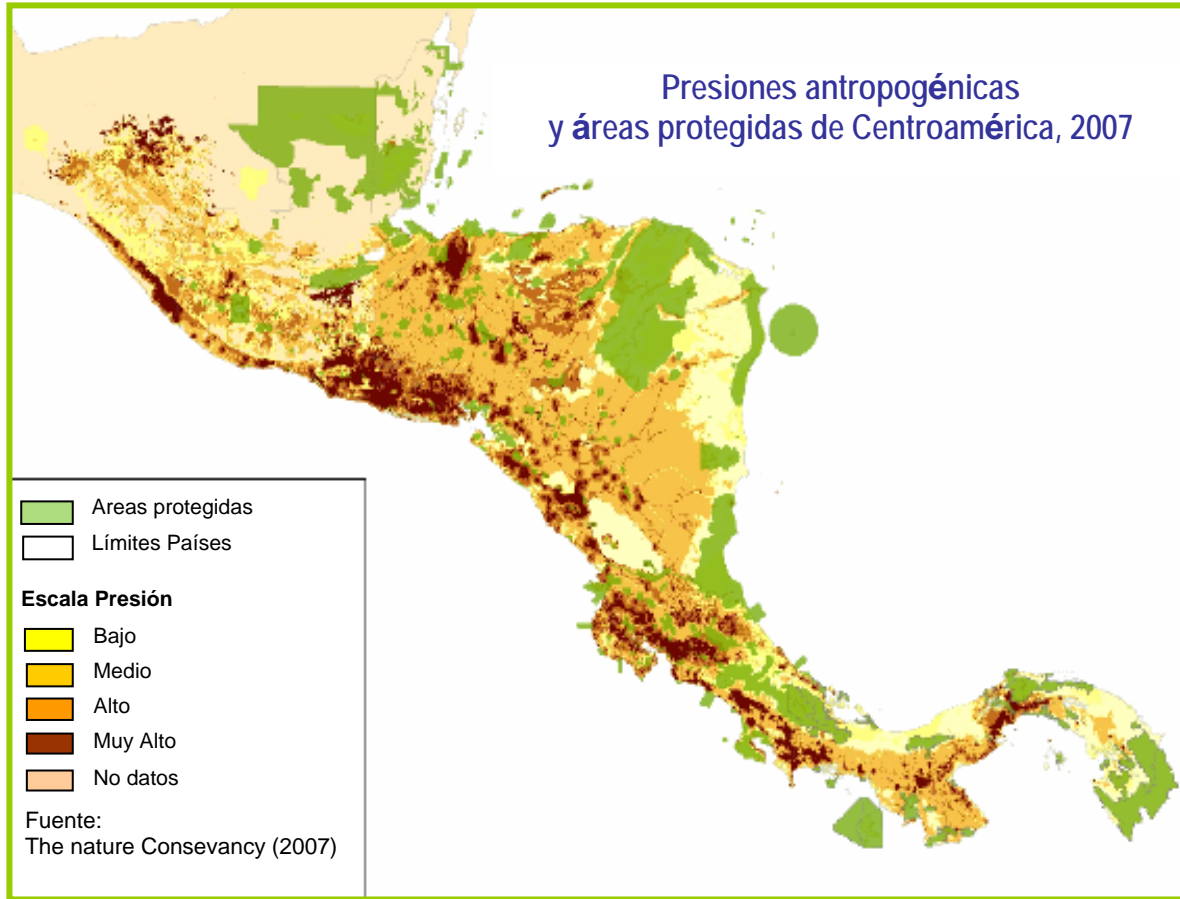
Avances de Diálogo son productos de comunicación basados en presentaciones comentadas que enfatizan los desafíos socioambientales de la gestión territorial en Centroamérica. Las presentaciones a su vez, generalmente se basan en los valiosos aportes de diversos participantes a lo largo de la Iniciativa Colaborativa de Diálogo e Investigación sobre Dinámicas Territoriales en Centroamérica, que PRISMA viene facilitando desde mayo de 2006.

La edición de este producto de comunicación estuvo a cargo de Nelson Cuéllar.

Julio 2008

© Fundación PRISMA

Dinámicas territoriales en Centroamérica



Dinámicas territoriales en Centroamérica

No se puede pensar el cambio climático ni el ordenamiento territorial al margen de cuáles son los procesos que se están dando en los territorios, porque eso nos ayuda a comprender cuáles son las fuerzas que moldean el territorio.

Lo más inmediato que se nos viene en mente, cuando nos preguntamos acerca de las fuerzas que moldean el territorio es el patrón de asentamiento de la población, tal como ocurre con los acelerados procesos de urbanización y sus consiguientes implicaciones de uso del territorio, y esta es ciertamente una dinámica fuertemente presente en todos los países de Centroamérica. Suele pensarse también en otros procesos que se dan en las zonas rurales, sobre todo lo relacionado con la expansión de la agricultura, y particularmente con las dinámicas de la frontera agrícola, que por supuesto también son procesos que todavía están fuertemente presentes en la región.

Existen otros procesos ó dinámicas que están poco evidenciados y poco analizados, por sus implicaciones ambientales y sociales, y por supuesto por sus implicaciones para el ordenamiento y la gestión territorial en Centroamérica, tal como ocurre con la maquila agrícola; el turismo y el desarrollo inmobiliario; la conservación y el patrimonio cultural; y la infraestructura asociada a la plataforma logística. Estas dinámicas tienen tres características en común:

- i) Son el resultado de esfuerzos decididos de apoyo y promoción desde las políticas públicas.
- ii) También reflejan la manera en que los actores (principalmente empresariales) se insertan en los procesos de globalización.
- iii) Muestran que los territorios, sus recursos y sus servicios ecosistémicos están siendo fuertemente revalorados para diversas estrategias y por diversos actores.

Maquila en Costa Rica



Fuerzas que moldean el territorio

Maquila en Costa Rica

Por más de una década, en el norte de Costa Rica se impulsa un proceso de promoción de cultivos no tradicionales, como la piña, la naranja y el arroz. Para ello, se han implementado políticas y programas de apoyo que incluyen apoyo crediticio y asistencia técnica entre otros. El alcance territorial que este proceso ha logrado no es despreciable y su dinámica no se reduce a la expansión de estos cultivos, principalmente piña y naranja, sino que también está dando paso a otras implicaciones territoriales. Lo interesante es que los programas de apoyo han contribuido a que estos cultivos sean rentables a pesar que los rendimientos son inferiores a los observados en otras regiones de Costa Rica.

Los problemas de sequía y escasez de agua derivados del cambio climático pueden disminuir aún más estos rendimientos. Pero hay otro factor más importante que explica esta situación y es que, junto a esta expansión de cultivos se ha dado paso a un doble patrón migratorio:

- Por un lado, pequeños productores y campesinos costarricenses que anteriormente estaban asentados en esas zonas, se vieron desplazados por esta nueva dinámica en el norte de Costa Rica, teniendo que migrar a otras regiones del país. En esto han sido clave el dinamismo de los mercados de tierra que antes no existía en esta zona, pero también los bajos salarios pagados en estas actividades de la maquila agrícola.
- Los salarios ofrecidos en la maquila agrícola son relativamente bajos para trabajadores costarricenses, pero son relativamente altos para trabajadores nicaragüenses, dando paso a un flujo migratorio desde el sur de Nicaragua hacia el norte de Costa Rica.

Pero esta dinámica ya muestra otro conjunto de impactos importantes, que tienen que ver con procesos de concentración de la tierra y nuevas formas de diferenciación social en ese territorio (tal como ocurre con los trabajadores nicaragüenses); con frecuencia, los salarios están por debajo del mínimo que establece la ley; los impactos ambientales son severos, no sólo por los cambios en el uso del suelo al pasar a

monocultivos, sino también por las enormes cantidades de agua que consumen estos cultivos y por la contaminación derivada del uso de agroquímicos.

Finalmente, esta es una dinámica que refleja muy claramente una manera en que se promociona y apoya cierta gestión del territorio con una manera también muy particular de generar rentas privadas y costos sociales en un territorio específico.



Turismo y desarrollo inmobiliario en Centroamérica

El turismo es una de las actividades de mayor crecimiento en la región. Como se sabe hay una gran variedad de formas de turismo (sol y playa, ecoturismo, turismo de aventura, turismo comunitario, de convenciones, etc.), pero en Centroamérica hay una nueva forma de turismo que está poco entendida y poco gestionada. Esta forma de turismo se caracteriza porque en ciertos territorios coinciden dos procesos altamente acelerados: el turismo y el desarrollo inmobiliario. Este tipo de turismo se da generalmente, pero no exclusivamente, en zonas costeras por sus atributos paisajísticos, por sus servicios ambientales y por sus servicios ecosistémicos. Irónicamente, estas zonas costeras son vulnerables a los impactos del cambio climático. Entonces, el turismo y el desarrollo inmobiliario, que coinciden en territorios específicos, permiten entender la manera en que esos territorios y sus recursos son revalorados, ya no sólo por los actores de la conservación, sino por agentes económicos nacionales, regionales y transnacionales. Esto, tiene claras implicaciones para el ordenamiento y la gestión territorial, especialmente si se vuelve la mirada a un territorio de Costa Rica, donde los marcos institucionales para la gestión del territorio son relativamente más desarrollados que en el resto de países de la región.

Costa Rica tiene una tradición importante de desarrollo turístico. En la zona de Guanacaste ya se puede evidenciar la enorme coincidencia del desarrollo turístico y del galopante desarrollo inmobiliario asociado a la construcción de segundas residencias destinadas principalmente a extranjeros (norteamericanos y europeos). Esta situación ha dado paso a uno de los procesos de reconversión de la tierra en suelo urbano posiblemente más acelerados, en zonas que antes eran agrícolas y ahora son de interés turístico. Estos son procesos tan acelerados y profundos, que la capacidad institucional para ordenarlos y gestionarlos, no es que se quedo atrás simplemente, sino que también refleja que se esta ante una crisis de gestión de estos procesos que son al mismo tiempo turísticos, inmobiliarios y urbanos, en zonas de alta vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático. La crisis de gestión se caracteriza porque la gestión turística no regula el desarrollo urbano; la gestión ambiental es desplazada por el desarrollo urba-

no, pero la gestión urbana tiene enormes vacíos de marcos e instrumentos; en tanto que la gestión municipal queda prácticamente asfixiada, tanto por la dinámica del turismo, como por la dinámica inmobiliaria.



Fuerzas que moldean el territorio

Turismo y comunidades indígenas

En otras zonas costeras de la región, como en el atlántico hondureño, también está presente la dinámica del turismo, pero con otras características y en otro contexto. Por ejemplo, en la zona de La Ceiba, se promueve un megaproyecto turístico en territorios que coinciden con asentamientos ancestrales de comunidades garífunas, quienes a su vez mantienen una permanente lucha y reclamos por sus derechos territoriales. Las comunidades garífunas, además de depender directamente de los recursos existentes en esos territorios costeros, también impulsan estrategias de vida vinculadas con el turismo comunitario, territorios que a su vez coinciden con varias áreas protegidas, es decir, que son también territorios dedicados a la conservación.

En ese contexto, los grandes proyectos de desarrollo turístico, y su correspondiente infraestructura, que se promueven en la costa atlántica hondureña, rápidamente entran en conflicto, no sólo con los territorios indígenas, sino también con territorios dedicados a la conservación, dando paso a nuevas fuentes de conflictos y disputas por el control territorial. Esto, claramente tiene implicaciones para las estrategias y los instrumentos de ordenamiento territorial.

Turismo y comunidades indígenas



Fuerzas que moldean el territorio

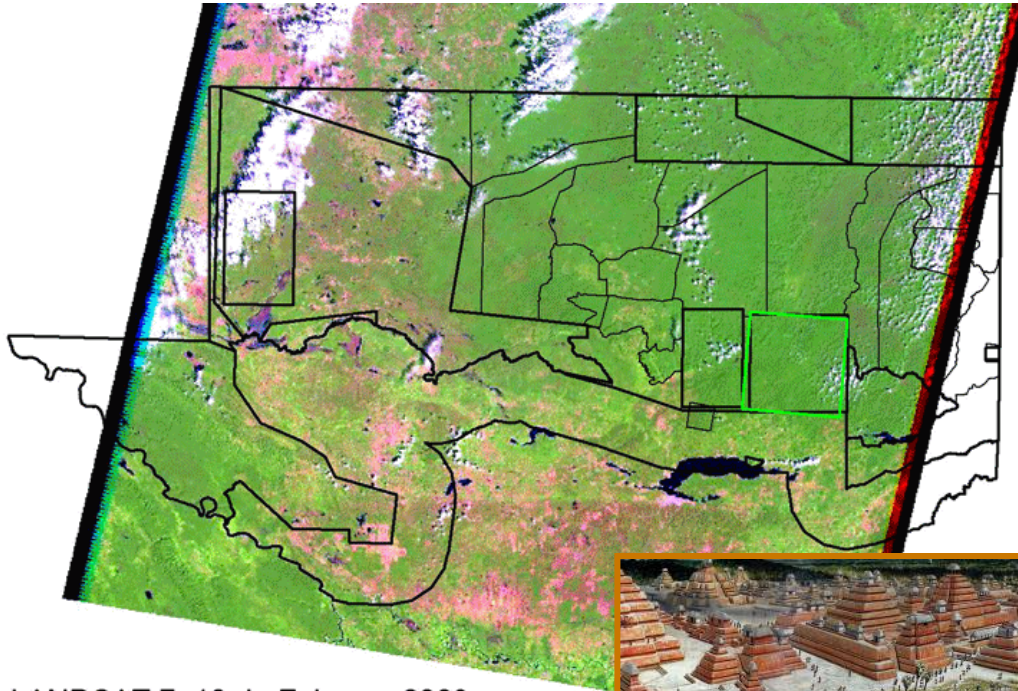
Conservación y Patrimonio cultural

Los dilemas, conflictos y disputas por el territorio también tienen otros rostros. En la Reserva de la Biosfera Maya, en Petén, existe un conflicto entre los actores que promueven la conservación del patrimonio natural y los actores interesados en la conservación del patrimonio cultural.

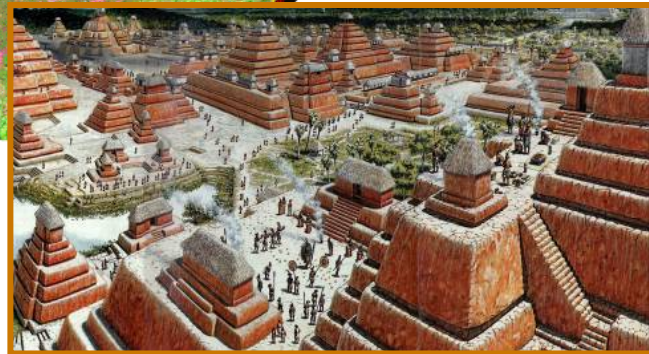
A más de una década de establecerse un régimen de manejo de la Reserva de la Biosfera Maya (zona núcleo, las áreas de uso múltiple y las áreas de amortiguamiento), se pueden evidenciar resultados derivados de los distintos tipos de manejo, tal como ocurre con los incendios, que afectan mucho más al territorio manejado por el Estado, a diferencia del territorio bajo la figura de concesiones comunitarias, donde la incidencia de los incendios es mínima. Sin embargo, la propuesta para el establecimiento del Parque Mirador, con el objetivo de preservar un enorme complejo de estructuras arqueológicas por su relevancia para el patrimonio cultural y turístico, significa revertir una parte importante de las concesiones forestales comunitarias.

Conservación y Patrimonio cultural

Fuerzas que moldean el territorio



LANDSAT 7, 16 de Febrero, 2003



Territorios de C.A. como plataforma logística

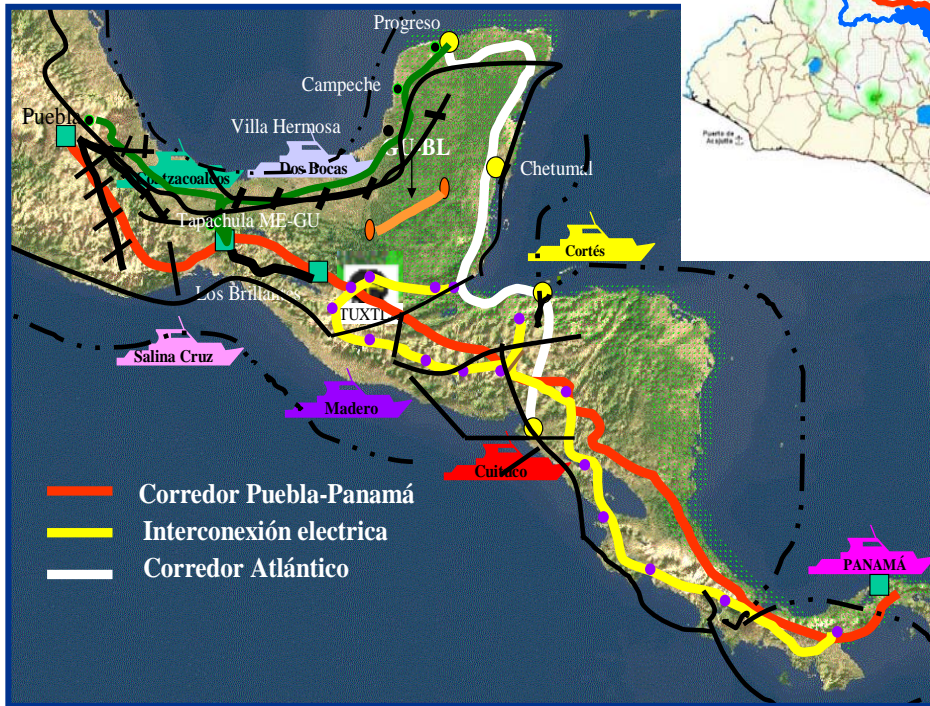
Centroamérica también es vista como un territorio que por su ubicación geográfica es altamente estratégica para convertirse en una plataforma logística de relevancia global, orientada a capturar parte del valor agregado que se genera en el flujo de mercancías, sobre todo hacia Estados Unidos. Además del Corredor Biológico Mesoamericano, Centroamérica también tiende a convertirse en un corredor logístico que almacene y transporte importantes flujos de mercancías, para lo cual, son sumamente estratégicas las inversiones en infraestructura, como puertos, aeropuertos, carreteras, interconexión eléctrica, etc.

Por su ubicación, El Salvador pretende convertirse en el corazón de la plataforma logística regional. En el país, las inversiones en el Puerto de Cutuco y La Carretera Longitudinal del Norte, ya son parte de esa apuesta estratégica. La carretera longitudinal del norte es particularmente importante, porque El Salvador no puede pretender constituirse en un centro logístico con una enorme densidad de tráfico vehicular (actual y proyectada) en la actual red de carreteras, que coincide con los territorios de mayor urbanización y densidad de población.

Estos tipos de inversiones en infraestructura inevitablemente reconfiguran los usos del territorio, no sólo por que constituyen nuevos “polos de desarrollo”, sino también porque abren paso a nuevos flujos y asentamientos de la población, consolidándose y/o reconfigurándose los sistemas de ciudades. Esto repercute en mercados de tierra más dinámicos, pero también abre paso a nuevos impactos económicos, sociales y ambientales.



Territorios en C.A. como plataforma logística



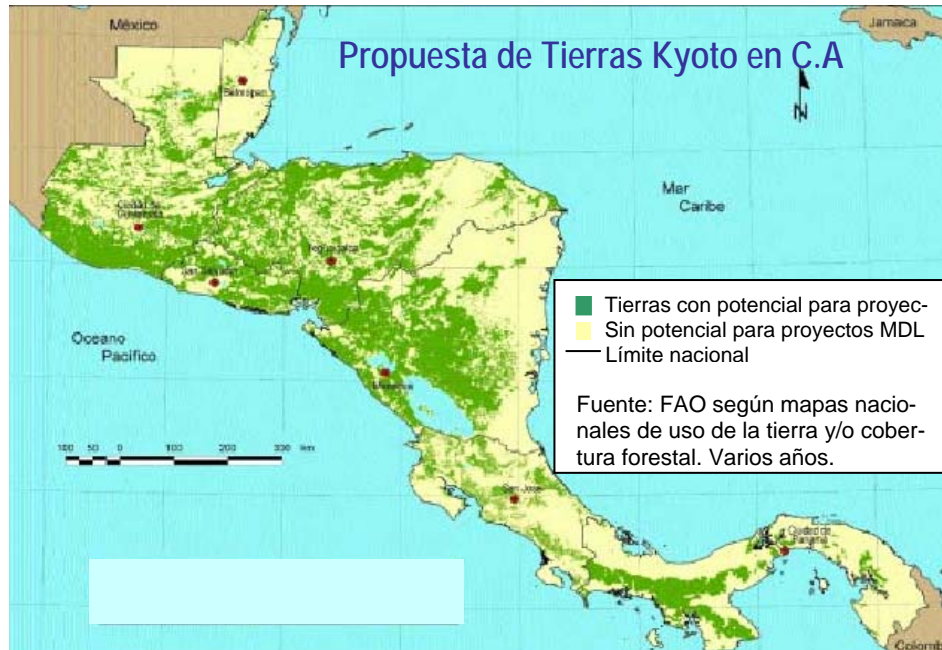
Fuerzas que moldean el territorio

Cambio climático y respuestas de política en Centroamérica: Expresiones territoriales

A nivel global, existen dos tipos de respuesta ante el cambio climático: la mitigación, destinada a la reducción y/o captura de las emisiones de gases de efecto invernadero; y la adaptación, que se refiere a las capacidades para responder y ajustarse a los impactos del cambio climático. Centroamérica ha puesto un interés importante en la mitigación, con sus expresiones territoriales específicas, y existe el peligro de que esa sea la orientación predominante.



Mitigación: Intentos fallidos de la política forestal. Territorios como sumideros de carbono



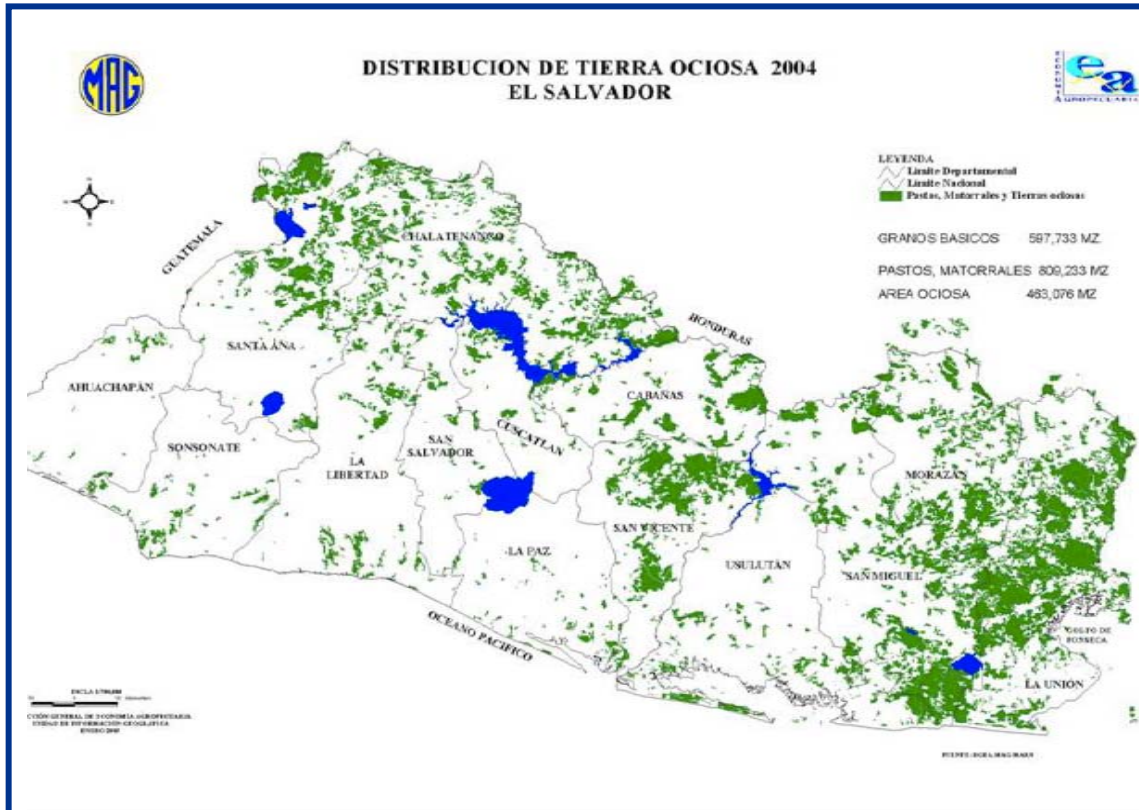
Mitigación: Intentos fallidos de la política forestal Territorios como sumideros de carbono

Las negociaciones mundiales para la mitigación del cambio climático abrieron enormes expectativas en Centroamérica para dedicar territorios a la captura de dióxido de carbono en sumideros nuevos que se referían al cultivo de plantaciones forestales, agroforestería y regeneración vegetal inducida. Además de los productos maderables y no maderables, la región ha estado tratando de buscar opciones que vinculen la importancia de los servicios ambientales con las estrategias forestales.

En este sentido, a inicios de la presente década, en los países de Centroamérica se contaba con propuestas nacionales para promover estrategias forestales vinculadas a la función de sumideros de gases de efecto invernadero, que se esperaba fueran incluidos en las negociaciones y mecanismos de mercado del Protocolo de Kyoto.

Se estimó que unas 5 millones de hectáreas podían ser destinadas a plantaciones forestales, a sistemas agroforestales y a procesos de regeneración de cobertura forestal de manera inducida. Sin embargo, las expectativas de promover Tierras Kyoto en Centroamérica no dieron los resultados esperados.

Mitigación: Tendencias actuales de política agrícola Territorios para producir agrocombustibles



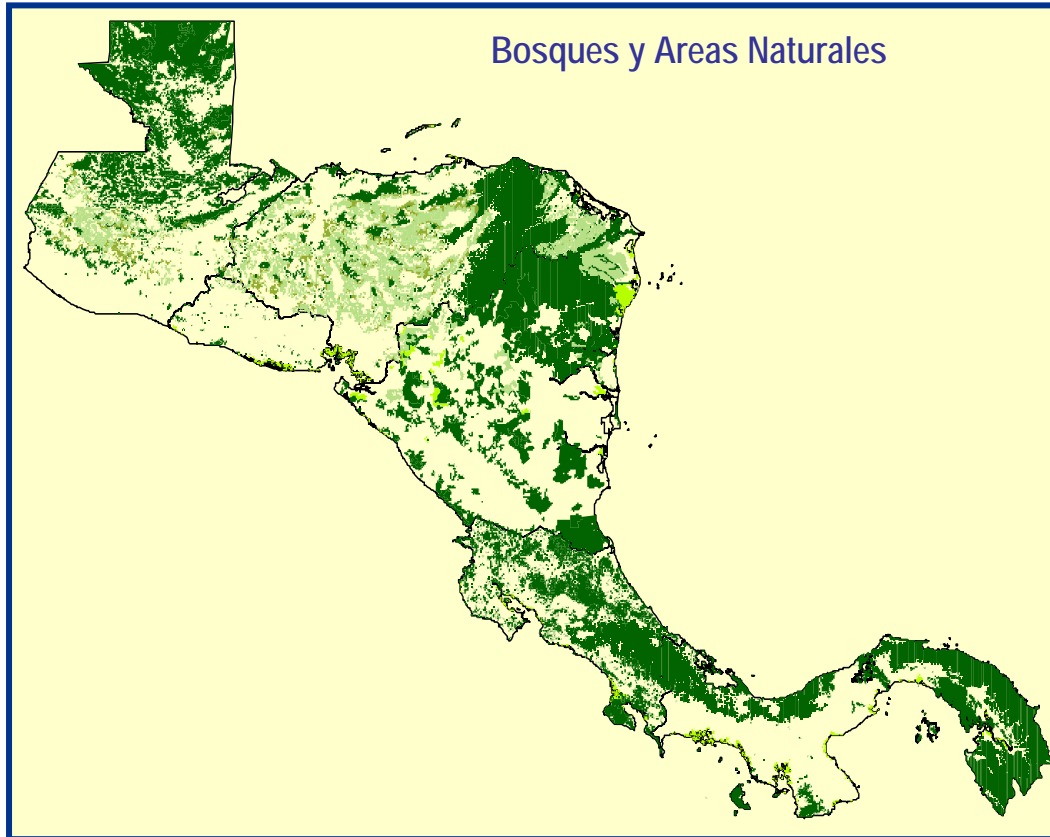
Mitigación: Tendencias actuales de política agrícola Territorios para producir agrocombustibles

La crisis por los elevados precios de los combustibles y alimentos está directamente asociada a las respuestas de Estados Unidos y la Unión Europea por mitigar los impactos del cambio climático, donde existen decisiones internas para disminuir el consumo de combustibles fósiles, a través de la promoción de combustibles “más limpios” desatando un mercado mundial feroz de agrocombustibles.

Esto constituye otra modalidad de revalorar los territorios, a partir de los usos potenciales y clasificaciones agrológicas del suelo, para cultivos para producir agrocombustibles, que supone cultivos producidos a gran escala, donde, como en el caso de El Salvador, se aprovechan las “tierras ociosas”, donde la seguridad jurídica y los derechos de propiedad son elementos fundamentales para impulsar este tipo de políticas.

Científicamente estas opciones están fuertemente cuestionadas y las emisiones netas de carbono derivadas de los agrocombustibles, irónicamente son mayores que las de combustibles fósiles. Las enormes escalas para producir agrocombustibles traen consigo procesos de conversión de la tierra, pero también procesos de expulsión de pequeños productores, además de otros impactos ambientales derivados del uso de agroquímicos y el alto consumo de agua.

Mitigación: ¿Oportunidades para la conservación? Territorios para la deforestación “evitada”



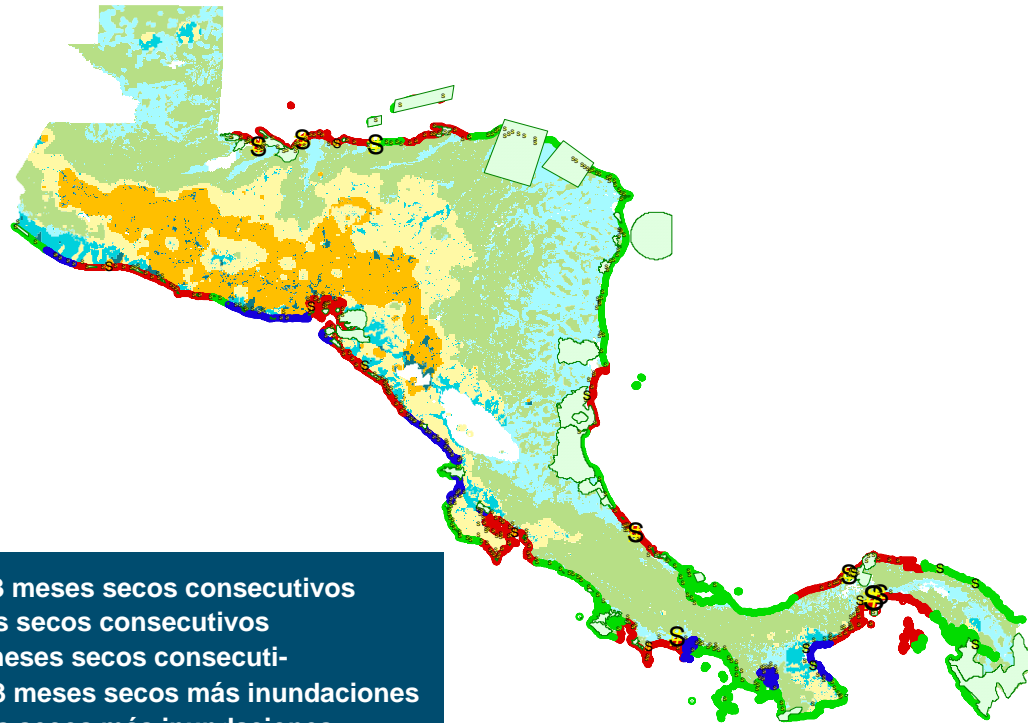
Mitigación: ¿Oportunidades para la conservación? Territorios para la deforestación “evitada”

Las discusiones y negociaciones mundiales sobre cambio climático ya introdujeron la importancia de poner atención a las emisiones de carbono derivadas de los procesos de deforestación en países en desarrollo. Sólo las emisiones de carbono provenientes de la deforestación de Brasil e Indonesia, equivalen al total de reducción de emisiones comprometidas por las Partes del Anexo I del Protocolo de Kyoto durante el primer período de compromisos (2008-2012).

Esto pone en evidencia que el efecto neto de la mitigación puede ser nulo si no se evita la deforestación. Además, financiar actividades para evitar la deforestación es mucho más barato que disminuir emisiones de carbono en proyectos energéticos. Por ejemplo, esto plantea nuevas posibilidades para Centroamérica y quizá eleve la relevancia de las políticas forestales y de conservación, con repercusiones para territorios bajo bosque, áreas protegidas, reservas forestales privadas y posiblemente el mismo Corredor Biológico Mesoamericano.

Por supuesto, que la escala de la mitigación es importante, no sólo por las toneladas de carbono contenidas, sino también por los costos de transacción que supone. No es lo mismo la deforestación evitada en la Amazonía ó en Indonesia, que la deforestación evitada en Centroamérica.

Ordenamiento y Gestión Territorial: Desafíos para la Adaptación al Cambio Climático en C. A.



- Menos de 3 meses secos consecutivos
- 4 a 6 meses secos consecutivos
- Más de 6 meses secos consecuti-
- Menos de 3 meses secos más inundaciones
- 4 a 6 meses secos más inundaciones
- Más de 6 meses secos más inundaciones

Ordenamiento y Gestión Territorial: Desafíos para la Adaptación al Cambio Climático en C.A.

Prácticamente toda Centroamérica está influenciada por los impactos del Cambio Climático: Cambios en el régimen de lluvias, sequías, inundaciones, huracanes, etc.

Las estrategias de mitigación no necesariamente corresponden con los territorios de la adaptación.

El principal desafío de las estrategias de adaptación es poner al centro a los más afectados por los impactos del cambio climático, que obviamente son los más vulnerables.

En Centroamérica se están reconfigurando territorios con nuevas expresiones de lo que se entiende por rural y por urbano. Esto supone que en territorios con mayor tendencia a la vulnerabilidad de los impactos del cambio climático, se requieren esquemas de gestión de territorios intermedios y de sus dinámicas territoriales. Claramente han surgido nuevas escalas territoriales en Centroamérica, que incluyen lo comunitario, lo local-municipal, lo regional y lo transnacional. El Estado-Nación, como unidad de gestión territorial tiene límites ante estas nuevas dinámicas en la región.

Las dinámicas territoriales ejemplificadas demuestran la gran fragmentación y contradicción institucional que existe en los marcos de políticas en la región. Por ello, un criterio importante que de inmediato requieren las políticas públicas se refiere a su capacidad de prevenir conflictos socio-ambientales y territoriales, es decir, que las políticas deben contribuir a la gobernabilidad territorial. En este punto es claro el rol de los marcos de ordenamiento territorial, que supone el desarrollo de nuevos instrumentos de gestión territorial.

Ordenamiento y Gestión Territorial: Desafíos para la Adaptación al Cambio Climático en C.A.

Adaptación

es la capacidad para responder y ajustarse a los impactos actuales y potenciales de las condiciones del cambio climático de manera que se moderen los daños ó se aprovechen las oportunidades positivas que el cambio climático puede presentar.



Desafíos Fundamentales:

- Poner al centro a los más afectados por el cambio Climático - los más vulnerables
- Lo “rural” y lo “urbano”: Gestión de *territorios intermedios y dinámicas territoriales*
- Nuevas *escalas territoriales*: comunitaria-local-nacional-regional-transnacional
- Dimensión institucional: Superar la fragmentación y contradicciones de las *políticas públicas*
- Prevención de conflictos socio-ambientales y territoriales: *Contribuir a la gobernabilidad*
- Dimensión institucional: *Instrumentos* de ordenamiento y gestión territorial

Ordenamiento y Gestión Territorial: Desafíos para la Adaptación al Cambio Climático en C.A.

Estos nuevos contextos imponen novedosos desafíos para el ordenamiento territorial, que deberían avanzar hacia una cultura basada en prácticas más empoderadoras e innovadoras de construcción social de estrategias de gestión territorial, sobre todo considerando la enorme debilidad de los gobiernos (centrales y locales) y que la adaptación supone un esfuerzo serio de empoderamiento y participación ciudadana (no hay recetas mágicas).

Inevitablemente el ordenamiento territorial supone un proceso endógeno y territorialmente específico para adaptarse al cambio climático (no hay recetas únicas); la adaptación supone diversas escalas de ordenamiento territorial que también deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad; el ordenamiento territorial para la adaptación debe necesariamente reflejar un abordaje estratégico e integrado, capaz de armonizar más adecuadamente, otros ámbitos de gestión fundamentales, como la gestión del riesgo, el manejo de recursos naturales, la superación de la pobreza, la política energética y la gestión urbana, sólo para mencionar algunos ámbitos de política.

Principios para una cultura de ordenamiento territorial para la adaptación al cambio climático en C. A.

- Ordenamiento territorial como práctica más emprendedora e innovadora de construcción social
- Ordenamiento territorial como práctica endógena en los territorios de la adaptación
- Múltiples y ampliadas escalas de ordenamiento territorial
- Ordenamiento territorial como estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad territorial (enfoque multi-actores)
- Enfoque estratégico e integrado del ordenamiento territorial (adaptación, gestión del riesgo, manejo de recursos naturales, combate a la pobreza, etc.)





prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv

3ª Calle Poniente No. 3760, Col. Escalón, San Salvador

Tels.: (503) 2298 6852; (503)2298 6853, (503)2224 3700; Fax: (503)2223 7209

Internacional Mailing Address: VIP No. 992, P.O.Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A