

PUEBLOS Y GRUPOS VULNERABLES
OBSTÁCULOS QUE ENFRENTAN PARA SU ACCESO AL FINANCIAMIENTO
PROVENIENTE DE FONDOS RELACIONADOS CON LA ADAPTACIÓN AL
CAMBIO CLIMÁTICO

Carlos Camacho Nassar¹

Cuando se habla de grupos vulnerables en relación con el riesgo climático, en particular en zonas donde predomina la pobreza rural, es preciso establecer al menos las siguientes premisas:

- En un mundo diverso, la vulnerabilidad no es homogénea. Esto quiere decir que está compuesta por distintos pueblos, segmentos de pueblo y grupos sociales. Todos con diferentes culturas y estrategias de concepción y adaptación al cambio climático.
- La vulnerabilidad tiene causas estructurales. Esto significa que tiene una dimensión diacrónica, histórica. En consecuencia, las medidas para combatirla deben incidir sobre el marco causal y no únicamente sobre los fenómenos que genera, uno de ellos, la inseguridad alimentaria.
- El espacio es una producción social, tiene su fisonomía actual debido a miles de años de intervención humana. Esto quiere decir que los factores que determinaron el estado actual del ambiente y la degradación de los ecosistemas, son los mismos que generaron la vulnerabilidad de sus pobladores.

En un contexto regional en el que la degradación ambiental se combina con una vulnerabilidad social heterogénea y, con ello se incrementa el riesgo climático, las estrategias para revertir esa situación no pueden hacer abstracción de la diversidad y deben sustentarse en las especificidades de cada región y país. Esto, es particularmente importante cuando se hace referencia a las barreras que tienen las personas, los grupos, los pueblos y

¹ Etnólogo y geógrafo con especialidad en desarrollo internacional (U. de Costa Rica, U. de París I Sorbona, École des Hautes Études en Sciences Sociales, París). Investigador asociado del Observatorio de Derechos Indígenas y Cambio Climático (www.odliicc.org) parte de Culturas y Desarrollo en Centroamérica SC. (www.cudecasc.org). carloscnassar@yahoo.com

los segmentos de pueblo vulnerables en relación con el acceso al financiamiento.

La población llamada “vulnerable” o en situación de pobreza y exclusión social no es homogénea. Tanto sus niveles de vulnerabilidad son distintos como sus estrategias de supervivencia, sus sistemas de organización social y sus capacidades de resiliencia climática, en el caso que nos ocupa.

Por eso, la categoría es engañosa y se presta a generalizaciones incompatibles con el diseño y puesta en marcha de políticas, planes y programas de desarrollo, conservación y financiamiento capaces de responder a las características y necesidades de cada vulnerabilidad diferenciada.

¿QUIÉNES SON LOS “VULNERABLES”

Para simplificar, se trata de las personas, familias y colectividades de distintos tipos, que se mantienen bajo la línea de pobreza de los distintos países, en áreas de riesgo climático y de desastres, con limitado acceso a los recursos productivos (tierra, agua, otros medios de producción) y los servicios públicos (notablemente salud y educación)².

Como un resultado de su marginalización, estas poblaciones sufren de inseguridad alimentaria, de la violación constante de sus derechos laborales, de la violencia y de los desastres, en su inmensa mayoría de carácter antrópico. En fin, son poblaciones en las que la vulnerabilidad y la pobreza, se han vuelto crónicas y tienen escasas posibilidades de movilidad social ascendente.

² Desde un enfoque de derechos humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha establecido que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en vigencia desde 1976, es una base para la protección de los grupos vulnerables en la sociedad y refiere a grupos especialmente vulnerables al abuso de los derechos humanos. Entre otros, se consideran los siguientes: mujeres y niñas, niños, refugiados, personas desplazadas, personas apátridas, minorías nacionales, pueblos indígenas, trabajadores migrantes, personas discapacitadas, personas de edad avanzada. En relación con el cambio climático se suman otros grupos: poblaciones en áreas de riesgo climático, campesinos pobres, campesinos sin tierra, poblaciones interfronterizas o en áreas de riesgo, en general, grupos, pueblos, comunidades, segmentos de pueblo con capacidades de resiliencia disminuidas en razón de su acceso a los recursos productivos, notablemente la tierra y el agua.

Es cierto que el acceso al financiamiento podría colocarles en procesos de mayor desarrollo humano, comenzando por la seguridad alimentaria. Pero, para ello se precisa de revertir los factores estructurales de su exclusión social, sinónimo de vulnerabilidad.

Estas poblaciones, comunidades, pueblos, segmentos de pueblo, personas, grupos y sociedades, responden, en general, a la siguiente tipología:

- Pueblos, comunidades y segmentos de pueblos indígenas.
- Sociedades campesinas, notablemente minifundistas.
- Sociedades campesinas e indígenas con escaso acceso al agua.
- Campesinos sin tierra.
- Migrantes entre zonas rurales y rurales hacia áreas urbanas, asentados en áreas de alto riesgo.
- Mujeres jefas de hogar y con responsabilidad de sus familias.
- Asalariados rurales y mano de obra "cautiva."
- Habitantes de áreas protegidas, frecuentemente anteriores a las declaraciones de protección.
- Otros grupos dentro de las sociedades vulnerables con doble incidencia de esa característica: mujeres, adultos y adultas mayores, personas con capacidades especiales, otras minorías.

Una de las estrategias para disminuir la vulnerabilidad en estas poblaciones es la formación de redes de reciprocidad tradicionales (basadas en sistemas de linaje como en el campo haitiano, en redes de intercambio de bienes y trabajo como en muchas sociedades campesinas, en comunidades tradicionales como los ayllus andinos, en estructuras basadas en los clanes, en alianzas matrimoniales, etc.). Estas redes, proveen mayores niveles de resiliencia y de seguridad alimentaria.

En términos formales, la constitución de asociaciones tiene una finalidad similar: cooperativas, asociaciones de productores, comités de desarrollo y otras formas de organización, permiten, con un sustento jurídico, acceder a financiamiento, participar en órganos de decisión política que exigen personalidad legal y, establecer sistemas de ayuda mutua como créditos de subsistencia, entre otros.

Ambas estructuras, las asociaciones tradicionales y las que tienen existencia jurídica, pueden constituirse en valiosos apoyos para acceder a financiamientos o para intermediarlos, debido a su cercanía con las personas y a su papel en los sistemas de gobernanza territorial a nivel local.

¿POR QUÉ ENFRENTAN BARRERAS PARA EL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO?

Tratándose entonces, de una población caracterizada por su heterogeneidad, el impacto de las estrategias de adaptación al cambio climático que se implementen, dependerá de la manera en que las instituciones sepan leer sus especificidades y, a partir de allí, poner en marcha acciones adaptadas a cada población.

Por eso es importante un enfoque diferencial para diseñar estrategias y métodos de financiamiento para la adaptación al cambio climático. Esto implica un esfuerzo mayor en el diseño de los programas sustentado en una lectura de la realidad que permita presentar a la población un repertorio de opciones de financiamiento adecuadas a sus culturas, concepciones de desarrollo, perspectivas hacia el futuro y formas de manejo de sus tierras y sus recursos naturales.

Pero, allí se levantan otras barreras:

- La concepción, ideológica, por cierto, que los pobres, los vulnerables, los campesinos, los indígenas, son homogéneos y la resistencia a reconocer la diversidad, aún a riesgo de implementar programas de los que la gente no se apropiará y no tendrán sostenibilidad.
- Sistemas e instituciones financieras que únicamente ofrecen créditos con garantías convencionales que la población en situación de exclusión no puede aportar.
- Asistencias técnicas resistentes a incorporar los sistemas de gestión ambiental, incluyendo los sistemas de producción agrícola tradicionales a los modelos financiables. Esto se expresa en la construcción de avíos de crédito basados en modelos de finca inexistentes o con tecnologías fuera del acceso de los y las vulnerables e inadecuadas para los suelos tropicales.

- Sistemas de retribución de incentivos ambientales (pagos por conservación, reforestación, servicios ambientales, etc.), supeditados a propiedades tituladas e inscritas en los registros de la propiedad.
- Un marco institucional con capacidades limitadas para trabajar con poblaciones diversas.

Entonces, el enfoque diferenciado se refiere a estrategias específicas para cada grupo de población según su vulnerabilidad también específica: campesinos pobres, marginales urbanos, mujeres campesinas e indígenas, inmigrantes, desplazados internos, refugiados, comunidades indígenas, habitantes costeros pobres o cualquier otro grupo con niveles de exclusión social, económica y política que les coloca en niveles de vulnerabilidad altos.

El enfoque diferencial se combina con la óptica intercultural cuando se trata de culturas distintas a las de la "sociedad envolvente", con códigos diferentes, incluyendo idiomas, distintos sistemas de gobernanza territorial y de gestión social del agua, sistemas de organización social diferentes, a veces ancestrales y tradicionales, derechos colectivos específicos, notablemente derechos a la tierra, al territorio, al desarrollo, a la consulta y a la gestión de sus recursos naturales. En el continente se trata principalmente de los pueblos indígenas y los afrodescendientes en situación de vulnerabilidad.

Vista esa pluralidad, queda claro que tendrá un impacto sobre los sistemas de financiamiento dirigidos a esa población y que no podrán ser homogéneos para ser pertinentes y lograr el impacto deseado.

Pero, antes de discutir sobre el financiamiento, será preciso analizar las causas estructurales de la vulnerabilidad de las poblaciones y la degradación ambiental que la incrementa:

- El hecho que la degradación del ambiente es antrópica. Es decir, que es la acción humana la que ha generado los espacios, las sociedades y comunidades con capacidades limitadas de resiliencia ante el riesgo climático. Despojo de tierras, concentración de la propiedad, deforestación, aplicación de técnicas agropecuarias inadecuadas para los suelos y ecosistemas tropicales, agricultura

industrial, ganadería extensiva, agroindustria contaminante, forman parte del repertorio de causas de la vulnerabilidad.

- El hecho que la base de la adaptación mediante ecosistemas es la gobernanza territorial y, para ello, es preciso que existan derechos sobre la tierra, que, en la mayor parte de los países, las poblaciones vulnerables no tienen.
- Siendo las poblaciones vulnerables diversas, existen distintos sistemas de gestión del territorio; algunos reconocidos en los países y, como tales, sujeto de crédito, otros no, aunque tengan legitimidad social y cultural. Es el caso de autoridades ancestrales en varios países.
- No existiendo, en algunos países, reconocimiento de las formas colectivas de tenencia de la tierra y el territorio, los sistemas convencionales de financiamiento no son capaces de alcanzar a la población que vive bajo concepciones propias de la tierra y el territorio. Este es un fenómeno de importancia significativa en países con población indígena y afro descendiente: los ayllus en el altiplano andino, las tierras comunales en Guatemala, los territorios indígenas de las tierras bajas de Bolivia, las tierras colectivas de Panamá, las comunas afro ecuatorianas en la provincia de Esmeraldas, entre otras. Es pertinente subrayar que en el caso de las tierras indígenas reconocidas, estas son, en general, inalienables.

¿CUÁLES SON LAS BARRERAS QUE ENFRENTAN PARA EL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO?

Entonces, está más o menos claro que las poblaciones vulnerables rurales tienen limitado acceso al financiamiento porque:

- No tienen seguridad jurídica sobre sus tierras, por lo tanto no pueden tomar créditos hipotecarios.
- No tienen otros bienes de capital que les permitan optar por créditos cuyas garantías sean sobre otros bienes.
- No tienen personas u organizaciones que puedan prestar garantías fiduciarias.
- Frecuentemente se desenvuelven en sistemas de propiedad y derecho agrario de carácter tradicional o, al menos, distinto de los sistemas de la sociedad envolvente que no les reconoce.

- Sus asociaciones no tienen personalidad jurídica y se asocian en estructuras de organización tradicional no reconocidos por los Estados, por lo tanto, tampoco asociativamente pueden recibir créditos.

Junto con esas limitaciones hay que destacar que en muchos casos, principalmente entre los pueblos indígenas y las sociedades campesinas, sus concepciones sobre la tierra, el territorio, el agua y los sistemas de producción, difieren de las que promueve la economía de mercado.

Eso determina sistemas de gobernanza territorial sustentados sobre bases distintas a las que plantean las propuestas de ordenamiento y uso del suelo “financiables” que generalmente se diseñan haciendo abstracción de las realidades locales y no pasan de ser entelequias para los campesinos, en su inmensa mayoría, vulnerables.

Así que la barrera no es solamente la que determinan las condiciones objetivas de las y los vulnerables, como la falta de seguridad jurídica sobre la tierra y de personalidad legal como sujetos de crédito. A esas barreras, se suma una oferta de financiamiento completamente ajena a sus sistemas de gestión de los recursos naturales y la falta de reconocimiento de la adaptación basada en ecosistemas que vienen practicando desde hace 8.000 años.

¿QUÉ SE PUEDE HACER?

Si se pretende lograr un esquema de financiamiento pertinente y capaz de obtener legitimidad por parte de la población vulnerable, será preciso, y ya se dijo, partir del reconocimiento de su heterogeneidad. En consecuencia, de la necesidad de y socialmente legitimado, apropiado y sostenible, será necesario considerar algunos criterios:

- En primer lugar, un acercamiento a la población con el fin de recabar sus opiniones sobre los sistemas de financiamiento que prevalecen y sus sugerencias. En el caso de los pueblos indígenas, mediante mecanismos de consulta acordes con el espíritu del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países

Independientes, ratificado por casi todos los países en América Latina, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- Un análisis de actores de crédito en las regiones y circunscripciones político-administrativas donde se pretende poner en marcha financiamiento para la adaptación al cambio climático, evaluando sus métodos, para eventualmente construir una red de socios e intermediarios de crédito con distintas metodologías que traten directamente con los usuarios.
- El diseño de sistemas de financiamiento capaces de responder a las características de poblaciones con sistemas de propiedad, posesión y gobernanza territorial distintos: tierras colectivas, territorios indígenas, tierras comunales, ejidos municipales, tierras fiscales, campesinos sin títulos formales, mujeres, etc. Para esto es necesario un conocimiento profundo de la tenencia y distribución de la tierra en las áreas de intervención.
- El reconocimiento de distintas formas de organización social como sujetos de crédito.
- Apertura de las retribuciones por servicios ambientales a distintos tipos de propiedad y posesión de la tierra.
- Reconocimiento de las retribuciones ambientales como garantías para créditos productivos.
- La apertura de fondos de garantía para disminuir el riesgo financiero de las instituciones ejecutoras de los créditos.
- El reconocimiento de garantías no convencionales. Por ejemplo la garantía comunitaria o las plantaciones forestales de largo plazo, entre muchas otras.
- La intermediación local del financiamiento a través de organizaciones tradicionales y no tradicionales, incluyendo redes de reciprocidad.
- El establecimiento de un sistema de seguros de cosecha adaptado al riesgo climático para campesinos de distintos tipos.

Cuando se trata de métodos de adaptación al cambio climático que implican la restauración de ecosistemas degradados, la reforestación, la protección de cursos, fuentes de agua y zonas de reserva hídrica, se está

haciendo referencia a inversiones permanentes de puesta en valor de la tierra y el territorio.

Estas inversiones no tienen un retorno económico para sufragar créditos. Pero, permiten construir un entorno favorable para el desarrollo productivo y la sostenibilidad a largo plazo. Por eso tienen una importancia estratégica. Vistas las barreras indicadas, queda claro que:

- Este tipo de inversiones no pueden llevarse a cabo sobre tierras cuyo estatus de posesión es irregular. Por eso la importancia del saneamiento y regularización de la tierra y del reconocimiento de las diversas formas de posesión sustentadas en distintos tipos de derecho y gobernanza territorial.
- Los créditos no pueden pagarse con el rédito de las inversiones destinadas a la adaptación mediante ecosistemas. De tal manera que deberán buscarse soluciones adecuadas para cada caso particular sustentadas en un sistema de subvenciones ambientales. Eventualmente podrían pagarse, algunas, con reforestación productiva.

Finalmente, en aras de la sostenibilidad, la legitimación, la apropiación por los beneficiarios, la conservación de los recursos productivos y la superación de las vulnerabilidades, además de los intereses de las entidades financieras, todo proyecto de adaptación al cambio climático a ejecutarse en regiones donde prevalecen las poblaciones vulnerables, debería sustentarse en un componente de saneamiento y regularización de tierras. Esto, llevaría a la superación de las principales barreras para el financiamiento y la sostenibilidad de las iniciativas emprendidas por el proyecto.

Pero, todos esos criterios dentro de un marco de acción diferencial e intercultural. La inmensa riqueza de la diversidad social, cultural y ambiental en América Central, el Caribe y América del Sur y el conocimiento de la población sobre gobernanza territorial y gestión de los recursos naturales constituye una base muy sólida para la acción climática.

Pero, hay que reconocer que el espacio, ahora deteriorado y proclive al riesgo, es una construcción social y, en sociedades desiguales, una construcción que reproduce las asimetrías sociales. Es por ello que estos programas y, en particular el financiamiento, pueden contribuir a disminuir esas desigualdades y al logro de mayores niveles de desarrollo humano y de justicia estructural.