

Hacia un manejo alternativo de los conflictos socioambientales en El Salvador: El caso del proyecto “El Cimarrón”

Ileana Gómez y Susan Kandel*
PRISMA

La posibilidad de que se ejecute el proyecto hidroeléctrico “El Cimarrón” sobre el río Lempa, está configurando una situación de conflicto socioambiental. Tradicionalmente, los conflictos son vistos como una forma de relación disruptiva que implica enfrentamiento de actores opuestos en torno a recursos escasos.

Sin embargo, un manejo alternativo de los conflictos socioambientales en El Salvador presenta oportunidades para ampliar la participación ciudadana, fortalecer la democracia y crear nuevos arreglos institucionales entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, que permitan una gestión del desarrollo del país viable, ambientalmente sensata y socialmente incluyente.

En el caso del proyecto “El Cimarrón”, un manejo alternativo de conflictos implica avanzar en el debate público sobre temas claves como: la transparencia; la participación ciudadana; la política energética de largo plazo; la descentralización; el ordenamiento territorial y el fortalecimiento de espacios intermedios entre lo local y nacional, como expresiones de organización territorial; y el fortalecimiento del papel del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como ente mediador en el uso y acceso a los recursos naturales. En fin, la necesidad de una visión de largo plazo sobre el desarrollo del país.

Proyecto “El Cimarrón”: conflicto socioambiental en construcción

Las visiones contrapuestas sobre el proyecto “El Cimarrón” confluyen en lo que podemos considerar un conflicto socioambiental. Para la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), con la nueva presa se estaría respondiendo a la demanda futura de energía eléctrica del país desde la alternativa menos costosa, en relación a la producción térmica¹ y proyectando la competitividad del país en el proceso de interconexión eléctrica de Centro América (Ver Recuadro 1) (Contreras y Argueta, 2000).

Para los habitantes de la zona afectada, existen otras preocupaciones como la amenaza sobre sus medios de vida, los impactos negativos en el medio ambiente por la desviación del cauce del río Lempa y los problemas para el abastecimiento y calidad del agua para consumo humano (ver Recuadro 2).

¹ De no construirse ninguna central hidroeléctrica, CEL considera que tendrían que entrar a funcionar nuevas centrales térmicas, lo cual elevaría el costo promedio de generación de la energía eléctrica en el país.

* Las autoras agradecen la colaboración y aportes de Herman Rosa, Nelson Cuéllar y Rosa Margarita García.

Recuadro 1

El Proyecto “El Cimarrón” en el marco del Sistema de Generación de Energía Eléctrica en El Salvador

El sistema de generación de energía eléctrica de El Salvador tenía, a Diciembre de 1999, una capacidad instalada de 988 MW y un 54% correspondía a fuentes renovables: 39% (388 MW) en centrales hidroeléctricas y 15% (150 MW) en centrales geotérmicas. El 46% (450 MW) correspondía a otras centrales.

Según la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), la demanda de potencia eléctrica crece a una tasa de 60 MW por año. Por lo que es necesario expandir la capacidad de generación del sistema. CEL propone una expansión basada fundamentalmente en nuevas centrales hidroeléctricas (Ver Mapa 1), porque considera que es la opción más favorable desde el punto de vista financiero: un Kilovatio-hora generado en una central térmica cuesta un 60% más que el generado por una central hidroeléctrica.

El proyecto de mayor envergadura es El Tigre (704 MW). Sin embargo, por requerir el acuerdo de El Salvador y Honduras, tiene pocas posibilidades de ponerse en marcha a corto plazo. Otras opciones son los cuatro proyectos sobre el río Torola, con una capacidad conjunta de 200 MW y, como una opción más inmediata, el proyecto “El Cimarrón”, con una capacidad de 243 MW. Este proyecto supone desviar agua del río Lempa, aguas arriba de las proyectadas presas de Zapotillo y Paso del Oso, por lo que automáticamente las excluye. De acuerdo a funcionarios de CEL, estos dos proyectos ya han sido excluidos porque afectan a una población demasiado grande (Contreras y Arqueta, 2000).

El costo total del proyecto “El Cimarrón” se estima en US\$ 405 millones al nivel de precios de 1997 y, en caso de construirse, generaría un promedio de 863 millones de Kilovatios hora. Entre los elementos más relevantes del mismo destacan los siguientes:

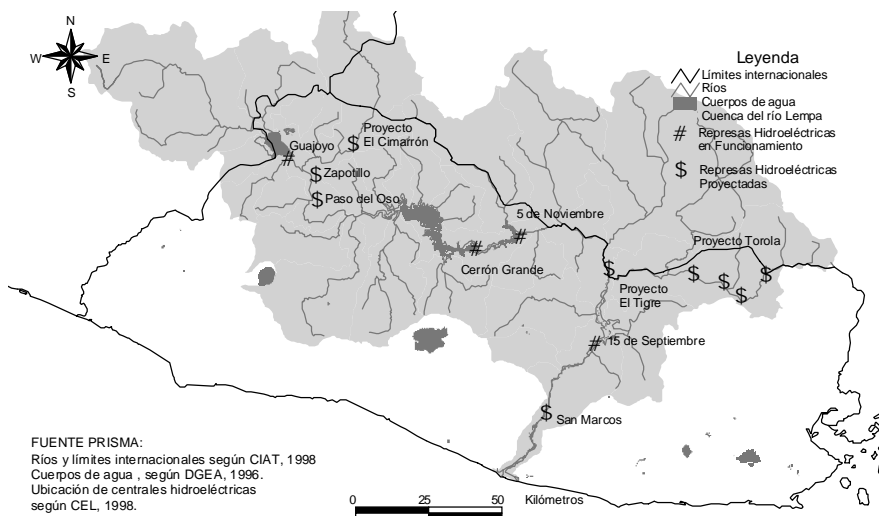
- Un embalse con un área superficial de 15.3 Km² y 18.7 kms. de longitud que comenzaría cerca de Citalá. Excepto por el área inmediata a la presa, el embalse estaría en un cañón angosto con taludes empinados en ambos lados. Según CEL, hay 10 asentamientos en el área del embalse y no se han identificado cementerios.
- Una presa de concreto al final del embalse con una altura de 170 metros y una longitud de cresta de 570 metros.
- Un túnel a presión de 8 kms. de longitud y 5.8 metros de diámetro, más una tubería forzada de 1.25 kms. de longitud y 4.5 metros de diámetro que desviarían el agua desde el río Lempa hasta la casa de máquinas en el río Metayate. De esta manera se lograría una caída de agua de 354 metros, que se aplicaría a tres turbinas con una capacidad de 81 MW cada una.

La desviación El Cimarrón – Metayate reduciría sensiblemente el caudal del río Lempa en un tramo de 30 kilómetros desde la presa hasta la confluencia con el río Desagüe (Ver Mapa 2). Para el estudio de prefactibilidad se seleccionó una descarga mínima de 0.7 m³/s desde la presa hacia el río Lempa. Este nivel de descarga es inferior a los 1.5 m³/s que desvía la planta de agua de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), para suplir a la Región Metropolitana de San Salvador (RMSS), y cuya demanda podría incrementarse en el futuro a 3.0 m³/s. Como se aprecia en el mapa, dicha planta se encuentra en el tramo que vería reducido su caudal. Además, en la estación seca, el sistema de riego Las Mercedes también enfrentaría problemas de abastecimiento, pues podría requerir hasta 1.2 m³/s. Para asegurar esos requerimientos, el proyecto plantea como alternativa coordinar las descargas de “El Cimarrón” con las de Guajoyo en el lago de Güija.

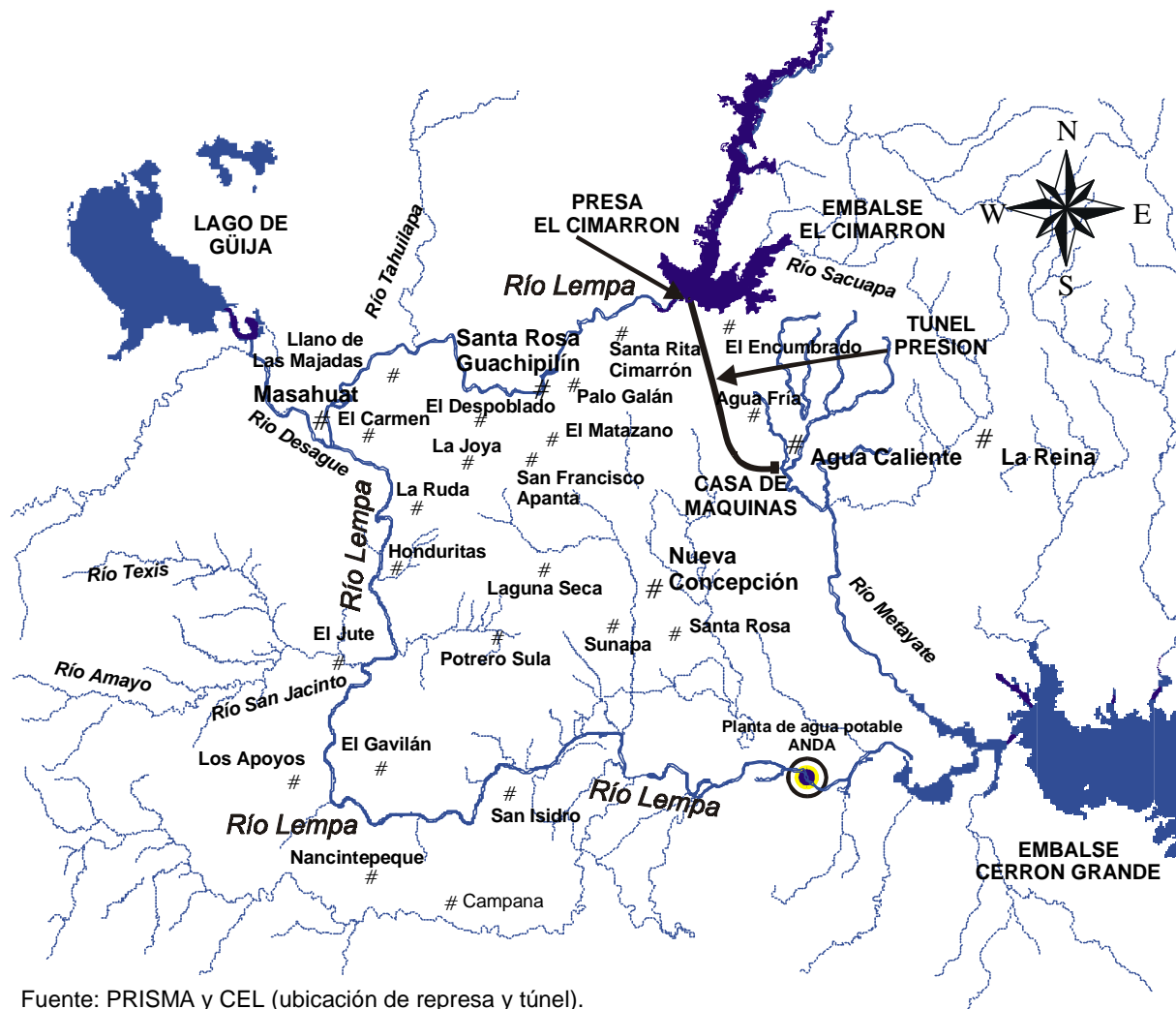
En caso de realizarse, la construcción de esta presa tomaría unos 8 años. Hasta el momento, el proyecto se encuentra en la fase de prefactibilidad y todavía está sujeto a cambios. Además, es el primer proyecto que tendría que funcionar bajo las normativas ambientales actuales y a partir de las disposiciones del Banco Mundial (BM), que todavía está evaluando la posibilidad de financiar el estudio de factibilidad.

Fuente: Elaborado con base a información de CEL y SIGET.

Mapa 1
Ubicación de presas hidroeléctricas en el río Lempa:
Existentes y Proyectadas



Mapa 2
Proyecto hidroeléctrico “El Cimarrón”:
Detalles de la represa, túnel y principales comunidades en la zona del proyecto



Fuente: PRISMA y CEL (ubicación de represa y túnel).

El Comité Ambiental de Chalatenango (CACH)² argumenta que la construcción de

una nueva presa en el departamento agudizaría los desequilibrios territoriales,³ en una zona que ya ha experimentado dos procesos similares en el pasado.

² El Comité Ambiental de Chalatenango (CACH), es una experiencia de articulación de esfuerzos protagonizada por diversos actores de la sociedad civil a la que se han incorporado varias entidades estatales entre las que se incluyen las Alcaldías, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), e incluso la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). El propósito de CACH es “consolidar y crear un sistema de gestión ambiental participativa sobre la base de administrar recursos naturales compartidos por diversas jurisdicciones municipales y departamentales, a partir de la concertación de intereses de diversos actores” (CACH, 1999).

³ Chalatenango ha mantenido una relación desventajosa respecto del resto del país y en relación a la Región Metropolitana de San Salvador (RMSS). Su capacidad de proveer servicios ambientales se ha manejado de forma insostenible bajo un modelo que le asigna una función económica en la generación de energía eléctrica, pero que margina social y económicamente al territorio y altera el medio biofísico de la cuenca alta y media del Lempa (CACH, 1999).

Recuadro 2

La perspectiva de las comunidades afectadas

El Encumbrado

Situada dentro del municipio de Agua Caliente, en el departamento de Chalatenango, esta comunidad de unas 120 familias ha sido testigo invisible de la realización de los estudios de prefactibilidad. Pero la historia empezó hace unos 30 años cuando personas que no eran de la comunidad pasaban río arriba y marcaban con pintura roja las piedras, sin explicar a los pobladores que estaban haciendo. Un tiempo después, volvieron a pasar numerando las piedras, esta vez con pintura amarilla. Más recientemente, entre 1995 y 1997, han visto helicópteros llevando máquinas para armarlas cerca del río y hacer perforaciones para sacar material. Mientras técnicos y máquinas se movían dentro del territorio, la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), nunca explicó a los habitantes el objetivo de su presencia. La información con que cuenta la población proviene de las organizaciones sociales locales, en este caso el Comité Ambiental de Chalatenango (CACH), y la Fundación Río Lempa (Funda Lempa), a través de uno de sus promotores y de los miembros de la Comisión Cimarrón que mantienen reuniones mensuales con la población.

La principal preocupación de la comunidad es el desplazamiento de sus lugares de vivienda y cultivo. Estos temores están íntimamente ligados, por una parte, a la defensa de su modo de vida rural como pequeños productores con cierto acceso a los recursos de subsistencia y al disfrute del ambiente rural. También es muy fuerte la memoria de los efectos producidos por la construcción de las presas "Cerrón Grande" y "5 de Noviembre", que afectó a varios de los pobladores, perdiendo tierras, viviendas e incluso obligándoles a emigrar a Honduras. En esta ocasión no perciben que la construcción de la presa les pueda traer beneficios; ya que a pesar de la comunidad no cuenta con energía eléctrica, el proyecto no se las proporcionaría, y no están seguros de obtener una valoración justa del precio de sus tierras.

Santa Rosa Guachipilín

Este municipio del departamento de Santa Ana se encuentra en las riberas del Lempa que, de realizarse la presa de acuerdo al diseño actual, quedaría con un caudal mínimo. Por esto, el principal temor de sus habitantes es la posible desaparición del río, poniendo en peligro sus cultivos, la extinción de la pesca que aún se realiza e, incluso, la desaparición de su único lugar de esparcimiento y diversión. En 1998, los técnicos de CEL expusieron el proyecto a los habitantes y a autoridades municipales de Santa Rosa, explicando sus beneficios en tanto que permite enfrentar la creciente demanda de energía, además de las razones técnicas para la ubicación de la presa en esa zona: el tipo de suelo, las pendientes, los bajos impactos a la infraestructura y la baja densidad de población. Sin embargo, la población mantiene su negativa a la construcción de la presa ante el temor de quedarse sin agua y por no sentirse beneficiados con el proyecto. Después de esta única reunión, los habitantes han quedado sin información del proceso, a expensas de las noticias que reciben desde los medios de comunicación o en las reuniones sostenidas con el promotor de CACH- Funda Lempa.

Fuente: Elaboración propia.

De ser construida, la presa "El Cimarrón" sería la tercera ubicada dentro del departamento de Chalatenango,⁴ cuyos pobladores ya han experimentado los impactos sociales de la construcción de las anteriores presas y las consecuentes alteraciones al medio biofísico de la cuenca norte del Lempa, su territorio y recursos.

Sin embargo, a diferencia de las experiencias anteriores, actualmente la población cuenta con un nivel de organización territorial representada por el CACH, en el que confluye un conocimiento especializado con el respaldo político para las gestiones de los habitantes.

Las visiones contrapuestas sobre el proyecto "El Cimarrón" confluyen en lo que podemos considerar un conflicto socioambiental. Por definición, estos conflictos se presentan como un tipo particular de conflicto social (Santandreu & Gudyas, 1998), que suceden cuando hay desacuerdos sobre derechos al acceso y control de recursos ambientales, y/o como consecuencias de las externalidades derivadas del uso de un recurso natural que pueden profundizar los patrones de desigualdad y exclusión social, económica y política.⁵

Los conflictos **socioambientales** en el fondo son conflictos distributivos. Sus re-

⁴ La primera presa en construirse fue la Presa "5 de noviembre" (Chalatenango) en 1954. A partir de entonces, un nuevo proyecto entró en operación en cada década: "Guajoyo" en 1963; "Cerrón Grande" (Chalatenango) en 1977 y "15 de septiembre" en 1983 (CEL, 1998).

⁵ Francisco Sabatini y Claudia Sepúlveda (1997) distinguen entre conflictos ambientales y conflictos socioambientales. Los *conflictos ambientales* son conflictos en torno a la distribución de las denominadas "externalidades" o "efectos externos" derivados de cambios de uso de suelo, es decir, de nuevas actividades que se desarrollan en un lugar; mientras que los *conflictos socioambientales* son disputas provocadas por el acceso y control de los recursos del medio ambiente.

soluciones pueden fortalecer procesos de desarrollo sostenible y participación ciudadana, si abren oportunidades para una gestión más equitativa de los recursos naturales, aumentar la participación ciudadana y fortalecer la democracia (Sabatini y Sepúlveda, 1997).

El surgimiento de un conflicto socioambiental local implica el paso de un simple impacto ambiental a un problema ambiental que ha generado un nivel de conciencia, organización y movilización social para enfrentarlo. A esta situación se agrega el cierre de los canales institucionales de información, diálogo y concertación para solucionar los problemas, lo que conduce hasta el desarrollo de un conflicto socioambiental.

En el caso de los proyectos hidroeléctricos se levantan preocupaciones sobre quiénes recibirán los beneficios y quiénes absorberán los efectos negativos. En el fondo queda la interrogante de quiénes tienen el acceso y control sobre los recursos naturales.

Los temas en debate, los actores y las movilizaciones

La discusión sobre la construcción de la presa está movilizando a una variedad de actores. Los temas de discusión abarcan desde los impactos a los medios de vida y al entorno ambiental local, hasta las formas de gestión que definen los mecanismos de acceso a los recursos naturales a nivel nacional.

Una forma de comprender más integralmente el conflicto es reconocer los temas críticos, los actores y sus dinámicas, a partir de esos diversos niveles de impacto, y luego pensar en posibles espacios y mecanismos de discusión. Estos niveles podemos enlazarlos con las dinámicas sociales en lo local y el territorio intermedio, que son los más evolucionados; así

como el nivel nacional, regional centroamericano e internacional, que son aun incipientes.

El nivel comunitario⁶

Impacto en los medios de vida y recursos ambientales

Para los pobladores, la principal preocupación es el negativo impacto sobre los medios de vida que produciría la pérdida de sus lugares de vivienda y cultivo, así como la ruptura de los lazos familiares y comunitarios (volver al Recuadro 2). Estos temores recogen la memoria histórica de la construcción de las presas anteriores, que provocaron un desplazamiento forzoso de población que, en muchos casos, no se vio adecuadamente compensada.⁷

Junto con el temor al desplazamiento, preocupan los impactos de la presa y el túnel sobre el río Lempa, que es considerado no solamente un recurso indispensable para su subsistencia, en tanto fuente de consumo,

⁶ Para conocer la perspectiva de los pobladores se realizaron dos talleres en dos comunidades localizadas en la zona de impacto de la proyectada Presa "El Cimarrón". El primer taller tuvo lugar el día 22 de marzo de 2000 en la comunidad "El Encumbrado" en el municipio de Agua Caliente, Chalatenango y el segundo, el 7 de abril de 2000 en la población de Santa Rosa Guachipilín, en el municipio de Santa Ana. Con el apoyo de Raúl Guevara de CACH/Funda Lempa, se trabajó con grupos mixtos, representativos de la comunidad, empleando una metodología participativa, a fin de definir el problema, los antecedentes, los actores involucrados, posiciones e intereses y las posibles alternativas de solución, desde el punto de vista de los pobladores (García, 2000).

⁷ En 1977, la construcción de la Central Hidroeléctrica "Cerrón Grande" desplazó a 13,339 habitantes, provocando malestar entre la población por la forma en que fue efectuada y por los bajos montos que se pagaron como indemnización. En compensación, la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), compró 2,008 mz. en las que se reasentó a 9,638 personas. Con la construcción y puesta en funcionamiento de la Central Hidroeléctrica "15 de septiembre" en 1983, fueron desplazadas 300 familias. Esta vez, la compensación consistió en construir 120 casas en un área de 12.5 mz., más la asignación de 179 mz. que fueron parceladas para cultivos agrícolas. Sin embargo, muchas personas optaron por no quedarse en el lugar asignado (CEL, 1999).

pesca y usos agrícolas, sino también un espacio común para la recreación y esparcimiento.

También les preocupa el cambio del clima local, que consideran se produciría debido a la construcción del embalse y a la reducción del caudal del río. En relación con esto, existe la percepción de que el desvío del río puede incrementar la vulnerabilidad ambiental por el riesgo a la sequía y las inundaciones, por la forma en que se manejan las descargas de las presas durante la época lluviosa.

El acceso a la información

Hay que tener en cuenta que la manera en que se divulga y se conduce la información sobre los macro proyectos es vital para canalizar los temores y significados que se producen entre los diversos actores implicados. En este caso, desde los estudios de prefactibilidad, el proyecto despertó incertidumbres y temores entre los pobladores, por la forma unilateral en que ha sido planificado, sin contemplar el derecho a la información que tienen las comunidades localizadas en el área de impacto del proyecto.

Si bien los técnicos de CEL, a petición de los gobiernos locales y del CACH, han explicado el diseño del proyecto ante algunas poblaciones afectadas (ver Recuadro 3), la relación directa con las comunidades ha sido manejada en términos muy técnicos que resultan poco accesibles para la población, no resuelve sus dudas, y tampoco les abre la posibilidad de construir espacios para involucrarse en el seguimiento del proceso.

Además, no todas las comunidades que serán afectadas han sido informadas del diseño

Recuadro 3 Cronología del proceso de información y presentación del Proyecto "El Cimarrón" por parte de CEL, 1998

18 febrero	Comunidad de Nueva Concepción *
8 de mayo	Comunidad de Santa Rosa Guachipilín *
14 de mayo	Gira al sitio preseleccionado para la construcción del dique
12 de junio	Distrito de Riego Atiocoyo, Sitio El Mosquito *
29 de julio	Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), y representantes de instituciones gubernamentales (en CENCADE-CEL, Nueva San Salvador)
27 de octubre	Procuraduría Adjunta para la Defensa del Medio Ambiente de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)
2 de diciembre	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

* a solicitud de CACH

Fuente: Contreras y Argueta, 2000.

del proyecto, pues la presencia de los técnicos de CEL ha sido muy esporádica en la zona.

La CEL no cuenta con una política de comunicaciones que le permita establecer canales más fluidos de información con las comunidades afectadas por sus proyectos. Esto se vuelve indispensable en este caso, puesto que se trata de un proyecto que ha estado sometido a varios cambios desde su concepción original y aún no se tiene seguro el diseño final que pueda resultar.

La movilización local aparece vinculada a los niveles intermedios

Desde el ámbito de las comunidades, el sentimiento de amenaza ha producido una nueva forma de organización local, que hace que las comunidades participen más y amplíen su reflexión sobre el problema. En el caso de Chalatenango, la fuerte presencia de las formas de organización territorial, articuladas en el CACH, ha posibilitado que representantes

de comunidades se integren en la Comisión Cimarrón, cohesionando los esfuerzos locales y territoriales para atender el problema.

El nivel territorial

El río Lempa en un nuevo equilibrio territorial entre la cuenca norte y la Región Metropolitana de San Salvador

Existe un amplio esfuerzo territorial de coordinación entre diversos actores sociales e instituciones estatales que, articulados en el CACH, han planteado una estrategia de desarrollo plasmada dentro del Plan Departamental de Manejo Ambiental (PADEMA) (Ver Recuadro 4). Este plan tiene como punto de partida un análisis de los desequilibrios territoriales y de la crisis socioambiental del país que ha mantenido a Chalatenango en un rol subordinado dentro de la dinámica nacional.⁸

Las acciones planteadas en el PADEMA van encaminadas a redefinir el rol del territorio en función de valorar sus recursos ambientales y la potencialidad de las estructuras de participación dentro de la gestión ambiental. De acuerdo a ésta proyección del territorio, la construcción de la Presa "El Cimarrón" agravaría la crisis ambiental departamental y revertiría el proceso de gestión ambiental participativa existente, al permitir la continuidad de la lógica de de-

⁸ Las montañas de la cuenca alta del Lempa en Chalatenango han tenido la función de proveer servicios ambientales como la captación del agua que es utilizada para la producción agrícola local y que alimenta los afluentes del Lempa. A cambio de esto, el territorio ha sido marginado social y económicamente y se ha convertido en receptor de la contaminación hídrica proveniente de la Región Metropolitana de San Salvador (RMSS) (CACH, 1999: 13-16).

Recuadro 4 Participación local y territorio

Muchas formas de participación ciudadana se han institucionalizado alrededor del proceso de descentralización que ha despegado a la par, aunque mucho más lentamente, de la privatización de servicios públicos y la desregulación económica. Es en este camino que se promueve el resurgimiento del poder municipal, cobrando una nueva fuerza protagónica tanto los gobiernos locales, como las actividades colectivas organizadas en torno al territorio.

Esto supone el surgimiento de nuevos actores encaminados a la provisión de servicios y/o mejoramiento de las condiciones de vida locales. Tal como los Comités de Desarrollo Local formados en varios municipios, a la luz de otras experiencias de construcción de espacios pluralistas en América Latina. Estos colectivos buscan la incorporación de diversos actores representativos para la vida local, desde las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), hasta las organizaciones comunales, o aquellas que provienen de algún sector particularmente dinámico como los jóvenes, las mujeres o los grupos religiosos, según los antecedentes organizativos y la historia de cada comunidad.

El territorio aparece como un eje para la integración de los actores más allá del municipio, proyectándose a una región más amplia, ya sea entre varios municipios (micro regiones) o tomando como referencia la pertenencia a un departamento particular. Posiblemente el caso más logrado es el del *Comité Ambiental de Chalatenango, CACH*, como foro de concertación social que concibe el desarrollo territorial desde el manejo integrado de los recursos naturales.

La proyección de éstas formas organizativas varía mucho de acuerdo a las prioridades locales o territoriales que, en muchos casos, ellas mismas han definido a través de procesos de participación que incluyen desde cabildos abiertos hasta estrategias y planes de acción. En los casos en que los problemas ambientales han formado parte de sus agendas de acción, también ha supuesto la formación de Comités Ambientales en varios municipios, como Suchitoto y en departamentos como Chalatenango. El resultado es una ampliación de las esferas de participación en los problemas ambientales, rebasando las esferas técnicas de las ONGs ambientalistas hacia espacios más vinculados con la población y la localidad, con su vida y problemas cotidianos.

Fuente: Elaboración propia.

sarrollo heredada de los años 50's que aceleró el proceso de integración desventajosa de Chalatenango a la Región Metropolitana de San Salvador (RMSS) (CACH 1999).

La movilización territorial: De la investigación a la discusión de impactos

Hay una creciente movilización de los actores territoriales que centran la investigación y discusión de los impactos de la construcción de la presa sobre el territorio, en tanto des-

plazamientos de población, cambios drásticos en el flujo, calidad y cantidad de agua, sedimentación de la cuenca del río, riesgos ambientales e impactos sobre los medios de vida (FUNPROCOOP y Funda Lempa, 1998). El CACH ha sido el principal protagonista de esta movilización. En tal sentido ha realizado varios talleres de opinión y cabildos abiertos con poblaciones del área afectada y ha declarado su oposición al proyecto “El Cimarrón”.

La formación de la Comisión Cimarrón de CACH

Siguiendo esta línea de discusión colectiva se formó la Comisión Cimarrón, cuya dinámica de enlace con lo local ya fue abordada en el apartado anterior. En un principio, representantes de CEL formaron parte de ésta Comisión que busca dar seguimiento a la problemática. Sin embargo, la interacción entre CEL, las comunidades y las organizaciones sociales no ha sido lo suficientemente clara para ninguna de las partes. Esto ha provocado rupturas y malos entendidos entre el CACH, la Comisión Cimarrón y los representantes de CEL, sin que hasta ahora pueda encontrarse una alternativa para un abordaje más integral del problema.

Dentro de sus acciones, la Comisión Cimarrón ha realizado varias acciones civiles de demanda de información y gestión de apoyo ante la Asamblea Legislativa (CACH, 1998), el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), y la Corte Suprema de Justicia (CSJ).⁹

⁹ La Comisión Cimarrón del Comité Ambiental de Chalatenango (CACH), la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), y la Corte Suprema de Justicia (CSJ), realizaron un evento el 3 de Marzo de 2000, con el objetivo de analizar las alternativas legales pertinentes, el cual contó con la presencia del Presidente de la CSJ.

La participación de los gobiernos locales

Si bien las alcaldías de Chalatenango se han mantenido al margen de las acciones emprendidas por la sociedad civil en sus municipios, la intervención de las alcaldías de Santa Ana se ha movido hasta el momento en círculos políticos muy cerrados y con acciones de corto plazo. En 1998, varias municipalidades de Santa Ana demandaron a la Asamblea Legislativa su intervención para que CEL explicara el proyecto (Alcaldes/as, 1998). Otras acciones se ubican a nivel partidario entre alcaldes y diputados del mismo partido en este departamento.¹⁰

También se han dado esfuerzos de otras instituciones de peso en el departamento. Los párrocos de la Vicaría III de la Diócesis Católica de Santa Ana enviaron una carta a la Asamblea Legislativa en la que advierten sobre el malestar que la posible construcción de la presa ha provocado en la población.¹¹ Sin embargo, estas acciones emprendidas desde actores más institucionalizados no han logrado establecer enlaces consistentes con los espacios de movilización producidos en Chalatenango, ni han generado continuidad en el abordaje del proceso a nivel departamental.

El nivel nacional

El inacabado proceso de transición del Estado y la gestión ambiental

Las tensiones y dinámicas sociales sobre “El Cimarrón” se han desenvuelto hasta ahora en

¹⁰ En 1998, los alcaldes y alcaldesas de diferentes municipios de Santa Ana, pertenecientes al partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), se reunieron con el entonces diputado Gerardo Escalón y con otros representantes departamentales del partido. En dicha reunión, los alcaldes y alcaldesas firmaron una carta en la que dejaron constancia de su oposición al proyecto (LPG, 1998: p. 6).

¹¹ La carta enviada a la Asamblea Legislativa por la Diócesis de Santa Ana está firmada por siete párrocos de la Vicaría III, que comprende la zona norte del departamento (Diócesis, 1998).

el escenario territorial a nivel departamental, en parte por el peso de la organización social existente y por las implicaciones de los impactos ambientales en la zona elegida para la proyectada construcción de la presa. Sin embargo, el tema de fondo toca la institucionalidad estatal para la gestión ambiental.

Aunque en los noventa comenzó a surgir una nueva institucionalidad para la gestión ambiental que culminó con la creación del MARN en 1997, su formación ha dependido fundamentalmente de apoyos externos y, hasta ahora, no ha propiciado que el tema ambiental incida de manera significativa en las políticas del Ejecutivo,¹² a pesar de la gravedad de la degradación ambiental y lo que esto implica para recursos fundamentales como el agua y sus diversos usos (Ver Recuadro 5).

Las formas de responder a los problemas ambientales han estado amoldadas por mecanismos de gestión derivados de un proceso de reconstrucción institucional inherentemente contradictorio entre la reforma económica, orientada hacia la desregulación y la privatización, y el proceso de reformas políticas impulsado a partir de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992, que ha pro-

Recuadro 5 **Conflictos por el uso del agua:** **la inadecuada respuesta institucional**

A pesar de la gravedad de los problemas vinculados con los recursos hídricos en El Salvador, no existe una estructura normativa ni institucional adecuada para administrar el agua con criterios de sostenibilidad. Las leyes de creación de los principales usuarios del agua (la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA, la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa, CEL, y Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG), definen atribuciones en aspectos operativos y normativos sobre el agua. Además, existe un numeroso conjunto de otras leyes, reglamentos y decretos que presentan claros vacíos, contradicciones y traslapes de jurisdicción.

Estas características del marco jurídico e institucional para el manejo del recurso agua genera un conjunto de efectos que restringen la gestión integrada del recurso, tales como:

- Conflicto de roles entre las instituciones públicas, dadas las atribuciones y facultades conferidas en sus respectivas leyes de creación.
- Fragmentación, compartimentación y falta de coordinación entre las al menos 27 instituciones nacionales vinculadas con los recursos hídricos, pues cada una traza planes en ausencia de una entidad encargada de articularlos y coordinarlos. Se carece de un ente encargado de aglutinar los planes sectoriales de agua y formular un plan nacional de uso del recurso, bajo principios de protección y uso racional.
- Conflictos entre usos específicos del recurso, especialmente cuando las fuentes tienen capacidad de atender la demanda de diferentes actividades y sectores. Esto es más evidente en el río Lempa, el cual es utilizado al menos para tres usos: la generación de energía, el abastecimiento de agua potable para consumo humano y el riego.
- Competencia por el uso del agua, cuando varios propietarios de tierras cultivadas desean usar el agua de los canales para riego y cuando varias comunidades desean aprovechar una misma fuente o sistema en algunos proyectos de agua potable.
- Conflictos de propiedad, sobre todo en el abastecimiento de agua potable, cuando la población donde geográficamente se ubica la fuente entra en conflicto con otra porque consideran que la fuente les pertenece y por lo tanto no están obligados a compartir el agua.

En un contexto de escasez creciente de agua, falta de una normativa apropiada y ausencia de una instancia o autoridad que ordene y regule los distintos usos del agua, se magnifican los conflictos institucionales entre los diferentes usuarios del agua, sin que existan mecanismos para superar esos conflictos ni para avanzar hacia la asignación racional del recurso. La legislación más reciente, sobre todo, la Ley del Medio Ambiente y su Reglamento General, tampoco ha resuelto los problemas de asignación de derechos de uso de los recursos hídricos.

Fuente: Elaborado con base a BID, 1997 y OPTIMA Inc., 1998.

porcionado nuevas oportunidades para la participación ciudadana y la gestión ambiental.

El eje principal de la reforma política es el desarrollo y consolidación de un Estado democrático que permita a los gobiernos locales y

¹² Aún con la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), la asignación en el área clasificada como "Desarrollo de Recursos Naturales" representó apenas un 0.27% del presupuesto nacional en 1998, muy por debajo del 1.46% que representó en 1978 (PNUD, 1999: p. 83).

la sociedad civil un espacio más amplio de actuación en la gestión ambiental.¹³

Entre estas dos lógicas se mantiene la tensión insuperada de un modelo de Estado en transición, con una institucionalidad que se debate entre los resabios del Estado centralizado y tecnocrático; las exigencias derivadas de la reforma económica en torno a la modernización del Estado, los procesos de privatización de servicios y la búsqueda de la competitividad regional y global; y un conjunto de espacios políticos e instrumentos legales desde los cuales se puede potenciar una acción más democrática y sostenible para la gestión de los recursos fundamentales.

Hacia la discusión de los temas nacionales implicados

El fondo de la problemática, que tiene implicaciones nacionales, ha sido captado por las organizaciones sociales territoriales. Recientemente, la Comisión Cimarrón amplió el enfoque temático del conflicto, relacionándolo con la ausencia de una política energética nacional (CACH, 2000) y con una contradictoria institucionalidad para el recurso hídrico (ver Recuadro 5).

Aunque falta madurar esta reflexión, la discusión de estos temas nacionales supone involucrar a otros actores con presencia nacional en la dinámica social, para pensar de manera conjunta en las opciones posibles, de acuerdo a las dimensiones de los temas implicados.

¹³ Por ejemplo, con las reformas del sistema judicial y el funcionamiento del Departamento para la Defensa del Medio Ambiente de la Fiscalía General de la República, FGR, en marzo de 1992, aparecen nuevas vías legales para actuar frente a los problemas ambientales.

El nivel regional

Recursos comunes y sostenibilidad de la región Centroamericana

Lo ambiental también es parte de las agendas de discusión regional e internacional, donde el tema de fondo es el desarrollo y cómo lograr que éste sea compatible con la preservación de los recursos naturales. La creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y la Secretaría de la Integración Centroamericana (SICA), responde a una nueva fase del proceso de integración centroamericana que ha dado lugar al surgimiento de acuerdos regionales para la definición de una estrategia de Desarrollo Sostenible y a la generación de nuevas instituciones para la coordinación de políticas ambientales.

Después del huracán "Mitch", se reconoció la necesidad de contemplar esfuerzos transfronterizos para abordar la problemática de vulnerabilidad socioambiental de la región. A pesar de esto, queda pendiente la consideración de nuevas estrategias para el manejo de la vulnerabilidad ambiental y la sostenibilidad de las cuencas compartidas, como la cuenca del río Lempa, sometida a procesos de degradación en El Salvador, Honduras y Guatemala y la urgencia de un abordaje trinacional para su manejo¹⁴. Este es un punto clave en el caso de "El Cimarrón", puesto que el 73% de la cuenca que drenaría hacia la presa "El Cimarrón" estaría ubicado en Guatemala y Honduras (CEL, 1998).

¹⁴ Después del Huracán "Mitch", el manejo de las cuencas compartidas ha cobrado importancia para los gobiernos centroamericanos, que plantearon un tratamiento de los problemas ambientales desde la perspectiva de cuencas hidrográficas. Sin embargo, las preocupaciones por la soberanía retardan, e incluso impiden, alcanzar acuerdos transfronterizos (Kandel y Rosa, 1999).

El agua como tema de movilización regional

Siendo el agua un tema clave en la región centroamericana, todavía no se visualiza una coordinación regional para la definición de políticas de la gestión del recurso, a pesar de que esta en marcha la interconexión eléctrica de Centro América que tiene implicaciones para la generación de energía hidroeléctrica en la región.

Como parte del proceso de movilización social emprendido por el CACH, la Comisión Cimarrón y otras organizaciones sociales, se ha llevado el problema de la construcción de la presa al Tribunal Centroamericano del Agua, un tribunal de conciencia cuyas acciones y juicios, si bien no persiguen un ámbito de aplicación legal, promueven el ejercicio de nuevos mecanismos de legitimación y eficacia social, reafirmando derechos ambientales y colectivos de los ciudadanos (Borrero, 1999). Con esta gestión, se fortaleció la Comisión Cimarrón, pues empodera a las comunidades y sus expresiones sociales en el ejercicio de sus derechos ambientales y colectivos.

El nivel internacional

Nuevas políticas de información de los organismos financieros internacionales

El involucramiento de actores externos aporta nuevas oportunidades para ampliar la participación ciudadana en la definición del proyecto. Sobre todo porque las agencias multilaterales han incorporado criterios para mejorar la transparencia y la participación dentro de los proyectos que financian. En este sentido, como se señala más adelante, el Banco Mundial (BM) tiene nuevas políticas de información y participación que pueden ser aprovechadas por los actores involucrados.

La Comisión Cimarrón tuvo un primer contacto con funcionarios del BM encargados de

evaluar la posibilidad del financiamiento del Estudio de Factibilidad de la presa.¹⁵ Para las comunidades y sus organizaciones, este encuentro les permitió expresar sus temores y posturas en relación a la proyectada construcción de la presa. Por su parte, el BM fue informado de los problemas que derivan en relación con la dimensión social y ambiental del problema, integrando dichas observaciones a sus consideraciones para el otorgamiento del préstamo.

Potenciando un manejo alternativo: Posibles espacios de discusión

El conflicto como oportunidad de cambio

Tradicionalmente el conflicto ha sido visto como una forma de relación disruptiva que implica disputas o enfrentamientos entre actores opuestos en torno a recursos escasos. Más recientemente se ha entendido la potencialidad transformadora que tienen los conflictos, en tanto que todo conflicto está ligado a la necesidad de cambios o ajustes en las relaciones sociales.

De hecho, la participación en la gestión ambiental también tiene su fuente en la movilización ciudadana que se produce por la protesta ante situaciones de amenaza por la crisis de recursos fundamentales como la carencia o contaminación del agua, la deforestación o el manejo de los desechos sólidos.

En estas situaciones conflictivas se expresan diversos actores que desde escenarios públicos opinan, proponen, protestan o definen sus valores, intereses, percepciones y significados

¹⁵ El 1 de junio de 2000 se efectuó en San Salvador un primer encuentro entre las personas miembros de la Comisión Cimarrón y otras organizaciones sociales, con tres funcionarios del Banco Mundial (BM), encargados de evaluar la posibilidad de un préstamo a la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), para la realización del estudio de factibilidad de la proyectada Presa "El Cimarrón".

respecto de las circunstancias que alteran el medio ambiente y la calidad de vida. Además, las formas de participación social ante los impactos ambientales permiten vislumbrar la emergencia de cierta conciencia ambiental ante el deterioro de recursos imprescindibles o ante el peligro de la contaminación.

Hay varias entradas para ampliar la participación ciudadana en la gestión ambiental local. En el mejor de los casos, los instrumentos y mecanismos ya existen como parte de arreglos institucionales que promueven y entienden que la participación puede garantizar una gestión mucho más efectiva. Cuando los arreglos institucionales no existen o son débiles, como es el caso en El Salvador, los conflictos socioambientales locales proveen la oportunidad para desarrollar nuevas formas de gestión de los recursos naturales que aumenten la participación ciudadana y fortalezcan la democracia.¹⁶

Por lo tanto, la emergencia de los conflictos ambientales requiere una ampliación de las formas de participación definidas en la legislación ambiental, así como una mayor flexibilidad institucional para definir los diversos caminos de intervención estatal y negociación de conflictos que integren los recursos legales, el apoyo técnico y una participación ciudadana más activa dentro de la gestión ambiental.

Hacia un manejo colaborativo de los conflictos socioambientales

Los enfoques tradicionales plantean una resolución de conflictos socioambientales a través del sistema de administración de los recursos naturales o por la vía judicial. Frente a estos esquemas se han desarrollado nuevos enfoques que plantean formas de intervención creativa que permiten a los actores participar más activamente en el proceso y resolución de los conflictos (Ormachea, 2000). Entre los mecanismos más conocidos de resolución alternativa encontramos la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, la facilitación, la investigación de hechos, las mesas de concertación y la solución de problemas (Paniagua et al, 2000).

Bajo este enfoque se privilegia la acción colaborativa para el manejo del conflicto socioambiental, entendiendo que la colaboración refleja la dimensión de proceso que está incluida en la evolución de los conflictos, posibilitando que los actores se comprometan, involucren y participen activamente en la resolución de sus propios problemas.¹⁷

Las posibilidades históricas que ha dado el marco de la transición democrática en El Salvador, las nuevas formas de participación ciudadana y los actuales discursos políticos en torno a la necesidad de la concertación, podrían hacer viable un abordaje alternativo para el manejo de los conflictos socioambientales.

¹⁶ Francisco Sabatini y Claudia Sepúlveda (1997) delinean tres ámbitos en los que los conflictos ambientales locales pueden contribuir a la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana y la democratización: "a) la descentralización política 'de hecho', que será favorecida por el mismo equilibrio de intereses y fuerzas que desencadena la metamorfosis de los impactos ambientales en los conflictos ambientales; b) los mayores niveles de coordinación a que estarán obligadas las diversas agencias públicas que serán interpeladas con cada conflicto; y c) el aumento del carácter participativo y democrático que irá cobrando la formación de políticas ambientales".

¹⁷ En Centro América, una serie de organizaciones sociales vinculadas a la Red Mesoamericana de Manejo de Conflictos Socioambientales, está desarrollando una experiencia teórica y práctica para el "Manejo Colaborativo de Conflictos Socioambientales", cuya aplicación está más consolidada en Costa Rica y Honduras (Paniagua y Borel, 1999).

Potenciando un manejo alternativo desde la participación ciudadana

La participación ciudadana es clave para potenciar un manejo alternativo de los conflictos socioambientales. Por un lado, la participación puede fomentar soluciones creativas y más efectivas a los conflictos. Por otro lado, se puede promover la construcción de nuevas institucionalidades para una gestión ambiental más sensata, viable e incluyente.

Sabemos que el término “participación ciudadana” se ha vuelto de uso común, pero no siempre se le define. Conviene entonces especificar las diversas formas y niveles de participación ciudadana que existen para la gestión ambiental. En una primera aproximación de los grados de participación, es posible distinguir entre las formas que proporcionan una voz y las que otorgan un voto. En esta dicotomía, las consultas públicas representan solamente un primer paso, mientras que los mecanismos para la mediación y negociación proporcionan una participación más plena e integral (Sabatini y Sepúlveda, 1997).

En una revisión de los niveles de participación existente y potenciales en el manejo del caso “El Cimarrón”, es útil la referencia a los siguientes grados de participación delineados por Aaron Zazueta (1996):

1. **Estructuras democráticas:** los ciudadanos tienen acceso a información, educación, además de los derechos civiles por los que pueden reunirse, elegir gobernantes y opinar públicamente.
2. **Consultas:** los ciudadanos, los expertos y/o las organizaciones de la sociedad civil son consultados por los tomadores de decisiones gubernamentales a través de consultas públicas o cabildos abiertos, por ejemplo.

3. **Negociaciones:** los ciudadanos y/o sus asociaciones negocian con el sector público y privado sobre un amplio rango de decisiones, políticas y proyectos.
4. **Cogestión:** una combinación de participación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones, donde hay un balance de poder entre cada grupo.

En el caso de “El Cimarrón”, el primer nivel referido a las **estructuras democráticas** presenta una carencia de canales para el flujo de información completa y constante entre CEL y la sociedad civil. Por lo que es importante que CEL adopte una postura más abierta y transparente en relación con la información.

No obstante, ha habido importantes avances en la recopilación de información y proyecciones de los impactos, por medio de Funda-Lempa y la Comisión Cimarrón, cuyos resultados han fluido desde la Comisión hacia las comunidades.

Además de mantener este flujo de información, es necesario involucrar a más comunidades, para trasmitirla, aprovechando la riqueza de la memoria y el conocimiento local de estos pobladores que han observado el proceso desde hace 25 ó 30 años, cuando se “marcaron las piedras” para la elección de sitios. Esto significa que la organización local tiene el reto de coordinarse con otras poblaciones que también resultarían afectadas fuera del departamento, para incrementar el flujo y los canales de información entre las comunidades aledañas.

La ampliación de las redes y los apoyos locales permite consolidar la relación entre la dinámica local y territorial, más allá de los líderes y representantes comunitarios. Por ejemplo, la movilización local requiere integrar a los gobiernos municipales en las discusiones

comunitarias y hacer del problema un punto de la agenda municipal abierto hacia la población.

También se pueden aprovechar otros canales de acceso a información en caso de que el

proyecto sea financiado por el BM. A finales de 1993, el BM aprobó políticas informativas que permiten obtener documentos informativos sobre los préstamos del Banco a lo largo del ciclo de los proyectos (ver Recuadro 6).

Recuadro 6 Política de Información del Banco Mundial

La política de información del Banco Mundial (BM), aprobada a finales de 1993, proporciona a los interesados (individuos, comunidades locales y organizaciones no gubernamentales, ONGs, por ejemplo), el derecho de conseguir copias de varios de los documentos sobre proyectos e inversiones del BM en el *Infoshop* del Banco. Sin embargo, esta política no es retroactiva.

En cuanto a los préstamos para proyectos o los préstamos sectoriales, son claves los siguientes documentos informativos:

- *Documento de Información sobre el Proyecto (PID- Project Information Document)* – Tiene información básica sobre el proyecto y está disponible desde el momento en que el proyecto entra en proceso con el Banco. Consiste en una síntesis de los objetivos; los componentes previstos; los costos y financiamiento; los temas ambientales; el estatus de compras y contratación de servicios de consultoría; los estudios que se van a elaborar; la agencia ejecutora y otros contactos relevantes. El PID se actualiza y amplía a lo largo del desarrollo del proyecto.
- *Documentos Técnico del Proyecto (FTPD- Factual Technical Project Documents)* – Tienen más detalles sobre el proyecto y sus componentes durante su preparación. El Banco define, entre otras cosas, los estudios de prefactibilidad, los estudios de factibilidad, las investigaciones de sitio y suelo, los estudios detallados de diseño, los estados financieros de la agencia ejecutora, y la descripción del marco institucional, entre otros. Estos documentos no están disponibles en el *Infoshop*. Es necesario pedir directamente al líder de Equipo de Trabajo (Task Team Leader) o al Director del país los Documentos de Préstamos del Proyecto o Sectorial que contienen información técnica.
- *Informe de Evaluación (SAR- Staff Appraisal Reports)* – Este es el documento técnico más importante de un proyecto y es más detallado que el PID. Incluye un resumen de los impactos ambientales y sociales y de los planes de mitigación para algunos préstamos. Desafortunadamente, este documento sólo está disponible cuando un préstamo ha sido aprobado.
- *Acuerdos de Préstamos y Créditos (Loan and Credit Agreements)* – Son los acuerdos legales entre el Banco y el país que está recibiendo el préstamo para un proyecto específico. Este documento está disponible después de la aprobación del préstamo.

Entre los documentos ambientales se encuentran:

- *Evaluación Ambiental (EAs- Environmental Assessments)* – Un documento exigido por el BM en los proyectos clasificados como “categoría A” por su potencial daño ambiental. Este es un estudio comprensivo del proyecto propuesto que incluye los impactos sociales y ambientales, una evaluación de posibles alternativas y la creación de planes de mitigación ambiental. También tiene que incluir un récord de consulta pública.
- *Análisis Ambiental (EA- Environmental Analysis)* – Un documento exigido por el BM en los proyectos “categoría B”, que detalla los impactos ambientales específicos en el sitio del proyecto.
- *Lista de Datos Ambientales (EDS- Environmental Data Sheets)* - Resumen de los impactos ambientales del proyecto que incluye una descripción de los estudios previstos para tratar los principales problemas identificados.
- *Planes de Reubicación (Resettlement Plans)* – Estos planes son requeridos para cualquier proyecto que contemple desplazar por la fuerza a más de 50 familias. Tiene que incluir un récord de consulta pública y está disponible antes de la evaluación del proyecto.
- *Planes Nacionales de Acción Ambiental (NEAP- National Environmental Action Plans)* – Documentos preparados por los gobiernos y financiado por el BM que proveen un panorama de las prioridades y los programas ambientales del gobierno. Está disponible solamente si se cuenta con la autorización del gobierno.

Fuente: BIC, 2000; Rosa y Peña, 1996; WB, 2000.

Además, existen organizaciones internacionales como el Centro de Información de Bancos (Bank Information Center, BIC), que tienen una larga trayectoria y experiencia acumulada en ofrecer información y apoyos a comunidades sobre este tipo de proyectos.

Finalmente, para potenciar la dinámica de la participación a este nivel, sería importante ampliar la discusión hacia los temas nacionales y regionales implicados en el desarrollo de este proyecto.

La discusión de temas como la institucionalidad para el manejo del recurso hídrico, la institucionalidad ambiental, el manejo de conflictos socioambientales, el ordenamiento territorial, las políticas energéticas y el manejo de cuencas compartidas, entre otros, requieren del involucramiento de más actores y mayor información. La realización de foros y eventos públicos para levantar y discutir estos temas a nivel nacional se vuelve entonces una herramienta crucial.

A nivel de las **consultas** existe la oportunidad de retomar y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental con que cuenta el MARN.

Es necesario, en tal sentido, involucrar activamente al Estado en el diseño de un proceso de mediación. Por su parte, otras entidades estatales como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y el Departamento para la Defensa del Medio Ambiente de la Fiscalía General de la República (FGR), proveen nuevas vías legales para actuar frente a los conflictos socioambientales (ver Recuadro 7).¹⁸ No obstante, hay un largo

camino para construir desde el MARN una institucionalidad estatal capaz de mediar y negociar entre diferentes bloques de interés con distintos niveles de poder.

Si bien el Estado ha empezado a formular leyes, regulaciones y normas, éstas no pueden cubrir todas las formas posibles de conflictos socioambientales. Estos conflictos se despliegan dentro de las particularidades de cada comunidad, localidad, ambiente y cultura, en interacción con el contexto institucional y el entorno político y económico del país. Por ello es importante impulsar un mayor protagonismo para el manejo de los conflictos socioambientales desde los gobiernos locales que están cerca de estas particularidades. De hecho, son los gobiernos locales quienes enfrentan y manejan los diversos problemas ambientales y expresiones sociales que surgen frecuentemente en sus localidades.

En el tercer nivel de participación representado por las **negociaciones**, hasta el momento no se identifican rasgos que indiquen que ésta haya sido la opción para enfocar el conflicto socioambiental en “El Cimarrón”. Sin embargo, la organización actual desde el CACH y la Comisión Cimarrón favorece el equilibrio de fuerzas entre las partes en conflicto. El equilibrio es necesario para alcanzar una negociación, pues sin un equilibrio no hay incentivos para que los actores que tienen más poder se sienten a la mesa y negocien con el resto de actores.

¹⁸ De hecho, la Procuraduría Adjunta de Medio Ambiente de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) ha emitido una resolución en torno al caso de “El Cimarrón”, recomendando a la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), revisar el proyecto y reconsiderar la desviación del caudal del río, para minimizar sus impactos negativos sobre la cuenca. Además, recomienda al

tivos sobre la cuenca. Además, recomienda al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), ejecutar una política ambiental de preservación del río Lempa (PDDH, 2000).

Recuadro 7 Espacios legales para la participación ciudadana en la gestión ambiental

La promulgación de la Ley del Medio Ambiente y la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, MARN, permite contar con un marco legal y un referente institucional para el manejo del medio ambiente y crear nuevos instrumentos de gestión. Uno de estos instrumentos es la incorporación de la participación ciudadana dentro de la gestión ambiental. La Ley del Medio Ambiente contempla la participación de la población en la gestión ambiental en dos niveles:

- *La participación en las consultas previas a la definición de las políticas, reglamentos, realización de obras o proyectos que le afecten o requieran de permisos ambientales (art.9).*
- *La promoción de la participación en actividades y obras destinadas a la prevención del deterioro ambiental (art. 10)*

Para los proyectos que requieran Estudios de Impacto Ambiental, el artículo 25 dicta que:

- *Previo a su aprobación, los estudios se harán del conocimiento público, en un plazo de diez días hábiles para que cualquier persona que se considere afectada exprese sus opiniones o haga sus observaciones por escrito;*
- *Para aquellos Estudios de Impacto Ambiental cuyos resultados reflejan la posibilidad de afectar la calidad de vida de la población o de amenazar riesgos para la salud y bienestar humanos y el medio ambiente, se organizará por el Ministerio una consulta pública del Estudio en el o los Municipios donde se piense llevar a cabo la actividad, obra o proyecto; y*
- *En todos los casos de consultas sobre el Estudio sobre el Impacto Ambiental, las opiniones emitidas por el público deberán ser ponderadas por el Ministerio.*

El Reglamento General restringe la participación ciudadana a que *los consultados podrán expresar sus opiniones u observaciones por escrito, dentro de un plazo de quince días hábiles, a partir de la fecha de convocatoria de la consulta (art. 12).* Este tipo de participación es muy limitada y, entonces, no implica el fortalecimiento de la capacidad de decisión de las comunidades locales ni su involucramiento en la gestión ambiental (Crespo, 1999).

Aparte de la Ley de Medio Ambiente y sus reglamentos, hay otras leyes que regulan la concesión para la explotación de los recursos hídricos. La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), es la responsable de hacer cumplir la Ley General de Electricidad que *“impone a todo interesado en obtener concesión de esa naturaleza, la obligación de agregar a su solicitud, el correspondiente estudio de impacto ambiental, aprobado por la autoridad competente, el cual deberá permitir la evaluación de manera sistemática de los efectos del proyecto y de sus obras anexas...; la comparación de las distintas opciones existentes; la toma de medidas preventivas, y el diseño de las acciones para mitigar efectos adversos (art. 13 literal c).*

Fuente: Ley del Medio Ambiente; Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente; y Ley General de Electricidad.

De igual manera es necesario potenciar al CACH en tanto que constituye un foro de discusión regional y un interlocutor frente a las entidades estatales centrales. Finalmente, el lanzamiento de las Acciones Iniciales del Plan de Nación y su reconocimiento de la región norte como proveedora de servicios ambientales, propicia una buena oportunidad para la discusión sobre la pertinencia de la presa y para la negociación entre los diferentes actores involucrados.

De manera similar a lo que ocurre con la negociación, la **cogestión**, como el nivel más avanzado de participación, no ha sido contemplado, hasta el momento, como un mecanismo para manejar el caso. No obstante, el caso de “El Cimarrón”, como cualquier conflicto socioambiental, tiene un carácter político que no puede resolverse simplemente con una solución técnica.

Una verdadera solución al conflicto de “El Cimarrón” implica un proceso de participación y concertación entre todos los actores involucrados: la sociedad civil, el Estado y el sector privado. En tal sentido, el Estado, desafortunadamente, tiene pocos mecanismos y muy escasa experiencia en promover y mediar la participación conjunta en la toma de decisiones.

Específicamente, hay tres temas o procesos de importancia nacional que atraviesan la discusión de la presa “El Cimarrón”, en los cuales hay posibilidades para plantear un proceso de cogestión. Es en un proceso de concertación sobre estos temas donde se pueden encontrar las mejores posibilidades para llegar a una solución al conflicto de “El Cimarrón”.

El primero es el avanzado proceso de discusión del **Plan de Nación** mencionado

anteriormente, que busca incorporar una participación tripartita. En las “Acciones Iniciales del Plan de Nación” (CND, 1999: p. 25-28), se propone contrarrestar los desequilibrios territoriales, reconociendo a la zona norte como una región estratégica para la provisión de servicios ambientales. Esto implica una retribución hacia los pobladores por los servicios ambientales que brindan.

Para superar esta situación de desequilibrio territorial habría que abrir un espacio que posibilite la discusión entre los actores implicados en la gestión de los recursos ambientales estratégicos (CEL, el Gobierno Central, los organismos financieros internacionales, las organizaciones no gubernamentales, el CACH, los gobiernos locales y las comunidades), en torno a una nueva agenda de integración de la zona norte del país en términos más equitativos para la población y sostenibles para el territorio y sus recursos.

El segundo tema de importancia nacional es el **ordenamiento territorial**. El impacto del Huracán “Mitch” suscitó un creciente interés por avanzar hacia una política de ordenamiento territorial, tanto por parte del Estado como de la sociedad civil. Desde el Gobierno Central ya existe una propuesta de Ley de Desarrollo Territorial y un comité compuesto por diferentes dependencias del Ministerio de Obras Públicas (MOP) (el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, VMVDU, la Oficina de Planeación Estratégica, OPES, y el Vice-Ministerio de Transporte, VMT) y el MARN, entre otras entidades estatales. Al nivel de los gobiernos locales, muchas municipalidades están retomando el tema, a través del diseño y aprobación de ordenanzas municipales. Entre la sociedad civil abundan los esfuerzos que promueven el desarrollo local, la prevención de riesgos y la gestión ambiental, entre otros procesos y temas.

Aquí se puede ubicar el esfuerzo de oposición a la Presa “El Cimarrón”, que claramente debe ser tomado en cuenta dentro una visión nacional sobre la gestión territorial. Esto requiere integrar las experiencias dispersas sobre la gestión territorial y avanzar hacia una discusión pública sobre la política de ordenamiento territorial. Esto implica un nuevo abordaje para la gestión territorial, dado que los tradicionales mecanismos de planificación tecnocrática y centralizada no son adecuados ni eficientes. Por el contrario, el ordenamiento territorial debe ser entendido como un proceso que necesita mecanismos de participación y concertación. Asimismo, es necesario construir espacios intermedios para facilitar la articulación entre lo local y lo nacional.

Otro tema de interés nacional --aunque bastante ausente como tema de discusión--, es la **política energética**, que señala varios aspectos pendientes. Entre estos aspectos se encuentra el significado de la reestructuración del sector, incluyendo la forma en que se está dando la descentralización y la privatización de la generación y distribución de electricidad en el país. Se trata de un proceso que ha privilegiado el establecimiento de una legislación que garantiza las condiciones para la participación privada, sin contar con un marco de políticas que permitan planificar el desarrollo y sostenibilidad del sector en el largo plazo.

El proceso de privatización de la energía y las telecomunicaciones estableció la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), como entidad normativa para las actividades del sector de electricidad y telecomunicaciones.¹⁹ Pero la falta de planificación energética limita las posibilidades de

¹⁹ Por ejemplo, la “Ley General de Electricidad” tiene como primer objetivo el “Desarrollo de un mercado competitivo en las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica desarrollar un mercado competitivo del sector y el uso racional y eficiente de los recursos” (Ley General de Electricidad, tomado de www.siget.gob.sv el 20 de junio de 2000).

formular e instrumentar políticas integradas para la sostenibilidad de las fuentes renovables de energía. Esta situación también condiciona la forma en que se está proyectando el rol del país en el proceso de la interconexión eléctrica centroamericana.

Finalmente, es importante señalar que existen espacios para promover la cogestión que rebasan el ámbito nacional. A nivel regional existen organismos como la CCAD y el SICA, comprometidos con la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), como estrategia regional de coordinación y concertación de intereses. Una de las metas principales de la ALIDES es precisamente la formulación de políticas y planes para la “generación, comercialización y consumo energético, promoviendo el uso de fuentes de energía renovables y alternas, programas de eficiencia energética y la interconexión eléctrica centroamericana” (CCAD, 1994).

Los desafíos

El manejo alternativo del conflicto socioambiental de la presa de “El Cimarrón” presenta oportunidades y desafíos para los actores involucrados y comprometidos en buscar soluciones concertadas. Presenta la oportunidad de construir un tipo de gestión ambiental más sensata y democrática que fortalezca la participación ciudadana y la creación de nuevos arreglos institucionales entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Esto implica avanzar en el debate público sobre los temas surgidos a lo largo del proceso de discusión: la transparencia; la participación ciudadana; la política energética; la descentralización; el ordenamiento territorial; en fin, el modelo de desarrollo para el país.

Sin embargo, el desafío principal está relacionado con la creación de mecanismos y formas apropiados para avanzar hacia la cogestión

alrededor de los temas arriba indicados. Algunos de estos mecanismos serían: la creación de canales formales para garantizar el flujo de información; la generación y fortalecimiento de espacios intermedios entre lo local y lo nacional, como en este caso el papel del CACH como una expresión de organización territorial; y, redefinir y fortalecer el papel del MARN como ente mediador de los actores involucrados sobre el uso y acceso a los recursos naturales. ❁

Referencias

- Alcaldes/as de Santa Ana (1998), *Carta de los alcaldes y alcaldesas de Santa Ana a la Asamblea Legislativa*, Santa Ana, fotocopia de la original del 15 de junio de 1998.
- BIC (2000), *Getting Access to Information from the World Bank, The Fundamentals, Toolkits for Activists, Issue 1*, Bank Information Center, tomado de www.bicusa.org el 2 de junio de 2000.
- BID (1997), *Programa de modernización y reforma del subsector agua potable y saneamiento y del sector hídrico*, Washington, Documento de proyecto.
- Borrero Navía, José M. (1999), *Tribunal Centroamericano del Agua. Fundamentos ético-jurídicos*, San José, Editorial Fundación Güilombé.
- CACH (2000), seminario *Recursos hídricos y política energética. Proyecto hidroeléctrico “El Cimarrón”*, Nueva Concepción, 26 de mayo de 2000.
- CACH (1999), *Bases para el desarrollo sostenible de Chalatenango. Plan departamental de manejo ambiental, PADEMA*, Chalatenango, Equipo de investigación-planificación Fundación Río Lempa, Comité Ambiental de Chalatenango y PROCHALATE.
- CACH (1998), *Carta del CACH a la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa*, Nueva Concepción, 17 de junio de 1998, recibida por la Asamblea Legislativa el 6 de julio de 1998.
- CACH, UNES y CSJ (2000), Evento organizado para analizar las alternativas legales existentes para el caso de “El Cimarrón”, Nueva Concepción, 3 de marzo de 2000.
- CCAD (1994), *Alianza Centroamericana para el desarrollo sostenible*, San José, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).
- CEL (1998), *Exposición sobre el proyecto hidroeléctrico “El Cimarrón”*, San Salvador, Comisión Ejecutiva del Río Lempa (CEL), 18 de febrero de 1998.
- (1999), *Concurso CEL-2022*, Comisión Ejecutiva del Río Lempa (CEL), San Salvador septiembre de 1999.
- CND (1999), *Acciones Iniciales del Plan de Nación*, San Salvador, Comisión Nacional de Desarrollo (CND), pp. 25-28.
- Contreras, Jaime y José Orlando Argueta (2000), *Entrevista con el Coordinador de presas hidroeléctricas y el coordinador de la Unidad Ambiental de la Comisión Ejecutiva del Río Lempa (CEL)*, San Salvador, 15 de febrero de 2000.

Crespo Flores, Carlos (1999), *Políticas públicas, gobierno local y conflictos socioambientales*, ponencia preparada para la Conferencia electrónica "Conflictos socioambientales: desafíos y propuestas para la gestión en América Latina", organizada por FAO-FTPP-Comunidec, Quito, diciembre de 1999.

Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD, Editorial Nueva Sociedad.

Diócesis de Santa Ana (1997), "Carta de la Diócesis de Santa Ana a la Asamblea Legislativa", con copia al MARN y medios de comunicación, Santa Ana, diciembre de 1997, recibida por la Asamblea Legislativa el 26 de enero de 1998.

Friedmann, John (1992), "Empowerment", *The Politics of Alternative Development*, Massachusetts, Blackwell Publishers.

Friedmann, John and Haripriya Rangan (editors) (1993), *In Defense of Livelihood: Comparative Studies on Environmental Action*, Connecticut, Kumarian Press.

Foley, Michael; Susan Kandel y Deborah Barry (1998), *Nuevas Institucionalidades para el desarrollo sostenible en El Salvador. Los casos de Nueva Concepción, Zacamil y Zapotitán*, San Salvador, PRISMA, Diciembre 1998.

FUNPROCOOP y FundaLempa (1998), *Informe narrativo investigación sobre presa "El Cimarrón"*, Chalatenango, mimeo.

García, Rosa Margarita (2000), *Sistematización de talleres con pobladores de El Encumbrado y Santa Rosa Guachipilín. Caso "El Cimarrón"*, San Salvador, PRISMA.

Guillén, Silvia (2000), *Ponencia de la Directora Ejecutiva de FESPAD sobre "Política Energética y Proyectos Hídricos. Una Visión Jurídica"*, Nueva Concepción, Chalatenango, 26 de mayo de 2000.

Kandel Susan y Herman Rosa (1999), "Después del Mitch: temas y actores en la agenda de transformación de Centroamérica", Boletín 36, San Salvador, PRISMA.

LPG (1998), *Silencio de CEL provoca incertidumbre*, La Prensa Gráfica, lunes 22 de junio de 1998, pp. 6.

Ley General de Creación de la SIGET, Diario Oficial N° 189, Tomo 333 del 25 de octubre de 1996, tomado de www.siget.gob.sv el 20 de junio de 2000.

Ley General de Electricidad, tomado de www.siget.gob.sv el 20 de junio de 2000.

Ley del Medio Ambiente, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales –(MARN), San Salvador 2 de marzo de 1998.

OPTIMA Inc. (1998), *Programa de modernización del Sector de Recursos Hídricos y del Subsector de Agua Potable y Saneamiento*, Impacto Ambiental y Social del Programa, FOSEP, ANDA y COSERHI, San Salvador, El Salvador.

Ormaechea, Ivan (2000), *Utilización de medios alternativos para la resolución de conflictos socioambientales: dos casos para reflexionar*, ponencia preparada para la Conferencia electrónica "Conflictos socioambientales: desafíos y propuestas para la ges-

ción en América Latina", organizada por FAO-FTPP-Comunidec, Quito, enero-marzo de 2000.

Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

Paniagua, Franklin y Rolain Borel (1999), *Capacitación en manejo de conflictos ambientales. Experiencias de la Red de Manejo de Conflictos Socioambientales de Mesoamérica*, San José, CEDARENA/UPAZ.

Paniagua, Franklin et al (2000), *Colaboración en el manejo de conflictos socio ambientales. Manual de capacitación y documentación de casos*, San José, Red de Manejo de conflictos Socioambientales, versión de enero de 2000.

PDDH (2000), *Resolución emitida por la PDDH en torno al caso de "El Cimarrón", recomendando a CEL, Expediente SS-2379-98*, San Salvador, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), 13 de abril de 2000.

PNUD (1999), "Capítulo 4: El agua: una riqueza que se pierde", en *El Estado de la Nación*, San Salvador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, Decreto no. 17, Casa Presidencial, San Salvador 21 de marzo de 2000, tomado de www.marn.gob.sv el 21 de junio de 2000

Rosa, Herman y Nelson Cuéllar (1999), "Hacia una Gestión Ambiental Estratégica en El Salvador", *Boletín* 30, San Salvador, PRISMA.

Rosa, Herman y Nelson Cuéllar (1998), *La Gestión Ambiental en El Salvador de la Postguerra*, Ponencia enviada al encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), 24-26 de septiembre de 1998.

Rosa, Herman y Jorge Peña (1996), *El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, Operaciones en Centroamérica y Guía de Acceso a Información y Participación Pública*, San Salvador, PRISMA.

Sabatini, Francisco y Claudia Sepúlveda (Eds.) (1997), *Conflictos Ambientales, Entre la Globalización y la Sociedad Civil*, Santiago, Chile, Publicaciones CIMPA.

Santandreu, Alain y Eduardo Gudynas (1998), *Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales*, Montevideo, CLAES-FESUR, Ediciones Trilce.

Tietenberg, Tom, *Private Enforcement of Environmental Regulations in Latin America and the Caribbean, An Effective Instrument for Environmental Management*, Washington D.C., World Bank.

WB (2000), tomado de www.worldbank.org el 19 de junio de 2000.

Zazueta, Aaron (1996), *Policy hits the ground: Participation and Equity in Environmental Policy-making*, Washington, D.C., World Resources Institute, pp.59.

Boletín PRISMA

39. Género, desarrollo y ambiente: Principales enfoques e iniciativas en El Salvador
38. La reforma del sector hídrico en El Salvador: Oportunidades para avanzar hacia la gestión integrada del agua
37. El Salvador: La sociedad civil frente a la reconstrucción y transformación post Mitch
36. Después del Mitch: Temas y actores en la agenda de transformación de Centroamérica
35. Valoración y pago por servicios ambientales: Las experiencias de Costa Rica y El Salvador
34. Los servicios ambientales del agro: El caso del café de sombra en El Salvador
33. El Agro salvadoreño y su potencial como productor de servicios ambientales
32. Derechos de propiedad y acceso de la mujer a la tierra en El Salvador
31. Experiencias locales de gestión en El Salvador: Nueva Concepción, Zacamil y Zapotitán
30. Hacia una gestión ambiental estratégica en El Salvador
29. Lineamientos para una estrategia ambiental de la Región Metropolitana de San Salvador
28. Cambio climático global y revegetación nacional: Retos y oportunidades
27. Gestión local de los desechos sólidos en la Región Metropolitana de San Salvador
26. El agro salvadoreño y los servicios ambientales: Hacia una estrategia de revegetación

Publicaciones Especiales

- Nuevas Institucionalidades para el desarrollo sostenible en El Salvador: Los casos de Nueva Concepción, Zacamil y Zapotitán
- La Gestión Estratégica de la Tierra Urbana
- La Evolución de la Red Urbana y el Desarrollo Sostenible en El Salvador
- La Deuda del Sector Agropecuario: Implicaciones de la Condonación Parcial
- El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo: Operaciones en Centroamérica y Guía de Acceso a la Información y Participación Pública
- El Salvador Dinámica de la Degradación Ambiental

Las publicaciones de PRISMA se encuentran disponibles en las siguientes Librerías:

- Librería UCA
- Universidad Luterana Salvadoreña
- Librería FEPADE
- Book Shop Galerías Escalón
- Book Shop Metrocentro
- Book Shop Gavidia
- ASTAC
- Libros CHAMUL (Santa Ana)

Suscripción Anual a Boletín PRISMA (6 Números)

El Salvador (Entrega a Domicilio)	¢ 75.00
Centro América y Panamá (Envío por Correo Aéreo)	US\$ 15.00
Resto del Mundo (Envío por Correo Aéreo)	US\$ 25.00

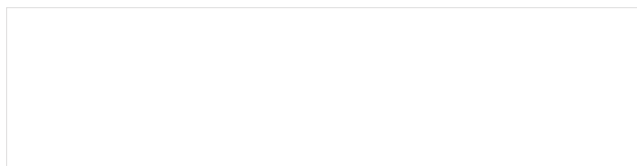


Tels.: (503) 298-6852
(503) 298-6853
Fax: (503) 223-7209
E-Mail: info@prisma.org.sv
URL: www.prisma.org.sv

PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Director: Herman Rosa

Editor: Nelson Cuéllar



3a. C. Pte. 3760, Col. Escalón. Apdo. Postal 01-440, San Salvador, El Salvador, C.A.
International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.

La Fundación PRISMA es un centro de referencia, investigación e incidencia sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador.

La Fundación PRISMA trabaja por la construcción de consensos para una gestión de desarrollo viable, ambientalmente sensata y socialmente incluyente en El Salvador.

Nuestro estilo de trabajo es una interacción constante, amplia, transparente y colaborativa con los principales actores del desarrollo.