



PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

*La Gobernanza ambiental para la restauración
de ecosistemas y paisajes
El caso de la Mancomunidad La Montañona*

Ileana Gómez y Wilfredo Morán

San Salvador, Septiembre de 2015

Siglas

ADESCO	Asociaciones de Desarrollo Comunal
AGUASAN	Programa de Agua y Saneamiento en Centroamérica
ASECHA	Asociación Ecológica de Chalatenango
ASOCTISO	Asociación de Organizaciones de Cuenca de los Ríos Grande de Tilapa y Soyate
CACH	Comité Ambiental de Chalatenango
CAD	Comité Ambiental Departamental
CECADE	Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia
CENTA	Centro Nacional de Investigación y Extensión Agropecuaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIHCG	Comité Interinstitucional del Humedal Cerrón Grande
CLN	Corredor Logístico Centroamericano
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria
CORBELAM	Comité de Repobladores y Beneficiarios de La Montañona
CORDES	Asociación Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DGIEA	Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIAES	Fondo de Iniciativa para las Américas
FISDL	Fondo de Inversión Local
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FONAES	Fondo Ambiental de El Salvador
GIRH	Gestión Integral del Recurso Hídrico
HIID	Harvard Institute for International Development
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MCC	Corporación del Reto del Milenio
ONG	Organizaciones No Gubernamentales

PADEMA	Plan Departamental de Manejo Ambiental
PAF	Plan de Agricultura Familiar
PANAVIS	Parques Nacionales y Vida Silvestre
PNCC	Plan Nacional de Cambio Climático
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PREP	Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes
PRISA	Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria
PRISA	Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria
PROCHALATE	Proyecto de Rehabilitación y Desarrollo de las Áreas Afectadas por el Conflicto en Chalatenango
PTT	Programa Transferencia de Tierras
RAIS	Instituto para Rescate Ancestral Indígena
SEMA	Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente
SINAMA	Sistema Nacional de Gestión de Medio Ambiente
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales
UAM	Unidad Ambiental
UAPMS	Unidades Ambientales de Producción y Manejo Sostenible
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
UTI	Unidad Técnica Intermunicipal

Contenido

Introducción	1
Propósito de la sistematización	2
Gobernanza ambiental territorial	2
Evolución del marco institucional nacional para medio ambiente y cambio climático.....	4
La reconstrucción post-conflicto (1992-1997)	4
La definición de políticas para el desarrollo territorial y medio ambiente y (1997-2009).....	6
El desafío del desarrollo nacional frente a la crisis económica y cambio climático.....	9
El caso de la Mancomunidad La Montañona.....	16
Caracterización del territorio.....	17
Etapas del proceso de La Montañona	20
Los retos del proceso	27
Elementos para una Hoja de Ruta: Articulando las acciones territoriales de MARN para la restauración de ecosistemas y paisajes.....	28
Anexos	29
Anexo 1: Hoja de Ruta para la articulación de MARN en el marco de la restauración de ecosistemas y paisajes.....	29
Anexo 2. Figura 1. Línea de Tiempo.....	30
Referencias	31

Introducción

La gobernanza ambiental en El Salvador al nivel de los territorios rurales ha ido configurándose dentro de un proceso de cambios económicos y políticos aunados al acentuado impacto de la variabilidad climática. Esta situación ha producido fuertes impactos en los medios de vida de la población más vulnerable, abriendo la urgente necesidad de fortalecer la articulación de los esfuerzos locales con las políticas de alcance nacional. Con el cambio de gobierno en 2009 se ha abierto una nueva generación de políticas públicas sectoriales (productivas, sociales), ambientales, territoriales e incluso fiscales con más posibilidades de articularse con las acciones al nivel de los territorios, mostrando importantes avances y desafíos.

Algunos elementos de esta sistematización muestran una mejor articulación y complementariedad entre los esfuerzos nacionales y territoriales en el marco de las propuestas nacionales para la adaptación al cambio climático. El país cuenta con suficientes instrumentos de política para arrancar un sistema de gobernanza ambiental que articule los niveles de decisión nacional con los territorios, entre estos destacan el marco de políticas para medio ambiente y cambio climático, la activación del Sistema Nacional de Gestión de Medio Ambiente (SINAMA) y la creación de estructuras de decisión intersectorial como el Gabinete de Sustentabilidad. En el territorio de estudio las acciones articuladas entre MARN, la Mancomunidad La Montañona y otros actores locales han logrado la definición y puesta en marcha de un conjunto de acciones para la generación de conocimiento en forma participativa, que toma en cuenta los saberes y necesidades locales para la transformación de prácticas agropecuarias y forestales; la creación de espacios de coordinación interinstitucional entre gobierno central y actores territoriales; y la definición de normativas y regulaciones de alcance mancomunal que contemplan la generación y manejo de fondos propios.

Estos avances en la dimensión política e institucional muestran grandes desafíos pues al nivel nacional aún prevalece una institucionalidad heredada de carácter centralista, con fuerte visión sectorial y reducido financiamiento. En los territorios rurales, la experiencia muestra como las respuestas han estado más orientadas a solventar las necesidades inmediatas de la población respecto al manejo de recursos naturales y aun, no existen condiciones para que el grueso de productores se sume a los esfuerzos de restauración y adopte el cambio de prácticas que este supone.

Propósito de la sistematización

Esta sistematización aborda la manera en como la evolución de la institucionalidad nacional para medio ambiente y cambio climático, posterior al conflicto armado salvadoreño de los años ochenta, han ido organizando la toma de decisiones sobre los recursos naturales sobre todo en el ámbito territorial. Específicamente se hace referencia a como en los últimos años las políticas públicas están buscando estrategias para la territorialización de acciones, lo que incluye un renovado interés por el desarrollo territorial como parte de un resurgimiento de la planificación del desarrollo nacional y la definición de mecanismos para la participación ciudadana desde sus territorios. Si bien sigue siendo un desafío consolidar una articulación fluida y sistemática de los distintos niveles de decisión, algunas experiencias territoriales como el caso de La Montañona muestran el camino para crear estrategias de gobernanza adecuadas a las necesidades de los actores locales de manera que puedan responder a los desafíos del cambio climático para garantizar la seguridad alimentaria y la viabilidad productiva en los territorios rurales.

La experiencia de La Montañona proporciona insumos para comprender la complejidad de la gobernanza ambiental territorial para la restauración de ecosistemas. Es una zona donde los actores han priorizado el manejo de recursos naturales desde el fin del conflicto armado, han construido espacios de concertación que promovieron mecanismos de diálogo con proyectos y con instituciones estatales, además han creado una Mancomunidad de Municipalidades para optimizar sus acciones para enfrentar problemas comunes. Sin embargo, ha carecido hasta hace poco tiempo del respaldo institucional estatal, desde 2010 la incorporación de La Montañona como parte del Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) ha posibilitado nuevas formas de relación con el Estado que permiten el encuentro de los intereses territoriales con la agenda de la política nacional para medio ambiente y cambio climático.

El objetivo de este documento es sistematizar y analizar a la luz de la evolución de la institucionalidad y el marco de las políticas nacionales para el medio ambiente y cambio climático, cómo el proceso de las acciones territoriales para la restauración de ecosistemas en la mancomunidad La Montañona aporta lecciones para nuevas modalidades de gobernanza ambiental territorial participativa y más articulada con la agenda de las políticas nacionales.

Gobernanza ambiental territorial

La gobernanza ambiental se refiere a la toma de decisiones sobre los recursos naturales, cómo adoptamos las decisiones en materia ambiental y quién participa en dichas decisiones. En este proceso de toma de decisiones intervienen los gobiernos en sus distintos niveles e instancias de decisión, así como también otros actores de la sociedad civil. En este sentido al hablar de gobernanza ambiental territorial nos referimos a la forma en como un ámbito sub nacional ya sea región, municipalidad, mancomunidad o comunidad gestiona sus asuntos; en este ámbito se incluye a los ciudadanos, las instituciones y las relaciones de estas con el Estado a nivel regional, municipal y comunitario (Jaqueira Beas, 2011), (WRI, 2003; Piñeiro, 2004).

El ejercicio de la gobernanza ambiental está vinculado a los marcos regulatorios, pero, también a los arreglos no formales y prácticas que organizan la toma de decisiones sobre los recursos naturales, esto es importante sobre todo en el ámbito territorial donde persisten diversas modalidades de arreglos no formales o reglas consuetudinarias.

La gobernanza ambiental es un proceso relacionado con los cambios históricos, sociales y ambientales, los cuales inciden en la reformulación continua del conjunto de oportunidades y limitaciones para diferentes actores, produciendo nuevas interacciones sociales y adaptaciones institucionales. Durante las últimas décadas la gobernanza ambiental en los países de América Latina ha pasado por diversas transformaciones que son importantes de tener en cuenta para comprender la evolución de los procesos de toma de decisiones, así como los discursos y valores que estos contienen. En los años setenta prevalecía el modo de gobierno centrado en el Estado, en el cual predominaban modelos de toma de decisión autoritarios y verticales. En los ochenta la apertura democrática da lugar a la descentralización política y a la implementación de medidas neoliberales que limitan el papel del Estado, predominan los mecanismos de mercado, la privatización y los mecanismos voluntarios. Sin embargo, es en esta fase de apertura democrática donde también se desarrollan mecanismos de autogobernanza vinculados al fortalecimiento de diversos sistemas de gobierno local que a partir de la acción colectiva van regulando el acceso y uso de los recursos naturales (de Castro, Hogenboom y Baud, 2015).

Fue precisamente este resurgimiento de lo local, como espacio para la toma de decisiones sobre los recursos naturales, lo que ha llevado a un mayor interés por entender los procesos de gobernanza con base local/territorial y su articulación con los niveles de decisión nacional, fortaleciendo el concepto de una gobernanza participativa basada en alianzas entre actores claves para establecer objetivos y para diseñar e implementar iniciativas (Reed y Bruyneel, 2010), (de Castro, Hogenboom y Baud, 2015).

Dado que la escala de los problemas ambientales, sobre todo en el contexto del cambio climático, traspasa fronteras administrativas y tiene una temporalidad de largo plazo, la demanda por establecer procesos de cooperación y manejo de conflictos entre diversos actores y escalas territoriales es prioritaria. Los territorios y las comunidades rurales juegan un papel crítico, pues en general son las más pobres y más vulnerables, pero al mismo tiempo, los principales actores en esfuerzos de adaptación, mitigación y desarrollo, lo que plantea la necesidad de innovar los tradicionales esquemas de gobernanza (PRISMA, 2013).

De acuerdo a la literatura sobre el tema, los buenos atributos de la gobernanza están relacionados con la participación, la representación, la deliberación, la rendición de cuentas, el empoderamiento social, la justicia, y características organizacionales como el desarrollo de sistemas de decisión multinivel y policéntricos (Lebel y otros, 2006); es decir, sistemas de relación vinculados de forma horizontal, entre actores de un mismo territorio, como vertical entre niveles de organización (local, territorial, nacional). Son sistemas que en lugar de estar bajo la autoridad de una sola unidad “monocéntrica” cuentan con suficiente independencia para tomar decisiones y establecer normas dentro de un dominio, hay que observar que la naturaleza de las relaciones puede ser tanto de colaboración como de competencia o conflicto (Ostrom, 2010).

En el contexto del cambio climático el desarrollo de la gobernanza ambiental territorial multinivel es importante ya que permite que las instituciones locales se adapten y respondan mejor a los impactos y fortalezcan la resiliencia. Los acuerdos de gobernabilidad local agilizan la capacidad de acción, además, refuerzan y valoran los conocimientos locales útiles para la adaptación. La sistematización de experiencias territoriales como la presentada en el Caso de La Montañona nos permite conocer las potencialidades y limitaciones en la construcción de nuevos modelos de gobernanza.

Evolución del marco institucional nacional para medio ambiente y cambio climático

Para efectos de la presente sistematización nos interesa comprender la evolución de la institucionalidad nacional para medio ambiente y cambio climático, posterior al conflicto armado salvadoreño de los años ochenta, y cómo estos han ido organizando la toma de decisiones sobre los recursos naturales y sus implicaciones en el ámbito territorial. Abordamos cuatro etapas de dicha evolución caracterizadas en la Figura 1 del Anexo 2): 1) La etapa post-conflicto (1992-1997); 2) La etapa de definición de políticas para el desarrollo territorial y medio ambiente (1997-2009); y, 3) La etapa del desarrollo de la agenda nacional de cambio climático (2009- actualidad).

La reconstrucción post-conflicto (1992-1997)

Antes de caracterizar esta etapa, es importante comprender como el marco institucional para medio ambiente y cambio climático tiene su origen en los esfuerzos estatales para la protección de recursos naturales que surgen en los años setenta, cuando el Estado salvadoreño aportaba un presupuesto creciente para el funcionamiento del aparato estatal incluyendo lo relacionado con los recursos naturales, que en ese entonces estaba a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En esa década la agricultura todavía era la columna vertebral de la economía, y El Salvador ya sobresalía en América Latina por el alto grado de deterioro de sus recursos naturales, las preocupaciones ambientales en la gestión territorial se enfocaron en asegurar la provisión de recursos claves para la población y las actividades productivas, el control de las inundaciones, garantizar el abastecimiento de agua y reducir la sedimentación de presas hidroeléctricas (PRISMA, 1995) (Gómez y otros, 2003).

De manera que frente a esta problemática el Estado, desde un modelo centralizado de decisiones, se va formando una considerable capacidad para manejo de los recursos naturales con resultados relevantes en investigación, formación de capacidades y definición de regulaciones. Resalta el caso de la Dirección General de Recursos Naturales (DGRN), a través de la cual, El Salvador contaba con una capacidad considerable de planificación, monitoreo e investigación en la esfera ambiental que había comenzado a definir una relación incipiente del Estado con la dimensión territorial de los problemas ambientales (PRISMA, 1995). También en esa época se redefine el marco legislativo para los recursos naturales con la promulgación de la Ley Forestal en 1973 que da lugar a la creación en 1974 de la Unidad de Parques Nacionales y Vida Silvestre (PANAVIS), además, se emite la Ley de Vida Silvestre y se crea en el sistema de áreas naturales protegidas, estableciendo los parques nacionales de Montecristo (1987) y El Imposible (1989). Este desarrollo institucional fue apoyado por la cooperación internacional, principalmente, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), FAO y PNUD.

Este proceso se interrumpe debido a la guerra y las reformas económicas de los años ochenta, produciendo el colapso institucional de las áreas más ligadas a la gestión ambiental y la gestión del desarrollo en general, como resultado de la reasignación del gasto público y el debilitamiento generalizado del aparato estatal en las áreas no ligadas al esfuerzo militar (Rosa y Cuéllar, 1998).

En los noventa las reformas políticas y económicas coinciden con la etapa de reconstrucción post-conflicto. Al finalizar el prolongado conflicto armado, El Salvador enfrentó cambios dramáticos en el patrón de asentamientos humanos y el patrón de crecimiento económico. El crecimiento de la economía estaba más vinculado a las actividades urbanas (industria, comercio, servicios), produciendo un desplazamiento de las actividades rurales, al punto de haber generado una seria ruptura de los medios de vida rurales. La creciente concentración de población y actividades económicas en las

áreas urbanas del país y particularmente en el Área Metropolitana de San Salvador, dieron lugar a serias dinámicas de deterioro de los recursos naturales por el incremento de procesos de contaminación asociados al mal manejo de desechos sólidos y conflictos por el uso del agua. Estos cambios tienen un impacto acumulativo sobre el uso de los recursos naturales básicos para los medios de vida y el desarrollo humano (PRISMA, 1995).

Este es el telón de fondo del país en el ámbito de la dinámica socio ambiental en el momento en que se da la firma de los Acuerdos de Paz (1992) y al inicio de los planes de reconstrucción social y productiva. Dichos planes incorporaron temas como la distribución de tierras a excombatientes, programas y proyectos para el fortalecimiento de gobiernos municipales, reactivación económica y desarrollo rural. Al mismo tiempo se implementaron los primeros programas para el fortalecimiento de los gobiernos municipales a través del Fondo de Inversión Local (FISDL). Los programas realizados en el ámbito de la reconstrucción post-guerra tienen una importante incidencia en el fortalecimiento de capacidades locales, en la reconstrucción del tejido social y la gestación de agendas para los temas ambientales y el manejo de recursos naturales en diversos territorios del país incluyendo La Montañona, sobre esto volveremos más adelante.

Al nivel nacional la reforma política va configurando un nuevo mapa de representación político partidaria con el FMLN incorporado en la Asamblea Legislativa y en la conducción de diversos gobiernos municipales. Por su parte, la reforma económica tuvo un resultado poco positivo en materia de gestión ambiental ya que no llega a incorporar la preocupación ambiental como un aspecto central de la reforma económica global, incluida la reforma del Estado (Rosa y Cuéllar, 1998). Tampoco en esta etapa las reformas estatales se orientan a desarrollar una institucionalidad que vaya al encuentro de los procesos de participación y canalicen la preocupación por los temas ambientales que estaban emergiendo en los territorios.

Las instituciones relacionadas con la gestión ambiental en este período muestran limitaciones y retrocesos en su relación al nivel territorial. Por ejemplo, la creación de la Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente (SEMA) en 1991 al amparo de una iniciativa regional de USAID, que si bien permitió construir cierta capacidad de gestión ambiental en el ejecutivo, no logró implementar políticas concretas que pudieran influir de manera decisiva en el estado real del medio ambiente. Tampoco SEMA tuvo una contraparte institucional nacional con la cual diseñar, planificar o ejecutar cualquier tipo de planes en materia ambiental. Su principal resultado se enfocó en la canalización de recursos financieros a los diferentes actores en la escena ambiental, además, llegó a catalizar acciones para confrontar la amplia gama de problemas ambientales del país (PRISMA, 1995).

El sector agropecuario también es objeto de profundas reformas que orientaron las principales actividades del MAG. Buena parte de las acciones de esta reforma sectorial estaban contenidas en programas de largo plazo, tales como, el Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria (PRISA) del Banco Mundial. Las reformas tenían el objetivo de redefinir el papel del sector público agropecuario en el marco de la economía de mercado, convirtiéndolo en facilitador, regulador y proveedor de servicios para el pequeño y mediano productor, para esto se dio prioridad a la asistencia técnica y la promoción de la eficiencia en la prestación de servicios, con lo que se buscaba la recuperación del sector agrícola (World Bank, 2003).

Estas medidas dieron lugar a la reducción de la capacidad institucional del Estado para atender los problemas del manejo de recursos naturales desde el sector agropecuario, limitando la posibilidad de políticas efectivas que vincularan dicho manejo y la superación de la pobreza rural (Barry y Cuéllar, 1997). Un caso relevante es la reforma del Centro Nacional de Investigación y Extensión Agro-

pecuaria (CENTA), por su impacto en la desarticulación de las relaciones del gobierno central con los territorios en materia ambiental y de recursos naturales. Esta reforma tenía como objetivos fortalecer su capacidad institucional y dirigirla hacia los pequeños y medianos productores agrícolas, principalmente los dedicados a la producción tradicional de granos básicos. Sin embargo, por lo menos en su primera etapa, el CENTA sufrió un proceso de desintegración y reensamblaje que no estuvo de acuerdo a la realidad local de los pequeños productores, además, se produce localización territorial inadecuada de los servicios de extensión derivada de la ausencia de un diagnóstico apropiado de los problemas que enfrentan los pequeños productores (PRISMA, 1995).

La reactivación del sector agropecuario se orienta a favorecer cierto tipo de productores: empresarios agropecuarios con acceso al crédito, con capacidad de inversión y con deudas frente al sistema financiero. Los productores de granos básicos fueron relegados a pesar de la tendencia creciente de la producción de granos básicos que se produce entre los años setenta y los noventa. Los productores de granos básicos solo estaban considerados bajo los proyectos de reconstrucción y los programas de transferencia de tierras, sin contar con políticas de alcance nacional que aportaran a la superación de la pobreza rural promoviendo mejoras productivas y de manejo de recursos naturales.

La definición de políticas para el desarrollo territorial y medio ambiente y (1997-2009)

A las puertas del siglo XXI el Estado salvadoreño se abre a la globalización a través de importantes cambios políticos y económicos. En lo político, los procesos de democratización y descentralización viabilizan mayores posibilidades de participación y permite la dinamización de los procesos locales. Mientras que en la economía salvadoreña las remesas se convirtieron en la columna vertebral y un componente vital de los medios de vida de gran parte de la población. La dependencia de las remesas, la crisis del agro, el colapso de los medios de vida rural tradicionales y el sesgo a favor de la economía urbana y la apertura económica, son los signos más evidentes del cambio económico de este período (Gómez y otros, 2003).

Los cambios económicos afectan fuertemente los medios de vida rurales, reduciendo el empleo y los ingresos de la población rural. Lo rural se convierte en el “refugio de la pobreza y la extrema pobreza” (PNODT, s.f.) de manera que hacia el 2004 se produce un importante giro en las políticas del ejecutivo orientando recursos para programas de alivio a la pobreza rural.¹ Un campo socialmente empobrecido y ambientalmente deteriorado contrastaba con las medidas de política económica que buscaban la modernización agrícola y la competitividad, donde el sector público agropecuario realizaba un rol facilitador, regulador y proveedor de servicios para el pequeño y mediano productor, bajo el criterio que de esa forma se propiciarían las condiciones para el crecimiento del sector agropecuario (Herrador y otros, 2005).

La conjugación de esos cambios económicos, poblacionales e institucionales, además del impacto de los desastres (Huracán Mitch en 1998 y terremotos de 2001) genera dinámicas ambientales y sociales diferenciadas en los territorios y en la dinámica de los recursos naturales. Emergen conflictos socioambientales alrededor del agua, así como las preocupaciones por ordenar el crecimiento urbano

¹ El gobierno de Antonio Saca (2004-2009) coloca como prioridad la erradicación de la pobreza extrema, generando una serie de medidas de política como la creación del Programa Red Solidaria para la atención de 100 municipios en condiciones de pobreza extrema severa y alta, que proporcionaría atención a la educación, salud y nutrición, mejoras en la red de servicios básicos y de desarrollo productivo (Decreto Ejecutivo No. 11, 4 de abril, 2005, Diario Oficial 45, Tomo 366). El programa se enmarcó en los esfuerzos de país para la mejora de indicadores de desarrollo humano y de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El cumplimiento de estos indicadores es condición de aprobación de créditos de organismos multilaterales y programas de cooperación.

del Área Metropolitana de San Salvador, pero también se va generando evidencia sobre la importancia de los flujos de servicios ambientales producidos por las zonas rurales más pobres en condiciones que significan un uso intensivo de los recursos naturales, ocasionando problemas de deforestación, erosión de los suelos, contaminación y en general una marcada dinámica de degradación ambiental (PRISMA, 1995) (Rosa y otros, 1999).

Lo territorial se incorpora como tema de discusión nacional entre diversos sectores y como una vía para propiciar acuerdos en una sociedad que se asomaba a la globalización con fuertes desafíos económicos, ambientales y sociales. En este contexto se producen las propuestas de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), en cuyo proceso de consulta² se incluye una mesa sobre medio ambiente y desarrollo, la cual concluye que “El Salvador está inmerso en una crisis socioambiental que se manifiesta en el deterioro de las condiciones de vida de la población, la degradación y agotamiento de los recursos naturales, proponiendo compromisos en dos aspectos: a) El reordenamiento ambiental y la reconversión productiva, y b) La reforma institucional y la gestión ambiental participativa” (CND, 1999). Este proceso coincide con otras propuestas de alcance regional centroamericano y con la necesidad de impulsar un marco institucional nacional para el ordenamiento y desarrollo territorial en El Salvador.

Las consultas promovidas por la CND logran mover una amplia reflexión sobre la problemática de El Salvador en la post-guerra y consensuar elementos para una visión de país. Además llegan a identificar regiones de gestión a partir de sus potencialidades internas y sus posibilidades de vinculación al proceso de globalización, para amarrarlos a la lógica de la integración comercial de Mesoamérica (CND, 2000). Al final, las propuestas del Plan de Nación (2000) terminan orientándose a promover el modelo económico centrado en la idea de una región centroamericana como corredor logístico, aprovechando su ubicación geográfica, el auge del comercio y el interés de sectores empresariales por posicionarse en el emergente sector de los servicios logísticos.³ En esa línea cobra relevancia el rescate de un antiguo proyecto de conectividad para la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte, pensada como parte del Corredor Logístico Centroamericano. La construcción del CLN se pone en marcha con fondos de la Corporación del Reto del Milenio (MCC),⁴ solicitados por el gobierno como parte de un programa para “reducir la pobreza en la Zona Norte a través del crecimiento económico”.

Por su parte los temas ambientales pasan a ser gestionados desde la nueva institucionalidad en el ejecutivo para el medio ambiente, en 1997 se crea el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Decreto No. 72, 31 de julio de 1997), que absorbió a la mayor parte del personal de SEMA. En 1998, se produce la aprobación de la Ley de Medio Ambiente, que se da como resultado de un largo y complejo proceso de formulación y discusión que duró unos cinco años. Aunque el impulso inicial para la formulación de la Ley de Medio Ambiente provino de organismos externos, rápidamente pasó a una dinámica interna de debate, propuestas y contrapropuestas entre organizaciones no gu-

² La CND fue nombrada en 1997, para formular un Plan de Nación que reflejara las propuestas ciudadanas y facilitara acuerdos políticos que le dieran estabilidad y continuidad a las acciones y decisiones más allá de los períodos electorales presidenciales y municipales. La CND optó por propiciar un importante proceso de consulta ciudadana a través de la conformación de mesas temáticas, consultas territoriales, consultas especializadas y grupos gestores departamentales entre otros.

³ El Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) en colaboración con el Harvard Institute for International Development (HIID), bajo el mandato de los presidentes del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), elaboraron un conjunto de propuestas sobre competitividad y desarrollo sostenible en Centroamérica (INCAE-HIID, 999).

⁴ Para la ejecución del Proyecto de la Zona Norte se establece el primer FOMILENIO, una institución creada para un período de cinco años, con el propósito de administrar y supervisar la ejecución de su programa.

bernamentales, gremiales del sector privado, la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa e instituciones gubernamentales (Rosa y Cuéllar, 1998).

La Ley de Medio Ambiente ha sido una de las más discutidas socialmente, contiene un marco regulatorio propicio para la construcción de un sistema de gestión ambiental estratégica, al aportar una serie de instrumentos que permiten la incorporación de criterios sociales y ambientales en las políticas nacionales y el desarrollo de un marco institucional para la gestión ambiental participativa que involucre al Estado al nivel central y local, con la sociedad civil y los sectores empresariales⁵ (Rosa y Cuéllar, 1998). En este período, la creación de esta institucionalidad no logra un alto nivel de compromiso político por parte del gobierno, lo cual se evidencia en la baja inversión de los temas ambientales dentro de la agenda económica.⁶

El MARN se concibe como un ente normativo para regular las actividades productivas y de infraestructura, así como el seguimiento de proyectos de índole ambiental, asume además la gestión de los recursos naturales que anteriormente eran responsabilidad del MAG, sin que esto signifique un refuerzo presupuestario.⁷ Dentro del MARN la gestión de recursos naturales toma un perfil más vinculado con las preocupaciones de la conservación en el marco de los acuerdos internacionales sobre biodiversidad, vida silvestre, mitigación del cambio climático, entre otros. El seguimiento de estos convenios han incidido fuertemente en la definición de enfoques, competencias, creación de normativas y regulación, ejecución y coordinación de las actividades, incluso en la conformación de diversas gerencias y áreas de gestión (Gómez y otros, 2003).

Gestionar los programas de manejo de recursos naturales le permitió al MARN desarrollar nuevas formas de vinculación con los actores territoriales, a través de la realización de diversos proyectos para el manejo y conservación de ecosistemas o mitigación de desastres naturales, estos últimos incrementaron su importancia a raíz de dos serios eventos naturales con impactos sociales, ambientales y económicos, con mayores impactos en las áreas rurales que son las más pobres del país, el Huracán Mitch en 1998 y los terremotos de enero y febrero de 2001,⁸ los cuales además de las pérdidas materiales y humanas revelan los enormes vacíos de la institucionalidad del país para responder a los desastres (Cuéllar y otros, 2002).

Este inicial trabajo territorial del MARN promovió la implicación de los actores territoriales en el abordaje de sus problemas ambientales, en la definición de las estrategias de acción y la formación de diversas plataformas de coordinación interinstitucional. También la creación de Fondos Ambientales⁹ contribuyó a una mayor participación de las poblaciones rurales pobres en sus problemas am-

⁵ Principalmente se trata de instrumentos para la Evaluación Ambiental Estratégica (Art. 17), la incorporación de los recursos naturales en las cuentas nacionales (Art. 61), los incentivos y desincentivos ambientales (Art. 32), la participación de la población en la gestión ambiental (Art. 8), el derecho de la población a ser informada sobre la gestión ambiental (Art. 9) y la creación del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente SINAMA (Art 6).

⁶ En 2001, el MARN recibió apenas un 0.18% del presupuesto nacional (cifras del Ministerio de Hacienda en Gómez y otros, 2003).

⁷ Se trata de: Parques Nacionales y Áreas Protegidas y los Institutos de Meteorología e Hidrología. Los tres formaron el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), desde donde se proveen servicios de información en las áreas de geología, hidrología y estudios fluviales, sísmicos y volcánicos. Además se hace el traspaso legal al MARN de las áreas protegidas incluidas en propiedades del sector reformado con el objetivo de fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Gómez y otros, 2003).

⁸ La CEPAL estimó que en el caso del Huracán Mitch las pérdidas materiales fueron al menos US\$ 400 millones, principalmente en la producción agrícola (US\$ 245 millones) y en el caso de los terremotos de 2001 en unos US\$ 1,603 millones (CEPAL, 2001).

⁹ El Fondo Iniciativa para las Américas (FIAES) se crea dentro de los programas de condonación de la deuda externa que el país tiene con Estados Unidos. El Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES) se constituyó como meca-

bientales, aunque de manera puntual, se logra una práctica participativa de involucramiento de los actores locales en el manejo de los recursos naturales de su entorno.

Al nivel de las políticas nacionales para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, el MARN cobra un rol importante, particularmente en la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) en conjunto con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, del Ministerio de Obras Públicas,¹⁰ que tiene como objetivo general “lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país, según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad, y en orden a alcanzar el bien común y a la mejora de la calidad de vida de la población”. Con el PNODT se llega a definir una serie de propuestas para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y para la conservación de la naturaleza, en ese sentido se trata de un avance en la articulación de los temas ambientales en el abordaje de la problemática de los territorios rurales, enfocado en definir criterios de orden técnico para el ordenamiento de las actividades productivas agropecuarias y de conservación. Es importante advertir que estas políticas de ordenamiento y desarrollo territorial influirían en las agendas de los actores territoriales, como veremos más detenidamente en la sección del caso de la Mancomunidad La Montañona.

El desafío del desarrollo nacional frente a la crisis económica y cambio climático

Con el cambio de gobierno en 2009, el partido FMLN llega por primera vez al poder ejecutivo en un contexto de crisis económica y financiera internacional, frente a lo cual define una serie de medidas anti crisis que están incorporadas en el Plan Quinquenal 2010-2014, dichas medidas buscan responder en el corto plazo a la crisis económica y sentar posteriormente las bases del desarrollo del país.¹¹ El tema del desarrollo a largo plazo es abordado dentro del Plan Quinquenal 2010-2014, a partir de una amplia evaluación de las condiciones en las que se encuentra el país y la definición de políticas para enfrentarla. En este Plan se considera que la crisis económica internacional puso en evidencia la inviabilidad del actual modelo económico y social atrapando al país en un “círculo vicioso de bajo crecimiento y la falta de mecanismos redistributivos que le impiden avanzar en la solución de los problemas coyunturales y estructurales”, elementos que amenazan la gobernanza nacional por la creciente conflictividad social, erosión de la credibilidad de las instituciones democráticas y aumento de la violencia.

Al adverso contexto económico que se enfrenta el primer gobierno del FMLN, le sobrevienen los daños causados por los impactos cada vez más severos de los eventos asociados a la variabilidad y el cambio climático. El Salvador se coloca como uno de los países más vulnerables del mundo ante los impactos de la variabilidad y cambio climático,¹² que afecta en gran medida los medios de vida de los más pobres y vulnerables en relación a la seguridad alimentaria, las actividades productivas, la salud, la infraestructura, entre otros. Estos fenómenos agravan aún más los históricos problemas de

nismo de cooperación que capta recursos financieros nacionales e internacionales para el financiamiento de proyectos ambientales, a partir de contribuciones del BID y del Fondo Canadiense para Medio Ambiente.

¹⁰ El PNODT contenía un conjunto de propuestas: la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y el Plan Nacional de Protección del Patrimonio Natural y del Sistema Nacional de Información Territorial (PNODT, s.f.). La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial sería aprobada en 2011.

¹¹ En el Plan Anti Crisis se planteó las siguientes medidas: apoyo a la producción y generación de ingresos y de empleos, construcción del Sistema de Protección Social Universal, fortalecimiento y transparencia de las finanzas públicas y formulación de políticas de Estado para el desarrollo (Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014).

¹² Los impactos de estos eventos extremos han sido tan severos que El Salvador ocupó el primer lugar en el Índice de Riesgo Climático Global entre 177 países en 2009 y el cuarto lugar en el año 2011.

crecimiento económico, pobreza, inclusión social y gobernanza, planteando serios desafíos para el desarrollo de los territorios rurales en El Salvador.

Revertir el proceso de degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales y a las acciones humanas aparece como una de las apuestas nacionales de largo plazo, sobre lo cual se promueven una serie de medidas de política que ponen de nuevo a los territorios rurales en el centro de la gestión pública. Esta renovada importancia de lo rural se evidencia en la duplicación del gasto público para las áreas de desarrollo rural,¹³ en su mayoría se trata de programas de protección social (salud, educación, protección social) e infraestructura (camino rurales, agua y saneamiento, energía eléctrica, vivienda y urbanización) (ICEFI, 2015).

Los temas de seguridad alimentaria, la reactivación productiva de los agricultores familiares y la restauración de ecosistemas y paisajes, con énfasis en las zonas de producción agropecuaria, aparecen dentro de diversas medidas de política. Desde 2009, el ejecutivo ha promovido la política social bajo un enfoque de derechos, dentro de la cual el derecho a la alimentación es clave para contribuir a la eliminación de la pobreza y las desigualdades sociales, dando lugar a la emergencia de una institucionalidad que ordena las acciones e iniciativas en favor de la seguridad alimentaria y nutricional con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN), entidad encargada de la gestión de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015.

El manejo de la crisis le da al Estado la oportunidad y le pone en la necesidad de retomar el rol regulador para ciertas actividades económicas anteriormente manejadas bajo la lógica del mercado como la producción de alimentos, ya que “El Estado debe proteger la producción nacional de alimentos de los impactos negativos que la apertura comercial y otros factores puedan provocar” (CONASAN, 2011). En esta línea las acciones de política pública han promovido fuertemente la producción nacional de alimentos a través del Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria Nutricional (PAF) del MAG, consiguiendo estimular la producción de granos básicos al nivel nacional, mientras que programas de compras públicas como el Programa de Compras Gubernamentales de Semilla de Maíz y Frijol y el Programa Vaso de Leche Escolar han logrado ser abastecidos por productores locales (PRISMA, 2015) (REDES-ECOVIVA-OXFAM, 2015).

La crítica degradación ambiental del país en el contexto del cambio climático es una seria limitante para cualquier política que pretenda mejorar las condiciones de vida rurales y promover el desarrollo productivo de largo plazo. Revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático, privilegiando la restauración de ecosistemas y la adaptación, se convierte en el objetivo central de las políticas ambientales. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales actualizó la Política Nacional de Medio Ambiente en 2012, dentro de la cual cobra relevancia la problemática ambiental de los territorios rurales, el MARN evidencia que la agricultura y la ganadería representan el principal uso del suelo del país (tres cuartas de la superficie del territorio nacional). En consonancia con este dato, las consideraciones relativas a la agricultura están presentes en las cuatro estrategias que conforman la Estrategia Nacional de Medio Ambiente 2013 (Biodiversidad, Cambio Climático, Recursos Hídricos y Saneamiento Ambiental), y de particular importancia y detallada en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2013.

¹³ Una revisión de presupuestos públicos realizada por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) demostró que entre los años 2007-2012 el Gasto Público para el Desarrollo Rural fue en promedio de US\$ 1,119.62 millones, con tendencia al alza. Entre 2007 y 2012 el monto prácticamente se duplicó: de US\$ 764.6 millones, en el primero de los años, a US\$ 1,427 millones, en el último (ICEFI, 2005).

El desarrollo de este conjunto de políticas conduce a una ponderación relativa del rol del agro, considerando que es extremadamente vulnerable frente al cambio climático y además, las prácticas agropecuarias actuales tienen crecientes y costosos impactos negativos sobre los medios de vida creando serias restricciones a la seguridad alimentaria y nutricional, así como al desarrollo de otros sectores (infraestructura, salud, recursos hídricos y ecosistemas críticos como manglares y humedales). En la Estrategia Nacional de Medio Ambiente se plantea la urgencia de lograr una radical transformación de la agricultura y ganadería en El Salvador, mediante la masificación de modelos de agricultura, ganadería y silvicultura sostenibles adaptados a las distintas condiciones locales. En tal sentido, cobran especial importancia las propuestas agroforestales, particularmente las relacionadas con la producción de granos básicos; la ganadería (sistemas silvopastoriles); la ampliación del cultivo del cacao; y la renovación del parque cafetalero (MARN, 2013). El Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) es lanzado por el MARN en 2012 como una iniciativa con gran potencialidad para articular concretamente la agenda ambiental y agropecuaria. Los resultados esperados del PREP apuntan hacia: la reducción del riesgo y las pérdidas en infraestructura y producción agrícola; el incremento en la productividad y producción agrícola; la creación de un mejor entorno para la conservación de la diversidad biológica del país; y la mitigación del cambio climático.

El PREP adopta una perspectiva de paisaje con la cual busca gestionar el conjunto de usos del suelo y las prácticas que se dan en los territorios, bajo una lógica de mejorar la provisión de servicios ecosistémicos. Se trata de transformar la dinámica y funcionamiento de paisajes y territorios complejos, más allá de unas pocas parcelas en algunas microcuencas. Esa perspectiva de paisaje exige trabajar en forma articulada con el conjunto de actores en los territorios y no simplemente con pequeños productores, implica también un proceso de trabajo interministerial, dadas las articulaciones con la transformación productiva y una infraestructura más resiliente para alcanzar acuerdos y sostenerlos en el tiempo (PRISMA-FIDA, 2014).

El PREP definió inicialmente tres territorios piloto: La Montañona, Bajo Lempa y Cinquera. Estos basados en tres criterios fundamentales: escala territorial manejable (en términos sociales, técnicos y financieros) con alto valor demostrativo, representatividad de la vulnerabilidad ecosistémica y de paisaje y la calidad del capital social territorial, que permitiera a la población del territorio participar de procesos de consulta y deliberación, acelerar el aprendizaje y generar lecciones para zonas con menor capacidad organizativa (MARN, 2012).¹⁴ El PREP tiene tres ejes estratégicos: el primer eje está orientado a la promoción de la agricultura orgánica y sostenible que se define como una propuesta integral de manejo de recursos naturales, que promueve prácticas amigables con el medio ambiente. El involucramiento de los actores locales resulta vital en este proceso, esto ha implicado que el MARN hiciera un ejercicio de reconocimiento de las características territoriales en términos ambientales, así como un reconocimiento de las iniciativas locales de restauración y las modalidades institucionales con el potencial de convocar y coordinar acciones entre los actores territoriales y con los actores nacionales.

El segundo eje aborda el cambio de prácticas agrícolas de grandes productores (azúcar, café y ganadería), un claro ejemplo es una iniciativa del MARN denominada “Zafra Verde”, que consiste en evitar la quema de cultivos de caña de azúcar en zonas de alta vulnerabilidad social y ambiental. El tercer eje es la infraestructura natural, se refiere a la introducción de vegetación en conjunto con obras físicas para la restauración y reducción de riesgos (MARN, 2012). Dado que el MARN adolece de capacidades operativas para la implementación masiva del PREP, un enorme reto es que el pro-

¹⁴ MARN, 2012. El Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), San Salvador.

grama sea asumido en forma interinstitucional, pues no sólo necesita basar la implementación de dicho programa en capacidades institucionales como las del Ministerio de Agricultura y Ganadería, sino también contribuir a la promoción de un cambio en los enfoques predominantes que suponen la implementación del PREP.

La apuesta por la transformación del Estado

En este período las medidas de política sectorial para los temas ambientales y el enfrentamiento de problemáticas sociales de origen estructural están vinculadas a los esfuerzos por la transformación del Estado en los cuales adquiere relevancia una renovada articulación con los territorios rurales. Los planes quinquenales (2010-2014 y 2014-2019) han definido como áreas prioritarias de acción la “reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y la descentralización de la misma” para contrarrestar a un tipo de Estado basado en la acción centralizada y sectorial de la mayoría de sus secretarías y ministerios, la deficiente articulación entre las instancias claves de la función ejecutiva y el abandono de la planificación (GOES, 2010- 2014). Este tipo de gestión tampoco logró en el pasado desarrollar espacios para la deliberación y participación ciudadana en el ciclo de la política pública (GOES, 2014-2019).

El segundo gobierno del FMLN en su Plan Quinquenal 2014-2019 se organiza bajo el paradigma del Buen Vivir con el cual busca transformar la economía nacional de manera que sea “inclusiva, productiva, sustentable, competitiva y capaz de generar trabajo decente”. Uno de los elementos que destaca en las propuestas gubernamentales es la apuesta estratégica por la transformación del Estado, la planeación del desarrollo y la participación ciudadana. La planeación del desarrollo implica recuperar plenamente la capacidad planificadora del Estado desde una visión moderna, de derechos, participativa y articulada, que integre en el ciclo de la planificación tanto a las instituciones del Órgano Ejecutivo como a la ciudadanía (GOES, 2014-2019). La participación ciudadana se comprende como la dinamizadora de procesos creativos e innovadores para seguir impulsando la construcción del nuevo modelo de desarrollo.

Dentro del Plan 2014-2019 hay una clara apuesta por la mayor vinculación de las acciones del Estado con los ciudadanos a partir de la territorialización de las políticas públicas, la descentralización de competencias y la desconcentración de funciones, así como una mayor articulación con los Gobiernos Municipales (GOES, 2014-2019). Este plan establece mecanismos específicos para articular las políticas públicas a las características y condiciones particulares de los territorios como estrategia para abordar las inequidades territoriales, entre estos mecanismos están el diseño de políticas públicas con perspectiva territorial, la creación de espacios de diálogo y coordinación para el desarrollo territorial, la articulación multinivel entre gobierno nacional y gobiernos locales y el diseño de una estrategia de descentralización gradual de competencias del Ejecutivo a los gobiernos municipales.

Potencialidades para una gobernanza ambiental participativa y articulada con el territorio

Las innovaciones respecto a la forma en cómo se concibe al Estado a partir del 2009, abren muchas posibilidades para avanzar en mecanismos de gobernanza ambiental participativos y articulados a los territorios. La implementación del primer Plan Nacional de Cambio Climático lanzado en 2015, supone un esfuerzo de coordinación y seguimiento al más alto nivel del gobierno y al nivel territorial. Una de las principales acciones del Primer Plan Nacional de Cambio Climático (PNCC) es lograr la “incorporación estratégica del cambio climático y la reducción de riesgos en los planes de desarrollo nacional, territoriales y sectoriales, en las políticas sectoriales correspondientes y en el presupuesto nacional”.

En el marco nacional de políticas de medio ambiente y cambio climático se reconoce la importancia de fortalecer los sistemas de gobernanza local para el cambio climático, “dado que los riesgos y los impactos del cambio climático son locales, incluyendo el ámbito comunitario, el protagonismo de los actores locales se vuelve central en la gestión sostenible de sus territorios y medios de vida” (ENCC, MARN, 2013). Las acciones y compromisos locales viabilizan una mejor y oportuna definición de programas y proyectos para la adaptación al cambio climático, en esa línea el MARN reconoce el rol clave de las mancomunidades y municipalidades en la toma de decisiones estratégicas para la planificación de acciones de manejo de recursos naturales, planes de adaptación y mitigación, generación y distribución de información, monitoreo de riesgos entre otros (ENCC, MARN, 2013).

En el contexto del cambio climático resulta indispensable contar con figuras institucionales de coordinación que permiten la coordinación entre los niveles nacionales y municipales, en este sentido es importante examinar algunas de ellas:

El desarrollo efectivo del SINAMA

La Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece como mecanismo de coordinación el Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA) integrado por los ministerios e instituciones autónomas del gobierno central y las municipalidades. El SINAMA parte de la consideración de que la gestión pública del medio ambiente debe ser global y transectorial, compartida por las distintas instituciones del Estado, incluyendo los municipios y apoyada y complementada por la sociedad civil (MARN, Ley de Medio Ambiente).

El MARN ha estado desarrollando diversas acciones para la activación del SINAMA en la institucionalidad pública tanto al nivel nacional como municipal. Para 2012 se estimaba que todavía el 25% de las dependencias del Gobierno Central no contaban con unidades ambientales o bien su labor se limitaba a la tramitación de permisos, capacitaciones o recepción de denuncias. En 2015, unas 24 instituciones tienen unidades ambientales, casi el doble de las 13 que se tenían en 2009. Este resultado está muy vinculado al mayor control de que la Corte de Cuentas tiene sobre las instituciones públicas para el cumplimiento de esta normativa. En el caso de las municipalidades si bien todas tienen establecidas formalmente las UAM, no siempre cuentan con técnicos nombrados formalmente, además, existen fuertes disparidades entre aquellas que disponen de más recursos y alto nivel técnico y las otras en las que las UAM no son todavía vistas como espacios estratégicos para la gestión local (MARN-PNMA, 2012).

La puesta en marcha de la Política Nacional del Medio Ambiente y el PNCC requieren de un SINAMA activo y asumido por las instancias públicas nacionales y locales. De hecho, es el único mecanismo de coordinación interinstitucional que se menciona explícitamente en ambas normativas. Un elemento clave para la activación del SINAMA, desde la perspectiva del MARN, es que las diversas instancias gubernamentales se apropien del mecanismo y lo asuman de acuerdo a lo establecido en la Ley, lo que supone que institucionalmente hay un reconocimiento de que la agenda ambiental es intersectorial, correspondiéndole al MARN ser la instancia coordinadora (MARN- PNMA, 2012).

El proceso de desconcentración del MARN

Desde el Plan Quinquenal 2010- 2014 se planteaba el apoyo a la gestión ambiental local y territorial para estrechar relaciones con los gobiernos locales y atender conjuntamente sus problemas e impulsar agendas ambientales integradas. La estrategia que se definió en dicho Plan Quinquenal fue apo-

yar la desconcentración del MARN a través de la creación de oficinas regionales o delegaciones en diversas zonas del país. A corto plazo se abrirán Oficinas Regionales en San Miguel y Santa Ana con el objetivo de avanzar a la desconcentración de funciones del MARN. Pero la idea de la desconcentración va también orientada a fortalecer los procesos de gobernanza territorial en un nivel más estratégico, de modo que los coordinadores y técnicos de las oficinas territoriales asuman un rol como enlace político territorial.

Las oficinas regionales asumirían la prestación de servicios que tienen que ver con la consulta de proyectos, atención a denuncias, manejo de conflictos y la investigación y respuesta, además se desconcentraría el trabajo de atención a las unidades ambientales municipales. Con esta medida se busca fortalecer la gobernanza territorial a través del fortalecimiento de las unidades ambientales municipales, permitiendo una mayor integración de los técnicos con las dinámicas de los territorios, así como la promoción de mecanismos de diálogo para promover el mayor involucramiento de los actores en los temas de interés territorial y manejo de conflictos socioambientales.

La formación del Gabinete de Sustentabilidad

El Gabinete de Gestión de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad fue creado en 2014, como parte de las acciones definidas en el PNCC para asegurar la integración del cambio climático y la gestión de riesgos en la política pública nacional y la planificación del desarrollo, tiene bajo su responsabilidad la implementación y supervisión del PNCC. El Gabinete es presidido por la Ministra de Medio Ambiente y en este participan los titulares del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad (incluye la Dirección General de Protección Civil), Ministerio de Defensa, Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano.¹⁵ El Ministro de Agricultura y Ganadería, participa de acuerdo a un interés propio.

La creación del Gabinete de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad responde a la necesidad del Estado de superar la visión desintegrada y sectorial frente a los impactos climáticos, es un mecanismo para la interacción permanente con la sociedad civil y responde al desarrollo de la política de participación ciudadana (Henríquez, 2015), desde el cual se busca incorporar estratégicamente la dimensión del cambio climático y la reducción de riesgos en las políticas sectoriales, especialmente en los instrumentos de planificación del desarrollo nacional y en el presupuesto público con base a resultados (PNCC, 2015). Además de funcionar como espacio de coordinación interinstitucional tiene el rol de reformar el cuerpo legal que orienta la institucionalidad nacional para medio ambiente y cambio climático considerando las reformas a la Ley Nacional de Medio Ambiente (LNMA) o la creación de una Ley de Cambio Climático.

El Gabinete ha conformado el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad, como una instancia consultiva de diálogo y concertación en materia de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad. La apertura a distintos actores de la sociedad civil interesados y conocedores de la problemática ambiental (partidos políticos, academia, cooperantes, centros de investigación, sector municipal, ONG, etc.) permite la retroalimentación de las políticas a través del diálogo y de la difusión de diversos insumos para las políticas en la forma de estudios, informes o evaluaciones. La incorporación del sector municipal dentro del Consejo de Sustentabilidad es importante pero limitada, si bien permite mantener un punto de contacto y coordinación con la dimensión local, le adjudica un rol consultivo a pesar que los gobiernos locales tienen claras atribuciones en los temas

¹⁵ Decreto Ejecutivo No. 12, publicado en el Diario Oficial, Tomo 409, No. 109, 13 de Junio de 2014.

ambientales y de vulnerabilidad, requiriendo no solo del fortalecimiento de sus propios instrumentos de gestión, sino la adecuada canalización de recursos y capacidades.

El trabajo territorial del MARN

La acción territorial del MARN se ejecuta a través del trabajo de las direcciones que realizan esta labor de acuerdo a sus atribuciones institucionales. En relación con la agenda de cambio climático las direcciones clave son la Dirección de Ecosistemas y Vida Silvestre donde se encuentra el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y la Dirección de Participación Ciudadana.

La Dirección de Participación Ciudadana tiene como objetivo promover la gobernanza ambiental. Sus actividades principales son la atención a las denuncias ambientales, la atención a los conflictos de índole socioambiental, la educación y cultura ambiental y la articulación del SINAMA. La Dirección cuenta con una Gerencia y dos Unidades, la Gerencia de Articulación Territorial e Interinstitucional que coordina con las municipalidades y las instituciones públicas, la Unidad de Atención Ciudadana donde esta alojado el sistema de atención a la denuncia y atención de conflictos y la Unidad de Educación y Cultura Ambiental.¹⁶

La consolidación del SINAMA es uno de los retos más importantes para la Dirección de Participación Ciudadana ya que a esta dirección le compete el fortalecimiento de las Unidades Ambientales tanto las institucionales como las municipales. Una de sus principales tareas es la definición de los mecanismos de articulación entre los niveles operativos entre sí y entre estos y el nivel estratégico, esto último es un reto pendiente que depende de como se desarrolle la agenda del Gabinete de Sustentabilidad que inició funciones en 2015.

La Dirección de Participación ciudadana tiene un importante despliegue territorial y enlaces estratégicos con los tomadores de decisión tanto al nivel de las instancias del gobierno central como con las municipalidades. Se han creado mecanismos como la red de unidades ambientales a nivel departamental, agrupandolas para efectos de fortalecimiento de capacidades de planificación y de seguimiento de actividades (Baires, 2015). Este nivel de acción territorial da lugar a que se ejecute un trabajo político permanente con los alcaldes, por lo que juega un rol clave en el fortalecimiento de mecanismos de gobernanza ambiental territorial.

La Dirección de Ecosistemas y Vida Silvestre tiene como objetivo “asegurar la provisión sostenida de los servicios de los ecosistemas críticos y la protección de hábitats y especies relacionadas, garantizando una gestión inclusiva y derechos de aprovechamiento por parte de comunidades locales”. La dirección esta a cargo de un Director General, y está conformada por la Unidad de Humedales, Unidad de Guardarecursos, Unidad de Defensa del Patrimonio Natural, Gerencia de Áreas Naturales Protegidas y Corredor Biológico y la Gerencia de Vida Silvestre” (Artículo 28 del Acuerdo No.100, Funciones y organización del MARN). Aunque el PREP empezó a estar bajo esta dirección a partir de 2014, no aparece en la estructura formal de esta dirección.¹⁷

¹⁶ Para el trabajo en los territorios, la Dirección de Participación Ciudadana cuenta con 14 técnicos, estos se encargan de los temas de formación y fortalecimiento de capacidades, además hay 4 técnicos para la atención ciudadana que tienen a su cargo la atención a denuncias. Actualmente, hay equipos en cuatro zonas, la Zona Occidental, Central, Oriental que incluye La Libertad, San Salvador y Chalatenango y la Paracentral que incluye Cuscatlán, Cabañas y La Paz, sin embargo, todos los equipos técnicos tienen su base en San Salvador.

¹⁷ Acuerdo No. 100.

Esta dirección orienta sus actividades a la vigilancia del cumplimiento de las normativas en las áreas naturales, aplicación de procedimientos por violaciones a las normativas, planificación del manejo de las áreas naturales protegidas, especialmente para prevenir y combatir incendios. Además tiene a su cargo el seguimiento al proceso de transferencia de tierras designadas como áreas de conservación por parte del ISTA. El trabajo territorial de esta dirección se organiza en función de las quince áreas de conservación planteadas por el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, aunque en realidad solo se tiene presencia en 12 de ellas. Las zonas donde hay vinculación con actores locales asociados al manejo de recursos son: Montecristo, la Zona de los Volcanes, Ahuachapán Sur, Bajo Lempa, Mancomunidad La Montañona y Cinquera. Dado su despliegue territorial, tiene una importante cantidad de personal asignado, son 193 empleados entre los cuales 136 son Guardarecursos.¹⁸

Si bien el PREP se inserta dentro de la Dirección de Ecosistemas y Vida Silvestre, no ha logrado aun trasladar su estilo de trabajo a toda la dirección. La práctica de trabajo territorial y las relaciones políticas con los actores locales están más consolidadas en la Dirección de Participación Ciudadana, de manera que la articulación entre ambas direcciones resulta clave para impulsar la agenda de adaptación y específicamente el PREP, por la base de relaciones territoriales que este programa requiere para alcanzar sus objetivos. La implementación del PNCC y en el marco de la Estrategia de Biodiversidad y la implementación de acciones bajo el Bonn Challenge requerirá una mayor coordinación entre la Dirección de Ecosistemas y Vida Silvestre y la Dirección de Participación, complementando capacidades y enfoques.

En resumen, el país cuenta con suficientes instrumentos de política para arrancar un sistema de gobernanza ambiental que articule los niveles de decisión nacional con los territoriales. Estos instrumentos están ya incluidos en la legislación ambiental (SINAMA) y en el más reciente marco de política para medio ambiente y cambio climático, que reconoce la importancia de la coordinación interinstitucional y la necesidad de incorporar y crear capacidades territoriales. También se avanza en la creación de estructuras de decisión intersectorial como el Gabinete de Sustentabilidad y su Consejo que pueden propiciar la construcción de nuevas visiones y prácticas para la toma de decisiones coordinadas de las políticas de medio ambiente y cambio climático, si bien se trata de mecanismos innovadores sus lecciones aportarían al aprendizaje institucional de largo plazo.

El caso de la Mancomunidad La Montañona

En esta sección abordamos el caso de La Montañona, una experiencia que muestra el camino que han seguido los actores locales para crear instrumentos de gobernanza adecuados a las necesidades de sus medios de vida, en un contexto de deterioro de la base de los recursos naturales que se ha ido agudizando al enfrentar de forma cada vez más reiterativa los impactos de la variabilidad climática. El caso comienza con una caracterización del territorio en sus aspectos socioeconómicos, biofísicos y ambientales, posteriormente el proceso territorial se explica a partir de las cuatro etapas caracterizadas en la Figura 1 (ver Anexo 2).

¹⁸ http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=81

Caracterización del territorio

Aspectos socioeconómicos

La microrregión de La Montañona debe su nombre a un macizo montañoso compartido por siete municipios del departamento de Chalatenango, fronterizos con el departamento hondureño de Lempira: Las Vueltas, Ojos de Agua, El Carrizal, La Laguna, Comalapa, Concepción Quezaltepeque y Chalatenango. La población de los siete municipios según el censo del 2007 es de 49,718 habitantes.

Según el Mapa Nacional de Pobreza los municipios de Las Vueltas, Ojos de Agua, El Carrizal, La Laguna, están en el rango de pobreza severa; Comalapa, Concepción Quezaltepeque en el rango de pobreza alta y Chalatenango en el rango de pobreza moderada. La microrregión recibe remesas familiares de residentes en el exterior, especialmente los municipios de El Carrizal, Ojos de Agua, Comalapa y Concepción Quezaltepeque, donde un significativo porcentaje de la población vive de las remesas.

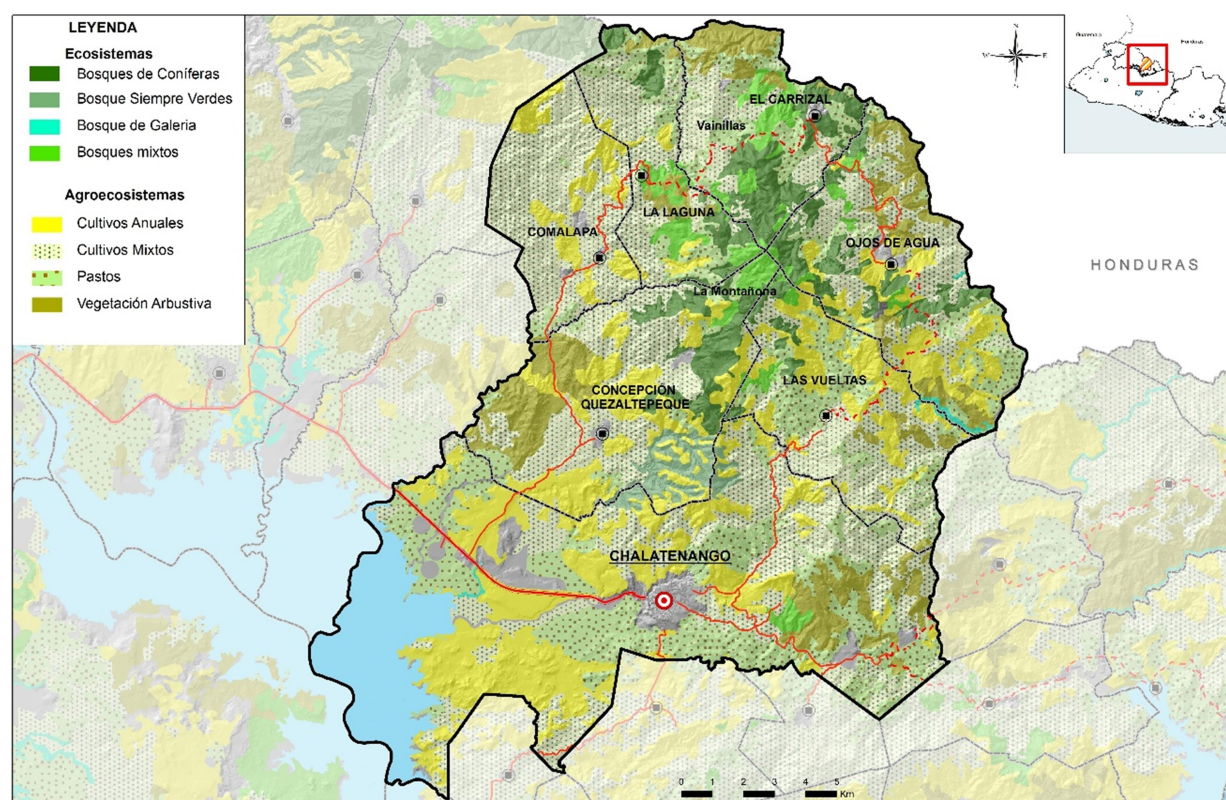
Condiciones Socio económicas Mancomunidad La Montañona	
Población y densidad	50,000 habitantes; 149 hab/km ² (2007)
Población bajo línea de pobreza	Entre 44.6% (Chalatenango) y 83% (Las Vueltas). Los niveles de pobreza extrema van de 21.3% (Chalatenango) a 53.4% (Las Vueltas).
Actividades económicas predominantes	Pequeña y mediana agricultura y ganadería en laderas. Actividades terciarias.
Formas de propiedad	El 2.4% de la tierra en explotaciones agropecuarias pertenece a cooperativas y el 97.6%, a productores individuales . Aproximadamente 74% del bosque pertenece a propietarios individuales; un 16% a beneficiarios del programa PTT; 7% al Estado; y 3% a la Municipalidad de El Carrizal.

Las actividades económicas predominantes en las comunidades para garantizar su seguridad alimentaria se basan en el cultivo de granos básicos. Existen pequeñas cantidades de cultivos de hortalizas, piña, café, pequeñas crianzas de pollos y ganado. En la zona baja de las cuencas, se encuentran algunas áreas de producción de caña de azúcar y ganadería extensiva, donde muchas de las tierras se encuentran degradadas. Las fuentes principales de ingreso son: agricultura, remesas, trabajo asalariado como jornalero, cría de especies menores y pequeños negocios (Escobar, 2011). Las limitadas opciones económicas dentro de la micro-región han causado un proceso de migración directa desde las áreas rurales, principalmente hacia los Estados Unidos. Esta estrategia de generar ingresos familiares adicionales mediante las remesas está teniendo un impacto considerable. Aunque las remesas se utilizan predominantemente para satisfacer necesidades básicas, éstas también han fomentado la formación de capital humano (p. ej. mediante la extensión de los años de estudio, mejores cuidados nutricionales y de salud, etc.) y cambios en las estrategias de medios de vida que podrían guardar cierta relación con el uso de la tierra, por ejemplo, las inversiones en compra de ganado (UTI-Mancomunidad La Montañona, 2011).

Aspectos biofísicos y dinámica ambiental

La Montañona es un paisaje de relieves pronunciados, donde se integra un mosaico de ecosistemas naturales, agroecosistemas y áreas urbanas (ver Mapa 1). El 22% del territorio está dedicado al cultivo de granos básicos. En muchos casos, estos cultivos se dan en asocio con árboles y pasto en sistemas agroforestales (21%) o solo con pastos (6.45%). Existen también áreas destinadas a la ganadería que suman un 18% de la superficie de la microrregión. Esta región presenta relieves pronunciados en su mayor parte con pendientes fuertes a muy fuertes, con un rango altitudinal entre los 300 y los 1,499 msnm. La precipitación media anual es entre 1,500 a 3,000 msnm. Debido a que es una zona con altas precipitaciones y baja capacidad de infiltración de agua, presenta altas probabilidades de deslizamientos. Los bosques juegan, por tanto, un rol fundamental en la disminución de la vulnerabilidad frente a deslizamientos (PNUMA, 2012).

Mapa 1. La Montañona. Principales ecosistemas y poblados



Fuente: Elaborado por PRISMA con base en MOP (2007); PNOTD (2004); MARN (2002).

En el paisaje de La Montañona predominan laderas de escaso valor para la agricultura comercial, las cuales son utilizadas por la población para agricultura de subsistencia y producción de pastos. En la actualidad la agricultura y ganadería en pequeña escala dan forma al paisaje: un 68% del suelo se destina a dichas actividades. En explotaciones que en su gran mayoría (93%) miden menos de 5 mz. La mayoría de agricultores y ganaderos (entre el 50% y 60%, dependiendo del municipio) trabajan en tierras alquiladas (MEIC/MAG, 2008). Los dueños de la tierra suelen ser terratenientes locales cuya principal actividad es la ganadería.

La producción agropecuaria es de bajos rendimientos y de impacto ambiental negativo, generado por el uso de tecnologías inadecuadas, deficiente capacitación agropecuaria, alto costo de los insumos, falta de acceso a financiamiento, falta de organización para la comercialización, gestión de créditos y adquisición de insumos agropecuarios. La ganadería aunque de bajo nivel tecnológico, está orientada a la producción comercial de lácteos, tiene cada vez más importancia incluso entre los pequeños productores, el hato ganadero ha crecido en los últimos años debido a la disponibilidad de remesas que envían los migrantes residentes en los Estados Unidos (PRISMA, 2013b).

Condiciones Biofísicas Mancomunidad La Montañona

Extensión territorial	335 km ²
Altitud	300 – 1,500 msnm
Principales usos del suelo y tipos de vegetación	Usos agropecuarios 68% (granos básicos 23%; pastos 17%; sistemas agropecuarios mixtos 28%); bosques 15%.
Factores directos de degradación de los recursos naturales	Producción agropecuaria en pequeña y mediana escala. Crecimiento de asentamientos humanos. Deforestación.
Prácticas que degradan los recursos naturales	Eliminación de bosque secundario; “limpieza” de terrenos mediante fuego; alto consumo de plaguicidas y otros agroquímicos; ganadería extensiva no estabulada.
Ejemplos de experiencias de restauración de SE	Restauración a nivel de parcelas por medio de 550 Planes de Finca (no quema, diversificación con frutales), con una extensión estimada de 500 ha.

En las tierras menos aptas para la producción agropecuaria se conservan unas 4 mil hectáreas de bosque, la mayoría ubicadas en el macizo montañoso que da nombre al territorio. Los bosques naturales suman un total de 4,132 ha (un 12% del territorio). En su mayoría son bosques de pinos y bosques de pino-roble. Estos bosques tienen importancia para la infiltración de agua, tanto en el bosque como sus alrededores, se encuentran 75 nacimientos de agua que abastecen los sistemas de agua potable de las comunidades y cascos urbanos de los siete municipios (León, 2010).

En el macizo montañoso, predomina la propiedad privada, solo existe un inmueble municipal en la jurisdicción de El Carrizal. Las áreas de bosque de propiedad privada (Comité Representativo de Beneficiarios de La Montañona - CORBELAM - y Cooperativa Las Vainillas) son colectivas y agrupan aproximadamente a 500 propietarios que fueron beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras (PTT). La superficie forestal que está bajo protección como área natural es de 1,668 ha. La legislación restringe los derechos de manejo del bosque pues no permite el cambio de uso del suelo, aunque sí se contempla la extracción de madera bajo un plan de manejo forestal (Gómez y otros, 2002). La protección del bosque es prioridad para los actores locales porque los nacimientos de agua son su fuente de abastecimiento (PNUMA, 2012; Mancomunidad La Montañona, 2013).

En la actualidad las dinámicas de degradación que más preocupan a los pobladores son las quemadas agropecuarias, la tala del bosque remanente, los derrumbes que afectan cultivos y viviendas y el uso excesivo de agroquímicos, otras problemáticas están relacionadas con la cacería no regulada y la extracción de combustible (ocote) que daña los árboles y los deja propensos a infección de gorgojos (PNUMA, 2012). En el territorio también existen algunos procesos de urbanización relacionados con

la ampliación de infraestructura vial, especialmente por la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte, que en conjunto con la disponibilidad de remesas han favorecido la lotificación de tierras para vivienda produciendo problemas relacionados con el mal manejo de desechos sólidos y líquidos en las diversas cuencas.

Etapas del proceso de La Montañona

El territorio en la etapa de la reconstrucción post-conflicto (1992-1997)

Posterior a los Acuerdos de Paz (1992), se iniciaron planes de reconstrucción social y productivo, distribución de tierras a excombatientes, programas y proyectos para el fortalecimiento de gobiernos municipales, reactivación económica y desarrollo rural, apoyados con fondos de cooperación internacional y redes de solidaridad. Estas intervenciones atendieron necesidades básicas (vivienda, electrificación, sistemas de agua potable, carreteras, etc.) pero no lograron una articulación más estratégica que compensara el colapso de los medios de vida rurales tradicionales. En cambio, sí contribuyeron a la generación de prácticas de diálogo y participación democrática para el abordaje de los problemas locales como salud, educación, medio ambiente y opciones productivas.

La gobernanza ambiental territorial durante este período estuvo impulsada a garantizar la disponibilidad de recursos básicos como el agua para consumo doméstico, la seguridad alimentaria y la generación de ingresos. La cultura de la deliberación colectiva desarrollada en los campamentos de refugiados y comunidades repatriadas contribuyó a generar una actitud de mayor respeto por los recursos naturales indispensables para la vida. Las acciones más generalizadas de las comunidades con el apoyo de las ONG fueron proyectos de viveros forestales y reforestación, especialmente de las áreas circundantes a las fuentes de agua y los planes integrales de finca, que fueron uno de los medios principales para introducir la visión agroecológica, lo que requirió apoyo con insumos y materiales, además de una fuerte apuesta de capacitación mediante el programa de formación de “agrónomos populares.”

Por su parte, los programas de reconstrucción y desarrollo rural implementados por organismos de cooperación aportaron a la formación de una cultura organizativa a partir de la promoción y fortalecimiento de organizaciones comunales de base y ONG que nacen vinculadas a grupos de repobladores y repatriados. Un caso relevante es el Proyecto de Rehabilitación y Desarrollo de las Áreas Afectadas por el Conflicto en Chalatenango (PROCHALATE) que promovió la formación de espacios de concertación entre el conjunto de actores en el territorio alrededor de temas específicos: actividades productivas, salud, educación, protección y manejo de recursos naturales, etc. También se dieron condiciones para la aparición de las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO) vinculadas a la vida municipal (Gómez y Cartagena, 2011).

En este contexto, en 1995, emerge el Comité Ambiental de Chalatenango (CACH), una plataforma de intercambio y foro de coordinación entre las diferentes fuerzas políticas presentes en el territorio, quienes recuperan el tema ambiental y la apropiación de los recursos del territorio como eje dinamizador del desarrollo (Gómez y otros, 2002).

El CACH forma un nuevo tipo de institucionalidad que posibilita la coordinación y enlace entre diversos niveles de participación en el territorio. A partir de la construcción de mecanismos de concertación, en poco tiempo logró poner en contacto a diversas organizaciones no gubernamentales, instituciones estatales y comunales para coordinar acciones y encontrar soluciones a temas puntuales y urgentes para los pobladores. Uno de los logros más notables y duraderos ha sido la cadena de

acciones alrededor del macizo La Montañona, que desembocarían en la conformación de la Mancomunidad La Montañona.

La etapa más activa del CACH se da entre 1995 y el 2004 logrando convertirse en la plataforma de articulación de la propuesta de desarrollo del departamento y el interlocutor representativo ante los actores de fuera del territorio, el medio para canalizar las inquietudes, propuestas o denuncias, hasta los destinatarios correspondientes y darles el seguimiento respectivo. El Comité se convierte en un interlocutor que canaliza inquietudes socioambientales frente al Gobierno Central, logrando poner algunos temas en la agenda nacional, entre estos la reivindicación del rol ambiental de la zona Norte como proveedora de servicios ecosistémicos.

Durante este período los actores locales van desarrollando una agenda de desarrollo “endógena” – que si bien se vincula con la agenda “externa”, a partir de los programas y proyectos de reconstrucción y desarrollo– prioriza y construye sus propias estrategias para el fortalecimiento de la base de producción familiar, la cultura organizativa comunitaria y la protección ambiental. Esta agenda es implementada por organizaciones locales y coaliciones multiactores, con fondos de proyectos de cooperación y solidaridad internacional. Lo ambiental es un eje clave de esta propuesta endógena promovida desde CACH. La opción por lo ambiental sirvió como punto de encuentro para dinamizar procesos de desarrollo local con la idea de coordinar esfuerzos y evitar duplicidad de acciones, de modo que bajo el paraguas del CACH se incubaron otros espacios multiactores para la gestión de ecosistemas, por ejemplo, el Comité Interinstitucional del Humedal Cerrón Grande (CIHCG). El manejo de conflictos también ha sido parte de las acciones realizadas por esta plataforma de participación territorial, que llegó a aglutinar la resistencia del territorio ante macroproyectos como la represa hidroeléctrica El Cimarrón y la exploración minera (Gómez y Cartagena, 2011).

La definición de políticas para medio ambiente y desarrollo territorial. Encuentros y desencuentros con la visión territorial (1997-2009)

Las políticas e instrumentos para el desarrollo y ordenamiento territorial que se producen al nivel nacional en este período tienen momentos de encuentro y desencuentro con la agenda del desarrollo territorial definida por los actores en Chalatenango y La Montañona. Durante esta etapa sobresale la elaboración de una propuesta de desarrollo para el departamento, el Plan Departamental de Manejo Ambiental (PADEMA) liderado por el CACH. La elaboración del PADEMA fue un esfuerzo integrado de investigación social, económica y ambiental, consultado y validado ante la población y sus formas de representación comunitarias o gremiales. Representa el proyecto de desarrollo del territorio a largo plazo y fue un ejercicio inédito en la construcción de propuestas desde los actores sociales. Este ejercicio colectivo fue apoyado por las ONG locales, los proyectos de reconstrucción y la cooperación internacional. Compensó en gran medida la ausencia de políticas estatales orientadas a los pequeños productores agrícolas. Después del ambicioso proyecto PROCHALATE, la atención a este grupo la brindaron algunas ONG, con sus limitados recursos. El modelo no ha contemplado un abordaje integral de desarrollo del territorio.

La estrategia territorial definida por los actores locales incluyó "las potencialidades ambientales de Chalatenango y su relación con el resto del país como productor de servicios ambientales" (Gómez y otros, 2002). El PADEMA definió 26 micro regiones que recibieron el nombre de Unidades Ambientales de Producción y Manejo Sostenible (UAPMS), consideradas como espacios participativos de la población en torno a cuestiones de interés común para múltiples municipios (CACH, 2003). Las UAPMS fueron concebidas como espacios sociales para conciliar intereses,

construir una visión colectiva y coordinar acciones a nivel local. No todas se consolidaron, y las que permanecieron no evolucionaron homogéneamente, las más desarrolladas se constituyeron en estructuras organizativas como mancomunidades, comités intersectoriales u organismos de cuenca.

El PADEMA aportó insumos significativos para el Plan de Nación elaborado por la CND. Chalatenango fue incorporado a la “Zona Norte”, reconociendo su papel en la sostenibilidad ambiental del país, como región proveedora de servicios ambientales, muy enfocado en la importancia de la cuenca alta de Chalatenango para la generación de energía hidroeléctrica, tal como lo había reivindicado el CACH en el PADEMA. Si bien las propuestas del Plan de Nación para la Zona Norte retomaron la visión del territorio del PADEMA, al final el gobierno central prioriza el desarrollo de la Carretera Longitudinal del Norte, un mega proyecto que se convierte en el eje central del primer FOMILENIO. En todo caso, el Plan de Nación para la Zona Norte es lo más cercano a una política de Estado sobre las funciones del territorio chalateco en el marco del desarrollo nacional. La construcción de la carretera, si bien no implicaba la desaparición del rol de la zona norte como proveedora de servicios ambientales en las políticas públicas, buscaba asignar al territorio una función adicional, convirtiéndolo en una ruta de tránsito de importancia regional.

Otra herencia del CACH y del PADEMA es la definición concertada de acciones y planes de manejo de diversos ecosistemas de importancia para los medios de vida locales y provisión de servicios ecosistémicos a las zonas urbanas. En esta red destacan las coaliciones como el Comité Interinstitucional del Humedal Cerrón Grande (CIHCG), la Asociación de Organizaciones de Cuenca de los Ríos Grande de Tilapa y Soyate (ASOCTISO) y el Comité Intersectorial de Restauración del Río Tamulasco, que se integran a los esfuerzos nacionales promovidos por el MARN para el manejo de humedales y cuencas prioritarias. Estas organizaciones contribuyeron significativamente a la gestión para la declaración del Humedal Cerrón Grande como Sitio Ramsar e impulsaron una nueva visión de la ruralidad amigable con el ambiente, con actividades complementarias no agrícolas como el turismo.

El modelo de organización participativa y deliberante del CACH tuvo incidencia nacional, ya que sirvió como inspiración para que se formaran otras instancias similares en el país con las cuales coordinar las acciones de protección de recursos naturales, dando lugar a la iniciativa de formación de Comités Ambientales Departamentales (CAD) por parte de FONAES.

Creación de la Mancomunidad La Montañona

La apertura democrática después de la guerra y el retraimiento del Estado dieron lugar a un mayor espacio para la actuación de las municipalidades. También los programas de desarrollo local incentivarón la formación de mancomunidades y microrregiones como una forma de fortalecer la acción de los gobiernos locales. En el caso de Chalatenango el proceso del PADEMA y la experiencia del CACH estimularon la concreción del concepto de las mancomunidades de municipios, mediante el establecimiento de la Mancomunidad de La Montañona.¹⁹

Entre 1997 y el año 2001, la prioridad de la Mancomunidad, fue la gestión de recursos financieros para la construcción de la carretera Anillo Perimetral de La Montañona. Posterior a la construcción de la carretera, los gobiernos locales inician un replanteamiento de la misión y visión de la Mancomunidad, y deciden ir más allá de la construcción de la carretera.

¹⁹ En octubre de 1999, se firmó el acta de constitución de la Mancomunidad La Montañona y en julio del año 2000, se publican sus estatutos, amparados legalmente en el código municipal que faculta a los municipios a asociarse.

La ampliación de la misión y visión territorial dan lugar a la evolución organizativa de la Mancomunidad y ampliación de capacidades. Con apoyo del CACH y alianzas con ONG de incidencia nacional, se inició un proceso de fortalecimiento institucional que permitió poner en el contexto nacional el trabajo que la Mancomunidad quería impulsar en el territorio. En el año 2001, se conformó la Unidad Técnica Intermunicipal (UTI), que en sus inicios fue financiada en su totalidad por fondos de cooperación, las municipalidades no realizaban ningún aporte. El rol de apoyo de los cooperantes al proceso mancomunal dio paso a la formación de una mesa de cooperantes que permitió a la Mancomunidad presentar una serie de propuestas encaminadas al trabajo agroambiental y de ordenamiento territorial.²⁰

Uno de los proyectos más significativos para la Mancomunidad que permitió la creación de mecanismos participativos de gobernanza fue el proyecto Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH), el cual incluyó entre sus componentes la construcción de sistemas de agua y de tratamiento de aguas residuales, enfoque de género y desarrollo, fortalecimiento a las juntas de agua y ADESCOS, la creación del fondo de pago por servicios ambientales para la protección de las fuentes de agua del territorio y una estrategia de gestión del macizo boscoso de La Montañona.

El fortalecimiento de juntas de agua y ADESCOS abordó aspectos como la legalización, manejo administrativo de sistemas de agua, manejo de calidad del agua, importancia de la protección y conservación de los ecosistemas, entre otros que buscaban generar una conciencia integral acerca del manejo del recurso hídrico.

Para dar vida a la idea de la creación del fondo de pago por servicios ambientales para la protección de las fuentes de agua del territorio en los 7 municipios, se crea la Asociación Mancomunal de Juntas de Agua, integrada por 2 representantes de las 67 juntas de agua presentes en el territorio, representados por una junta directiva integrada por 16 miembros, se estableció el reglamento para su funcionamiento y en el marco del fortalecimiento de las juntas de agua, se impulsaron campañas de concientización dirigidas a los usuarios de los sistemas de agua, para incluir en la cuota de pago mensual, un aporte para financiar actividades de protección de las fuentes de agua y el bosque.

Del 2004-2008 se ejecutó el Programa Binacional financiado por la Unión Europea, el abordaje del proyecto se hace desde una figura de socio entre Mancomunidad La Montañona y socios estratégicos que realizan trabajos en el territorio, donde cada uno de los componentes es asignado a un socio con experticia en el tema.²¹ En este marco ASECHA apoyó la formulación de planes de manejo de microcuencas en La Montañona, conformación, fortalecimiento y equipamiento de brigadas contra incendios forestales, impulsó un plan de educación ambiental a nivel escolar y comunitario, y fortaleció el sistema de radio comunicación para establecer un especie de alerta temprana en caso de emergencia.

Dentro del marco de este proyecto también se logra la generación de acuerdos para el manejo del bosque, a partir de la firma de convenios con los propietarios mayoritarios y la planificación conjunta de inversiones con los propietarios del bosque, en el marco del Convenio de Manejo del

²⁰ Como resultado de ello se aprueban los proyectos: Fortalecimiento de la Unidad Técnica de la Mancomunidad La Montañona, financiado por IBIS Dinamarca, Apoyo al proceso de ordenamiento territorial en La Montañona, financiado por CID ICRI, Fortalecimiento de la gestión integral de los recursos hídricos en La Montañona, financiado por AGUASAN COSUDE y Programa Binacional de la Unión Europea.

²¹ Distribuidos de la siguiente manera: Agricultura, se asigna a Fundación CORDES; Fortalecimiento del tejido social, asignado a CECADE; Componente ambiental, asignado a ASECHA; Componentes de rescate cultural, asignado a RAIS.

Bosque de La Montañona firmado entre CORBELAM, Alcaldía de El Carrizal y propietarios de Vainillas con la Mancomunidad La Montañona.

Estos avances institucionales tienen la seria limitación de la disponibilidad de fondos y la dependencia de los programas de cooperación. Entre 2001 y 2004, el 100% del personal de la UTI era pagado con recursos de la cooperación, lo que hacía insostenible cualquier acción a futuro como la estrategia de gestión del macizo forestal. En mayo de 2005 se llega a un acuerdo de financiar la estructura básica de la UTI con recursos provenientes de aportes de las municipalidades, este equipo consistía en: un gerente, una asistente administrativa y 5 guardarecursos. Esta forma de operar continúa hasta la fecha y los aportes de las municipalidades para la UTI aumentan cada año de acuerdo a las necesidades y planes aprobados por la asamblea general de la Mancomunidad.

En esta fase los actores del territorio logran avanzar en la creación de una gobernanza participativa basada en el establecimiento de alianzas con la cooperación y la constitución de instituciones para la gestión territorial como la Mancomunidad La Montañona que permiten definir mecanismos para el manejo de recursos críticos como el agua y el bosque. Sin embargo, no se logró consolidar la articulación entre la visión del territorio que proponía un énfasis en la gobernanza basada en el reconocimiento de los servicios ecosistémicos y el manejo de los recursos naturales y las políticas nacionales que priorizaron la realización de megaproyectos en el marco de la implementación del corredor logístico centroamericano.

Hacia el encuentro con la agenda nacional de cambio climático (2009- actualidad)

Con el cambio de gobierno en 2009 y la definición de las políticas para medio ambiente y cambio climático se abren potencialidades de articulación entre la agenda territorial y la nacional, este nuevo contexto permite que la gobernanza ambiental territorial vaya al encuentro de las políticas nacionales de medio ambiente y cambio climático, particularmente a través de la implementación de la fase piloto de PREP. De manera que La Montañona pasa a ser uno de los tres primeros territorios donde se implementaron acciones de dicho programa.

La selección de La Montañona como territorio piloto de PREP se hizo a partir de consideraciones clave como el predominio de las dinámicas de degradación propias de las zonas de laderas del país donde se realizan prácticas agropecuarias con excesivo uso de fertilizantes y agroquímicos, quemas, pastoreo extensivo y manejo irracional de vida silvestre, en ese sentido puede dar lecciones a otras zonas similares del país. Por otra parte en el territorio hay un buen nivel de capital social, al nivel comunitario existen comunidades y productores vinculados a organizaciones y plataformas de participación ciudadana que impulsan iniciativas de transformación productiva; además, al nivel territorial la experiencia de la Mancomunidad La Montañona permitía contar con un interlocutor con visión y capacidades instaladas básicas para la conducción de acciones orientadas a impulsar la restauración de ecosistemas y paisajes.

La experiencia previa de los esfuerzos de gobernanza ambiental le habían dado una fuerte prioridad a la protección del bosque de La Montañona, en la medida en que ahí se ubican los ecosistemas que más le interesa proteger a la población ya que están directamente relacionados con la disponibilidad de agua para el consumo doméstico (PNUMA, 2012; Mancomunidad La Montañona, 2013). Con el objetivo de proteger el recurso hídrico las municipalidades, los propietarios de bosque y las Juntas de Agua han coordinado acciones para la prevención de incendios en las cuales las organizaciones de productores y ONG realizan acciones para eliminar las quemas en la preparación de las tierras o

renovación del pasto, además, las municipalidades aportan a mantener un grupo de guarda-recursos para asegurar la vigilancia del bosque (PRISMA, 2013b).

En este período, la articulación más directa con el PREP ha impulsado que la agenda ambiental La Montañona se mueva desde la protección de los nacimientos de agua y el manejo del bosque hacia la inclusión de acciones para la restauración de los agroecosistemas de las serranías intermedias, un paisaje clave para detener el avance de la frontera agrícola y las amenazas a las zonas de recarga cuya dinámica de degradación no había sido abordada como esfuerzo territorial.

A partir de la participación de la Mancomunidad La Montañona en el PREP, se ha ampliado el horizonte de la gobernanza ambiental en el territorio. El enfoque ya no se reduce a la protección de recursos en forma aislada (fuentes de agua y el macizo boscoso), pues se ha ido construyendo un abordaje más integral, en el cual es igualmente importante la zona de amortiguamiento, el bosque y el agua. Es lo más próximo a un enfoque de paisaje, “considerando al ser humano como el centro principal de todas las acciones e impulsando el cambio de la forma de pensar de los productores”.²² Las acciones para la restauración ha desarrollado diversas dimensiones de gobernanza: la generación de conocimientos para avanzar en conjunto con los productores en la transformación de prácticas agrícolas, creación de espacios permanentes de coordinación interinstitucional, definición de normativas e instrumentos regulatorios.

Generación de conocimiento

El territorio ha albergado en los últimos años una iniciativa orientada a la generación de conocimiento a través de la realización de una investigación que permite validar en conjunto con los productores locales una opción agroforestal.²³ El Proyecto Agroforestería para la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (ABES) es pionero en su género, pues tiene el objetivo de conocer como este sistema agroforestal contribuye a la restauración de la biodiversidad del suelo y la recuperación de servicios ecosistémicos vitales como la infiltración del agua, al mismo tiempo que realiza acciones para impulsar el desarrollo de prácticas agroforestales con los productores de la zona.

ABES no se diseñó con la participación de los actores territoriales, pero ha ido construyendo espacios de consulta y discusión con los actores territoriales, especialmente con la Mancomunidad y los grupos de productores del territorio. Se ha desarrollado un trabajo de extensión con metodologías participativas que ha fomentado el contacto directo con los productores y productoras a través del establecimiento de parcelas experimentales, capacitaciones e intercambios con la zona de Lempira Sur, Honduras, por ser una experiencia donde el establecimiento de parcelas agroforestales ha tenido un efecto en el paisaje (PRISMA, 2015).²⁴

Además de la generación de información científica sobre almacenamiento de carbono, índices de biodiversidad, el estado actual de degradación de los recursos, la cobertura del paisaje, el uso de suelos, mapeo de fertilidad, etc., el proyecto ha permitido avanzar en la adopción de ciertas prácticas y conocer las limitaciones para la aceptación del cambio de prácticas por parte de los productores. Las actividades de extensión realizadas lograron difundir el concepto de agroforestería de poda y cobertura que permitió incentivar el abandono de la quema como práctica agropecuaria, mantener la

²² Entrevista Arnulfo Alberto (UTI-Mancomunidad La Montañona), Agosto 2015.

²³ Se trata del sistema agroforestal conocido como Quesungual, que combina el cultivo de granos básicos con árboles dispersos, eliminando las quemadas y manteniendo el rastrojo en el suelo.

²⁴ PRISMA, 2015. Proyecto Agroforestería para la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos, ABES. Informe Resumen de Actividades, San Salvador.

cobertura del suelo y conservar árboles en la parcela. Los intercambios estimularon de manera casi espontánea a los ganaderos del territorio, interesados en las variedades de pasto mejorado tolerantes a la sombra y que se mantienen verdes por más tiempo durante la época seca, la motivación de los ganaderos abre una puerta de oportunidad para el establecimiento de sistemas silvopastoriles.

Pero la adopción de nuevas prácticas esta en función de los énfasis de los productores, que en este caso se refieren a lograr una mayor productividad, minimizar tanto los costos de producción y el esfuerzo físico. Estas prioridades tienen que ver con las limitaciones estructurales que enfrentan los productores, debido a los recursos limitados (especialmente la tierra y el capital de trabajo), los productores están dispuestos a adoptar solamente las prácticas que impliquen poco o ningún riesgo de pérdida, ya que con mucha frecuencia es la seguridad alimentaria de su familia lo que está en juego, esto tampoco les permite esperar años para conseguir resultados favorables. Una de las conclusiones del proyecto ha sido la importancia que tiene para cualquier esfuerzo masivo de restauración el establecimiento de una plataforma amplia de apoyos, en términos de incentivos y normativas que favorezcan la adopción paulatina de nuevas prácticas y que ha su vez garantice a los productores resolver sus problemas inmediatos (PRISMA, 2015).

Coordinación inter-institucional al nivel del territorio y con entidades de gobierno central y cooperantes

Al ser uno de los territorios PREP, La Montañona ha ido construyendo relaciones de coordinación más sistemáticas con diferentes instituciones gubernamentales y organizaciones de cooperación, orientadas a fomentar el cambio de prácticas agropecuarias como medida para la adaptación al cambio climático. El acompañamiento de parte del MARN ha sido importante para apoyar el diseño de proyectos para los sistemas agroforestales y silvopastoriles logrando contar con el apoyo de FIAES, el Fondo Francés para el Medio Ambiente, USAID y otras fuentes de financiamiento. La Mancomunidad a través de la UTI ejecuta acciones dentro de varios de estos proyectos como la promoción de servicios de extensión agropecuaria a nivel comunitario (campesino a campesino y servicios de extensión municipal) y otras acciones para la protección del macizo boscoso de La Montañona.

Además, se han establecido mecanismos de coordinación interinstitucional como la Mesa de Actores Locales del PREP y el Comité de Seguimiento del Proyecto del Fondo Francés. La participación del MARN en estos espacios se realiza a través del técnico del PREP asignado para el seguimiento de estos procesos, lo que permite la comunicación directa entre MARN y los actores del territorio.

Normativas e instrumentos regulatorios

En la Mancomunidad La Montañona se han logrado avances en la definición de un enfoque integral que madura hacia un abordaje de paisaje para los esfuerzos de restauración, para ello, se han puesto en marcha actividades de sensibilización con los productores, generación de conocimiento y se han desarrollado mecanismos de coordinación. La implementación de estas acciones requiere marcos regulatorios para asegurar su permanencia en el tiempo más allá de los proyectos y programas gubernamentales.

La definición de normativas y regulaciones de alcance territorial depende mucho del acuerdo político que pueda lograrse al nivel de las autoridades municipales. En la Mancomunidad se abrió un proceso de discusión intermunicipal para el establecimiento de ordenanzas municipales que restrinjan o eliminen las quemadas y premien a los productores que utilizan buenas prácticas; y para contar con un instrumento que les permita operativizar programas municipales de compensación

por servicios ecosistémicos. Sin embargo, no se ha producido un consenso respecto a la prohibición de la quema, esto evita que haya un frente común de cara al problema y en términos prácticos reduce la efectividad de las medidas unilaterales que puedan tomar las municipalidades en la prohibición de la quema, pues por la geografía del territorio el fuego se traslada fácilmente de un municipio a otro. Por otra parte, la definición de este tipo de normativas requieren contar con el suficiente apoyo y convencimiento de los pobladores y en La Montañona, si bien hay un sector de la población que reconoce la importancia de tener árboles en las parcelas, este todavía no es significativo o mayoritario.

A pesar de estas limitaciones uno de los logros destacables es la creación de mecanismos de gobernanza, como el Fondo Municipal de Gestión Ambiental y el Programa Municipal de Compensación por Servicios Ecosistémicos, con el cual se fortalecen las capacidades locales para el ordenamiento jurídico, ordenamiento territorial y en general el fortalecimiento de la institucionalidad territorial (Alberto, 2014).

Los retos del proceso

En La Montañona se ha perfilado un modelo de la gobernanza ambiental territorial que ha asumido un compromiso con la transformación de los sistemas agropecuarios y forestales hacia prácticas más sostenibles y resilientes en consonancia con las propuestas nacionales para la restauración de ecosistemas y paisajes. Sin embargo, no existen todavía condiciones para que el grueso de los productores se sume a estas acciones sino se avanza también a la dinamización de actividades productivas para el autoabastecimiento y generación de ingresos que tenga impactos sensibles en los medios de vida.

Este reto conduce a la necesidad de ampliar la articulación interinstitucional de modo que incorpore a otras instancias del gobierno central en los esfuerzos de restauración, en esa línea una mayor participación del MAG se vuelve indispensable. Hasta ahora la participación del MAG ha sido muy limitada, más enfocada en el seguimiento a los planes de manejo forestal del bosque pero con una notable ausencia en los procesos de transformación de prácticas agropecuarias. Hay que tener en cuenta que la presencia del MAG, en la parte agropecuaria, esta acotada a la distribución de paquetes agrícolas con tecnologías tradicionales que no son las que se promueven desde las acciones de restauración, tampoco los principales programas de desarrollo rural del MAG con los que se podrían hacer alianzas de aprendizaje tienen actualmente presencia en el territorio, ni se ha logrado crear ningún tipo de alianzas sistemáticas con este ministerio para acompañar los procesos vinculados a las acciones del PREP. Dentro de MAG es muy incipiente el desarrollo de instrumentos de política para la adaptación y mitigación al cambio climático que consideran la transformación de prácticas productivas. Por otra parte, dado que el desarrollo y ordenamiento territorial cobra relevancia en el Plan Quinquenal 2014-2019, es importante la coordinación con el Ministerio de Gobernación para promover una relación más fluida entre las experiencias territoriales y los marcos de política nacional para el desarrollo territorial.

Otro elemento clave es el fortalecimiento de capacidades territoriales para la gobernanza ambiental que prepare a las instituciones para hacer frente al contexto del cambio climático y responder a las necesidades de los medios de vida locales. En terminos de las políticas nacionales, el gobierno central reconoce que los diversos sectores sociales deben disponer de “una amplia gama de conocimientos, tecnologías, habilidades, capacidades, actitudes sociales y ciudadanas acordes con los requerimientos y prioridades para el enfrentamiento del cambio climático” (MARN-PNCC, 2015) y de igual forma las instituciones en los territorios requieren fortalecer sus capacidades y para ello contar con los suficientes recursos financieros. Hasta ahora el flujo de recursos y el fortalecimiento de capa-

ciudades han estado limitados al desarrollo de proyectos de corto plazo y al apoyo de la cooperación bilateral para cambio climático. La incorporación de El Salvador en el Desafío de Bonn²⁵ podría significar un cambio relevante para los territorios, si se mantiene la apuesta de las políticas por la territorialización de las acciones de restauración, en este caso La Montañona ya tiene un camino recorrido que puede canalizar de forma favorable y dar pasos sustantivos para revertir la degradación y restaurar paulatinamente los servicios ecosistémicos en el territorio.

Elementos para una Hoja de Ruta: Articulando las acciones territoriales del MARN para la restauración de ecosistemas y paisajes

En la búsqueda de profundizar los cambios institucionales que permitan una gobernanza articulada entre lo nacional y lo territorial que, además, pueda ser viable en el largo plazo señalamos algunas tareas prioritarias a modo de establecer una hoja de ruta que pueda ser considerada por los actores del proceso (ver Anexo 1).

Esta hoja de ruta tendría los siguientes elementos:

1. Redefinir prioridades desde la perspectiva territorial: Discutir sobre los programas bandera para la restauración y priorizar.
2. Transversalización de los programas priorizados: Amplia socialización de los programas con el personal de todas las direcciones y análisis de sus competencias en el marco de los programas priorizados.
3. Desconcentración: Designación de equipos territoriales y apertura de delegaciones territoriales (en proceso dentro de MARN).
4. Activación del SINAMA Territorial: Establecimiento de la red de Unidades Ambientales Municipales y actualización técnica de los encargados (En proceso dentro del MARN).
5. Diagnóstico de las dinámicas y actores territoriales: Realizar mapa de actores, sondeo de las dinámicas (actualización), valoración de espacios de participación y diálogo.
6. Construcción participativa de una visión común de la restauración en el territorio: Facilitar el proceso de negociación para conciliar los intereses territoriales (seguridad alimentaria, prevención de riesgos, generación de ingresos, etc.) con los intereses nacionales (servicios ecosistémicos estratégicos).
7. Elaboración de planes de acción: Considerar las acciones contenidas en el PNCC como referencia, y las acciones consideradas prioritarias por los actores locales, teniendo en cuenta los recursos y los tiempos.
8. Acompañamiento técnico y desarrollo de capacidades: Acompañar técnicamente las acciones y la gestión de recursos para las mismas. Facilitar o gestionar acciones para el empoderamiento y capacitación de los actores locales.
9. Formalización de la articulación: Establecimiento de convenios entre el MARN y la representación formal de los territorios.

²⁵ El Desafío Bonn es impulsado por los gobiernos de Alemania y Noruega, con el apoyo de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza, el Instituto Mundial para los Recursos y la Alianza Mundial para la Restauración de Paisajes; y se ha planteado como meta la restauración de 150 millones de hectáreas de ecosistemas degradados para el año 2020 a nivel mundial en: <http://www.bonnchallenge.org/content/challenge>, consultado el 09/09/15.

Anexos

Anexo 1: Hoja de Ruta para la articulación de MARN en el marco de la restauración de ecosistemas y paisajes.

HOJA DE RUTA					
Objetivo: Mejorar la articulación del MARN con el territorio para la restauración de ecosistemas y paisajes.					
Tarea	Fecha inicio	Fecha final	Procedimiento	Responsables	Lugar
Redefinir prioridades desde la perspectiva territorial.			Discutir sobre los programas bandera para la restauración y priorizar.	Ministra, vice ministro, gabinete asesor y directores generales.	MARN
Transversalización de los programas priorizados			Amplia socialización de los programas con el personal de todas las direcciones y análisis de sus competencias en el marco de los programas priorizados	Directores generales y gerentes.	MARN
Desconcentración			Designación de equipos territoriales y apertura de delegaciones territoriales	Ministra, vice ministro, gabinete asesor y directores generales	MARN y territorios priorizados
Activación del SINAMA territorial			Establecimiento de la red de Unidades Ambientales Municipales y actualización técnica de los encargados. Cabildeo con los Concejos municipales	Equipos territoriales del MARN, ²⁶ gobernanación política departamental	Territorios priorizados
Diagnóstico de las dinámicas y actores territoriales			Mapa de actores, sondeo de las dinámicas (actualización) valoración de espacios de participación y diálogo	Equipos territoriales	Territorios priorizados
Construcción participativa de una visión común de la restauración en el territorio			Facilitar el proceso de negociación para conciliar los intereses territoriales (seguridad alimentaria, prevención de riesgos, generación de ingresos, etc.) con los intereses nacionales (servicios ecosistémicos estratégicos, captura de carbono, etc.)	Equipos territoriales del MARN, SINAMA local, municipalidades	Territorios priorizados
Elaboración de planes de acción			Considerar las acciones contenidas en el PNCC como referencia, y las acciones consideradas prioritarias por los actores locales, teniendo en cuenta los recursos y los tiempos.	Equipos territoriales del MARN, SINAMA local, municipalidades, representantes de las estructuras organizativas locales.	Territorios priorizados
Acompañamiento técnico y desarrollo de capacidades			Acompañar técnicamente las acciones y la gestión de recursos para las mismas. Facilitar o gestionar acciones para el empoderamiento y capacitación de los actores locales	Equipos territoriales del MARN	Territorios priorizados
Formalización de la articulación			Establecimiento de convenios entre el MARN y la representación formal de los territorios	Titulares del MARN y liderazgo legitimado del territorio	MARN y territorios

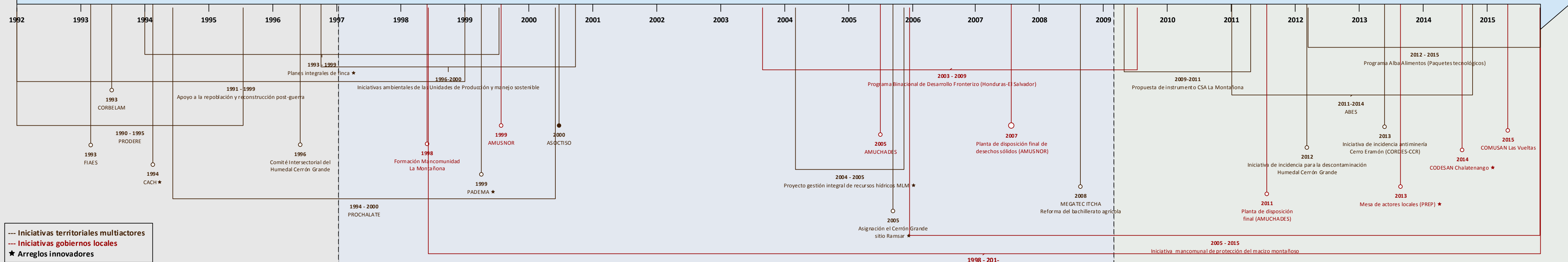
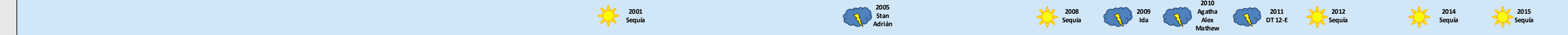
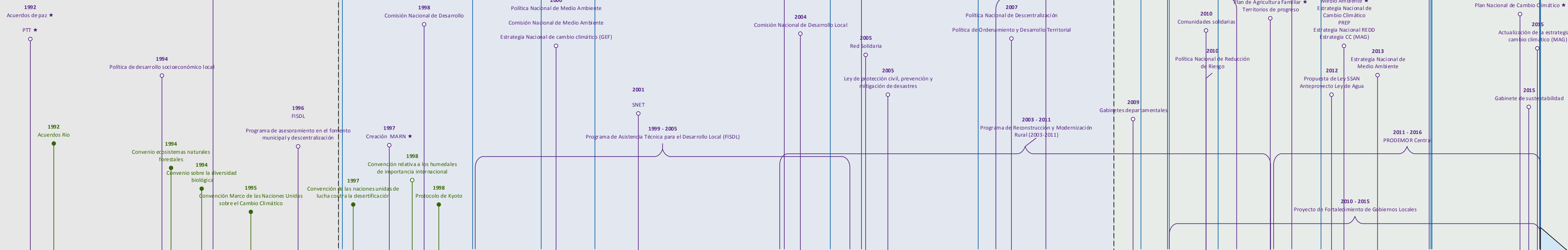
²⁶ Principalmente las direcciones de Participación Ciudadana y Ecosistemas y Vida Silvestre.

1992-1997
Reconstrucción post-conflicto

1997-2009
Política y propuestas sobre desarrollo territorial y medio ambiente

2009-2015
Agenda nacional de restauración

- Políticas públicas
- Instrumentos nacionales de planificación
- Convenciones y tratados internacionales ratificados
- ★ Instituciones innovadoras



- Iniciativas territoriales multiactores
- Iniciativas gobiernos locales
- ★ Arreglos innovadores

NACIONAL

Fenómenos naturales

TERRITORIAL

Referencias

- Baires, Sonia (2015). *Entrevista con Sonia Baires, Directora de Participación Ciudadana, MARN*. San Salvador 21 de agosto.
- Barry, Deborah y Cuéllar, Nelson (1997). *Las transformaciones del agro salvadoreño y la efectividad de las políticas sectoriales*. Fundación PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- CND (1999). *Temas claves para el Plan de Nación-Consulta Especializada*. San Salvador, El Salvador.
- CONASAN (2011). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011- 2015*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Cuéllar, N., Gómez, I., Kandel, S., y Rosa, H. (2002). *Pobreza Rural y Medio Ambiente en El Salvador: Lecciones para Medios de Vida Sostenibles*. Fundación PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- Cuéllar, N., Larios, S., y Rosa, H. (2002). *Cambio económico, empleo y pobreza rural*. Fundación PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- De Castro, F., Hogenboom, B., y Baud, M. (2015). *Gobernanza Ambiental en América Latina*. Buenos Aires, Argentina.
- Escobar, Elías (2011). *El Parque Nacional Montecristo: Historia social del bosque de Montecristo y opciones para su manejo incluyente*. San Salvador, El Salvador.
- GOES (2010-2014). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. El Salvador.
- GOES (2014-2019). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*. El Salvador.
- Gómez, I., Kandel, S., Rosa, H., García, M. y Cuéllar, N. (2002). *Capital Social, Estrategias de Vida y Gestión Ambiental en El Salvador: El Caso de la Mancomunidad La Montañona*. Fundación PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- Gómez, I., Rosa, H., Cuéllar, N., y Kandel, S. (2003). *Globalización, dinámica ambiental y respuestas territoriales: Revalorizando el espacio rural en El Salvador*. Fundación PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- Gómez, I., y Cartagena, R. (2011). *Dinámicas socio ambientales y productivas en la zona Norte de El Salvador: La ribera norte del Humedal Cerrón Grande*. Fundación PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- Henríquez Alberto (2015). *Entrevista con Alberto Henríquez, Director de Transformación del Estado, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia*. San Salvador, El Salvador.
- Herrador, D., Cuéllar, N., De Larios, S., y Gómez, I. (2005). *De la Conservación de Suelos y Agroforestería al Fortalecimiento de Medios de Vida Rurales: Lecciones del Programa Ambiental de El Salvador*. Fundación PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- ICEFI (2015). *Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- Jorquera Beas, Daniela (2011). *Gobernanza para el desarrollo local*.
- Lebel, L., Anderies, J., Campbell, B., Folke, C., Dodds, S., Hughes, T., y Wilson, J. (2006). *Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social Ecological Systems*.
- León, E. (2010). *Valoración económica de los recursos naturales del macizo montañoso La Montañona y disponibilidad de pago por servicio ambiental hídrico, por la población de La Mancomunidad la Montañona, en el departamento de Chalatenango*. San Salvador, El Salvador.
- MARN (2012). *Política Nacional del Medio Ambiente 2012*. El Salvador.
- MARN (2013). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. El Salvador.
- MARN (2015). *Plan Nacional de Cambio Climático*. El Salvador.
- MEIC/MAG (2008). *Censo Agropecuario 2007/2008. Base de datos en formato SPSS*.
- Ostrom, E., (2010). *El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las Instituciones de Acción Colectiva*. México.

- Piñeiro, Diego (2004). *Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural*. Uruguay.
- PNUD (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. San Salvador, El Salvador.
- PNUMA (2012). *Áreas de Conservación La Montañona*.
- PRISMA (1995). *El Banco Mundial, el BID y la reforma económica en Centroamérica*. San Salvador, El Salvador.
- PRISMA (1995). *El Salvador: Dinámica de la Degradación Ambiental*. San Salvador, El Salvador.
- PRISMA (2013). *Desarrollo en tiempos de cambio climático: Nuevos desafíos para Centroamérica*. San Salvador, El Salvador.
- PRISMA (2015). *Mitigación Basada en Adaptación: Desafíos de la Restauración y el Manejo de Paisajes Degradados en Centroamérica*. San Salvador, El Salvador.
- PRISMA-FIDA (2014). *El Salvador: Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales*. San Salvador, El Salvador.
- REDES-ECOVIVA-OXFAM (2015). *Cultivando semillas para la seguridad alimentaria en El Salvador. Análisis del programa de compras gubernamentales de semilla de maíz y frijol*. San Salvador.: s.n.
- Reed, M., y Bruyneel, S. (2010). *Rescaling environmental governance, rethinking the state: A three-dimensional review*. Canadá.
- Rosa, H., Herrador, D., González, M., y Cuéllar, N. (1999). *El agro salvadoreño y su potencial como productor de servicios ambientales*. Fundación PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- Rosa, Herman y Cuéllar Nelson (1998). *Hacia una Gestión Ambiental Estratégica en El Salvador*. Fundación PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- World Bank (2003). *El Salvador agricultural sector reform and investment project*.
- WRI (2003). *World Resources 2002–2004: Decisions for the Earth*. Washington, D.C.



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

Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador.

Tel.: (503) 2264 5042; Fax: (503)2263 0671