



Enlazando conservación y desarrollo rural desde la dimensión territorial

ILEANA GÓMEZ*

En los últimos años ha cobrado importancia la dimensión territorial en los programas y políticas de manejo de recursos naturales, conservación y desarrollo rural. Este documento realiza una revisión de la evolución conceptual de lo territorial desde la ecología política y el desarrollo rural, que busca aportar a la mejor comprensión de la gestión territorial rural.

Tanto desde la ecología política como desde el desarrollo rural el territorio ha sido entendido como una construcción social, poniendo en relieve la necesidad de comprender la dinámica de las interacciones sociales, pero también las interacciones que se producen entre los sistemas sociales y ecológicos. Para la ecología política esto ha significado ampliar los criterios para el manejo de los espacios de conservación con una mayor participación de las comunidades rurales, pero manteniendo un fuerte énfasis en las metas de la conservación. Para los enfoques del desarrollo rural ha significado un abordaje más integral del mundo rural, incorporando actividades no agrícolas, el manejo de recursos naturales, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las institucionalidades locales y territoriales; en ambos casos se observan limitados impactos en la transformación de las oportunidades de los sectores pobres.

Los avances y limitaciones de estos marcos enfocados en lo rural productivo y lo rural ambiental tienen incidencia en la forma en como se gestionan y definen políticas y programas para los territorios rurales, su población y recursos naturales, sin embargo, hasta ahora los logros se muestran parciales, planteando nuevos retos para la gestión territorial como el entendimiento más profundo de las redes de interacción social, formas de representatividad, relaciones de poder, estrategias de medios de vida rurales y las vinculaciones entre las dinámicas locales endógenas y las dinámicas territoriales impulsadas desde afuera.

* Investigadora principal de PRISMA

LA EVOLUCIÓN DESDE LA ECOLOGÍA POLÍTICA

Desde la ecología política, el tema de la escala de las interacciones entre relaciones sociedad-naturaleza es un punto clave para la búsqueda de equilibrios entre la conservación de recursos y el mejoramiento de medios de vida rurales. La escala o ámbito de lo territorial ha sido objeto de reflexión por parte de la ecología política, como parte de un esfuerzo por contrarrestar el énfasis en la “ambientalización de las políticas” o la “politización de lo ambiental”, desde lo cual la ecología política habría considerado al medio ambiente solamente como una arena de las luchas por el control de los recursos (Zimmerer K & Bassett, 2003). Este enfoque hace que se pierda de vista el rol de los procesos biofísicos en la formación de las dinámicas humano-ambientales. Los enfoques procedentes de la ecología y la geografía física aportan a la evaluación de estos procesos, fortaleciendo la capacidad explicativa de la ecología política para abordar los temas de las interacciones socio-ambientales y sus escalas.

El tema de la escala territorial abre un campo de cooperación entre ciencias sociales y ciencias naturales para el conocimiento de la relación entre sistemas sociales y ecológicos (Folke y Berkes, 1998). Al entender estas interacciones el territorio es el resultado de la manera en cómo las sociedades se organizan para usar los sistemas naturales que apoyan su reproducción (Abramovay, 2006). El tema de la escala resalta en el abordaje de los procesos de interacción humano-ambientales, bajo la idea que diversos procesos ambientales interactúan con procesos sociales creando diferentes escalas de relaciones mutuas que producen ecologías políticas distintas. La focalización en la escala permite comprender cómo los procesos económico-políticos “multi-escala” afectan los patrones de uso de los recursos locales. Pero este enunciado advierte que el problema de la definición de las escalas para el análisis socio-ambiental son las construcciones predefinidas, que incluso han dado lugar a “la construcción de una moda de jerarquías”, que configuran una serie de “contenedores socio-espaciales predefinidos” entre los que encontramos lo rural-urbano, local, regional, nacional, internacional (Zimmerer K & Bassett, 2003).

Si vamos más allá de la discusión sobre la definición ontológica de la escala, ésta se entiende como una producción socio-ambiental. Desde la ecología política crítica las escalas espaciales como las cuencas, eco-regiones o eco-zonas, no explican claramente las interacciones en la naturaleza al nivel espacial, más bien están orientadas a la aplicación de políticas y programas (Forsyth, 2003). Según esta corriente, lo político prevalece en la formulación y disseminación de la ciencia ambiental e influye en las estrategias usadas para presentar diferentes explicaciones ambientales que luego forman bases legítimas para la aplicación de políticas.

La dimensión territorial de los espacios de conservación y manejo de recursos naturales

La comprensión de las interacciones entre sistemas sociales y ecológicos se ha ido abriendo paso en la definición de criterios para el manejo de los espacios de conservación. Estos espacios fueron inicialmente definidos como unidades de conservación, incluían la demarcación física de parques nacionales, corredores biológicos, reservas de biosfera, bajo criterios que han sido revisados a partir de los efectos de estas escalas espaciales sobre el acceso y control de los recursos para las poblaciones locales. Esto nos lleva nuevamente a considerar cómo la definición de las escalas de conservación se traduce en los discursos y en los modelos de conservación y manejo de recursos naturales. Bajo el discurso de la conservación han prevalecido modelos de gestión que buscan regular el manejo de recursos a partir del control del acceso a los espacios de conservación y la limitación del manejo de recursos comunes. Desde la ecología política crítica se ha resaltado y evidenciado cómo la implementación de dichos modelos han sido arenas de conflicto y resistencia. Como veremos más adelante, esto incide en gran medida en la evolución hacia formas de manejo local participativo de recursos naturales, que va dando paso a distintos patrones de manejo de recursos.

Desde los marcos promovidos por la conservación para la gestión de áreas naturales, se han reconocido las vinculaciones entre las dinámicas de los ecosistemas y las dinámicas territoriales. Se ha comprendido que las causas de la degradación ambiental operan a muchos niveles y con escalas más allá de los límites de las áreas protegidas. Con esta perspectiva, las ONG de conservación construyeron conceptos como las Ecoregiones¹ (WWF), que avanzan hacia la dimensión espacial de las áreas de conservación, pero aún así los límites del paisaje siguen siendo definidos a partir de criterios ecológicos y sin tomar en cuenta las tendencias macro económicas y sociales que inciden fuertemente en el cambio de uso de suelo y que afectan a largo plazo a los ecosistemas.

En cambio, los marcos de conservación se han enfocado en el supuesto daño que las actividades de la población local realizan sobre los ecosistemas, apenas considerando la existencia de las presiones derivadas de las fuerzas económicas, políticas, leyes y otros cambios sociales que afectan a los territorios. En gran medida esto se debe a que se ha partido de una idea muy simplista y preconcebida de las áreas protegidas como espacios marginales, remotos, alejados del mercado, débiles en

¹ Las ecoregiones son extensas áreas de tierra o agua con un conjunto característico de comunidades naturales, hábitats o ecosistemas (WWF).

infraestructura y llenas de personas pobres, consideradas como una población homogénea y estable. Wells y Brandon (1992), advirtieron además que la conservación de áreas naturales necesitaba un mayor entendimiento de los procesos de desarrollo rural, al margen del cual parecía realizarse. Por su parte, los enfoques del desarrollo rural también avanzaron hacia la incorporación de la dimensión territorial, que implicaba un mayor reconocimiento de la multifuncionalidad de las áreas rurales, incorporando con ello la gestión de los recursos naturales desde los actores locales.

Territorio de conservación y territorio de manejo de recursos naturales la participación de los actores locales.

A partir de los años 70 han estado evolucionando enfoques que, partiendo de un fuerte énfasis en la conservación de la biodiversidad en áreas naturales, han enfrentado la imposibilidad de conservar sin tomar en cuenta las necesidades y la participación de las comunidades locales. Particularmente los Programas Integrados de Conservación y Desarrollo (ICDP) fueron impulsados por ONG conservacionistas que buscaban promover alternativas a los marcos tradicionales de conservación de la biodiversidad, incapaces de revertir la crisis de las áreas protegidas debido a la presión de las actividades humanas, tanto fuera como dentro de estas áreas; produciendo además conflicto de intereses entre las áreas protegidas y la población (Franks, 2001 y Wells y Brandon, 1992).

Los esfuerzos por construir enfoques conservacionistas más inclusivos, se relaciona con la preocupación creciente sobre temas de justicia social, los impactos de los modelos excluyentes para la formación de áreas protegidas sobre los medios de vida y derechos de la población, y sobre todo porque la realización de tales áreas no era posible sin el apoyo de largo plazo de las comunidades locales (Rosendo y Brown, 2003). Por otra parte, reflejan un consenso sobre la importancia de incorporar múltiples disciplinas para ampliar el entendimiento de las dinámicas antropogénicas y ecológicas, considerar las escalas locales y territoriales e involucrar a un mayor número de actores en los procesos (Greenberg y Brown, 2004).

Los ICDP llegan a reconocer la multiplicidad de intereses, heterogeneidad de actores y la necesidad de establecer procesos de negociación. Rosendo y Brown (2003), concluyen que la inclusión efectiva de los actores es esencial para alcanzar decisiones legítimas y equitativas. Por otra parte, reconocen que es clave mejorar las capacidades locales, tanto de comunidades, gobierno y ONG, para alcanzar una implementación efectiva. A pesar de este reconocimiento, en la mayoría de los casos los ICDP no llegan a promover la vinculación de sus acciones con la vida institucional

de los territorios donde se ejecutan. No se consideraron enlaces con actores locales, municipalidades y no se integraron como parte de los mecanismos de planificación local o territorial. Un esquema más inclusivo de los marcos de conservación y desarrollo propone transitar hacia un manejo más flexible, adaptado y vinculado a los procesos de planificación nacional y local, con lo cual el tema del desarrollo de arreglos institucionales se vuelve clave para garantizar la sostenibilidad de los procesos.

La geografía global de la conservación y la geografía local de medios de vida

La diseminación y el peso del perfil del manejo ambiental al nivel mundial, están asociados a la proliferación de leyes y de instituciones reguladoras estandarizadas, a pesar de las diferencias institucionales y ambientales entre el sur “globalizado” y las sociedades industriales del norte. Esta **globalización de la gestión ambiental** da lugar a que las prioridades globales de la conservación como el manejo de la biodiversidad y los ecosistemas, simplemente no concuerden con las problemáticas y expectativas de los habitantes rurales y urbanos de los países en desarrollo.

La expansión de los marcos legales institucionales estandarizados es sobre todo evidente en las políticas y la legislación ambiental que se adopta desde la institucionalidad gubernamental (PRISMA, 2004), la cual rápidamente se enfrenta a las contradicciones existentes entre la geografía global de los marcos de la conservación y la geografía local de los patrones de medios de vida. Diversos casos analizados en los últimos años demuestran que los “encuentros” entre las modalidades de conservación globalizadas y las comunidades locales dan lugar a diversos tipos de paisajes y medios de vida, lo que repercute en los estilos de la gestión de los espacios de conservación y en las posibilidades de mejorar las condiciones de vida local.

En primer lugar, el discurso ambiental global se impone a los patrones de medios de vida local. Si bien las agendas de la conservación han desarrollado esfuerzos para promover el fortalecimiento de la participación comunitaria, son modelos que parten de los marcos conservacionistas y no toman en cuenta las características de los medios de vida locales. Esto incide en la forma en que se privilegia la protección de ciertas especies, ecosistemas y paisajes de acuerdo a los énfasis globales por encima de los locales, que a lo sumo deben adaptarse. Además se excluyen unos grupos sociales en función de otros considerados modelos ideales para el manejo o la conservación. Por ejemplo, analizando el caso de la Reserva de Biosfera Maya, Sundberg (2003) considera que esto ha dado lugar a situaciones de clientelismo y exclusión entre las comunidades que adoptan o no los modelos deseados por la conservación.

La participación local en la conservación de recursos está fuertemente mediada por la interacción de las comunidades con los patrones y modelos de uso de recursos definidos por los actores no locales como el gobierno, las corporaciones transnacionales, ONG internacionales, etc. que limita las posibilidades de transformación local. La promoción de nuevas actividades amigables con el ambiente, como el ecoturismo, tendrán impactos limitados en la conservación y en el mejoramiento de los medios de vida locales, si los modelos de gestión son definidos desde arriba, si no dan lugar a la ampliación de los derechos comunitarios y si no se profundiza el rol de las comunidades locales en el manejo de los recursos (Young, 2003).

En segundo lugar, las metas de la conservación se anteponen a la transformación de las oportunidades de la población a partir del manejo de los recursos naturales. Los marcos de conservación han puesto mucho énfasis en desarrollar proyectos para aliviar los impactos de la población sobre la biodiversidad, a partir de inversiones en infraestructura y promoción de alternativas de uso a los recursos del bosque o vida silvestre. Esto no ha producido mejoras significativas en las condiciones de desarrollo local. Los proyectos desarrollados bajo marcos como los ICDP han partido de una débil y simplista concepción de las relaciones entre conservación y desarrollo. Focalizando sus acciones en las zonas de amortiguamiento buscaron la disminución de la presión sobre las áreas protegidas, promoviendo inversiones de corto plazo, que no necesariamente se traducen en un desarrollo de largo plazo. Se trata de acciones focalizadas en beneficios inmediatos, que son tanto alternativas de ingresos, como mejoras a infraestructura (carreteras, transporte comunitario, salud, escuelas) (Rosendo y Brown, 2003), así como la promoción de prácticas alternativas: forestería y agricultura sostenible, regeneración de bosques, turismo de naturaleza, créditos, etc.

Estas acciones no parten de las necesidades de los actores y no conducen a la transformación de las estrategias de medios de vida. Al anteponer las metas de la conservación, no se tiene un entendimiento previo de la dinámica del ecosistema, ni una participación activa por parte de la población local (Rosendo y Brown, 2003). Los incentivos económicos ofrecidos en el marco de estos proyectos no logran perdurar más allá de la duración de los mismos, no se convierten en estrategias alternativas a los medios de vida. En el peor de los casos dan lugar a efectos contraproducentes, por ejemplo, en zonas de pobreza extrema, las personas “beneficiadas” por estos programas han continuado con sus prácticas de caza o tala ilegal.

Experiencias de manejo comunitario de recursos naturales, han demostrado que cuando el manejo de los recursos naturales logra ser integrado a las estrategias de medios de vida de la población, la conservación de los recursos está garantizada. La

experiencia de las comunidades forestales muestra como el acceso y manejo de recursos naturales por parte de comunidades rurales ha demostrado amplias potencialidades para ejercer un mejor control del territorio bajo manejo y se revela como estrategia efectiva para la conservación y el mejoramiento de medios de vida (PRISMA, 2005).

Pero es posible el encuentro entre la preocupación por enfrentar la pobreza en las áreas rurales y la necesidad global de conservar la diversidad biológica, si se llegan a considerar al menos tres elementos: la dimensión territorial de los espacios de conservación y manejo de recursos naturales; la dinámica de las estrategias de medios de vida rurales orientadas tanto a asegurar la subsistencia y a la generación de ingresos; y la participación de los actores locales y territoriales en el manejo y conservación de los recursos naturales.

LA EVOLUCIÓN DESDE EL DESARROLLO RURAL

Desde el desarrollo rural se ha ido construyendo un concepto social de territorio, precisamente porque el foco principal de atención ha estado puesto en una dimensión normativa, que pretende fortalecer las capacidades del territorio de cara a su desarrollo, con un fuerte enfoque productivo, donde los actores de procesos son sumamente relevantes. De esta forma el territorio se entiende como una *“construcción social”*, un espacio con identidad y un proyecto de desarrollo concertado socialmente (Schejtman y Ramírez, 2004). Los marcos para el desarrollo rural adoptan el enfoque territorial, a partir de la función del territorio en la dinámica económica y social, incluyendo su reconocimiento como base de los recursos naturales (Cordero-Salas y otros, 2003). Esto traspasa la idea de lo territorial como un espacio geográficamente y administrativamente delimitado y homogéneo.

El territorio se aborda a partir de su carácter sistémico y con ello se toma en cuenta su potencialidad como esfera de intercambios. De manera que lo que da origen al territorio son los *“circuitos sociales de intercambio de bienes y servicios transversales a los distintos sectores económicos, así como la estructura del mercado laboral”* (Göske, 2001). Otro elemento presente en la definición de territorio es su carácter multifuncional, pero en este reconocimiento predomina su función económica, como representación de formas de producción, consumo e intercambio.

La incorporación de la dimensión territorial al desarrollo adquiere relevancia a partir de los ochenta, aunque su aplicación al desarrollo rural es más reciente y obedece a varios factores, uno de ellos está relacionado con la crisis de los paradigmas de

desarrollo rural, desde los enfoques sectoriales, ante la globalización y la innovación tecnológica; por otra parte la pérdida del peso del Estado en la economía y en la vida social deja fuertes vacíos por la falta de políticas que aporten un sentido de integración económica y social.

Los análisis de la evolución de paradigmas y temas dominantes en el desarrollo rural, que orientaron las políticas e intervenciones desde agencias de cooperación y gobiernos nacionales (Ellis y Biggs 2001 y Asheley y Maxwell, 2001), permiten establecer una ruta de evolución que muestra como se va superando el enfoque productivista centrado en la finca, que prevalece hasta los ochenta, donde el actor solitario es el pequeño agricultor. En los noventa, coincidiendo con la aplicación de los programas de ajuste estructural, el énfasis se vuelca a la preocupación por la superación de la pobreza rural, incorporando elementos de la dinámica social rural que se abren paso con la aplicación de los enfoques de Medios de Vida Sostenibles y metodologías participativas (participatory rural appraisal, actor oriented, stakeholder analysis etc.).

Estos enfoques permiten la incorporación más activa de la diversidad de actores rurales, lo que también se vincula con la creciente importancia de la descentralización y el renovado protagonismo de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo. Por otra parte, la dinámica impuesta por la globalización replantea el rol de lo territorial. Los territorios están siendo revalorizados en la globalización al punto de convertirse en los actores del desarrollo, hacia los cuales va el flujo de capitales, recursos y cooperación (Boisier, 2002). La globalización estimula segmentos dinámicos que pueden ser territorios, grupos sociales o sectores económicos a partir de su integración en redes internacionales. De esta manera las regiones son más dependientes del contexto internacional y pueden ser o no dinamizadas de acuerdo a su posibilidad de vincularse con las redes de intercambio, e información internacional (PRISMA, 2004).

Si en la esfera de la globalización económica el territorio se vuelve clave, políticamente lo territorial tiene la posibilidad de generar la integración social y económica que desde la esfera del Estado Nacional aparece muy debilitada. Frente a esto, la vida territorial se considera un espacio donde es políticamente factible articular nuevos proyectos de desarrollo. Lo anterior implica la generación de cambios institucionales relacionados con la gestión ambiental y territorial, en los cuales el fortalecimiento de la identidad local aparece como un principio de recomposición social frente a la crisis del Estado y a las secuelas ambientales de los impactos de la globalización (Castells, 1999).

La aplicación normativa del Desarrollo Territorial Rural

Al incorporar la noción de territorio, los paradigmas del desarrollo rural también han evolucionado hacia una visión más integral del mundo rural, se han incorporado las actividades no agrícolas y se ha ido al encuentro de los temas de conservación y manejo de los recursos naturales como parte de las estrategias dinamizadoras de las economías rurales. La idea de la “nueva ruralidad” y el enfoque del desarrollo rural integrado tienen como objetivo el elevar el nivel de vida de la población a partir de la participación conciente y crítica. Desde esta perspectiva el mundo rural es una realidad heterogénea y cambiante:

“El medio rural es un conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desarrolla diversas actividades o se desempeña en diversos sectores, como la agricultura, artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros. En dichas regiones hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior y en los cuales interactúan una serie de instituciones públicas y privadas” (Pérez, 2001).

El peso institucional de esta evolución es evidente. Sobre todo en el caso de Latinoamérica y Europa, diversos procesos y políticas públicas en áreas rurales, han dado lugar a la formación de institucionalidades locales o territoriales que norman el manejo y uso de los recursos, incorporando bajo diversas modalidades, a un amplio conjunto de actores en la toma de decisiones. Estas experiencias responden a un conjunto de procesos orientados a la gestión de los territorios rurales, con fuerte énfasis en la definición de arreglos institucionales para el manejo de recursos naturales como alternativa de combate a la pobreza y/o revalorización de los espacios rurales (PRISMA, 2004); esto último, en muchos casos, enfoca a los territorios rurales como portadores de una oferta ambiental que esta articulada a los sistemas productivos (Echeverri y Ribero, 2002).

Los diferentes centros de investigación, organizaciones de cooperación, agencias internacionales y algunos gobiernos regionales, han promovido intervenciones con enfoque en desarrollo territorial.² Se parte de marcos operativos bajo los cuales se han impulsado proyectos y programas de desarrollo rural (ver recuadro 1). En este caso el impulso del desarrollo territorial rural se define a partir de la realización de experiencias exitosas bajo la forma de proyectos de largo o mediano alcance. Las

² En los últimos cinco años diversas agencias internacionales como el Banco Mundial, BID, FIDA, IICA, FAO y CEPAL han puesto en marcha estrategias de desarrollo rural. Los gobiernos de Bolivia, Perú, Ecuador, Chile, Honduras, Nicaragua, Brasil, Argentina y México han incorporado enfoques del desarrollo rural en sus políticas y estrategias nacionales o subnacionales (Sumpsi, 2006).

experiencias son consideradas un material clave para la discusión política, pues constituyen argumentos sólidos para la implementación de estrategias de desarrollo territorial. De aquí el esfuerzo en la definición de metodologías y construcción de herramientas e instrumentos de intervención y medición de impactos (Göske, 2001). Estos objetivos también inciden en los criterios para selección de zonas para la implementación de experiencias piloto. Entre los criterios predomina la potencia productiva, que incluye la base de los recursos endógenos y la conectividad rural-urbana, la fortaleza del capital social de los territorios en tanto existencia de la identidad territorial y organizaciones y redes locales con experiencia en acciones de desarrollo.

Recuadro 1

DOS GRANDES PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN AMÉRICA LATINA

PROYECTO EXPIDER

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó en 2003 un proyecto de cooperación técnica regional para la Implementación de Experiencias Piloto de Desarrollo Rural en América Latina (EXPIDER), financiado por el Fondo General de Cooperación de España, con una duración prevista de 20 meses y una financiación cerca de US \$600,000. El objetivo de EXPIDER es apoyar la realización de experiencias piloto para analizar la pertinencia, viabilidad y efectividad de los nuevos enfoques y métodos del desarrollo territorial rural en América Latina, mediante la cooperación horizontal entre actores locales y territorios rurales de España y América Latina.

EXPIDER busca experimentar y contrastar en América Latina la validez de los principios básicos de la Iniciativa LEADER (desarrollo local en áreas rurales) de la Unión Europea, entre los que destacan el enfoque de abajo hacia arriba, la participación de actores locales, la planificación estratégica, la innovación, diversificación y encadenamiento productivo, la asociación entre actores privados y públicos para promover el desarrollo económico y el trabajo en red para intercambiar experiencias entre territorios rurales con procesos de desarrollo en marcha.

EXPIDER es una experiencia relevante en un momento en el que la cartera de proyectos y programas rurales del Banco está en expansión. Este proyecto permite que las lecciones aprendidas y las buenas prácticas sean incorporadas al acervo de conocimientos que inspiran el diseño y ejecución de las operaciones que financia el Banco en materia de desarrollo rural. Las actividades del Proyecto promueven y facilitan el fortalecimiento institucional, la planificación estratégica, la adquisición de capacidades, la diversificación económica y la participación de los actores locales en determinadas zonas rurales de Bolivia, Ecuador y Honduras, con el fin de reducir la pobreza rural, mejorar el entorno económico y la capacidad de organización de las comunidades locales.

PROYECTO DE DESARROLLO REGIONAL FAO

Desde el inicio del año 2004, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO está desarrollando un proyecto de desarrollo regional en 11 regiones de 3 países de América Latina (México, Brasil y Chile). El principal objetivo de esta iniciativa es apoyar a los gobiernos sub-nacionales (estatales en el caso de México y Brasil, regional en el caso de Chile) a impulsar una estrategia de desarrollo en una determinada región de sus estados, que contribuya a la promoción del desarrollo regional sostenible, mediante la facilitación de vínculos entre los distintos actores, la generación de capacidades y la promoción de proyectos territoriales. El Proyecto se enfoca en apoyar iniciativas que ya están en marcha en determinadas regiones. Al final del proceso se espera que tanto la FAO, como los Gobiernos Estatales, tengan identificado cuales son los principales condicionantes de los procesos de desarrollo regional, hecho que permitirá reproducir la experiencia en otras regiones.

Fuente: http://www.iadb.org/SDS/ENV/site_5588_s.htm; <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/regional/>

Otra experiencia relevante ha sido la evolución de la política rural en la Unión Europea, que ha apoyado la creación de espacios de participación en el desarrollo de los territorios rurales. Esta es la experiencia de los grupos de acción local para el desarrollo rural integrado, encargados de gestionar los programas para el desarrollo endógeno de las áreas rurales. Por ejemplo, los programas LEADER y PRODER se han orientado bajo metodologías de acción-participación de la población local, partiendo de sus necesidades y expectativas. El objetivo final es la mejora de la calidad de vida, a partir de una estrategia de desarrollo integrada, orientada a la valorización de recursos naturales y culturales. Desde estos programas se van integrando el desarrollo de las poblaciones locales, con dinámicas de desarrollo regionales.

Actores, territorio y proceso de cambio en los territorios rurales

La aplicación normativa del desarrollo territorial inevitablemente remite a los actores de tales procesos; el estudio de los actores y sus organizaciones se vuelve relevante para la comprensión de las situaciones locales (Abramovay, 2006). El énfasis en lo normativo incorpora la dimensión de la gestión territorial como las actividades orientadas a la planificación de acciones sobre un espacio territorial, lo cual implica la participación activa de los actores en la toma de decisiones e instrumentación de las acciones. También recordemos que se ha definido el territorio como el conjunto de lazos establecidos por la interacción social. En las diversas experiencias de procesos rurales de América Latina, la gestión de los territorios rurales ha sido protagonizada por los actores locales. En muchos casos, la necesidad de mejorar el control de recursos, asegurar la subsistencia o enfrentar impactos de cambio de uso de suelo ha estimulado este tipo de procesos. De esta manera, se ha ido fortaleciendo el crecimiento de los espacios de interacción, como mesas de concertación, mesas de diálogo, comités ciudadanos, mancomunidades y otras formas de asociatividad, con una presencia más bien modesta o inexistente del Estado (Pulgar V., 2005).

La síntesis de una reciente investigación sobre movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial aborda ampliamente esta temática y va más allá de la aplicación normativa, tratando de entender la dimensión de los impactos producidos por los cambios institucionales en el desarrollo territorial (Abramovay y otros, 2006). El estudio argumenta que los movimientos sociales han sido un factor dinamizador de cambios institucionales aportando a la ampliación de la esfera pública de la vida social, la democratización en la toma de decisiones, la transformación de relaciones sociales para grupos marginados, como las poblaciones indígenas. Estos elementos sientan bases políticas para que los pobres y excluidos tengan la oportunidad de participar en el proceso de desarrollo y gocen de sus beneficios. A pesar de estos logros, en la institucionalidad no se ha estimulado procesos

de transformación que modifiquen sustantivamente las oportunidades de los más pobres y los excluidos sociales.

Esta incapacidad ha sido explicada a partir de encontrar una serie de contradicciones entre el estilo o modelo de desarrollo que es impulsado dentro de una economía globalizada, y el imaginario social e ideológico, e incluso las necesidades inmediatas de los habitantes y comunidades rurales. Según estos autores, las contradicciones se refieren a problemas relacionados con:

- **Identidad y diferencia:** El desafío del desarrollo incluye una dimensión económica que exige la adopción de prácticas que chocan con la propia identidad, lo que incluso hiere la propia cohesión comunitaria;
- **Lazos cerrados y lazos abiertos:** ¿Cooperación o dominación como eje para la formación y desarrollo de los territorios?. El territorio no es una síntesis equilibrada de la variedad de actores que lo componen, sino refleja las habilidades sociales para conquistar la cooperación ajena;
- **Representatividad e innovación:** La participación social por sí sola no tiene el poder de estimular prácticas innovadoras que amplíen las oportunidades de generación de ingresos. Entre estas contradicciones está la prioridad que se sigue dando a solventar las necesidades inmediatas de las bases sociales;
- **Solidaridad y mercados:** Más que un choque a nivel ideológico o de valores, es una contradicción entre modelos de mercado. Presenta una crítica al significado de una sociedad basada en el mercado (específicamente al mercado de corte neoliberal, por eso su mención en singular) como mecanismo de relación entre los componentes de una sociedad y el intento de construir mercados (otros, los de la sobrevivencia e intercambio) que se enfocan, o que buscan la mejoría de la inserción social de los más pobres;
- **Gobiernos, movimientos y participación social:** Se refiere a los alcances de la gobernanza en el proceso de desarrollo. Aunque los movimientos sociales se han constituido en interlocutores efectivos frente al Estado, alcanzando reivindicaciones, defendiendo la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad, no se puede decir que exista una gobernanza ambiental que desde los saberes locales movilice y renueve las reglas y prácticas sociales. Bajo el argumento de Abramovay et al, esto tiene que ver con la incompatibilidad de las prácticas y relaciones sociales dominantes con el uso sustentable y la preservación de la biodiversidad.

Por otra parte la existencia de mecanismos participativos en sí misma no genera gobernanza, ni impulsa hacia el desarrollo. Señalando la falta de participación de sectores empresariales, la limitación del enfoque territorial en las dimensiones de lo local-municipal que limita la planificación innovadora (y que contradice además la idea de que el territorio más que espacios predefinidos son interacciones sociales).

Lo anterior plantea varios retos para la definición de las estrategias de desarrollo rural y la gestión de los territorios rurales. En definitiva aunque el abordaje del Desarrollo Territorial Rural, desde objetivos puramente normativos, responde a la necesidad de encontrar respuestas a la superación de la pobreza, la degradación ambiental, la marginación y la crisis de los territorios rurales, es importante reconocer que no puede partirse de enunciados o idearios de cambio en las relaciones de dominación. La definición más clara de la naturaleza de los lazos sociales que forman los territorios es un elemento que permitiría afinar las políticas e intervenciones en cuanto a la comprensión de los cambios, la naturaleza de los conflictos y relaciones de poder, y contrarrestar de este modo la aplicación de modelos genéricos para impulsar experiencias exitosas de desarrollo rural (Abramovay, 2006). Por otro lado, una mayor profundización de las interacciones sociales que moldean los territorios rurales permite una mejor integración de los actores que inciden tanto en: la gestión productiva, la gestión de la conservación, la clarificación de sus escalas de intervención y la comprensión de sus relaciones de poder sobre los recursos naturales.

EL ENFOQUE TERRITORIAL EN LA AGENDA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA CONSERVACIÓN Y EL DESARROLLO RURAL

La evolución conceptual de territorio ha incidido en la evolución de los marcos para el manejo de espacios de conservación y para el desarrollo rural, planteando diversos retos que conducen a la generación de nuevos enfoques y a la definición de modelos de intervención más integrales. De hecho existe ya un avance en el reconocimiento de la interacción entre los sistemas sociales y ecológicos, y lo rural se considera como espacio privilegiado para integrar metas de la conservación y el desarrollo a partir del mejoramiento de medios de vida de la población rural, la participación y la gestión territorial rural. En ese camino se plantean algunos desafíos que surgen de esta revisión documental:

- *El desafío conceptual de comprender las interacciones entre las escalas ecológicas y sociales.* Los espacios de control y manejo de recursos tienen escalas espaciales

que toman una variedad de formas, pero hace falta profundizar en el ¿cómo las escalas ecológicas interactúan con las escalas creadas socialmente para producir diversas geografías ambientales y productivas?. Esta pregunta abre una interesante línea de investigación sobre la discordancia entre las escalas ecológicas y las sociales, complejizando los criterios para la definición de espacios de manejo o conservación de recursos, y desde luego su forma de gestión.

- *El desafío de consolidar la integración de las geografías de intervención de la conservación y el desarrollo rural.* Las Intervenciones desde el desarrollo rural y desde la conservación aún mantienen geografías separadas de actuación, las cuales se manifiestan en los actores que protagonizan la gestión de los grandes espacios de conservación y los que protagonizan la gestión territorial rural, los fondos de cooperación, los marcos, programas y políticas. Tanto desde la conservación como desde el desarrollo rural se avanza en la consideración del territorio y la participación pero manteniendo caminos paralelos en la gestión.
- *El desafío de enlazar los modelos de manejo entre los intereses globales y locales:* En general son las ONG internacionales, Banca Mundial, Organizaciones Internacionales las que definen un espacio territorial como bien patrimonial global o herencia natural, produciendo una serie de contrastes entre los valores locales y los globales sobre el manejo y conservación de recursos naturales. Contradictoriamente a la globalización de los modelos de conservación, la singularidad de los territorios en términos de historia y culturas de conservación local, importancia ecológica de las especies endémicas, diversidad de ecosistemas y manejo de recursos son elementos cada vez más valorados en la definición de programas y proyectos de investigación y desarrollo.
- *El desafío de consolidar las agendas alternativas para la conservación:* Hay una búsqueda impulsada por diversos actores, que incluye activistas, organizaciones de base comunitaria, académicos e investigadores, encaminada a desarrollar agendas alternativas de conservación. En esta búsqueda se consideran elementos de fondo que tienen que ver con la justicia ambiental, los derechos humanos y civiles. La definición de esta agenda requiere el apoyo de un trabajo académico o un trabajo de investigación fundamentado para superar la simplificación y el predominio de intereses políticos que suele prevalecer en la formulación de políticas ambientales.
- *El desafío de avanzar hacia la transformación de las oportunidades de los más pobres.* Los énfasis en la conservación por un lado y en el fortalecimiento institucional no han conducido a mejorar las estrategias de vida de los pobres rurales. Para avanzar en tal desafío se requiere al menos profundizar en el conocimiento de las lógicas que mueven las relaciones al nivel del mundo rural, a partir del en-

tendimiento de los medios de vida de las familias rurales pobres y del conocimiento más profundo de las redes de relación, formas de representatividad, dinámicas de conflictividad, agregando a este análisis el entendimiento de las contradicciones y vinculaciones entre las dinámicas locales más endógenas y las dinámicas territoriales impulsadas desde afuera.

REFERENCIAS

- Abramovay, R.*, (2006), Para una teoría de los estudios territoriales. Documento preparado para el libro organizado por Mabel Manzanal, Publicación en Argentina.
- Abramovay R, Bengoa J, Berdegué J, Escobar J, Ranaboldo C, Munk H, Schejman A.*, (2006), Movimientos sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial, Borrador de Síntesis.
- Aheley, C. y Maxwell S.*, (2001), Rethinking Rural Development, *Development Policy Review*, 2001, 19 (4): Pp. 365-425.
- Boisier, S.*, (2002), 2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. En el Seminario "Descentralización de sectores sociales. Nudos críticos y alternativas". Lima.
- Castells, M.*, (1999), Globalización y Estado en América Latina. Temas de desarrollo sustentable. California-Santiago. PNUD. 1999.
- Cordero Salas P, Cavaría H., Echeverri R y Sepúlveda S.*,(2003), Territorios Rurales, Competitividad y Desarrollo, IICA, Cuaderno Técnico no. 23.
- Echeverri, R y Ribero M.*, (2002), Nueva Ruralidad y Visión del Territorio en América Latina y el Caribe, IICA- CIDER-Corporación Latinoamericana Misión Rural. IICA Eds.
- Ellis, F. y Biggs, S.*, (2001), Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s, *Development Policy Review*, 2001, 19 (4): pp 437-448.
- Folke, C y Berkes, F.*, (1998), *Lonking Social and Ecological Systems: Institutional Learning for Resilience*, Cambridge: Cambridge University Press, citado por Abramovay (2006).
- Forsyth, T.*, (2003), *Critical Political Ecology. The Politics of Environmental Science*. Routledge.
- Göske, J.*, (2001), Desarrollo Territorial: Hacia un enfoque sistémico e integrador. Fundación Frederich Evert en Chile.
- Greengber B y Brown M.*, (2005), Moving from "Weak" to "Strong" Integrated Conservation Development Programming tomado de <http://www.irmgt.com/pdf/FINAL%20ICDP%20Paper.pdf>, en noviembre 2006.
- Pérez, E.*, (2001), Hacia una Nueva Visión de lo Rural, en ¿Una Nueva Ruralidad en América Latina? Giarraca N., (Comp.) CLACSO, Buenos Aires.
- PRISMA*, (2004), Globalización, dinámica ambiental y respuestas territoriales en El Salvador: Hacia una revalorización del espacio rural.

PRISMA, (2005), Manejo Comunitario, Fortalecimiento de Medios de Vida y Conservación. Lecciones de las Comunidades Forestales de Petén, Guatemala. Aportes para el Dialogo.

Pulgar Vidal M., (2005), Gobernanza Ambiental Descentralizada. Oportunidades para el acceso a los recursos naturales de los sectores rurales pobres, Fondo Minka de Chorlaví.

Rosendo S, y Brown K., (2003), The limits to integration: critical issues in integrated conservation and development. Millenium Ecosystem Assesment, tomado de: http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00001476/00/Rosendo_Limits_040823_Paper207.pdf en noviembre 2006.

Schejtman A. y Ramírez E., (2004), Desarrollo Territorial Rural: aspectos destacados de experiencias en proceso en América Latina, Fondo Minka de Chorlaví, Santiago de Chile.

Sumpsi, J.M., (2006), Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas en el marco del desarrollo territorial rural. Universidad Politécnica de Madrid.

Sundberg, J., (2003), Strategies for Authenticity and Space in the Maya Biosphere Reserve, Petén, Guatemala, en Zimmerer K & Bassett, T. (Eds).

Wells, M. & Brandon, K., (1992), People and Parks. Linking Protected Area Management with Local Communities. The World Bank , The World Wildlife Fund & U.S. Agency for International Development,, Washington, D.C.

Young, E., (2003), Balancing Conservation with Development in Marine Dependent Communities: Is Ecotourism an Empty Promise? , en Zimmerer K & Bassett, T. Eds.

Zimmerer K & Bassett, T. Eds., (2003). Political Ecology. An integrative approach to geography and environment development studies. The Gilford Press, New York.



www.prisma.org.sv

prisma@prisma.org.sv

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

Tels.: (503) 2 298 6852, (503) 2 298 6853, (503) 2 224 3700; Fax (503) 2 223 7209

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