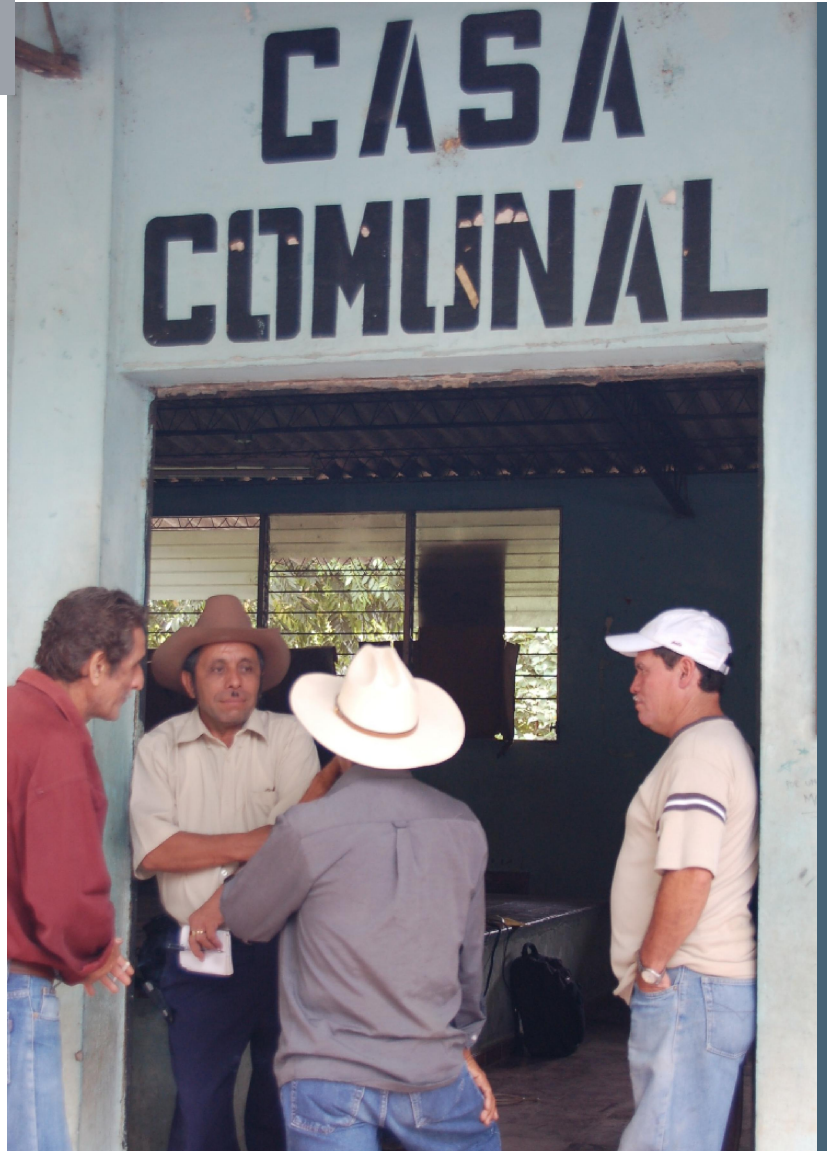




Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
Salvadoran Research Program on Development and Environment



Formas de Decentralización, Gobernabilidad y Políticas de Recursos Naturales en El Salvador



Diagramación : Leonor González
Fotografías : Sandra Rodríguez, Diana Cuéllar y Margarita García

© Fundación PRISMA

Esta publicación se realizó gracias al apoyo financiero de ASDI, Fundación FORD y COSUDE

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 2237209
Dirección Postal: Apartado 01-440, San Salvador, El Salvador, C. A.

Formas de Descentralización, Gobernabilidad y Políticas de Recursos Naturales en El Salvador

Susana Hecht, Susan Kandel e Ileana Gómez

Este estudio se ha llevado a cabo en el contexto del proyecto de investigación *¿Ecología de Justicia? Globalización, Gobernabilidad y Medio Ambiente en el Mundo Después de la Guerra en El Salvador*, coordinado por PRISMA en colaboración con el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de California, Los Ángeles, y patrocinado por la Fundación John D. & Catherine T. MacArthur.

Índice

Introducción	1
Gestión de los Recursos Naturales, Formas de Descentralización y Desarrollo Rural	3
La Gestión de los Recursos Naturales en Latinoamérica	3
Formas de Descentralización y la Gestión de los Recursos Naturales	4
Las Políticas de Descentralización en El Salvador	6
La Inmanente Importancia de las Ruralidades	9
Iniciativas Ambientales y Desarrollo Rural	9
Cambios en la Tenencia de la Tierra en El Salvador Rural	10
El Capital Social y el Compromiso con el Cambio	10
Historia Social y Modelos de Utilización de los Recursos Naturales: Estudios de Casos de El Salvador	12
Sitios del Estudio	12
La Cuenca del Río Paz: Tacuba y San Francisco Menéndez (El Imposible/ Barra de Santiago)	13
Tacuba	18
La Montañona	19
Perspectivas de Estabilidad y Resiliencia	23
Capital Social	23
Guerra, Migración y Remesas	25
Patrones de tenencia	27
Características de la descentralización	29
Estabilidad y resiliencia	30
Bibliografía	33

Introducción

El Salvador es un caso excepcional para estudiar cómo la globalización impacta la seguridad y el medio ambiente en el contexto de una economía y geografía profundamente internacionalizada, con una larga historia de conflicto y se ha considerado un país que enfrenta el desastre ecológico.

Zona crítica durante la guerra fría, el país fue estremecido por una cruenta guerra civil que exilió a más de una sexta parte de su población. Con los Acuerdos de Paz, el marco político de la nación experimentó un cambio radical luego que la guerra y las reformas neoliberales alteraran profundamente su estructura económica. Mientras el capital internacional fluía hacia el sector privado del país, las remesas –su mayor fuente de divisas– se convirtieron en el necesario baluarte de los pobres y el motor de la economía.

La degradación ecológica, las catástrofes naturales y el surgimiento de un discurso ambientalista más amplio a nivel regional e internacional produjeron importantes flujos de asistencia internacional destinada a la conservación de los recursos y el desarrollo sostenible, incluyendo esfuerzos encaminados al manejo de cuencas, iniciativas regionales como el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), y el apoyo de nuevas instituciones conservacionistas en esferas estatales y civiles. Más importante aún, la problemática ecológica– entendida tanto como justicia ambiental y como prerrequisito para la inversión y el crecimiento económico modernos– se ha colocado en el centro de las políticas de seguridad nacional y desarrollo de El Salvador.

La viabilidad política bajo los Acuerdos de Paz supone la reconstrucción nacional mediante la

inversión en las zonas rurales para mejorar sus medios de vida y seguridad, y se enfoca cada vez más en estrategias ambientales. Estas van desde proyectos convencionales de agua potable, fuertes inversiones por parte de la comunidad internacional y ONG en programas de desarrollo sostenible¹ y conservación de la biodiversidad, hasta el fomento de la noción de pagos por servicios ecosistémicos.

El Salvador representa una asombrosa fusión de intereses de justicia ambiental y sostenibilidad ecológica y social, en el marco de una política económica neoliberal y procesos de descentralización, globalización y de reconstrucción de la posguerra. Su pequeña extensión territorial y sus concesiones a formaciones políticas regionales hacen del país un “laboratorio”, casi ideal para comprender las implicaciones en la gobernabilidad local y al nivel más amplio de las iniciativas en pro del medio ambiente y seguridad rural en Centro y Sudamérica. El Salvador es tanto más importante en cuanto su agenda ecológica, no siendo accesorio ni una moda importada, parece presagiar propuestas innovadoras de desarrollo local.

En la emergente economía política de los recursos naturales, el nuevo rol de lo rural depende cada vez más de la articulación de fuerzas políticas y retóricas muy diferentes, obedeciendo a dos tendencias de gobernabilidad: la descentralización y la planificación de los recursos naturales (ambos enfoques participa-

¹ *Sostenibilidad* se utiliza aquí en un sentido normativo. Su verdadero significado, sostienen los autores, sólo puede ser entendido mediante la comprensión de los nexos institucionales, bienes y formas del capital (natural, social, humano, físico y financiero) de los agricultores, trabajadores rurales de diversa índole, etc. Como abstracción, el término sólo tiene sustancia cuando se le vincula a condiciones sociales y ambientales concretas.

tivos y tecnocráticos “convenciona-les”), procesos complejos y a menudo difíciles de reconciliar dadas las estructuras políticas actuales y la naturaleza de las políticas ambientales.²

Este documento se basa en estudios de caso de tres áreas rurales de El Salvador –la zona del Alto Lempa, la zona central del Río Paz y las tierras bajas de El Imposible/Barra de Santiago– examina la evolución de los marcos institucionales y las estrategias de los medios de vida familiares y su influencia sobre la gestión de los recursos naturales. Además, examina cómo estas evoluciones intervienen en la gestión ambiental en un contexto socioeconómico globalizado en medio de las tensiones de la reconstrucción civil y la descentralización política. Se tomaron como puntos de partida la cuestión de la pobreza rural, el cambio agrario y el discurso ambientalista emergente que hoy da forma al agro salvadoreño, visto todo desde la óptica siguiente:

- Primero, los medios de vida rurales no son necesariamente agrarios. Los hogares manejan una amplia gama de “bienes” incluyendo capital social como: redes nacionales e internacionales, el clientelismo tradicional, etc., para crear acceso a instituciones, oportunidades económicas y recursos naturales.
- Segundo, en contraste con mucha literatura que trata de la globalización; vemos sus procesos –la liberalización de mercados, la migración, los flujos de capital y nuevas ideas– como mediados por acuerdos institucionales locales, bienes locales, interde-

pendencias y factores históricos, familiares y etnográficos. Así, es un fenómeno más abierto y menos hegemónico, un espacio en el que puede visualizarse la globalización desde abajo.

- Tercero, las ideas y discursos ambientales han sido una característica clave de la participación democrática tras décadas de regímenes militares y autoritarios.

El Salvador tiene mucho que enseñar acerca de cómo la globalización y otros procesos internacionales, y sus secuelas, afectan la seguridad, la gobernabilidad y el medio ambiente en antiguas zonas de guerra, en el contexto de una profunda implementación de programas de descentralización y ajuste estructural. Sus provincias biogeográficas tienen análogos a través de toda la región. Su miscelánea de problemas en materia de gestión de los recursos –deforestación, erosión, pérdida de biodiversidad, vulnerabilidad ambiental, las dificultades de los medios de vida agrarios– tienen raíces estructurales similares y paralelas a los demás países en desarrollo. Formas heterogéneas de ideología, institucionalidad y gobernabilidad se encuentran emergiendo a nivel transnacional, nacional y local. Sin embargo, los impactos de estas organizaciones y los recién descentralizados gobiernos municipales sobre la gestión de recursos, el desarrollo y la seguridad rural aún no están suficientemente documentados. Es nuestra esperanza que el presente estudio y el análisis resultante contribuyan a tomar decisiones más informadas en lo que concierne a las políticas de seguridad, gobernabilidad y medio ambiente.

² Por *naturalezas* se entiende aquí las diferentes perspectivas acerca de la naturaleza y los variados sectores políticos de los diferentes enfoques de la utilización de los recursos.



La gestión de los recursos naturales en Latinoamérica

Por toda Latinoamérica, la gestión de los recursos naturales atraviesa grandes transformaciones resultado del cambio de regímenes autoritarios y de guerra por otros más democráticos. Además, la profunda variación de los contextos y las políticas macroeconómicas nacionales e internacionales que han reformulado fundamentalmente el papel de los agricultores y los recursos que éstos controlan.

La economía rural reviste cada vez menos importancia en las economías nacionales, en la medida que los mercados regionales e internacionales han socavado el valor de la producción de los cultivos de consumo doméstico y de exportación. Los hogares del agro dependen cada vez más del trabajo asalariado y las remesas como parte importante de sus medios de vida. Tal cambio ha transformado la manera cómo se utilizan los recursos naturales en la producción, de manera que en muchas regiones los bosques se están regenerando a medida que disminuye la presión de los cultivos anuales. Ésto como resultado de políticas nacionales de alimentos de bajo costo y el desplome de los precios internacionales que vuelven poco rentable la producción agrícola en ambientes marginales. En tanto, la infusión del efectivo de las remesas y salarios beneficia a los agricultores como consumidores (Hecht, Rosa, y Kandel 2002).

Políticamente, el papel de los agricultores en las economías nacionales también ha ido decayendo en muchas partes de Centroamérica. Por toda Latinoamérica, el campesinado solía considerarse un grupo fuerte de electores en tiempos de campaña política y su importancia fue clave tanto para las guerras civiles centroamericanas,

así como en el desarrollo del istmo cuando las economías giraban en torno a las agroexportaciones. A medida que las élites nacionales adoptaron doctrinas neoliberales, la estructura de la economía cambió, enfatizando el desarrollo urbano y desestimando la influencia del agro en la política nacional.

Como consecuencia de las presiones del mercado y la política estatal, los flujos de capital rural se han visto severamente limitados. Más generalmente, en el caso de Centroamérica, la economía del agro parece haberse alejado de los “paisajes de producción agrícola” y movido hacia una nueva clase de ruralidad cada vez más proletarizada y migratoria, caracterizada por el efecto de compensación social de las remesas. No obstante, se ha comenzado a prestar una creciente atención a diversos servicios ambientales. El declive económico y político de las áreas rurales en las economías nacionales se ha visto parcialmente contrarrestado por un incremento en las transferencias económicas a raíz de la creciente importancia de las remesas.³

La expansión de las actividades y las políticas ambientales también están obrando a favor de que por toda Latinoamérica se revise la naturaleza del desarrollo urbano. Como reflejo de ello, a partir de los ochenta hubo una explosión de actividades ambientales a nivel internacional por parte de agencias de conservación multilaterales como resultado de préstamos condicionados, un renovado activismo nacional y el

³ El Salvador es particularmente notorio por las transferencias económicas asociadas con las remesas, su mayor fuente de divisas.

creciente protagonismo de instituciones ambientales en la política nacional.

El fomento del desarrollo rural, tal como lo vemos evolucionar en la actualidad, es un proyecto social tan ambientalista como agrario. La recuperación del paisaje, el planeamiento ambiental y los avances en el desarrollo de la agroforestería y otros proyectos agroecológicos definen cada vez más la “naturaleza” de los enfoques rurales. De este modo, la generación de servicios ambientales se considera una opción rural más viable y valiosa que la explotación agropecuaria.

La inversión internacional en agencias ambientales nacionales, en planes de conservación o planificación ambiental y en organizaciones no gubernamentales (ONG) que participan en proyectos ambientales, ha sido uno de los principales medios para la transferencia de fondos a las zonas rurales. En Centroamérica esta tendencia encaja cada vez mejor con el surgimiento de nuevas instituciones sociales como resultado de las políticas de reconstrucción y descentralización.

Formas de descentralización y la gestión de los recursos naturales

La descentralización de la gestión de los recursos naturales es una característica fundamental de la mayoría de las reformas de ajuste estructural y un tema clave de la política y estrategias ambientalistas. Asociada a la crítica de las formas centralizadas de legislación ambiental (tanto de izquierda como la derecha), la descentralización, junto con las propuestas de mercado que favorecían la privatización, se convirtió en el modelo de política global por antonomasia, cuando se reformuló el modelo de desarrollo de dominio estatal a mediados de los ochenta. La descentralización, al igual que las

políticas de ajuste estructural, se ha proclamado virtualmente en todos los países de Latinoamérica.

Para resumir la vasta literatura sobre el tema, la descentralización plantea mejorar la calidad de la utilización de los recursos, hacer uso de una mejor asignación y eficiencia de los mismos, y promover una mayor equidad ya que su despliegue de actores y conocimientos locales se supone más eficaz. Los procesos de descentralización también se proponen aumentar el capital social mediante la mayor participación de los gobiernos locales.

Muchos analistas se mostraron entusiastas acerca de los roles que las ONG, las organizaciones de base y los gobiernos locales pudiesen representar en el desarrollo de nuevos sistemas de gestión de los recursos naturales.

La rendición de cuentas y la responsabilidad mejorarían en la medida que, guardando distancia, los intereses gubernamentales cedieran el paso a las realidades locales y a la negociación. Sería posible desarrollar reglas e instituciones locales encargadas de la utilización de los recursos, de modo que los grupos más marginalizados económicamente tuvieran más influencia sobre las políticas que les afectan.

Otros especialistas, sin embargo, apuntan hacia la posibilidad que las formas descentralizadas de gobierno podrían caer presa de las élites locales, quienes, mediante el clientelismo político (y la amenaza o uso de la violencia), podrían efectivamente dirigir la economía política de la utilización de los recursos a su favor. O bien, los gobiernos locales pudieran mostrar más interés en mejorar la infraestructura urbana y hacer escasear los fondos para la gestión ecológica de los recursos naturales o, simplemente, saquear los recursos o, por otro lado, carecer de la capacidad técnica y los medios

financieros para llevar a cabo una gestión efectiva.

Dado el bajo nivel de financiación y la precaria base de impuestos, los gobiernos locales pudieran simplemente verse incapacitados para implementar políticas razonables, a pesar de existir la voluntad. Más aún, en la mayoría de municipios de Latinoamérica, la producción maderable y el comercio de tierras y productos agrícolas asociados con la transformación de los recursos proporcionan un ingreso tributario local mucho mayor que la mayoría de actividades conservacionistas o del ecoturismo.

Las opiniones divergentes respecto de la descentralización son reflejo de las realidades del poder y las estructuras económicas locales; sin embargo, también se originan de las formas estructurales de la descentralización misma. Ribot (2001b) analiza el término y señala que existen básicamente tres dinámicas que concurren bajo el encabezamiento de “descentralización.”

Descentralización, implica la transferencia de una parte de los poderes del gobierno central a actores e instituciones que se ubican en niveles inferiores de la jerarquía político-territorial. Este traspaso de competencias permite crear un espacio donde las instituciones y grupos de presión a nivel local pueden ejercer alguna autonomía en cuanto a la toma de decisiones, especialmente si procesos políticos más democráticos y la representación electoral son parte de la mezcla. Las formas más democráticas de descentralización también suponen una mayor rendición de cuentas y responsabilidad ante las circunscripciones locales.

Desconcentración, por otro lado, es básicamente una descentralización administrativa que delega las actividades administrativas de niveles jerárquicos más bajos a agencias designadas por el gobierno. En contraste, cuando los poderes

del estado son cedidos a entidades no estatales como corporaciones privadas u organizaciones de la sociedad civil, se trata efectivamente de *privatización*.

La descentralización democrática, la desconcentración y la privatización siguen lógicas diferentes y obran diferentes resultados en términos de gobernabilidad. Como señala Ribot (2001b), la forma de “descentralización” puede entrañar la transferencia de poderes complejos –regulatorios, administrativos, de toma de decisiones y bienes del estado– a divisiones locales del estado central, órganos rectores autónomos, ONG, corporaciones o individuos. De modo que el significado de “descentralización” depende de qué se está transfiriendo y a quién.

Como resultado de estos diversos aspectos de la descentralización, el registro empírico del éxito de tales propuestas en Latinoamérica es bastante misceláneo. Varias iniciativas, como aquellas de Brasil que expandieron las reservas extractivistas por todo el Amazonas (cf. Hecht y Cockburn 1989, Brown y Rosendo 2000) y el desarrollo de estrategias de comanejo por parte de poblaciones ribereñas locales tradicionales, son importantes ejemplos de posibles resultados de la descentralización que requieren de la participación activa de las sociedades locales (cf. Padoch y otros 1998). Nicaragua (Larson 2002), Bolivia (Kaimowitz y otros 2000) y México (Klooster 2000) también señalan en dirección de algunas experiencias positivas.

En general, pese a sus muchos problemas, no se considera que los gobiernos locales sean menos capaces que los gobiernos centrales en lo que se refiere a la gestión de los recursos. Sin embargo, comúnmente se considera que la descentralización es mucho más problemática de lo que originalmente se pensó, debido en gran medida a la multitud de formas que el término engloba (cf. Leach y Fairhead 2000, Ribot 2001b, Brown y otros 2000, Pret y otros 1999, Ribot 2002). Así,

un análisis del desempeño de la “descentralización” sobre la gobernabilidad de los recursos naturales debe evaluar el contexto social, las capacidades organizativas locales, el compromiso y la economía política nacional; y las cada vez más numerosas metas de asistencia internacional de las diferentes variedades de descentralización.

El Salvador, un país donde las instituciones civiles y ambientales son bastante incipientes y aún se mantienen resentimientos de la guerra, es muestra de la compleja tensión entre las diversas formas de “descentralización” (descentralización democrática, desconcentración y privatización) integradas a las propuestas de gestión de los recursos, así como de sus implicaciones para los procesos de planificación ambiental, ya sean éstos participativos o no. Como laboratorio social (en una sociedad con una cultura de negociación aún en desarrollo), El Salvador puede dar aportes respecto a las formas cómo las democracias jóvenes y empobrecidas y las economías abiertas se debaten con los diferentes procesos de descentralización en un esfuerzo por reconstruir su economía y sociedad.

Las políticas de descentralización en El Salvador

Tras la firma de los Acuerdos de Paz, la política de desarrollo regional hizo énfasis en la descentralización y el desarrollo local en el contexto de políticas de marcado ajuste estructural y un comercio regional mucho más abierto. El proceso de reconstrucción de la posguerra se caracterizó por una transformación del papel del estado al alejarse éste de ser una entidad autoritaria o militar y reducir vastamente sus poderes, con lo que aumentó el número de movimientos sociales que se enfocaban en intereses locales.

El enfoque central regional, típico de aquel momento, fue uno de descentralización administrativa; lo que Ribot denominó “desconcentración.” Inicialmente se amplificó el Código Municipal de 1986 concibiéndose el traspaso de la administración local a las municipalidades. A lo largo de la década siguiente se elaboraron otras iniciativas como la ley denominada “Estrategias para la Descentralización y el Desarrollo Municipal” de 1993, la “Estrategia Nacional para el Desarrollo Local” y la más reciente “Acciones Territoriales del Plan Nacional” (CND 1999).

Todas ellas se basan en la descentralización administrativa (desconcentración administrativa), aunque con muy limitadas transferencias fiscales –cerca del 6% del presupuesto de la nación– a pesar que más del 50% de la población reside en municipios rurales. Las municipalidades se encuentran seriamente subfinanciadas considerando su mandato y población. Esto ha creado un problema institucional bastante común asociado con las variantes de la “desconcentración”: gobiernos locales relativamente impotentes y fragmentados, y un gobierno central remoto, ineficaz o indiferente. De este modo, los gobiernos locales sin electores organizados y sin influencias políticas a nivel nacional poseen una capacidad limitada para incidir en el desarrollo local.

Como consecuencia de esta forma –más bien hueca– de desconcentración y la violenta y bien organizada historia política del país, han surgido presiones porque se instituyan formas más democráticas de descentralización que generen poderes más autónomos mediante procesos locales más participativos e inclusivos y posibiliten la negociación independiente de poderes y finanzas.

La Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), una organización que representa a las 262 alcaldías del país, ha

luchado por que se incremente el monto del presupuesto nacional asignado a las municipalidades, ya que en El Salvador los gobiernos locales no pueden recaudar impuestos sobre la propiedad (la usual fuente de ingresos en tales situaciones) porque éstos simplemente no existen. Aunque esta restricción no sea talvez la situación más ideal, dicho contexto ha creado una clase de solidaridad entre los alcaldes de los municipios y sus habitantes, lo que ha dado lugar a la aparición en muchas áreas de grupos locales que activamente formulan políticas y proyectos que reflejan los intereses de los grupos de base.

Con transferencias limitadas del gobierno, la cooperación internacional dirigida a fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y aumentar la participación ciudadana, como parte tanto de las políticas de reconstrucción como de las de protección ambiental, se volvieron cada vez más importantes. Actualmente, COMURES realiza nueve programas de desarrollo municipal, con fondos de varias agencias de ayuda, entre ellas USAID (la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), GTZ (Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit), DSE (Deutsche Stiftung fuer Internationale Entwicklung) y AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional). Estos tipos de propuestas subyacen bajo los nuevos esfuerzos que sustentan en algún grado la planificación de los recursos naturales.

Sin embargo, a medida que la descentralización y el desarrollo comunal de los recursos naturales pasan a ser parte del discurso nacional y sus planteamientos primordiales se discuten ampliamente en la literatura (Gibson y otros 2000, Leach and Fairhead 2000, Ribot 2001b, Agrawal y Gibson 1999), se han ido manifestando un número de importantes problemas “logísticos” que van en detrimento de la gestión de recursos a más largo plazo debido a la

manera cómo los planes de descentralización se implementan actualmente.

Un problema fundamental con la descentralización de los recursos naturales hacia las comunidades es simplemente que la duración de los mandatos es a menudo muy corta. En El Salvador, los alcaldes ocupan su cargo por un período de tres años; para los programas ambientales éste es un marco temporal muy restringido. Los alcaldes a menudo deben mostrar resultados rápidos si han de postularse para una reelección, lo que frecuentemente inhibe la implementación de proyectos ecológicos de mayor duración y alcance a favor de proyectos rápidos de infraestructura ambiental, tales como proyectos de agua potable, letrinas, etc.⁴

Las finanzas también representan un problema. En lugares como El Salvador, donde no existen impuestos sobre la propiedad, las transferencias nacionales (usualmente nominales - 6%) y todo lo que pueda lograrse de la ayuda internacional son los únicos recursos locales con que cuentan los fondos municipales.

Esto crea una fuerte dependencia de los recursos internacionales y sus varios discursos (cf. Hecht y otros 2002) que caracteriza a muchos elementos del conservacionismo salvadoreño, ya que estas agencias internacionales son percibidas como más abiertas a los problemas rurales que muchas de las élites nacionales a cargo de las políticas de desarrollo regional e inversión estatal.

La importancia del ambientalismo internacional y sus palabras claves –sostenibilidad, biodiversidad y servicios ambientales– ha generado una

⁴ Mientras que tales programas son importantes y realizan considerables contribuciones a los sistemas locales de salud, además de ser sus tecnologías fáciles de transferir, éstos no se enfocan en los problemas más amplios de la gestión de recursos.

retórica que a menudo define los programas locales en términos de valor ecológico en lugar de justicia social, y ha dado lugar al profundo cambio en el lenguaje y prácticas alrededor de los temas actuales de desarrollo local. Esta transfusión en la política local, de la temática ambiental con las ideas de la igualdad social, es una importante arena de innovación cultural en el nuevo contexto de “ruralidad.”

Que las localidades logren movilizar la capacidad técnica para gestionar proyectos de mayor duración es otro asunto. La mayoría de municipalidades carecen de los recursos para contratar gerentes de recursos por sí mismas, o el calibre de las personas empleadas no es del más alto nivel debido al salario ofertado, la lejanía del lugar u otras contingencias. Los consultores contratados por las municipalidades (o contratados para ellas como parte de las iniciativas de manejo de recursos de las ONG) pueden caer en esquemas muy prosaicos sobre el manejo de los recursos –siendo relativamente indiferentes a las formas locales de conocimiento o enfoques más complejos del manejo de recursos, y profundamente influenciados por las tendencias en boga.

Como señala Bebbington (1999), las ONG pueden en realidad rendirle tributo a las agencias que las financian y relegar sus comunidades locales a un segundo plano, dirigiendo sus proyectos según el dictado de modas e ideas preparadas en el gran caldero técnico-político de las prácticas de desarrollo internacionales. Este problema no es de ningún modo exclusivo de El Salvador (cf. Pret y otros 1999, Ribot 2002). Los ejemplos abundan por todos lados, pero la “arqueología del desarrollo” del paisaje salvadoreño da fe de muchas modas de desarrollo rural, desde la construcción mecanizada de terrazas hasta la plantación de teca (esta última dominó por algún tiempo la literatura de desarrollo ecológico sobre Centroamérica, pese a un terrible historial en cuanto a

sus beneficios en El Salvador, Hecht 1999). Así, la posibilidad de no elegir apropiadamente las especies, enfoques, técnicas y actores es patente. Las cuestiones de género han sido especialmente pasadas por alto en la gestión ambiental (Agrawal 2001). En El Salvador este es un asunto de especial significado debido a que la migración fuera del país ha dejado tras sí un 30% de hogares encabezados por mujeres (Deere y de León 1998).

Finalmente, se enfrenta el problema de si la escala de las municipalidades es la apropiada para la planeación y gestión ambiental. Existe un conjunto emergente de instituciones regionales que intenta abordar esta deficiencia, pero las pequeñas unidades administrativas se ven a menudo políticamente aisladas y sin muchas estructuras intermedias que puedan negociar paralelamente con el gobierno y con las agencias internacionales. Efectivamente, el principal empeño político en el área rural ha sido la creación y desarrollo de *mancomunidades* (la asociación legal de varias municipalidades). Estas son organizaciones de nivel espacial intermedio cuyo fin es coordinar acciones de desarrollo regional y ejercer presión política a nivel nacional e internacional.

Aunque no se hace amplia mención de ello en la literatura de descentralización, la naturaleza de la política de la descentralización revela un cambio profundo. Históricamente, las áreas rurales han presionado por la obtención de créditos y servicios sobre la base de políticas sectoriales agropecuarias y forestales. Las agencias coordinadoras regionales, inspiradas por el concepto de polos de crecimiento durante la fase de sustitución de las importaciones de la política latinoamericana de desarrollo, gozaron de considerable preeminencia⁵ y poder. A me-

⁵ Fue probablemente en Brasil que estas agencias proliferaron más que en otros países de Latinoamérica: Entidades como SUDAM, SUDENE, etc. definieron e implementaron el desarrollo regional durante las décadas de los sesenta y setenta.

nudo asociadas con tremendos niveles de corrupción y amiguismo, éstas se han ido a paseo. No obstante, dejaron un vacío institucional y organizacional que ahora está siendo abordado mediante la descentralización y organización de grupos de base de manera mucho más participativa.

Actualmente, el desarrollo rural depende mucho menos de simples políticas sectoriales y mucho más de políticas de ordenamiento territorial y organizaciones regionales, ya sean éstas gubernamentales o comunitarias. Ello añade aún otra dimensión a la complejidad del proceso de descentralización, a medida que surgen organizaciones más locales como un medio para superar los límites de la descentralización.

De lo que no hay duda es que en El Salvador están surgiendo tensiones entre las formas de descentralización –democrática, desconcentración y privatización– a nivel de las localidades en términos de la financiación y las formas de planificación de recursos. Los cuatro elementos, a menudo inadvertidos, de la dinámica rural de El Salvador que se listan abajo proporcionan un trasfondo importante para comprender el desarrollo de los procesos de descentralización y más importante, las perspectivas para la seguridad y sostenibilidad en El Salvador.

La inmanente importancia de la ruralidad

Gran parte de la literatura sobre El Salvador posterior a los acuerdos de paz enfatiza la importancia de la *concertación* y las nuevas alianzas para los obreros urbanos, y ve a los sectores rurales como decadentes y relativamente insignificantes para el modelado de las nuevas economías regionales (Seligson 1995, 2000; Diskin 1996). Debido a que en la zona

Asimismo, Bolivia mantuvo agencias coordinadoras similares como CORDECRUZ.

habita más de la mitad de la población del país, su historial de insurgencias agrarias y el papel central del medio ambiente en los enfoques de desarrollo local, nacional y regional, un desdén por lo rural no resulta nada recomendable.

Hoy, la población rural forja alianzas internacionales y favorece estilos bastante específicos de desarrollo regional que invocan ideologías tanto económicas como ambientales para legitimar e inspirar una política social, ambiental y de desarrollo, como lo revela el Plan de Nación.

Una comprensión de El Salvador “secreto,” desasociada de los clichés ambientalistas y del sesgo pro-urbano que han denigrado la percepción de la región, puede aportar una nueva e importante visión política, social y teórica. Mientras que la “inviabilidad” del sector rural en las áreas montañosas de Latinoamérica ha sido profusamente discutida (véase Bebbington 1999 para una reseña del tema), los analistas rurales se centran cada vez más en la importancia de diversas formas de capital social y ambiental y una complejidad de redes, incluidas las internacionales, que se movilizan en la estructuración de los medios de vida.

Iniciativas ambientales y desarrollo rural

Los servicios ambientales han pasado a ser un elemento cada vez más importante del discurso agrario para justificar la transferencia de recursos de las áreas urbanas a las rurales, y para reivindicar derechos políticos y sociales a financiamientos estatales e internacionales. Esto marca una importante diferencia entre los periodos antes e inmediatamente después de la guerra. El enfoque durante este último ha sido casi enteramente sobre cuestiones de distribución.

Asimismo, el medio ambiente se ha vuelto un eje en torno al cual se organizan nuevas formas del manejo comunitario de recursos (incluyendo el comanejo de recursos forestales), zonifica-

ción participativa de áreas ambientales y de instituciones regionales para la mediación de conflictos, coordinación de comunidades ante desastres naturales y financiación de una variedad de iniciativas de utilización de territorio.

Los impactos de la globalización, las complejas formas de formación del ingreso familiar, el sesgo pro-urbano de la política macroeconómica, el papel crítico de los regímenes hidrológicos de El Salvador en cualquier forma de desarrollo y las iniciativas emergentes que adoptan intereses ambientales como su punto de partida, han creado una variedad de movimientos sociales y organizaciones así como nuevas instituciones y alianzas para abordar el tema de la gestión de recursos. Estas iniciativas ambientales y territoriales están reformulando el papel de las ruralidades.

Cambios en la tenencia de la tierra en El Salvador rural

A partir de los ochenta, la redistribución de la tierra amplió la base de recursos naturales para los pobres de las zonas rurales de El Salvador. Los múltiples impactos del acceso a la tierra afectan desde el abastecimiento familiar hasta la gestión ambiental y la mercadotecnia, todos los cuales tienen un efecto significativo sobre la calidad de vida, el ingreso y la seguridad de los hogares rurales ante tremendas contracciones macroeconómicas, devastadores sucesos climáticos y poderosos terremotos.

Las familias rurales que tienen acceso a la tierra tienden a mantener a sus hijos más tiempo en la escuela, incluso al ser objeto de impactos externos. Así, este recurso ha servido para incrementar la formación de capital humano.

La propiedad de la tierra también facilita la adquisición de otros bienes, tales como crédito y vivienda. Aunque sólo alrededor de un 5% de los ingresos de las familias rurales se derivan de la venta de granos básicos, el 89% de los

hogares rurales se dedican a actividades agropecuarias, lo cual sugiere que éstas son un elemento clave de la subsistencia familiar (Lardé de Palomo y Argüello de Morera, 2000).

Además, la propiedad de la tierra aumenta la propensión de las comunidades rurales pobres a invertir en el manejo y conservación de los recursos naturales con una visión de largo plazo. Lo anterior se ve reflejado de dos maneras: Primero, mediante inversiones en actividades de conservación en sus propias parcelas y segundo, a través de la gestión de los recursos locales –colectivos o compartidos– y el desarrollo del capital social para lograrlo.

Algunos estudios recientes indican que alrededor del 45% de los agricultores consideran que la erosión es un problema en sus plantaciones y los hogares productores de granos muestran una mayor inclinación (a razón de 2.5:1) a adoptar prácticas de conservación de suelos que los productores de café. Esta tasa de adopción de técnicas relativamente simples –labranza mínima, manejo de residuos, etc.– se relaciona con la propiedad y con el acceso a asistencia técnica.

El capital social y el compromiso con el cambio

El capital social (entendido como las capacidades organizativas de una comunidad y sus redes que permiten acceder a una variedad de recursos, como el conocimiento, la acción colectiva, etc.) asiste a las comunidades en fortalecer sus medios de vida y manejar sus ecosistemas. La formación del capital social en las áreas rurales de El Salvador está vinculada a los procesos de redistribución de tierras, al generar éstas estructuras organizativas que mejoran la acción colectiva y la toma de decisiones con-

cernientes al manejo más sostenible de la tierra, el agua y los bosques.⁶

Asimismo, en El Salvador los programas de reconstrucción de la posguerra legitimaron nuevas estructuras organizativas conformadas por una amplia gama de actores locales que enfatizaban la auto-determinación, la concertación y la coordinación de acciones con el Estado, ONG, el sector privado y las comunidades locales. Es en estos procesos que subyace el origen de las Agencias de Desarrollo Local en diferentes municipalidades por todo el país (Moreno 1997).

Luego de más de 50 años de regímenes autoritarios represivos, esta nueva apertura política es reflejo de un enfoque más pluralista de la política regional cuyas demandas son altamente específicas y no se concentran en proyectos desmedidamente retóricos (p.ej. "terminar con la opresión"). Estos proyectos, relativamente pequeños en alcance, ahora suponen la negociación de acuerdos estratégicos con el gobierno central y a menudo con agencias internacionales para su implementación.

Sin organización, la capacidad de las localidades o grupos sociales de recibir recursos es virtualmente nula, de manera que esta diná-

mica ha producido una fuerte ola de movimientos en pro de organización en las zonas rurales. Estos grupos comunitarios son percibidos cada vez más en la política salvadoreña, al menos a nivel retórico, como elementos importantes en la estrategia nacional para la gestión de los recursos naturales.

El desarrollo de capacidades organizativas representa un papel decisivo en los esfuerzos de restauración y gestión ambiental a nivel regional y rural debido a la escala demasiado localizada de las pequeñas fincas de la región, requiriéndose así mayores escalas territoriales. La historia de la organización social en El Salvador y sus nuevos procesos político-institucionales (que a menudo incluyen a grupos y proyectos ambientales transnacionales e internacionales) han propiciado el desarrollo de prácticas, políticas y acuerdos que puedan facilitar el manejo de los ecosistemas y promover estrategias de medios de vida sostenibles de manera exitosa. Sin embargo, estos procesos -en su mayoría impulsados por grupos comunitarios de base con el apoyo de agencias de cooperación extranjeras y ONG internacionales- deben acompañarse de una genuina voluntad política para promover la participación política en los planes de acción y desarrollo a nivel nacional.

⁶ El capital social también está demostrando ser crítico al permitir acceso a nuevos mercados, como es el caso del Bajo Lempa donde pequeños agricultores producen vegetales orgánicos y nueces para el mercado europeo y de las plantaciones colectivas de café en Ahuachapán donde se desarrollan vínculos con mercados "verdes" y de comercio justo.



Sitios del estudio

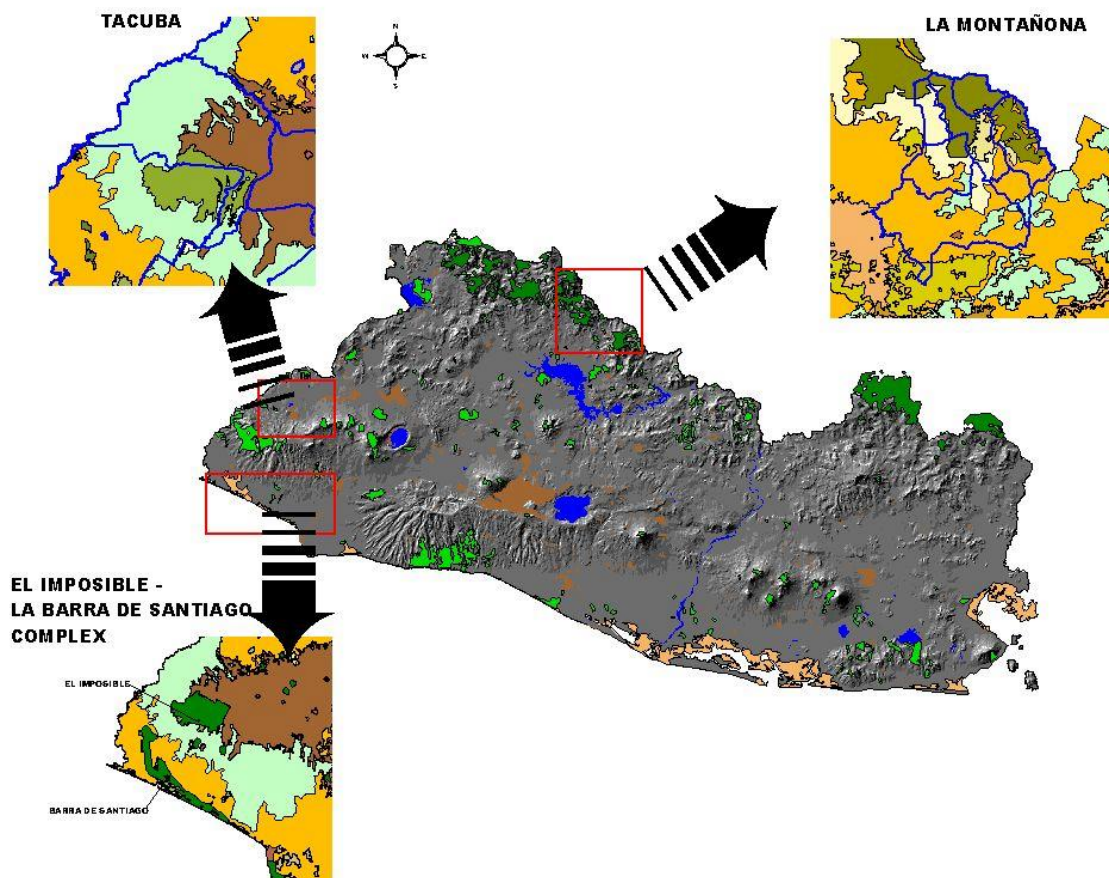
Los sitios estudiados -La Montañona en el Alto Lempa, Tacuba en la zona central del Río Paz y El Imposible/Barra de Santiago en las tierras bajas de El Salvador- comprenden básicamente un corte transversal de 100 km que va desde el océano hasta la frontera de El Salvador y Honduras, (ver Mapa 1).

Estos sitios incluyen tres zonas clave consideradas áreas prioritarias tanto para la conservación como para el desarrollo y comparten ciertos atributos. Aparte de ser áreas rurales,

sus poblaciones son muy pobres y extensiones considerables de sus tierras están sujetas a usos insostenibles, generando altas externalidades. Históricamente han sido áreas donde se han dado grandes flujos migratorios hacia fuera del país, aunque en diferentes patrones. Todas están demarcadas de países vecinos por ríos, cuentan con programas de manejo de recursos y están situadas en zonas críticas de biodiversidad y protección ecológica.

Mapa 1

Sitios del estudio



Fuente: SIG-PRISMA

Sin embargo, la diferencia más sobresaliente radica en las variaciones organizativas de la gobernabilidad local. En efecto, la manera cómo se desarrollaron sus políticas de descentralización fue muy diferente: El área del Alto Lempa está dominada por grupos cívicos u organizaciones sociales; el valle del Río Paz, por actores gubernamentales; y la zona de las tierras bajas (donde no obstante existen grandes áreas comunes y recursos no regulados bajo una incesante presión), por entidades conservacionistas y propietarios privados. Cada una es reflejo de lógicas organizativas muy diferentes -comunitaria, estatal, y de mercado- para estructurar el desarrollo regional y la utilización de los recursos, lo cual afecta significativamente la gestión de estos últimos.

Todas ellas participan de manera substancial en un proceso dinámico de “reestructuración de lo rural” mediante la inserción de procesos de descentralización a la política ambiental. La agricultura aún representa un rol pero las fuerzas que dan forma a la nueva ruralidad de estas áreas reflejan cada vez más la complejidad de la retórica y las estrategias ambientales de cara a una economía agrícola básicamente colapsada.

¿Cómo y por qué evolucionaron estas formas de gobernabilidad y cuán eficaces son para desacelerar la degradación ambiental y mejorar la seguridad y bienestar rural? ¿Qué formas asumen? Este proyecto analizó la utilización y la seguridad de la tenencia de la tierra en sus dimensiones histórica, conservacionista, institucional, participativa e ideológica, poniéndolas en el contexto de los procesos de globalización de la guerra, la migración al extranjero, los flujos de capital (públicos y privados) y el nuevo conservacionismo internacional.

La cuenca del río Paz: Tacuba y San Francisco Menéndez (El Imposible/Barra de Santiago)

La cuenca del Río Paz constituye la frontera entre Guatemala y El Salvador. El territorio engloba una diversidad de formaciones forestales que van desde robles y pinares en el curso alto del río hasta manglares en su desembocadura en el océano. En vista de lo accidentado del terreno, la actividad geológica y el uso de la tierra, el área es vulnerable a desastres naturales e inundaciones, y fue de hecho uno de los sitios afectados por el Huracán Mitch en 1998. El área está sujeta a varios acuerdos binacionales y convenciones sobre el manejo de los recursos elaboradas por la Organización de Estados Americanos (OEA), desarrollándose iteraciones más recientes con los acuerdos del Corredor Biológico Mesoamericano.

La mayor parte del lado salvadoreño de la cuenca le corresponde al Departamento de Ahuachapán. Cerca del 40% de la parte salvadoreña de la cuenca del Río Paz se ubica en los municipios de Tacuba y San Francisco Menéndez, envolviendo este último a las áreas protegidas de El Imposible y la Barra de Santiago. Los departamentos de Ahuachapán y Santa Ana incluyen importantes regiones productoras de café. La mayoría son plantaciones de café de sombra “amigable con la biodiversidad,” representando unas 100,000 hectáreas de ecosistemas de cafetales-bosques.

La región, importante área de producción de cacao durante el imperio Olmeca, ha estado bajo cultivo por al menos 6,000 años. La zona estuvo integrada a los mercados y sectores políticos de lo que hoy es Centroamérica literalmente por miles de años. Ahuachapán es extremadamente rico en sitios arqueológicos y formó parte de la frontera sur de los mayas (Sheets 1979, 1982, 1984; Amaroli y otros 1999).

Hoy, los habitantes de la región son de ascendencia Náhuatl en su mayor parte. Una zona dominada por una élite de familias cafetaleras muy tradicionales, el área ha sido históricamente conflictiva desde que se expropiaron y dieron las tierras comunales a cafetaleros privados a finales del siglo XIX. El limitado acceso a la tierra y la proletarización progresiva de la población indígena llevó a un creciente descontento social. En 1932, la región fue escenario de un levantamiento de campesinos quienes exigían el cumplimiento de sus derechos laborales y se oponían a la usurpación de sus territorios tradicionales. La movilización fue reprimida - culminando con la matanza de 30,000 personas- casi la cuarta parte de la población de la zona en aquel tiempo (Paige 1997), que aún está grabada en la memoria de los habitantes locales.

La población, técnicamente indígena, fue sometida a estrictas políticas de “asimilación,” las que incluían prohibiciones contra las vestimentas, el lenguaje y las costumbres nativas, así como la posterior expropiación de las tierras tradicionales para plantaciones privadas de café. Esta historia de desesperación ha jugado en contra de la organización política durante casi todo el siglo pasado. Todo ese tiempo, las relaciones sociales estuvieron caracterizadas por las relaciones patrón-colono y la profunda semiproletarización asociadas con las áreas tradicionales de producción del café. Uno de los resultados de este período fue la animadversión hacia la movilización social, una dinámica implantada por las élites locales. Este terror a organizarse fue uno de los sellos característicos del área hasta años recientes.

Durante los sesenta y principios de los setenta, como parte de la Alianza para el Progreso, se implementaron diversas clases de programas de desarrollo rural con el fin de reducir el descontento social en un área crítica de producción exportadora. Fueron muchos los progra-

mas clásicos de modernización agropecuaria y crédito sectorial basados en variedades mejoradas de cultivos, así como actividades convencionales de fomento del desarrollo y la infraestructura. Al estilo de la época, estos proyectos no eran participativos en lo más mínimo, se enfocaban en su mayor parte en iniciativas agrícolas sectoriales (maíz, café) y dependían básicamente de políticas crediticias para su implementación.

En 1979, en vísperas de la guerra civil, en un intento por frenar el descontento, el área fue objeto de una moderada reforma agraria que se centró principalmente en el desarrollo de unas pocas cooperativas, la mayoría situadas en el municipio de Tacuba. Estas cooperativas se establecieron precipitadamente, sin mucha atención a algún tipo de proceso, para aplacar las tensiones de la población campesina y los trabajadores de las fincas y sacarle la vuelta a sus exigencias por una redistribución más justa de las tierras. Más adelante, la guerra cohibió aún más el surgimiento de movimientos sociales y terminó por frenar la movilización campesina. Ahuachapán quedó en gran medida aislado de las atrocidades cotidianas de la guerra por razones económicas (el café seguía siendo una exportación clave) y por su accidentada geografía y difícil acceso. Más adelante, las fuerzas opositoras del FMLN no tenían virtualmente ninguna base en Ahuachapán debido a un proceso histórico que había jugado en contra de la organización local y a favor del control político de la élite cafetalera.

Mientras los pobladores emigraban hacia fuera del país, la inmigración desde otras zonas devastadas por la guerra no fue menos significativa. Como resultado, Ahuachapán no se benefició tanto de los programas y proyectos de reconstrucción ni experimentó mucha emigración al exterior, la que en muchos casos facilita el establecimiento de redes sociales al interior y fuera del país. Tampoco se benefició de los

movimientos populares ni de lazos sectoriales o solidarios que prevalecieron durante la guerra y que formaron la base para hacer reclamos sobre las tierras.

Efectivamente, hasta el Huracán Mitch en 1998, las poblaciones permanecieron singularmente atomizadas. Como resultado, y pese a ir en subida, la organización social es relativamente incipiente ya que los fondos de asistencia tras el Huracán Mitch dependían grandemente de grupos organizados para su desembolso. La región depende en gran parte de actividades sectoriales (créditos para café) y binacionales iniciadas por el estado.

Las áreas protegidas y sus dinámicas

Muchas comunidades de Ahuachapán, incluyendo Tacuba, están situadas dentro de la zona protegida del Parque Nacional El Imposible. La continua expansión de los límites del parque durante los noventa ha dado lugar a que de algún modo se desconfie de la trayectoria superior del parque en la región y que haya preocupación acerca de su impacto sobre los medios de vida rurales. Aunque aún no existe un inventario completo de los recursos naturales de otros sitios, la diversidad de El Imposible es reflejo de una región que ha estado relativamente protegida.

En 1976 se iniciaron estudios de conservación y en 1978 el gobierno adquirió la Hacienda El Imposible –unas 846 hectáreas– y dos años más tarde expropió la Hacienda San Benito, con un área de alrededor de 2,284 hectáreas. El parque nacional se creó formalmente por decreto gubernamental en 1989, y en 1991 se firmó un contrato de manejo entre el gobierno salvadoreño y la ONG SalvaNatura. En 1994, El Imposible obtuvo personería jurídica.

En la mayoría de países, los parques nacionales son tierras públicas, cuyo manejo se paga con impuestos y tarifas de acceso como parte del patrimonio nacional. El Imposible opera con un fondo especial, suscripciones, donaciones internacionales y subvenciones. El Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) no aporta mucho más que dos guardabosques. El manejo del parque, para referirse a la estructura de Ribot, ha sido esencialmente “descentralizado” –privatizado a una ONG que se encarga de su gestión.

Como lo señalan muchos autores al respecto de la naturaleza de los parques modernos (cf. Neuman 1999, Western y otros 1994, Peluso y otros 1996), la introducción de reservas de esta clase en áreas que han estado en producción e integradas a las economías locales a menudo crea conflicto con las localidades por varias razones. Primero que todo, muchas personas que tradicionalmente han cultivado en el área pueden ser reubicadas. Los programas de reasentamiento en toda Latinoamérica despliegan un deplorable historial y éstos no son la excepción. Seguidamente, las actividades tradicionales que forman parte del “subsidio de la naturaleza” a los hogares pobres –la recolección de leña, el pastoreo, la pesca y la caza a pequeña escala y otras por el estilo– a menudo se vuelven punibles. Tal parece ser el patrón emergente en El Imposible. Como se muestra en la Cuadro 1, la recolección de leña y la pesca son las acusaciones más consistentes, aunque la caza es también una denuncia importante en El Imposible. Ya que no hay animales de caza mayor y los animales perseguidos más frecuentemente son roedores como agutíes y conejos, ello sugiere una cacería de subsistencia en vez de comercial. El uso de fuego, señalado al final del cuadro, se ha asociado con “formas cotidianas de resistencia” como manera de socavar el presunto derecho de los parques nacionales sobre las tierras forestales y así asegurarse acceso a tales áreas con fines agrícolas.

Cuadro 1
Infracciones en El Imposible I y II 1993-95 (%)

Actividad		1993	1994	1995
Pesca	Imposible I	44%	41%	50%
	Imposible II	73%	60%	46%
Caza	Imposible I	-	20%	7%
	Imposible II	25%	34%	50%
Recolección de leña	Imposible I	29%	35%	33%
	Imposible II	2%		
Tala furtiva de árboles	Imposible I	8%	2.5%	2.5%
	Imposible II		6.0%	
Incendios provocados	Imposible I	1%	1.3%	
	Imposible II	2%		3.3%

Fuente: SalvaNatura 2001

Las áreas que lindan con el parque son objeto de cierta controversia debido a problemas de agrimensura, el poco control catastral que se tiene sobre las propiedades aledañas y la agresiva expansión de las fronteras del parque. Como consecuencia, habitantes de áreas colindantes en Tacuba, San Francisco Menéndez y La Barra de Santiago se muestran un tanto recelosos del parque, temiendo la expropiación de sus propiedades. Unas 100,000 personas habitan pueblos dentro de la zona de influencia cercana al parque.

La preocupación acerca de los insumos que tradicionalmente han sostenido los medios de vida trasciende a intereses aún mayores dentro de la economía del café, la cual continúa siendo una importante fuente de trabajo e ingresos. En vista de las transformaciones económicas de los últimos 20 años (las caídas drásticas de los precios internacionales del café, etc.), existe una preocupación válida que se retraiga el cultivo del café y por tanto, se agraven los procesos de deforestación.

La posibilidad de diversificar las estrategias de medios de vida de los pequeños caficultores incluye el pago por servicios ambientales (conservación de suelos, abastecimiento de agua y conservación de la flora y la fauna) y/o el acceso a mercados alternativos de café (tales como el café amigable con la biodiversidad, el café orgánico y el mercado justo). Estas opciones podrían representar un papel importante en la preservación de la cobertura arbórea que proporciona el café de sombra. Hasta la fecha, los pequeños productores en general no han tenido ninguna participación en los mercados alternativos de café. No obstante, las fincas pequeñas de café tienden a tener un dosel de sombra más diverso además de utilizar agroquímicos tóxicos en menores proporciones que los productores más grandes.

Aunque esto los posiciona bien en los nichos de mercado, los elevados costos del proceso de certificación son una barrera que los pequeños productores aún tienen que sortear. A pesar de que los pequeños productores del área organizados en cooperativas están dotados de un rico capital natural, la falta de macro-políticas oportunas, aunada a la formación relativamente débil de capital humano y social, presentan grandes obstáculos a sus actuales estrategias de medios de vida y ponen en riesgo la conservación de la importante cobertura forestal secundaria que proporcionan los cafetales de sombra.

Al igual que el parque nacional El Imposible, los manglares y las reservas pesqueras de La Barra de Santiago están contemplados bajo cláusulas de protección especial que, aunque ignoradas, resultan con mayor restricción sobre las opciones de medios de vida. Los manglares son esenciales para la sostenibilidad de las reservas pesqueras -otrotra muy ricas- de El Salvador al desempeñar un papel crítico en la

reproducción del camarón y moluscos de toda clase y en el ciclo de vida de muchas especies de peces marinos. Estos bosques, compuestos en su mayor parte por las especies *Avicenna* y *Rhizophora*, también cumplen otros importantes servicios ambientales en términos de estabilización costera y protección del ecosistema.

Tanto la zona de tres millas de la costa destinada para la pesca a pequeña escala como los afluentes pantanosos de los manglares están protegidos bajo las leyes forestales nacionales, pero éstas son frecuentemente ignoradas. Las 38,000 familias que subsisten de la pesca artesanal en las costas salvadoreñas se ven de este modo presionadas, del lado del océano, por los pescadores comerciales quienes son capaces de permanecer por más tiempo en el mar, disponen de equipos de pesca cada vez más sofisticados e invaden el límite de tres millas; y desde tierra, por la producción renovada de la caña de azúcar y la destrucción de los manglares que han hecho de este tipo de bosque el que ostenta la tasa más rápida de degradación en la medida que los árboles acaban en los mercados urbanos de combustibles y sus maderas más finas en la construcción de lujosas casas de playa y complejos turísticos.

Existen indicaciones claras que las reservas camaroneras vinculadas a los manglares van en declive. Aunque los datos no son definitivos, tanto las estadísticas formales como las entrevistas indican que el número de barcos pesqueros industriales ha aumentado, al igual que el número de días que pueden permanecer en el mar, si bien la pesca por barco a disminuido sustancialmente (ver Cuadro 2).

La economía política del recurso es muy compleja porque de hecho existe una serie de leyes que deberían protegerlo. En cualquier caso, simplemente existen muy pocos datos sobre las dinámicas de las reservas pesqueras como para poder arbitrar en el asunto. Lo que sí está claro

Cuadro 2

Año	# de Barcos	Días en el mar	Pesca por viaje
1994	79	18.85	1,457
1995	80	19.06	1,246
1996	89	22.58	681

Fuente: MAG 1998

es que el límite de tres millas está siendo infringido, y el recurso camaronero está siendo esencialmente sobreexplotado en una dinámica clásica que se refleja en los costos de la tecnología, un recurso en merma, y la capacidad de saqueo, así como la corrupción existente. Al otro lado del espectro, los pescadores en pequeña escala también ejercen presión el recurso remanente, aunque tienen la capacidad de manejarlo.

Las dinámicas del parque y los manglares implican lo que se considera una expropiación (y a menudo lo es) de los recursos y los derechos de uso tradicionales a favor de actores económica o políticamente más poderosos, y una creciente marginalización de las comunidades que más dependen de tales recursos. Debido a que La Barra de Santiago tuvo niveles relativamente bajos de migración al extranjero, su mayor parte reflejo de las dinámicas más recientes de pobreza local, es posible que aumente la presión de la población local sobre los enclaves ecológicos a causa del insuficiente efecto amortiguador que las escasas remesas que percibe la zona han tenido sobre sus medios de vida y las limitadas oportunidades de empleo en las plantaciones de caña de azúcar y café.

El Imposible/Barra de Santiago

La zona de El Imposible/Barra de Santiago representa algunas de las fuertes contradicciones de la descentralización. Aquí la mayor parte del manejo de los recursos se encuentra

esencialmente privatizado. Los recursos ecológicos característicos de la zona –ecosistemas tropicales de tierras bajas y manglares– revisten una gran importancia ambiental. La cuenca de El Imposible/Barra de Santiago cubre un área geográfica relativamente pequeña, alrededor de 35,000 hectáreas (1.8% del territorio del país), no obstante, alberga unas 450 especies de árboles. El 60% de la avifauna del país también se halla dentro de sus límites. La región es igualmente importante por poseer mantos acuíferos y ser la principal fuente de agua potable para Tacuba y otros municipios aledaños. La cuenca contiene al parque nacional y un importante bosque salado protegido por la Convención de Ramsar sobre Humedales.

Fuentes coloniales citan el cultivo del cacao en la cuenca por parte de poblaciones indígenas, en su mayor parte Náhuatl. El café se introdujo en la región a finales del siglo XIX, convirtiéndose en su principal producto. En las planicies costeras se cultivó algodón y caña de azúcar, suscitándose posteriormente el problema de la contaminación tóxica de los manglares. Durante los años de la guerra la zona quedó prácticamente abandonada, pero hoy los cultivos y el pastoreo se adentran cada vez más a tierras forestales. Esto ha ido en detrimento de los ecosistemas y las reservas pesqueras que alberga el manglar. Tal dinámica la provoca esencialmente la apropiación de un recurso estatal (el bosque salado y los territorios de pesca) por parte de grandes propietarios y barcos pesqueros comerciales a expensas de los medios de vida locales.

El aislamiento de la región y su historia étnica la colocan lado a lado con Tacuba. La diferencia central es que el fundamento de su parque nacional lo constituye una hacienda de gran extensión. Aunque la región como un todo ejemplifica el compromiso con los recursos naturales, lo hace enfatizando el establecimiento de reservas, lo cual tiene consecuencias para

las poblaciones locales. La descentralización aquí se ha convertido básicamente en privatización de los recursos y en marginalización, en contraste con otros sitios donde la descentralización estimuló una dinámica diferente.

Tacuba

Los procesos de la reforma agraria continuaron hasta finales de los noventa; la tenencia de la tierra, al menos en Tacuba, se vio alterada de manera importante. Se formaron cooperativas de pequeños productores, dando lugar a nuevas formas de organización y producción, aunque éstas siguieron siendo marginales y políticamente impotentes hasta hace muy recientemente.

Después de la guerra, comenzaron a abrirse espacios de expresión social. El énfasis de esta expresión social recayó sobre los riesgos, el saqueo y la contaminación ambiental. En la búsqueda de justicia ambiental, relativamente nada polémica pero capaz de un enorme impacto sobre el bienestar social, los grupos locales comenzaron a establecer contactos con grupos ambientalistas nacionales que ayudaron a canalizar las inquietudes de la comunidad hacia organizaciones nacionales para dar solución legal a los problemas de la contaminación del agua, los desechos tóxicos, la deforestación, y los derechos de acceso.

Estos esfuerzos se acentuaron al aumentar la preocupación por los desastres naturales, resultado de los recientes huracanes y terremotos. La cuenca del Río Paz fue severamente afectada por el huracán Mitch, y con los esfuerzos de ayuda humanitaria que siguieron la población local comenzó a reorganizarse con el fin de ejercer presión política para obtener asistencia. Con la ayuda de la Federación Luterana Mundial (LWF, por sus siglas en inglés) y la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), las comunidades empezaron a estructurar sus demandas

mediante un marco espacial que enfatiza el control de cuencas y enfoques territoriales (en vez de sectoriales) del desarrollo.

Más recientemente, algunas ONG han comenzado a tener presencia en el municipio; varias han unido fuerzas con los productores agrícolas y los comités de desarrollo local para formar el Comité Intermunicipal para el Desarrollo Sostenible de Tacuba (CIMDES). Las instituciones del Estado que trabajan en el municipio (como la Casa de la Cultura, la Policía Nacional Civil y la agencia estatal de extensión agrícola) también se encuentran representadas en el CIMDES. Sin embargo, virtualmente no existe ninguna relación entre las cooperativas o entre las cooperativas y el CIMDES, ya que muchas se mantienen al margen de este proceso organizativo. Las cooperativas también carecen de los nexos y redes necesarios para facilitar su inserción a los mercados alternativos “verdes” o acceder a otros servicios.

Esta zona revela que aunque la desconcentración y descentralización estatales bien pueden haber sido inicialmente las fuerzas dominantes, la apertura y acceso político que les acompañaron han proporcionado un espacio que da cabida a mayor participación. Una vez más, los límites de la descentralización a nivel municipal se han reformulado en la medida que surgen asociaciones regionales.

También es importante enfatizar que las demandas externas porque asociaciones o grupos se organicen para acceder a la ayuda humanitaria han tenido un impacto bastante positivo. Por ser éstos mejores medios de obtener servicios sociales, y enfocarse en resultados muy concretos (p.ej. agua potable) en vez de las reivindicaciones más retóricas de otros tiempos (el fin de la injusticia), el miedo a organizarse parece ir desapareciendo.

La Montañona

La Montañona está situada en la región nordeste del departamento de Chalatenango, fronteriza con Honduras. La región se caracteriza por bosques tropicales de pino y roble y bosques transicionales de hoja ancha. La cima boscosa de la Montañona⁷ es una zona de alta precipitación pluvial rodeada por escarpadas laderas. En el macizo se contabilizan quince quebradas que desembocan en cinco importantes ríos de la región: Sumpul, Azambio, Tamulasco, Guastena y Motochico.

La Montañona reviste gran importancia como la fuente de cuatro de los cinco ríos que abastecen a la central hidroeléctrica y represa más grande del país, la del Cerrón Grande. Además, la erosión de la montaña es la fuente de una gran porción de sedimentos que afectan el funcionamiento a largo plazo de la represa, y por lo tanto afectan el enfoque de corte urbano que es por hoy el sello característico de la estrategia económica de El Salvador.

Históricamente, la región montañosa ha estado ligada a una variedad de actividades extractivistas como la obtención de colorantes, taninos, trementina de pino, y otros productos forestales menores. La agricultura local se inició con la siembra de granos básicos, utilizando un sistema de rotación de cultivos y operaciones ganaderas a pequeña y mediana escala.

Los cambios estructurales en la agricultura de El Salvador durante los sesenta y setenta –a medida que la economía se movía de la producción de café a gran escala a la producción de caña y algodón en el valle central del Lempa y la planicie costera, y la expansión de la ganadería hacia la cordillera– produjeron migracio-

⁷ La Montañona es el nombre dado tanto a la región que encierra a los siete municipios como a la comunidad que habita al interior de la cima boscosa.

nes masivas de pequeños propietarios hacia las zonas montañosas al restringirse el acceso a mejores tierras con los cambios en las relaciones sociales de la agricultura y la evolución tecnológica del sector (Durham 1979, Paige 1997). A medida que los campesinos de las tierras bajas se transformaban de colonos en asalariados, la frontera agrícola se adentraba implacablemente en las zonas montañosas; los ranchos ganaderos causaban elevadas tasas de deforestación montañosa abajo en tanto que los agricultores más pequeños desmontaban lo más escarpado de las laderas.

Mientras en las zonas cafetaleras imperaba el descontento civil por las deplorables relaciones laborales, la ganadería en su expansión socavaba otros medios de vida al apropiarse simplemente de las tierras campesinas convirtiéndolas en pastizales. La conversión de tierras en pastizales y la producción de granos de subsistencia resultaron en una elevada tasa de deforestación y erosión. Esta perenne dinámica de marginalización desencadenó en 1969 la "Guerra del Fútbol" con Honduras. A medida que los salvadoreños a causa de la escasez de tierras se adentraron en territorio hondureño, las tensiones sociales estallaron en un corto pero violento conflicto armado. Aunque muchos analistas no vieron en la guerra sino otro episodio en la crisis Maltusiana de El Salvador (Terbourgh 1999), otros han ubicado determinadamente este evento en el ámbito de la política económica que eventualmente desencadenaría en la guerra civil (Durham 1979, Paige 1997).

Con la guerra civil, las zonas agrícolas montañosas y costeras se convirtieron en campos de batalla. Al arrear las escaramuzas militares, los bombardeos, las masacres de civiles, los saqueos y la inestabilidad que amenazaban la vida y los medios de subsistencia de sus pobladores, la agricultura de estas áreas se fue en declive o desapareció por completo. En tanto que algunas áreas continuaron su producción,

la expansión de los cultivos a pequeña escala se fue volviendo cada vez más difícil. Muchos lugareños escaparon a campos de refugiados en Honduras; otros huyeron a las ciudades o emigraron a Belice o los Estados Unidos. Quienes se quedaron sufrieron asedios por todos los costados y la agricultura siguió, empero no sin tambaleos. Imprevistamente, el bosque se convirtió en el escondite de los pobres a medida que los bombardeos de saturación, las incursiones militares y el caos económico batían contra la región. Los grandes terratenientes huyeron a San Salvador, habiendo vendido su ganado o al ser robado éste por cuatreros. Estas áreas montañosas fueron un importante reducto durante la guerra civil, albergue de las fuerzas de oposición del FMLN. Muchos sitios históricos al interior de la cima boscosa, entre ellos un hospital clandestino subterráneo del FMLN y otras zonas clave de combate como "El Volcancillo", dan cuenta de la historia bélica de la región.

Capacidad organizativa

La capacidad organizativa de la comunidad de La Montañona está relacionada en parte con el gran número de excombatientes del FMLN que viven en la zona. La disciplina de guerra, la relación entre las aldeas locales y la guerrilla y la necesidad de solidaridad en la guerra civil crearon fuertes redes sociales en la zona que fueron reforzadas por la organización necesaria para los esfuerzos de reconstrucción de posguerra. Estos revolucionarios socialistas habían abrazado ideologías de acción colectiva y su experiencia militar les disciplinó muy bien para pensar y actuar en términos de beneficios grupales y no privados. La larga lucha por estas parcelas y su alta cuota de vidas humanas y perjuicios psíquicos, hacen de esta tierra, más que un insumo para la subsistencia, el símbolo de una prolongada pugna histórica.

Una característica particular de la capacidad organizativa de la zona es la superposición de varios estratos organizativos y cómo éstos se coordinan con otros grupos y organizaciones de gestión descentralizada. Sólo al interior de la comunidad de La Montañona existen, por ejemplo, el Concejo Comunal, el Comité Representativo de Beneficiarios de La Montañona (CORBELAM),⁸ la UAPM de la Montañona,⁹ y la Mancomunidad de la Montañona (la primera asociación de municipios legalmente reconocida en el país, fuera del Área Metropolitana de San Salvador).

Esta forma de anidamiento ha fortalecido a estas poblaciones pobres y remotas para así puedan éstas influir en las políticas y procesos nacionales. La Montañona representa un caso de “descentralización democrática” en el que se han consolidado fuertes vínculos entre el gobierno municipal y los movimientos sociales y algunas de las limitaciones de la descentralización se han superado mediante el desarrollo de entidades que son efectivas interlocutoras y coordinadoras a nivel regional.

Impactos sobre la propiedad

En la Microregión de La Montañona, la propiedad de la tierra se obtuvo mediante el Programa de Transferencia de Tierras (PTT) establecido por los Acuerdos de Paz. Habiendo sido escenario de tanta hostilidad bélica, extensas propiedades en las áreas montañosas –en su mayor parte ranchos ganaderos abandonados– fueron expropiadas y distribuidas a los excombatientes como parte del PTT.

⁸ El CORBELAM está conformado por beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras quienes recibieron tierras en la cima boscosa de La Montañona.

⁹ Las UAPM (Unidades Ambientales de Producción y Manejo Sostenible de Recursos) son las unidades organizacionales locales del Comité Ambiental de Chalatenango que opera en todo el departamento.

Entre las tierras redistribuidas por el PTT en La Montañona figuran valiosas propiedades en cuanto a la generación de recursos acuíferos y forestales, pero de limitado potencial agrícola. La comunidad de La Montañona situada en la cima boscosa de la microregión del mismo nombre se formó en 1993, después de la transferencia de la Hacienda La Montañona a 155 beneficiarios entre tenedores y excombatientes del área. La propiedad comprende 355 hectáreas, de las cuales 315 están recubiertas de bosques dentro del macizo de La Montañona. Al lado de esta propiedad, otras 341 hectáreas fueron transferidas a 93 beneficiarios entre agricultores y excombatientes miembros de la Comunidad y Cooperativa Las Vainillas. Anteriormente las dos haciendas de Rafael y Ana Mejía en el municipio de El Carrizal, esta propiedad envuelve al macizo de la Montañona e incluye unas 186 hectáreas de la cumbre del bosque.

Los beneficiarios del PTT aprovecharon la fase jurídica de *pro indiviso*¹¹ para definir y legalizar las zonas comunes. El programa de transferencia de tierras tuvo como resultado cambios significativos no sólo en la tenencia de la tierra, sino también en la organización social y el manejo de los recursos forestales. Excombatientes de guerra que formaron el CORBELAM manejan gran parte del área y han creado una variedad de mecanismos innovadores para

¹⁰ La tierra se distribuye en nueve zonas de acuerdo a sus orígenes territoriales: siete zonas que llevan los nombres de las comunidades beneficiadas ubicadas dentro de la microregión (Los Prados, Las Vueltas, Ojos de Agua, El Zapotal, Las Vainillas, El Carrizal, San José), otra que, La Montañona, lleva el nombre de la parte más alta del macizo, y la última denominada “zona de los dispersos” pertenece a beneficiarios provenientes de diversas partes de El Salvador.

¹¹ *Pro indiviso* es el término legal provisional utilizado para referirse a la transferencia de tierra a un grupo de beneficiarios, misma que más tarde se subdividiría en parcelas individuales no mayores de 2.9 hectáreas. Tanto con la Reforma Agraria de los ochenta como con el PTT, la tierra podía tenerse en parcelas individuales, pero también se contempló la propiedad colectiva y la gestión comunitaria.

asegurar el uso sostenible del bosque¹²: planes de manejo forestal, fomento del ecoturismo y cabildeos para gestionar un proyecto de pagos por servicios ambientales.

Si bien la zona ha sufrido de degradación, caracterizada por prácticas agrícolas tradicionales (monocultivos en laderas sin prácticas de conservación de suelos, incendios forestales, etc.), el desarrollo del capital social ha abierto nuevas vías para diversificar los medios de vida de las comunidades que simultáneamente aseguran la buena gestión de sus recursos naturales.

Planes maestros de manejo forestal a nivel regional, el desarrollo de estrategias para el pago por servicios ambientales, exploraciones

de los avances económicos en materia agroecológica y ecoturística y el inicio de ejercicios de planificación participativa a nivel de cuencas, representan el rango de actividades ambientalistas bajo consideración como parte de la nueva ruralidad.

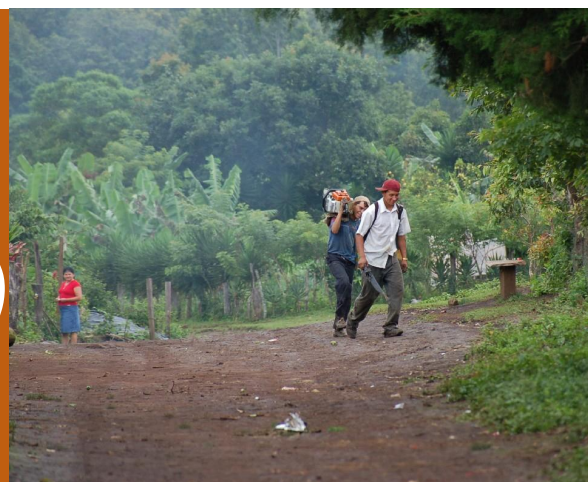
Efectivamente, como resultado de su capacidad organizativa, la región se ha hecho acreedora del reconocimiento nacional como zonas de producción de servicios ambientales (Acciones Territoriales de Plan de Nación, 2000), y ganado premios a nivel nacional y centroamericano por su plan maestro de manejo forestal. Con todo, las perspectivas económicas se muestran precarias, debido en gran parte al ambiente macroeconómico doméstico e internacional.

¹² El CORBELAM maneja 352 hectáreas de bosque. En 1998, el plan de manejo de La Montañona ganó el 2º lugar en la categoría de proyectos comunitarios del Concurso Ambiental que el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales celebra anualmente (Rosa y otros 2002).

Perspectivas de estabilidad y resiliencia

Reformular el paisaje rural en términos ambientales ha sido parte de la estrategia de todas las comunidades, aunque sus posiciones varían dramáticamente de un sitio a otro y obran bajo modalidades muy diferentes. El énfasis sobre el medio ambiente es reflejo de duras realidades de la economía rural compartidas por todas las comunidades estudiadas: los precios excesivamente bajos de productos campesinos clave como granos y café, y también la calidad relativamente pobre de muchas propiedades, especialmente las tierras montañosas redistribuidas por la reforma agraria. La disminución de créditos y subsidios para la producción ha dejado pocas opciones de inversión rural aparte de fondos destinados para proyectos ambientales. Por consiguiente, las comunidades redefinen cada vez mejor sus papeles como administradores de los recursos, ya sea como proveedores de agua u otros servicios ambientales como el mantenimiento a cafetales amigables con la biodiversidad y el manejo de manglares.

Cualquier capacidad de comprometerse con este discurso se basa en la existencia de una economía rural bastante semiproletarizada cuya población ha estado en un proceso continuo de emigración y recibe remesas del exterior. Todos estos factores han reducido la presión de la agricultura de subsistencia sobre el paisaje y dado lugar a un resurgimiento importante de vegetación secundaria. El problema generalizado de los riesgos naturales ha reforzado el interés sobre el uso de la tierra, robusteciendo los enfoques regionales y de manejo cuencas de la gestión territorial. El ascenso de un discurso ambiental ha hecho mucho más énfasis en enfoques territoriales del uso de la tierra y prepara el camino para enfoques de planificación más participativos, en la medida que formas democráticas de descentralización se vuelven más



institucionalizadas en la figura de mancomunidades.

Aunque comparten muchos atributos entre sí, las configuraciones de gobernabilidad y uso de los recursos claramente varían de un sitio al otro; las fuentes de inestabilidad, al igual que las formas de resiliencia, son diferentes en cada uno. Una comprensión de las diferencias nos proporciona una mejor visión de cómo optimizar las políticas e intervenciones de los esfuerzos de descentralización en aras de mejorar la seguridad, la gobernabilidad y el medio ambiente en zonas sorprendidas por la globalización y otros procesos internacionales.

Capital Social

En tanto las valoraciones del capital social siguen siendo controversiales debido a que elementos “blandos” de la vida comunitaria tales como la confianza, la cooperación, y la adhesión a normas y significados colectivos pueden resultar difíciles de medir, nosotros hemos escogido examinar la gama de organizaciones sociales como indicador proxy de tales elementos. Entendemos que esta es una medición imperfecta ya que cualquiera de estas formas asociativas puede ser “hueca,” pero las tomamos como una medida de la colaboración.

Algunas de las organizaciones que operan en las regiones están ahí como respuesta transitoria a los terribles desastres naturales del área. La Cruz Roja Salvadoreña y la Federación Luterana Mundial son este tipo de organizaciones. Sin embargo, su creciente énfasis en las asocia-

ciones comunales como medio para distribuir la ayuda humanitaria ha tenido un efecto lateral positivo al proveer, en palabras de Putnam (1993), mejores incentivos para las asociaciones que para “desertores” individuales.

Desde que la zona central de la cuenca del Río Paz resultó seriamente afectada por desastres naturales, tales procesos bien pueden haber ayudado a superar en alguna medida la resistencia a organizarse que caracteriza a la región, a la vez que facilitan entender su naturaleza temporal.

El Cuadro 3 indica la densidad relativa de las organizaciones sociales y ONG en La Montaña comparada con los otros sitios. El Ministerio de Agricultura (MAG), el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA, la agencia nacional de extensión) y el Comité de Emergencia Nacional (COEN) están universalmente presentes. Las diferencias más

obvias residen en el elevado nivel de servicios de ayuda humanitaria en la zona central de la cuenca del Río Paz, lugar que concentra una cantidad de problemas, desde inundaciones hasta terremotos, así como los programas de agua potable de CARE y los Cuerpos de Paz. En el Bajo Paz, SalvaNaturaleza (la ONG ambiental a cargo del manejo del parque y que recibe numerosos fondos de ayuda internacional) y UNES atestiguan el dominio de ONG ambientalistas (la primera más orientada hacia la conservación y la segunda promotora de un enfoque social-ambiental), con pocas organizaciones comunales (aunque en Tacuba se cuenta con la aparición de CIMDES).

Tacuba misma revela la elevada presencia de organizaciones internacionales de ayuda humanitaria como la Cruz Roja y Médicos Sin Fronteras. Otras como CARE, financiadas por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) o servicios de ayuda

Cuadro 3
Organizaciones Sociales (Estatales, ONG y otras) que operan en La Montaña, Tacuba, y El Imposible/La Barra de Santiago

La Montaña			Tacuba			El Imposible/ La Barra de Santiago		
ONGN/OBC	Estatales	Otras	ONGN/OBC	Estatales	Otras	ONGN/OBC	Estatales	Otras
ADESCOS	MAG	Cuerpos de Paz	SalvaNaturaleza	MAG	LWF	SalvaNaturaleza	MAG	Gob.
CORBELAM	CENTA	Visión Mundial	UNES	CENTA	CARE	UNES	CENTA	Luxemburgo
CACH-UAPMs	COEN	Plan Internacional	CIMDES	MOP	Visión Mundial	AGAPE	COEN	CRS
ASECHA	<i>Mancomunidad</i>	CIID	CLUSA	COEN	Médicos sin Fronteras			CARE
Funprocoop		DANIDA			Cuerpos de Paz			Visión Mundial
CORDES		WWF						
FundaLempa		Fundación Ford						
REDES								
ADEL								
Paz y Bien								
Diócesis								
Cruz Roja								
PRISMA								

ONGN/OBC: Organización No Gubernamental Nacional/Organización con Base en la Comunidad.

Otras: Incluye a organizaciones No Gubernamentales y Agencias de Ayuda y Fundaciones Internacionales.

subcontratados como Catholic Relief Services y la Federación Luterana Mundial. En Tacuba, la combinación de elevada vulnerabilidad ambiental con bajos niveles de organización produce un perfil social inusual en términos de las organizaciones que actúan en la región y la relativamente poca autonomía organizativa.

Guerra, migración y remesas

El referido trasfondo histórico marca la pauta para comprender las configuraciones actuales de gobernabilidad y utilización de los recursos naturales. Esta sección expone a grandes rasgos el impacto de la guerra y las migraciones en cada una de estas tres regiones. El impacto de la guerra, como se mencionó anteriormente, es importante porque afectó la capacidad organizativa, el desarrollo de la reforma agraria, la importancia de las remesas y los usos de la tierra a más largo plazo.

El Cuadro 4 resume el impacto relativo de la guerra en los cuatro sitios estudiados. El área de las montañas fue la más afectada, lo que

causó el cese o al menos la vasta disminución de la actividad agrícola por mucho tiempo y desaceleró la expansión de la frontera ganadera, un factor determinante de la deforestación en los años setenta. También hubo migraciones hacia las áreas urbanas y el exterior del país, principalmente hacia Honduras y los Estados Unidos, lo que resultó en una despoblación de la fuerza laboral agrícola a medida que la región se transformaba en un campo guerrillero de batalla.

La presencia del FMLN y la clase de disciplina y cooperación necesarias para sobrevivir en estas arduas circunstancias produjo un elevado nivel de auto-ayuda entre las poblaciones que quedaron. Los esfuerzos de reconstrucción de posguerra enfatizaron la importancia de las organizaciones locales y el activismo civil como precondiciones para recibir la ayuda humanitaria, y de ese modo incentivaron la formación del capital social que se desarrolló a partir de la experiencia de la guerra. Como consecuencia, las zonas montañosas por todo El Salvador han sido importantes beneficiarias de la asistencia social.

Cuadro 4
Impacto de la guerra en los sitios del estudio

Impacto	La Montañona Tacuba/SFM		EI/BS
Zona de batalla	si	no	no
Campos refugiados	desi	no	no
Emigración centros urbanos	asi	si	si
Emigración internacional	si	relativamente poca	relativamente poca
Inmigración (incl. refugiados)	no	si	alguna
Organización	si	no	inhibida
Actividad Agrícola	se detuvo	se contrajo	se contrajo
Reforma Agraria	alta (PTT)	moderada (1979, PTT)	limitada (ocupación ilegal, PTT)

El impacto de las migraciones desde las zonas de guerra ha producido una situación en la que cerca de la mitad de los ingresos de la población en muchas áreas rurales se deriva ahora de las remesas internacionales. Esto ha puesto menos presión sobre la producción de granos, ya que éstos pueden comprarse, aunque muchos aún se ocupan de la agricultura. Los otros sitios en Ahuachapán resultaron mucho menos afectados por la guerra; aunque Tacuba sí recibió remesas, ordinariamente las áreas no se han beneficiado de manera importante de los

fondos destinados para la reconstrucción y, en general, la migración fuera del área se mantuvo relativamente baja.

Esto significó que los tipos de impactos sociales proporcionados por las remesas no están tan extendidos como en La Montañona. Sin embargo, la interrupción del transporte y el colapso de la frontera ganadera permitieron alguna recuperación de las áreas de manglares. Hasta las actividades de mitigación del Huracán Mitch, la falta de fondos de reconstrucción significó que había poco ímpetu para la organización social (que no fuera para formar cooperativas para la comercialización de productos agropecuarios).

El impacto de las remesas es variado, pero el hallazgo más sorprendente es que en todos los sitios las remesas se han relacionado con un retroceso de la actividad agropecuaria. Esto es función en parte de las políticas de alimentos de bajo costo impulsadas a nivel nacional, el colapso de los precios del café y el impacto de la ausencia de aranceles a la importación de maíz y cereales como parte de las políticas de ajuste estructural. Además, muchos estudios indican que las remesas son utilizadas para la compra de alimentos, lo que ha reducido las presiones impuestas sobre los recursos por la agricultura de subsistencia. Aunque los hogares pueden seguir cultivando y participando en otros mercados salariales, la compra de alimentos es percibida como importante en todos los sitios (Cuadro 5).

Otro uso importante de las remesas es la adquisición de tierras. Aunque esto parece contradecir el énfasis en la disminución de la agricul-

Cuadro 5
Impacto de la migración, las remesas y sus usos

	La Montañona	Tacuba/SF M	EI/BS
% emigración	30%	20%	10%
% ingresos	50%	no hay datos	no hay datos
Remesas	25 hh	14% hh	10% hh
Compra de tierras	moderado	moderado	moderado
Compra de animales	alto	alto	alto
Disminución de la agricultura	alto	alto	alto
Mejoras al hogar	moderado	moderado	moderado
Hijos asisten a la escuela	sí	sí	sí
Mejoras técnicas en la agricultura	bajo	moderado	no
Pequeños negocios	menor	menor	menor
Compra de alimentos	alto	alto	alto

tura, muchos lotes se compran más como inversión para el retiro que para la producción, un fenómeno observado en comunidades de migrantes por todo el mundo. Esto también resulta evidente de la subdivisión de muchas tierras comunales con el fin de proveer lotes para los migrantes, y para saldar deudas del PTT o financiar la emigración hacia los EE.UU. Mientras tanto, los que se quedan también realizan mejoras a sus propias viviendas.

La compra de animales, principalmente animales de patio, también fue un uso significativo de las remesas. Todos los sitios indicaron que debido a la emigración de hombres al exterior, las responsabilidades agrícolas de las mujeres aumentaron. Debido a que las mujeres son quienes se encargan del ganado en la sociedad salvadoreña, la inversión agropecuaria a menudo consistió en compras de animales. Esta inversión generalmente era más importante que

financiar mejoramientos a su capacidad de producción agrícola por muchas razones. En muchos de los sitios, las áreas destinadas para la producción agrícola no tenían la suficiente calidad como para aumentar significativamente el rendimiento mediante la inversión en tecnología. Los únicos sitios en que tal inversión fue importante son Tacuba y San Francisco Menéndez, donde en general, el calibre o la seguridad de los recursos agrícolas era relativamente alto.

Los entrevistados indicaron que la mayoría de adquisiciones consistieron en animales de corral: pollos, cerdos y cabras, así como algo de ganado, la tradicional “caja de ahorro” de los pobres por todo el Tercer Mundo. Estos pueden liquidarse cuando sea necesario y también producen bienes para el consumo y venta, siendo por tanto una inversión especialmente útil (Hecht 1993). Esta clase de actividad también se refleja en la intensificación del cuatrero rural y las medidas para contrarrestarlo.

La compra de aves de corral, que se alimentan de los residuos de las cosechas y sobras de comida, es una inversión integral y eficiente para los habitantes del campo. La compra de ganado, a no ser para la producción de leche, no fue tan importante porque las áreas de pastoreo pueden ser un problema, aunque se obtiene forraje de diversos ecosistemas que van desde derechos de paso hasta bosques secundarios.

Asimismo, el cuidado de animales resulta más viable en términos de trabajo comparado con las altas exigencias laborales de la agricultura. También debido a la creciente escasez de mano de obra dentro del hogar a consecuencia de los cambios en el tamaño del grupo familiar, el mayor número de niños que asisten a la escuela, los bajos salarios del sector agrícola y la migración de hombres al exterior. Finalmente,

los productos de origen animal en los mercados locales y regionales alcanzan mejores precios que los cereales, cuya precio se vino abajo con la introducción de granos importados.

Los encuestados también sugirieron que las remesas habían ayudado a crear pequeños negocios y a comprar transporte –caballos y camiones– de gran importancia en las zonas rurales. Las remesas se utilizan con el fin de procurarse bienestar (alimentos, salud, vivienda) y para la formación de capital humano (educación de los hijos), pero también han financiado la inversión a pequeña escala en sectores controlados predominantemente por mujeres (la crianza de animales), así como la creación de pequeños negocios.

Así, en un contexto macroeconómico que ha sido atroz para los pequeños agricultores, las remesas han tenido un impacto importante en mejorar la calidad de los medios de vida.

Patrones de tenencia

Los sitios estudiados exhiben todas las formas de tenencia de la tierra tras la reforma agraria (propiedades colectivas e individuales, cooperativas con parcelas privadas a su interior), así como fincas privadas, tierras alquiladas, y propiedades estatales (figurando entre estas últimas las áreas de manglares y los parques nacionales). El porcentaje de tierras adjudicadas por la reforma agraria varía desde un bajo 11% en el área de El Imposible/Barra de Santiago hasta un elevado 76% en la Montaña (Cuadro 6). Mientras algunas de estas propiedades se han transformado en cooperativas o tomado formas colectivas, gran parte de la reforma agraria puede expresarse simplemente como una redistribución de la propiedad privada.

Cuadro 6
Distribución de la estructura tenencial en los sitios estudiados

	La Montaña Tacuba		SFM *	All Ahuachapán
Privado	24%	75%	69%	80%
Reforma Agraria	76%	20%	11%	16%
Estatal	5%	20%	4%	

*Incluye la región de El Imposible/La Barra de Santiago

Recuadro 1
Patrones de uso de las tierras del PTT

Cerca del 70% de las tierras distribuidas bajo el PTT no eran apropiadas para la agricultura, clasificándose entre las clases de suelo V a VIII, principalmente aptas para la forestería y el cultivo de perennes. La mayor parte de tierras transferidas están situadas en partes montañosas del país. En una encuesta del 83% de las tierras distribuidas bajo el PTT, sus usos siguen el patrón descrito en la siguiente tabla, en las que el bosque, el bosque secundario, los pastizales regenerados y la tierra inutilizable constituyen aproximadamente el 60% de las tierras transferidas, unas 65,489 hectáreas.

Uso de tierras del PTT	
Cultivos privados	19 %
Cultivos colectivos	3 %
Pastizales	15 %
Bosques	9 %
Sin cultivar y pastizales regenerados	47 %
Infraestructura	3 %
Inutilizable	4 %

Fuente: OCTA-MAG (1997)

Cultivos colectivos en tierras del PTT en Chalatenango		
Actividad	Área	%
Cereales	319	13.0
Exportación (café)	1,578	64.3
Agroindustria (caña de azúcar)	463	18.9
Vegetales	26	1.0
Frutas	64	2.6
Otras	1.8	0.2
Total	2,454	100

Fuente: Mejía y Merlos (1999)

Los estudios sobre el PTT en Chalatenango muestran que mucho más de la mitad del área está cubierta de bosques en varias etapas de regeneración y probablemente subestiman la porción de vegetación secundaria sobre las laderas más inclinadas:

Uso de tierras del PTT en Chalatenango	
Matorrales y pastizales regenerados	53 %
Granos básicos y pastizales en laderas > 10 %	43 %
Granos básicos y pastizales < 10 %	4 %

Fuente: Mejía y Merlos (1999)

En Chalatenango, tierras del PTT bajo un esquema de manejo colectivo exhiben una proporción relativamente pequeña de siembra de cereales contra una proporción abrumadoramente grande de tierras dedicadas al cultivo de frutales. De modo que pese a que se cuenta con datos más generales sobre los usos de la tierra, está claro a partir de estudios locales que la enorme mayoría de tierras distribuidas bajo el PTT (gran parte de ellas en manos de pequeños cultivadores) exhiben hoy algún tipo de vegetación boscosa.

La relación entre las formas de propiedad y el uso de la tierra es compleja. Existen muy pocas tierras del Estado en El Salvador, debido en gran parte a que los procesos de reforma agraria distribuyeron cuanta propiedad estatal les fue posible en aras de aplazar la expropiación. San Francisco Menéndez, el municipio que incluye a La Barra de Santiago y El Imposible, cuenta quizás con la mayor proporción de territorio bajo control estatal, además de una porción relativamente modesta de tierras de producción común y el resto son tierras de propiedad privada (Cuadro 7).

Cuadro 7
Usos de la tierra en San Francisco Menéndez

Uso	Área	Tipo de propiedad
Bosque	4,260	Estatal
Manglar	863	Estatal
Caña de Azúcar	1,622	Privada
Café	322	Privada y reforma
Plátano	382	Privada y reforma
Pasto/Cereales	16,657	Privada y reforma

El problema con estas tablas es que el grado de discriminación es aún muy grueso como para evaluar las dinámicas de uso del recurso natural. Estudios de campo y mediciones realizadas a distancia sugieren que la regeneración pudiera ser mayor de lo que parece. Cómo se relaciona esto con las estructuras de tenencia de la tierra sigue siendo un asunto complejo. Investigaciones recientes sobre el sector reformado han encontrado que en las parcelas menores de 2 hectáreas se cultiva en promedio menos de la mitad de su extensión.

Se han hecho hallazgos similares en parcelas distribuidas bajo el PTT (ver Recuadro 1). Esto refleja varios procesos, incluyendo el limitado acceso al crédito, la calidad más pobre de la tierra, la migración fuera del país, la ausencia

de asistencia técnica, la falta de vocación agrícola de los beneficiarios del programa y los bajísimos precios de los productos del agro, entre otros factores.

Características de la descentralización

Aunque bajo enfoques muy diferentes, todos los sitios bajo estudio se posicionan dentro de los marcos de referencia ambientales de la economía nacional y regional:

- La Montañona se encuentra bien estructurada en términos de servicios ambientales y el manejo de la cuenca en base a propiedades colectivas. El financiamiento se deriva en su mayoría de fondos de ONG y algunas transferencias gubernamentales hacia las municipalidades.
- Tacuba enfatiza el cultivo mixto de café y cereales y la problemática de los riesgos naturales. Su enfoque ambiental se enmarca más que todo en el cultivo de café de sombra “ecológicamente amigable” en fincas privadas y las transferencias económicas para la mitigación de los daños ocasionados por los desastres naturales.
- El marco conservacionista de la región de El Imposible/Barra de Santiago se centra en el establecimiento de reservas estatales y la inclusión de bosques de café de sombra para generar servicios ambientales como parte del Corredor Biológico Mesoamericano.

Cada uno de estos sistemas representa diferentes formas de descentralización más que todo como resultado de la historia social y el impacto relativo de la guerra civil, especialmente en la medida que estos factores afectaron la capacidad organizativa y la estructuración de las reformas agrarias.

Cuadro 8
Características de la Descentralización

Características	La Montañona	Tacuba	El Imposible / Barra de Santiago
Transferencia de poder a la localidad	si	emergente	no
Financiamiento predecible	si, pero bajo	si	si
Programas ambientales de relevancia nacional	pocos	Binacional Paz Plan de la Nación	SNAP Plan de la Nación
Programas ambientales internacionales	ONG (pequeña escala)	iniciativas binacionales	ONG importante
Sectorial nacional	--	café	café
Representación responsable	si	emergente	no
Eficiencia	relativamente baja	relativamente baja	El Imposible - alta Manglares - baja
Equidad	alta	moderada	baja

La Montañona mantiene una estructura más colectiva y un esquema de propiedad social –tierras comunales o *aji-dos*– para el manejo forestal, un ejemplo de des-centralización “democrá-tica.” Tacuba trabaja den-tro de un marco de refe-rencia más transitorio, yendo desde una reti-cencia histórica a orga-nizarse (a no ser para for-mar cooperativas de co-mercialización), hasta el surgimiento gradual de un proceso de descon-centración política que ha dado cabida a la posi-bilidad de una mayor participación social. El modelo de manejo ambiental adoptado por El Imposible/Barra de Santiago está basado en gran medida en la “privatización” como modelo de descen-tralización, ya sea por el otorgamiento de contratos de manejo a ONG como SalvaNatura o la simple apropiación de manglares y reservas, todo como resultado de la historia pesquera por parte de las élites o de forma clandestina.

Estabilidad y resiliencia

Debido a que la igualdad, la justicia y la eficiencia son objetivos importantes de la descentralización aplicada al manejo de los recursos, resulta útil preguntarse qué ventajas tienen

unas formas de descentralización sobre otras. Los resultados son de importancia para la “estabilidad/resiliencia” de las estrategias de gestión de recursos y la gobernabilidad. El Cuadro 9 resume las dinámicas de estabilidad y resiliencia presentes en cada sitio.

Las configuraciones de gobernabilidad y uso de recursos existen en estados más o menos precarios en los sitios estudiados. Las fuentes de inestabilidad son diferentes en cada caso, al igual que la forma de resiliencia. En La Montañona, las fuentes de inestabilidad se derivan de la falta de opciones económicas, el interés relativamente limitado por parte del estado y el aislamiento de la región. La ausencia de inversión ambiental por parte del estado y de las agencias internacionales pudiera socavar el compromiso de la región con los intereses ecológicos. Por otro lado, el nivel de organización social y descentralización democrática y el haberse convertido en el “patrón oro” de la organización ambiental en El Salvador, confieren a este sistema cierta resiliencia.

El impacto de la reforma agraria y las remesas también contrarresta significativamente los efectos ecológicos y sociales negativos de la

Cuadro 9
Factores de Estabilidad y Resiliencia

Factores de Estabilidad/ Resiliencia	La Montañona	Tacuba	El Imposible/ Barra de Santiago
Social			
Financiación	-	-	+
Organización	+	+	-
Remesas	+	-	-
Alta reforma agraria	+	-	-
Créditos Ecol. y Agrícolas	-	+	+
Responsabilidad comunal	+	-	-
Preservación cultura indígena	baja	alta	alta
Poder político	+ (local)	-	+ (nacional)
Dinámicas Ecológicas que afectan la Estabilidad/Resiliencia			
Regeneración forestal	+	alguna	+
Conservación forestal	+	-	+
Manejo forestal	+	-	+
Pillaje clandestino de recursos	-	+	+
Sistemas productivos de bajo impacto ecológico	-	+/-	+

inestabilidad económica inherente a los bajos niveles de transferencias a cambio de los servicios ambientales provistos por esta región. El grado de organización es un buen presagio de su capacidad continuada de movilizar fondos de ayuda internacional así como pagos internos por servicios ambientales, ya que la región cuenta con el potencial de gestionar conjuntos propios de acuerdos locales, distribuir equitativamente los beneficios y convertirse en un ente “autorregulador.”

Los recursos naturales de que está dotada la región de El Imposible/Barra de Santiago es una fuente importante de estabilidad ecológica y social, ya que ello se traduce en amplio poder político para realizar operaciones ambientales. Las fuentes de inestabilidad residen en los conflictos sobre los usos del parque y la falta de verdadera descentralización política y rendición de cuentas. En muchos sentidos, se considera que la gestión ambiental de la región representa la ecología de la injusticia, donde las

funciones de mantenimiento se cumplen por regulación externa (como es el caso de El Imposible) o la responsabilidad se elude por completo (en el caso de los manglares), generando en ambos casos la expropiación de medios de vida.

En términos de estabilidad y resiliencia, el sitio de La Montañona se adjudica la mejor calificación. En términos sociales sus principales vulnerabilidades están relacionadas con la financiación de sus programas ambientales, las limitadas opciones económicas a nivel local y su no bien ponderada posición

dentro de la política económica nacional. Su resiliencia ambiental también es elevada a consecuencia de la capacidad regenerativa de sus ecosistemas en general. Las configuraciones sociales en El Imposible/ Barra de Santiago son las menos favorables en términos de capital social y acuerdos locales, pero la prominencia política de El Imposible ciertamente confiere a la región amplios poderes ejecutores para la protección de sus recursos. Su resiliencia ecológica es alta, aunque en la región imperan muchas formas de resistencia en contra del parque. Aquí, las principales fuentes de inestabilidad siguen siendo de origen social.

El caso de Tacuba es de carácter transitorio. Sus fuentes de inestabilidad radican en su dependencia de los volátiles mercados de café, una limitada capacidad de organización, el impacto relativamente bajo de las remesas y la continua expansión de los límites del parque que se torna cada vez más conflictiva. De todos los sitios, Tacuba es también el más vulnerable

ambientalmente debido al continuo cultivo de sus escarpadas laderas. Sus fuentes de resiliencia residen en las bondades ambientales del cultivo del café, la diversidad ecológica inherente al cultivo de muchas parcelas pequeñas, su no muy conocido legado indígena y su proximidad al Parque Nacional El Imposible que le posibilita beneficiarse del Corredor Biológico Mesoamericano en términos de obtención de más créditos para café.

Las políticas emergentes que buscan preservar la identidad indígena de la zona y las formas regionales de gobernabilidad bien podrían aumentar su capacidad de hacer frente a las inestabilidades del café y las poblaciones desmovilizadas, y canalizar fondos de la ayuda internacional. Las cuestiones de igualdad, representación y financiamiento continúan siendo un problema, aunque parecen desarrollarse esfuerzos por transformar el proceso de descentralización de un modelo de desconcentración a una forma más democrática. Los grupos locales aprendieron de la experiencia del Mitch que las asociaciones pueden ser más eficientes y atractivas para las agencias de financiamiento, y dicha experiencia ha tenido un efecto lateral positivo en esfuerzos de organización posteriores.

Tacuba es el sitio más vulnerable en términos de características ecológicas y sociales, a pesar de mostrar cierto grado de regeneración, el cultivo de café de sombra, la elevada biodiver-

sidad de sus parcelas de producción y los niveles potencialmente altos de su cultura indígena. Los problemas ambientales de la región son bastante severos. Carente de organización local y de poderosos aliados nacionales, su “solución” ante los riesgos naturales y otras perturbaciones ha sido depender de la ayuda humanitaria externa, como lo indica el Cuadro 3. Al final, en ausencia de organización social local y del patrocinio de organizaciones nacionales poderosas, su estrategia ambiental ha sido posicionarse dentro del marco de mitigación de riesgos naturales. Aunque se advierte que se encuentra en marcha un proceso de transformación, éste es estimulado en gran parte por agentes externos.


Los tipos de descentralización observados en los tres sitios encajan bien dentro de las categorizaciones de Ribot, aunque lo que nuestro informe sugiere es que la descentralización pueda demorar algún tiempo en “democratizarse.” Dentro de este marco, el criterio de las agencias de financiamiento externo de requerir que la ayuda sea encauzada por organizaciones y asociaciones locales pudiera tener un importante efecto indirecto en la capacidad organizativa. Por otro lado, gran parte de la descentralización ha tomado la forma de simple privatización, la que, al no prestarse a la democratización (como es el caso del parque nacional), pone en riesgo las perspectivas de gobernabilidad, seguridad y manejo sostenible de los recursos. ☼.

Bibliografía

- Agrawal, A. (2001). *Common property institutions and sustainable governance of resources*, World Development 29-10, pp. 1649-1672.
- Agrawal A. y C. Gibson (1999). *Enchantment and disenchantment: The role of community in natural resource conservation*, World Development 27-4, pp. 629-649.
- Amaroli, P. y R. Dull (1999). *Milpas prehistóricas en El Salvador*. Proceedings of the XII de Investigaciones Arqueológicas en Guatemala, 1998, pp. 639-650.
- Bebbington, Anthony (1999). *Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty*, World Development 27-12, pp. 2021-2044.
- Brown y Rosendo (2000). *Governance for sustainability: Towards a "thick" understanding of environmental decision making*, CSERGE Working Paper EDM 02-04, University of East Anglia, Norwich (Reino Unido).
- CND (2000). *Acciones Territoriales del Plan de Nación*, Comisión Nacional de Desarrollo, El Salvador.
- Deere, Carmen y León, Magdalena (1998). *Derechos de propiedad y acceso de la mujer a la tierra en El Salvador*. PRISMA No. 32, San Salvador, El Salvador.
- Diskin, M. (1996). *Distilled conclusions: the disappearance of the agrarian question in El Salvador*, LARR 3-2, 119 p.
- Durham, W. (1979), *Scarcity and Survival in Central America*, Stanford: Stanford University Press.
- Gibson, C.; McKean, M. y Ostrom, E. (2000). *People and forests: Communities, institutions and governance*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Gómez, Ileana (2002). *Formas de gestión y uso de recursos en la cuenca del río Paz en El Salvador*, Documento de Trabajo, PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- Gómez, Ileana y García, Margarita (2002a). *La gestión ambiental participativa en la zona norte de El Salvador: Comité Ambiental de Chalatenango, CACH*, Documento de Trabajo, PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- Gómez, I.; García, M.; Kandel, S. y Rosa, H. (2002b). *Capital social, estrategias de vida y gestión ambiental en El Salvador: El caso de la Mancomunidad La Montañona, Chalatenango*, PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- Hecht, S. (1999). *Participatory Development and Natural Resources in El Salvador*, Report to the Salvadoran Ministry of Environment and Natural Resources (MARN), San Salvador, El Salvador.
- Hecht, S. (1993). *Extractive Economies, Biodiversity and Gender Issues in Amazonia*. In: L. Borkenhagen y J. Abramovitz. (Eds.) *Women and Biodiversity*, Washington, D.C. WRI Press, pp. 52-64.
- Hecht, S.; Rosa, H. y Kandel, S. (2002). *Globalization, forest resurgence and environmental politics in El Salvador*, PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- Hecht S; y Cockburn, A. (1989). *Fate of the Forest*, London: Verso.
- Hopkins, J.; Southgate, D. y González-Vega, C. (1999). *Rural poverty and land degradation in El Salvador*, BASIS.
- Kaimowitz, D.; Flores, G.; Johnson, J.; Pacheco, P.; Pávez, I.; Montgomery Roper, J.; Vallejos, C. y Vélez, R. (2000). *Local governments and biodiversity conservation: A case for the Bolivian lowlands*, Biodiversity Support Program, World Wildlife Fund, Washington, D.C., draft report.
- Kandel, Susan (2002). *Migraciones, medio ambiente y pobreza rural en El Salvador*, Documento de Trabajo, PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- Klooster, D.J. (2000). *Institutional choice, community and struggle: A case of forest co-management in Mexico*, World Development 28-1, pp. 1-20.
- Lardé de Palomo, A. y Arguello de Morera, A. (2000). *Integración a los mercados de los hogares rurales y generación de ingresos*, FUSADES, San Salvador, El Salvador.
- Larson, A. (2002). *Decentralization and Natural Resource Management: A Nicaraguan case study*, Paper presented at the World Resources Institute's Work-shop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18-22, 2002.

- Leach, M. y Fairhead, J. (2000). *Fashioned forest pasts, occluded histories? International environmental analysis in Western African locales*, Development and Change 31-1, pp. 35-39.
- Mejía, Enrique y Merlos, Enrique (1999). *Análisis del Uso del Suelo en las Unidades Productivas del PTT*, FUNDE, San Salvador, El Salvador.
- Moreno, María Elena (1997). *La concertación como condición del desarrollo regional/local: Caso Chalatenango*, en FUNDE (Ed.) Desarrollo regional/local en El Salvador: Reto estratégico del Siglo XXI, FUNDE, San Salvador, El Salvador.
- Neuman, R. (1999). *Imposing Wilderness*, Berkeley: UC Press.
- OCTA-MAG (1997). *Tercer Censo Agropecuario del Programa de Transferencia de Tierras*, Oficina Coordinadora del Tema Agrario-Ministerio de Agricultura y Ganadería, San Salvador, El Salvador.
- Padoch, C. y Denslow, J.S. (1988). *People of the tropical rain forest*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Paige, J. (1997). *Coffee and Power: Revolution and the rise of Democracy in Central America*, Cambridge: Harvard University Press.
- Peluso, N.L. y Padoch, C. (1996). *Changing resource rights in managed forests of West Kalimantan*, In C. Padoch y N.L. Peluso (Eds.). *Borneo in transition: people, forests, conservation and development*, Singapore: Oxford University.
- Pretty, J.; Hinchcliffé, F.; Shah, P. y Thompson, J. (1999). *Fertile ground: The impacts of participatory watershed management*, London, UK: Intermediate Technology Publications.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Ribot, J. (2002). *Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation*, World Resources Institute.
- Ribot, J. (2001a). *Integral local development: 'Accommodating multiple interests' through entrustment and accountable representation*. International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology. 1-34, pp. 327-351.
- Ribot J. (2001b). *Local actors, powers and accountability in African decentralizations: A review of issues*, paper prepared for the International Development Research Centre of Canada Assessment of Social Policy Reforms Initiative, to be published for UNRISD.
- Rosa, H.; Cuellar, N.; Gómez, I. y Kandel, S. (2002). *Rural poverty and the environment in El Salvador: Lessons for sustainable livelihoods*, PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- Seligson, M. (1995). *Thirty years of Transformation of the Agrarian Structure in El Salvador*, LARR 30-3, pp. 43-74.
- Sheets, P. (1984). *The prehistory of El Salvador: An interpretive summary*, In F. Lange y D. Stone (eds.) *The Archeology of Lower Central America*. Albuquerque, New Mexico: University of New Mexico Press, pp. 85- 112.
- Sheets, P. (1982). *Prehistorical agricultural systems in El Salvador*, in K. Flannery (Ed.) *Maya Subsistence* New York: Academic Press, pp. 99-116.
- Sheets, P. (1979). *Environmental and Cultural Effects of the Ilopango Eruption in Central America*. In: P. Sheets y D. Grayson (eds.). *Volcanic Activity and Human Ecology*, New York. Academic Press, pp. 525-564.
- Terbourgh, J. (1999). *Requiem For Nature*, Washington, D.C.: Island Press.
- Western, D.; Wright, R.M. y Strum, S.C.; eds. (1994), *Natural connections: Perspectives in community-based conservation*, Washington, D.C.: Island Press.





Aportes para el diálogo

Transformando prácticas en la producción campesina: Lecciones del Programa Ambiental de El Salvador

Cumplimiento de metas y modelo de implementación



En 1995, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó un préstamo de US\$ 20 millones para el Programa Ambiental de El Salvador (PAES). En ese año, CIM de México se vinculó a un programa de Conservación de Suelos y Agricultura en las zonas de la Cuenca Alta del Río Lempa que fueron asignadas bajo contrato por resultado a tres organizaciones (AM Asesores de Finanzas Internacionales, CARE y el consorcio IICA-CARE-CRS-USA). Las actividades operativas (desarrolladas por el personal apoyado por la Unidad Ejecutora de Curules (UEC) creada dentro de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura).

La intervención en las tres zonas inició en 1998 y finalizó en 2004, beneficiando a las zonas de la Cuenca Alta del Río Lempa (CAAL) y la zona de la Cuenca Alta del Río Lempa (CAAL) (5% arriba de la zona) a través de 24,977 planes de acción (PA), arriba de la zona. CARE apoyó más de 4000 veces el suelo en áreas de la zona de la Cuenca Alta del Río Lempa, más de tres veces en terrenos individuales para Brindley y más de tres veces en terrenos sueltos. Con respecto a las actividades, el CAAL recibió al menos una de las veces más veces en áreas vivas, agrícolas de la zona, huertos y huertos individuales. En el caso de árboles en contorno, árboles dispersos y huertos solo se cuenta con datos detallados del CAAL, pero se dan el contexto con los datos de conservación, pero en otros últimos casos apenas se reportan los datos.

Este publicación de libro es el documento "De la conservación de suelos y agricultura al cumplimiento de metas de conservación de suelos y agricultura en las zonas de la Cuenca Alta del Río Lempa" elaborado por Gabriel Ramírez, Nelson Guzmán, Diana de León y Nelson Guzmán.

Los datos de esta publicación: La redacción por Nelson Guzmán.

2005



Aportes para el diálogo

Transformando estrategias campesinas para el manejo sostenible de recursos naturales: Lecciones del PCAc de Siuna, Nicaragua

Surgimiento y evolución del PCAc de Siuna

En 1992, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos de Nicaragua (UNAG) decidió promover actividades del Programa con apoyo a Campesino (PCA) en Siuna, uno de los siete municipios de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN). Los beneficiarios campesinos y ganaderos, con prácticas y metodologías campesinas a la vanguardia de las familias y el feroz de las fincas agrícolas.

La finca agrícola en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) de Nicaragua tiene un mercado-países: pimiento, los cultivos de papa, maíz, frijoles, etc. La finca agrícola en la zona de la finca de árboles (con fincas en esta zona se ven en modelos, que cubren las especies de mayor valor como la caña y el café, después, se produce la "nueva finca" por medio de la huaba, soja y goma, y se cultivan papas, frijoles en cultivos especiales de 1 a 4 años en el mismo terreno. Dado que los cultivos son frías y no se ven para la agricultura sostenible, la finca se está expandiendo, obligando a la apertura de nuevos terrenos. Las tierras agrícolas y degradadas eran abandonadas o vendidas a ganaderos, lo que ha contribuido a un doble proceso: mayor degradación y concentración de la tierra.


La finca de la finca agrícola en la RAAN es un área compleja por los conflictos históricos sobre los derechos territoriales entre comunidades indígenas y actores externos atraídos por la abundancia de recursos naturales (maderas, minerales, etc.). En la década pasada, la finca fue utilizada para impulsar estrategias de colonización.

Esta publicación se basa en el documento "Programa Campesino a Campesino de Siuna, Nicaragua: Contexto, logros y desafíos" elaborado por Nelson Guzmán y Diana de León.

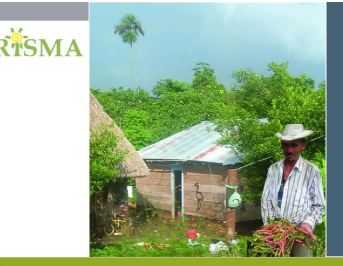
Esta publicación fue editada por Susan Randall y Nelson Guzmán.

2005







Programa de Desarrollo y Medio Ambiente
Salvador (PRISMA) - Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente




Globalización, dinámica ambiental y respuestas territoriales:

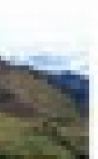
Revalorizando el espacio rural en El Salvador



CONTRIBUTION FOR ECOSYSTEM SERVICES AND RURAL COMMUNITIES



Luisa María
Tél. 504 2440 1111





PRISMA

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 2237209

Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
Salvadoran Research Program on Development and Environment