

# **Gestión Territorial Rural: Enfoque, Experiencias y Lecciones de Centroamérica**



El Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA) es un centro de referencia, investigación e incidencia sobre temas de desarrollo y medio ambiente. PRISMA busca influenciar acciones locales e iniciativas nacionales y regionales, promoviendo y desarrollando abordajes de gestión territorial y de recursos naturales con potencial de fortalecer los medios de vida de los pobres y manejar los recursos naturales de manera sostenible.

PRISMA considera que avanzar sobre ese objetivo requiere:

- Ampliar el acceso y control de la base de recursos naturales;
- Fortalecer el capital social y la capacidad de acción colectiva sobre el territorio; y
- Políticas públicas e inversiones que apoyen y reconozcan los valores del espacio rural y los aportes de los pobres en manejar los recursos naturales y proveer servicios ambientales.

PRISMA

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

Dirección Postal Internacional: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami, FL 33152

Teléfonos: (503) 298-6852, 298-6853 Fax: (503) 223-7209

[prisma@prisma.org.sv](mailto:prisma@prisma.org.sv)

[www.prisma.org.sv](http://www.prisma.org.sv)

Diagramación: Leonor González

© 2003 Fundación PRISMA

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de ASDI, COSUDE, NOVIB y Fundación FORD

# **GESTIÓN TERRITORIAL RURAL: ENFOQUE, EXPERIENCIAS Y LECCIONES DE CENTROAMÉRICA**

**ILEANA GÓMEZ, SUSAN KANDEL Y HERMAN ROSA**

The logo for PRISMA features the word "PRISMA" in a bold, green, sans-serif font. Above the letter "I" is a stylized yellow sun with rays, and above the letter "S" is a green leaf-like shape.

**PRISMA**

**2003**

# Indice

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
<b>MARCO ANALÍTICO.....</b>	<b>2</b>
<i>Susan Kandel, Ileana Gómez y Herman Rosa</i>	
Territorio, como proceso social.....	2
Gestión territorial .....	2
Gestión territorial rural.....	3
¿Cuándo tenemos una gestión territorial? .....	3
Identidad territorial .....	4
Institucionalidad territorial endógena .....	4
Instrumentos de manejo territorial.....	4
Condicionantes de la gestión territorial rural.....	5
Capital Social .....	5
Acción colectiva .....	6
Acceso, uso y control de los recursos de un territorio .....	6
<b>LA MONTAÑONA: Revalorización de activos naturales y gestión territorial.....</b>	<b>8</b>
<i>Ileana Gómez</i>	
Ubicación geográfica.....	9
Condiciones previas .....	10
Tenencia, situación ambiental, límites productivos y dinámica poblacional.....	10
El territorio y su relación con la dinámica de desarrollo nacional .....	11
Formación de la identidad territorial.....	12
Tejido histórico de relaciones entre comunidades campesinas .....	12
Lucha por el acceso a la tierra .....	12
El macizo montañoso: Símbolo de lucha social y recurso compartido .....	13
Reconocimiento nacional de la experiencia de la Mancomunidad .....	13
Formación de las instituciones de carácter territorial.....	14
Organizaciones comunitarias .....	14
Organizaciones de productores .....	14
Organizaciones no gubernamentales .....	14
La Mancomunidad La Montañona .....	15
Papel de la cooperación externa.....	15
Mesa de apoyo a la mancomunidad.....	15
Mecanismos de concertación territorial .....	16
Construyendo los instrumentos de manejo territorial .....	16
Estrategias para gestionar el bosque .....	16
Estrategias para el manejo de la cuenca del río Tamulasco.....	17
Mecanismos de integración y planificación del territorio .....	18
Construcción de propuestas de desarrollo territorial .....	18
El ordenamiento territorial.....	19

Turismo rural y de montaña .....	19
Gestión Integrada del recurso hídrico .....	19
Pago por servicios ambientales.....	19
Retos de la gestión territorial .....	20
<b>BAJO LEMPA: Del reasentamiento y los desastres a la gestión territorial .....</b>	<b>21</b>
<i>Eduardo Rodríguez e Ileana Gómez</i>	
Caracterización Geográfica .....	22
Condiciones previas .....	23
Construcción de una identidad territorial.....	23
Los esfuerzos colectivos para el nuevo asentamiento.....	23
Acceso y control del recurso tierra .....	25
Desastres “naturales” y evolución hacia la gestión de riesgos .....	25
Construcción colectiva e innovadora de alternativas productivas.....	27
Reconocimiento nacional e internacional .....	27
Construcción de una institucionalidad territorial.....	27
Grupos locales, asociaciones de desarrollo comunal y microregiones .....	28
Organizaciones no gubernamentales .....	28
Gobiernos municipales.....	29
Alianzas estratégicas y consorcio de microempresas de base comunitaria.....	29
Coordinación entre ambas márgenes .....	30
Solidaridad internacional y apoyos externos .....	31
Instrumentos de gestión territorial.....	31
Estrategias para el desarrollo social.....	31
Estrategias para el desarrollo económico y productivo .....	32
Estrategia para la gestión del riesgo.....	33
Incidencia en políticas públicas.....	33
Ordenamiento territorial.....	34
Retos de la gestión territorial .....	34
<b>SIUNA: De las estrategias campesinas hacia la gestión territorial .....</b>	<b>36</b>
<i>Nelson Cuéllar</i>	
Ubicación geográfica .....	36
Condiciones previas .....	37
Avance de la frontera agrícola .....	37
Establecimiento de la Reserva BOSAWAS .....	38
Construcción de una identidad territorial.....	39
Papel de Campesino a Campesino: Intercambios e innovación .....	39
Adopción de prácticas, estabilización de fincas y regeneración de bosque .....	39
Freno de la frontera agrícola.....	40
Reconocimiento nacional e internacional .....	40
Construcción de una institucionalidad territorial.....	41
Campesino a Campesino .....	41
Construcción de agendas comunes .....	42
Nuevas formas de liderazgo y organización.....	42
Papel de la cooperación externa.....	43
Instrumentos de gestión territorial.....	43
Prácticas y opciones tecnológicas .....	43

Estrategias colectivas para el desarrollo comunitario .....	44
Estrategias productivas: Manejo de fincas, diversificación y agroindustria .....	44
Ordenamiento territorial a diversas escalas .....	44
Ordenamiento de finca y mapeo comunitario en frentes de colonización .....	44
Corredores biológicos campesinos, ecoturismo y energía limpia .....	45
Ordenamiento territorial del municipio .....	46
Retos de la gestión territorial .....	46
<b>BALANCE Y LECCIONES.....</b>	<b>47</b>
<i>Susan Kandel y Herman Rosa</i>	
Balance preliminar de los casos .....	47
La Montañona .....	47
Bajo Lempa Occidental.....	48
Siuna .....	48
Lecciones.....	49
La ampliación de los derechos sobre los recursos naturales como punto de partida .....	49
La acumulación de capital social como factor crítico .....	49
Revalorización del capital natural en el territorio y servicios ambientales .....	50
Organizaciones no gubernamentales de apoyo jugando un papel clave .....	50
Cooperación externa vinculada al proceso sin sobredeterminarlo .....	51
Políticas públicas para asegurar una gestión territorial sostenible .....	51
<b>Bibliografía.....</b>	<b>52</b>

## *Siglas*

ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunal
APRHI	Asociación para la Protección de los Recursos Hídricos de El Salvador
ASECHA	Asociación Ecológica de Chalatenango
CACH	Comité Ambiental de Chalatenango
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CIDA	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
COOPESIUNA	Cooperativa Multisectorial de Aceites Esenciales de Siuna
CORBELAM	Comité Representativo de Beneficiarios de La Montaña
CORDES	Fundación para la Cooperación y Desarrollo Comunal de El Salvador
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo
DANIDA	Agencia Danesa de Asistencia al Desarrollo
FADCANIC	Fundación para la Autonomía y el Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua
FUNPROCOOP	Fundación Promotora de Cooperativas
IDES	Iniciativa para el Desarrollo Económico y Social
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MDI	Mesoamerican Development Institute
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PADEMA	Plan Departamental de Manejo Ambiental
PROCHALATE	Programa de Desarrollo Rural en el Departamento de Chalatenango
PRODERE	Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América
PROFOR	Proyecto Forestal de Nicaragua
PTT	Programa de Transferencia de Tierras
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
SES	Sistema Económico Social
UAPM	Unidad Ambiental de Producción y Manejo de los Recursos Naturales
URACCAN	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense
UTF	Unidad Técnica Facilitadora



## INTRODUCCION

Centroamérica enfrenta enormes desafíos con relación a la pobreza rural y el manejo de recursos naturales. Esos desafíos se vienen abordando en la región bajo una diversidad de enfoques y criterios, en un afán de avanzar en el logro simultáneo del objetivo de reducir la pobreza rural, fortaleciendo las estrategias de medios de vida, y del objetivo de mejorar el manejo, conservación y restauración de los recursos naturales.

Una parte importante de esas intervenciones ha estado enmarcada en el enfoque de manejo de cuencas. Por otra parte, existen otro tipo de experiencias de gestión territorial a escala regional y microregional en zonas rurales, que se están dando bajo una lógica diferente y que están abriendo nuevas opciones de gestión territorial, de manejo de recursos naturales y de diversificación de las estrategias de medios de vida rurales.

Este documento presenta un marco - todavía en construcción - para analizar y evaluar el potencial de este segundo tipo de experiencias, que denominamos de "gestión territorial rural". En base a ese marco analítico, se discuten tres experiencias - La Montañona, Bajo Lempa y Siuna - las dos primeras que corresponden a El Salvador y la tercera a Nicaragua.

Aunque esas experiencias reflejan distintas realidades sociales, ambientales e institucionales, en todas ellas encontramos elementos que son constitutivos de los proce-

sos de gestión territorial: una identidad territorial, una institucionalidad territorial e instrumentos para el manejo territorial.

El documento presenta también un balance preliminar de dichas experiencias, a fin de extraer algunas lecciones que contribuyan a la construcción de un enfoque de apoyo y acompañamiento, que potencie y fortalezca procesos territoriales como los descritos.

Deseamos resaltar el carácter preliminar de este documento y la necesidad de profundizar el marco analítico y su alimentación a partir de un estudio más exhaustivo de las experiencias presentadas y de otras que también se desarrollan en la región. Experiencias como las que se dan en Lempira Sur y Río Plátano en Honduras, Petén y Totonicapán en Guatemala, parecen también ser experiencias de gestión territorial, que están mostrando que es posible avanzar de manera simultánea en el doble objetivo de fortalecer medios de vida rurales y mejorar el manejo, conservación y restauración de los recursos naturales.

Finalmente, deseamos resaltar la importancia de un proceso de diálogo regional e intercambios entre este tipo de experiencias y otras que se enfocan territorialmente, a fin de retroalimentar las experiencias y mejorar las intervenciones en los espacios rurales de la cooperación externa, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales que acompañan dichos procesos.

## MARCO ANALÍTICO

### Territorio, como proceso social

El concepto de territorio ha tenido una notable evolución en las últimas décadas que ha implicado también un abordaje cada vez más interdisciplinario. De considerar el territorio simplemente como un producto de la actividad humana que transforma el entorno que le sirve de base y soporte, el territorio se define no tanto por sus cualidades físicas, climáticas, ambientales, o por ser un espacio físico con cualidades materiales, funcionales y formales, sino desde los procesos y grupos sociales que lo han transformado e intervenido, haciéndolo parte de su devenir.

El territorio se considera así como un espacio socialmente construido con identidades e institucionalidades que definen las relaciones entre los actores y la distribución y uso de los recursos.

Este concepto de territorio implica un proceso de apropiación social del espacio, referido a la forma en como la población se identifica con el territorio, sus características y recursos. Aquí entran en escena los símbolos y procesos de construcción de identidades territoriales que permiten la formación de tejidos sociales. Se trata de las formas de relación entre los diversos actores territoriales a partir de los cuales es posible ordenar la convivencia y construir proyectos comunes, diseñar el futuro, obedecer normas, integrarse a la vida productiva y social de un espacio territorial. En suma se trata de la forma en como se elabora el sentido de pertenencia del espacio habitable, productivo y recreativo.

### Gestión territorial

La gestión territorial supone un proceso de ampliación del control, manejo y poder de decisión del uso de los recursos que existen en un determinado espacio por parte de sus actores. Por eso no basta delimitar administrativa o geográficamente un territorio, sino que es necesario también tomar en cuenta la capacidad de influir y controlar los medios, instrumentos y recursos para la toma de decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos del espacio territorial. Pero también implica la posibilidad de enfrentar conflictos por las distintas visiones e intereses sobre el uso de los recursos en el territorio. Por eso también se ha empezado a entender el territorio como un recurso colectivo, elemento que conduce al tema del desarrollo local y, a la capacidad de gobernabilidad como modalidad de construcción de las decisiones colectivas que permite la apropiación de los actores, la movilización y la definición de proyectos.

Si entendemos el territorio como un espacio socialmente construido, la gestión territorial se vuelve un factor clave para alcanzar el desarrollo. En esta línea, el enfoque territorial del desarrollo apunta a la interrelación de factores históricos, sociales y culturales en las áreas locales que generan procesos significativamente diferentes a partir de las características locales. Ello permite pasar de una concepción homogénea y de una gestión centralizada del desarrollo a una apuesta por las particularidades de lo local, que se da en un contexto de mayores posibilidades de ejercicio del poder local a partir de los procesos de descentralización y de-

mocratización, que, sin embargo, están fuertemente marcados por la globalización.

Por otra parte, el enfoque de gestión territorial, al no predefinir el territorio, las intervenciones buscan insertarse y vincularse con los procesos territoriales tal como se expresan y evolucionan en la realidad, a la luz del resurgimiento de lo local y la búsqueda de alternativas de diversificación de la economía local y de manejo de los recursos naturales. El surgimiento de nuevas formas de institucionalidad territorial que pueden asumir el control de territorios más complejos a partir de la formulación de normas sobre uso y manejo de recursos que toman en cuenta la diversidad de visiones, intereses, potencialidades y problemas locales compartidos, representa potencialmente una base institucional más sólida.

## Gestión territorial rural

Los procesos de gestión territorial rural tienen dos rasgos fundamentales. Por un lado, como otros procesos de gestión territorial, el territorio está definido como resultado de la apropiación del espacio por parte de sus habitantes y la construcción de arreglos institucionales a escala territorial y microregional y no tanto por las características biofísicas de ese territorio particular o por las divisiones político administrativas. Por otra parte, aunque esos territorios incluyen a menudo concentraciones urbanas, a diferencia de los espacios circundantes a regiones metropolitanas o ciudades importantes, en su dinámica inciden fuertemente los procesos rurales y el manejo de los recursos naturales.

En general, estos procesos cuentan con distintas entradas territoriales, que van desde iniciativas y procesos de desarrollo local-

regional (municipalidades, microregiones, etc.), hasta la conformación de territorios intermedios, entendidos como espacios socialmente construidos, en donde la gestión se vuelve un factor clave del desarrollo, de la superación de los desequilibrios territoriales y de la revalorización del espacio rural, particularmente de su rol como proveedor de servicios ambientales y amenidades rurales.

## ¿Cuándo tenemos una gestión territorial?

Existen tres elementos que constituyen un proceso de gestión territorial:

1. Identidad territorial construida desde los habitantes del territorio;
2. Institucionalidad territorial endógena; e
3. Instrumentos de manejo territorial.

El proceso de construcción de estos elementos no es necesariamente lineal, están mutuamente condicionados y se basa en las experiencias cotidianas de las comunidades involucradas y su percepción respecto de su problemática, sus recursos naturales, sus expectativas y capacidades. Por lo tanto son dinámicos y responden a la diversidad de formas de organización y actores que coexisten en un territorio determinado.

Es en esta búsqueda permanente de soluciones para el mejoramiento de los medios de vida, que se configuran estos elementos, y son el producto de la combinación de la acción colectiva, el capital social disponible y el grado de acceso y control de los recursos requeridos para impulsar las soluciones identificadas por el grupo.

## Identidad territorial

La identidad territorial se refiere a la forma en que la población se identifica con el territorio, sus características y recursos. La identidad territorial responde a un proceso de apropiación de un espacio particular sobre el que se construyen redes y sistemas de producción, organización, distribución de bienes y servicios, interconexiones e interdependencias.

La identidad territorial bien desarrollada, se expresa a través del arraigo manifiesto de sus habitantes a ese territorio y de la percepción que otros tienen de ellos como miembros de una comunidad o conjunto de ellas y de un espacio geográfico determinado. Aquí los símbolos y procesos de construcción de identidades territoriales juegan un papel importante en la formación de tejidos sociales.

## Institucionalidad territorial endógena

La institucionalidad territorial se refiere a una autoridad territorial endógena *de facto* o *de jure* que tiene la capacidad de lanzar propuestas y acciones de carácter estratégico en tanto que se plantean objetivos de mediano y largo plazo.

Es decir, institucionalidad territorial en términos del ejercicio de la autoridad, capacidad de conducción y toma de decisiones, donde la dimensión espacial está incorporada dentro de su visión y misión. Implica la posibilidad del control, manejo y poder de decisión sobre el uso y distribución de los recursos que existen en un determinado espacio por parte de sus actores. Asimismo, implica la posibilidad de enfrentar conflictos por las distintas visiones e interés sobre el uso de los recursos en el territorio, como

la interlocución entre los actores territoriales y las instituciones de escala regional, nacional o internacional, gubernamentales o no gubernamentales.

Por carácter endógeno de la institucionalidad territorial, entendemos que está construida sobre la base de esquemas representativos de los diversos actores dentro de un territorio (de abajo hacia arriba) con un alto grado de participación y democracia interna. Esta institucionalidad se logra a partir de la coordinación de un conjunto de acciones distintas pero estrechamente relacionadas y coherentes entre sí, en un territorio que trasciende el ámbito geográfico inmediato a la comunidad de origen.

## Instrumentos de manejo territorial

Los instrumentos de manejo territorial se refieren a los instrumentos de ejecución de las decisiones acordadas a nivel territorial. Estos instrumentos se expresan en estrategias colectivas y acciones específicas.

Las estrategias colectivas se construyen alrededor de diversos temas y preocupaciones: ordenamiento territorial, establecimiento de corredores biológicos, manejo de riesgos, estrategias productivas, ecoturismo, manejo de cuencas, conservación de suelo y agua, manejo de bosques, etc.

Estas estrategias se ejecutan con acciones específicas y por medio del establecimiento de normas y reglas que definen las relaciones entre los actores y la distribución y uso de los recursos. Asimismo, muchas veces implica mecanismos de capacitación o transferencia de conocimientos y tecnologías. Los instrumentos de manejo territorial se manifiestan en cambios de prácticas que favorecen el manejo sostenible del territorio.

## Condicionantes de la gestión territorial rural

Los condicionantes más importantes para los procesos de gestión territorial rural son: el capital social; la acción colectiva; y, el acceso, uso y control de los recursos naturales por parte las comunidades rurales. Los tres condicionantes son interdependientes y se potencian entre sí, de modo que las propiedades de uno son fuentes de la construcción de los otros (Ver diagrama abajo).

### Capital Social

El capital social - entendido como las capacidades organizativas en una localidad y las habilidades de las comunidades para asegurar recursos (conocimiento, acción colectiva, acceso a mercados, etc.) como resultado de su membresía en redes sociales y otras estructuras sociales - juega un papel vital para lograr procesos de gestión territorial y favorecer la acción colectiva y el acceso y control de los recursos naturales.

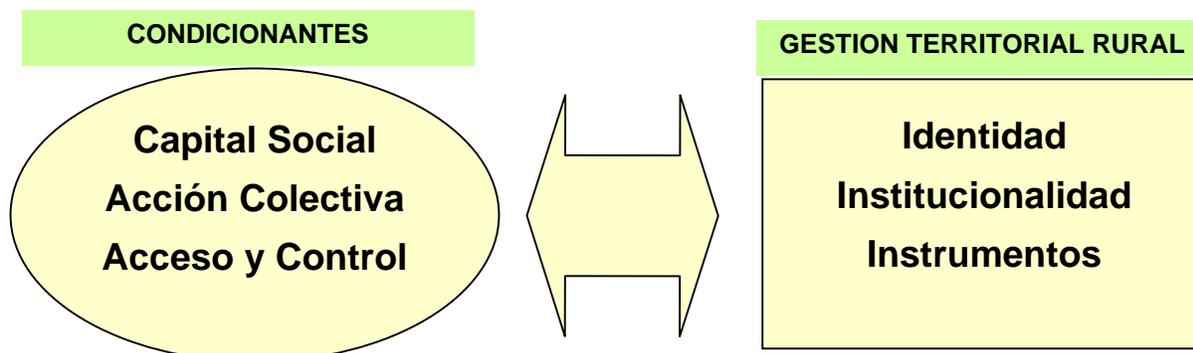
Se pueden distinguir dos dimensiones de capital social: a) El nivel de organización de una comunidad y su capacidad para utilizar su organización interna para discutir, acordar, implementar y monitorear acciones y actividades entre ellos; y b) La calidad y densidad de sus redes sociales hacia afuera,

que se aprovechan para recibir apoyos y recursos para sus metas sociales.

Esta capacidad de organización interna y de gestión hacia afuera está basada en cuatro elementos que son la fuente de capital social (Petty y Ward 2001): a) relaciones de confianza; b) reciprocidad e intercambios; c) reglas, normas y sanciones comunes; d) conexiones, redes y grupos.

Las relaciones de confianza facilitan la cooperación. Una historia de reciprocidad e intercambios contribuyen a las obligaciones de largo plazo entre personas y favorece la organización efectiva. La existencia de reglas, normas y sanciones comunes forma la base para la construcción de nuevas institucionalidades para la gestión territorial. Asimismo, la calidad y densidad de las conexiones, redes y grupos existentes es sumamente importante para facilitar acceso a información, tecnología, mercados, etc.

La organización efectiva es necesaria para lograr la acción colectiva. También permite la apropiación y valorización de un territorio y el rescate, generación y socialización del conocimiento local. Una gran parte de los derechos adquiridos de usufructo y control de la tierra se fundamenta en fuerzas organizativas. Asimismo, la organización es un pilar fundamental hacia la articulación,



participación y representación de las comunidades rurales frente a una diversidad de actores externos. Del mismo modo, las redes sociales aseguran apoyos necesarios (como información o financiamiento entre otros) para llevar a cabo el conjunto de planes y acciones en función de las estrategias territoriales.

### Acción colectiva

La acción colectiva se refiere a la coordinación de actividades individuales o de grupos para alcanzar un interés compartido. La acción colectiva se convierte en un aspecto crucial para la gestión territorial dado que los habitantes, productores, propietarios y, en general, quienes manejan la tierra dentro de un territorio, necesitan actuar en una forma concertada para asegurar su buena gestión.

Es un hecho bien reconocido que reglas bien establecidas son necesarias, pero no suficientes, para lograr la acción colectiva exitosa (Barrett, 1991; Eythórsson, 1995; Steins, 1995, citado en Edwards y Stein, 1998). Con relación a la gestión de recursos naturales, la acción colectiva debe ser sostenida en el tiempo, lo que puede suponer reglas sobre el uso o el no-uso de un recurso, así como los procesos para monitorear, sancionar y resolver disputas (Ostrom, 1992). Con relación a procesos de gestión territorial donde hay múltiples visiones, múltiples usos y múltiples usuarios, la acción colectiva se refiere a la coordinación de varios tipos y niveles de acción.

En resumen, la acción colectiva está relacionada con la construcción de instituciones para la gestión. Esta coordinación tiene que incluir todos los diferentes grupos de usuarios; es decir, todos los individuos que di-

rectamente o indirectamente tienen influencia sobre, o están influidos por, los arreglos relacionados con los recursos del territorio. (Edwards y Stein, 1998).

### Acceso, uso y control de los recursos de un territorio

Los derechos de acceso, uso y control de los recursos naturales, además de determinar en una gran proporción las posibilidades de medios de vida de las comunidades rurales, son un factor determinante en el manejo de los recursos naturales. Por ello, juegan un papel clave en la habilidad de los habitantes para entrar en procesos genuinos de gestión territorial.

Generalmente, el acceso, usufructo y control de los recursos naturales está determinado por medio de la designación de los derechos de propiedad, ya sean derechos de facto o de jure. La definición de derechos de propiedad sobre la tierra y sus recursos naturales es compleja porque hay varias facultades relacionadas con los derechos de propiedad. La teoría de los regímenes de propiedad común presenta un marco útil para clarificar los diferentes aspectos. Bajo este marco, Schlager y Ostrom (1992) distinguen las siguientes facultades que otorgan los derechos de propiedad:

- Acceso: Derecho de entrar a un espacio físico definido y disfrutar sus beneficios no-extractivos (caminatas, navegar en canoa, tomar el sol, etc.);
- Retiro: Derecho de extraer unidades del recurso o productos (ej. pesca, agua para riego o consumo humano);
- Manejo: Derecho de regular los patrones de uso interno y transformar el recurso;

- Exclusión: Derecho de determinar quién tendrá derechos de acceso y retiro, y cómo éstos derechos se transfieren;
- Alienación: Derecho de vender o alquilar el manejo y derechos de exclusión.

Es importante distinguir las distintas facultades que otorgan los derechos para entender las dinámicas de transformación territorial y para visualizar cómo los cambios a la estructura de derechos pueden afectar el resguardo de los recursos naturales y el bienestar de las comunidades.

Las comunidades rurales necesitan, al menos, derechos de acceso y retiro para tener incentivos de uso sostenible de los recursos. Sin embargo, los derechos de manejo y exclusión, proveen incentivos más fuertes porque aseguran los recursos contra las acciones de otros y los efectos que estos pueden tener en el futuro flujo de bienes y servicios de un recurso o territorio, al mismo tiempo que asegura que los beneficios del

buen resguardo no sean aprovechados o acumulados por otros.

La falta de derechos de propiedad formalmente establecidos, de hecho, se convierte en un obstáculo para los procesos de gestión territorial, aunque hay varias experiencias que muestran un alto porcentaje de ocupantes de tierras que sólo tienen derechos adquiridos o conquistados de acceso, retiro y manejo.

Por lo tanto, la expansión, defensa e innovación de derechos de propiedad, es un campo de intervención importante, porque por esa vía se puede establecer un interés de largo plazo por parte de las comunidades en una buena gestión de los recursos naturales de un territorio. Además, el reconocimiento del papel de los habitantes en la gestión de su territorio puede resultar en un flujo de beneficios a ellos mismos, como reconocimiento o compensación por los servicios ambientales que generan las buenas prácticas de las comunidades rurales.

## *LA MONTAÑONA: Revalorización de activos naturales y gestión territorial*

En 1998, siete municipios en el noroeste departamento de Chalatenango en El Salvador, conformaron la Mancomunidad de Municipalidades de La Montañona, la primera experiencia asociativa de este tipo después de la establecida a finales de los ochenta por los municipios del Área Metropolitana de San Salvador.

La mancomunidad de La Montañona se estableció en una de las regiones más pobres, ambientalmente degradadas y duramente golpeada por la guerra civil de los años ochenta, en un afán de buscar un desarrollo territorial basado en la promoción de una gestión participativa que fortalezca los medios de vida a partir del manejo sostenible de los recursos del territorio.

La gestión del territorio de la Montañona es un proceso en construcción, cuya identidad territorial se ha ido formando a partir de diversas dinámicas que se entrecruzan con la historia del acceso a la tierra y la mayor posibilidad de participación ciudadana abierta a partir de la posguerra, elementos que han producido una serie de arreglos institucionales marcando nuevas posibilidades de uso de los recursos y fortalecimiento de capital social.

En el contexto de los Acuerdos de Paz de 1992, se produjo un cambio importante en la tenencia legal de la tierra a partir del Programa de Transferencia de Tierras (PTT). Sin embargo, el PTT está vinculado a un

proceso más largo de lucha reivindicativa, en el cual, diversas formas de organización campesina reclaman el acceso a la tierra. Esto imprime en el territorio un sello histórico de conquista social, pues La Montañona y especialmente el macizo del mismo nombre, se convierte en una figura emblemática que guarda una fuerte relación con la historia de reivindicaciones del movimiento campesino por el acceso a la tierra y, además, es un símbolo del control territorial que la oposición guerrillera mantuvo durante los años de la lucha armada.

La Montañona es también un referente de integración territorial, al ser un recurso compartido por diversas comunidades y municipalidades, que tienen en común depender del agua que proviene del macizo. Esta característica ha sido clave en la formación de una rica organización social, que se expresa en la capacidad de empezar a definir una estrategia de desarrollo con fuerte énfasis en el manejo sostenible de los recursos naturales.

En los últimos años se han formado novedosos mecanismos de gestión territorial participativa. La formación de la Mancomunidad es complementada por la experiencia del Comité Ambiental de Chalatenango y sus dos unidades ambientales: “La Montañona” y “Tamulasco”, con una proyección hacia la protección de los principales recursos naturales.

## Ubicación geográfica

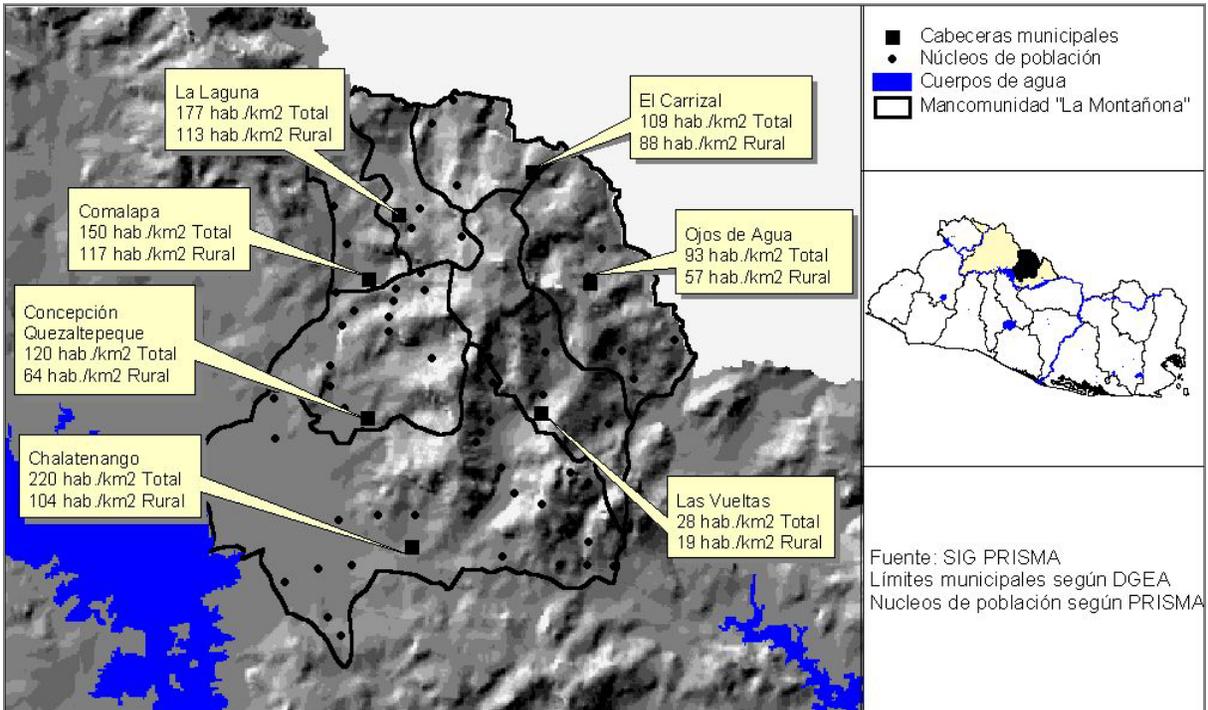
El área total que comprende la microregión de La Montañona es de 335 km<sup>2</sup> y la población total, de acuerdo al censo de 1992, era de 51,124 habitantes. La microregión incluye dos municipios que perdieron población durante los ochentas (Las Vueltas y Ojos de Agua), así como dos municipios cuya población se incrementó en más del 30% (Chalatenango y La Laguna). La densidad de población de 1992 variaba así desde 28 personas/km<sup>2</sup> en Las Vueltas a 220 personas/km<sup>2</sup> en Chalatenango, que también alberga la cabecera departamental que lleva el mismo nombre.

La topografía de la microregión es en su mayor parte montañosa, pero también incluye planicies en las zonas que bordean la presa del Cerrón Grande en el río Lempa,

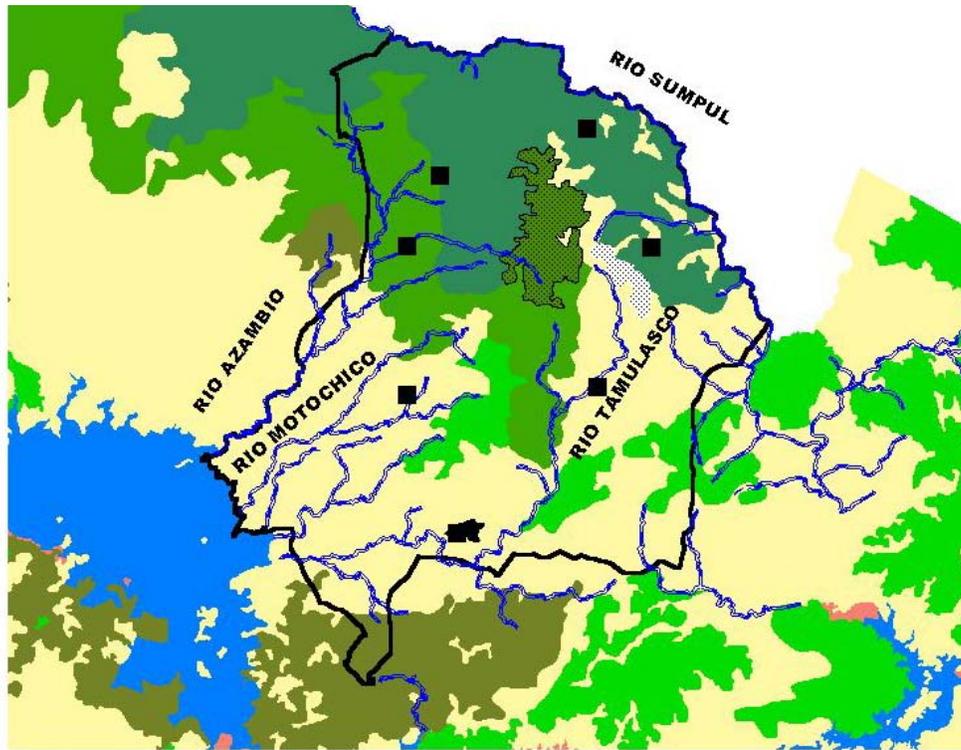
de modo que las elevaciones varían desde 300 hasta 1,648 metros sobre el nivel del mar. La cobertura boscosa del macizo, conocido también como “La Montañona” comprende un área de aproximadamente 2,500 has y se considera crítica para la captación y regulación de agua de varios arroyos que alimentan cuatro ríos importantes en el área: Sumpul, Azambio, Tamulasco y Motochico.

Hasta los años ochenta la dinámica de producción giró alrededor de la agricultura de subsistencia complementada por la migración estacionaria de trabajadores agrícolas. Esto se refleja en un paisaje agrícola fragmentado y degradado cuyo patrón de uso de suelo está dominado por pastizales, matorrales y arbustos distribuidos en minifundios donde todavía prevalecen prácticas que amenazan seriamente a las áreas de bosque del macizo de la Montañona.

**Mancomunidad de Municipios La Montañona**



**Mancomunidad La Montañona: Cobertura vegetal y ríos principales**



**Simbología (Clasificación UNESCO-1974)**

- Predominantemente siempre verde tropical submontana de coníferas
- Predominantemente siempre verde latifoliada esclerófila (chaparral)
- Arbustiva predominantemente decidua en época seca (matorral)
- Sabanas similares de tierras bajas y submontanas (morral)
- Formaciones vegetales acuáticas, dulce acuícola flotante
- Zonas de cultivos o mezclas de sistemas productivos
- Área urbanizada
- Macizo "La Montañona"
- No interpretado

Fuente: SIG-PRISMA  
 Banco Mundial / Gobierno de Holanda / CCAD / MARN  
 Proyecto "MAPEO DE VEGETACION NATURAL DE  
 ECOSISTEMAS TERRESTRES Y  
 ACUATICOS DE CENTROAMERICA"  
 Basado en imagen de satélite LANDSAT TM/Dic. 1998  
 Límites departamentales según CEN TA-FAO

Fuente: SIG-PRISMA  
 Mapa de Ríos-MARN

**Condiciones previas**

**Tenencia, situación ambiental, límites productivos y dinámica poblacional**

La tenencia de la tierra ha sido un factor central para entender los precarios medios de vida y las dinámicas de deterioro ambiental. Consecuentemente ha sido una fuente de polarización social. Históricamente los grandes productores acapararon las mejores tierras agrícolas, por lo cual, los pequeños productores se vieron obligados a

practicar agricultura de subsistencia en parcelas muy pequeñas en laderas, con prácticas que resultaban en deterioro progresivo del suelo.

La Montañona tiene un limitado potencial para la agricultura, pues los tipos de suelo dominantes son más apropiados para bosque y cobertura vegetal permanente. A pesar de este potencial, la práctica forestal no se desarrolló como parte del sistema de producción campesina, en parte por la situación de tenencia mencionada. La comercialización de madera y leña no es todavía

una opción de ingreso familiar para los pequeños productores, quienes optan por desmontar la tierra para uso de pastizales, como opción más rentable a un mercado forestal regional donde son los grandes propietarios quienes captan los mayores beneficios de extracción y compra de recursos (de Bremon, 1994). Hay que destacar además que cuando los pequeños productores han intentado realizar planes de manejo forestal se han encontrado con serias limitaciones de apoyo técnico y recursos financieros para hacerlos sostenibles.

El bosque del macizo de La Montañona, tiene una gran importancia para la provisión de agua y leña para las poblaciones y sistemas agrícolas del entorno, además de un significativo potencial para la conservación de especies vegetales, sobre todo en las zonas de mayor elevación, donde encontramos, en lugares como el cerro “El Volcancillo”, “los últimos pinares densos, posiblemente originales del departamento” (FAO, 1994, citado por de Bremond, 1994).

El macizo de La Montañona es también una zona crítica para la cuenca del río Tamulasco, de donde se obtiene el agua potable para la ciudad de Chalatenango. Dicha cuenca ha sufrido un constante proceso de deterioro de la base de recursos debido a la erosión, la pérdida de calidad del suelo, la incidencia de los incendios forestales y plagas. Además de poner el riesgo el recurso hídrico, ello perfila una situación crítica para los sistemas agro-ecológicos y los medios de vida rurales que dependen de ellos.

Por las características de la estructura de tenencia de la tierra y el tipo de dinámica productiva, el territorio no ha sido un espacio sostenible para los medios de vida rurales. Al contrario, se ha mantenido una cons-

tante expulsión de población. Hasta los ochenta, las limitadas oportunidades de empleo agrícola en Chalatenango reforzaban la migración estacional de pequeños productores y campesinos sin tierra que trabajaban en las cosechas de agro exportaciones –principalmente café y algodón– en las regiones sur y suroccidente de El Salvador. Desde los noventa, por la crisis de la agricultura, la migración ha cambiado su tendencia de destino hacia los Estados Unidos.

La guerra civil también modificó los patrones de población. Los municipios de la parte norte de la Mancomunidad, El Carrizal, Ojos de Agua, Las Vueltas y La Laguna fueron escenarios de enfrentamientos armados. Sin embargo, la tendencia general fue resistir las duras condiciones de guerra, con excepción de Las Vueltas, cuya población original fue desplazada por el conflicto y posteriormente repoblada en 1986 y 1987 por familias desplazadas de guerra procedentes de refugios ubicados en Honduras.

### **El territorio y su relación con la dinámica de desarrollo nacional**

La Mancomunidad La Montañona, tiene una ubicación desventajosa en la dinámica nacional, al igual que la zona norte del país, que históricamente jugó un papel de complemento económico subordinado a la región metropolitana y las zonas agroexportadoras del sur del país, ofreciendo producción de subsistencia, fuerza de trabajo estacional para los cultivos del sur y occidente del país y, provisión de recursos naturales (agua) y servicios ambientales sin retribución alguna.

Las políticas de desarrollo aplicadas al territorio han estado marcadas por la necesidad

de contener los efectos sociales del desequilibrio territorial. Como respuesta a la creciente polarización social, hacia finales de los setenta y principios de los ochenta, se definen algunos programas de desarrollo para el departamento de Chalatenango, en un tardío intento por contener la inestabilidad sociopolítica. Posteriormente, en el marco de la reconstrucción de posguerra se implementaron diversos proyectos orientados a la reinserción social y productiva.

Sin embargo, sigue siendo un área marginada de las estrategias de desarrollo económico. La población rural en particular enfrenta serios problemas por el abandono institucional de los pequeños productores, cuyos medios de vida siguen dependiendo de las prácticas agrícolas en las laderas de las zonas montañosas del territorio.

### Formación de la identidad territorial

La construcción de la identidad del territorio de la Montañona se ha ido formando a partir de diversas dinámicas relacionadas con: a) La existencia de un tejido de relaciones sociales entre comunidades campesinas; b) La historia de lucha por el acceso a la tierra; c) la figura emblemática del macizo montañoso como símbolo de lucha y recurso básico compartido por las diversas comunidades de la zona; y, d) el reconocimiento nacional que alcanza la experiencia de la mancomunidad.

### Tejido histórico de relaciones entre comunidades campesinas

Las municipalidades de la Montañona se forman con asentamientos de población originados en la época de la colonia. Desde esa época, los vínculos entre la población se han

ido reproduciendo a partir de relaciones productivas, familiares, culturales y religiosas entre las diversas comunidades.

De hecho, la rutina de comunicación entre poblaciones queda evidenciada en el trazo original de la actual carretera recientemente pavimentada, que conecta a los siete cascos urbanos de las municipalidades de la Mancomunidad, destacando la conexión existente entre las poblaciones más alejadas en la zona norte, El Carrizal y Ojos de Agua, con la cabecera departamental de Chalatenango, como ruta para la comercialización de productos e intercambio de bienes y servicios.

### Lucha por el acceso a la tierra

El acceso a la tierra es uno de los procesos que ha marcado la evolución de las estrategias de medios de vida rurales. En el caso del área de la Mancomunidad tiene especial relevancia el Proceso de Transferencia de Tierras en el contexto de los Acuerdos de Paz. Este proceso transfirió tierra, principalmente de vocación forestal, a excombatientes y campesinos sin tierra.

En La Montañona, el PTT es la culminación de un proceso de lucha reivindicativa por el acceso a la tierra. En los años setenta y ochenta, los campesinos de la zona no tenían tierra, por lo que arrendaban parcelas a los terratenientes locales mediante la venta de sus animales o dando parte de su cosecha en calidad de pago. Esta situación se tornó más difícil durante la guerra cuando diversas formas de organización campesina reclaman el acceso a la tierra. La presión de los campesinos organizados y los Acuerdos de Paz abrieron la posibilidad de negociar con los terratenientes locales para la venta de los pocos latifundios existentes alrededor y dentro del macizo montañoso.

## El macizo montañoso: Símbolo de lucha social y recurso compartido

El macizo de La Montañona es una figura emblemática de la historia de reivindicaciones por el acceso a la tierra del movimiento campesino, y es también un símbolo del control territorial que la guerrilla mantuvo durante los años de la lucha armada. La historia social del territorio explica que en el caso de los beneficiarios del PTT y su comité de representantes, CORBELAM, la vinculación con la Montañona trasciende el sentido material de acceso a la tierra, entendiéndose como un lugar simbólico que representa la conquista de una larga lucha. Esto fortalece el sentido de vinculación de la población con el territorio, a pesar de las duras condiciones de medios de vida ya señaladas e incluso se mantuviera la presencia de la mayoría de la población a pesar de las difíciles condiciones de vida durante la guerra.

Por otra parte, el entorno de La Montañona, y especialmente el macizo montañoso, es un referente de integración de los esfuerzos para conservar recursos naturales fundamentales que son compartidos por diversas comunidades y municipalidades, siendo particularmente crítica la dependencia del agua que proviene del macizo.

Esta percepción se ha ido construyendo a raíz de la incidencia de diversas intervenciones institucionales, principalmente por la consolidación de mecanismos sociales para la gestión ambiental dentro del territorio, tal es el caso de la Mancomunidad y las municipalidades que la forman, así como la gestión de otros actores sociales que impulsan prácticas sostenibles para las actividades productivas, la conservación de recursos y la descontaminación de afluentes.

## Reconocimiento nacional de la experiencia de la Mancomunidad

El esfuerzo de los gobiernos locales por constituir la Mancomunidad ha sido reconocido al nivel nacional. Ha sido la primera asociación de municipalidades de una zona rural que integró alcaldes de diferentes partidos políticos y ha marcado la pauta para la definición de nuevas alternativas de gestión territorial rural, al reconocerse a la mancomunidad como la institución referente para los planes o proyectos de gestión y ordenamiento territorial de la microregión. Los estatutos de la Mancomunidad también han servido de ejemplo para otras iniciativas municipales de creación y fortalecimiento de asociaciones municipales, en un afán de extender la capacidad de los municipios y enfrentar conjuntamente al gobierno central para que éste reconozca la importancia de los municipios en el desarrollo. De esta manera, la descentralización se impulsa desde las mismas municipalidades (Serrano, 2001, citado por Gómez y otros, 2002.)

En general, la Mancomunidad aporta a la construcción de formas de gobernabilidad económica y desarrollo. No es un mecanismo para resolver la fragmentación administrativa del territorio, sino un espacio para construir nuevas identidades sociales e institucionales y que redefinen la relación de la población con su territorio. La mancomunidad está construyendo así formas de vinculación y mecanismos de interacción con los demás actores del territorio, para fortalecer la identificación de los habitantes con la mancomunidad, en tanto institución referente para gestionar el desarrollo del territorio y resolver los problemas de pobreza, seguridad alimentaria, manejo sostenible de los recursos naturales e integración social.

## Formación de las instituciones de carácter territorial

Los antecedentes de la capacidad organizativa en la microregión los encontramos en los años previos a la guerra civil. Las experiencias vividas en esa época han marcado profundamente la formación de un capital social que ha permitido la construcción de instrumentos de negociación y toma de decisiones para la planificación estratégica a mediano y largo plazo.

La red de apoyos institucionales dentro y fuera del territorio, en parte asociada a los programas de desarrollo local y rural conducidos por la cooperación internacional, ha tenido un rol relevante en la construcción del tejido social y la institucionalidad de gestión del territorio. Otras redes, aunque muy puntuales, son las que establecen ciertas comunidades con organizaciones de migrantes salvadoreños en el exterior y los hermanamientos solidarios que aportan a mejorar servicios básicos o infraestructura comunitaria.

El capital social del territorio se caracteriza por la presencia de diversas organizaciones sociales que se movilizan de manera flexible dentro de una estructura concatenada de vínculos y alianzas que tienen como punto común mejorar los medios de vida y conservar la base de los recursos del territorio. Dentro de estas, encontramos organizaciones de productores, organizaciones comunales municipales, cooperación internacional, algunos vínculos con organizaciones de migrantes en el exterior, organizaciones no gubernamentales, mecanismos de concertación llamados Unidades Ambientales, vinculados al Comité Ambiental de Chalatenango CACH, y la Mancomunidad La Montaña.

## Organizaciones comunitarias

En la microregión existe una densa organización comunitaria formada por Asociaciones de Desarrollo Comunal, ADESCOS, juntas de agua y comités sectoriales orientados a la gestión de proyectos puntuales de infraestructura y mejoramiento comunitario. Hasta ahora, la forma de relación con la municipalidad ha sido directamente de las ADESCOS a la Municipalidad. Sólo en dos municipios se han formado Comités de Desarrollo Local, que son espacios donde las organizaciones comunitarias y sectoriales definen y discuten los planes y proyectos de desarrollo local, aunque muchas veces estos comités abordan problemáticas de corto plazo y no integran a la totalidad de actores sociales por las diferencias políticas existentes en los municipios.

## Organizaciones de productores

Organizaciones como El Comité Representativo de Beneficiarios de la Montaña, CORBELAM y la Cooperativa de Vainillas, que se derivan de la experiencia de la lucha campesina y del proceso de transferencia de tierras, han permitido la definición de arreglos institucionales para la distribución de recursos, como en el caso del proceso de transferencia de tierras y la creación de consensos para organizar y ordenar el uso de los recursos forestales y la protección de áreas de recarga hídrica.

## Organizaciones no gubernamentales

Durante el proceso de reconstrucción de post-guerra, las ONG se integraron al territorio implementando proyectos financiados por programas de cooperación internacional para la atención de servicios básicos (vivienda, salud y alimentación) y ayuda

humanitaria. Algunas de ellas como CORDES, FUNPROCOOP, ASECHA y la Diócesis de Chalatenango se han mantenido en la microregión acompañando procesos de desarrollo comunitario en determinadas comunidades, así como el desarrollo agrícola a través de planes de finca y capacitación a pequeños productores para el cambio de prácticas, la diversificación y comercialización de productos no tradicionales.

Las ONG constituyen una red de apoyos técnicos y estratégicos para las comunidades campesinas y organizaciones de base. Los compromisos existentes entre estas ONG y las comunidades van más allá de la realización de proyectos puntuales, e incluso se ha logrado establecer espacios para la toma de decisiones, involucrando a las comunidades en la definición de los proyectos que implementan las ONG.

### La Mancomunidad La Montañona

La creación de La Mancomunidad La Montañona abrió nuevas posibilidades de relación entre la población y el gobierno local con una referencia territorial más integradora de las dinámicas sociales y ambientales del territorio. Es un proceso en construcción que se origina por la necesidad de efectuar una gestión conjunta de los recursos naturales compartidos por los municipios y la realización de proyectos, como la construcción de la carretera que une a los siete municipios, cuya envergadura rebasaba las capacidades individuales de los municipios.

### Papel de la cooperación externa

Los organismos internacionales que se incorporaron al territorio en la fase de reconstrucción jugaron un rol relevante en la reorganización del tejido social. Las prácticas de

interacción entre cooperación y actores locales que se derivan de estos procesos siguen todavía moldeando las relaciones interinstitucionales en la microregión.

Los programas PRODERE y PROCHALATE, en particular, jugaron un papel decisivo en la construcción de espacios de concertación sobre problemas relacionados con el desarrollo local y el deterioro ambiental. La promoción de estos espacios permitió crear puentes de relación en poblaciones profundamente divididas y afectadas por los efectos de la guerra.

PRODERE impulsó mecanismos de concertación, donde actores como las comunidades, escuelas, organismos de base, ONG y oficinas de gobierno central trabajaban conjuntamente implementando diversos proyectos de desarrollo local. La evolución de PROCHALATE aporta lecciones interesantes de la transición y las tensiones entre dos modalidades de implementación de proyectos de desarrollo rural: una línea más vertical y con énfasis técnico y una línea que promueve una vinculación más horizontal y concertada con los actores locales. Esta última línea promovió la co-ejecución de proyectos, dando más espacio para el trabajo coordinado entre ONG, comunidades y cooperación. Con esta dinámica participativa es que se produce el Plan Departamental de Manejo Ambiental de Chalatenango, PADEMA, una propuesta de desarrollo de mediano y largo plazo realizada a partir de un ejercicio de consulta y participación activa de los actores locales.

### Mesa de apoyo a la mancomunidad

La mancomunidad está también construyendo una red de enlaces y apoyos. Entre estos destaca la modalidad de acompaña-

miento de la cooperación internacional y ONG nacionales, que se expresa en la “Mesa de Apoyo de la Mancomunidad” formada por organizaciones de cooperación que tienen proyectos específicos con la Mancomunidad (IBIS, CID y más recientemente COSUDE). En la mesa también participa PRISMA con su trabajo de investigación que aporta insumos estratégicos a la planificación del desarrollo territorial y valoración de recursos naturales, además de un acompañamiento continuo a la Mancomunidad.

En general, la Mesa funciona como un espacio de coordinación entre proyectos, pero además se discute con los alcaldes las prioridades de la Mancomunidad, la orientación y alcance de los proyectos que se implementarán, en ese sentido, sirve a los alcaldes como referente de consulta en la conducción del proceso para la toma de decisiones.

### Mecanismos de concertación territorial

El sello distintivo del territorio es la capacidad de las diversas organizaciones de vincularse entre sí, conformando un mecanismo de gestión ambiental dentro del Comité Ambiental de Chalatenango, CACH. La expresión territorial de CACH en la Mancomunidad son las Unidades Ambientales de Producción y Manejo (UAPM), existiendo dos de ellas dentro de la mancomunidad: la “UAPM La Montañona” en la parte occidental de la Microregión y la “UAPM Tamulasco” en la parte oriental.

Estos mecanismos son espacios para la gestión de proyectos de conservación y manejo de recursos, incluyendo la recuperación y descontaminación del río Tamulasco. La guía de actuación de las UAPM es el PA-DEMA y sus estrategias de desarrollo están

orientadas al rescate ambiental, económico y cultural de Chalatenango.

## Construyendo los instrumentos de manejo territorial

### Estrategias para gestionar el bosque

En el macizo montañoso se han desarrollado prácticas de manejo del bosque y agricultura sostenible con modestos resultados. No obstante, los acuerdos obtenidos han permitido construir reglas para gestionar el bosque, tales como: no parcelar la propiedad, aprobar la realización de un Plan de Manejo Forestal para garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque, asignación de viviendas y áreas de producción agropecuarias, protección de fuentes de agua, además de ampliar el acceso a la tierra y vivienda a personas no beneficiarias del PTT.

Los planes de manejo realizados en áreas de propiedad de CORBELAM y la Cooperativa Vainillas, han servido como instrumentos para armonizar la necesidad de conservar el área con la generación ingresos a los habitantes de las comunidades que son contratados para ejecutar las actividades de manejo forestal. Ambientalmente, el plan de manejo ha destacado la importancia del bosque para la infiltración de agua lluvia y abastecimiento de poblaciones de la parte baja, integrando actividades silvícolas y de protección contra incendios. Inicialmente, los planes fueron apoyados, técnica y económicamente, por diversas instituciones no gubernamentales y programas de desarrollo empezando con PROCHALATE en 1996 (Wachowski, 2001), pero al finalizar éste, han tenido muchas dificultades para su continuidad por la falta de apoyos para la asis-

tencia técnica, comercialización y financiamiento.

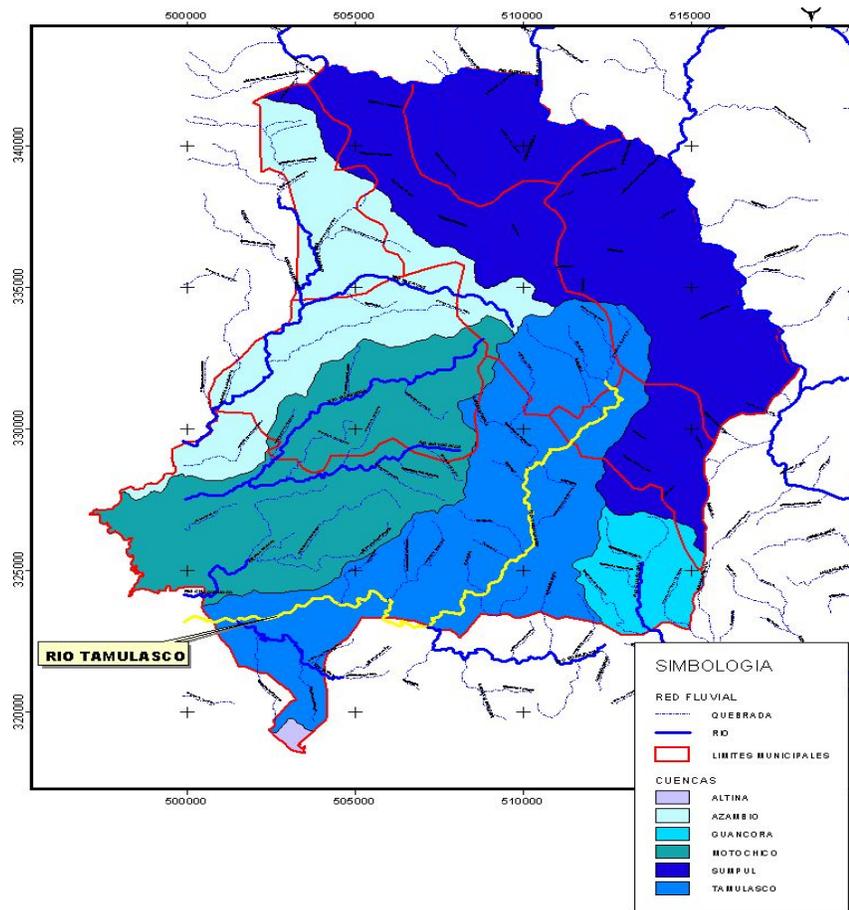
Uno de los límites a la sostenibilidad del manejo del bosque es la ausencia del apoyo estatal. El Ministerio de Agricultura no ha mostrado interés en apoyar la continuidad del plan de manejo de bosque, aún cuando algunos de los técnicos locales se muestran muy vinculados a las comunidades, los productores se quejan de la falta de agilidad dentro de los procedimientos del MAG para aprobar los planes operativos anuales.

### Estrategias para el manejo de la cuenca del río Tamulasco

La parte oriental de la microregión muestra mayores niveles de erosión y deterioro del suelo, siendo la situación particularmente crítica en la cuenca del río Tamulasco. Por décadas, a esta cuenca se le ha prestado especial atención pues sus sedimentos drenan en la presa del Cerrón Grande, y es la fuente de agua para uso doméstico de la ciudad de Chalatenango.

Aún así, la mayoría de los esfuerzos dirigidos hacia la reforestación y conservación de suelos de esta cuenca han sido poco exitosos. A principios de los setenta, los proyectos en la cuenca del río Tamu-

lasco se vincularon a proyectos sobre Desarrollo Forestal y Ordenación de Cuencas, que estaban enfocados en desarrollar experiencias piloto y estudios de planificación para introducir la idea del manejo y ordenación de cuencas, aprovechando la ya sentida necesidad de revertir la deforestación y enfocar la protección de las cuencas aledañas a los embalses de las presas hidroeléctricas. Se generan así estudios de planificación para la cuenca del río Tamulasco (FAO, 1976) y posteriormente, en los ochenta, el Proyecto de Rehabilitación y Conservación de Tierras en la Cuenca del río Tamulasco, que abarca una superficie de 25,000 has. (FAO, 1984.)



En los noventa, durante la fase de reconstrucción de Post-guerra, la cuenca del Tamulasco vuelve a cobrar importancia. Diversas organizaciones locales, apoyadas por el proyecto PROCHALATE promueven campañas de limpieza y reforestación de la cuenca. Desde entonces se conforman nuevas formas de organización en el territorio, entre ellas la Unidad Ambiental del Río Tamulasco, formada por organizaciones y comunidades de los municipios de Las Vueltas y Ojos de Agua, que están construyendo nuevas posibilidades para la gestión de dicha cuenca, involucrando a distintos actores del territorio, incluyendo escuelas, municipalidades y comunidades rurales.

Hasta ahora, los esfuerzos están enfocados en actividades puntuales de descontaminación sin que se vincule a la intervención sobre prácticas agrícolas al nivel de fincas. Sin embargo, CACH y la Mancomunidad están interesados en establecer una estrategia de manejo integral de la cuenca, para lo cual el CACH cuenta con apoyo para elaborar un estudio hidrogeológico de la cuenca y la Mancomunidad está por iniciar un proyecto integral para la gestión de los recursos hídricos donde la cuenca de Tamulasco adquiere especial relevancia.

### **Mecanismos de integración y planificación del territorio**

La agenda de la Mancomunidad de La Montañona está centrada en mejorar los medios de vida locales en armonía con el medio ambiente. Con esta misión, la Mancomunidad inicia la gestión conjunta de un proyecto que abarca todo el territorio: la pavimentación y mejoramiento de la carretera que une a los siete municipios. Posteriormente los esfuerzos institucionales se orientan a construir una estrategia de ges-

ción del territorio. Otro de los proyectos mancomunados es el proceso de ordenamiento territorial, realizado como un ejercicio participativo que involucra a las comunidades en la definición de criterios y arreglos en torno al uso del suelo y manejo de recursos estratégicos para el fortalecimiento de los diversos medios de vida de la población rural.

Asumir la gestión de estos proyectos ha implicado que la Mancomunidad construya poco a poco una institucionalidad propia para la planificación, control, monitoreo y seguimiento de los mismos, así como para la interacción con las comunidades y organizaciones sociales la Mancomunidad conformó una Unidad Técnica de Facilitación, UTF, compuesta por un pequeño equipo de técnicos y facilitadores, que asumen la ejecución de los proyectos y apoyan a los alcaldes en el diseño de planes y proyectos. Por el tipo de proyectos participativos que se realiza, la UTF asume la facilitación del intercambio con las comunidades y organizaciones sociales. Esto ha implicado construir mecanismos de participación ciudadana, como los cabildos abiertos, que sirven de espacio para divulgar las actividades, la rendición de cuentas y al mismo tiempo, para discutir problemas y conflictos relacionados con los impactos que produjo la carretera en algunas comunidades.

### **Construcción de propuestas de desarrollo territorial**

Con la construcción de la carretera se concluyó una primera fase de la gestión mancomunada. Se ganó experiencia en administración de grandes montos, en interacción con el gobierno central y empresa privada, además de abrirse nuevos retos hacia el futuro. El siguiente paso ha sido apostarle a

un proceso de ordenamiento territorial, que produzca instrumentos para asegurar el control del uso de los recursos del territorio en conjunto con los actores sociales.

### *El ordenamiento territorial*

Este proceso genera insumos para la planificación estratégica del desarrollo orientada a diversificar los medios de vida rurales. Entre los temas relevantes destacan apoyar una estrategia para el desarrollo del turismo rural, la estrategia para la gestión del recurso hídrico y el pago por servicios ambientales. Se trata todavía de un conjunto de posibilidades de intervención que están madurando con el apoyo de la cooperación internacional y ONG de apoyo, que también requieren del apoyo del gobierno central, lo cual todavía no se ha logrado establecer.

### *Turismo rural y de montaña*

Dado que el tema de la producción agrícola esta aún pendiente en la agenda de la Mancomunidad, por las limitaciones que señalamos al principio, por hoy, los esfuerzos se orientan a asegurar la conservación de los recursos estratégicos bosque y agua, a partir de propuestas para el desarrollo del turismo rural. Hay un alto potencial para el turismo rural por el atractivo del bosque, como una opción recreativa debido a sus características ecológicas, miradores y sitios históricos de la guerra.

### *Gestión integrada del recurso hídrico*

También esta por empezar un proyecto encaminado a fortalecer la capacidad institucional de la Mancomunidad para la gestión integrada de los recursos hídricos, que implica asegurar la sostenibilidad ambiental

del recurso, así como mejorar la gestión de proyectos de agua y saneamiento.

La definición del proyecto propuesto por COSUDE fue ampliamente discutida con la Mancomunidad y la Mesa de Apoyo, de manera que la definición de su implementación significó adaptar las posibilidades de la cooperación a las necesidades y prioridades de la Mancomunidad.

El proyecto se ha definido sobre la base de un proceso participativo, donde los actores locales, comunidades y juntas de agua juegan un rol activo en la generación de insumos y en la definición de estrategias para la gestión de las cuencas, de los sistemas rurales y municipales de agua y saneamiento. De esta manera se persigue un modelo de gestión que sea apropiado por los usuarios del recurso, asegurando compromisos sociales en la protección y administración del mismo.

### *Pago por servicios ambientales*

Otra estrategia contemplada por los actores territoriales es la definición de un sistema de pago o compensación por servicios ambientales que garantice su conservación. El reconocimiento de los servicios ambientales ha sido una de las líneas de acción movilizadas desde CACH y sus Unidades Ambientales. El territorio de la Mancomunidad ha sido escogido por el MARN como una de las áreas piloto para desarrollar experiencias de pago por servicios ambientales, pero todavía no se ha definido claramente, el marco global del sistema para El Salvador, ni la parte operativa del proceso y los roles que juegan las organizaciones locales dentro del proyecto.

## Retos de la gestión territorial

Uno de los principales retos es el fortalecimiento y la autonomía de la institucionalidad territorial. Si bien la experiencia de gestión territorial de la Mancomunidad ha demandado un aprendizaje en el camino de nuevas formas de gestión, coordinación y negociación entre diversos actores, es necesario consolidarla.

Aquí se presentan dos factores importantes: En primer lugar, al ser una experiencia reciente y novedosa, todavía existe cierta incertidumbre sobre la capacidad de continuidad que puede tenerse cada vez que se enfrenta un período electoral, el equilibrio del peso político en los distintos municipios y la conducción de la asociación. Por otra parte, mantener el funcionamiento de la UTF, volverla autosostenible y adaptarla a los cambios de la gestión de la Mancomunidad, es uno de los elementos críticos del proceso. Hasta ahora, la UTF ha dependido del apoyo financiero de los diversos proyectos que ejecuta la Mancomunidad, los cuales tienden a ser más complejos - como la gestión mancomunada del recurso hídrico- y demandan más capacidades a medida que la Mancomunidad alcanza reconocimiento nacional e internacional.

Aunque el reconocimiento nacional de la experiencia es creciente y la Mancomunidad está legalmente reconocida y establecida, la apropiación e identificación por parte de sus habitantes es incipiente, pues los primeros años de trabajo han estado orientados a su fortalecimiento como Asociación de Alcaldes. La dinámica participativa de los proyectos realizados por la Mancomunidad puede contribuir a mejorar la relación con

las comunidades y con los mecanismos de concertación territoriales e iniciar una fase de apropiación del proceso.

El reconocimiento nacional de la experiencia no se ha traducido en apoyo estatal, representando un serio límite a la gestión del territorio, aunque también le ha permitido crecer en autonomía institucional. Pero llega un momento en la gestión territorial, cuando el apoyo estatal resulta básico para conectar el proceso con la dinámica nacional y asegurar apoyos estratégicos. Sin el apoyo estatal será muy difícil construir una estrategia para el desarrollo productivo, dadas las particularidades del territorio, que sigue siendo marginal respecto al modelo de desarrollo y apertura de mercados.

La Mancomunidad y los actores territoriales requieren ser incluidos en la estrategia nacional para el recurso hídrico, el turismo rural, el desarrollo forestal y el pago por servicios ambientales. Asegurar el apoyo estatal demanda mucha capacidad de cabildeo, de propuesta y de capacidades endógenas, además de apoyos de la cooperación y las organizaciones no gubernamentales.

En el caso de la vinculación de la cooperación internacional con el proceso, se ha logrado que los proyectos nuevos se adapten a las posibilidades institucionales y a las prioridades de la Mancomunidad. Los cooperantes que van llegando, se suman al proceso asumiendo las reglas ya establecidas para la definición de proyectos. En este sentido han sido más flexibles que las mismas instancias del gobierno central, con las que todavía no se logra este tipo de dinámica participativa. ☘

## *BAJO LEMPA: Del reasentamiento y los desastres a la gestión territorial*

Las márgenes costeras del río Lempa, se están configurando como territorio, principalmente por la dinámica social y productiva desarrollada por comunidades que se asientan con la finalización del conflicto armado. Esta construcción territorial se basa en la íntima relación entre comunidades de orígenes muy heterogéneos, pero cohesionados por su experiencia cotidiana y su esfuerzo por mejorar sus medios de vida y la necesidad de superar las precarias condiciones enfrentadas al inicio del asentamiento y de resistir los embates de las inundaciones.

La población, compuesta mayoritariamente por desmovilizados de la guerrilla y del ejército, repatriados y desplazados por el conflicto, ha logrado avances significativos en la consolidación de sus comunidades y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a través de un proceso participativo de gestión territorial. Si bien las características biofísicas en ambas márgenes costeras del bajo río Lempa son casi idénticas, los procesos de construcción territorial y gestión presentan matices diferentes.

El proceso en el Bajo Lempa occidental ha estructurado un sistema organizativo que vincula organizaciones comunitarias y sectoriales con micro empresas de base comunitaria que comercializan productos orgánicos y prestan servicios agropecuarios, de salud, educación, capacitación, etc. Dicho esquema se basa en la configuración de mi-

croregiones de planificación dirigidas desde abajo por medio de asambleas de representantes comunitarios que definen planes quinquenales de desarrollo local.

En el Bajo Lempa oriental, el proceso es más heterogéneo y en lo fundamental está orientado a fortalecer la unidad de producción familiar y sus medios de vida, con la comercialización de excedentes cada vez mayores mediante sistemas colectivos de recolección, distribución y venta de los productos en el mercado nacional y la posterior distribución de los beneficios entre los productores familiares.

Ambos procesos abordan temas tan diversos y relevantes como la diversificación productiva, la agricultura orgánica, el desarrollo turístico, la educación, la salud, la mujer, la juventud, la infraestructura social y productiva, la comercialización colectiva de productos orgánicos, su industrialización y exportación, todos con un enfoque de gestión de riesgo y participación.

Cabe señalar que no todas las experiencias de organización son exitosas. El desarrollo de las capacidades ha sido desigual y se aprecian aún muchas familias en condiciones de vida deplorables. Aunque buena parte de los habitantes están organizados, la capacidad institucional no es suficiente para que todos reciban los beneficios directos de la gestión exitosa de las organizaciones loca-

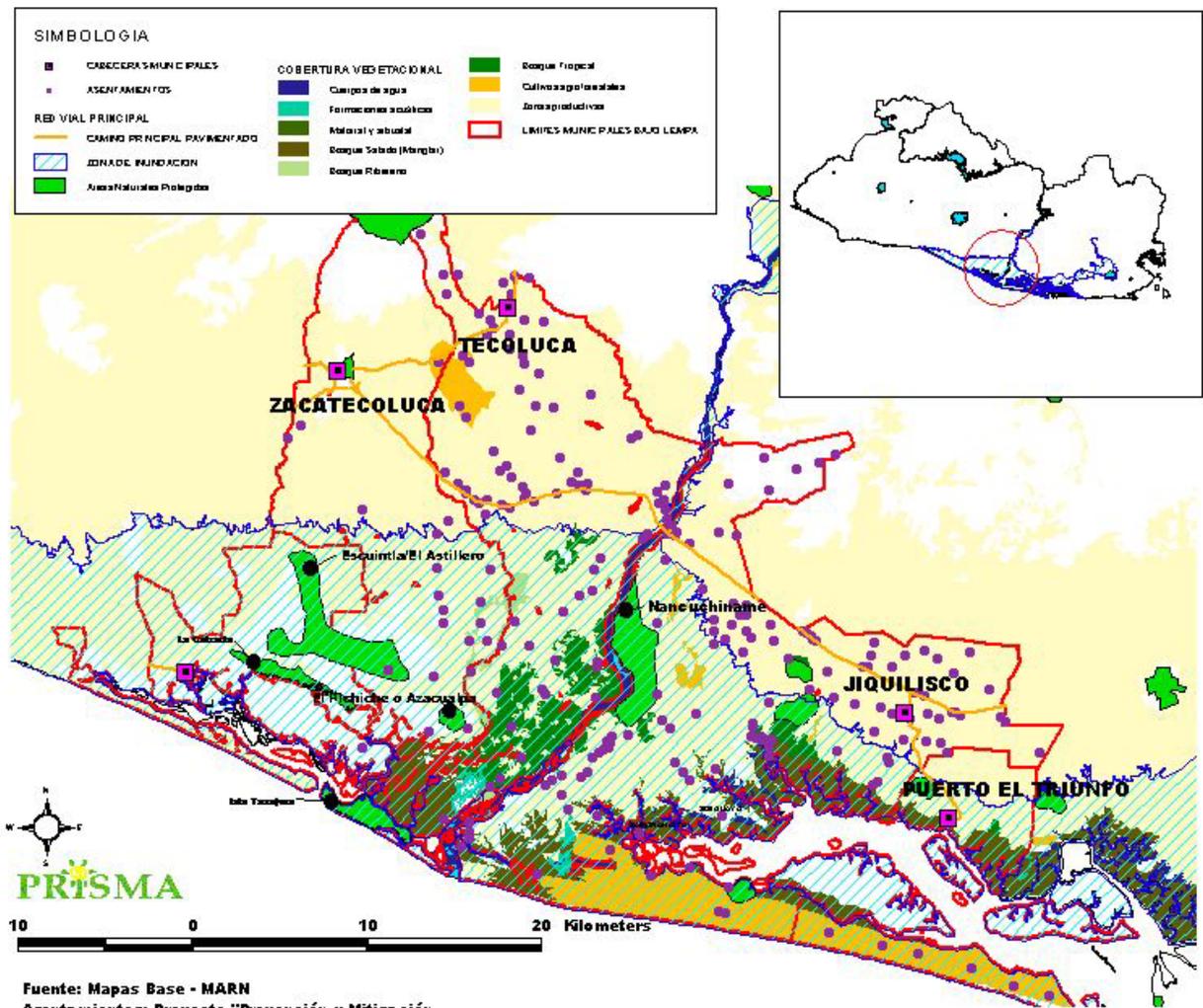
les que van a la vanguardia y de los vínculos institucionales que se han establecido.

## Caracterización Geográfica

El Bajo Lempa tiene una extensión de 1,622 km<sup>2</sup> y representa casi el 9% de la superficie de la Cuenca del Río Lempa. El territorio está localizado en la llanura de inundación del río Lempa, en el centro de la costa del Pacífico salvadoreño. La zona identificada como zona de vulnerabilidad tiene una extensión de 850 km<sup>2</sup> y en ella habitan unos 27,288

habitantes, en un total de 25 cantones y cerca de 100 caseríos en los cuatro municipios - Jiquilisco, Zacatecoluca, Tecoluca y Puerto El Triunfo (Gómez Vejar y Molina 2000).

Se trata de una llanura aluvial con suave pendiente en la que divaga el río Lempa y otros afluentes de comportamiento torrencial que bajan de las laderas empinadas de los volcanes de San Vicente y Alegría. Su condición de llanura aluvial próxima a la desembocadura del sistema hídrico más importante del país, define una dinámica de



inundaciones recurrentes que afectan la mayor parte del área. Esta dinámica está caracterizada por la interacción del incremento en los caudales durante la época lluviosa, la fluctuación de los niveles del mar y la formación geológica subyacente que limita las posibilidades del río para calibrar su cauce (MARN-BID, 2001). En la época seca, se presenta, en mayor o menor grado, un estrés hídrico por la combinación de la reducción de las lluvias y la permeabilidad de los suelos, producto de su textura.

## Condiciones previas

Hasta mediados del siglo XX, el paisaje en el Bajo Lempa estaba dominado por bosques, intercalados por campos abiertos y pastizales. La población era escasa por los severos problemas de proliferación de malaria. Sin embargo, las inundaciones contribuían a una alta fertilidad de los suelos, por lo que a partir de la mitad del siglo XX se inicia un significativo esfuerzo estatal para incorporar las tierras inundables a la producción algodonera.

Las campañas de combate de la malaria, la construcción de una carretera a lo largo de la costa y la bonanza de los precios internacionales del algodón, propiciaron la expansión acelerada de dicho cultivo en grandes haciendas, lo que restringió fuertemente el acceso a la tierra. El Estado intervino apoyando con obras de infraestructura como bordas y sistemas de drenaje que protegían de las inundaciones a las principales zonas productoras de algodón. Al mismo tiempo, al incrementarse la superficie sembrada de algodón, se destruyó la mayor parte de los bosques remanentes, lo que aumentó el riesgo y la vulnerabilidad a inundaciones en la zona (Rosa, Cuéllar y Gómez, 2002).

En los ochenta el cultivo decayó por los costos crecientes de los agroquímicos, los bajos precios internacionales del algodón y el conflicto interno que afectó directamente las zonas algodoneras. Para mediados de los noventa, el cultivo del algodón había prácticamente desaparecido. A medida que avanzaba este proceso de extinción del cultivo, se dio un proceso de regeneración y recuperación de bosques secundarios y de vida silvestre y un paulatino proceso de descontaminación de las tierras de residuos de agroquímicos, aunque sigue siendo notoria la resistencia de algunas plagas por el abuso de pesticidas en la época anterior.

## Construcción de una identidad territorial

### Los esfuerzos colectivos para el nuevo asentamiento

En los años finales del conflicto se inicia un proceso de reasentamiento en la zona del Bajo Lempa. Desplazados o población repatriada procedente de campos de refugiados en Panamá, Nicaragua y Honduras fueron los primeros en asentarse en el área. Con la firma de los Acuerdos de Paz se sumaron los desmovilizados de la guerrilla y de las fuerzas armadas.

Paulatinamente, varios asentamientos se forman en un territorio abandonado. Esta condición inicial de la repoblación, más la dinámica de inundaciones que caracteriza la geografía del Bajo Lempa, representan fuertes limitaciones y se constituyen en dos amenazas considerables a las posibilidades de desarrollo de los asentamientos humanos y sus medios de vida, configurándose una zona de alto riesgo.

A pesar que la población se ubica en el territorio con las manos vacías cuenta con una diversidad de redes de apoyo y solidaridad. Esa valiosa acumulación de capital social es lo que ha permitido transformar rápidamente el territorio. Las capacidades organizacionales locales y su habilidad para asegurar recursos (conocimiento, acción colectiva, etc.), han posibilitado acumular otros activos como el acceso a mercados alternativos, mejoras en educación, dotación de servicios, etc.

En efecto, a principios de los años 1990, cuando arribaron las primeras familias a la zona del Bajo Lempa, se encontraron con un territorio desestructurado y desarticulado en ambas márgenes del río Lempa. Carente de todo servicio público o privado, de infraestructura social o productiva. Las tierras se encontraban en su mayoría abandonadas por la inseguridad que reinaba en la zona. Los caminos de acceso eran prácticamente intransitables.

A pesar de las dificultades señaladas, las características propias de la llanura aluvial, determinan al mismo tiempo un alto potencial productivo. Suelos planos o plano ondulados con texturas finas, disponibilidad de agua una buena parte del año, una cobertura vegetal considerable y más de diez años de barbecho que permitieron la recuperación de la estructura del suelo, de nutrientes y en alguna medida, de su descontaminación, son algunos de los atributos más notables.

Las familias que ocupan el Bajo Lempa en ambas márgenes del río tenían orígenes muy diversos pero con fuertes vínculos de organización, basados en relaciones de solidaridad y un alto grado de afinidad, confianza y coherencia interna en cada una de

las organizaciones. A pesar de ser población muy golpeada por la guerra con familias desintegradas y problemas psicológicos, llegaron a desarrollar una valiosa experiencia de trabajo colectivo durante largos años de conflicto armado, refugio y lucha por la subsistencia.

Los primeros meses del reasentamiento se caracterizaron por un proceso de organización y planificación de los nuevos asentamientos. Las tareas de preparación de los alimentos, limpia de tierras, perforación de pozos, recolección de leña y todas aquellas labores requeridas para el funcionamiento mínimo de la comunidad eran asignadas a equipos de trabajo o comités en asamblea general de la comunidad. En muchos casos, la planificación misma del asentamiento se discutía colectivamente. Al inicio, el trabajo de la tierra se realizó también de forma colectiva y la educación y salud se atendía por miembros de la comunidad que habían recibido alguna capacitación al respecto en los años anteriores.

En el Bajo Lempa oriental se asientan comunidades cuyas organizaciones tienen orígenes políticos mucho más diversos que en la margen occidental. Ello repercute en un proceso de asentamiento casi caótico y en la proliferación de conflictos de poder entre las organizaciones. Los conflictos, sumados a capacidades de gestión desiguales dificultan una planificación integrada y concertada del territorio del Bajo Lempa en esa margen del río. Sin embargo, algunas comunidades alcanzan con el tiempo, niveles de consolidación organizativa, cobertura territorial y legitimidad tales, que finalmente construyen una identidad territorial que se superpone en muchos casos a la de las otras organizaciones de esa misma margen.

En el Bajo Lempa occidental el origen político común o afín de las organizaciones que ocupan el territorio facilita la concertación de acciones y una consolidación territorial pronta. Una de las organizaciones clave en esos años fue el entonces llamado Comité Cristiano pro Desplazados, CRIPDES, una organización de base campesina que contribuyó a los procesos de consolidación de las comunidades y sus expresiones organizativas. Con estos apoyos, la consolidación de las comunidades y sus expresiones organizativas no tardaron en llegar, generando dinámicas de integración de estrategias productivas y de comercialización, planificación estratégica, integración institucional e incidencia política. Por otra parte los apoyos externos, se presentaron pronto en ambas márgenes. La Iglesia Católica y algunas ONG nacionales e internacionales acompañaron la experiencia desde sus primeros días desarrollando en algunos casos las capacidades locales.

### Acceso y control del recurso tierra

La ocupación de facto que hacen estas familias del territorio mantiene a la comunidad cohesionada en torno a la defensa del asentamiento y su organización operativa. Una tarea prioritaria es construir la base de servicios que requieren las familias para vivir y producir. La construcción de viviendas, pozos, letrinas, etc., así como la preparación del suelo y la siembra se constituyen en las acciones prioritarias y cotidianas. Pero también se entienden como mecanismos de consolidación de la ocupación, de control del recurso.

La legalización de la tierra en algunos casos, como parte de los Acuerdos de Paz firmados en el año 1992, incorpora un elemento adicional de vital importancia. Sus comuni-

dades y sus unidades productivas se consideran ahora una conquista. Sin embargo, se trata de una conquista que ha enfrentado serias restricciones. Por ejemplo, muchos asentamientos se establecieron sin mayores criterios de planificación, en zonas de bosque con uso restringido o áreas que muestran inminentes riesgos por las inundaciones de los ríos cercanos y de las crecidas del río Lempa. En este contexto, se desataron procesos de tala, no sólo para obtener madera y leña, sino también para eliminar las restricciones de uso de la tierra y acelerar su legalización, incrementando la vulnerabilidad a inundaciones.

Si el fin del conflicto militar y la legalización parcial de las tierras mediante el Programa de Transferencia de Tierras ha posibilitado impulsar con mayor ímpetu un proceso productivo, éste se ve sometido rápidamente a los efectos de serias inundaciones en los siguientes años que ocasionaron pérdidas y daños de grandes proporciones.

### Desastres “naturales” y evolución hacia la gestión de riesgos

La cultura productiva heredada por los nuevos pobladores, se restringe a la producción de granos básicos y otros cultivos de subsistencia y ganadería menor. Muchos de ellos contaban con pocos años de experiencia como productores y venían de paisajes agrícolas muy diferentes al paisaje costero en el cual se asentaron y del cual dependen ahora. Esta característica, que en principio los hacía muy vulnerables, se transforma también en un agente dinamizador en la construcción, por ensayo y error, de las estrategias de adaptación al nuevo entorno, configurándose cada vez más en una cultura diferente, en una cultura costera.

La falta de infraestructura y servicios que caracterizó el inicio de los asentamientos y la dinámica de inundación hacen que las comunidades sean altamente vulnerables a las inundaciones, sobre todo porque los sistemas de control de inundaciones construidos por las haciendas, antes del conflicto, se habían deteriorado completamente. La ocurrencia de estos eventos naturales se traducía en grandes pérdidas de cosechas y animales menores para las comunidades y dañaba los pocos bienes acumulados.

La capacidad de organización permitía una reacción pronta frente al desastre y la solidaridad entre las familias evitaba pérdidas de vidas humanas y garantizaba la manutención de los damnificados. Sin embargo, las primeras experiencias no significaron cambios sustanciales en los sistemas productivos que les permitiera adaptarse a las condiciones del entorno. Más bien se reconstruían las mismas condiciones de vulnerabilidad que existían previas al evento y nuevas inundaciones volvían a ocasionar daños y pérdidas en cosechas y cultivos, viviendas y caminos. El río Lempa era percibido como una amenaza.

La amenaza permanente de inundación y la necesidad de reducir las pérdidas y los daños como una condición para lograr mejores niveles de vida, obliga a las organizaciones sociales y los apoyos externos a promover la elaboración de planes de prevención y emergencia. Con ello se profundizan los esfuerzos de organización y búsqueda de soluciones alternativas.

Esa actividad, considerada prioritaria por todos, se constituye en un elemento dinamizador del proceso en el Bajo Lempa, pues

obliga a incorporar una visión integral y una dimensión territorial de sus comunidades, sus asentamientos y sus unidades productivas. Para enfrentar esa tarea se requiere de análisis espacial, planificación territorial y la participación más amplia posible, no solo de las comunidades afectadas y sus vecinas, sino también de otros actores institucionales externos, gubernamentales y no gubernamentales.

Este cambio en la manera de abordar el tema de los desastres se profundiza a partir de las inundaciones relacionadas con el Huracán Mitch en 1998. En primera instancia, la reacción se traduce en una acción reivindicativa, que se manifiesta a través de la movilización popular hacia la ciudad capital en demanda de la construcción de una borda de protección. Posteriormente se produce un ejercicio colectivo de análisis y reflexión comunitaria que es acompañado por instituciones como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Banco Interamericano de Desarrollo, con lo cual se promueve la incorporación de la gestión de riesgos como práctica rutinaria en la planificación de las actividades, programas y proyectos en ambas márgenes del río Lempa.

Algunas de las actividades que impulsaban con anterioridad al evento, como parte de sus estrategias de mejoramiento de los medios de vida, cobran especial relevancia en términos de la reducción de la vulnerabilidad (la diversificación productiva, la organización comunitaria, la capacitación horizontal, etc.) y se fortalece la autoestima y la confianza de las organizaciones y por lo tanto, su capacidad de gestión del territorio.

## Construcción colectiva e innovadora de alternativas productivas

En la margen occidental se ha desarrollado un innovador proceso de desarrollo rural orientado al desarrollo de las oportunidades que brinda la calidad del capital natural con que cuenta el territorio, con lo cual se ha ido impulsando la diversificación productiva con opción por la producción orgánica.

El proceso ha ido consolidando un sistema productivo basado en la organización existente al nivel de microterritorios, que ya cuenta con un articulado sistema de producción y servicios para el desarrollo: producción, transformación industrial y agroindustrial, servicios financieros, transporte y talleres, comercialización y formación de capacidades. La máxima expresión de este sistema es el recién creado Grupo Bajo Lempa, sobre el cual volveremos más adelante.

La construcción de este sistema se orienta a partir de un conjunto de principios de acción que creen en un mercado justo, ambientalmente limpio y socialmente solidario. En ese marco, la globalización se considera que puede ser una oportunidad de desarrollo para las comunidades rurales pobres, si se basa en un trato justo y solidario.

## Reconocimiento nacional e internacional

La experiencia ha alcanzado reconocimiento internacional, principalmente la experiencia del Bajo Lempa Occidental, tanto por los procesos de innovación productiva, como por los logros de la gestión del riesgo. En este último caso, el BID lo ha catalogado como un proyecto de innovación y aprendi-

zaje en el marco de su estrategia para la reducción de la pobreza.

La capacidad de innovación productiva ha permitido establecer vínculos significativos con mercados solidarios para la venta de productos orgánicos, particularmente el marañón. Tanto el desarrollo del sistema productivo como otros proyectos de mejoramiento comunitario han contado con apoyos de gobiernos nacionales y regionales europeos, sobretodo de España, municipalidades, movimientos religiosos internacionales y nacionales, ONG y agencias de cooperación internacional. El reconocimiento de las potencialidades y avances en la producción también ha ganado el respeto y la cooperación del gobierno central en asistencia y capacitación técnica.

## Construcción de una institucionalidad territorial

Movidos por la necesidad de resistir los impactos de las inundaciones y mejorar sus medios de vida se intensifica la búsqueda de opciones productivas adecuadas a las condiciones ambientales en las que ahora habitan. Este proceso de búsqueda y el fortalecimiento de la organización social, determina la apertura de espacios de discusión comunitaria y la elaboración de planes de desarrollo comunal que son apoyados técnica y financieramente por agentes externos y organizaciones no gubernamentales que se asientan en el territorio.

Rápidamente se desarrolla una intensa dinámica social que fortalece las capacidades locales de producción diversificada, orientadas a la reducción de insumos agroquímicos y a la producción orgánica de frutas, caña y productos lácteos.

El tejido social fortalecido, se expresa en la construcción y consolidación de una serie de instituciones locales formales e informales y en una compleja red de relaciones solidarias entre estas y otras instituciones externas, gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales. La relación horizontal entre los diversos actores ha permitido avanzar significativamente en el mejoramiento de los medios de vida de los habitantes del Bajo Lempa.

### Grupos locales, asociaciones de desarrollo comunal y microregiones

Estas instituciones presentan diversos perfiles, niveles de desarrollo, áreas de influencia y ejes temáticos, pero todas apuntan al fortalecimiento de los medios de vida de los habitantes y una gran mayoría, al manejo adecuado y protección de los recursos naturales, confiados en que ello les proporcionará mejores condiciones en el futuro.

Básicamente se pueden agrupar en organizaciones sociales de primer nivel, como Asociación de Desarrollo Comunal (ADESCO), cuyo marco de acción es la solución de los problemas comunitarios y su territorio corresponde al de la comunidad. También existen organizaciones sociales de segundo nivel que aglutinan miembros de comunidades vecinas en grupos de base o “grupos locales” como se autodenominan y que definen un territorio de trabajo, como ocurre en el Bajo Lempa Oriental con La Coordinadora del Bajo Lempa y Bahía de Jiquilisco. Estos grupos locales designan representantes que se reúnen en una asamblea de comunidades que a su vez, define una comisión de coordinación para todas ellas.

Las organizaciones sociales de segundo nivel también asumen otra forma que corres-

ponde a una combinación de las anteriores y se estructura a partir de la reunión en asamblea de las juntas directivas de las ADESCO de un territorio determinado previamente por las comunidades con base en su conectividad, servicios, etc. Esta Asamblea designa una junta directiva para la “microregión” de la cual se consideran miembros. Este tipo de estructura se da exclusivamente en el Bajo Lempa Occidental, en las jurisdicciones de Tecoluca, donde se denomina “Sistema Económico y Social” y aglutina alrededor de 12 ADESCOS y en Zacatecoluca, donde se denomina “Iniciativa para el Desarrollo Económico y Social” (IDES), que aglutina alrededor de nueve comunidades.

### Organizaciones no gubernamentales

La zona del Bajo Lempa se ha caracterizado por la actividad de un gran número de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo no son muchas las que se han asentado en el territorio o acompañan permanentemente a las organizaciones locales y comunitarias del Bajo Lempa. Entre las más relevantes podemos citar a la Fundación CORDES-San Vicente, la Asociación Mangle o la Asociación para la Protección de los Recursos Hídricos de El Salvador (APRHI) con una presencia más reciente.

CORDES empezó trabajando en 1992 en la zona sur de Tecoluca en San Vicente, Bajo Lempa Occidental. Actualmente también realiza actividades en la costa del municipio de Zacatecoluca. Su área de trabajo se enfoca en el desarrollo rural a partir del fortalecimiento de la organización comunitaria para impulsar el desarrollo agropecuario y la diversificación productiva, dentro de la cual destaca la promoción de cultivos orgánicos

para exportación y sustitución de importaciones en el mercado nacional.

APRHI trabaja con cooperativas de productores (agrícola y pesca) y ADESCOS, con oficina en San Salvador y en Puerto El Triunfo. Han hecho un manejo que integra producción, generación de empleo, aspectos sociales, infraestructura social, servicios básicos y alfabetización. Sus áreas de trabajo son: Producción (reinserción productiva), Medio Ambiente y Género.

La Asociación Mangle es la expresión jurídica de la Coordinadora del Bajo Lempa que se auto define como un movimiento social. Su gestión inicia en 1995 y centra su actividad en el acompañamiento técnico y la gestión financiera de los procesos productivos y organizativos impulsados por La Coordinadora del Bajo Lempa - Bahía de Jiquilisco, en la margen oriental del Lempa.

### Gobiernos municipales

El territorio del Bajo Lempa involucra parcialmente la jurisdicción de cuatro gobiernos municipales: Zacatecoluca y Tecoluca en la margen occidental; y Jiquilisco y Puerto El Triunfo en la margen oriental. Estos gobiernos locales presentan las mismas limitaciones que la mayor parte de los gobiernos locales de Centroamérica, dificultando su gestión territorial, a pesar que le es conferida por la constitución. Sin embargo algunas de ellas han acompañado de cerca los procesos derivados de la dinámica social en la zona potenciándose mutuamente. Cabe resaltar el caso particular de la Alcaldía de Tecoluca y su estrecha relación de coordinación y cogestión con la Fundación CORDES y la organización local de la microregión Sistema Económico y Social (SES).

Entre estas instituciones se han establecido vínculos de cooperación tales que los principales insumos para la planificación territorial del municipio y la gestión municipal en el Bajo Lempa occidental, jurisdicción de Tecoluca, los ofrecen las organizaciones mencionadas y de manera conjunta han gestionado fondos para la construcción de obras de infraestructura, tales como el mercado de San Nicolás, áreas de refugio y viviendas, entre otras.

Existen otras organizaciones de carácter productivo que se expresan como cooperativas de productores, de pescadores artesanales, de camarones, etc. Los miembros de estas organizaciones, en muchos casos, están incorporados en las formas de organización descritas anteriormente. También diversos Comités de Emergencias, de Mujeres, de Lisiados, de Juventud Rural y otras formas de organización gremial están presentes en el Bajo Lempa. Todas ellas se hacen acompañar de organizaciones no gubernamentales mediante "alianzas estratégicas" más o menos claras y sólidas.

### Alianzas estratégicas y consorcio de microempresas de base comunitaria

Las alianzas estratégicas son el motor principal en el proceso de gestión territorial en el Bajo Lempa y la base de la institucionalidad territorial. En la margen occidental se destaca la alianza entre Fundación CORDES y el Sistema Económico y Social (SES) en el Municipio de Tecoluca y las Iniciativas para el Desarrollo Económico y Social (IDES) en Zacatecoluca, Bajo Lempa Occidental; y en la margen oriental, la alianza entre la Asociación Mangle y la Coordinadora del Bajo Lempa - Bahía de Jiquilisco en los Municipios de Jiquilisco y Puerto El Triunfo.

Aunque ambos procesos enfrentan condiciones y características similares prevalecen dos enfoques claramente diferenciados. La primera orienta los esfuerzos a la consolidación de microempresas agropecuarias y de bienes y servicios de propiedad comunal, basados en la diversificación productiva y la producción orgánica, enfocada a la comercialización nacional e internacional, principalmente mercados certificados y justos. La segunda centra sus esfuerzos en la familia campesina y el fortalecimiento de los medios de vida a través del fortalecimiento de la unidad de producción familiar, fomentando la diversificación de la parcela, la reducción de insumos agroquímicos y la producción de insumos orgánicos *in situ* con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria de la unidad familiar y eventualmente la comercialización de excedentes.

Ambas experiencias se han desarrollado a partir de organizaciones sociales cohesionadas desde el inicio, que han sabido responder y aprovechar sus relaciones con agentes externos desde una posición independiente y crítica, lo que les permite apropiarse del conocimiento y desarrollarlo a partir de su experiencia y de sus planes de desarrollo construidos a partir de una amplia participación en la toma de decisiones.

Sin embargo, las condiciones institucionales del entorno son menos favorables a la alianza entre la Asociación Mangle y la Coordinadora del Bajo Lempa, en el Bajo Lempa Oriental, por cuanto la diversidad, densidad y multiplicidad de intereses, derivados del proceso de asentamiento caótico en esa margen del río y una mayor población, definen un escenario mucho más conflictivo y menos cohesionado que el que se aprecia en la margen occidental, definiendo entonces un complejo mayor de actividades y frentes

de trabajo centrados en la consolidación y fortalecimiento de la cohesión interna.

En el Bajo Lempa Occidental, este complejo institucional local, construido sobre la base de alianzas entre comunidades y sus miembros que definen estructuras de representación democrática para tomar decisiones relativas a la planificación del desarrollo local y por lo tanto, de gestión territorial, en asociación con organizaciones no gubernamentales afincadas en la zona, se ve enriquecida en algunos casos por la coordinación que se establece con los Gobiernos Municipales, que responden a los intereses de las comunidades evidenciando un alto grado de incidencia política en ese nivel por parte del movimiento social del Bajo Lempa.

La consolidación de un grupo de microempresas y organizaciones sociales denominado Grupo Bajo Lempa, en la margen occidental del río representa un salto cualitativo de gran relevancia. El “Grupo Bajo Lempa” articula los esfuerzos microempresariales y organizativos en esa margen del río en un consorcio que presenta una estructura de gestión inédita a nivel nacional.

### Coordinación entre ambas márgenes

Más recientemente, y relacionado con el esfuerzo de coordinación y concertación promovido por el MARN y el BID en el marco de la formulación participativa de un Programa de Sostenibilidad para el Bajo Lempa, se observan procesos de acercamiento y coordinación entre las organizaciones sociales en ambas márgenes del río para enfrentar y planificar los principales retos del desarrollo local y la gestión del riesgo de manera integral y articulada, conscientes de la unicidad que presenta el área que habitan en ambas márgenes del río.

Estos acercamientos, centrados en el tema de gestión de riesgos, abordan naturalmente aspectos relativos a los sistemas de producción y comercialización, vivienda e infraestructura social y productiva, presentándose una tendencia clara hacia la consolidación de alianzas entre organizaciones de ambas márgenes del Bajo río Lempa.

### **Solidaridad internacional y apoyos externos**

El apoyo de organizaciones solidarias nacionales e internacionales ha jugado un papel importantísimo en la evolución del proceso en el Bajo Lempa. Las difíciles condiciones que enfrentan al inicio, la desatención estatal y la condición de alto riesgo que caracteriza la zona, favorecen el fortalecimiento de las relaciones con las ONG de apoyo que los habían acompañado hasta ese momento y obliga a la negociación y concertación con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

Al igual que ocurre con la gestión de las organizaciones locales, no todas las experiencias de cooperación vividas en el Bajo Lempa han sido exitosas. Algunos llegaron a la zona de desastre con la mejor voluntad de cooperar en la reconstrucción pero sin la capacidad de negociación y concertación suficiente como para coordinar con los actores locales y responder a sus necesidades fundamentales. El asistencialismo campeó en el Bajo Lempa, favoreciendo la dependencia, el clientelismo y la inmovilización de las comunidades.

Algunas organizaciones locales se resistieron a este esquema de intervención y demandaron participación en la toma de decisiones y la asignación de fondos y materia-

les, según la experiencia local. Esta actitud local abrió las posibilidades para profundizar las buenas prácticas de cooperación y asistencia técnica y financiera que algunos organismos externos ya practicaban desde el inicio junto con las organizaciones locales y que habían permitido fortalecer el capital social del Bajo Lempa hasta ese punto.

Algunas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, como el MARN y o el BID, acogieron con beneplácito esta actitud y subordinaron su apoyo a la participación de los líderes y lideresas de las organizaciones locales del Bajo Lempa e incluso fortalecieron procesos de análisis espacial, planificación territorial y participación ciudadana con el objetivo de diseñar un programa de desarrollo sostenible que incorpore el enfoque de gestión de riesgos.

### **Instrumentos de gestión territorial**

La experiencia de gestión territorial que se viene acumulando en el Bajo Lempa se expresa a través de una serie de instrumentos de gestión del territorio que han sido construidos por ensayo y error durante los últimos años.

### **Estrategias para el desarrollo social**

Las comunidades del Bajo Lempa y sus organizaciones han desarrollado sistemas en alianza con organizaciones no gubernamentales y algunas instituciones del Estado orientadas a mejorar las condiciones sociales de la población.

Por ejemplo, la Asociación de Comunidades Unidas para el Desarrollo del Bajo Lempa del Bajo Lempa Oriental, trabaja en alianza

con el Sistema Económico y Social (SES) del Bajo Lempa Occidental, en el desarrollo de planes de mantenimiento de las obras de infraestructura de protección. Estos planes se basan en la formación de brigadas comunitarias para la vigilancia y mantenimiento de las obras en ambas márgenes del río Lempa.

Al mismo tiempo se establece, por ejemplo, una alianza estratégica entre la Fundación CORDES, el SES y la IDES, basada en el acompañamiento técnico y la gestión financiera en acciones y proyectos orientados al mejoramiento de los medios de vida de las comunidades, la comercialización de productos y la atención de las necesidades básicas de la población.

Los planes y estrategias de desarrollo de varias organizaciones del Bajo Lempa, abordan temas diversos relacionados con la planificación productiva, la comercialización, el fortalecimiento de la organización, la educación popular, género, cultura de paz, agua, conservación y manejo racional de los recursos naturales, turismo, entre otros temas que tienen una clara dimensión territorial. En el caso de las municipalidades, la instrumentación se hace a partir de planes quinquenales de desarrollo local elaborados por algunos de los actores, reflejando un análisis espacial bastante desarrollado y partiendo de la delimitación clara de un territorio particular al cual representan y responden.

En la construcción e impulso de estas alianzas juega un papel determinante la solidaridad internacional mediante la facilitación de recursos humanos, materiales y financieros potenciando los resultados. Por ejemplo, en el Bajo Lempa Occidental, se cuenta con una microempresa óptica que atiende a la población en el diagnóstico (optometría) y

elaboración de anteojos graduados a bajísimo costo. Esta “microempresa” de servicio es producto de un apoyo internacional de la organización “Ópticos x Mundo” que instaló el equipo y atendió la clínica junto a personal comunitario que fue capacitado y luego se retiró dejando la clínica en operación. El apoyo continúa pero ya en el ámbito de intervenciones puntuales para realizar cirugías y otros procedimientos delicados en colaboración con clínicas públicas de la región.

### Estrategias para el desarrollo económico y productivo

Otras alianzas y estrategias de desarrollo económico y productivo se establecen en el Bajo Lempa, como en el caso de productores individuales acompañados por La Coordinadora del Bajo Lempa – Bahía de Jiquilisco, quienes comparten la comercialización de sus productos, con el propósito de entrar en el mercado capitalino y lograr mejores precios.

Organizaciones como La Coordinadora desarrollan planes estratégicos quinquenales que incorporan no solo aspectos productivos, sino que también otros relacionados con la construcción de una cultura de paz, género y equidad, gestión de riesgos, etc.

En el caso del Bajo Lempa Occidental, las estrategias de desarrollo económico han avanzado al punto de consolidar un consorcio de microempresas productivas y de servicios, conocido como Grupo Bajo Lempa, para fortalecer su vinculación al mercado nacional e internacional aprovechando sus ventajas comparativas y promoviendo la complementariedad del ciclo productivo o la prestación de servicios sociales. Estos logros obedecen a la visión de mercado que

orienta la estrategia, entendiéndolo como “un medio que debe conocerse, comprenderse, dominarse y el fin debe ser la calidad de vida integral de la familia” (Grupo Bajo Lempa, 2002).

En general, en ambas márgenes se observan procesos de planificación estratégica para el desarrollo productivo local, basadas en una participación amplia de los pequeños productores y productoras de la zona.

### Estrategia para la gestión del riesgo

Especial relevancia cobra los planes de emergencia que se han elaborado desde las comunidades a través de las organizaciones sociales en el Bajo Lempa. Estos planes de emergencia incorporan en su gestión la participación no sólo de las comunidades, sino también de otras instituciones de gobierno que actúan en la zona, como la Policía Nacional Civil, el Ministerio de Salud y el de Educación, el COEN, la Fuerza Armada y las Alcaldías, entre otros.

A partir del año 2000, el apoyo técnico y financiero del BID y del MARN apoyado también como contrapartes locales por la Fundación CORDES y la Coordinadora del Bajo Lempa, han propiciado un espacio mucho más amplio de discusión y análisis de la dinámica de riesgos en la zona, con una visión integral e integradora de los procesos socio productivos y culturales para la concertación y coordinación de una estrategia regional.

El resultado del Programa de Prevención y Mitigación de desastres relacionado con inundaciones en la cuenca baja del río Lempa (ATN/SF-6775-ES) define los lineamientos principales de esa estrategia, basándose en un proceso amplio de participación ciu-

dadana que se denominó “consultas populares”. Este producto ha servido como herramienta de planificación para las organizaciones mencionadas y el proceso ha derivado en la asimilación del concepto de gestión de riesgos por parte de estas organizaciones locales y las comunidades aliadas, en todos los niveles de la gestión territorial en ambas márgenes del río.

En la actualidad el proceso continúa con la consolidación de un Comité Local del Bajo Lempa, integrado por diez de las organizaciones sociales más relevantes de ambas márgenes del bajo río Lempa, así como delegaciones de las cuatro alcaldías involucradas. Este Comité Local participa en la evaluación de los resultados del proceso de diseño del programa y su eventual ejecución.

### Incidencia en políticas públicas

El capital social que posee esta zona y el éxito relativo de su gestión territorial ha permitido que algunas organizaciones incidan en las políticas de algunos organismos internacionales y del Estado, mediante negociaciones políticas o técnicas, o mediante movilizaciones. Algunas coordinan directamente con el Ministerio de Agricultura, o con la Unión Europea la gestión de programas y proyectos de asistencia técnica como coejectores o promotores locales de las iniciativas que, a criterio de las organizaciones sociales involucradas, son convenientes para la zona. En este tema vuelve a ser ejemplar el proceso impulsado por el MARN y el BID, pues junto con las organizaciones se han establecido los criterios de operación, participación y toma de decisiones en algunos niveles de la operación de las asistencias técnicas, con un impacto positivo, directo e indirecto, en el fortalecimiento institucional local.

## Ordenamiento territorial

La incidencia en las políticas públicas para la gestión del riesgo del movimiento social del Bajo Lempa se ve expresada también en la creación de otro instrumento de gestión territorial, el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tecoluca. El proceso de gestión territorial en el Bajo Lempa Occidental estimuló a la Alcaldía de Tecoluca a definir un Plan de Ordenamiento Territorial adecuado a la jurisdicción municipal. Este instrumento es elaborado con un alto grado de participación de las organizaciones locales del municipio y expresa los resultados de la gestión local del territorio en esa parte del Bajo Lempa.

## Retos de la gestión territorial

Las condiciones que enfrentan las organizaciones sociales que ocupan el Bajo Lempa después del conflicto político militar, sumado a la condición de alto riesgo que caracteriza la zona y su alto potencial productivo, estimulan una acción colectiva en busca del mejoramiento de los medios de vida de las comunidades. Esta acción colectiva deriva en el fortalecimiento del capital social que esas organizaciones, ahora también convertidas en comunidades, desarrollaron durante esos difíciles años de la guerra.

El acceso y posterior control de ese recurso, sumado al fortalecimiento del capital social gracias al ejercicio de ese control y al acompañamiento externo, permiten que las comunidades aprendan de la experiencia y den un salto cualitativo de importancia al incorporar nuevas formas de producción y de vida, adecuadas a las nuevas condiciones, al mismo tiempo que desarrollan fuertes vínculos con organizaciones no gubernamentales que apoyan y facilitan los pro-

cesos de análisis, planificación y gestión del territorio.

Los resultados son evidentes y se deben en gran medida, a una sostenida estrategia de incidencia en políticas públicas. De cero, las comunidades del Bajo Lempa cuentan ahora con vías principales de acceso en buenas condiciones, energía eléctrica, acueductos, escuelas, centros de salud y clínicas. Han avanzado en la dotación de viviendas dignas, sistemas de tratamiento de excretas y dotación de servicios para la producción. Sin embargo, el incremento en la cobertura de los servicios sociales y productivos, además de mejorar la calidad de vida de los habitantes, implica nuevos costos que demandan mejores ingresos en la economía familiar, de lo contrario, paradójicamente se convierten en nuevos obstáculos o amenazas para el desarrollo local.

Sus sistemas productivos han evolucionado hacia sistemas diversificados de producción orgánica o con un uso reducido de insumos agroquímicos, sistemas de comercialización colectiva de los productos y en algunos casos, agroindustrias de productos lácteos o productos orgánicos certificados y comercializados internacionalmente. Estos logros se traducen en una mejor calidad de vida para los habitantes del Bajo Lempa, ofrecen más y mejores medios de vida y no sólo reducen la presión sobre los recursos naturales, sino que favorecen su recuperación y abren posibilidades para la reforestación y el establecimiento de corredores biológicos, etc.

Es necesario resaltar, sin embargo, que persisten en las zonas del Bajo Lempa controladas por grandes propietarios individuales, prácticas extensivas de cultivos de caña que usan intensivamente agroquímicos, quema

y otras prácticas degradantes del medio ambiente. Por lo tanto, la incorporación de esos actores al proceso de gestión territorial, representa un desafío importante.

La apropiación de la gestión de riesgos como eje transversal en la planificación del desarrollo permite una mayor seguridad de las inversiones públicas y privadas. Se ha avanzado significativamente en la vinculación con instituciones de gobierno como los ministerios de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura, Salud y Educación y también el Comité de Emergencia Nacional. Con todas esas instancias se coordinan y concertan procesos de planificación territorial, programas y proyectos.

Sin embargo, estas buenas prácticas aún no favorecen a todas las familias del Bajo Lempa. Las posibilidades financieras y la capacidad operativa de las organizaciones comprometidas en este proceso de gestión territorial, son insuficientes para ampliar sus esfuerzos e incorporar la demanda de nuevas familias. La población desatendida mantiene prácticas productivas inadecuadas y sus condiciones de pobreza extrema los empuja a actividades extractivas que continúan degradando los sistemas naturales de la zona.

A pesar que se ha mejorado el manejo del Bosque de Nancuchiname, una importante zona protegida ubicada en el Bajo Lempa Oriental, persisten la tala, la quema, la extracción y la caza. Las comunidades aún no logran internalizar el rol estratégico del bosque y los manglares en la reducción de los impactos de los desbordamientos e

inundaciones del río Lempa o en el fortalecimiento de los medios de vida de los habitantes, condiciones necesarias para avanzar en la construcción de un modelo de gestión social ambientalmente sostenible de los recursos naturales en el Bajo Lempa.

Fortalecer la capacidad operativa y las posibilidades financieras de las organizaciones que han mostrado buenas prácticas de gestión territorial debe ser una prioridad, acompañándolas en los procesos de análisis, planificación y gestión del territorio, entregándoles herramientas técnicas y tecnológicas mediante procesos participativos de capacitación (aprender haciendo), promoviendo la reproducción de esas prácticas entre los vecinos basadas en esquemas de responsabilidad compartida, en síntesis, partiendo del respeto a la autonomía local y su experiencia de vida.

Por otro lado, es necesario fortalecer el capital social en el Bajo Lempa para profundizar las alianzas que se perfilan entre las organizaciones locales y fortalecer los procesos de concertación de planes de desarrollo y gestión de riesgos que se formulan en la actualidad con el apoyo de agentes externos.

Un esfuerzo serio para sistematizar el proceso en ambos márgenes del río Lempa es prioritario. Su difusión interna y externa contribuiría a consolidar la identidad territorial y una institucionalidad coherente y cohesionada. Ello probablemente derivaría también en instrumentos de gestión territorial más amplios, incluyendo los cuatro municipios y sus gobiernos. ☞

## SIUNA: De las estrategias campesinas hacia la gestión territorial

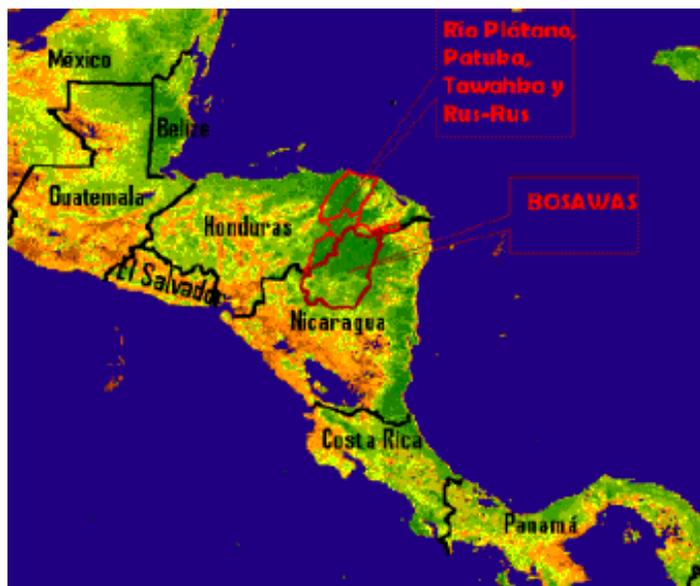
En el municipio de Siuna, Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua, el Programa Campesino a Campesino (PCaC) que involucra a más de 80 comunidades en la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera BOSAWAS, ha generado un proceso de revalorización del paisaje campesino, con una expresión territorial que busca diversificar las estrategias, transformar el paisaje en territorios claves para corredores biológicos e introducir acciones de manejo de cuencas.

El PCaC está contribuyendo simultáneamente a la ampliación y diversificación de las estrategias de vida con un enfoque inédito de construcción social del territorio, sobre la base de haber revertido el avance de la frontera agrícola, haber mejorado la seguridad alimentaria, haber iniciado la diversificación de la producción agrícola y mejorado el manejo de las fincas.

En algunas comunidades, se han iniciado procesos participativos de ordenamiento territorial, liderados por las mismas comunidades, lo que está derivando en la formulación de normas sobre uso y manejo de recursos. Las estrategias de diversificación y los planes de finca, que incluyen áreas de la parcela en regeneración natural, son posibles dada la extensión de tierra en manos de los campesinos.

### Ubicación geográfica

BOSAWAS -acrónimo derivado de los sitios fronterizos de la reserva, conformados por el río **Bocay**, el cerro **Saslaya** y el río **Waspuk-** es el área protegida más grande de Centroamérica y comparte la mayor parte de sus límites occidentales y norteños con Honduras, donde hay otras tres áreas protegidas adyacentes: la Reserva Antropológica TAWAHKA, el Parque Nacional PATUCA y la Reserva Biosfera del Río Plátano. En conjunto, estas cuatro áreas boscosas (entre Honduras y Nicaragua), cubren una superficie de aproximadamente 50,000 Km<sup>2</sup>, y se considera que constituye el eslabón más grande de bosques en el corazón del Corredor Biológico Mesoamericano. Esto ha lle-



vado a iniciar esfuerzos binacionales (Honduras y Nicaragua) para convertir las cuatro áreas protegidas en un enorme Parque Internacional de Paz y la declaratoria de Corazón del Corredor Biológico Mesoamericano, con lo cual se pretende elevar el estatus internacional de BOSAWAS y sus Reservas vecinas en Honduras. La zona núcleo de BOSAWAS cubre unos 8,066 km<sup>2</sup> y es habitada casi exclusivamente por las etnias Mayangna y Miskitu que mantienen sus formas tradicionales de manejo de los recursos naturales.

Siuna es uno de los siete Municipios que conforman la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN). Bilwi es la sede de la gobernación en el Municipio de Puerto Cabezas. Los otros municipios son Waspán, Bonanza, Rosita, Waslala y Prinzapolka. Siuna tiene una extensión de 5,096 km<sup>2</sup> de los cuales 733 km<sup>2</sup> corresponden a la zona núcleo y 4,363 km<sup>2</sup> a la zona de amortiguamiento, con una población estimada de 63,578 habitantes, de la cual, 83% es rural.

## Condiciones previas

### Avance de la frontera agrícola

El territorio que hoy constituye la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera BOSAWAS ha sido un receptor histórico de inmigrantes provenientes de territorios expulsores de población. Desde los años treinta, los mestizos provenían del pacífico, del norte y del centro de Nicaragua, movidos por la instalación de empresas mineras, bananeras y madereras. Dichos asentamientos predominaron en los municipios de Wiwili, Cuá Bocay, Waslala, Siuna y Bonanza en el territorio que hoy corresponde a la zona de amortiguamiento de la Reserva. En la zona de amortiguamiento, de unos 11,872 km<sup>2</sup>, luego de la finalización de la guerra, se generó un proceso acelerado de asentamientos y apertura de tierras para la agricultura por mestizos, que en la actualidad constituyen el grupo más grande de toda la Reserva.

La mayoría de población se dedica básicamente a la agricultura de subsistencia, transformando áreas boscosas en tierra agrícolas. Así, junto con la presión permanente de los madereros, el avance de la frontera agrícola se magnifica con la presión de ganaderos, de terratenientes y por los traficantes de tierra y de nuevos colonos.

La dinámica de la frontera agrícola ha sido muy marcada en ese territorio. El proceso inicia con el carrileo de bosque primario por colonos nuevos que en general utilizan la tumba, roza y quema para preparar la "nueva finca". Con frecuencia, la apertura de tierras está a cargo de madereros, que extraen las especies maderables de



mayor valor. Básicamente se cultivan granos básicos en ciclos aproximados de 3 a 4 años, que obligan nuevamente a la apertura de nuevas tierras por el agotamiento de la fertilidad de los suelos. Luego, en los suelos empobrecidos se establece ganado, estrategia que además está generando un proceso de reconcentración de la tierra por parte de ganaderos. Esta dinámica se enmarca en la estrategia de colonización, que se ha establecido en los distintos municipios (Wiwillí, Cuá Bocay, Waslala, Siuna, Bonanza y Waspán).

Se estima que la zona de amortiguamiento de BOSAWAS está experimentando las mayores tasas de deforestación de Nicaragua, que sobrepasan las 200 hectáreas por día, debido, al avance de la frontera agrícola y a las concesiones forestales aún vigentes.

### Establecimiento de la Reserva BOSAWAS

En 1979, como respuesta al avance de la frontera agrícola, el territorio de BOSAWAS fue denominado bajo la categoría de Reserva. Sin embargo, en toda la década de los ochenta no se ejecutaron acciones de manejo y en general, la gestión de la reserva se imposibilitó debido al conflicto, ya que constituyó un escenario militar entre sandinistas y contras.

En 1991, en el marco de la incorporación de reservas naturales al Sistema de Áreas Protegidas de Nicaragua, se incorporó el área de BOSAWAS bajo la categoría de Reserva Natural, creándose la Comisión Nacional de BOSAWAS presidida por el Ministerio de Medio Ambiente y los Recursos Naturales. A través de una reforma posterior a dicho decreto, en 1996 se redefinió la categoría a Reserva Nacional de BOSAWAS y se am-

plió la membresía de la Comisión, incluyendo representantes del Consejo Regional Atlántico Norte y comunidades indígenas.<sup>1</sup> En 1997, UNESCO reconoció la Reserva BOSAWAS como miembro de la red mundial de reservas de biosferas.

Actualmente, la zona núcleo de BOSAWAS está bajo la responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente. Las estrategias y proyectos de manejo han estado acompañados por una serie de agencias de cooperación que incluyen a la GTZ, KFW, Comunidad Europea, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, DANIDA, USAID y OEA, entre otros. En general, las metas y objetivos están orientados a la conservación y preservación de la biodiversidad y de los territorios indígenas. Agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales de conservación han apoyado la demarcación y planificación participativa en territorios indígenas. Por su parte, el Ministerio ha cancelado importantes concesiones forestales dentro de la zona núcleo, aunque la extracción ilegal de madera y las invasiones al interior de la zona núcleo son persistentes.

En la zona de amortiguamiento, donde se permite la agricultura y la minería, no existe una entidad responsable como en la zona núcleo. Las entidades gubernamentales de

---

<sup>1</sup> La Comisión está compuesta por: el Ministro de Medio Ambiente; el Ministro Agropecuario y Forestal; el Presidente del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte; los alcaldes de los seis municipios (Wiwillí, Cuá Bocay, Waslala, Siuna, Bonanza y Waspán); los representantes electos de los territorios indígenas que habitan la Reserva (3 representantes Mayangnas y 3 representantes Miskitos). Las principales funciones de dicha Comisión consisten en apoyar y asesorar al Ministerio en propuestas de política para el manejo y protección de la reserva; gestionar asistencia financiera, técnica y científica para la conservación de la reserva; y asesorar en la elaboración y aplicación de normas y disposiciones reglamentarias para el manejo de la reserva.

coordinación incluyen al Ministerio de Fomento Industria y Comercio, así como al Ministerio Agropecuario y Forestal, pero en general, dicha zona aún no cuenta con una estrategia de manejo debidamente articulada a la gestión de la zona núcleo.

## Construcción de una identidad territorial

### Papel de Campesino a Campesino: Intercambios e innovación

Campesino a Campesino es un Programa adscrito a la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos de Nicaragua que promueve y acompaña la creación de redes de agricultores para compartir experiencias de manejo de recursos naturales. A través del intercambio, la experimentación e innovación, se generan y promueven alternativas tecnológicas y prácticas desarrolladas por los mismos agricultores.

En Siuna, el proceso desatado por el Programa Campesino a Campesino inició en la comunidad de Rosa Grande en el año de 1992, comunidad que aún constituye un frente de colonización en la zona de amortiguamiento de la Reserva BOSAWAS. A partir de la metodología de intercambios campesinos, se inició un proceso de experimentación e innovación con el objetivo de frenar el avance de la frontera agrícola, mejorar la seguridad alimentaria e iniciar la recuperación de áreas deforestadas al sur de la zona núcleo de BOSAWAS.

Inicialmente, la estrategia estuvo centrada en la promoción de los abonos verdes. El entusiasmo por los resultados palpados por campesinos de Rosa Grande dio paso a un proceso multiplicador de experiencias en Siuna. Entre 1993 y 1995 los productores de

la comunidad que adoptaron la tecnología de abonos verdes fueron visitados por más de 300 campesinos de otros municipios.

Actualmente, el Programa Campesino a Campesino en Siuna incluye a más de 300 promotores, innovadores y experimentadores que se especializaron en agricultura y manejo de recursos naturales, adaptándose a las condiciones del trópico húmedo, cubriendo y transmitiendo conocimientos campesinos a más de 300 familias de 80 comunidades en el municipio. En conjunto, estos logros han significado un enorme cambio en la dinámica de avance de la frontera agrícola.

### Adopción de prácticas, estabilización de fincas y regeneración de bosque

A una década de iniciado el Programa en Siuna, los logros alcanzados a partir de la promoción de la metodología de Campesino a Campesino son elocuentes. Estos incluyen:

- La transformación de prácticas agrícolas y la estabilización de fincas: La cultura de tumba, roza y quema ha sido superada y reemplazada por prácticas que han logrado estabilizar y recuperar territorios degradados, sobre la base de la promoción campesina de leguminosas y abonos verdes, que constituyeron la llave de entrada para lograr el interés de los productores. En Siuna, con la introducción del frijol abono, los rendimientos de maíz y frijol aumentaron significativamente.
- Diversificación agrícola: La metodología de intercambios no se limita a la promoción y experimentación de abonos verdes. De hecho, los campesinos han des-

atado un proceso de socialización de las estrategias de diversificación agrícola, de tal manera que actualmente, más de 300 familias producen al menos 10 rubros agrícolas, incluyendo frutales y cultivos perennes como cacao, pimienta, coco, canela, plátano y plantas medicinales, entre otros, propiciando procesos de planificación del uso de las fincas y de los patios, lo que también implica el rol activo de las mujeres. Junto al incremento de los rendimientos en la producción de granos básicos, la diversificación está contribuyendo a mejorar las condiciones de seguridad alimentaria.

- El manejo de los recursos naturales: La estabilización y diversificación de las fincas individuales ha permitido que los productores reduzcan las áreas de cultivo, lo que ha dado paso a un inusitado proceso de regeneración natural dentro de la finca. Esto ha significado la revalorización del bosque, destinándose entre 4 y 7 hectáreas a regeneración natural dentro de la finca. Incluso, en áreas de las fincas en que aún existe bosque natural, es frecuente la decisión de conservarlo. El tamaño de las fincas es un elemento clave que posibilita esto. De hecho, es común encontrar familias campesinas con fincas de 30 y 45 hectáreas, aunque persiste el problema de titulación y catastro.

### Freno de la frontera agrícola

En la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera BOSAWAS sobresale el proceso de Siuna, por haber logrado detener el avance de la frontera agrícola sobre la base de un proceso de construcción de redes de campesinos que dinamizan un proceso de construcción y socialización de “conoci-

mientos campesinos” que forman parte de sus estrategias de vida.

Los intercambios y la socialización de esos conocimientos también han permitido proyectar la identidad de Campesino a Campesino de Siuna, como los principales actores de un proceso que está demostrando el freno del avance de la frontera agrícola, el fortalecimiento de las estrategias de los medios de vida y un emergente acercamiento a modalidades de gestión territorial a partir de sus propios logros y visiones estratégicas. Así, del proceso mismo está emergiendo un conjunto de estrategias colectivas que apuntan hacia una gestión más integrada del territorio rural en la zona de amortiguamiento correspondiente al municipio de Siuna.

### Reconocimiento nacional e internacional

Los logros alcanzados en Siuna, han sido divulgados y diseminados sistemáticamente por los mismos campesinos, a través de la metodología de intercambios horizontales que apoyan procesos similares en otras comunidades dentro y fuera de Nicaragua, así como en su participación en redes nacionales y regionales, donde ellos mismos han divulgado y visibilizado sus experiencias. A continuación se presentan algunos ejemplos de dicho reconocimiento:

- La Secretaría Técnica del Área de BOSAWAS solicitó el apoyo de campesinos para impartir talleres en Bonanza y otras comunidades, resaltando la relevancia de Campesino a Campesino y las implicaciones para la sostenibilidad de BOSAWAS.
- Existe interés de proyectos de cooperación externa para que el Programa

Campesino a Campesino apoye procesos en comunidades afrocaribeñas en territorios de avance de la frontera agrícola en Bluefields.

- En los medios de comunicación nicaragüense, el Programa de Campesino a Campesino de Siuna fue presentado como el ejemplo para enfrentar la sequía de El Niño y las quemas.
- El Plan de Acción Centroamericano para el Manejo de Incendios Forestales y Alternativas Locales para su Reducción recomendó metodologías utilizadas en Siuna para la prevención y combate de incendios y quemas.
- La experiencia de Siuna ha sido divulgada a través de la participación en redes regionales e intercambios fuera de la región que reconocen y potencian los alcances del Programa Campesino a Campesino en Siuna. Además de los intercambios con actores territoriales de Petén, Río Plátano, Talamanca y Darién en Centroamérica, el proceso y logros de Campesino a Campesino de Siuna son reconocidos por organizaciones campesinas de países como República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Perú, Cuba, Kenia, Tanzania, Uganda, Madagascar e Indonesia.
- El reconocimiento de la Iniciativa Ecuatorial del Programa Campesino a Campesino en Siuna, como una experiencia que ha transformado una dinámica agrícola insostenible en un sistema productivo que mejora la seguridad alimentaria, incrementa los ingresos familiares y protege la biodiversidad local.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En el momento del reconocimiento y premio otorgado por la Iniciativa Ecuatorial, el Programa Campesi-

Todo esto, además de diversificar y fortalecer las estrategias de medios de vida de los campesinos, ha contribuido a la construcción de un arraigo territorial sobre la base del sentido de pertenencia asociado a las fincas (y su manejo), a la asociación de intereses y valores compartidos que anteriormente no existían en ese territorio, sobre todo considerando que Siuna ha sido desde hace décadas un territorio receptor de población proveniente de diversas zonas de Nicaragua.

Un elemento a destacar es el hecho de que los campesinos de Siuna se ven desligados de la dinámica de manejo de la zona núcleo de BOSAWAS. Por tanto, su identidad está referida al proceso que ellos mismos han impulsado, más que a la importancia de la Reserva. Sin embargo, están cada vez más concientes del aporte que están haciendo a la sostenibilidad de la reserva y comienzan a vincular sus estrategias campesinas a nuevas visiones y oportunidades asociadas con lo ambiental.

## Construcción de una institucionalidad territorial

### Campesino a Campesino

En sí mismo, Campesino a Campesino es un proceso colectivo de construcción de redes de productores que se organizan dando paso a la socialización de conocimientos para enfrentar los desafíos de la agricultura de subsistencia. Por esto, la experiencia en Siuna también refleja una acumulación institu-

---

no a Campesino de Siuna pasaba por un momento crítico, pues prácticamente no contaba con apoyo financiero. Sin embargo, los intercambios, la gestión de proyectos y la consolidación de las propuestas no se detuvieron. De ahí que los mismos actores denominan al proceso como un “programa sin fecha de vencimiento”.

cional. Si bien esta no es la finalidad del Programa Campesino a Campesino, la naturaleza metodológica basada en intercambios horizontales entre campesinos centrada en mejorar la seguridad alimentaria ha debido superar un conjunto de restricciones que hubieran imposibilitado los logros alcanzados. Por ejemplo, Siuna es un territorio que en la post-guerra heredó la fragmentación de familias y la polarización política en las comunidades. El Programa también enfrentó una dinámica no sólo de aumento de la frontera agrícola, sino también un territorio sin tradición de organización comunitaria y con escasas capacidades de autogestión.

A través de los intercambios se ha generado una dinámica social de construcción y multiplicación de aprendizajes horizontales para mejorar el manejo de la finca y de los recursos naturales, generando una red de promotores y experimentadores que también están evolucionando hacia formas de organización que incluyen: i) la conformación de brigadas contra incendios y la elaboración de planes para la prevención y control de las quemaduras; ii) organizaciones y empresas cooperativas de servicios múltiples; iii) colectivos de costura para las mujeres; y iv) grupos diversos organizados para la gestión de proyectos de interés comunitario.

### Construcción de agendas comunes

En este contexto, junto a otros esfuerzos, proyectos y organizaciones, el Programa contribuyó a posibilitar no sólo el acercamiento, sino también la construcción de agendas comunes que desde la promoción de prácticas alternativas de una agricultura más sostenible, ha ido avanzando hacia acciones conjuntas buscando también enfrentar las privaciones de necesidades básicas

(mejoramiento de viviendas, abastecimiento de agua potable, saneamiento básico y educación), los problemas de seguridad ciudadana y el manejo de riesgos, tal como ha ocurrido en el caso de los incendios forestales. En conjunto, estas acciones colectivas también han contribuido a mejorar la capacidad de autogestión de las comunidades.

### Nuevas formas de liderazgo y organización

Estas redes sociales, que se basan en la promoción de procesos vivenciales de experimentación y de generación de nuevas iniciativas, estimulan aún más la creatividad e innovación, generando una conciencia ambiental y territorial de manejo-conservación que también contribuye a generar nuevas formas de liderazgo y organización en el municipio. Un ejemplo de ello es la Coordinadora de Organizaciones Locales, que aglutina a las distintas organizaciones que trabajan con los campesinos y comunidades rurales del municipio, motivados por la coordinación de acciones para evitar la duplicidad de esfuerzos y para fortalecer los procesos de intercambio. La Unión de Cooperativas de Siuna, la Caja Rural de Siuna, la Cooperativa Comercializadora Municipal, el Programa Campesino a Campesino y la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos son organizaciones miembros de esta coordinadora.

En Siuna se está avanzando hacia la construcción social de estrategias que buscan el fortalecimiento de los medios de vida de la población campesina, con claras implicaciones para la gestión territorial. Por ser un proceso que parte de los logros, de las normas de uso y manejo de recursos naturales, así como de las nuevas iniciativas construidas socialmente, aún no existe una estructu-

ra institucional que apoye, potencie y oriente el proceso. Sin embargo, pareciera que dicha estructura más bien sería el resultado del proceso que se ha venido desarrollando.

### **Papel de la cooperación externa**

Es importante resaltar el papel de la cooperación externa. En sus inicios, este proceso contó con el apoyo de pequeños cooperantes que contribuyeron a sentar las bases para el proceso de identificación de los liderazgos locales e impulsar intercambios. Aquí las inversiones estuvieron más orientadas a financiar los costos asociados a los intercambios y a la preparación de materiales educativos (afiches, fotografías, dibujos, videos, equipos, etc.), respetando el enfoque metodológico y los objetivos estratégicos trazados por el Programa Campesino a Campesino.

Si bien han existido varios cooperantes que han apoyado el proceso en Siuna (OXFAM GB, Pan para el Mundo, Programa Frontera Agrícola, Save The Children, Keppa Finlandia y Fundación Ford, entre otros), los apoyos se han caracterizado por vincularse con el proceso, tratando de articularse respetando y apoyando la dinámica local generada por los mismos actores. El enfoque de apoyo a procesos ha contribuido a la acumulación de capacidades locales, enfoque que ha resultado clave para mantener y ampliar el Programa Campesino a Campesino.

El proceso ha entrado a una fase diferente. Actualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Nicaragua está impulsando una iniciativa que busca apoyar la dinámica del proceso Campesino a Campesino de Siuna. Por las enormes brechas en desarrollo humano que presenta la región del Atlántico Norte, por los compromisos

ambientales asumidos por el gobierno de Nicaragua bajo la Agenda 21 y la convención de cambio climático, pero también por las bases que se han sentado en Siuna, el PNUD promueve un conjunto de actividades habilitadoras en Siuna en materia de energía y medio ambiente, las cuales están orientadas a fortalecer el proyecto de extracción de aceites esenciales, la promoción de las prácticas y manejo de las fincas, así como la estrategia de generación de energía limpia (solar e hidroeléctrica). Estos nuevos proyectos más complejos tienen el potencial de contribuir sustancialmente a fortalecer las capacidades de gestión local y a la construcción de nuevos arreglos institucionales para la gestión territorial.

### **Instrumentos de gestión territorial**

#### **Prácticas y opciones tecnológicas**

Por su naturaleza, las prácticas y sistemas de producción promovidos en los intercambios horizontales del Programa Campesino a Campesino forman parte de un conjunto de opciones de agricultura sostenible, de agroforestería y de agroecología que son adoptadas por los productores. Así, los atributos ambientales de la producción forman parte inherente de las estrategias de estabilización y diversificación de fincas, así como del manejo de los recursos naturales en un sentido más amplio.

Entre las prácticas y opciones tecnológicas promovidas, experimentadas y diseminadas están: el uso de abonos verdes y abono orgánico; el manejo y diversificación del patio; el uso de insecticidas naturales; la reforestación y manejo de regeneración natural; ma-

nejo de ganadería menor; prácticas de conservación de suelos y agua.

### **Estrategias colectivas para el desarrollo comunitario**

El Programa Campesino a Campesino también ha propiciado la construcción de relaciones alrededor de intereses comunes entre las comunidades. Así, los intercambios también han dado lugar a procesos organizativos que han derivado en la gestión de proyectos comunitarios de vivienda, de abastecimiento de agua potable, de prevención y protección contra incendios, de negociación de convenios con la universidad local y con una diversidad de entidades con acciones en ese territorio (Municipalidad, Save The Children, PROFOR, Iglesia Católica de Siuna, Secretaría Técnica de BOSAWAS, PNUD, ACDI, MDI, OXFAM UK, URACCAN, Movimiento de Mujeres, GEF, Banco Mundial, Programa Frontera Agrícola, MS Dinamarca, FADCANIC, etc.).

### **Estrategias productivas: Manejo de fincas, diversificación y agroindustria**

Sobre la base del ordenamiento de fincas, de la regeneración natural, de las prácticas de agricultura orgánica y agroforestal, ha iniciado un proceso de ampliación de las estrategias de medios de vida de manera colectiva, tal es el caso de la propuesta de extracción de aceites esenciales de la pimienta, el zacate limón, la canela, el vetiver y el jengibre. Se espera que dichas esencias sean comercializadas como bases de productos cosméticos de marcas estadounidenses, principalmente. Así, los atributos ambientales derivados del manejo agroforestal, de la producción orgánica y de la conservación de biodiversidad inherentes a los sistemas productivos están abriendo la posibilidad

para incursionar a nichos de mercado internacional.

Así, han conformado empresas cooperativas que reflejan una nueva visión agroindustrial, tal como ocurre con la cooperativa COOPESIUNA. Con el proyecto de extracción de aceites esenciales, los productores asumen y dan continuidad a una serie de normas que ya han sido adoptadas como parte del manejo de sus fincas, normas que estarían siendo monitoreadas comunitariamente para garantizar los atributos ambientales de los aceites esenciales.

### **Ordenamiento territorial a diversas escalas**

#### *Ordenamiento de finca y mapeo comunitario en frentes de colonización*

Apoyos anteriores y requisitos fijados por instituciones de desarrollo vinculadas a programas de crédito, de salud y la práctica misma de los diagnósticos rurales participativos fueron dando paso a la elaboración de mapas comunitarios inicialmente elaborados con apoyo de técnicos del Programa Campesino a Campesino. Esto también contribuyó a desarrollar capacidades de recolección de información y monitorear la frontera agrícola. De hecho, cuando el Programa Frontera Agrícola de la Unión Europea inició su apoyo al proceso en Siuna, ya se contaba con croquis comunitarios elaborados por los pobladores.

El ordenamiento a nivel de finca también está asociado a un proceso campesino de ordenamiento territorial de mayor escala que se documenta con herramientas de automapeo comunitario liderado por los mismos campesinos, quienes han recibido apoyos para utilizar herramientas de análisis

territorial que incluyen software (MapMaker), utilización de mapas oficiales cartográficos a escala sobre los cuales vacían la información que ellos mismos generan, utilización de instrumentos de georeferenciación, digitalización de mapas elaborados comunitariamente y la utilización de imágenes de satélite procesadas por el Ministerio de Medio Ambiente.

Este conjunto de herramientas y en particular los procesos de mapeo comunitario, han contribuido a redimensionar el territorio, el rol ambiental, así como a priorizar y coordinar otras acciones colectivas que incluyen la protección de recursos naturales, la gestión de proyectos comunitarios y la incorporación de los servicios ambientales como parte de sus estrategias.

### *Corredores biológicos campesinos, ecoturismo y energía limpia*

Como parte del proceso y de la acumulación lograda en términos de fortalecimiento y diversificación de las estrategias de medios de vida en más de 80 comunidades del municipio de Siuna, existe una iniciativa estratégica y acciones colectivas que buscan conformar corredores biológicos campesinos. Con esta estrategia, también se está fortaleciendo la adopción de los planes de finca, de manera que las áreas en regeneración natural y/o las áreas de bosque aún existentes están siendo articuladas a dichos corredores sobre la base de mecanismos propios de negociación entre las familias campesinas. En esta estrategia, los recursos metodológicos de mapeo comunitario están contribuyendo a redimensionar el rol de las fincas y de las comunidades, bajo un enfoque de revalorización endógena de su territorio, que visualiza el rol ambiental para BOSAWAS y para un conjunto de servicios am-

bientales locales que comienzan a ser parte de las estrategias campesinas para gestionar el territorio.

La metodología de intercambios, los mapeos comunitarios y la experimentación campesina han escalado los temas y las prácticas de agricultura entre campesinos. Comunidades como las de Montes de Oro, Tadazna y Rosa Grande están impulsando propuestas vinculadas a la formación de corredores biológicos campesinos, que buscan no sólo el reconocimiento de la contribución para la sostenibilidad de la zona núcleo de BOSAWAS, sino también una articulación-ampliación de sus estrategias de medios de vida, del fortalecimiento de acciones colectivas y de una mayor identidad territorial.

La estrategia es sencilla, ya que se trata de ir conectando las áreas en regeneración natural y de montaña (bosque natural) de manera que vayan regenerando un conjunto de corredores biológicos en conexión con la Reserva de BOSAWAS. En comunidades como Tadazna, la articulación con procesos de ordenamiento territorial es clara; el proceso está siendo fuertemente impulsado por campesinos, promotores y experimentadores, quienes han desarrollado e intercambiado metodologías de mapeo comunitario dentro y fuera de Siuna.

A pesar que en su mayoría, las comunidades y familias rurales no cuentan con electricidad, los proyectos de energía solar e hidroeléctrica están asociados al proyecto de extracción de esencias, más que al abastecimiento eléctrico para las familias. El potencial local de generación hidroeléctrica, también ha resaltado la necesidad de implementar estrategias de manejo de cuenca. Por otra parte, con el apoyo de proyectos piloto, se ha dado inicio a procesos de capaci-

tación in situ para el monitoreo comunitario de biodiversidad en las fincas.

### *Ordenamiento territorial del municipio*

El Proyecto de Ordenamiento Territorial Ambiental, que significó la instalación de la Oficina de Planificación Territorial en la Alcaldía de Siuna es otro proceso relevante iniciado en Siuna. Este proyecto se ha propuesto construir una visión estratégica sobre la Reserva de la Biósfera BOSAWAS, con la participación de líderes comunitarios, y se han elaborado lineamientos y políticas tomando como ejes centrales el recurso agua, las áreas para el manejo forestal, la organización del territorio para la gestión del desarrollo, la infraestructura técnica y social, así como las áreas de protección y conservación, dada la riqueza de biodiversidad.

### **Retos de la gestión territorial**

La apuesta a proyectos estratégicos conjuntos más complejos, de mayor plazo y de una dimensión territorial más allá de las fincas individuales resaltan un proceso en marcha de construcción de la identidad territorial de Siuna. Este es un proceso claramente li-

derado por los actores a partir de su propia acumulación, de la construcción colectiva de una visión más amplia que incluye lo ambiental, la agroindustria y lo empresarial, todo lo cual está conduciendo a la construcción de una estrategia de gestión territorial.

Si bien, en el proceso de Siuna hay avances importantes en la construcción de redes sociales abordando en sus inicios los objetivos de estabilización de las fincas, la seguridad alimentaria y el freno al avance de la frontera agrícola, sus agendas y sus apuestas son cada vez más complejas y lo territorial-ambiental aparece con mayor fuerza como un eje que contribuye a la articulación de nuevas estrategias de gestión.

A pesar de que se están institucionalizando nuevos instrumentos de gestión territorial, las formas de organización y los arreglos institucionales que estas nuevas estrategias suponen, todavía constituyen desafíos que el proceso debe enfrentar, lo que también supone una mayor integración de otros actores al proceso. Esta nueva etapa requerirá de nuevas modalidades de acompañamiento, que como en las etapas previas, apoyen decididamente estos nuevos desafíos que los actores están asumiendo en Siuna. ✂

## BALANCE Y LECCIONES

Las tres experiencias discutidas en este documento son relativamente recientes. Son procesos en marcha con apenas una década de duración. En ese escaso tiempo, sin embargo, han logrado configurarse como verdaderas experiencias de gestión territorial rural: han logrado construir una identidad territorial; y, con distintos avances, están desarrollando mecanismos institucionales e instrumentos para la gestión territorial.

### Balance preliminar de los casos

#### La Montañona

Este proceso viene siendo empujado por una consolidada identidad territorial formada por diversas dinámicas de acumulación de capital social, en las que inciden los arraigos locales, la densidad organizativa, la

	Identidad	Institucionalidad	Instrumentos
La Montañona	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tejido social existente entre comunidades campesinas</li> <li>• Lucha por acceso a la tierra</li> <li>• El macizo montañoso – Símbolo de lucha social y recurso básico compartido</li> <li>• Reconocimiento nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Densa organización social, estructura concatenada (organizaciones de base, de productores, comunales municipales y de concertación)</li> <li>• Presencia de organizaciones no gubernamentales y cooperantes externos</li> <li>• Incipiente vinculación con población migrante en el exterior</li> <li>• Estructura de gestión ambiental territorial vinculada al CACH</li> <li>• Formación y legalización de la Mancomunidad de la Montañona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias para la gestión del bosque</li> <li>• Estrategias para el manejo de la cuenca del río Tamulasco</li> <li>• Mecanismos de integración y planificación territorial (de la construcción de la carretera perimetral al ordenamiento territorial y a la participación ciudadana)</li> <li>• Construcción de propuestas de desarrollo territorial: ordenamiento territorial, gestión del recurso hídrico y turismo rural</li> </ul>
Bajo Lempa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reasentamiento y organización social</li> <li>• Acceso y control del recurso tierra</li> <li>• Los desastres “naturales” en evolución hacia la gestión de riesgos</li> <li>• La búsqueda de viabilidad productiva</li> <li>• Reconocimiento nacional e internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos locales y Asociaciones de Desarrollo Comunal</li> <li>• Microregiones</li> <li>• Organizaciones no gubernamentales</li> <li>• Alcaldes municipales</li> <li>• Alianzas estratégicas</li> <li>• Consorcio de micro empresas de base comunitaria</li> <li>• Coordinación entre ambos márgenes</li> <li>• Solidaridad y cooperación internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias para el desarrollo social (alianzas sociales y solidarias suplen el rol del estado, rol de cooperación)</li> <li>• Estrategias para el desarrollo económico y productivo</li> <li>• Planes de ordenamiento territorial</li> <li>• Gestión de riesgos</li> <li>• Incidencia en políticas</li> </ul>
Siuna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El papel de Campesino a Campesino: Intercambios e innovación campesina</li> <li>• Adopción de prácticas, estabilización de fincas y regeneración de bosque</li> <li>• Freno al avance de la frontera agrícola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campesino a Campesino</li> <li>• Construcción de agendas comunes</li> <li>• Nuevas formas de liderazgo y organización</li> <li>• Papel de la cooperación externa apo-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias colectivas para el desarrollo comunitario</li> <li>• Estrategias productivas: Diversificación, agroindustria y manejo de fincas</li> <li>• Ordenamiento territorial (Ordenamiento</li> </ul>

red de organizaciones concatenadas, y la formación de una institucionalidad territorial - La Mancomunidad de municipios de la Montañona - que abre nuevas posibilidades de desarrollo a partir de estrategias territoriales.

El principal logro de esta experiencia es la institucionalidad territorial, cuyo desarrollo ha estado condicionado por las características del capital natural que combina espacios que mantienen cobertura boscosa y espacios con suelos muy degradados. En un primer momento, las estrategias territoriales han privilegiado el mantenimiento y manejo del bosque, para asegurar las condiciones mínimas que permitan disponer del recurso hídrico y también para aprovechar su potencial recreativo a través de una estrategia de desarrollo del turismo rural en esa zona. Sin embargo, en el futuro cercano, será necesario comenzar un proceso capaz de construir un conjunto de opciones para la producción que permita revertir las condiciones de degradación de los recursos, de manera que se garantiza la sostenibilidad del recurso hídrico, y se mejora la viabilidad de la economía campesina en la zona.

### Bajo Lempa Occidental

Es la experiencia de gestión territorial que más ha logrado en términos de consolidación de estrategias económicas productivas. Cuenta con una fuerte identidad basada en la acumulación de capital social, que ha garantizado el acceso y control de su territorio, dotación de servicios básicos y acciones colectivas para viabilizar las estrategias de diversificación productiva. Estas se apoyan en un capital natural relativamente abundante y en redes externas de apoyo que le permiten insertarse en nichos de mercados alternativos.

La evolución de la institucionalidad territorial se encuentra en un momento clave para consolidar mecanismos para la representación de la globalidad del territorio. El factor de riesgo a inundaciones que comparten con la margen occidental está generando procesos de coordinación y concertación con la margen oriental. En ese marco ampliado, la integración estratégica, en su proyección y gestión, de conservación de otros recursos naturales como los manglares y el bosque Nancuchiname (margen oriental) es vital. Además, la incorporación al proceso de otros actores que desarrollan prácticas agrícolas degradantes a gran escala, representa un desafío importante para el proceso de gestión territorial.

### Siuna

En este caso sobresale la formación de una identidad formada por una fuerte acción colectiva a través de exitosos intercambios horizontales. El éxito alcanzado y el reconocimiento externo han fortalecido la identidad de los “campesinos de Siuna” y está revertiendo la percepción dominante del campesino como depredador del ambiente. Como resultado del proceso se ha producido un masivo cambio de prácticas en fincas individuales donde se está regenerando el suelo y el bosque. La peculiaridad de la experiencia reside en la manera como el éxito de los instrumentos para mejorar el uso y manejo de recursos, que surgen de las prácticas de manejo de fincas, está dando paso a instrumentos de carácter territorial.

Mientras que la institucionalidad en Siuna es menos desarrollada que en los otros casos, apunta hacia un proceso natural de buscar la acción colectiva para la definición de estrategias territoriales, y de hecho, establecer una nueva institucionalidad.

## Lecciones

Estas experiencias se están desarrollando con una lógica que busca como objetivo principal reducir la vulnerabilidad y generar medios de vida sostenibles para las comunidades rurales en esos territorios. Las estrategias son diferentes, como lo son los contextos ambientales y sociales en que se desarrollan. No obstante, estas experiencias comparten ciertos fundamentos que se convierten en lecciones a tomar en cuenta cuando se busca apoyar procesos en zonas rurales que puedan reducir eficazmente la pobreza y mejorar el manejo de los recursos naturales.

### La ampliación de los derechos sobre los recursos naturales como punto de partida

Ya sea a través de procesos de colonización (Siuna) o procesos de redistribución de tierras fundamentados en una lucha social (Bajo Lempa y Montañona), las comunidades han logrado un mayor acceso y control sobre la tierra. Esto representa la condición básica sobre la cual se construyen las estrategias territoriales en los tres casos. Para Siuna y Bajo Lempa, el control ha permitido estrategias exitosas de producción agrícola y agroindustrial basada en una gestión sostenible de la tierra. En La Montañona, las estrategias no agrícolas como la de turismo rural y de montaña y la gestión del recurso hídrico también requieren de un amplio nivel de acceso y control de los recursos en el territorio.

Más universalmente, el acceso y control de los recursos naturales juega un papel clave en el bienestar de las comunidades rurales que tienden a depender más de los activos naturales. La seguridad de tenencia signifi-

ca mayor seguridad alimentaria y también reduce la vulnerabilidad frente a impactos externos en los medios de vida (terremotos, sequías, inundaciones, crisis del agro, etc.). Asimismo, el acceso y control de los recursos naturales está directamente relacionado con un mejor manejo de los recursos naturales. Es bien reconocido, por ejemplo, que los campesinos que tienen seguridad de la tenencia muestran una mayor disposición a adoptar mejores prácticas agrícolas cuyos beneficios, en general, solamente son visibles hasta varios años después.

### La acumulación de capital social como factor crítico

Las tres experiencias avanzan en la medida que van fortaleciendo sus procesos organizativos internos y en la medida que desarrollan sus capacidades de vinculación externa. En este sentido, la formación y acumulación de capital social, así como el punto de entrada para los procesos de gestión territorial rural, son cruciales.

Las capacidades organizacionales juegan un papel decisivo en los esfuerzos de gestión territorial, sobre todo cuando llega el momento de pasar de una visión de finca a escalas territoriales más amplias. La formación de capital social facilita la apropiación social de los territorios por parte de las comunidades, y el reconocimiento de su rol en los esfuerzos de gestión y desarrollo territorial. Asimismo, la organización interna es la base fundamental para la acción colectiva, y para la construcción de una institucionalidad e instrumentos territoriales.

Mecanismos como los intercambios horizontales promovidos por el Programa Campesino a Campesino en Siuna muestran los efectos catalizadores que pueden tener

los procesos de construcción de capital social. La trayectoria de organización social en La Montañona y Bajo Lempa ha sido clave para la formación de estrategias territoriales. Asimismo, ha sido clave para implementar exitosamente sus estrategias, como lo ilustra el caso de Bajo Lempa, quienes han logrado insertarse en nuevos nichos de mercado, a través de sus fuertes redes externas.

### Revalorización del capital natural en el territorio y servicios ambientales

La fuerte dependencia de las comunidades rurales a los recursos naturales de su entorno para sus medios de vida, las hace más propensas a buscar estrategias de vida que garanticen la continuidad de sus recursos a largo plazo, cuando tales recursos están bajo su control. A medida que se desarrollan las experiencias, las estrategias que buscan valorizar los activos naturales también se tornan más complejas, pues se va incorporando una gama mayor de servicios ambientales en las estrategias de producción y gestión territorial.

En un primer nivel, la preocupación se centra en asegurar la provisión de servicios ambientales básicos para la misma comunidad. Se trata acá de asegurar la provisión de agua como en el caso de La Montañona, la recuperación del suelo como en Siuna, o barreras naturales de protección frente a las inundaciones como en el Bajo Lempa.

En un segundo nivel, tenemos la incorporación estratégica de atributos ambientales en las estrategias productivas, para lograr una mejor inserción en los mercados y desarrollar nuevas alternativas económicas. Así, en Bajo Lempa se hace una apuesta estratégica a la producción orgánica para mercados ni-

cho; en Siuna, se profundiza la diversificación a través de la agricultura orgánica y la agroforestería y se busca un proceso de producción agroindustrial de aceites esenciales; y en La Montañona se busca comercializar los atributos recreativos del bosque desarrollando una estrategia de turismo rural.

En un tercer nivel, tenemos la búsqueda del reconocimiento externo de servicios ambientales como la biodiversidad, la provisión de agua para concentraciones urbanas vecinas, o la captura de carbono para mitigar el cambio climático. Este es el nivel menos desarrollado en las experiencias estudiadas. Está presente en el caso de Siuna, con su reciente propuesta de corredores biológicos campesinos. En La Montañona, hay cierta conciencia sobre este aspecto en el caso del agua para la ciudad de Chalatenango y la reducción de la sedimentación de la presa del Cerrón Grande. En Bajo Lempa, todavía falta incorporar este nivel, ya que la apuesta estratégica está en el segundo nivel que se vincula más directamente con el fortalecimiento de las estrategias de vida.

### Organizaciones no gubernamentales de apoyo jugando un papel clave

Las tres experiencias han contado con apoyos, intermediaciones y acompañamientos de diversas ONG. De hecho, las organizaciones de apoyo tienden a jugar un papel decisivo en el desarrollo exitoso o no exitoso de los procesos de gestión territorial.

Una característica de las ONG que parece favorecer el desarrollo de procesos de gestión territorial rural es su relación endógena con la base, así como una trayectoria larga de acompañamiento. En cualquier caso, el respeto a las agendas y preocupaciones de

los habitantes, y sus ritmos de apropiación es fundamental, así como el compromiso para trabajar colaborativamente con los actores locales, actuar transparentemente y no usurpar las decisiones de las comunidades sobre la gestión de sus territorios.

### **Cooperación externa vinculada al proceso sin sobredeterminarlo**

En cada una de las experiencias, la ausencia del Estado ha sido sustituida en un momento u otro por apoyos de la cooperación externa. Sin embargo, la forma de inserción de esta cooperación es el factor crítico. Una inserción inapropiada con esquemas y estructuras preconcebidas, en vez de facilitar los procesos, puede dificultar la apropiación y convertirse en un obstáculo más a superar.

En tal sentido, resulta crucial que la cooperación se inserte de una manera horizontal, de forma asociativa frente a los procesos. Tanto en Siuna como en Bajo Lempa, se muestran experiencias de inserción horizontal por parte de la cooperación. En Siuna la cooperación apoyó los procesos mismos de intercambios entre los campesinos, permitiendo una apropiación y acumulación de

capital social. En Bajo Lempa, la fuerte organización y movimiento social constituyen en sí mismos una capacidad local importante para negociar los términos de entrada de la cooperación. Aunque el desarrollo es menor, algo similar está ocurriendo en el caso de La Montañona.

### **Políticas públicas para asegurar una gestión territorial sostenible**

Todos los casos comparten una condición previa de marginación y abandono, tanto en términos de presencia e inversiones para cubrir infraestructura y servicios básicos, como en términos de políticas nacionales que tomen en cuenta la importancia de estos espacios rurales en las dinámicas nacionales de desarrollo.

Si bien las experiencias muestran mejoramientos en las condiciones de vida de sus habitantes (a diferentes niveles entre las experiencias) se corre el riesgo de ser sofocadas, si los procesos no cuentan con un marco de inversiones y políticas públicas favorables. En este sentido es necesario que se logre traducir su reconocimiento nacional e internacional en apoyos estatales decididos.

## Bibliografía

- ACICAFOC (2003). *Memoria de pre-congreso me-soamericano de áreas protegidas*. En: Áreas protegidas mesoamericanas y comunidades rurales: Una convivencia natural. San José.
- Bremond, Ariane de (1994). *Estudio activo de concertación para la recuperación de la zona de bosque de La Montañona*. PRODERE. San Salvador.
- Dimas, Leopoldo (2003). *Estudio de valoración económica de los servicios recreativos del bosque de La Montañona*. PRISMA. Informe Preliminar. San Salvador.
- Edwards, Victoria y Stein, Nathalie (1998). *Developing an analytical framework for multiple-use commons*, Journal of Theoretical Politics, Vol. 10.
- FAO (1976). *Desarrollo forestal y ordenación de cuencas hidrográficas*. UNDP-FAO, Roma.
- FAO (1984). *Proyecto de rehabilitación y conservación de tierras en la cuenca del río Tamulasco*. UNDP –FAO. San Salvador.
- GEF (2000). *Renewable energy and forest conservation: Sustainable harvest and processing of coffee and allspice*. Project Brief. Washington.
- Gómez, Ileana y otros (2002). *Capital Social, estrategias de vida y gestión ambiental en El Salvador. El caso de la Mancomunidad La Montañona*. PRISMA. San Salvador.
- Gómez, Mauricio y Molina, René (2000). *Procesos y opciones productivas y agroindustriales en la zona del Bajo Lempa*. MARN-BID. San Salvador.
- MARN/BID (2001). *Programa de prevención y mitigación de inundaciones en la cuenca baja del río Lempa*. ATN/SF-6775-ES, San Salvador.
- Ostrom, Elinor (1992). *The rudiments of a theory of the origins, survival and performance of common-property institutions*. En: Bromley, Daniel y otros (Eds.). *Making the commons work: Theory, practice and policy*. ICS Press. San Francisco, CA.
- Pasos, Rubén (1996). *El último despale. La frontera agrícola centroamericana*. UE-GRET-PNUMA-FUNDESCA-Gobierno de Francia.
- Petty, Jules y Ward, Hugh (2001). *Social Capital and the Environment*. World Development, Vol. 29, No.2.
- Programa Campesino a Campesino (2002). *La experiencia de campesino a campesino*. UNAG-SIUNA. Equipo Asesor Nacional. Nicaragua.
- Programa Frontera Agrícola (1998). *El desafío de la frontera*. Actividades a junio de 1998. UE-CCAD. Panamá.
- Rivas, Abelardo y Zamora, Eduardo (1998). *The spirit of innovation - A key to the future. Experience of the campesino a campesino program (PCaC) in the buffer zone of the BOSAWAS reserve*. Forest, Trees and People Newsletter 35. <http://www-trees.slu.se/news/35/35abelar.htm>
- Schlager, Edella y Ostrom, Elinor (1992). *Property rights regimes and natural resources: A conceptual analysis*. Land Economics, Vol. 68, [www.economy.boom.ru/pubs/E\\_Ostrom\\_Private\\_and\\_common\\_property\\_rights.htm](http://www.economy.boom.ru/pubs/E_Ostrom_Private_and_common_property_rights.htm)
- SETAB-MARENA (2001). *Consensuado básico de la Reserva de Biosfera de BOSAWAS*. Nicaragua.
- Torrealba, Pablo y Laforge, Michel (1998). *Campesinos, mapas y computadoras: Hacia un nuevo concepto de monitoreo de los recursos naturales*. Programa Frontera Agrícola. Panamá.
- UNAG (s.f.). *El programa de campesino a campesino en Siuna*. Programa Campesino a Campesino. UNAG. Nicaragua.
- UNDP (2002). *Equator initiative*. New York.



