



Globalización, dinámica ambiental y respuestas territoriales:

Revalorizando el espacio rural en El Salvador



Diagramación : Leonor González
Diseño Gráfico : gpremer diseño/Leonor González
Fotografías : Dejan Georgevich, Alba Amaya, Doribel Herrador,
V. Ernesto Méndez, Ileana Gómez, Oscar Díaz
Revisión : Sandra Rodríguez

© Fundación PRISMA

www.prisma.org.sv prisma@prisma.org.sv
3a. Calle Poniente No. 3760, Colonia Escalón, San Salvador
Apartado Postal 01-440, San Salvador, El Salvador, C. A.
Tels.: (503) 2 298 6852, (503) 2 298 6853, (503) 2 224 3700; Fax: (503) 2 2237209
International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.

Globalización, dinámica ambiental y respuestas territoriales:

Revalorizando el espacio rural en El Salvador

Autores: Ileana Gómez, Herman Rosa, Nelson Cuellar y Susan Kandel
Colaboradores: V. Ernesto Méndez, Margarita García y Silvia de Larios

Esta publicación se basa en el capítulo ambiental elaborado por PRISMA para el cuarto informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003 publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Indice

Introducción	1
Globalización	3
Los medios de vida rurales de cara a la globalización	5
Transnacionalismo	6
Gestión territorial rural	7
Cambio económico y crisis del agro	9
Migración y cambios poblacionales	13
Dinámica de la cobertura arbórea y otros impactos ambientales	16
Las respuestas territoriales	19
Iniciativas estatales para el desarrollo y ordenamiento territorial	19
Experiencias de gestión territorial rural	20
La transformación de la institucionalidad estatal	29
Evolución del marco legal ambiental	30
Participación ciudadana y descentralización en la gestión ambiental	31
Servicios ambientales y gestión territorial	33
El estado y el desafío de la revalorización del espacio rural	38
Bibliografía y entrevistas	40

Siglas

ACICAFOC	Asociación Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AID	Agencia Interamericana de Desarrollo
APECAFE	Asociación de Pequeños Productores de Café de El Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACH	Comité Ambiental de Chalatenango
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
CNR	Comisión Nacional para la Reconstrucción
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CORBELAM	Comité Representativo de Beneficiarios de La Montaña
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DGRNR	Dirección General de Recursos Naturales Renovables
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DSE	Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIAES	Fondo Inicial para Las Américas El Salvador
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FONAES	Fondo Ambiental de El Salvador
FORGAES	Programa de Fortalecimiento a la Gestión Ambiental en El Salvador
FUNDESYRAM	Fundación de Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica



IBIS	Cooperación Danesa
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MIPLAN	Ministerio de Planificación
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPAMSS	Oficina de Planificación del Area Metropolitana de San Salvador
PADEMA	Plan Departamental de Manejo Ambiental
PAES	Programa Ambiental de El Salvador
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
PNUD	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
PRODERE	Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América
PROCHALATE	Programa de Desarrollo Rural en el Departamento de Chalatenango
PROGOLFO	Proyecto Conservación de los Ecosistemas Costeros en el Golfo de Fonseca
PTT	Programa de Transferencia de Tierras
REDNA	Red Nacional Hacia la Equidad
RMSS	Región Metropolitana de San Salvador
SACDEL	Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local
SINAMA	Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales
UAPM	Unidad Ambiental de Producción y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano



Introducción

Este trabajo es una contribución para entender mejor los impactos de la globalización sobre los medios de vida y paisajes rurales en El Salvador. Contribuye también a identificar las oportunidades y desafíos para la revalorización ambiental del espacio rural en nuestro país en el actual contexto de globalización.

El punto de partida lo constituye el reconocimiento de las profundas transformaciones - demográficas, económicas e institucionales - ocurridas en las últimas décadas. El cambio demográfico se expresa en migraciones internas que aceleran los procesos de urbanización y migraciones internacionales inusitadas. Las remesas se convirtieron en la columna vertebral de la economía y un componente vital de los medios de vida de gran parte de la población residente en el país. Esta dependencia de las remesas, la crisis del agro, el colapso de los medios de vida rural tradicionales, el sesgo a favor de la economía urbana y la apertura económica, son los signos más evidentes del cambio económico. Los cambios poblacionales se corresponden con el cambio económico. El colapso de los medios de vida rurales, ha acelerado los procesos de urbanización y asentamiento en determinados territorios del país. Asimismo, de manera creciente, la población rural emigra hacia el exterior, evidenciando la incapacidad de la economía urbana de absorber la fuerza laboral proveniente de las zonas rurales.

De manera simultánea a esos cambios económicos y demográficos, importantes procesos institucionales han ocurrido también en El Salvador. El Estado se transforma de cara a la globalización, empujado por la reforma política y procesos de descentralización y privatización. Se introduce en el discurso estatal una mayor preocupación por la gestión ambiental y territorial,

empujado por las tendencias globales y experiencias recientes de desastres (huracán Mitch y terremotos), lo que también está generando cambios institucionales en el Estado. El empuje hacia la democratización y descentralización abre mayores posibilidades de participación y dinamiza los procesos locales. Los procesos de migración y transnacionalismo, la vinculación directa a redes globalizadas (de instituciones religiosas, sociedad civil, comercio justo, etc.) y la cooperación internacional, amplían la gama de recursos con que cuentan los procesos locales.

La conjugación de esos cambios económicos, poblacionales e institucionales, genera dinámicas ambientales y sociales diferenciadas en el territorio. La deforestación y los diferentes usos del suelo coexisten con procesos de regeneración y densificación de cobertura arbórea. Por otra parte, junto a procesos de mayor empobrecimiento por el colapso de medios de vida tradicionales, existen otras experiencias, que están demostrando que es posible no sólo resistir a la crisis, sino elevar la calidad de los medios de vida rurales, mejorar la gestión de los recursos naturales y revalorizar el rol ambiental de los espacios rurales.

Dichas respuestas territoriales constituyen expresiones recientes de gestión. Una de sus características relevantes es que constituyen procesos de negociación y articulación de una diversidad de intereses, entre ellos los intereses ambientales. Ante la diversidad de actores, oportunidades y desafíos socioeconómicos, institucionales y ambientales, las respuestas territoriales tienden a privilegiar algunos ámbitos de gestión: ordenamiento y desarrollo territorial, manejo y conservación de recursos naturales, gestión de riesgos y vulnerabilidad de

inundaciones, reconversión productiva y servicios ambientales o producción orgánica, entre otros. Aunque la dimensión ambiental es un elemento central y articulador de las respuestas territoriales, esa nueva territorialidad en construcción aparece huérfana de un marco institucional que les apoye y potencie. Por lo tanto, uno de los principales desafíos que debe en-

frentar El Salvador, - para aprovechar el potencial de los espacios rurales y avanzar en un desarrollo humano más equilibrado y sostenible - tiene que ver con el establecimiento de una nueva institucionalidad y nuevas políticas públicas para la gestión ambiental territorial que contribuyan a revalorizar los espacios rurales.



La singularidad de la globalización es la capacidad de vincular, en un mismo momento, las actividades humanas que se realizan a diversas escalas, sean estas comunitarias, locales, nacionales, regionales y globales. La dinámica ambiental global se expresa en una mayor interdependencia entre países. Hoy más que nunca los problemas ambientales, así como los de índole económica, política, social o cultural, que surgen en lugares específicos tienen una interdependencia global y efectos simultáneos en los procesos de carácter regional, nacional y local (Giddens, 1990; Castells, 1999; Melucci, 1999; Held y otros, 1999). El calentamiento global, la reducción de la capa de ozono, la disminución de la biodiversidad, el avance de la desertificación y la sequía son parte de los llamados Males Públicos Globales (CEPAL, 2002).

Esos problemas desbordan la capacidad de gestión de los Estados nacionales. La escala de impacto y por lo tanto la escala de intervención está modificando la institucionalidad global, abre nuevas oportunidades de cooperación internacional, y dinamiza el debate entre los Estados nacionales y las organizaciones sociales al nivel internacional y regional. Las declaraciones de los Estados nacionales en las cumbres mundiales sobre medio ambiente y seguridad alimentaria y la movilización simultánea de las organizaciones sociales internacionales, expresan una globalización de los valores, entendida como la extensión gradual de principios éticos comunes (CEPAL, 2002). Estos principios se transmiten ágilmente gracias a la capacidad de información y movilización de los actores sociales globales, los cuales, usando nuevas tecnologías de información y comunicaciones, extienden las redes de solidaridad internacional abriendo diversas modalidades de cooperación

y apoyo entre grupos sociales, pueblos y territorios.

Desde los Estados nacionales, los primeros pasos para conformar una acción global respecto a la problemática ambiental aparecen en 1972, cuando se celebra en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Surge una nueva generación de instituciones y programas de cooperación para la gestión del medio ambiente y el desarrollo sostenible a partir de La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) o Cumbre de la Tierra, en 1992. El resultado más palpable de las cumbres mundiales es la definición de una serie de instrumentos con fuerza jurídica obligatoria para los estados miembros, como las convenciones y convenios sobre Cambio Climático, Diversidad Biológica y Lucha contra la Desertificación y la Sequía, como medios para enfrentar los males ambientales globales y los efectos negativos sobre los medios de vida.

Este consenso normativo ha abierto nuevas rutas para el manejo ambiental y el desarrollo agrario-rural a partir de la extensión de tecnologías amigables con el ambiente, generación de estándares ambientales, presiones de los consumidores y nuevas pautas de consumo como preferencia por los productos orgánicos, revaloración de productos locales y el debate público sobre los alimentos transgénicos. Por otra parte, se han dado pasos en la definición de programas y proyectos que propician cambios en las prácticas agrícolas, forestales y pesqueras bajo el concepto más integral de desarrollo ru-

ral sostenible, con un creciente énfasis en la equidad de género. La Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo¹ en el 2002 planteó como principal reto la erradicación de la pobreza. La declaración de Johannesburgo reconoce que la globalización distribuye inequitativamente los beneficios y costos entre países ricos y pobres, que la profundización de la pobreza deriva en un serio riesgo de ingobernabilidad, y que si tales disparidades no se revierten se convertirán en una amenaza creciente a los sistemas democráticos y la estabilidad mundial.

Este desbalance también se refleja en la forma como se establecen las prioridades de los problemas ambientales globales. Mientras que en muchos países pobres, los problemas centrales tienen que ver con la desertificación, la sequía y el acceso a los recursos naturales, temas críticos que afectan profundamente los medios de vida de millones de personas, el discurso ambiental dominante enfatiza la conservación de ecosistemas “naturales”. Este discurso conservacionista que acentúa grandes parques sin gente como el abordaje primordial para la conservación marca profundamente los enfoques, las políticas y las prácticas adoptados por los Estados nacionales y los organismos de cooperación externa. Se subestima o ignora la importancia de los ecosistemas antropogénicos en la provisión de todo tipo de servicios (conservación de la biodiversidad, gestión de riesgos, captura de carbono, provisión de agua entre otros). El impacto de esta subestimación es significativo porque los grandes recursos económicos movilizados para el ambiente no logran vincular estratégicamente los temas ambientales dentro de las estrategias de desarrollo humano. Esa desvinculación frecuentemente perjudica a comunidades rurales ya marginadas cuando supone una mayor restricción de su acceso a la base de recursos naturales de las que dependen y cuan-

do no valora sus prácticas actuales y las que puede desarrollar si cuentan con apoyo externo.

Sin embargo, también existen esfuerzos que bajo el concepto de desarrollo sostenible buscan vincular objetivos económicos, sociales y ambientales. Estos esfuerzos son promovidos activamente por las redes de organizaciones sociales que han surgido como contrapeso a la institucionalidad oficial mundial para el medio ambiente y desarrollo. Esas redes conformadas por organizaciones ambientalistas, organizaciones de desarrollo, organizaciones campesinas e indígenas, han creado una nueva práctica política globalizada con el objetivo de influenciar los procesos globales que afectan negativamente los medios de vida y el ambiente. Se conforma así un tejido de organizaciones locales y nacionales articuladas a espacios de movilización global que promueve el cambio social y ecológico bajo los principios de equidad social y de género, participación ciudadana, solidaridad, tecnología apropiada, consumo y producción sustentable, respecto a los derechos ambientales y los derechos de los pueblos indígenas.

Diversas organizaciones sociales en Centro América son parte de esas redes internacionales, algunas de carácter ambientalista con preocupación social y otras enfocadas en la búsqueda de la sostenibilidad de los medios de vida rurales,² o la equidad de género en el manejo de los recursos naturales.³ Esfuerzos similares existen en los procesos de desarrollo local, en las redes de comercio justo, redes religiosas, mujeres, indígenas y hermanamientos ciudadanos. En el caso salvadoreño importantes orga-

² Entre las redes de carácter ambientalista tenemos Amigos de la Tierra y Enlace Sur-Sur. En la organización de redes de comunidades indígenas y campesinas de Centro América se destaca la Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria (ACICAFOC), www.acicafoc.org, mayo05

³ La Red Nacional Hacia la Equidad (REDNA) trabaja en Centro América con grupos compuestos por proyectos, organizaciones gubernamentales y ONG promoviendo el desarrollo rural sostenible con equidad de género www.genero y ambiente.org/ES/acerca/programa_social.phtml, mayo05

¹ <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd>, mayo05

nizaciones ambientalistas, federaciones campesinas, organizaciones locales, religiosas y territoriales pertenecen a estas redes y, como veremos más adelante, forman parte del acervo de recursos de las comunidades rurales ante los procesos de globalización. La agenda de compromisos contraídos regional e internacionalmente también ha moldeado fuertemente la institucionalidad estatal en El Salvador, así como el cuerpo legal que define la gestión ambiental nacional; además, se han redefinido acciones y programas de la política agraria rural.

Los medios de vida rurales de cara a la globalización

En términos generales, los países latinoamericanos se han incorporado de lleno en la globalización con altos costos sociales y ambientales, en consecuencia se ha profundizado tanto la exclusión social como la destrucción ambiental, lo que apuntaría a un rápido deterioro de los medios de vida rurales. La globalización económica estaría propiciando la crisis de los medios de vida rurales por el impacto de la liberalización del mercado, la contracción del estado y la crisis del agro. La apertura comercial y el ajuste estructural han creado un entorno desfavorable para la producción agropecuaria. La importación de alimentos y materias primas baratas ha reducido la rentabilidad y ha agudizado la competencia en los mercados domésticos de granos. El Estado se ha retirado de algunas funciones que no ha llenado el sector privado, situación que ha debilitado los mercados de crédito, seguros y servicios agropecuarios.

Si bien es evidente que la dimensión económica de la globalización amenaza los medios de vida de los pobres rurales, estos no son sujetos pasivos. En épocas anteriores han tenido que resistir y enfrentar otras invasiones, marginalidad, despojos y tiempos de crisis. También hay que considerar que en el caso de Centro América en las últimas décadas se dieron cambios significa-

tivos por la apertura política, democratización y descentralización. Además, los procesos de redistribución de tierra vinculados a diversas modalidades de acceso a recursos como reivindicaciones y luchas campesinas e indígenas, las reformas agrarias y forestales, han permitido conformar nuevas figuras que regulan el acceso y uso de los recursos por parte de los actores locales, tal es el caso de las concesiones forestales, los bosques comunitarios o el reconocimiento de la autonomía de los territorios indígenas. De esta manera, la globalización no se expresa sólo en los impactos económicos por las reformas estructurales y la apertura de mercado, sino que también se inserta en sociedades con mayores posibilidades de participación, con diversas formas de acceso a recursos claves y con posibilidades de construcción de vinculaciones sociales fluidas entre diversos actores y escalas espaciales (redes globalizadas de instituciones religiosas, sociedad civil, comercio justo, las vinculaciones intergubernamentales, los procesos de migración y transnacionalismo).

En este complejo panorama, los impactos sociales y ambientales de la globalización sobre los medios de vida y los espacios rurales son muy diversos y espacialmente diferenciados. Hay que tener en cuenta que la economía campesina es una unidad familiar con múltiples actividades, con diversas fuentes de ingreso y combinaciones lo que se refleja en la gran heterogeneidad de los productores rurales, con diferentes dotaciones de recursos naturales, humanos y financieros y dispares niveles de acceso a instituciones y mercados (CEPAL, 1999).

La situación social de las familias campesinas depende de una combinación de factores externos (política macroeconómica y agraria, situación de los mercados, precios internacionales) e internos (formas de uso de recursos, organizaciones y experiencia). Investigaciones recientes indican que los pobres rurales están manejando los procesos globales para construir capacida-

des internas en personas y en espacios territoriales que les permiten enfrentar y responder a la globalización (Bebbington y Batterbury, 2001; Rocheleau y otros, 2001).

En ese sentido es importante resaltar el rol de los actores rurales (organizaciones campesinas, indígenas, movimientos campesinos, ONG, programas de desarrollo, redes de intercambio, etc.) en la modificación de la gestión de los recursos naturales y de los espacios rurales. Esto permite argumentar que los medios de vida rurales no pueden ser entendidos independientemente de las redes y organizaciones, ya que en muchos casos estas organizaciones son parte de estructuras transnacionales y a partir de las cuales fluyen recursos, ideas, información y mercancías.

De hecho, en Centroamérica existen experiencias, que a pesar de ser recientes, están demostrando que es posible no sólo resistir a la crisis sino elevar la calidad de los medios de vida rurales, mejorar la gestión de los recursos naturales, revalorizar el rol ambiental de los espacios rurales o detener el avance de la frontera agrícola. Cuando las comunidades y sus formas de organización son capaces de ejercer control sobre el territorio, se posibilita el desarrollo de nuevas institucionalidades que permiten prácticas de protección y manejo sostenible de recursos forestales e hídricos, avances de diversificación productiva o la reconversión a productos orgánicos en el caso del café y los frutales, además de insertarse en redes de comercialización vinculadas al comercio justo.

Sobre estas consideraciones, se vuelve necesario detenernos en dos conceptos claves: el Transnacionalismo y la Gestión Territorial Rural, ambos nos permiten profundizar la comprensión de la globalización y sus implicaciones en la redefinición de formas más sostenibles de acceso, uso y control de los recursos naturales.

Transnacionalismo

El concepto de transnacionalismo ayuda a entender, tanto las oportunidades y restricciones que las relaciones globalizadas abren, así como las respuestas y estrategias de medios de vida que están emergiendo frente a las condiciones de la globalización. El estudio de los flujos de personas, bienes, capital e ideas que cruzan las fronteras nacionales y los enlaces forjados como consecuencia de estos procesos forman la base de un nuevo campo, conocido como el transnacionalismo. El transnacionalismo se caracteriza por el mantenimiento de enlaces y el establecimiento de flujos de varios tipos (económico, socio-cultural y político) y su estudio está vinculado al desarrollo y a las consecuencias de las prácticas transnacionales de migración masiva, expansión económica y organización política (Smith y Guarnizo, 1998).

La literatura sobre transnacionalismo distingue entre actividades transnacionales que son iniciadas “desde arriba” y “desde abajo” (Smith y Guarnizo, 1998; Guarnizo y Smith, 1998). Las primeras se refieren a actividades iniciadas por gobiernos, corporaciones transnacionales y organizaciones multilaterales, mientras las segundas se refieren a actividades surgidas desde actores del nivel local como hogares, redes familiares, migrantes o pequeños empresarios que buscan adecuar sus estrategias de vida frente a las nuevas demandas de la globalización.

Una preocupación principal sobre el “transnacionalismo desde abajo” es entender como estos procesos afectan las relaciones de poder, las construcciones sociales, las interacciones económicas, y, más generalmente, la organización social a nivel local (Smith y Guarnizo, 1998). Paradójicamente, las acciones y redes transnacionales ocupan espacios desterritorializados pero se encuentran fuertemente atadas a localidades específicas. Las prácticas transnacionales

surgen del establecimiento de relaciones sociales específicas entre personas específicas, ubicadas en localidades específicas, en determinados momentos históricos (Smith y Guarnizo, 1998). Además, el Estado provee un contexto, instituciones y cultura política a través de las que son, o dejan de ser, construidas y reproducidas las relaciones transnacionales (Radcliffe y otros, 2002).

Las experiencias previas de comunidades rurales para readecuarse frente a diversas dimensiones de la globalización, frecuentemente han resultado en la construcción de nuevas capacidades de localidades y comunidades basadas en nuevas articulaciones transnacionales de diversos tipos: vinculaciones institucionales, relaciones sociales, productos y mercados de trabajo. Estas articulaciones pueden tener significativos impactos sobre los sistemas de producción, las formas de organización social y gobernabilidad de una localidad, lo que a su vez afecta tanto los medios de vidas como los paisajes rurales. Como tal, las implicaciones de la globalización para los medios de vida y paisajes rurales varían considerablemente, dependiendo de los tipos y secuencias de relaciones globales en las cuales las personas y lugares están involucrados (Bebbington, 2001).

Gestión territorial rural

Los procesos de globalización y consecuentemente la crisis de los estados nacionales están redefiniendo la gestión de los espacios rurales. La globalización estimula la regionalización y las regiones se vuelven más dependientes del contexto internacional (Castells y Susser, 2001). Los Estados nacionales se transforman en esta nueva lógica de relaciones, y más bien se conforma la posibilidad de articulación de segmentos dinámicos en todo el planeta que pueden ser territorios, grupos sociales o sectores económicos, integrados en redes internacionales, al mismo tiempo otros segmentos se mantendrían

excluidos y marginados de las redes globales. Los territorios y los sectores económicos al interior de los distintos países, desarrollados o no, también son dinamizados o excluidos de acuerdo a su vinculación con las redes globales de intercambio, información y articulación al mercado capitalista. Esa dinámica también genera cambios institucionales relacionados con la gestión ambiental y territorial, cambios en los cuales el fortalecimiento de la identidad local aparece como un principio de recomposición social frente a la crisis del Estado y a las secuelas sociales e impactos ambientales de la globalización (Castells, 1999).

La *gestión territorial* se refiere a 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. O sea, el territorio está definido como resultado de la *apropiación social del espacio* y no tanto por las características biofísicas de ese territorio particular o por las divisiones político administrativas. Aquí entra en juego los símbolos y procesos de construcción de identidades territoriales que permitan la formación de tejidos sociales y la construcción de arreglos institucionales a escala territorial y microregional que hace posible ordenar la convivencia y construir proyectos comunes, diseñar el futuro, obedecer normas e integrarse a la vida productiva y social. Asimismo, la gestión territorial rural se refiere a territorios compuestos tanto por las zonas rurales agrícolas propiamente dichas, como concentraciones urbanas, sin embargo a diferencia de los espacios circundantes a regiones metropolitanas o ciudades importantes, su dinámica incide fuertemente en los procesos rurales y el manejo de los recursos naturales.

Un proceso de gestión territorial cuenta con tres elementos cruciales: 1) Identidad territorial - lo cual responde a un proceso de apropiación de un espacio particular por sus habitantes; 2) Institucionalidad territorial endógena - una auto-

ridad territorial endógena de facto o de jure; y 3) Instrumentos de manejo territorial - los instrumentos de ejecución de las decisiones acordadas a nivel territorial, los cuales se expresan en estrategias colectivas y acciones específicas. Estos elementos de la gestión territorial rural - identidad, institucionalidad e instrumentos - están directamente relacionados con las dinámicas económicas, sociales y ambientales de un territorio. Su construcción está influida por los procesos de globalización y transnacionalismo, pues frecuentemente se encuentra enlazada en tejidos de relaciones que tienen alcance transnacional, y a través de los cuales la información,

los recursos financieros, la asistencia técnica y de una gama de otros recursos pueden ser canalizados y alcanzados (Bebbington, 2001). Los espacios rurales y “lugares” se ven reconstituidos a través de sus relaciones con flujos e intercambios globales. Un ejemplo es la constitución de “lugar” a través de las redes transnacionales de migrantes, reconstituyendo así el espacio rural. En el proceso de transformación de los espacios rurales, su significación también ha cambiado y con esto las prácticas de diversos actores que producen los paisajes (Bebbington y Batterbury, 2001).

Cambio económico y crisis del agro



En las últimas décadas, la economía salvadoreña se transformó sustancialmente. Cambiaron las fuentes primarias de divisas, la estructura productiva y el patrón de crecimiento económico. La expansión de la maquila y el aumento sostenido de las remesas son expresiones de la nueva inserción del país en la economía global, sustituyendo el papel de agroexportación prevaeciente en los setenta. En 1978, la agro-exportación tradicional generó el 80% de las divisas. En el 2002 en cambio generó menos divisas que en 1978 (de US\$ 514 a US\$ 161 millones.) y su participación se redujo al 6% (Cuadro 1). Actualmente, la fuente principal de divisas es el flujo de remesas, que para el 2002 superó en doce veces a las divisas generadas por la agroexportación tradicional; en tanto, la actividad maquilera generó casi tres veces más divisas que la agroexportación tradicional. Incluso, la exportación no-tradicional a terceros

mercados generó el doble de divisas que la agroexportación tradicional en el año 2002.

El impacto del cambio en la base de sustentación de la agroexportación a las remesas, con la consiguiente abundancia relativa de divisas, también está asociado a los cambios en el patrón de crecimiento económico. Después de la crisis de los años ochenta, la economía salvadoreña se recuperó, pero el crecimiento sectorial resultó muy desigual, siendo notable el caso del sector agropecuario, cuyo nivel de producción en el 2001 se mantenía por debajo del de 1978 (Gráfico 1).

Cuadro 1
El Salvador: Cambios en las principales fuentes de divisas, 1978 y 2002
 (En millones de US\$ y en porcentajes)

Fuente de divisas	Millones US\$		% de agro-exportación tradicional		Estructura porcentual	
	1978	2002	1978	2002	1978	2002
Agroexportación tradicional*	514	161	100	100	80	6
Export. No-Trad. Fuera de C.A.	54	335	11	208	8	12
Maquila (ingreso neto de divisas)	21	475	4	295	3	16
Remesas	51	1,935	10	1,202	8	67
Total	640	2,906			100	100
Total excluyendo remesas	589	971				

* Café, algodón, azúcar y camarón

Nota: El cuadro no incluye exportaciones a Centroamérica.

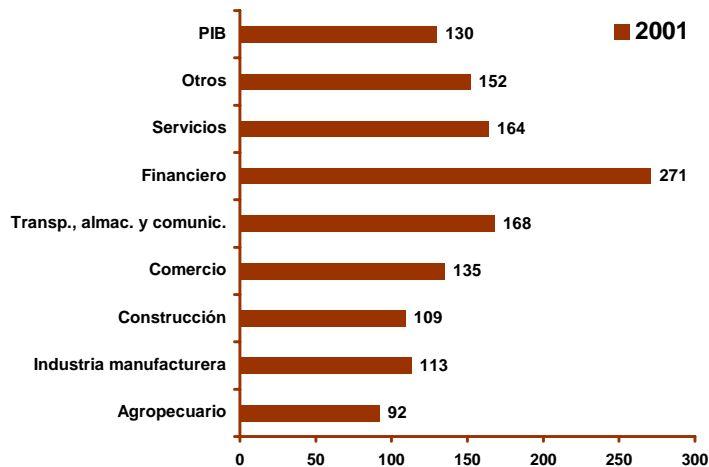
Fuente: PRISMA en base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

En contraste, los demás sectores crecieron durante la década. Los principales sectores de crecimiento en los noventa fueron el financiero, los servicios y el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones. El destino del crédito guarda relación con el nuevo patrón de crecimiento, resaltando la dramática caída en la participación del sector agropecuario en el crédito total, de 27% en 1978 a un 7% en el año 2001, equivalente al crédito que el sistema financiero destina para préstamos personales. La economía rural tradicional entró en una profunda crisis al perder rentabilidad con relación a los demás sectores, cuyos precios crecieron a una tasa mucho más rápida que las del sector agropecuario (Gráfico 2).

Esta declinación del agro ha sido acompañada por cambios en la dinámica de los distintos rubros que componen el sector agropecuario.

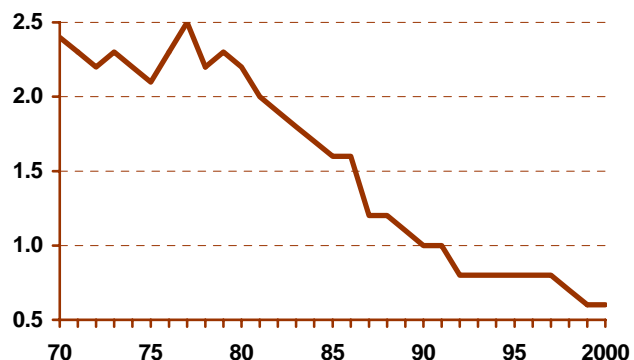
Desapareció el cultivo del algodón, merizó la producción de café, y se incrementó significativamente la producción avícola y cañera (Gráfico 3). La avicultura casi cuadruplicó su participación en el PIB agropecuario entre 1978 y 2002, pero se desvinculó de la agricultura salvadoreña, porque utiliza como principal insumo maíz amarillo importado del mercado internacional, lo que a su vez mantiene deprimidos los precios del sorgo producido localmente. De hecho, la producción de granos básicos se contrajo durante el período 1996-2002. No obstante, este rubro para el año

Gráfico 1
Índice de la producción según sectores y PIB, 2001
(Base 1978=100)



Fuente: PRISMA en base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

Gráfico 2
Precios relativos agropecuarios. 1970-2000

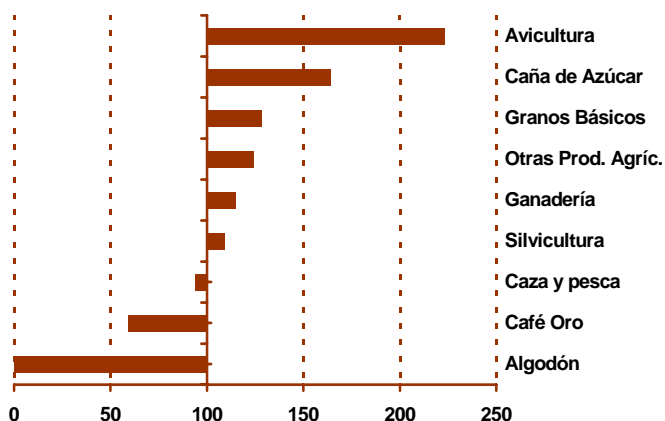


(Índice de precios del PIB agropecuario / Índice de precios del PIB, 1990=1)

Fuente: PRISMA en base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

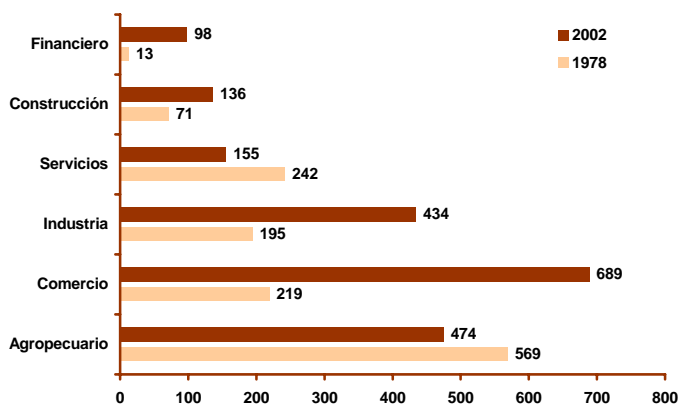
2002 tenía una participación mayor que la del café.

Gráfico 3
Índice de producción según rubros del sector agropecuario, 2002 (1978=100)



Fuente: PRISMA en base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

Gráfico 4
Cambios en el empleo por ramas económicas seleccionadas, 1978 y 2002 (Miles de empleos)



Fuente: PRISMA en base a datos de MIPLAN (1981) y DIGESTYC (2003)

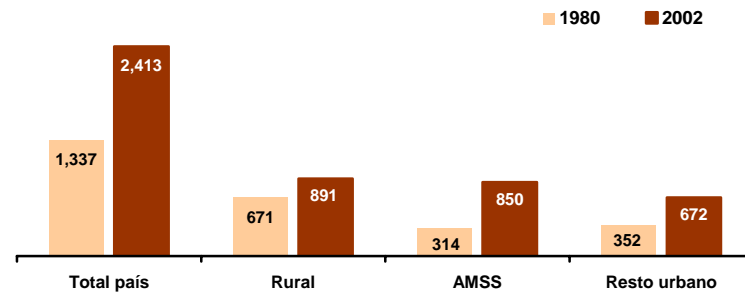
El cambio económico también se expresa en el empleo. Mientras el agro generó la mayor parte de los empleos en los setenta, en el 2002 generó menos empleo que en 1978 (Gráfico 4).

En el año 2002, el empleo total nacional fue 80% mayor que el de 1980 y este incremento se concentró en las zonas urbanas, sobretudo en el Area Metropolitana de San Salvador (Gráfico 5) que para el 2002 concentraba 35% del empleo total del país. Sin embargo, este crecimiento está fuertemente asociado al sector informal.

El empleo rural también se incrementó en el 2002 en un 33% con relación al nivel de 1980, pero las fuentes de empleo rural se modificaron sustancialmente. Mientras la participación de los empleos agropecuarios seguía siendo mayoritaria en 1980, para el 2002 la mayor parte del empleo generado en las áreas rurales era generado por los sectores no-agropecuarios, resaltando el empleo generado por el sector comercio (Gráfico 6).

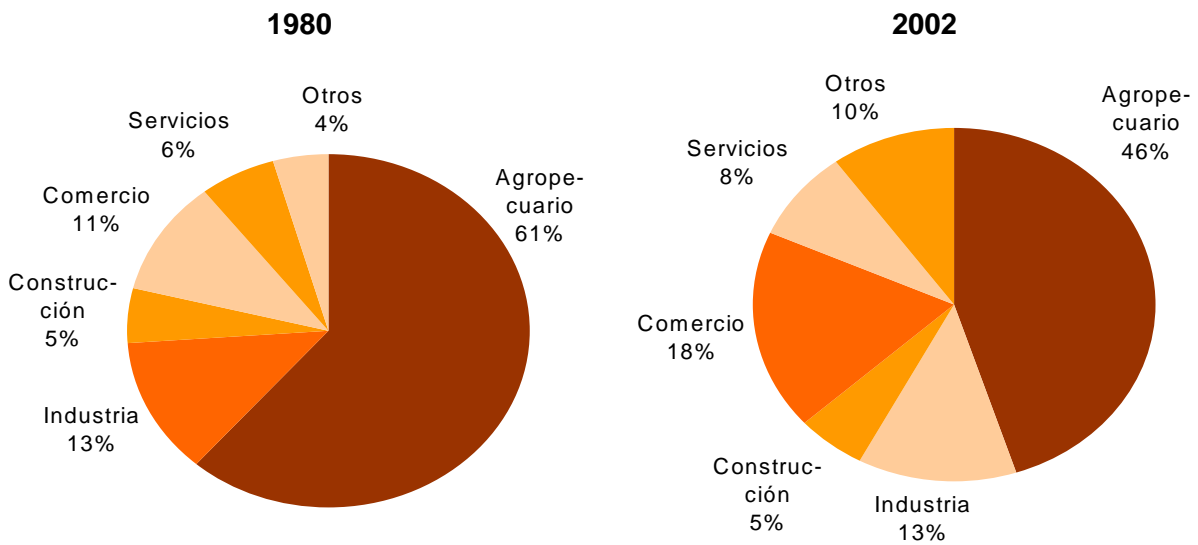
El empleo de maquila se quintuplicó entre 1990 y 2000, alcanzando casi 90,000 empleos en el año 2000.

Gráfico 5
Cambios en el empleo rural, urbano
y en el AMSS, 1980 y 2002
 (Miles de empleos)



Fuente: PRISMA en base a datos de MIPLAN (1981) y DIGESTYC (2003)

Gráfico 6
Cambios en el empleo rural agropecuario y no agropecuario, 1980 y 2002



Fuente: PRISMA en base a datos de MIPLAN (1981) y DIGESTYC (2003)

Migración y cambios poblacionales

m

La migración interna e internacional es una estrategia de los hogares para ajustarse a condiciones adversas. La migración del campo a las ciudades y de pueblos pequeños hacia centros urbanos grandes, se incrementó pronunciadamente durante los años de guerra de los ochenta y a lo largo de los noventa, conforme la economía se concentraba en las ciudades. Los movimientos internos concentraron a la población en la Región Metropolitana de San Salvador y municipios vecinos. De hecho, casi un 32% de la población total reside en esta región, la cual no representa más del 3% del territorio nacional.

Sin embargo, el factor de cambio poblacional más notable es la migración internacional, la cual se ha transformado en un fenómeno de transnacionalismo caracterizado por el mantenimiento de enlaces y flujos de varios tipos: económicos, socio-culturales y políticos entre comunidades en El Salvador y los países receptores de migrantes (Andrade-Eekhoff y Silva Avalos, 2003). Aunque no existen cifras precisas, se estima que casi un quinto de la población salvadoreña ha emigrado al extranjero, sobre todo hacia los Estados Unidos. Aunque la primera ola de migración masiva comenzó al estallar el conflicto armado en los ochenta, actualmente la razón principal por la cual los habitantes rurales continúan emigrando es económica (Andrade-Eekhoff, 2001).

La emigración masiva fue un factor clave para detener el crecimiento de la población. Del mismo modo, la migración interna hacia áreas urbanas fue también un factor importante en la reducción del crecimiento de la población rural, especialmente durante los años de guerra. Actualmente, la falta de oportunidades económicas en las áreas rurales ha sido fundamental



para la reducción del crecimiento de la población rural. Adicionalmente, juega un papel la notable reducción en las tasas de fecundidad en las áreas rurales, con una disminución de casi el 50% entre 1978 y 1998. Mientras que en décadas pasadas la migración rural estuvo dominada por un éxodo hacia las áreas urbanas dentro del país, esto ha cambiado. Actualmente, los principales destinos para los emigrantes rurales son los Estados Unidos y Canadá (72%); con sólo un 24% escoge emigrar internamente a otras áreas, y un pequeño porcentaje sale al resto de Centro América y a otros países (Andrade-Eekhoff, 2001).

Las remesas familiares están cobrando más importancia en los ingresos familiares, no sólo por el número de hogares que reciben remesas, sino también por las cantidades que reciben (Cuadro 2). Nacionalmente, el monto promedio mensual de las remesas que se registra es equivalente a poco menos que el salario mínimo mensual, y casi una quinta parte de la población recibe remesas.

La contribución de las remesas es de un promedio US\$ 1,452 anual. Cantidades que representa una transferencia significativa para las familias receptoras, sobre todo si tomamos en cuenta que el ingreso per cápita en El Salvador era de US\$ 2,192 en el año 2002. Como la mayoría de hogares que reciben remesas son de bajos ingresos, estos tienen un mayor papel redistributivo que otras políticas dirigidas a los pobres.

Cuadro 2**El Salvador: Hogares que reciben remesas. 1992-93, 1995 y 2002**

(En miles de hogares y porcentajes)

	Miles de hogares con remesas	1992-93 % del total de hogares	Remesa mensual promedio/hogar (US\$)	Miles de hogares con remesas	1995 % del total de hogares	Remesa mensual promedio/hogar (US\$)	Miles de hogares con remesas	2002 % del total de hogares	Remesa mensual promedio/hogar (US\$)
Nacional Area geográfica	157	14.4	76	179	15.3	98	338	22.2	151
Urbano	89	15.5	88	111	16.2	100	205	21.5	160
Rural	68	13.1	60	68	14.1	93	132	23.4	137

Fuente: Ministerio de Economía, DIGESTYC, Encuestas de hogares de propósitos múltiples, 1992-93, 1995, y 2002.

Como tales, las remesas constituyen un programa autogenerador de compensación social. En 1992-93, el porcentaje de hogares urbanos que recibían remesas (15.5%) era más grande que el porcentaje de hogares rurales recibiendo remesas (13.1%). Sin embargo, una década después, el porcentaje de hogares que recibían remesas en las zonas rurales (23.4%) era mayor que en las urbanas (21.5%). La importancia de las remesas en los ingresos de los hogares varía no sólo entre las áreas rurales y urbanas, sino también entre los departamentos de El Salvador. En La Unión, un 47% de los hogares reciben remesas, seguido por Morazán (36%), San Miguel (30%), Cabañas (33%) y Chalatenango (28%). Las cifras más bajas (16%-18%) se encuentran en las áreas central y occidental de El Salvador, donde se concentran la mayoría de las oportunidades económicas, con excepción de Ahuachapán, que muestra niveles bajos de emigración por razones históricas.

Con relación a los efectos de la migración internacional sobre las actitudes laborales, un estudio por Zilberg y Lungo (1999) que exploró las actitudes de los jóvenes del municipio de Santa Elena, Usulután, encontró que la juventud tiene un reducido interés de trabajar en la agricultura. Sin embargo, este resultado refleja el hecho que la "agricultura se ha vuelto inviable para miles de campesinos, y consecuentemente, muchos optan por emigrar". Además, los jóvenes

están prolongando su educación - las remesas han jugado un rol importante en permitir que continúen sus estudios - y están ingresando al mercado laboral más tarde. El resultado reveló que los jóvenes que quieren continuar sus estudios tienen una propensión más alta de quedarse en El Salvador, mientras que aquellos que no tienen las mismas oportunidades para estudiar son los más propensos a emigrar. Por lo tanto, la migración internacional ha abierto nuevas oportunidades. Por otra parte, ha generado nuevas percepciones, valores y aspiraciones, especialmente entre los niños y jóvenes.

La emigración ha producido una situación en la que cerca de una tercera parte de la población en muchas áreas rurales subsiste de las remesas (Andrade-Eekhoff, 2003). Aunque muchos hogares rurales todavía practican la agricultura, la mayor dependencia de remesas reduce la necesidad de la producción de granos básicos, puesto que éstos pueden ser comprados. Un estudio de PRISMA sobre tres sitios (Tacuba, Barra de Santiago y La Montañona) encontró una relación directa entre remesas y decaimiento de la agricultura (Hecht, Rosa y Kandel, 2002). Los factores que explican este fenómeno incluyen la escasez de mano de obra por los bajos salarios en el sector, la menor disponibilidad de mano de obra familiar como resultado de la migración masculina y del alargamiento del tiempo dedicado a los estudios por parte de

los niños, así como el bajo precio de los granos básicos que perjudica a los campesinos como productores, pero que beneficia a los receptores de remesas como consumidores.

Las remesas también se destinan para la adquisición de tierra, más para asegurar el retiro que para hacerlas producir, un fenómeno común en las comunidades emigrantes a lo largo del mundo. La compra de animales de patio es otro uso importante de las remesas, dado que la migración principalmente de hombres ha cambiado la división de género de las labores en las áreas rurales, dejando al 30% de los hogares salvadoreños bajo la dirección de las mujeres (Deere y León 1998).

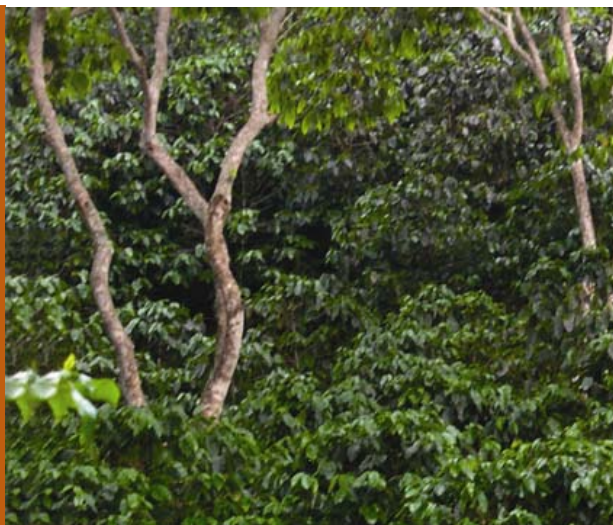
Como las mujeres están más involucradas en el manejo de los animales de patio, resulta lógico que las inversiones “agrícolas” privilegiadas son la compra de pollos, cerdos, cabras y vacas. Esta es la “cuenta de ahorros” tradicional entre las poblaciones pobres en todo el Tercer Mundo, pues los animales pueden convertirse en efectivo cuando es necesario y también producen bienes para el consumo y para el mercado. Por lo tanto, son una inversión especialmente útil (Hecht, 1993). Adicionalmente, el esfuerzo laboral que exige el cuidado de los animales es

relativamente bajo, en comparación con las tareas agrícolas.

Un importante e interesante impacto de la migración y los procesos de transnacionalismo está relacionado con el surgimiento de nuevos actores. Un estudio reciente (Andrade-Eekhoff y Avalos, 2003) identifica varias relaciones que mantienen los flujos transnacionales en la región. La primaria y fundamental es la relación de familia, aunque también son interesantes las relaciones territoriales porque han llevado el surgimiento de nuevos actores o grupos de personas que se identifican con un territorio aunque ya no residan en el mismo.

La expresión más clara de éstos es la formación de Asociaciones de Pueblos de Origen en el exterior, que agrupan personas de un pueblo o municipio que se asocian para compartir información, celebrar eventos y mandar “remesas colectivas,” para apoyar actividades e iniciativas específicas en su lugar de origen. El gobierno de El Salvador estima que existen más de 250 Asociaciones (Andrade-Eekhoff y Silva Avalos, 2003). Su influencia en las áreas rurales va en aumento y puede traer implicaciones sobre el uso de suelo, la gestión ambiental local y los valores y discursos ambientales.

Dinámica de la cobertura arbórea y otros impactos ambientales



Los cambios económicos y poblacionales también se reflejan en la dinámica de la cobertura arbórea, tal como muestra Sassan Saatchi (NASA/Jet Propulsion Laboratory) a partir de un análisis de imágenes derivadas de sensores satelitales AVHRR (Advanced Very High Resolution Radiometer) para los años 1992-93 e imágenes derivadas de sensores satelitales MODIS (Moderate Resolution Imaging Spectroradiometer) para 2000-01 (Hecht y Saatchi, en prep.). Los mapas 1 y 2 muestran la densidad arbórea por estratos para 1992-93 y 2000-01 respectivamente. Las áreas marrón tienen las menores densidades de árboles, mientras que las áreas verde oscuro corresponden a bosques relativamente densos.

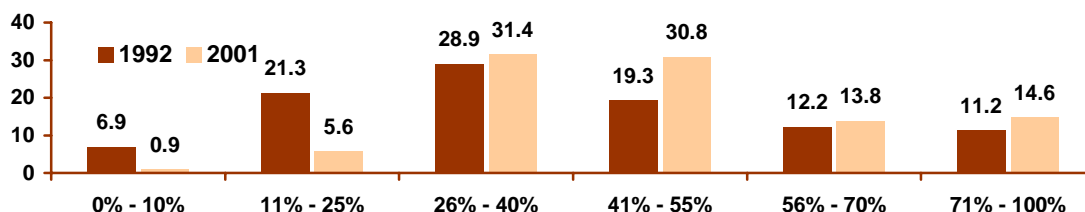
El mapa 3 muestra el cambio en la densidad arbórea entre los dos períodos. Las áreas en negro son las zonas sin cambio perceptible, incluyendo los cuerpos de agua; las áreas rojizas indican que se ha reducido la densidad arbórea (deforestación); y los otros colores indican las zonas donde ahora existe una cobertura arbórea más densa. Las estimaciones gruesas que permite el análisis basado en las imágenes, sin verificación de campo, estarían indicando que unos 6,700 km² han experimentado deforestación, mientras que en unos 11,000 km² ha ocurrido algún tipo de reforestación. El balance

neto en términos globales en ese sentido es positivo. Como muestra el Gráfico 7, las áreas con una densidad arbórea de menos del 25% disminuyeron significativamente, al mismo tiempo que las áreas con densidades arbóreas entre 41% y 55% aumentaron significativamente (Hecht y Saatchi, en prep.).

Esos datos requieren una verificación de campo para obtener cifras más precisas y reducir los márgenes de error. Habría que comparar, además, la calidad de la vegetación que va perdiéndose con la que se regenera para estimar los impactos netos sobre la protección de biodiversidad, suelos, cuencas y fuentes de aguas, así como la producción de leña, madera y otros beneficios.

De todos modos, la coexistencia de procesos de deforestación con procesos de recuperación arbórea no sólo es notable, sino consistente con los cambios económicos y demográficos a los que aludimos en las secciones anteriores. Por ejemplo, las remesas familiares y la escasez de

Gráfico 7
El Salvador: Cambios en la densidad arbórea entre 1992 y 2001 (Porcentajes)



Fuente: Hecht y Saatchi (por publicar)

mano de obra familiar masculina, productos de la emigración y la poca rentabilidad de la producción agrícola tradicional, pueden estar promoviendo en algunas zonas procesos de regeneración natural que aumentan la cobertura arbustiva y arbórea al reducirse el área dedicada a la agricultura. Por el contrario, la crisis del café, puede estar promoviendo cambios en el sentido opuesto, al impulsar una reducción de la superficie dedicada a este cultivo perenne.

Más allá de los cambios globales, la ubicación de estos resulta particularmente importante. Aunque en todas las zonas del país los procesos se dan en ambas direcciones - deforestación y regeneración - predominan los procesos de deforestación en las zonas de creciente concentración poblacional, industrial y comercial como el Area Metropolitana de San Salvador, el Valle de San Andrés y otros centros urbanos (Mapa 3).

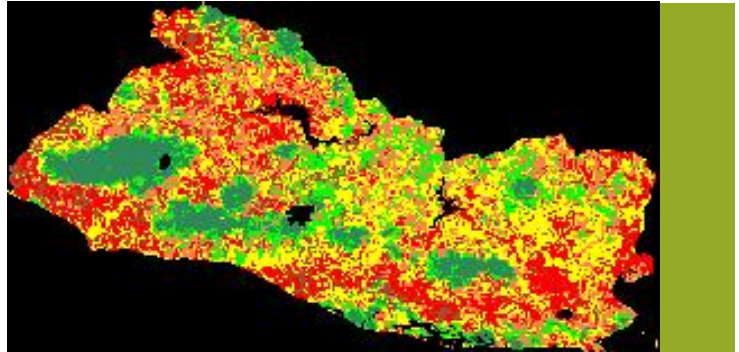
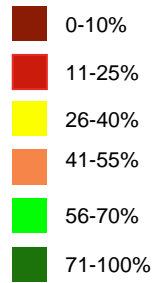
En el caso de las zonas cafetaleras en la cordillera volcánica central, por el momento sus núcleos se mantienen inalterados (manchas negras en Mapa 3), pero en algunas partes de sus periferias se aprecian procesos significativos de deforestación. Como estas zonas volcánicas son de alta infiltración de agua, estos cambios pueden estar afectando la recarga de las fuentes subterráneas. En el caso de la Región Metropolitana y el Valle de San Andrés también está creciendo el riesgo de contaminación de esas fuentes.

Dada esa dinámica ambiental y la mayor concentración de la población en el Area Metropolitana de San Salvador y en zonas aledañas, la demanda de agua está aumentando mientras disminuye la disponibilidad local del recurso.

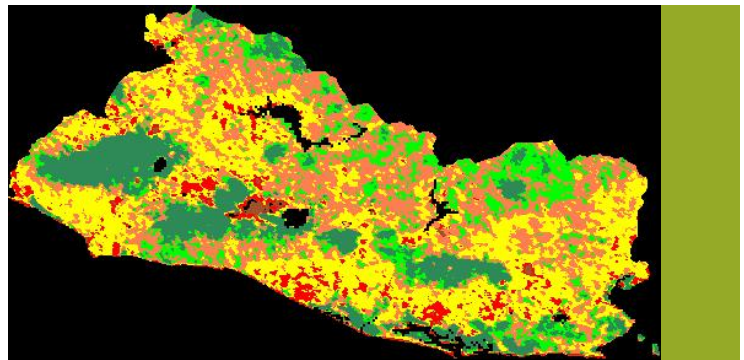
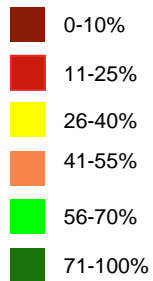
Como resultado, el Area Metropolitana está dependiendo cada vez más de la disponibilidad de agua de otras regiones. Sin embargo, para evaluar la disponibilidad de agua para el futuro abastecimiento humano, así como para otros usos (energía, riego, agroindustria, etc.), se deben conocer las dinámicas en los territorios de menor concentración poblacional.

Las relaciones entre árboles y agua son complejas, y no siempre una mayor presencia de árboles mejora la disponibilidad de agua (puede más bien ocurrir lo contrario). No obstante, es menester prestarle atención a los procesos de deforestación que se presentan en zonas de escasa población y establecer políticas y mecanismos que permitan avanzar hacia un manejo más conciente de las coberturas vegetales (de árboles y de otro tipo), así como de las prácticas agropecuarias, en una lógica que permita mejorar la producción de bienes ambientalmente amigables y la oferta de servicios ambientales. Acá son importantes, las lecciones que están dando diversas experiencias de gestión territorial rural que están emergiendo en el país y que se discuten a continuación.

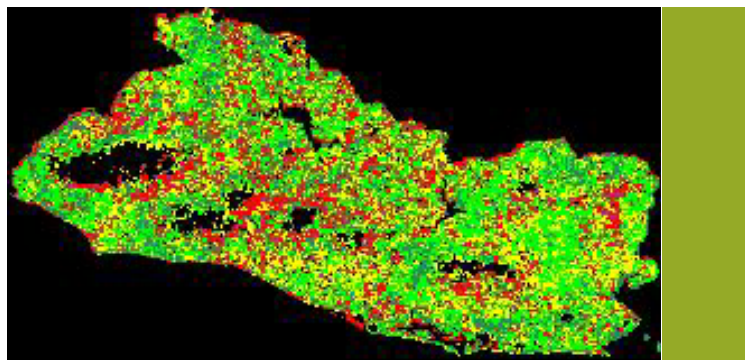
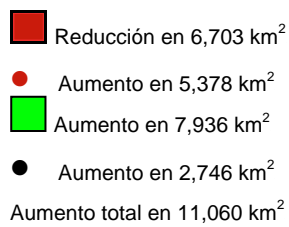
Mapa 1
Densidad arbórea, 1992-93 (AVHRR)



Mapa 2
Densidad arbórea, 2000-01 (MODIS)



Mapa 3
Densidad arbórea, 1992-93 y 2000-01



Fuente: Sassan Saatchi, NASA/Jet Propulsión Laboratory.



Los cambios económicos, poblacionales y ambientales también propician transformaciones institucionales relacionadas con la gestión ambiental y territorial. La creciente preocupación social por los desequilibrios territoriales, tanto por la disparidad de oportunidades para el desarrollo humano, como por la desvalorización de territorios rurales y la degradación de recursos naturales (PRISMA, 1995; CND, 2000; PNUD, 2001) genera iniciativas sociales y estatales para el desarrollo territorial. La presión social por la descentralización, la experiencia de participación ciudadana y la profundización de la vulnerabilidad socio ambiental, son otros factores que definen las respuestas territoriales. Algunas experiencias incorporan a los pobladores en el proceso de organización de su espacio productivo y cotidiano, sobre la base del conocimiento del terreno y valoración de sus recursos naturales, a la vez que ligan el proceso de ordenamiento con la descentralización y el liderazgo de los gobiernos municipales en el manejo de territorios.

Iniciativas estatales para el desarrollo y ordenamiento territorial

Las consultas promovidas por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) permitieron identificar regiones a partir de sus potencialidades internas y sus posibilidades de vinculación al proceso de globalización, para amarrarlos a la lógica de la integración comercial de Mesoamérica (CND, 2000). Esta idea de territorios integrados al proyecto de desarrollo ha sido apoyada por el gobierno. Se ha comenzado a instrumentar acciones específicas para modernizar ciertos territorios claves, como en el caso del proyecto de ampliación del Puerto de el Golfo de Fonseca, y el proyecto de construcción de la

Carretera Longitudinal del Norte para articular la zona norte dentro del corredor logístico y la franja industrial de maquilas en la zona paracentral.

Desde el ejecutivo se impulsa el proceso del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) desde una concepción de la planificación territorial que está avanzando en la definición de regiones de gestión, pero que aún tiene el reto de incorporar las dinámicas locales territoriales y sus recientes expresiones institucionales. Por otra parte, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) también ha realizado planes regionales de desarrollo territorial, el primero de ellos en la cuenca del río Sucio y planicie del Valle de San Andrés. En este caso, se ha logrado conformar junto con el Comité Gestor del Valle de San Andrés una oficina regional como primera experiencia de cooperación entre actores sociales y el Estado para la creación de una institucionalidad de planificación regional descentralizada, la segunda después de la creación de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

También encontramos procesos impulsados por actores locales y territoriales encaminados al desarrollo y gestión del territorio. Algunas municipalidades - Nejapa, Olocuilta, Zaragoza, Tecoluca, entre otras - han realizado procesos de planificación territorial participativa que están modificando la relación ciudadano-Estado. Estas experiencias ejecutan una descentralización efectiva que permite a los actores locales convertirse en planificadores de su propio desarrollo, asumiendo un rol activo en la planificación, construcción de estrategias y de-

finición de políticas locales de ordenamiento territorial (SACDEL, 2001).

Si bien los procesos de planificación participativa local definen su propia estrategia, instrumentos y marcos regulatorios, no cuentan con una política marco que les permita integrarlas y articularlas a la dinámica del desarrollo nacional y aquí radica una de sus principales debilidades (SACDEL, 2001). Los procesos participativos - a pesar que aún se enfrentan a la herencia del paternalismo, la clientela política y el asistencialismo - tienen el potencial de conseguir una activa participación en la vida pública, más consciente de sus responsabilidades y deberes, y más propositiva en el planteamiento de sus alternativas de desarrollo. La capacidad de propuesta se traduce en Planes de Desarrollo Local, Planes de Ordenamiento Territorial Local o Planes de Manejo Ambiental.

Experiencias de gestión territorial rural

La preocupación común por la protección de recursos forestales e hídricos, el impulso del turismo rural, la gestión del riesgo o el tratamiento de desechos sólidos ha dado lugar a la asociación de los gobiernos municipales, independientemente de su afiliación partidaria. La formación de Mancomunidades de Municipios o Asociaciones Municipales y los Consejos Departamentales de Alcaldes son esfuerzos significativos en cuanto a la búsqueda de formas más efectivas de gobernabilidad y desarrollo sostenible. Se trata de experiencias recientes que no deben ser entendidas simplemente como una forma de resolver la fragmentación administrativa del territorio o como vías de acceso a fondos para el desarrollo, sino como espacios de construcción de nuevas identidades sociales, en tanto redefinen la vinculación de la población con su territorio y responden a la necesidad de enfrentar las problemáticas actuales relacionadas con el desarrollo económico, la

sostenibilidad ambiental y la integración social a la vida pública.

Por otra parte, como parte de los esfuerzos de organizaciones de desarrollo local, organizaciones campesinas, organizaciones de mujeres, grupos ecologistas, ONG, iglesias entre otros, se impulsan procesos orientados a la construcción de nuevos tejidos territoriales y formación de microregiones que no están necesariamente vinculadas a límites municipales. En Chalatenango el Comité Ambiental (CACH) se constituye como un foro de concertación que ha logrado la voluntad, el compromiso e integración de actores en un proyecto territorial a partir del Plan de Manejo Ambiental (PADEMA). En el Bajo Lempa, una zona altamente vulnerable a las inundaciones en época de lluvias, las comunidades han desarrollado una estructura de representación social comunitaria y territorial que se integra en el Comité Local del Bajo Lempa a partir de la necesidad del manejo de riesgo. Además, se han impulsado Microregiones Productivas desde donde se generan novedosas formas de producción de cultivos orgánicos.

Dentro de las experiencias territoriales cobran relevancia aquellas donde la dimensión ambiental aparece como elemento articulador de respuestas. Estas experiencias que buscan mejorar el manejo de los recursos naturales y los medios de vida rurales, en algunos casos también tratan de vincular lo urbano y lo rural. La historia de los territorios, la diversidad de actores, oportunidades y desafíos socioeconómicos, institucionales y ambientales define las prioridades de la gestión y los actores que la protagonizan.

En los casos que presentamos, los temas ambientales son de una u otra forma ejes centrales de la gestión: la reconversión productiva y servicios ambientales en la zona cafetalera de Tacuba, el ordenamiento territorial en función de la protección del agua y el bosque en la Monta-

ña, y la gestión del riesgo ante inundaciones y reorganización productiva en el Bajo Lempa. Los casos son presentados a partir de los elementos que definen la gestión territorial: identidad, institucionalidad e instrumentos, vinculados a la dinámica social y ambiental de cada territorio.

Para cada caso se señala la particularidad de los impactos positivos y negativos de la globalización, y como ésta demanda un claro marco de intervención estatal para el desarrollo humano y fortalecimiento de los medios de vida de sus habitantes.

Esas experiencias de Gestión Territorial Rural, a pesar de sus diferencias, muestran que los siguientes aspectos son importantes para reducir la pobreza y mejorar el manejo de recursos naturales:

- La ampliación de los derechos sobre los recursos naturales que permite construir estrategias territoriales para la diversificación productiva ambientalmente amigable y para la provisión de servicios ambientales;
- La acumulación de capital social, ya que las capacidades organizacionales juegan un

papel decisivo en los esfuerzos de gestión territorial y facilitan la apropiación social de los territorios por parte de las comunidades, la generación de alianzas externas y la construcción de instrumentos de gestión

- Políticas públicas para asegurar una gestión territorial sostenible, ya que si los procesos no cuentan con un marco de inversiones y políticas públicas favorables corren el riesgo de ser sofocados.

Tacuba: Reconversión productiva y servicios ambientales

Acceso y control de recursos

Tacuba, ubicada en la sierra montañosa de Apaneca, se caracteriza por la predominancia del cultivo de café en un mosaico de propiedades de distintos tamaños y tipos de manejo. El caso se basa en el estudio de tres cooperativas que representan al sector reformado, cooperativas tradicionales y una asociación de pequeños caficultores independientes (Cuadro 3). A la vez, en la zona existen otro número considerable de cooperativas de distintos tipos, así como propietarios pequeños, medianos y grandes.

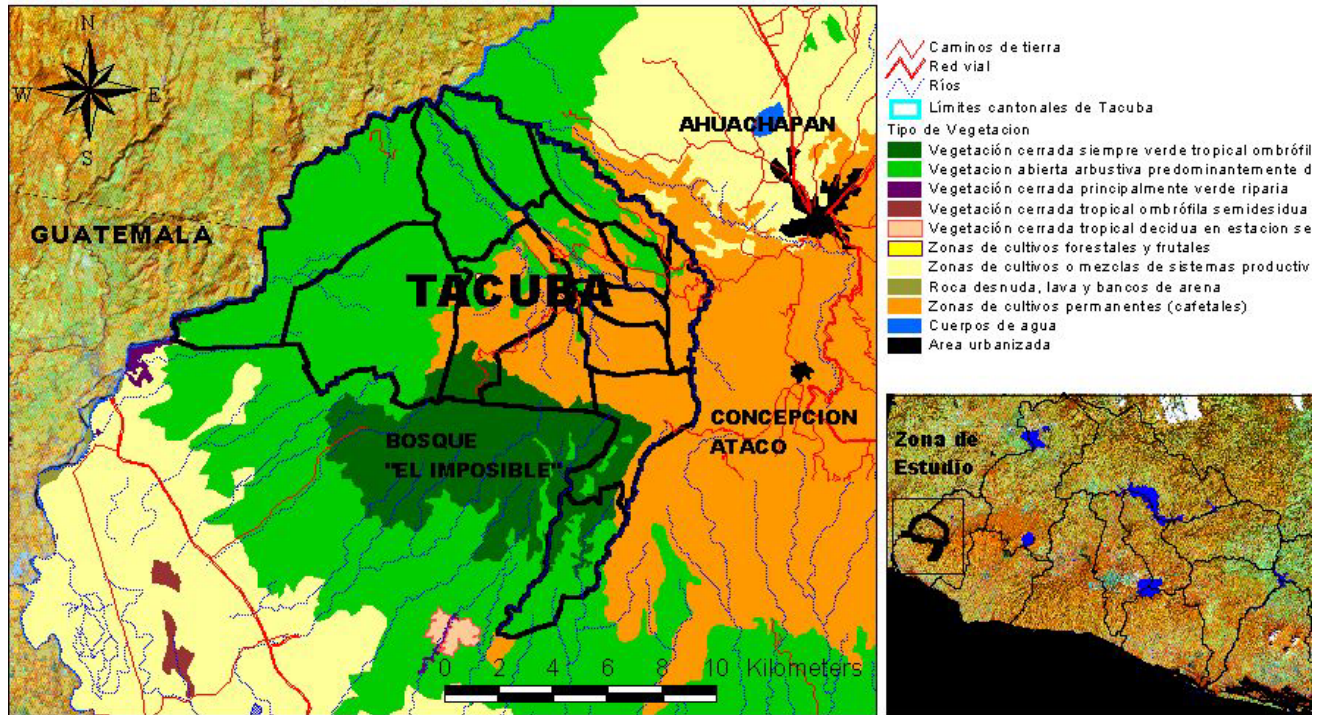
Cuadro 3
Descripción de tres cooperativas de pequeños caficultores en Tacuba, El Salvador

Cooperativas	No. de Miembros	Características y Area Total
1. Las Colinas	99 hogares	Cooperativa del sector reformado, con 195 ha de café manejadas colectivamente. A cada miembro se le asignan parcelas residenciales y para la siembra de granos básicos.
2. La Concordia	22 hogares	Cooperativa creada por 8 fundadores, que aprovecharon contactos durante el período de la tercera fase de la reforma agraria (decreto 207). Cuenta con 38.5 ha de café manejadas colectivamente, y parcelas propias residenciales y para granos básicos individuales.
3. El Sincuyo	29 hogares	Recientemente formada (2000), a través del esquema de asociaciones agropecuarias del MAG. Las fincas son propias, y tienen áreas entre 0.7 y 3.5 ha.

Fuente: Méndez, 2004.

Mapa 4

Tacuba: Ubicación y cobertura vegetal



Fuente: SIG-PRISMA
 Red vial y caminos de tierra según IGN
 Límites municipales y cantonales según DGEA
 Ríos en base a PRO CAFE
 Tipo de vegetación según MARN
 Imagen de satélite según MARN

Dinámica ambiental

Los cafetales juegan un rol ambiental como fuentes de cobertura arbórea y proveedores de servicios ambientales. Las fincas del café de sombra forman la cobertura forestal más extensiva del país y las pequeñas fincas de menos de 7 ha representan el 80% de las fincas individuales. Los pequeños agricultores juegan un papel importante en la provisión de servicios ambientales como la conservación de la biodiversidad de flora y fauna, captura de carbono, y protección de agua y suelos, sin mencionar la variedad de beneficios culturales no-tangibles que proveen para los mismos pobladores de la zona. Los pequeños productores de café de som-

bra manejan sistemas de producción mixtos que aparte del cultivo de café, proporcionan otros productos como frutas, leña, plantas medicinales, forraje. Estas fincas de alta diversidad estructural y ecológica, asumen un rol importante tanto en la seguridad alimentaria de la familia como un colchón frente al inestable mercado internacional de café. Por otra parte, los cafetales de tres cooperativas de pequeños agricultores mostraron tener un nivel parecido de biodiversidad de árboles (169 especies) con relación al bosque de El Imposible (174 especies) (Ramírez, 2001; Méndez, 2003). Adicionalmente, una de las cooperativas provee agua a la ciudad de Tacuba.

Gestión territorial

La organización se expresa principalmente a través de cooperativas de pequeños agricultores. Recientemente las cooperativas han empezado a vincularse a redes de organizaciones campesinas e indígenas⁴ y de comercio justo en la búsqueda de apoyos externos. Los agricultores no cuentan con organizaciones de segundo nivel y no se perciben vínculos con esfuerzos departamentales. La ubicación de las cooperativas cafetaleras como zona de amortiguamiento y el potencial para insertarse en mercados alternativos de café, apunta hacia las ventajas que podría generar la formación de organizaciones regionales. Desarrollar las alianzas internas y externas podría fortalecer el poder de negociación de las cooperativas como generadoras de servicios ambientales al nivel regional, nacional y global. Algunas cooperativas ya están considerando la asociatividad, y este objetivo es también un componente del proyecto de la cooperación española. En cambio, los esfuerzos de coordinación entre cooperativas y otras organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil son todavía muy débiles. La Fundación de Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental (FUNDESYRAM) ha intentado unificar a los diferentes actores en esfuerzos de desarrollo en un comité inter-institucional, pero hasta el momento éste no ha incluido las cooperativas.

Impacto de la globalización

El café es vulnerable a los cambios en los mercados internacionales. Por lo tanto, los caficultores y sus agroecosistemas siempre han sentido una influencia fuerte de los mercados y procesos globales. La presente crisis de los precios del café ha sido el impacto más fuerte de la globalización sobre los cafetaleros. Esta ha propiciado cambios de uso de la tierra, por ejemplo, la lotificación de cafetales para parcelas recrea-

tivas. No obstante, una de las cooperativas ha logrado insertarse en las redes internacionales de los mercados de comercio justo y orgánico, a través de su membresía a la Asociación de Pequeños Productores de Café de El Salvador (APECAFE). Esta condición ha permitido a la cooperativa vender su café a precios muy superiores a los del mercado convencional y acceso a financiamiento favorable. Según los miembros de la cooperativa, hubiera sido difícil sobrevivir a la crisis sin este apoyo (Méndez, 2003). La crisis también ha generado interés de la cooperación internacional por apoyar a los caficultores. En 1999 había solo un proyecto de desarrollo agrícola en la zona de Tacuba. En 2003, existe un proyecto grande de la cooperación española en fases de implementación o planificación. En parte, esto se debe a la campaña mundial que OXFAM-América ha adoptado para dirigir ayuda a los cafetaleros en crisis. Esto llevó también a que Tacuba apareciera en la lista de zonas de emergencia del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

La Montañona: Revalorización de activos naturales y gestión territorial

Acceso y control de recursos

La microregión conocida como la Mancomunidad de la Montañona, en el nororiente del departamento de Chalatenango, tiene una extensión de 335 km² y una población aproximada de 51,000 habitantes. La forman siete municipios: El Carrizal, Chalatenango, Comalapa, Las Vueltas, Ojos de Agua, La Laguna y Concepción Quezaltepeque. El Programa de Transferencia de Tierras (PTT), realizado a raíz de los Acuerdos de Paz, transformó la propiedad del bosque de La Montañona, pues de las 2,000 ha que comprende todo el bosque, se transfirieron 541 ha, en las cuales se han realizado planes comunitarios de manejo de bosque.⁵ Sin embargo, en

⁴ Las cooperativas se han integrado a la Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria (ACICAFOC).

⁵ El Comité Representativo de Beneficiarios de La Montañona (CORBELAM) cuenta con 355 ha y la Cooperativa "Dios con

la Mancomunidad predominan los pequeños productores y arrendatarios de granos básicos y también se observa un aumento descontrolado de ganadería extensiva.

Dinámica ambiental

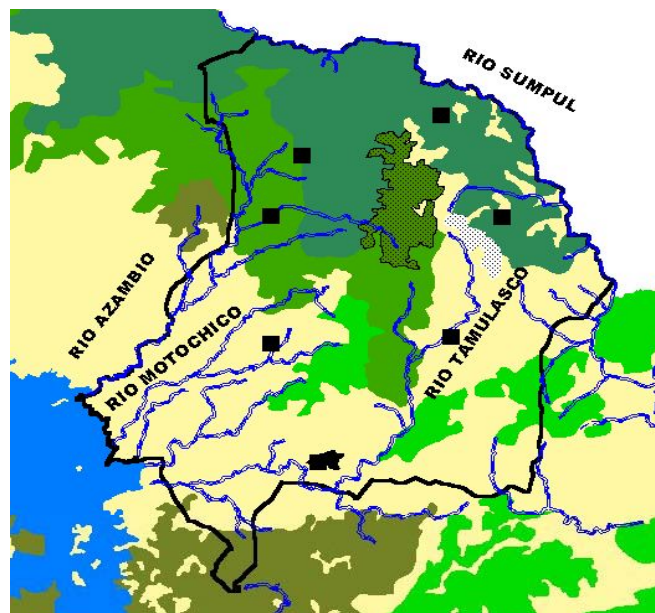
La cobertura boscosa del macizo montañoso, se considera crítica para la captación y regulación de agua de varios arroyos que alimentan cuatro ríos importantes en el área, entre ellos el río Tamulasco que suministra agua a la ciudad de Chalatenango. Con un tipo de suelo más apropiado para bosque y cobertura vegetal permanente, la práctica forestal, como actividad productiva campesina, está limitada. Los pobladores no ven en la producción forestal una opción de ingresos ante la falta de información y ausencia de canales de comercialización adecuados. Las mayores presiones del bosque se derivan de las prácticas agrícolas en laderas (tala y quema, extracción de madera y leña, uso intensivo de agroquímicos, pastoreo extensivo, riego incontrolado en partes altas para pastoreo y cultivo de hortalizas). A pesar de estas tendencias, es un área de importancia ecológica con un significativo potencial para la conservación de especies vegetales y refugio para diversas especies animales. Estas características lo han convertido en un lugar de recreo y esparcimiento; y recientemente, ha despertado interés como área de investigación para estudios botánicos e inventarios de vida silvestre.

Gestión territorial

La identidad del territorio de La Montañona se ha ido formando por la existencia de un tejido de relaciones sociales entre comunidades campesinas, una historia de lucha por el acceso a la tierra, la figura emblemática del macizo montañoso como símbolo de lucha y recurso básico compartido por las diversas comunidades de la zona, y el reconocimiento nacional que alcanza la experiencia de la Mancomunidad. Actual-

Nosotros, Vainillas” con 186 ha (Gómez y otros, 2002 pp. 13-17).

Mapa 5
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

mente la Mancomunidad dirige sus esfuerzos hacia la construcción de nuevas formas de vinculación y mecanismos de interacción entre los diversos actores del territorio con una perspectiva de micro-región. En las zonas rurales predomina la organización comunitaria muy enfocada en la obtención o mejoramiento de servicios básicos. Esta organización atomizada coexiste con otros procesos enfocados en la gestión de los recursos naturales, entre los que destaca el Comité Ambiental de Chalatenango (CACH) y sus Unidades Ambientales de Producción y Manejo (UAPM), formadas por las organizaciones de desarrollo local, agricultores, grupos ecologistas y municipios, ONG, entre

otros. Las UAPM funcionan como espacios de gestión territorial para proyectos, recuperación y manejo de recursos cuyo alcance espacial está definido en función de las posibilidades de coordinación de los diversos actores y sus intereses comunes (Gómez y García, 2002). En la Montañona funcionan dos UAPM “La Montañona” y “Tamulasco”. También existe una red de organizaciones asociadas a los programas de desarrollo local y rural de la cooperación externa. Otras redes más puntuales, se establecen entre comunidades con organizaciones o comités de migrantes salvadoreños en el exterior y hermanamientos con ciudades o iglesias extranjeras.

Las estrategias para la gestión de recursos se han enfocado en el macizo montañoso y en la cuenca Tamulasco. En los setenta, el gobierno impulsó diversos proyectos de manejo y ordenamiento de dicha cuenca con pocos impactos. En la posguerra, los beneficiarios del PTT con propiedades de bosque han desarrollado prácticas de manejo del bosque y agricultura sostenible con modestos resultados en términos productivos, aunque han permitido construir reglas para el aprovechamiento del recurso forestal y la protección de fuentes de agua (Gómez y otros, 2002). En la cuenca del río Tamulasco, el CACH y las UAPM han efectuado campañas de descontaminación y limpieza involucrando a diversos sectores, esfuerzos que sin embargo han sido poco sostenibles y con impactos de corto plazo.

La formación de la Mancomunidad abre la oportunidad de desarrollar mecanismos de integración y planificación del territorio. La Mancomunidad está conduciendo diversas estrategias relacionadas con el ordenamiento territorial, la participación ciudadana y la gestión del recurso hídrico. Asumir la gestión de estos proyectos ha implicado construir una institucionalidad propia para la planificación, control, monitoreo y seguimiento de los mismos, así como

para la interacción con las comunidades y organizaciones sociales. Uno de sus principales retos es el fortalecimiento y la autonomía de la institucionalidad territorial, pues todavía existe incertidumbre sobre la capacidad de continuidad cada vez que se enfrenta un período electoral. Por otra parte, la Mancomunidad todavía no es económicamente autosostenible y aún cuando ha ganado reconocimiento nacional e internacional, la apropiación e identificación por parte de sus habitantes es incipiente.

Impacto de la globalización

Durante los noventa las políticas de desarrollo y reconstrucción aplicadas por el Estado y la cooperación internacional enfatizaron la contención de efectos sociales de desequilibrio territorial y la posguerra, lo que permitió el flujo de recursos hacia la zona, enfocados en proyectos de reconstrucción, desarrollo rural y reinserción social y productiva (Gómez y García, 2002). Una vez agotado el tiempo de los proyectos, el territorio regresa a su condición de zona marginal respecto al modelo de desarrollo y apertura de mercados a pesar de ser una zona de provisión de recursos naturales (agua) y servicios ambientales. La crisis del agro y la marginación estructural del territorio promueven la diversificación de las opciones de producción (cultivo de hortalizas y ganadería). La migración al exterior se muestra cada vez más importante como una estrategia de medios de vida.

Para contrarrestar la ausencia del Estado y los negativos efectos del desequilibrio territorial, los actores locales han solventado sus necesidades, e incluso definido estrategias de desarrollo a partir del flujo de recursos, enfoques y capacidades humanas procedentes de proyectos y programas de reconstrucción y desarrollo rural apoyados por la cooperación internacional,⁶ así

⁶ El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América (PRODERE) de las Naciones Unidas y el Programa de Desarrollo Rural para el Departamento de Chalatenango (PROCHALATE) de FIDA- Unión Europea (Gómez y García, 2002, p. 6).

como por redes de la solidaridad internacional, comunidades de migrantes en Estados Unidos y hermanamientos puntuales y limitados con parroquias en ese país y Canadá.

La Mancomunidad también está construyendo una red de enlaces y apoyos con la cooperación internacional y ONG nacionales. Se ha formado una “Mesa de Apoyo de la Mancomunidad” con organizaciones de cooperación que tienen proyectos específicos con la Mancomunidad,⁷ que funciona como espacio de coordinación de proyectos y referente de consulta ante los alcaldes para la toma de decisiones. Recientemente, el Estado ha mostrado interés en apoyar estos esfuerzos, reconociendo la importancia ecológica de la zona y la experiencia ganada por la Mancomunidad de Alcaldes. Ciertamente el apoyo estatal resulta básico para conectar el proceso con la dinámica nacional y asegurar apoyos estratégicos. Sin esto será muy difícil construir una estrategia para el desarrollo productivo, dadas las particularidades del territorio ya mencionadas.

Bajo Lempa: Del reasentamiento y los desastres a la gestión territorial

Acceso y control de recursos

Al igual que el caso anterior, la ampliación de la tenencia de la tierra ha sido clave para reorganizar la gestión territorial. La legalización de las tierras mediante el Programa de Transferencia de Tierras (PTT) legitimó la tenencia de la tierra de muchos asentamientos de población repatriada y otorgó tierras a excombatientes de la fuerza armada y la guerrilla. Este proceso es una conquista en las comunidades y unidades productivas del Bajo Lempa, pero que enfrenta serias restricciones ya que los asentamientos en muchos casos se establecen sin condiciones adecuadas, sin criterios de planificación, en zo-

⁷ Estas son IBIS Dinamarca, CID, COSUDE como organizaciones de cooperación internacional y PRISMA como organización de investigación.

nas no aptas debido a que son bosque o áreas de inundación por los ríos.

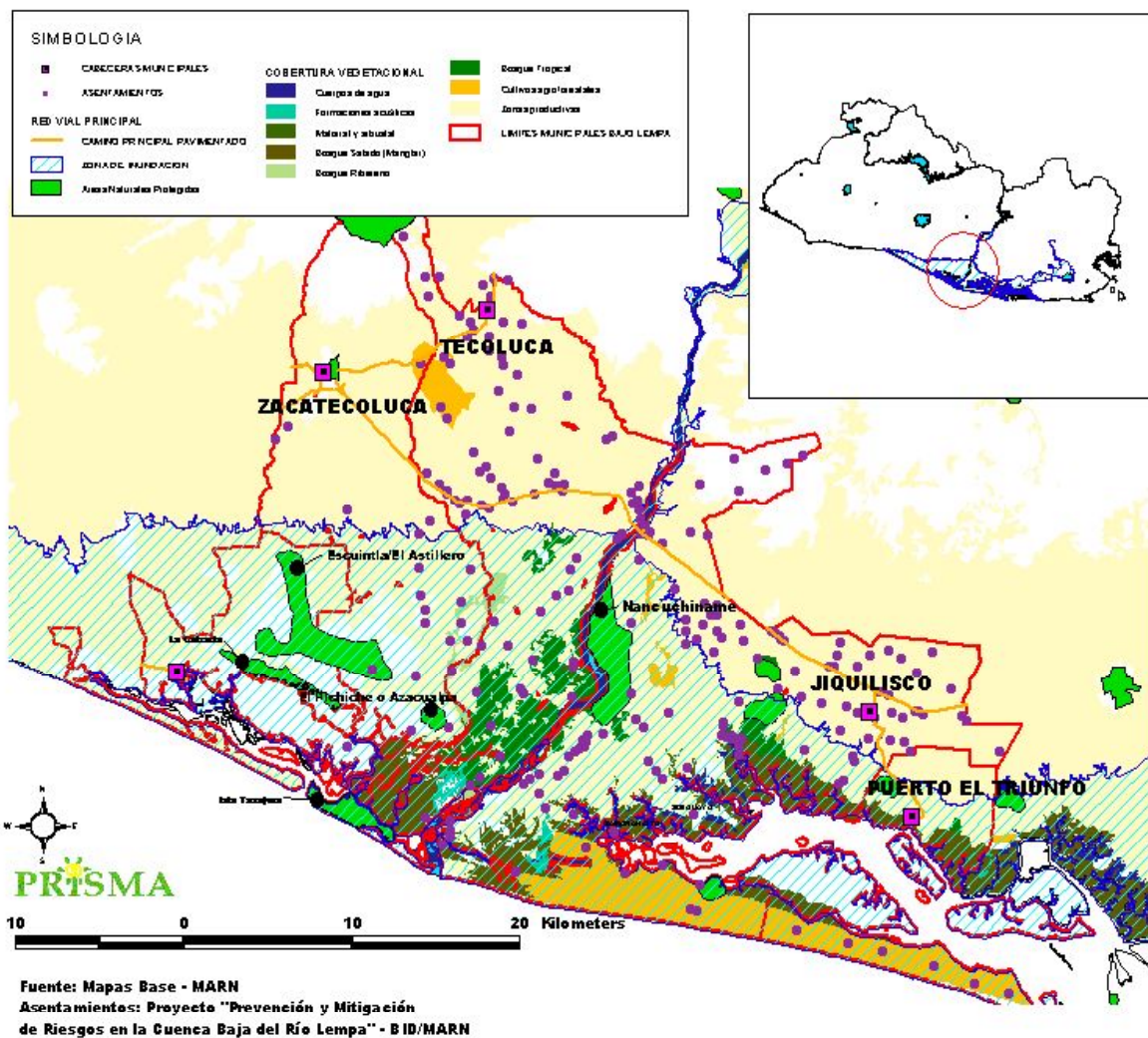
Dinámica Ambiental

El territorio localizado en la llanura de inundación del Río Lempa, en el centro de la costa del Pacífico salvadoreño, define una dinámica de inundaciones recurrentes que afectan la mayor parte del área. Sin embargo, las inundaciones contribuyen a una alta fertilidad de los suelos que fueron usados, a partir de la mitad del siglo XX, para el cultivo de algodón, con severos efectos en la destrucción de la mayor parte de los bosques remanentes, aumentando el riesgo y la vulnerabilidad a inundaciones en la zona. La guerra, el abandono de los cultivos y la baja de los precios de algodón permiten la regeneración de los bosques secundarios y de vida silvestre, además de un paulatino proceso de descontaminación.

Gestión territorial

La identidad del Bajo Lempa es producto de una acción colectiva que enfrenta el reto común del reasentamiento y el desarrollo. El Bajo Lempa cuenta con una acumulación de capital social que ha permitido transformar rápidamente el territorio. Las capacidades organizacionales locales y su habilidad para asegurar recursos han posibilitado acumular otros activos como el acceso a mercados alternativos, mejoras en educación, dotación de servicios entre otros. También ha permitido una pronta reacción frente al desastre. La solidaridad entre las familias ha evitado pérdidas de vidas humanas, garantizando la manutención de los damnificados. Se ha desarrollado una cultura de costa y capacidad colectiva para responder a la emergencia y avanzar hacia la gestión del riesgo. Las organizaciones del Bajo Lempa han construido planes y programas para la planificación productiva, comercialización, fortalecimiento organizativo, educación popular, género, cultura de paz, agua conservación y manejo racional de los recursos naturales, turismo, en-

Mapa 6
Bajo Lempa: Asentamientos y cobertura vegetal



tre 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 con un análisis espacial bastante desarrollado. Parten de la delimitación clara de un territorio particular al cual representan y responden.

El Bajo Lempa enfrenta serias restricciones al desarrollo sino se enfrentan las condiciones de riesgo. Después del huracán Mitch se fortalecieron

las capacidades locales para la gestión de riesgo con el acompañamiento del MARN y el BID, 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. La experiencia ha alcanzado reconocimiento internacional, principalmente la del Bajo Lempa Occidental, tanto por los procesos de innovación productiva, como por los logros de la gestión de riesgo. Actualmente el Bajo Lempa

también es una zona piloto para la realización de proyectos de adaptación de las poblaciones locales al cambio climático. Este proyecto ha permitido una mayor vinculación del MARN con las organizaciones locales, que participan activamente en las actividades orientadas a generar conocimiento científico y propuestas de acciones de política en materia de adaptación. La experiencia pretende servir como ejemplo a nivel internacional, así como para establecer criterios, desarrollar estrategias y ejecutar medidas de adaptación ante la variabilidad y el cambio global del clima (Aguilar, 2003).

Impacto de la globalización

El apoyo de organizaciones solidarias nacionales e internacionales ha jugado un papel importante en la evolución del proceso en el Bajo Lempa. La solidaridad internacional ha facilitado recursos humanos, materiales y financieros a lo largo de estos años, modificando los énfasis del apoyo y los estilos de acompañamiento de acuerdo a las diversas fases del proceso. En los primeros años la solidaridad fue clave para garantizar condiciones mínimas de asentamiento, obtención de servicios básicos y apoyo al desarrollo de las capacidades locales. Actualmente, la búsqueda de alternativas productivas usa las redes de solidaridad para el acceso a nichos de mercado para productos orgánicos (marañón,

lácteos), procesos que han dinamizado las estrategias de desarrollo económico.

Para estos propósitos se ha consolidado 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 como en el caso de una óptica comunitaria. Estos logros obedecen a la visión de mercado que orienta la estrategia, entendiéndolo como “un medio que debe conocerse, comprenderse, dominarse y en fin, debe ser la calidad de vida integral de la familia” (Grupo Bajo Lempa, 2002).

Esta cara positiva del transnacionalismo y la globalización no deja de lado el impacto que las reformas económicas y el cambio ambiental global están teniendo en la población. Respecto al cambio económico la elevación de costos de servicios públicos, sobre todo por la privatización de la distribución de energía eléctrica, impacta fuertemente los gastos familiares, restringiendo posibilidades de desarrollo comunitario, mientras que en el caso de las mujeres, la crisis del agro sigue estimulando la búsqueda de empleo no agrícola en las maquilas.

La transformación de la institucionalidad estatal

tt

Desde 1990 se ha ido construyendo una institucionalidad estatal y un cuerpo normativo a partir de los cuales el Estado se responsabiliza de la gestión ambiental. Tal desarrollo institucional ha sido fuertemente moldeado por los compromisos que ha contraído el Estado a nivel regional e internacional para el seguimiento de acuerdos relacionados con el cambio ambiental global: desertificación, cambio climático, protección de biodiversidad.

Los acuerdos internacionales han incidido fuertemente en la reestructuración institucional de medio ambiente, en la ampliación de los enfoques, redefinición de competencias, regulación, ejecución y coordinación de las actividades, exigiendo una revisión y actualización de los planes, programas, políticas y normativas (Quezada, 2003.) La reestructuración organizativa del MARN se ha ido moldeando para responder al seguimiento de los acuerdos internacionales conformando las diversas gerencias y áreas de gestión. Una de las dinámicas es la Unidad de Género, Medio Ambiente y Desarrollo, con carácter de asesor a nivel ministerial, que monitorea los procesos de diseño y aprobación de políticas, normas y estrategias de gestión ambiental.⁸

El seguimiento a la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica ha requerido la reestructuración institucional y la redefinición de competencias en los Ministerios que juegan un papel clave en la gestión de la biodiversidad, en lo que compete a la regulación, ejecución y coordinación de las actividades de conservación y utilización de los recursos de biodiversidad (Quezada, 2003). Se trasladaron al MARN

⁸ El marco legal de la Unidad Asesora de Género, Medio Ambiente y Desarrollo está basado en las leyes nacionales, acuerdos regionales y en las conferencias mundiales sobre Medio Ambiente y Desarrollo, III y IV Conferencia sobre la Mujer, Convenio contra la Desertificación y Sequía. En www.marn.gob.sv/genero/htm, mayo05



tres oficinas que estaban dentro de la estructura del MAG;⁹ también se está haciendo el traspaso legal al MARN de las áreas protegidas incluidas en propiedades del sector reformado, para fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Las emergencias causadas por el huracán Mitch en 1998 y los terremotos de 2001, aceleraron la reorganización, y como producto de la reforma se creó el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), orientado a fortalecer la capacidad del Estado en la prevención y monitoreo de riesgos socio-ambientales. El SNET también proporciona servicios de información en geología e hidrología, con estudios fluviales, sísmicos y vulcanológicos. Se abre la posibilidad de que sea el MARN la instancia que al producir información integrada sobre tendencias ambientales pueda impulsar una visión más estratégica de la gestión ambiental desde el enfoque territorial.

El MAG también ha asumido el seguimiento de los distintos convenios, creando nuevas dependencias y ampliando su quehacer en el tema de los bosques, incorporando la mitigación del cambio climático. Para ello se constituyó un Comité Técnico Nacional, en el cual participan los puntos focales de los Acuerdos Multilaterales Ambientales. El seguimiento de los compromisos vinculados al cambio climático y la mitigación en el sector energético se complementa con la creación de la Dirección de Energía Eléctrica en el Ministerio de Economía, para la promoción de las fuentes renovables de energía y su adopción apropiada dentro de la expansión de la cobertura eléctrica en el país.

⁹ Estas son las oficinas de Parques Nacionales y Áreas Protegidas y los Institutos de Meteorología e Hidrología

También se ha proyectado la definición de la estrategia nacional para la eliminación de las barreras que limitan la competitividad de las fuentes renovables de energía dentro del mercado eléctrico nacional (Aguilar, 2003).

La reorganización estatal se ha dado en el contexto de la política de reducción del Estado. En el caso del MARN implica un rápido traslado de responsabilidades y funciones, sin que esto se traduzca en más recursos y fuerza política. No obstante, ello abre la puerta para que el MARN tenga un enfoque más estratégico de la gestión ambiental, sobre todo por el apoyo de la cooperación internacional que permite el acceso a recursos para la ejecución de proyectos en las áreas de manejo de sistemas naturales, gestión ambiental, gestión de riesgo, participación ciudadana y educación ambiental y fortalecimiento institucional.¹⁰

Los Fondos Ambientales son otro recurso estratégico que permite financiar actividades y proyectos ejecutados directamente por ONG y asociaciones comunales para la conservación y restauración ambiental y agricultura sostenible.¹¹ El Fondo Iniciativa para las Américas (FIAES) se crea dentro de los programas de condonación de la deuda externa que el país tiene con Estados Unidos¹² y el Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES) se constituyó como mecanismo de cooperación que capta recursos financieros nacionales e internacionales para el financiamiento de proyectos ambientales, a partir

¹⁰ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Memoria de Labores junio 2002 a mayo 2003. [www.marn.gob.sv / Varios/Memoria_Jun02May03.pdf](http://www.marn.gob.sv/Varios/Memoria_Jun02May03.pdf), mayo05.

¹¹ Entre 1995 y 2001 FONAES, han entregado al país un total de 369 proyectos ambientales por un monto aproximado de US\$ 9 millones. Y desde 1994 el FIAES ha invertido un poco más de US\$ 2 millones en un total de 330 proyectos ambientales y de supervivencia infantil, [www.fonaes.gob.sv / memoria.htm](http://www.fonaes.gob.sv/memoria.htm), mayo05.

¹² En 1994, la Administración Bush estableció un programa de reducción de la deuda externa que los países de América Latina tienen con los Estados Unidos, como programa que incentiva a los países a reforzar su economía y el comercio bilateral.

de contribuciones del BID y del Fondo Canadiense para Medio Ambiente. Ha sido una forma de coadministrar e invertir recursos junto a comunidades pobres, permitiendo nuevas oportunidades de empleo relacionadas con el mejoramiento del ambiente.¹³ Una de sus limitaciones es el énfasis en proyectos de corto plazo, pues ello no asegura la sostenibilidad de los mismos cuando estos terminan, ni la apropiación de la población en el proceso.

Evolución del marco legal ambiental

La aprobación de la Ley del Medio Ambiente y la creación del MARN en 1997, proporcionan un nuevo modelo institucional que consolida el marco legal y normativo para orientar el conjunto de las acciones hacia la protección y recuperación del ambiente y consolidar la gestión ambiental. Sin embargo, el compromiso político con la gestión ambiental no ha sido una prioridad en términos de la inversión dentro de la agenda económica, y tampoco es un elemento relevante dentro de las proyecciones políticas que desarrolla el gobierno central. La cartera ministerial ha sido muy sensible a las presiones de sectores económicos, lo que ha incidido en cierta forma en la conducción ministerial, en dos períodos presidenciales ha habido tres ministros de Medio Ambiente, generando repercusiones en la reorganización ejecutiva del MARN pero también en los énfasis de la gestión.

En sus primeros años el MARN orientó sus esfuerzos a la emisión de una serie de reglamentos especiales,¹⁴ que han sido condición previa a

¹³ Según FONAES los proyectos desarrollados han generado 554 mil empleos temporales y 739 empleos fijos en diversas zonas del país. [www.fonaes.gob.sv / memoria.htm](http://www.fonaes.gob.sv/memoria.htm), mayo05.

¹⁴ Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, Reglamento sobre el Control de las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, Reglamento Especial de Aguas Residuales, Reglamento Especial de Normas Técnicas de Calidad Ambiental, Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Resi-

la aprobación de apoyos de cooperación destinados al fortalecimiento de la gestión ambiental. Estos reglamentos operativizan la aplicación de la Ley Ambiental y han estado aplicándose a la obtención de permisos ambientales para distintas actividades productivas, de infraestructura y proyectos, lo que permite al MARN tener un control sobre este tipo de actividades y abrir ciertos espacios de participación ciudadana al facilitar consultas públicas en proyectos con posibilidad de afectar la calidad de vida de la población o amenazar riesgos para la salud, bienestar humano y ambiente. Estas medidas han sido fuertemente cuestionadas por ciertos grupos de interés que interpretan estas regulaciones como nuevas trabas burocráticas, poco definidas y anti-productivas.

Por otra parte, algunos sectores han criticado que la entidad no logra la suficiente solidez institucional que le permita mantener una coherencia entre las consideraciones técnicas y las decisiones políticas. En el corto período transcurrido desde su creación, el MARN también se ha visto involucrado en casos polémicos que han derivado en cuestionamientos de su solidez institucional.¹⁵

Participación ciudadana y descentralización en la gestión ambiental

El Salvador cuenta con un marco de políticas destinadas a fortalecer las municipalidades e

duos y Desechos Peligrosos, Reglamento Especial sobre Manejo Integral de Desechos Sólidos. [www.marn.gob.sv / varios/legisla/ reglamen/listado.htm](http://www.marn.gob.sv/varios/legisla/reglamen/listado.htm), mayo05

¹⁵ Por ejemplo, El MARN negó el permiso ambiental al proyecto de la estación de transferencia y separación de residuos sólidos en el AMSS, por considerar que había riesgo de contaminación de los mantos acuíferos; la Alcaldía de San Salvador especuló que podría haber presiones políticas detrás de esa decisión y la Procuraduría de Derechos Humanos emitió una resolución advirtiendo que el MARN no agotó todos los recursos a su alcance para investigar si efectivamente podía haber contaminación. Artículo de INFORPRES. www.inforpres.sca.com

impulsar el desarrollo local.¹⁶ Este marco político favorable no ha estado acompañado de un real y claro traspaso de competencias y recursos financieros para fortalecer su capacidad de incidencia en el desarrollo local. Las limitadas transferencias gubernamentales hacia las municipalidades han dado paso a la búsqueda de apoyos de la cooperación internacional.¹⁷ El resultado es una relación más directa entre los gobiernos locales y la cooperación internacional y el establecimiento de vínculos de apoyo con gobiernos locales principalmente europeos. En algunos casos, esto ha permitido a la cooperación internacional ampliar sus espacios de actuación y transformar sus estrategias de cooperación.

De esta manera, los mayores logros en el fortalecimiento del rol municipal han sido empujados desde abajo, implicando diversas formas de solidaridad entre gobiernos y comunidades locales, lo que ha permitido el surgimiento de grupos de ciudadanos para formular activamente políticas y proyectos que reflejen intereses comunitarios. El empuje local obedece en parte a que el espacio municipal ha sido el escenario de un proceso de reorganización de las diversas formas de representación social que surgieron durante la guerra, espacios de reconstrucción de las identidades sociales y de los vínculos de pertenencia de las comunidades locales. Nuevos actores sociales se aglutinan desde su identidad espacial (asociaciones comunitarias y vecinales), desde lo cultural (movimientos de mujeres, jóvenes, ambientalistas), o bien alrededor de servicios públicos (juntas de agua,

¹⁶ Código Municipal, 1986; Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal, 1993; Estrategia para Operativizar el Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal, 1993; Estrategia Nacional de Desarrollo Local, 1999 y las Acciones Territoriales del Plan de Nación, 2000. Ver PNUD, 2001; Córdova y Orellana, 2001.

¹⁷ Actualmente COMURES ejecuta nueve programas de desarrollo municipal en convenio con diferentes cooperantes y agencias de desarrollo: USAID, GTZ, DSE, Federación de Municipios de Canadá, Diputación de Barcelona, Diakonia, BID y AECI. [www.comures.org.sv/ comures/html/agenda/programas.html](http://www.comures.org.sv/comures/html/agenda/programas.html), mayo05

comités de salud, o de educación). Todos ellos dibujan un espectro social más plural en su composición, más concreto y posible en sus demandas, más volcado a la búsqueda de la planificación de su proyecto y de la negociación de éste a partir de acuerdos estratégicos con la Cooperación Internacional y Gobierno Central.

A partir de estos procesos, los actores locales y gobiernos municipales van asumiendo un rol más protagónico en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos. Involucran a los habitantes locales en la adopción de decisiones, creando novedosos arreglos alrededor de la gestión de los recursos naturales, entendiéndolos como parte de un proyecto de desarrollo local o territorial.¹⁸ Pero el municipio en sí mismo no es un mundo aislado. Aunque se trate de una entidad bastante dinámica, donde las relaciones población-Estado son mucho más fluidas y donde es más factible que los grupos pobres incidan sobre el Estado, enfrenta una serie de restricciones para el abordaje de la gestión ambiental y el desarrollo rural. El desarrollo de programas ambientales requiere de recursos y capacidades técnicas que todavía no están disponibles para las municipalidades. Por otra parte, los plazos de desarrollo de programas demandan tiempos más largos que los del período de gobierno municipal, mientras los alcaldes todavía prefieren demostrar una gestión con resultados rápidos tales como abastecimiento de agua potable o de letrinas.

Otra interrogante es, si los municipios están en condiciones para la gestión y la planificación ambiental. De hecho, el municipio no tiene la capacidad de abordar problemas que territorialmente escapan de su espacio de gobierno (como la gestión del riesgo o el manejo de cuen-

cas), ni la incidencia política suficiente para manejar esas problemáticas. La formación de organizaciones territoriales, micro-regiones de desarrollo o Mancomunidades son arreglos institucionales que están haciendo posible la gestión ambiental local como forma de responder a las limitaciones señaladas. También los programas estatales de medio ambiente y desarrollo rural han contribuido a la formación de estos arreglos. El FONAES ha impulsado, a la luz de la experiencia pionera del Comité Ambiental de Chalatenango, la formación de Comités Ambientales Departamentales como foros permanentes de concertación y coordinación ambiental. También forman parte de la estructura de gestión del MARN¹⁹ en un momento en que se efectúan importantes cambios institucionales para fortalecer la gestión ambiental al nivel nacional.²⁰

Descentralizar la gestión ambiental y fortalecer las experiencias existentes es una condición clave para asegurar la apropiación por parte de los diversos actores sociales, incluyendo empresas, municipalidades y organizaciones sociales. El Sistema de Gestión Medio Ambiental (SINAMA), es el mecanismo definido en la Ley Ambiental para coordinar los principios y normas de la gestión ambiental estatal, en la cual se contempla una fuerte incorporación de las municipalidades y la creación de alianzas estratégicas con ministerios, organizaciones no gubernamentales y comités ambientales para definir su estructura de funcionamiento. Parte central del SINAMA son las Unidades Ambientales, instancias de coordinación y gestión descentralizada en las entidades públicas y municipios, encargadas del seguimiento a los programas y

¹⁸ Una de las estrategias más elaboradas es el Plan Departamental de Manejo Ambiental (PADEMA) que se formula desde CACH, en el cual el manejo integrado de recursos naturales es el enfoque estratégico para formular la propuesta de desarrollo para disminuir vulnerabilidad ambiental, reducir la pobreza y fortalecer la participación ciudadana (PADEMA, 1999).

¹⁹ Los Comités están integrados por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, sectores de empresarios, académicos y población civil en general.

²⁰ En 2002 dio inicio el programa de Fortalecimiento a la Gestión Medio Ambiental (FORGAES) apoyado por la Unión Europea en www.marn.gob.sv / Varios / Memoria_Jun02May03.pdf.

proyectos ambientales y del cumplimiento de las normas ambientales.

Mientras la participación ciudadana en la discusión de políticas ambientales ha quedado restringida a sectores profesionales y técnicos, los proyectos y programas de manejo de recursos naturales le han permitido al MARN desarrollar nuevas formas de vinculación con los actores territoriales y redefinir su rol en la gestión ambiental de ecosistemas territoriales diversos. Proyectos como el Programa de Prevención y Mitigación de Desastres para el Bajo Lempa, la conservación de Ecosistemas costeros en el Golfo de Fonseca (PROGOLFO) y la Propuesta de Manejo del Humedal Cerrón Grande se caracterizan por una mayor implicación de los actores territoriales en el abordaje de sus problemas ambientales y en la definición de las estrategias de acción (Abrego, 2003).

Las experiencias están dejando lecciones que pueden dar la pauta a la ampliación de los marcos de conservación hacia una gestión más inclusiva de los recursos naturales. En el Bajo Lempa, se observan procesos de acercamiento y coordinación entre las organizaciones sociales en ambos márgenes del río para enfrentar y planificar los principales retos del desarrollo local y la gestión del riesgo de manera integral y articulada. PROGOLFO, una intervención vinculada a un proyecto regional en un ecosistema transfronterizo que involucra a las municipalidades costeras del Golfo de Fonseca en Honduras y Nicaragua, movió al MARN a optar por la descentralización de las operaciones en la zona. Su oficina en la ciudad de La Unión, aunque ha enfrentado una serie de dificultades administrativas y operativas, puso en evidencia

las posibilidades que se cubren al acercar la gestión a los territorios.

Servicios ambientales y gestión territorial

En El Salvador, se ha intentado incorporar las preocupaciones ambientales en la gestión territorial a partir de diversos esfuerzos. Por un lado, está el viejo interés nacional por controlar las inundaciones, garantizar el abastecimiento de agua y reducir la sedimentación de presas hidroeléctricas. Por otra parte, está el interés más reciente por vincularse a la preocupación internacional – y al flujo de recursos de cooperación disponibles – que busca garantizar servicios ambientales globales como la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático global.

La preocupación por garantizar servicios ambientales de interés nacional – control de inundaciones, servicios hidrológicos, reducción de erosión y sedimentación – está ya presente en las primeras décadas del siglo XX (Barry, Rosa y Cuéllar, 1997). Sin embargo, no es hasta los años setenta que se observan acciones tangibles las cuales se orientan fundamentalmente hacia la reforestación. La experiencia más importante en tal sentido es el Proyecto Piloto de Metapán que se desarrolló en una propiedad de 2,000 ha adquirida por el gobierno en la parte alta de la cuenca del Río San José. A pesar del éxito de esta experiencia, los programas de reforestación de los setenta, así como los esfuerzos posteriores en lo ochenta y noventa, de promoción de agricultura conservacionista y la agroforestería tuvieron resultados modestos en términos cuantitativos (Cuéllar y otros, 2003).

A mediados de los setenta, también comienza a surgir un interés por conservar no sólo el suelo y el agua, sino también la diversidad biológica de las áreas naturales remanentes. Bajo la influencia de los marcos conservacionistas se creó el sistema de áreas naturales protegidas, estableciendo los parques nacionales de Montecristo (1987) y El Imposible (1989). Para 1994 se habían identificado 125 áreas naturales susceptibles de conservación en El Salvador. En la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, se presentan 118 áreas naturales identificadas para ser incorporadas al Sistema de Areas Naturales Protegidas que en conjunto abarcarían unas 40,000 ha o un 2% de la superficie del país (Cuadro 4).

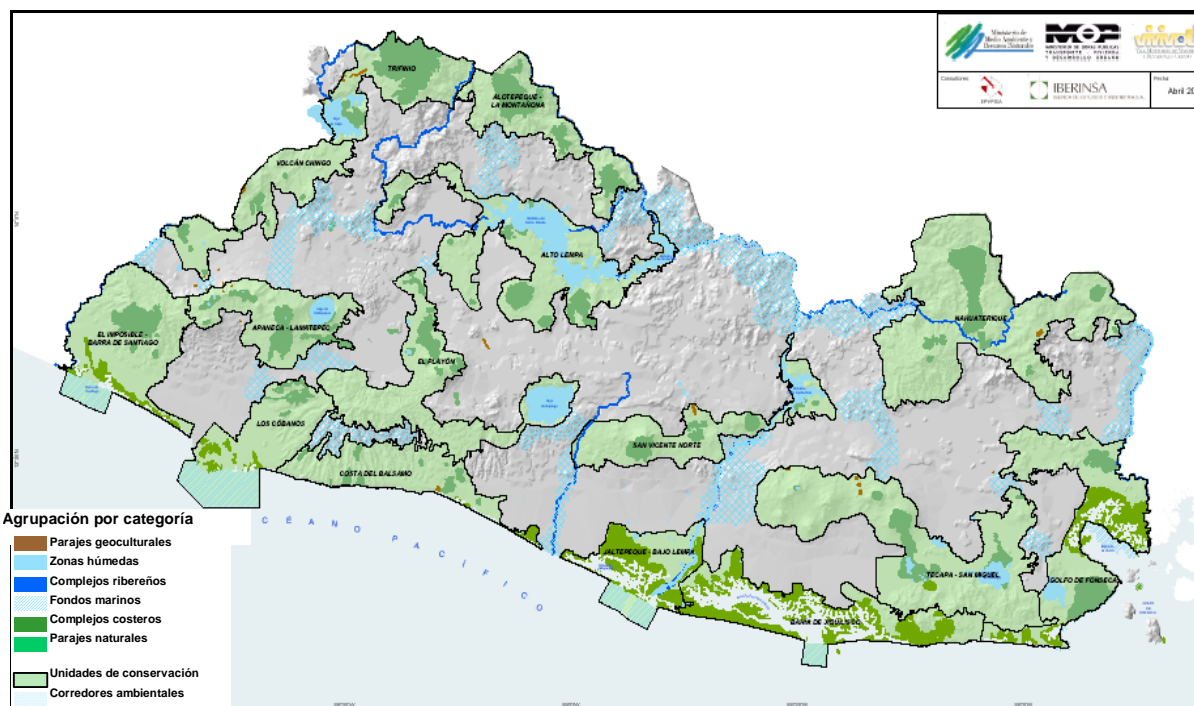
Cuadro 4
Áreas naturales identificadas, según tipo de propiedad y superficie

Tipo de propiedad	Áreas		Superficie	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
Estatal	99	84	28,969	72
Municipal	6	5	927	2
Privada	13	11	10,093	26
Total	118	100	39,989	100

Fuente: GEF-UNDP-MARN (2000)

La propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNODT) incorpora una estrategia de protección de los espacios naturales, a través de un Sistema de Gestión de Areas Protegidas (Mapa 7), que incluye la estructuración

Mapa 7
Propuesta de Sistema de Gestión de Areas Protegidas



Fuente: PNODT (2003).

de las áreas naturales protegidas (actuales y futuras), unidades de conservación (que integran las áreas protegidas) y corredores ambientales (que las conectan entre sí). Como se aprecia en el mapa, aunque la superficie en áreas naturales es bastante limitada (2% del territorio), la lógica de unidades de conservación e integración de corredores hace que se incremente considerablemente el porcentaje del territorio que se pretende incorporar al sistema de gestión de áreas protegidas. Esta propuesta evidencia el interés de integrar de lleno a El Salvador al Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), como parte de los acuerdos globales y regionales en materia de diversidad biológica.

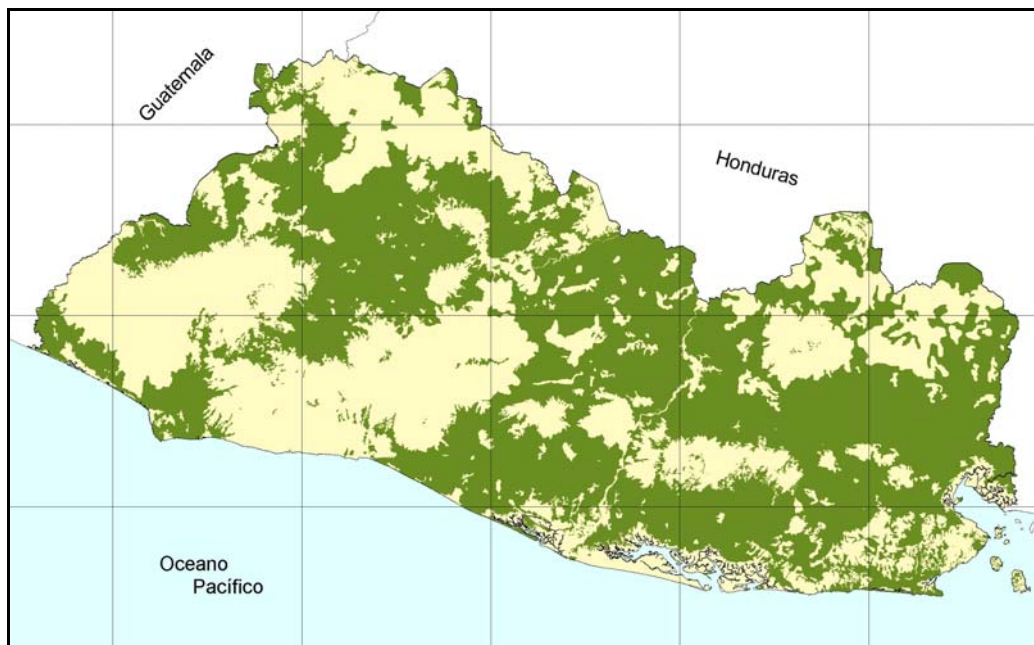
El Corredor Biológico Mesoamericano es una propuesta regional de ordenamiento territorial. Incluye áreas naturales bajo regímenes de administración especial, zonas núcleo, zonas de amortiguamiento, zonas de usos múltiples y áreas de interconexión, que en conjunto, brindarían un conjunto de bienes y servicios ambientales, así como espacios de concertación para promover la inversión desde una perspectiva de conservación y uso sostenible de los recursos. En El Salvador, el proyecto pretende ser una ventana de apoyo para actividades de fortalecimiento de capacidades de gestión de recursos ante el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), intercambios, establecimiento de redes de propietarios privados y educación ambiental. Según Miller y otros (2001), el futuro del CBM depende en gran medida de la movilización de redes institucionales, sociales y de información, del entendimiento del espectro de intereses a nivel nacional y local; de la disponibilidad de grupos de actores a participar activamente en la iniciativa; y de las oportunidades de diálogo y participación en la toma de decisiones.

No obstante, los avances bajo esa lógica son bastante limitados, pues el esfuerzo principal se ha quedado en un nivel técnico.

De cara a la Convención Marco de Cambio Climático, se ha preparado una evaluación del potencial de mitigación del cambio climático mediante prácticas de reforestación y forestación en El Salvador (Alpizar, Guardado y Soto, 2003). Esta evaluación contiene una propuesta de plantaciones forestales y sistemas agroforestales, así como de zonas para promover la reforestación asistida (regeneración natural), que en conjunto se conocen como Tierras Kyoto. Aplicando diversos criterios se ha estimado que 197,000 ha tienen potencial para plantaciones forestales y 219,000 ha para regeneración natural, lo que da un total de unas 416,000 ha distribuidas o un 20% de la superficie total del país (Mapa 8).

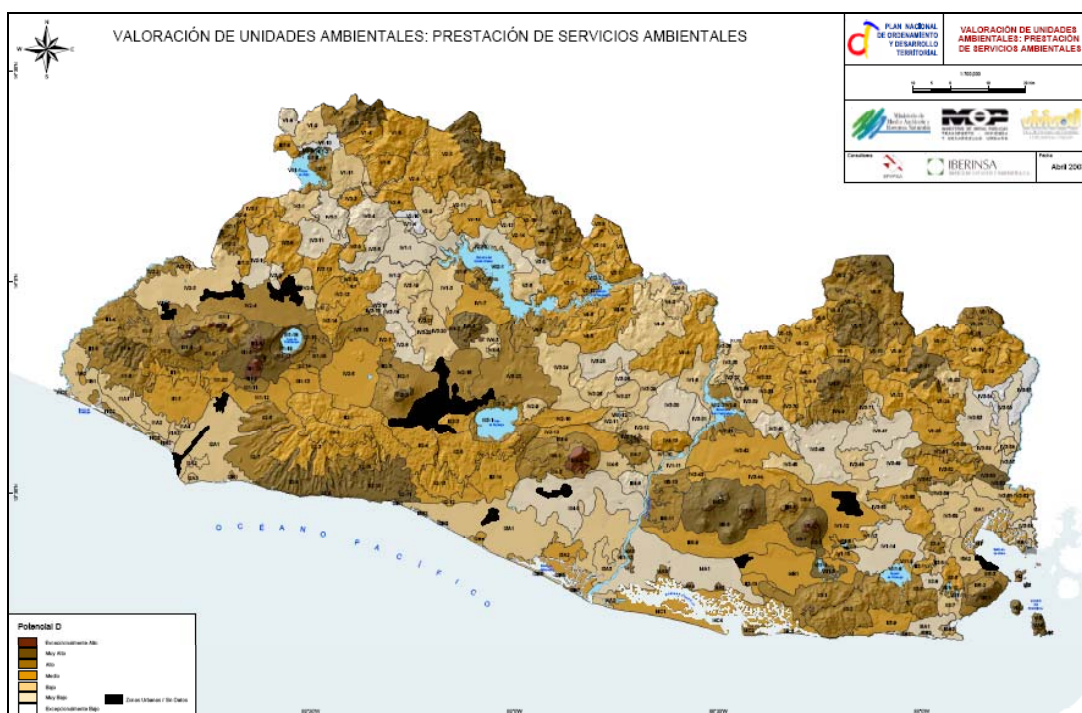
Las viejas preocupaciones por la erosión y el abastecimiento de agua re-emergen en la propuesta del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Da un fuerte peso a los criterios relacionados con esas preocupaciones a la hora de valorar el potencial de prestación de servicios de las "unidades ambientales de integración" en las que divide el país. Aunque los criterios incluyen la capacidad para captar recursos hídricos subterráneos y controlar la erosión, el potencial paisajístico y de desarrollo ecoturístico, y la conservación de riqueza biológica y de hábitats, las unidades de integración que presentan los mayores valores de prestación de servicios ambientales son las ligadas a la cadena volcánica reciente y a la cordillera fronteriza, por el peso de la existencia de zonas de recarga acuífera y por los procesos erosivos en áreas frágiles en laderas, respectivamente (Mapa 9).

Mapa 8
Tierras Kyoto: Potencial de plantaciones y reforestación asistida



Fuente: Alpízar, Guardado y Soto (2003).

Mapa 9
Unidades Ambientales de Integración, valoración según prestación de servicios ambientales



A pesar de esas definiciones, el PNODT carece de una propuesta de gestión para las unidades de integración ambiental. En realidad, el énfasis está en las unidades de conservación que estarían constituidas por grupos de áreas naturales protegidas, con sus respectivas zonas de amortiguamiento, así como los corredores que les sirven de nexo. La conformación de dichas unidades estaría precedida por la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial, de la Ley de Areas Naturales Protegidas, así como la declaratoria legal de protección de las respectivas áreas naturales.

Para la gestión de la unidad de conservación existe una propuesta de estructuración institucional, conformada por el Organo Colegiado y una Oficina Técnica de Gestión. También se propone un Consejo de Protección del Sistema de Areas Naturales Protegidas, que fungiría como órgano de coordinación entre los gestores de las distintas unidades de conservación.

Los instrumentos de gestión propuestos para las Unidades de Conservación son el plan de manejo, los planes operativos, planes de orde-

nación del uso público, planes de ordenación y fomento del ecoturismo, así como los planes de recuperación y regeneración ambiental. Estos instrumentos estarían replanteando los derechos de acceso, uso y usufructo en los territorios. De hecho, los planes de manejo tendrían carácter vinculante tanto para las administraciones como para los particulares. Prevalecerían sobre el planeamiento urbanístico; se requeriría la aprobación de oficio de los planes territoriales o sectoriales incompatibles con los planes de manejo de las unidades de conservación.

De esta manera, el Plan Especial de Protección de los Espacios Naturales contenido en el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, evidencia un compromiso importante por la gestión de los espacios naturales, así como la conformación legal-institucional del Corredor Biológico en El Salvador. La gestión de dichos espacios requerirá de una estrategia más allá de la estructuración territorial de las unidades de conservación, las cuales quedan sujetas a las estructuras, capacidades y políticas centralizadas de los ministerios propuestos para integrar el órgano colegiado.

El estado y el desafío de la revalorización del espacio rural



Como hemos visto, en las últimas décadas, El Salvador experimentó una dramática dinámica de cambio en todos los órdenes. Ello redefine totalmente el contexto bajo el cual podemos pensar el desarrollo rural. De hecho, el empuje por el desarrollo rural en el país está evolucionando tanto como un proyecto ambiental así como uno agrario/social. La recuperación del paisaje, la planificación de la conservación, el desarrollo agroforestal mejorado y los proyectos agroecológicos definen cada vez más la “naturaleza” de los enfoques rurales. Las estrategias basadas en la provisión de servicios ambientales son, por tanto, comúnmente vistas como opciones rurales más posibles y valiosas que la cosecha de productos agrícolas (Hecht, Kandel y Gómez, 2002). Por otra parte, los temas ambientales se han convertido en un importante foco de organización de nuevas formas de gestión de recursos colectivos (incluyendo el manejo comunitario de los recursos forestales y la zonificación ambiental participativa), así como de instituciones territoriales para la mediación de conflictos, la coordinación de comunidades para encarar los desastres y el financiamiento de gran variedad de iniciativas de uso de la tierra.

Desde la posguerra se han ejecutado proyectos de desarrollo rural con un fuerte énfasis en la conservación de recursos y el mejoramiento de los medios de vida de la población beneficiaria (Gómez y García, 2002). Estos proyectos han promovido la planificación participativa del manejo de tierra y agua, y han desarrollado actividades para la conservación del recurso suelo, el manejo de cuencas, la protección de la biodiversidad y el monitoreo de la contaminación de cuerpos de agua.²¹ También han contri-

buido al desarrollo de marcos institucionales, mecanismos organizativos y la capacitación del recurso humano local. Paulatinamente, también han tenido una relación interactiva con las formas de organización social local y territorial, lo que ha producido nuevas posibilidades de gestión ambiental y productiva en algunos casos. De esta manera, hay un cierto impacto social, todavía no analizado a profundidad, que destaca la formación de posibles nuevas estrategias de vinculación: asociaciones de pequeños productores y asociaciones de desarrollo local que trabajan en coordinación con las municipalidades para la implementación de proyectos de producción agrícola y conservación de recursos.

A pesar de los logros, una limitante de los diversos procesos territoriales, que encuentran en lo ambiental una posibilidad de revalorizar en otros términos el espacio rural, es la falta de políticas estatales que permitan fortalecerlas y consolidarlas. En otras palabras, estamos todavía frente a una propuesta de gestión centralizada que no logra asumir que la conservación depende fuertemente de la movilización de redes institucionales y sociales, del entendimiento del espectro de intereses a nivel local, y de los espacios de diálogo y participación en la gestión del territorio. Por otra parte, el énfasis en la conservación para la gestión de los espacios rurales en el país que pone en el centro las pequeñas áreas naturales, tiende a invisibilizar el

²¹ Entre ellos el Programa de Desarrollo Rural de Chalatenango (PROCHALATE), el Proyecto CENTA-FAO de Agricultura

Sostenible en Zonas de Ladera, El Programa Ambiental de El Salvador (PAES), el Proyecto Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de América Central (IICA-Holanda/Laderas) y el Proyecto San Vicente Productivo.

crítico papel ambiental que juegan los agroecosistemas y los bosques antropogénicos en el país.

Esa situación contrasta con experiencias de proyectos y programas de manejo de recursos naturales que han dado lugar a nuevas formas de vinculación entre el Estado y los actores territoriales, e incluso innovar estrategias de gestión ambiental de ecosistemas y territorios rurales diversos. La definición de políticas, planes e instrumentos de gestión no parecen reconocer las dinámicas socio-institucionales existentes en diversos territorios del país que incorporan la dimensión ambiental y que constituyen un elemento crítico de cara a la construcción de institucionalidades endógenas para la gestión local e integrada de los espacios rurales.

En ese sentido, uno de los principales retos para el Estado salvadoreño, es definir una nueva generación de políticas públicas que permitan aprovechar las potencialidades de la acumulación de capital social y de la recuperación limitada del capital natural. La tendencia presente del Estado salvadoreño de mirar hacia afuera y de sumarse sin mayores reparos a las tendencias, orientaciones y discursos globales, necesita así ser balanceada con una apertura hacia adentro. Un proceso de esta naturaleza supone la formulación de políticas que se dejen influenciar por las respuestas creativas que están surgiendo en el interior del país, que buscan aprovechar las oportunidades de la globalización revalorizando los activos sociales y naturales de su propio entorno territorial, dentro de procesos concretos de desarrollo humano.

Referencias y entrevistas

Referencias

- Alpizar, Edwin y Guardado, Josué (2003). *Evaluación del potencial de litigación del sector forestal en la República de El Salvador, ante el cambio climático, mediante prácticas de reforestación y forestación*. FAO-Punto Focal El Salvador.
- Andrade-Eekhoff, Katherine y Claudia Marina Silva Avalos (2003). *Globalización of the Periphery: The challenges of Transnacional migration for local development in Central America*. San Salvador: FLACSO El Salvador.
- Andrade-Eekhoff, Katherine (2003). *Mitos y realidades: Importancia, impactos y dinámicas de la migración internacional en El Salvador*. Presentación en San Salvador.
- Andrade-Eekhoff, Katherine (2001). *Mitos y realidades: un análisis de la migración en las zonas rurales de El Salvador*. Presentada en LASA.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR. *Revista trimestral*. Varios números. San Salvador.
- Barry, Deborah; Rosa, Herman y Cuellar, Nelson (1997). "Políticas forestales en El Salvador, Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal". *Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal*. San Salvador: IICA-Holanda/Laderas.
- Bebbington, A.J. y S.P.J., Batterbury (2001). "Transnacional livelihoods and landscapes: political ecologies of globalization". *Ecumene* 8, pp. 370-380.
- Bebbington, Anthony (2001). "Globalized Andes?, Livelihoods, landscapes and development". *Ecumene* 8, pp. 414-436.
- Castells, Manuel e Susser, Ida (2001). *La Sociología Urbana de Manuel Castells*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel (1999). *Globalización y Estado en América Latina*. Temas de Desarrollo Sustentable. California-Santiago: PNUD.
- CEPAL (1999). *Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de las experiencias en México, Honduras y Nicaragua*. México: CEPAL.
- CEPAL (2002). *Globalización y Desarrollo*. Brasilia: Secretaría Ejecutiva CEPAL, 29º Período de Sesiones.
- Cienfuegos, Ruth (ed) (1999). *Fomento de la participación ciudadana para el desarrollo sostenible en el municipio de Tacuba, Departamento de Ahuachapán*. Fase Piloto FUNDESYRAM-IIZ, I.-E. Salvador (ed) Estrategias de Desarrollo Micro-regional. IIZ-El Salvador.
- CND (2000). *Acciones Iniciales del Plan de Nación, Corredores de Desarrollo en Las Cuencas Alta y Media del Río Lempa*. San Salvador: Comisión Nacional de Desarrollo.
- CNR (1990). *Monografías del departamento y municipios de Ahuachapán*. San Salvador: Centro Nacional de Registros CNR.
- Córdova, Ricardo y Orellana, Víctor (2001). *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización*. San Salvador: FLACSO - El Salvador.
- Cruz Gómez, Edgar (1996). *Actualización del registro nacional de plantaciones y cuantificación de volumen*. Dirección General de Recursos Naturales Renovables. San Salvador.
- Cuellar, Nelson y otros (2002). *Dimensiones medio-ambientales de la vulnerabilidad: El caso del Bajo Lempa en El Salvador*. Informe preparado para DFID y RUTA, San Salvador: PRISMA.
- Deere, Carmen y León, Magdalena (1998). *Derechos de propiedad y acceso de la mujer a la tierra en El Salvador*. San Salvador: PRISMA, Boletín no. 32.
- DGRNR (1979). *Anuario forestal*. Soyapango.
- DIGESTYC (1992-1993). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San Salvador: Ministerio de Economía.
- DIGESTYC (1995). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San Salvador: Ministerio de Economía.
- DIGESTYC (2000). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San Salvador: Ministerio de Economía.
- DIGESTYC (2001). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San Salvador: Ministerio de Economía.
- DIGESTYC (2003). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San Salvador: Ministerio de Economía.

- GEF-UNDP-MARN (2000). *Estrategia nacional de diversidad biológica*. San Salvador.
- Gómez, Ileana y García, Margarita (2002). *Gestión Ambiental Participativa en la zona norte de El Salvador: El Comité Ambiental de Chalatenango, CACH*. San Salvador: PRISMA, Documento de Trabajo.
- Gómez, Ileana y otros (2002). *Capital Social, estrategias de vida y gestión ambiental en El Salvador: El caso de la Mancomunidad La Montañona*. San Salvador: PRISMA, Documento de Trabajo.
- Grupo Bajo Lempa (2002). *Más Empleo rural digno*. San Vicente: Grupo Bajo Lempa, Separata.
- Guarnizo, Luis (1998). "The emergence of a transnational social formation and the mirage of return migration among Dominican transmigrants". *Identities*. Vol. 4 pp. 281-322.
- Hecht, Susana y Saatchi, Sassan (en preparación). *Rethinking the matrix: Landscape of recovery in Central America*. California: School of Public Policy and Social Research. Institute of the Environment, UCLA. Jet Propulsion Laboratory. California Institute of Technology. (por publicar).
- Hecht, Susana (1993). "Extractive Economies, Biodiversity and Gender Issues in Amazonia". In L. Borke-nhagen and J. Abramovitz (Eds.) Washington D.C.: *Women and biodiversity*, WRI Press, pp. 52-64.
- Hecht, Susana; Rosa, Herman y Kandel, Susan (2002). *Globalization, forest resurgence and environmental politics in El Salvador*. San Salvador: PRISMA.
- Hecht, Susana; Kandel, Susan e Gómez, Ileana (2002). *Forms of decentralization, governance and the politics of resource management in El Salvador*. San Salvador: PRISMA.
- Held, D., Mac Grew, A., Goldblatt, D., y Perraton, J. (1999). *Global Transformations- politics, economics and culture*, Cambridge: Polity Press.
- MARN (2000). *Mapeo de vegetación natural de ecosistemas terrestres y acuáticos de Centro América. El Salvador*. San Salvador.
- Melucci, Alberto (1999). *Acción Colectiva y Vida Cotidiana*. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Méndez, V. Ernesto. (2004) *Traditional shade, rural livelihoods, and conservation in small coffee farms and cooperatives of Western El Salvador*. Ph.D. Thesis. Department of Environmental Studies. University of California: Santa Cruz, CA. E.U.A.
- Méndez, V. Ernesto (2003 y 2003b). *Fair trade, social networks and rural livelihoods in small farmer coffee cooperatives of western El Salvador*, presentada en LASA. Dallas, Texas.
- Méndez, V. Ernesto (2003a). *Ecosystem services in shaded coffee landscapes of El Salvador: native tree biodiversity conservation and water provision*, Journal of Sustainable Forestry (en revisión).
- Miller, Kenton; Chang, Elsa; y Jonson, Nels (2001). *Defining common ground for the mesoamerican biological corridor*. World Resources Institute. Washington, D.C.
- MIPLAN (1981). *Indicadores Económicos y Sociales*. San Salvador: Ministerio de Planificación.
- Núñez, Ruben y otros (1990). *El Salvador natural resources policy inventory*. USAID/ROCAP-RENARM Project. Technical report.
- PNODT (2003). *Propuestas finales*. Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. San Salvador.
- PNUD (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador*. San Salvador: PNUD.
- PRISMA (1995). *El Salvador: Dinámica de la degradación ambiental*. San Salvador: PRISMA.
- Radcliffe, Sarah; Nina Laurie y Robert Andolina (2002). *Indigenous people and political transnationalism: globalization from below meets globalization from above?*. WPTC-02-05 2002.
- Rocheleau, Diane y otros (2001). "Complex communities and emergent ecologies in the regional agroforest of Zambrana-Chacuey, Dominican Republic". *Ecumene* 8, pp. 465-492.
- SACDEL (2001). *La Planificación Territorial Participativa en el Ambito Local, San Salvador: Sistema de Ase-soría y Capacitación para el Desarrollo Local*, SACDEL.
- Smith, Michael Peter y Guarnizo, Luis Eduardo eds. (2001). "Transnationalism From Below". *Comparative Urban and Community Research* Vol. 6. Transaction Publishers: New Brunswick y London.
- Zilberg, Elana y Mario Lungo (1999). "¿Se han vuelto haraganes? Jóvenes salvadoreños, migración e identidades laborales". En Lungo y Kandel (editores) *Transformando El Salvador: Migración Internacional, Sociedad y Cultura*, FUNDE: San Salvador.

Entrevistas

Abrego, César. Entrevista con César Abrego, Punto focal Convención RAMSAR, MARN. 14 de agosto de 2003, San Salvador.

Aguilar, Ivette. Entrevista con Ivette Aguilar, Punto focal Cambio Climático, MARN. 14 de Agosto de 2003, San Salvador.

Donis, Jorge. Entrevista con Jorge Donis, Proyecto MARN-BID, Julio 2003, San Salvador.

Dreikorn, Carolina. Entrevista con Carolina Dreikorn, oficial de Programa PNUD, 2003, San Salvador.

Navarrete, Guillermo. Entrevista con Guillermo Navarrete, Departamento de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Medio Ambiente, 2003, San Salvador.


Quezada, Jorge. Entrevista con Jorge Quezada, Punto focal Convención Biodiversidad Biológica, MARN, 14 de Agosto de 2003, San Salvador.

Rodríguez, Eduardo. Entrevista con Eduardo Rodríguez, Programa de Prevención y Litigación de Desastres relacionados con la Cuenca Baja del río Lempa, MARN-BID, Junio 2003, San Salvador.

Romero, Hernán. Entrevista con Hernán Romero Ch., Representante del BID, Junio 2003, San Salvador.







Aportes para el diálogo

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

Cumplimiento de metas y modelo de implementación



En 1995, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó un préstamo de US\$ 30 millones para el Programa Ambiental de El Salvador (PAES). De ese total, US\$ 22 millones se destinaron a un programa de Conservación de Suelos y Agroforestería en tres zonas de la Cuenca Alta del Río Lempa que fueron asignadas bajo contratos por resultados a tres ejecutoras (AM Asociaciones Inc., Wottek International, CARE) y el consorcio IICA-CATIE-CESCALA. Las ejecutoras operaron independientemente y fueron supervisadas por la Unidad Ejecutora de Ciencias (UEC) creada dentro de la Dirección General de Ecosistemas Rurales del Ministerio de Agricultura.

La intervención en las tres zonas inició en 1998 y finalizó en 2001, superándose las metas físicas (ver Cuadro 1). Durante 1999-2002 se trataron 34,022 ha (0% arriba de la meta) a través de 24,077 planes de Banca (28% arriba de la meta). CARE superó más de siete veces su meta en acreaje de tierra, más de cuatro veces en barreras vivas, más de tres veces en terrazas individuales para erosión y más de tres veces en barreras muertas. Con resultados más modestos el Consorcio alcanzó más de dos veces su meta en cercos vivos, acopios de leña, barreras muertas y terrazas individuales. En el caso de abaltes en contorno, abaltes, diques y jorillales solo se cumplieron con datos detallados del Consorcio, pero en el caso de cercos con las áreas de conservación, poco en estos últimos casos apenas se superaron las metas.

Esta publicación se basó en el documento "Los la conservación de suelos y agroforestería y el cumplimiento de metas de abaltes muertos del programa ambiental de El Salvador" elaborado por Evelyn Mendez, Nelson Cuéllar, y Oscar Carlos Rodríguez.

La edición de esta publicación fue realizada por Nelson Rosa.


2005

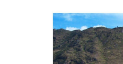
1

DE LA CONSERVACIÓN DE SUELOS Y AGROFORESTERÍA AL FORTALECIMIENTO DE MEDIOS DE VIDA RURALES: LECCIONES DEL PROGRAMA AMBIENTAL DE EL SALVADOR

DOCTOR NELSON CUÉLLAR Y
SILVIA LARSEN Y TERESA GÓMEZ



2005



COMPENSATION FOR ECOSYSTEM SERVICES AND RURAL COMMUNITIES


LESSONS FROM THE AMERICAS

COMPENSACIÓN POR SERVICIOS AMBIENTALES Y COMUNIDADES RURALES



Lecciones de las Américas y Temas Críticos para Fortalecer Estrategias Comunitarias

**Herman Rosa
Susan Kandel
Leopoldo Dimas**

Con contribuciones de:
Nelson Cuéllar y Ernesto Méndez



2003


2003

COMPENSACIÓN POR SERVICIOS AMBIENTALES Y COMUNIDADES RURALES

Lecciones de las Américas y Temas Críticos para Fortalecer Estrategias Comunitarias

**Herman Rosa
Susan Kandel
Leopoldo Dimas**

Con contribuciones de:
Nelson Cuéllar y Ernesto Méndez



2003



PRISMA

Los dramáticos cambios experimentados en las últimas décadas, llevaron al colapso de los medios de vida rurales tradicionales, aceleraron los procesos de urbanización y la emigración de la población rural al exterior. Las remesas son ahora la columna vertebral de una economía cada vez más basada en actividades urbanas. Mientras la expansión urbana acelera la deforestación, la crisis del agro reduce la superficie agrícola y una densificación de la cobertura arbórea en tierras ociosas.

En esta publicación se discuten los impactos de la globalización sobre los medios de vida y paisajes rurales de El Salvador, así como las oportunidades para revalorizar el papel de las comunidades y espacios rurales a partir de las potencialidades del capital natural y el capital social acumulado en diversos territorios.

En ese contexto, han surgido nuevas innovadoras respuestas territoriales que buscan revalorizar los espacios rurales privilegiando los activos sociales y naturales del entorno territorial. Estas respuestas han sido alimentadas por organizaciones sociales nacionales y de la cooperación internacional que se relacionan de forma directa con comunidades rurales para promover el fortalecimiento de sus medios de vida.

La promesa de esta nueva territorialidad en construcción, se ve limitada por la falta de un marco institucional que las apoye y potencie. En ese sentido, uno de los grandes desafíos para el Estado salvadoreño es definir una nueva institucionalidad y políticas públicas que revaloricen el rol ambiental de los espacios rurales y las potencialidades del capital social acumulado en diversos territorios rurales.

www.prisma.org.sv

prisma@prisma.org.sv

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

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

Tels.: (503) 2 298 6852, (503) 2 298 6853,
(503) 2 224 3700; Fax: (503) 2 2237209

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

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