

Tema	Análisis
<p>INTRODUCCIÓN</p>	<p>En el caso de El Salvador los derechos de comunidades indígenas y locales con respecto a la tenencia forestal deben analizarse en conjunto con las políticas relacionadas a la tenencia de la tierra, tanto para comprender su estado presente como su posible evolución a futuro.</p> <p>En tal sentido, debe tomarse en cuenta que el uso principal de la tierra en El Salvador es agropecuario y que la superficie dedicada a explotación forestal es prácticamente inexistente, en tanto que los bosques mejor conservados han sido declarados Áreas Naturales Protegidas (ANP). Así, la agricultura, pastos y sistemas agroforestales cubren 74% del territorio nacional, incluyendo 10% de café. Los manglares y vegetación arbustiva abarcan un 16%, tratándose en su mayor parte de bosques fragmentados y en regeneración (MARN, 2013a). La parte correspondiente a las Áreas Naturales Protegidas sumaría un 7% de la superficie nacional (1 mil 610 Km²), en caso de oficializarse todas las áreas propuestas. La mayoría de estas áreas son pequeños fragmentos de bosque: solamente once de las 130 áreas oficializadas o por oficializar llega a medir más de 10 Km². Los bloques más grandes corresponden a los “bosques salados” o manglares (MARN, 2010).</p> <p>Debido a este alto nivel de antropización del territorio salvadoreño, El Salvador ha emprendido una estrategia nacional de restauración de ecosistemas y paisajes basada en la adopción de sistemas agroforestales y transformación de las prácticas en la agricultura y la ganadería (MARN 2013a)</p> <p>Es importante considerar que este proceso deberá realizarse incentivando la participación de cientos de miles de propietarios privados, pues la inmensa mayoría de terrenos se encuentran bajo régimen de propiedad privada, y solamente una minoría es propiedad del Estado, en tanto que la legislación salvadoreña no contempla la existencia de tierras comunales, es decir, bajo dominio de la comunidad. Cualquier forma de tenencia colectiva debe canalizarse dentro de las posibilidades ofrecidas por el régimen de propiedad privada, por ejemplo las cooperativas.</p> <p>Al respecto es importante tomar en cuenta que no existe un reconocimiento legal sobre la existencia de comunidades o pueblos indígenas en El Salvador, despojados de sus tierras comunales y ejidales hacia finales del Siglo XIX. Adicionalmente, la división político-administrativa del país no incluye la figura de la comunidad, tampoco territorios autónomos indígenas, de modo que la organización vigente del Estado no considera la posibilidad de que la comunidad local o indígena se represente a sí misma dentro del sistema político. Así, la única forma de representación de la comunidad dentro de la estructura del Estado es a través del gobierno municipal, cuyas autoridades se eligen por medio de competencia electoral entre partidos políticos (Constitución de La República).</p> <p>Por otra parte, tanto las instituciones tradicionales o territoriales de autogobierno de las comunidades rurales y pueblos indígenas se encuentran desarticuladas. Adicionalmente, gran parte de la población</p>

indígena se encuentra desarraigada de sus tierras originales, integrada a las dinámicas culturales y económicas en otros territorios rurales y urbanos.

Esto es resultado del despojo de tierras mencionado, así como del etnocidio perpetrado en el año de 1932 y los discursos que, fomentados desde el Estado a lo largo del siglo XX buscaron hacer del mestizaje un ideal de identidad nacional (Anderson, 1971/1982; Tilley, 2005). El impacto de todo ello en las identidades e instituciones indígenas tradicionales se expresan en que solamente el 0.2% de la población se auto-identifica como “indígena”, frente a un 86% que se considera “mestizo”, es decir “mezcla de blanco con indígena” según definición del último censo de población (VI Censo de Población y Vivienda, año 2007). Sin embargo, otras fuentes estiman que el porcentaje de población indígena oscila entre un 10% y 12% (MARN 2013b).

Sin embargo, se reconoce la existencia de comunidades y municipios donde la herencia indígena tiene más arraigo y donde está en marcha un proceso de reconstrucción de identidades étnicas, al cual no son ajenos otros sectores de la sociedad (MINSAL, 2011; MARN 2013b).

Tipos de tenencia forestal

- Mencionar los diferentes tipos de tenencia forestal (dominio estatal, privado, comunal, perteneciente a comunidades indígenas, y a otras comunidades originarias reconocidas por la ley (ej: comunidades afro-colombianas en Colombia).

La tenencia forestal en El Salvador debe analizarse en el marco del tema agrario, es decir, desde los procesos de despojo de derechos (disolución de las tierras comunales y ejidos), Reforma Agraria, mercado de tierras y Programa de Transferencia de Tierras.

Es importante resaltar que como resultado de una serie de reformas a la tenencia de la tierra realizadas a finales del siglo XIX, las comunidades rurales e indígenas en El Salvador carecen de dominio sobre tierras comunales o territorios de mayor extensión. Ese proceso eliminó por ley la institución de la tierra comunal, llevando a su conversión en tierra particular/privada. El mismo destino tuvieron los ejidos, es decir los terrenos propiedad de las municipalidades (Browning, 1971/1998). Hoy en día son pocas las municipalidades que cuentan con terrenos de origen ejidal.

En la actualidad, la legislación salvadoreña solamente reconoce dos tipos de propiedad: privada y estatal. En cuanto a la propiedad privada, la Constitución de La República de 1983 reconoce varios tipos: la propiedad individual, cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa (Art. 105 Constitucional). No obstante la introducción del adjetivo “comunal” en dicho artículo de la Constitución, la misma corresponde a una forma de propiedad privada adjudicada a una organización de base comunal pero no a la comunidad misma. Las propiedades adjudicadas colectivamente a cooperativas, organizaciones comunales o campesinas por parte de la Reforma Agraria de 1980 están regidas por una ley especial que en sus orígenes buscó evitar la enajenación de dichas tierras (Ley del Régimen Especial de la tierra en propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria). Las reformas hechas a esta ley en la década de 1990 permitieron

la parcelación y enajenación de estas propiedades.

En síntesis, a diferencia de otros países de la región, en El Salvador no existe ninguna figura de tenencia comunitaria o indígena sobre la tierra. Por lo tanto, la posibilidad de las comunidades locales e indígenas de acceder a la titularidad del recurso forestal solamente podría implementarse bajo alguna forma de propiedad privada de tipo colectivo, por ejemplo la propiedad en proindiviso o la cooperativa.

- Mencionar con cuántos tipos de tenencia forestal cuentan las comunidades indígenas/locales/afrocolombianas u otras "local communities". **No aplica.**
- Incluir a qué nivel (central, regional u otro) está regulado el régimen de tenencia forestal y las autoridades competentes.

El régimen de tenencia agraria o forestal está regulado a nivel nacional. Las instituciones que regulan el tema de la tenencia de la tierra desde el Gobierno Central son básicamente el Centro Nacional de Registros (CNR), el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), y el Instituto Libertad y Progreso (ILP), hoy Instituto para la Legalización de la Propiedad.

- Mencionar las evoluciones legislativas en cuanto a tenencia forestal en los últimos 10 años y las principales especificidades que cada evolución legislativa incluyó. Mencionar entre otras la existencia del siguiente tipo de legislación:
 - Legislación relativa a procesos de regularización de la tierra.

Desde el año 1996 en que se promulgó la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria (DL 719), que permitió la liberalización del mercado de tierras, revirtiendo en parte lo logrado por la Reforma Agraria, no ha habido más reformas en materia de regularización de la tierra. Sin embargo, en el año 2012, se aprobó la Ley de Lotificaciones y Parcelaciones, que busca facilitar los trámites de legalización de lotes para vivienda en una sola ventanilla. Se estima que más de 350 mil familias salvadoreñas esperan legalizar sus lotes y obtener escrituras. Estos procesos de regularización han sido a título individual, familiar o colectivo (cooperativas) pero no comunitario. Las comunidades locales o indígenas no tienen personería jurídica en tanto comunidad.

- Legislación forestal.

La última reforma a la Ley Forestal data del año 2002. Las principales novedades de esta ley (a diferencia de la ley de 1973 que tenía un enfoque más conservacionista), es su énfasis en el aprovechamiento forestal y el desarrollo de la industria maderera. Además, en la ley de 2002 quedan fuera las Áreas Naturales Protegidas y los bosques salados o manglares, que pasan a ser administrados por el MARN.

- Legislación específica sobre derechos de comunidades indígenas, locales u otras comunidades reconocidas específicamente por los estados. **No existen.**
- Legislación relativa a procesos de paz que puedan ser relevantes en cuanto a derechos sobre la tierra reconocido a comunidades locales/indígenas.

Como parte de los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN en 1992, se creó el Programa de Transferencia de Tierras (PTT), destinado a reinserción productiva de los ex combatientes del FMLN y de la Fuerza Armada. Si bien el PTT permitió transferir tierras a grupos comunales, no tuvo ningún impacto en las comunidades indígenas.

- Decisiones judiciales de alto grado (Tribunal Constitucional o similar) significativas en cuanto a reconocimiento de derechos de comunidades locales/indígenas a recursos naturales y tenencia de la tierra. **No aplica. No ha habido demandas ni decisiones de la Sala de lo Constitucional en este sentido.**

Áreas forestales donde residen comunidades indígenas/locales

Incluir cuál es el área que ocupan las comunidades indígenas/locales en el país. Si es posible incluir mapa. Incluir también cuántos de esos territorios están titulados en favor de la comunidades indígenas/locales. **No existen territorios titulados a favor de comunidades indígenas o locales, pero hay comunidades que residen en áreas naturales protegidas. Ver explicación abajo:**

Si bien no se cuenta con información oficial sobre la cantidad de áreas forestales habitadas por comunidades locales, extraoficialmente se comenta que diversas áreas boscosas de importancia (incorporadas o por incorporar al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas) tiene población residiendo dentro de sus límites. La Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobada en el año 2005, considera que la presencia de estos asentamientos puede armonizarse con los objetivos de conservación de la biodiversidad (Art. 29).

En la mayoría de casos se trataría de algunas viviendas aisladas o grupos pequeños de población, debido a la limitada extensión de los ANP. Los núcleos de población más importantes en áreas boscosas se encuentran precisamente en las ANP de mayor dimensión: en el Parque Nacional Montecristo, en el Parque Nacional El Imposible y en los manglares de Jaltepeque, Jiquilisco y Golfo de Fonseca. En el caso de Montecristo, un censo realizado en el año 2009 determinó una población de 560 personas distribuidas en dos núcleos de población (Quezada 2010). Estas comunidades ya existían en el lugar cuando se demarcó el Parque Nacional y sus representantes comunitarios han solicitado se les transfiera la propiedad de la tierra donde se encuentran sus viviendas (Cartagena 2012). Por otra parte, la demarcación de las áreas correspondientes a manglares no ha sido realizada, por lo que no se puede precisar cuántas personas estarían viviendo dentro de los límites de estas áreas. Se estima que todavía existen en el país 37 mil hectáreas (370 Km²) de estos ecosistemas, declarados propiedad del Estado (Decreto No. 161, año 1949) y protegidos por la Ley de Áreas Naturales Protegidas (año 2005).

Si bien existen reclamos por la titularización de parcelas individuales para vivienda y agricultura en áreas protegidas (Ponce 2010; ANTA 2011; Cartagena 2012), no existe una demanda social por acceder al manejo de los recursos forestales en dichas áreas. Los reclamos por acceso a tierras con cobertura forestal corresponden a una dinámica de frontera agrícola o,

en el caso de los manglares, al interés por construir o legalizar estanques para camarón.

Sin embargo, a partir del año 2010 se ha emprendido en los manglares de Jiquilisco la primera experiencia para instituir derechos de manejo y extracción de especies útiles (crustáceos, moluscos, madera en pequeña escala) a favor de las comunidades locales (véase más adelante). Esto no supone una política de transferencia de la tenencia o propiedad bajo forma colectiva. Tampoco existe una demanda social o comunitaria en ese sentido. En síntesis, no se vislumbra en el futuro ningún proceso de “devolución forestal” en el país.

**Coordinación
institucional**

Responder a cada una de las siguientes cuestiones:

- Instituciones (nacionales, regionales o locales) competentes en procesos de titularización o reconocimiento de derechos así como las competencias de cada una de ellas.

Las instituciones que regulan el tema de la tenencia de la tierra desde el Gobierno central son el Centro Nacional de Registros (CNR), el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), y el Instituto Libertad y Progreso (ILP), hoy Instituto para la Legalización de la Propiedad.

El CNR tiene dentro de sus competencias registrar las transacciones de bienes raíces e hipotecas, actualizar y administrar el catastro, mantener la red geodésica y producir y actualizar el material cartográfico y fotogramétrico; contribuyendo a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad. Para el desarrollo de sus funciones el CNR cuenta a nivel nacional con 11 dependencias.

El ISTA es la entidad encargada de coordinar con las demás instituciones del Estado la ejecución de programas y proyectos de transferencia de tierras, desarrollo productivo y social, consecuentes con la Ley de Creación del ISTA. Como parte de sus funciones están: Transferir las tierras estatales a beneficiarios sin tierra, legalizar propiedades redistribuidas como parte de la reforma agraria, brindar capacitación a las organizaciones campesinas, y recaudar deuda acumulada como parte de la reforma agraria.

El ILP tiene como principal función brindar asistencia técnica y operativa para la legalización de inmuebles dirigidos a familias de escasos recursos económicos, proporcionando seguridad jurídica en los procesos de legalización de tierras.

Por otra parte, el MAG, MARN y los Concejos Departamentales de Ordenamiento Territorial tienen competencia en los procesos de regulación de uso de la tierra.

- Grado de coordinación de dichas instituciones nacionales y grado de cercanía a las comunidades indígenas/locales.

Existe coordinación entre el CNR y las Municipalidades para dar mantenimiento y compartir información catastral. Para ello, se han establecido Convenios de Cooperación Catastral.

Por parte del ISTA y CNR se requiere mayor nivel coordinación a fin de facilitar los procesos de medición y titulación de las propiedades. Si bien hay

experiencias de trabajo conjunto mediante convenios de cooperación entre ambas instituciones, también ha habido problemas, especialmente en el tema de pago de derechos de registro e inscripción, a los que por Ley, el ISTA estaría exento (FUNDE, 2009).

Por su parte, el ILP ha establecido convenios con instituciones Estatales como el CNR y mantiene vínculos de trabajo y coordinación con Alcaldías Municipales, ONGs, Organismos Internacionales y Empresa Privada, entre otros.

Sin embargo, de acuerdo a FUNDE (2009) se requiere hacer reformas organizacionales al ISTA, ILP y CNR, para agilizar la medición y escrituración de tierras; desarrollando capacidades técnicas y operativas.

- Instituciones clave que ejerzan procesos de control o autoridad en relación con las áreas reconocidas a las comunidades indígenas/locales como es el caso de Autoridades de Parques Naturales, Resguardos Indígenas o Reservas naturales. **No existen. No aplica.**
- Grado de interacción entre comunidades locales/indígenas con las instituciones nacionales, regionales o locales en procesos de revisión legislativa y presentación de planes nacionales relativos al sector forestal, recursos naturales o procesos REDD+. **Explicación.**

Debido a la desarticulación total de las formas de autoridad tradicional, la interlocución del Estado con los pueblos indígenas en el proceso de REDD+ se ha realizado a través de asociaciones civiles no gubernamentales. Los temas en los que se ha avanzado es el reconocimiento de derechos relativos a la biodiversidad, aunque no se trata de un diálogo sobre tierras o territorios (MARN 2013b).

Eficacia del enfoque institucional del país en la implementación y consolidación de procesos de tenencia forestal a comunidades indígenas/local

Aquí se analizará la eficacia del enfoque institucional del país en la implementación y consolidación de procesos de tenencia forestal a comunidades indígenas/locales así como eficacia de las instituciones en la protección de los derechos reconocidos a dichas comunidades. Por favor, responder a las siguientes conclusiones: **No aplica**

- a. Existencia de instituciones específicas de apoyo y defensa de los intereses de las comunidades indígenas/locales en procesos de titularización y reconocimiento a la tenencia forestal y de apoyo en el ejercicio de los derechos reconocidos
- b. Número de procesos administrativos de asignación o reconocimiento de tenencia forestal en favor de comunidades locales indígenas que hayan sido concluidos en los últimos diez años, así como número de individuos incluidos en dichos procesos
- c. Número de procesos relativos a quejas/disputas/ solicitud de petición realizados a las administraciones nacionales competentes.
- d. Número de procesos judiciales favorables al reconocimiento de derechos de tenencia forestal en favor de comunidades locales/indígenas.
- e. Número de funcionarios global asignados en la instituciones competentes en este tema (capacidad institucional)
- f. Existencia de fuentes de financiación nacional asignadas a dichas instituciones y existencia de programas de apoyo financiero a comunidades indígenas y locales en procesos de acceso a regímenes de tenencia forestal o a su consolidación.

Situación actual

Comentar aquí:

de la implementación de la legislación de tenencia forestal de la tierra

- Reformas legislativas o institucionales en curso.

Como ya se mencionó, desde el año 1996 no ha habido reformas en materia de regularización de la tierra, salvo la Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley de Lotificaciones y Parcelaciones aprobadas en 2012, que de alguna manera inciden en el tema de tenencia forestal.

Sin embargo, existe una reforma constitucional aprobada por la Legislatura 2009-2012 (pendiente de ratificación por la legislatura actual para que tenga validez), que busca reconocer el carácter pluricultural de la nación y la existencia de pueblos indígenas (El Faro, 2013). Asimismo, está pendiente la ratificación del Convenio 169 de la OIT, referido a un conjunto de derechos para los pueblos indígenas.

Por otra parte, existe una nueva propuesta de Ley Forestal (en estudio) con un carácter más conservacionista, que busca revertir el estado de deterioro y degradación en que se encuentran los recursos forestales. Por otra parte, está por aprobarse la Política Forestal (ya tiene el aval de la Secretaría Técnica de la Presidencia), la cual promoverá el ordenamiento de las tierras forestales y buscará recuperar los ecosistemas forestales que han desaparecido por la ampliación de la frontera agrícola.

- Cuáles son los retos y las dificultades más importantes.

Creación de una Ley especial para la reversión del dominio de la tierra, aplicable en aquellos casos de tierras que fueron abandonadas por sus adjudicatarios originales y que fueron redistribuidas por FINATA y el ISTA (FUNDE, 2009).

Desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos de reconocimiento de derechos sobre recursos forestales manejados colectivamente (RPP-MARN, 2013).

Creación de una Ley especial que facilite la inscripción de documentos a favor del ISTA, aplicable en aquellos casos tramitados por FINATA y el Banco de Tierras que a la fecha el CNR no ha permitido inscribir, por causas de casos de proindiviso, fallecimientos, abandonos, discrepancias de áreas y colindantes en sus antecedentes (FUNDE, 2009).

Adecuación de instrumentos legales para reconocer los derechos sobre recursos naturales y sobre el manejo inclusivo de bosques (RPP-MARN, 2013).

Alcance de los derechos de las comunidades locales e indígenas a la tenencia forestal

Para cada una de las figuras jurídicas de tenencia forestal identificadas en los países a las que tengan acceso las comunidades indígenas o locales se analizará y evaluará el siguiente contenido (contenido conjunto de los derechos):

No aplica. Explicación:

No existen figuras especiales de tenencia forestal para comunidades locales o indígenas. La posibilidad de que éstas pudieran acceder a la titularidad del

recurso forestal, en caso de existir peticiones en tal sentido, tendría que hacerse bajo alguna forma de propiedad municipal o privada de tipo colectivo, por ejemplo la propiedad en proindivisión o la cooperativa.

Sin embargo, no existe una demanda social o comunitaria en el sentido de solicitar derechos sobre recursos forestales. Las políticas existentes de titulación de tierra en zonas rurales responden a una demanda social por acceso al suelo para uso agrícola. Cuando se han trasferido recursos forestales lo común es el cambio de uso y cobertura con propósitos agropecuarios (Valencia y Baires, 2007).

Existe en marcha otra forma de reconocimiento de derechos, específicamente en áreas naturales protegidas y zonas de manglar que son propiedad del Estado. Por ejemplo, los Planes de Aprovechamiento Sostenible (PLAS) impulsados por el MARN regulan actividades de aprovechamiento de la biodiversidad que se han venido realizando bajo un régimen de acceso abierto. Con los PLAS se han instituido o regularizado derechos para extracción de moluscos, crustáceos y madera en pequeña escala, a favor de las poblaciones que colindan con los manglares.

La primera de estas iniciativas se desarrolló en la Bahía de Jiquilisco y se sustenta en un Decreto Ejecutivo. Aparte de ello, el MARN se encuentra en un proceso de regularización de la actividad de los estanques camaroneros que fueron construidos mediante la tala de manglares. Antes de la aprobación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas el cambio de uso de suelo para poder construir los estanques se autorizaban mediante “concesiones”. En la actualidad, esta Ley permite la tala de manglar en pequeña escala “siempre que no se contraríen las medidas de conservación” (Art. 38).

Otra posibilidad, que no ha pasado del nivel de propuesta, es la zonificación y modificación de *categorías de manejo* en los parques nacionales de mayores dimensiones, donde existen diversos núcleos de población (Cartagena 2012). Ello permitiría la ampliación de los derechos de las personas residentes en los parques nacionales considerados en la actualidad de “protección estricta” y donde los medios de vida de la población se encuentran restringidos por la Ley de Áreas Naturales Protegidas. En la actualidad, la población que vive dentro de estas áreas solamente puede habitar en ellas, mejorar sus viviendas y cultivar huertos caseros. También puede abastecerse de agua y emplearla para necesidades básicas, pero no puede hacer uso de la biodiversidad. La única excepción a este régimen se ha podido implementar en los manglares.

Mayores
obstáculos para
la implementación
de REDD+ en
relación con el
régimen de
tenencia de la
tierra

Mencionar:

- Qué dice a modo general la política nacional REDD a efectos del régimen de tenencia de la tierra. (Ver los R-PP de los países). Identificar en los R-PPs, los puntos más importantes del capítulo tenencia forestal y de comunidades locales/indígenas.

El R-PP destaca el tema de la tenencia de la tierra como parte de la problemática que se debe enfrentar, la cual requiere de estudios y

propuestas para orientar de mejor forma los incentivos y programas de compensación. Esto considerando que la mayoría de terrenos se encuentran bajo régimen de propiedad privada individual, excesivamente fragmentado. Solamente una minoría de la tierra es propiedad del Estado, en tanto se carece de tierras comunales o territorios indígenas con cobertura forestal.

- cuáles serían los principales obstáculos derivados del régimen de tenencia de la tierra para la puesta en práctica de la política REDD nacional+.

La implementación de REDD + en El Salvador supone movilizar el interés de cientos de miles de productores, pues uno de los principales obstáculos en relación con el régimen de tenencia de la tierra es la atomización de la propiedad. El Salvador es un país de minifundistas: el 68.2% de las unidades de producción agropecuaria tienen menos de una hectárea de extensión, en tanto el 96% cuenta con menos de 10 hectáreas.

Además, de un total de 395,588 productores, 205,154 no trabaja en tierra propia, es decir, un 51.9% trabaja en tierra alquilada. Esto supone un importante desafío para asegurar mecanismos de gobernanza que aseguren una distribución equitativa de los beneficios derivados de la Estrategia Nacional REDD+

- Cómo afectaría a grandes rasgos a comunidades locales e indígenas. **No aplica.**
- Cuáles deberían ser las primeras cuestiones a resolver.

Principales límites prácticos para el acceso a la tierra por parte de comunidades locales/indígenas

- Explicar aquí utilizando la información recogida más arriba en el punto *Derecho de acceso a la titularidad/distrito* los siguientes aspectos: Facilidad del proceso administrativo para las comunidades indígenas/locales en el acceso al régimen de tenencia forestal pretendido (tipos de documentos, pruebas exigidos, si el proceso está centralizado en una única administración (ventanilla única) o descentralizado en varias administraciones); Gastos del proceso; Límites legales en términos de tiempo para solicitar el reconocimiento de los derechos; Reconocimiento por la legislación nacional de legislación consuetudinaria. **No aplica**
- Si existen programas de apoyo financiero a comunidades indígenas y locales en procesos de acceso a regímenes de tenencia forestal o a su consolidación, cuáles son y cómo funcionan. **No aplica**
- Si el proceso de reclamación administrativa y judicial de titulación en favor de las comunidades funciona o no y en qué falla. **No aplica**
- Si las instituciones nacionales existentes son eficaces. **No aplica**
- Otras trabas que tengan que afrontar las comunidades indígenas y locales. **Explicación abajo.**

La posibilidad de instituir derechos de tenencia comunal o indígena en la actualidad también está limitada por la poca disponibilidad de tierras. Aparte de las propiedades del Estado y algunas municipales, no existen tierras sobre las cuales no exista ya algún tipo de dominio privado.

En el pasado, la distribución de tierras a grupos de agricultores se ha hecho mediante la expropiación de grandes propiedades (Reforma Agraria) o a través de la compra a sus propietarios (Programa de Transferencia de

Tierras - PTT). La posibilidad de emplear estos medios en el futuro está limitada por la inexistencia, por lo menos nominal, de grandes propiedades, pues la Constitución Política ya obligó a la partición de los grandes latifundios e impuso un límite máximo de 245 hectáreas al tamaño de la propiedad privada individual (Art. 105).

En todo caso, como resultado de los procesos de distribución mencionados, el Estado cuenta todavía con cierta cantidad de tierra bajo su dominio y se encuentra en marcha su parcelación, distribución y titulación individual (no colectiva) para uso agrícola. Paralelo a ello, la mayoría de terrenos boscosos estatales han sido transferidos o se encuentran en proceso de transferencia a favor del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales en calidad de Áreas Naturales Protegidas. La mayoría de estos bosques no superan los 5 Km² de extensión, aunque sí existen bloques de manglar que en conjunto suman 38 mil hectáreas (MARN 2010).

Sin embargo, no existe una demanda social (comunal o indígena) que procure la titularización de tierras forestales a favor de las comunidades locales. Las organizaciones campesinas que reclaman títulos de propiedad sobre algunas áreas naturales protegidas carecen de interés en el manejo forestal y se orientan a legalizar procesos de cambio de uso de suelo que han sustituido la cobertura forestal con cultivos agrícolas o, en el caso de los manglares, estanques camaroneros (Ponce 2010, ANTA 2011).

En el caso de los pueblos indígenas, éstos enfrentan la limitación de haber visto desarticuladas sus instituciones tradicionales o territoriales de autoridad o representación. La interlocución del Estado con los pueblos indígenas se realiza a través de organizaciones de carácter social-sectorial pero no necesariamente territorial. Dado este perfil, las demandas de estas organizaciones han sido de tipo cultural y político (por ejemplo la firma del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales), no así de tipo territorial.

Efectos socio-económicos de las políticas de acceso a la tierra para las comunidades locales indígenas

- Si existe información en la administración (documentos, bases de datos), explicar si las políticas de acceso a la tierra han mejorado las condiciones socio-económicas de las comunidades indígenas/locales desde el momento del reconocimiento de derechos de tenencia forestal. **No se han emprendido procesos de reconocimiento de derechos de tenencia forestal. Por otra parte, el efecto de las reformas de tenencia agraria (Reforma Agraria y PTT) en las condiciones de vida de las comunidades se ha visto limitado por las políticas macroeconómicas y comerciales que afectaron al sector agrícola, particularmente a la agricultura campesina.**

Efectos de la tenencia de la tierra sobre la reducción de tasas de deforestación

- Si existen datos disponibles en la administración nacional la correlación entre la consolidación de los regímenes de tenencia forestal en favor de comunidades indígenas /locales con la disminución de tasas de deforestación. **No existen estudios que vinculen tenencia de la tierra y deforestación.**

Participación de

Explicar aquí:

comunidades locales/indígenas en procesos legislativos de diseño e implementación de reforma de la tierra

- Si existen procesos de consulta pública en los procesos legislativos relativos a la tenencia de la tierra forestal en los que participen las comunidades locales/indígenas. **No aplica.**
- Si estos procesos son efectivos. **No aplica.**
- Qué falla en dichos procesos. **No aplica.**

Explicación. Los procesos de reforma de la tierra que se han dado en el país son todos de tipo agrario y no forestal. Estas experiencias se emprendieron como respuesta a demandas de los movimientos agrarios de alcance nacional. No existe una demanda similar en torno al acceso a tierra por parte de movimientos sociales de base territorial o étnica. En la actualidad se desarrolla un proceso de consulta con representantes de las organizaciones indígenas a partir de la elaboración de la Propuesta de Preparación para REDD + (R-PP) que abre la puerta a la ampliación de derechos para los pueblos indígenas.

Principales éxitos obtenidos en la implementación de las reformas de acceso a la tierra

Explicar:

- Cuáles han sido los logros en los últimos diez años en los procesos de implementación de reformas de la tierra.

Dado el contexto particular de El Salvador, los logros obtenidos en materia de reformas de acceso a la tierra no se circunscriben a la última década, sino las últimas tres décadas.

Como parte de la distribución de tierra en las décadas de 1980 y 1990, se ha logrado un mayor acceso a la tierra por parte de productores de subsistencia, en comparación con la situación en la década de 1970. Aunque es insuficiente, existe una evidente disminución de la desigualdad en la tenencia de la tierra en las zonas rurales (Banco Mundial, El Salvador Land Note).

Estos procesos (Reforma Agraria y PTT) han posibilitando el acceso a la tierra a más de un millón 244,644 personas.

Otro logro importante de las reformas de acceso a la tierra, es la formación y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas a partir de latifundios expropiados por la Reforma Agraria.

- A qué grupos locales/étnicos ha beneficiado más? Ha habido zonas geográficas que se han beneficiado más que otras? Por qué motivos? **No aplica.**

Apoyo de donantes internacionales

Mencionar si existen donantes internacionales que estén apoyando en procesos de tenencia forestal a comunidades y territorios indígenas. **No aplica.**

Explicación: Después del Programa de Transferencia de Tierras ejecutado en la década de 1990 no ha existido apoyo internacional a los procesos de distribución o titulación de tierras.

Identificación de lagunas

Identificar aquí:

- Los elementos legislativos e institucionales pendientes de reforma relativos a

legislativas,
institucionales,
financieras y de
capacidades

- la tenencia forestal en favor de las comunidades indígenas locales para una efectiva implementación de REDD+; **Ver explicación abajo.**
- Los aspectos de la implementación de los regímenes de reconocimiento y consolidación de dicha tenencia que deben ser mejorados. **Ver explicación abajo.**
 - Las necesidades financieras y capacitación técnica a efectos de consolidación o reforma de la tenencia forestal. **Ver explicación abajo.**

En la actualidad no hay en marcha procesos de devolución de derechos de tenencia forestal, solamente procesos de titulación de terrenos agrarios a favor de particulares. La principal carencia en la legislación para emprender reformas forestales o agrarias a favor de comunidades locales o indígenas es la inexistencia en las leyes y en la Constitución de la República de figuras de tenencia comunal o de territorios indígenas. Esta situación se complica por la inexistencia de formas territoriales de representación o autogobierno indígena. Adicionalmente, los pueblos indígenas no pueden ampararse en los derechos otorgados por el Convenio 169 de la OIT pues el país no lo ha ratificado.

En la actualidad está pendiente la ratificación de una reforma a la Constitución de la República donde se reconoce la existencia de pueblos indígenas (El Faro, 2013).

Otra carencia en la legislación y en el diseño institucional del Estado es la centralización de la representación comunal en el gobierno municipal. En la práctica suele asumirse que las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), figura creada por el Código Municipal, son un canal adecuado para la representación de las comunidades locales. Sin embargo, su representatividad está condicionada por los mecanismos de elección y legalización de la misma, dependientes de la voluntad política del gobierno municipal.

Asuntos del Desk Review que serán completados durante la visita de campo

- Ampliar criterio jurídico sobre el artículo 105 de la Constitución (propiedad privada comunal)
- Sondear posibilidades de ratificación de reforma constitucional que busca reconocer la existencia de pueblos indígenas y sus implicaciones para el tema de tenencia
- Sondear posibilidades de ratificación de Convenio 169 de la OIT, y sus implicaciones
- Profundizar avances en el tema de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en la actual gestión.
- Sondear intenciones anunciadas por algunos actores de solicitar se declare inconstitucional la Ley del Régimen Especial de la tierra en propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria.
- Ampliar el tema de capacidad institucional y coordinación entre ISTA, CNR e ILP y el grado de interacción con comunidades locales/indígenas.
- Conocer situación actual en el tema de transferencia y titulación de tierras por parte del ISTA a productores
- Conocer situación actual en el tema de transferencia de tierras por parte del ISTA a favor

del MARN

- Conocer avances en el tema de declaratorias de nuevas áreas naturales protegidas y sobre proceso de definición de los límites de las mismas
- Conocer avances en el tema de derechos de las comunidades que habitan las áreas naturales protegidas

ANEXO: FUENTES

LEGISLACIÓN (por orden de año de emisión)

Acuerdo legislativo que decreta la abolición de las tierras comunales. Diario Oficial del 26 de febrero de 1881.

Acuerdo legislativo que decreta la extinción de los ejidos. Diario Oficial del 14 de Marzo de 1882.

Decreto No. 161 sobre manglares. Diario Oficial No. 131, del 16 de junio de 1949.

Reglamento para la explotación de bosques salados (Decreto No. 53 del Poder Ejecutivo, año 1969). Diario Oficial No.105, Tomo 223, del 10 de junio de 1969.

Ley Forestal (Decreto 268, año 1973). Diario Oficial No. 50, Tomo 238, del 13 de marzo de 1973.

Decreto 207 (Fase III Reforma Agraria)

Constitución de la República de El Salvador, 1983. En FESPAD (2011). Constitución Explicada. 9a. ed., El Salvador, FESPAD Ediciones.

Código Municipal (Decreto 274, año 1986). Diario Oficial No. 23, Tomo No.290, del 5 de febrero de 1986.
Texto completo y sus reformas en: [link](#)

Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria (Decreto 719, del 30 de mayo de 1996).

Ley Forestal de 2002

Ley de Áreas Naturales Protegidas (Decreto Legislativo No. 579, año 2005). Diario Oficial No. 32, Tomo No.366, del 15 de febrero de 2005.

BASE DE DATOS

Base de datos del VI Censo de Población y Vivienda. Formato SPSS. Dirección General de Estadística y Censos.

LITERATURA

Anderson, Thomas (1982). El Salvador 1932. EDUCA: Costa Rica.

- ANTA (2011). El Salvador: Reactivación de Infraestructura de Producción Acuícola. En: http://www.movimientos.org/show_text.php3?key=19698. [Consulado el 13-11-2011]
- Browning, David G., (1975/1998) *El Salvador: la tierra y el hombre*. Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones, El Salvador.
- Cartagena, R. (2012). El Parque Nacional Montecristo. Historia social del bosque de Montecristo y opciones para su manejo incluyente. PRISMA. San Salvador, El Salvador.
- El Faro (2013). “La ONU pide que la Constitución salvadoreña reconozca a los indígenas”. En <http://www.elfaro.net/es/201309/noticias/13501/>
- FUNDE (2009). *Tenencia de la tierra y democratización de la propiedad en El Salvador*. FUNDE, El Salvador.
- Hernández Romero, Juan (s.f.) “La Ley de la Tierra: De la Reforma Agraria al Mercado de Tierras”. En: *Alternativas para el Desarrollo*, No. 40. FUNDE, El Salvador.
- Linares, Héctor Alfredo (1971). *Los recursos forestales en El Salvador*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, El Salvador.
- MARN (2010). *Tercer Informe Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). El Salvador.
- MARN (2013a). *Estrategia Nacional de Biodiversidad*. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). El Salvador.
- MARN (2013b). *Readiness Preparation Proposal (R-PP)* (Versión del 19 de febrero de 2013). Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) / Forest Carbon Partnership. El Salvador.
- MINSAL (2011). Marco de Planificación para Pueblos Indígenas (MPPI) 1. Ministerio de Salud (MINSAL). El Salvador.
- Ponce, Douglas (2010) ANTA pide que se agilice la escrituración de tierras a campesinos. En Diario Co-Latino, 15 de noviembre. En: <http://www.diariocolatino.com/es/20101115/nacionales/86431/ANTA-pide-que-se-agilice-la-escrituraci%C3%B3n-de-tierras-a-campesinos.htm>
- Quezada, Marta L. (2010) *Censo de comunidades en el Parque Nacional Montecristo*. Proyecto “Mejor Manejo y Conservación de Cuencas Hidrográficas Críticas” / “Improved Management and Conservation of Critical Watersheds” / USAID. Versión definitiva (septiembre, 2010). El Salvador.
- Tilley, Virginia Q. (2005). *Seeing Indians: A Study of Race, Nation, and Power in El Salvador*. University of New Mexico Press. Nuevo México, EEUU.
- Valencia, D. y Baires Quezada, R. (2007). ISTA ha parcelado 23 Áreas Naturales Protegidas desde 1990. En: archivo.elfaro.net/secciones/Noticias/20070319/noticias1_20070319.asp#

MAPAS

Municipios de fuerte tradición indígena y áreas naturales protegidas.



Fuente: Elaborado por PRISMA 2013, basado en MARN, 2008 y PNOTD, 2003

Primeras conclusiones obtenidas

Congruencia de las reformas legislativas y procedencia del marco actual de los regímenes de tenencia de la tierra

Key Points

- Los regímenes de tenencia actuales tienen su base en la abolición de la propiedad comunal y ejidal a finales del siglo XIX, tras lo cual se desarrolló una estructura de tenencia caracterizada por la concentración de la propiedad. Sin embargo, los procesos de reforma agraria emprendidos en los años 80 y 90 transformaron la estructura de tenencia del país. En la actualidad se vive otro proceso de reconcentración de la tierra, producto de la compra-venta.

*Breve análisis

Como resultado de las reformas a la tenencia de la tierra de finales del siglo XIX, las comunidades rurales e indígenas en El Salvador carecen de dominio sobre tierras comunales u otros territorios. Surgió entonces una estructura de tenencia dominada por grandes latifundios, muchos de los cuales abarcaban grandes extensiones boscosas. Entre las tierras que no fueron reclamadas por el proceso de privatización estaban los manglares, convertidos en la última frontera agrícola del país.

En la década de 1980 el Estado expropió grandes latifundios y creó cooperativas dotadas con grandes extensiones de tierra. En los 90 todas las grandes propiedades cooperativas se parcelaron mientras que el proceso de transferencia de tierras de los Acuerdos de Paz se orientó a titular pequeñas parcelas. El resultado ha sido la atomización de la propiedad.

El interés por la conservación ambiental influyó en cuanto a que muchos de los terrenos expropiados fueran declarados Áreas Naturales Protegidas debido a su cobertura forestal y diversidad biológica. La inexistencia de experiencias de transferencia forestal a comunidades locales o indígenas en el marco de estas reformas se debe también a que ello no era parte de las reivindicaciones de los sectores sociales que demandaban tierra.

Instituciones competentes, capacidad institucional

Key Points

- Centro Nacional de Registros (CNR)
- Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)
- Instituto Libertad y Progreso (ILP), hoy Instituto para la Legalización de la Propiedad
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)
- Modernización de los servicios de registro y levantamiento catastral por parte del CNR

*Breve análisis

Las instituciones competentes en el tema de tenencia de la tierra son el Centro Nacional de Registros (CNR), el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), y el Instituto Libertad y Progreso (ILP), hoy Instituto para la Legalización de la Propiedad. Por otra parte, el MAG, MARN y los Concejos Departamentales de Ordenamiento Territorial tienen competencia en los procesos de regulación de uso de la tierra.

En relación con la capacidad institucional, es importante destacar que en la última década los servicios de registro de la propiedad en El Salvador han mejorado significativamente (World Bank Doing Business, 2011). Esto ha permitido que alrededor del 66% de la propiedad cuente con registro y levantamiento catastral (World Bank, 2005)

Sin embargo, en el tema de la titulación de tierras, que es competencia del ISTA, hay miles de casos que aún están pendientes de resolver, debido a la falta de recursos para la contratación de personal técnico y jurídico, y deficiencias en la automatización de sus bases de datos. Las capacidades se orientan a la transferencia y titulación de tierras (FUNDE, 2009).

Por otra parte, existen procesos de transferencia de tierras forestales por parte del ISTA al MARN pendientes, así como también, indefinición de los límites de las tierras forestales estatales, especialmente del bosque salado.

En este sentido, se requiere hacer reformas organizacionales al ISTA, CNR e ILP para agilizar la medición y escrituración de tierras; desarrollando capacidades técnicas y operativas.

Alcance de los derechos de comunidades locales/indígenas en el acceso a tenencia forestal

Key Points

- Los derechos de comunidades locales se ejercen en el marco de un mercado de tierras, donde la compraventa de tierras puede cambiar las dinámicas de la comunidad.
- Inexistencia de derechos territoriales por parte de comunidades locales e indígenas.
- Alcance limitado del marco jurídico relacionado con la propiedad colectiva.
- Sistema de ANP centralizado en el Estado, con pocas oportunidades para la participación de comunidades locales en la gestión de dichas áreas.

* Breve análisis

La posibilidad de las comunidades locales o indígenas de acceder a la titularidad del recurso forestal está limitada por la inexistencia de figuras de tenencia comunitaria. En el pasado, cuando se distribuyeron tierras a colectivos comunitarios se hizo mediante la figura de propiedad cooperativa y proindiviso. Sin embargo en la década de 1990 se promovió por distintos medios la partición o parcelación de estas propiedades. Al igual que en la década de 1880, este proceso de partición de la propiedad colectiva se basó en el supuesto de que la tierra se trabaja de forma más eficiente bajo un régimen de propiedad privada individual (Browning, 1971/1998). La partición de las tierras cooperativas y colectivas ha llevado está motivando una reconcentración de la tierra en medianos y grandes propietarios.

Sin embargo debe aclararse que no existe en la actualidad una demanda social o comunitaria en el sentido de solicitar derechos sobre recursos forestales, como en cambio sí existe una demanda social por acceso al suelo para uso agrícola. Pero sí está en marcha otra forma de reconocimiento de derechos, específicamente en áreas naturales protegidas y zonas de manglar que son propiedad del Estado. Sin embargo, la legislación centraliza la gestión de las áreas naturales protegidas en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Por otra parte, el gobierno de El Salvador ha establecido un proceso de diálogo y consulta con las organizaciones indígenas en el marco del proceso de REDD+ y del reconocimiento de derechos relativos a la biodiversidad (MARN 2013b).

Las limitaciones de cualquier medida se ven limitadas ya que el país no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. También está pendiente la ratificación de una reforma a la Constitución del la República para que la misma reconozca el carácter pluricultural de la nación y la existencia de pueblo indígenas (El Faro, 2013)

Impactos sociales/económicos de los procesos de reforma del régimen tenencia forestal

Key Points

- Atomización de la propiedad.
- Sistema de ANP fragmentado, con gestión centralizada en el Estado y limitadas oportunidades para la participación de comunidades locales en la gestión y beneficios de dichas áreas.

*Breve análisis

Los procesos de transferencia de tierras (Reforma Agraria y PTT) se enfocaron a la distribución de tierra para uso agrícola, mientras que las tierras con cobertura forestal de mayor extensión recibieron un trato totalmente diferente, al ser declaradas Áreas Naturales Protegidas. De allí ha surgido una estructura de tenencia caracterizada por el dualismo: la tierra para producción agropecuaria se encuentra atomizada en pequeñas unidades, las cuales carecen de áreas forestales de importancia, mientras que el Estado ha retenido las áreas boscosas de mayor extensión o interés biológico, declarándolas Áreas Naturales Protegidas.

El impacto positivo de los procesos de reforma agraria en las condiciones de vida de los campesinos se ha visto limitado por las políticas macroeconómicas y comerciales que afectaron al sector agrícola, particularmente a la agricultura campesina.

Elementos pendientes de reforma y los mayores retos para el país en términos de reforma de régimen de tenencia forestal

Key Points

- Creación de una Ley especial para la reversión del dominio de la tierra
- Desarrollo de instrumentos jurídicos de reconocimiento de derechos sobre recursos forestales manejados colectivamente (RPP-MARN, 2013).
- Creación de una Ley especial que facilite la inscripción de documentos a favor del ISTA (FUNDE, 2009).
- Adecuación de instrumentos legales para reconocer los derechos sobre recursos naturales y sobre el manejo inclusivo de bosques (RPP-MARN, 2013).
- Emprender reformas forestales o agrarias a favor de comunidades locales o indígenas.

*Breve análisis

La principal carencia en la legislación para emprender reformas forestales o agrarias a favor de comunidades locales o indígenas es la inexistencia en las leyes y en la Constitución de la República de figuras de tenencia comunal o de territorios indígenas.

Se requiere la creación de una ley especial para solucionar los casos de tierras que fueron abandonadas por sus adjudicatarios originales y que fueron redistribuidas por FINATA y el ISTA. Asimismo, para facilitar la inscripción de documentos a favor del ISTA, aplicable en aquellos casos tramitados por FINATA y el Banco de Tierras que a la fecha el CNR no ha permitido inscribir, por causas de casos de proindiviso, fallecimientos, abandonos, discrepancias de áreas y colindantes en sus antecedentes.

Por otro lado, es necesario desarrollar instrumentos jurídicos de reconocimiento de derechos sobre recursos forestales manejados colectivamente y manejo inclusivo de bosques.

Desafíos de implementación del régimen de tenencia de la tierra para la implementación de REDD+

Key Points

- Atomización de la propiedad en parcelas particulares.
- Falta de estudios sobre el potencial de los sistemas agroforestales para REDD+
- Existencia de un amplio mercado de alquiler de tierras que dificulta el tipo de arreglos de gobernanza y condición para la inversión en los cambios de uso de suelo deseados
- Existencia de un régimen extremo de dominio individual y absoluto de la propiedad privada de la tierra

* Breve análisis

Dado el contexto biofísico y social del país, la estrategia REDD+ de El Salvador se basa en un enfoque orientado a la restauración de ecosistemas y la mitigación basada en adaptación mediante el impulso de los sistemas agroforestales y la transformación de las prácticas en la agricultura y la ganadería. De no lograrse este objetivo los pequeños espacios de riqueza forestal y biológica tales como las Áreas Naturales Protegidas quedarán reducidos a pequeñas islas desconectadas e incapaces de sostenerse dentro de un entorno tóxico y hostil. (MARN 2013a)

Este proceso de restauración de ecosistemas y paisajes deberá realizarse incentivando la participación de cientos de miles de propietarios privados que manejan explotaciones menores a 10 hectáreas, pues la inmensa mayoría de terrenos se encuentran bajo régimen de propiedad privada. Solamente una minoría de la tierra es propiedad del Estado, en tanto se carece de tierras comunales o territorios indígenas con cobertura forestal.

Otro de los desafíos para la Estrategia Nacional REDD+ es cómo asegurar mecanismos de gobernanza que aseguren una distribución equitativa de sus beneficios. Estrategias tradicionales enfocadas en la compensación a dueños de bosques o a grandes y medianos propietarios de tierras, por ejemplo, resultarían bastante inequitativas en El Salvador. Recuérdese también que una mayoría de productores agropecuarios es arrendataria de la tierra en que trabaja.