

El Cambio es Posible: **20 años de Experiencias Innovadoras en los Recursos Naturales en Guatemala**

Autores:

Los actores de la Política de Recursos Naturales de Guatemala
La Cooperativa Integral de Comercialización Carmelita R.L.
La Asociación de Productores de La Pasadita (APROLAPA)
Los actores del sector forestal en Petén

Facilitadores:

Ronnie de Camino
Jan Breitling

El Cambio es Posible:
20 años de Experiencias
Innovadoras en los Recursos Naturales
en Guatemala

Alianza de Aprendizaje para la Conservación
de la Biodiversidad en el Trópico Americano

Subalianza Uso Sostenible de Bosques
Componente Sistematización

**El Cambio es Posible:
20 años de Experiencias
Innovadoras en los Recursos Naturales
en Guatemala**

Autores:

Los actores de la Política de Recursos Naturales de Guatemala
La Cooperativa Integral de Comercialización Carmelita R.L.
La Asociación de Productores de La Pasadita (APROLAPA)
Los actores del sector forestal en Petén

Facilitadores:

Ronnie de Camino
Jan Breitling



CATIE



Universidad para la Paz



Organización para
Estudios Tropicales



ALIANZA

DE APRENDIZAJE PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN EL TRÓPICO AMERICANO

Producción:
Departamento de Ambiente, Paz y
Seguridad, Universidad para la Paz

Teléfono: +506-205-9000

Fax: +506-249-1929

Apartado postal: University for Peace,
Apdo. 138-6100, Ciudad Colón,
Costa Rica

Email institucional: info@upeace.org

Website: www.upeace.org

Supervisor de diseño gráfico:
Jan Breitling

Editora:
Andrea Amighetti

Diseño y diagramación:
Producciones ALPI

Impresión © 2007
Universidad para la Paz
Todos los derechos reservados.

333.76

D278c El cambio es posible : 20 años de
experiencias innovadoras en los
recursos naturales en Guatemala.
ISBN: 978-9968-925-53-0

El proceso de elaboración técnica del presente documento ha sido responsabilidad de la 'Alianza de Aprendizaje para la Conservación de la Biodiversidad en el Trópico Americano'.

Las propuestas e ideas presentadas no necesariamente son las de las instituciones patrocinadoras, ni representan sus políticas oficiales.

Las denominaciones y referencias geográficas empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de las instituciones patrocinadoras, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni de la delimitación de sus fronteras o límites.

DEZA
DDC
DSC
SDC
COSUDE



Esta publicación se realizó con el financiamiento de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

www.cosude.org.ni

PRÓLOGO

El presente trabajo constituye un esfuerzo de varias instituciones y actores. En primer lugar, es el resultado de uno de los proyectos de la Alianza para el Aprendizaje. Dicha alianza se creó con el objetivo de reforzar el aprendizaje sobre temas políticos y de manejo de recursos naturales. Con este fin, se unieron los esfuerzos de diversas instituciones con sede en Costa Rica, pero cuya área de trabajo es la región centroamericana, latinoamericana y más allá de nuestro continente.

Los socios de la Alianza, el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), el Centro Científico Tropical (CCT), la Universidad para la Paz, la Organización de Estudios Tropicales (OET), la Universidad para la Cooperación Internacional (UCI) y su Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas, y el Instituto Regional en Conservación y Manejo de Vida Silvestre (ICOMVIS) de la Universidad Nacional de Costa Rica, han reconocido la importancia de ir más allá de la capacitación y asumir un papel más crítico en relación con la problemática ambiental de Centroamérica, proporcionando una plataforma de apoyo para analizar las experiencias acumuladas en manejo de recursos naturales. La coordinación de la Alianza estuvo a cargo de la Organización Mundial de Conservación Centroamérica (WWF por sus siglas en inglés) y la Agencia Suiza para el Desarrollo (COSUDE) aportó el financiamiento.

Dentro del esquema de la Alianza, la Universidad para la Paz, a través de su Departamento de Ambiente, Paz y Seguridad, asumió la responsabilidad de estos dos estudios de sistematización. El primero, sobre la reforma de políticas de recursos naturales en Guatemala, y el segundo, sobre el manejo forestal comunitario en dos concesiones del Petén.

Los autores reales del primer estudio son personas que participaron y participan en la definición y aplicación de las políticas de recursos naturales en Guatemala. Dentro de la dinámica del primer estudio se conformó un comité asesor, con seis grupos focales. En una primera visita a Guatemala en el 2005, se entrevistó a una parte importante de los miembros de los grupos focales. Posteriormente, se les enviaron encuestas, con una respuesta parcial, pero satisfactoria. En el 2006, se hicieron reuniones adicionales y además se organizó un encuentro con cada uno de los grupos focales. Finalmente, con un borrador de los resultados de la sistematización, se realizó una reunión general con todos aquellos que contribuyeron con el estudio, donde se incorporaron nuevos puntos de vista y opiniones.

Los cabezas de grupos focales, a quienes se les quiere agradecer especialmente este esfuerzo son:

Grupo Focal Gobierno, Rodolfo Cardona.

Grupo Focal Sector Privado, Otto Becker.

Grupo Focal ONG, José Román Carrera.

Grupo Focal Cooperación Internacional, Edgar Pineda.

Grupo Focal Comunitario y Municipal, Manuel Araya.

Grupo Focal de la Academia, Juventino Gálvez.

Para el segundo estudio, los autores reales son las organizaciones de base de las comunidades de La Pasadita y Carmelita, además de los actores institucionales que interaccionan en El Petén.

Durante el segundo estudio se trabajó intensamente en la identificación de actores y se establecieron los lineamientos para constituir un grupo de trabajo local. En una primera ronda, se identificaron los actores principales, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales locales. Luego, se formó el comité consultivo con integrantes de las diferentes instituciones; la lista completa está en el anexo 1, de la segunda parte del libro. En especial queremos agradecer a todos los integrantes de La Cooperativa Integral de Comercialización Carmelita R.L. y de La Asociación de Productores de La Pasadita (APROLAPA).

Ellos y todas las personas mencionadas en el anexo 2, inciso C, de la primera parte, son los autores reales de este esfuerzo. A todos ellos, queremos agradecerles profundamente la paciencia, el esfuerzo y el tiempo que dedicaron a esta sistematización.

Por la Universidad para la Paz, el equipo facilitador estuvo formado por Ronnie de Camino y Jan Breitling. Adicionalmente, Sofía Montero colaboró con apoyo logístico y Alex Rivera con los equipos audiovisuales. Sin embargo, los facilitadores asumen toda la responsabilidad por los conceptos emitidos en la versión final de ambos estudios.

*Ronnie de Camino Velozo
Jan Breitling,
Universidad para la Paz*

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACOFOP	Asociación de Concesiones Forestales Comunitarias de Petén
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos
AIMPE	Asociación de Industriales Madereros del Petén
ANACAFE	Asociación Nacional de Cafetaleros
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
AP	Áreas Protegidas
APROLAPA	Asociación de Productores de La Pasadita
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CALAS	Centro de Acción Legal, Ambiental y Social de Guatemala
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCT	Centro Científico Tropical
CECON	Centro de Conservación de la Universidad de San Carlos
CI	Conservación Internacional
CGIAR	Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agrícola (por sus siglas en inglés)
COCODE	Consejos Comunales de Desarrollo
COMUDE	Consejos Municipales de Desarrollo
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo
DIGEBOS	Dirección General de Bosques y Vida Silvestre
ENCA	Escuela Nacional de Agricultura
FOGUAMA	Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente
FORESCOM	Empresa Forestal Comunitaria
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FSC	Consejo Mundial de Manejo Forestal (por sus siglas en inglés)
FYDEP	Empresa de Fomento y Desarrollo del Petén
GTZ	Agencia para la Cooperación Técnica de Alemania
IARNA	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente la Universidad Rafael Landívar
ICOMVIS	Instituto Regional en Conservación y Manejo de Vida Silvestre
IDAEH	Instituto de Antropología e Historia
IDEADS	Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INBAP	Instituto Nacional de Bosques y Áreas Protegidas
INDERENA	Instituto de Recursos Naturales

INTA	Instituto de Transformación Agraria
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
KfW	Banco Alemán de Desarrollo
MAGA	Ministerio de Agricultura y Ganadería, Guatemala
MAGFOR	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal, Nicaragua
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, Nicaragua
MARN	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, Guatemala
MIFIN	Ministerio de Finanzas, Nicaragua
NPV	Naturaleza para la Vida, ONG
OET	Organización de Estudios Tropicales
OFM	Oficinas Forestales Municipales
OLAFO	Proyecto de Promoción de Productos no Maderables del Bosque
ONG	Organización no gubernamental
PAFG	Plan de Acción Forestal de Guatemala
PAFM	Plan de Acción Forestal Maya
PAFT	Plan de Acción Forestal Tropical
PINCON	Programa de Incentivos para Reforestación
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales
PINPEP	Programa de Incentivos para Pequeños Propietarios
PM	Plan de Manejo
POAF	Plan Operativo Anual de Aprovechamiento Forestal
PSA	Pago de Servicios Ambientales
RADEAS	Redes de agentes para el desarrollo
RBM	Reserva de la Biosfera Maya
SEF	Sistema de Educación Forestal
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Costa Rica
SOCODEVI	<i>Société de Coopération pour le Développement International</i> , Canadá
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
UCI	Universidad para la Cooperación Internacional
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
USAC	Universidad de San Carlos
URL	Universidad Rafael Landívar
URNG	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
ZA	Zona de amortiguamiento
ZN	Zonas núcleo
ZUM	Zona de usos múltiples
WWF	Organización Mundial de Conservación (por sus siglas en inglés)

CONTENIDO

Prólogo	i
Siglas y Acrónimos	iii

PRIMERA PARTE

La Reforma de las Políticas sobre Bosques y Áreas Protegidas en Guatemala

Introducción	3
I. Veinte Años de Reformas en las Políticas del Sector de Bosques y Áreas Protegidas, 1985-2005	5
1. Los Actores	5
2. Las Instituciones	18
3. Las Leyes y los Reglamentos	31
4. Los Problemas y las Políticas	35
5. Las Acciones e Intervenciones	44
6. Comentarios Generales sobre las Acciones y Omisiones en la Reforma de Políticas	51
II. Evolución de los Elementos de Organización Social	53
1. El Sistema de Concesiones Forestales Comunitarias	53
2. La Descentralización y las Municipalidades	56
3. La Evolución del Papel de las ONG	58
4. El Plan de Acción Forestal Maya	60
III. Principales Procesos Desencadenados y sus Alcances	61
1. La Descentralización	61
2. La Devolución del Acceso a los Bosques	62
3. La Presencia Institucional del Estado	62
4. La Credibilidad Institucional: Pública, Privada y de las ONG	63
5. La Conciencia Ambiental	65

6. Formación y Capacitación	65
7. La Participación Ciudadana	66
8. Las Alianzas Público-Privado-Comunitario	67
IV. Impactos, Lecciones Aprendidas y Desafíos	68
1. Los Impactos de la Reforma de Políticas	68
2. Las Lecciones Aprendidas	72
V. Desafíos Futuros	73
1. La Institucionalidad en General	73
a. En Áreas Protegidas	74
b. En Bosques y Plantaciones	74
c. En Bosques y Plantaciones Privados	76
d. En Investigación	76
e. En las Concesiones de Petén	77
f. En las Industrias Forestales	77
2. Seguridad Ambiental y Pobreza	78
3. Integración de Actores	78
4. Otros Desafíos	78
VI. Anexos	79
Anexo 1: Criterios de Selección del País	79
Anexo 2: Metodología de la Sistematización	83
Anexo 3: Sistematización de las Políticas de Bosques y Áreas Protegidas en Guatemala	94
Anexo 4: Normativa Ambiental de Guatemala	104
VII. Bibliografía	113

SEGUNDA PARTE

Sistematización de Experiencias en el Proceso Concesionario de la Pasadita y Carmelita, en Petén, Guatemala

Introducción	117
Objetivo General	118
Objetivos Específicos	118

I. Metodología	119
1. Formación del grupo de trabajo	119
2. Selección de comunidades por estudiar	119
3. Definición de hipótesis	119
4. Sensibilización de los comunitarios	120
5. Recolección de datos	120
6. El concepto de comunidad	121
7. Contexto	122
8. Datos generales de la comunidad Carmelita	129
9. Datos generales de la comunidad La Pasadita	131
II. Discusión y Análisis de Resultados	132
Tema 1: Gobernabilidad y Organización Comunal	132
Carmelita	132
1. Organización	132
2. Gobernabilidad	134
La Pasadita	136
1. Organización	136
2. Gobernabilidad	137
Tema 2: Desarrollo Económico, Social y Ambiental	138
Carmelita	138
1. Situación Socioeconómica	138
2. Situación Ambiental	140
La Pasadita	143
1. Situación Socioeconómica	143
2. Situación Ambiental	144
Tema 3: Aspectos Técnicos y Administrativos	146
Carmelita	146
1. Certificación Forestal	146
2. Creación de Capital Humano	147
3. Comercialización de Madera	148
4. Sistemas de Monitoreo	149

La Pasadita	149
1. Certificación Forestal	149
2. Creación de Capital Humano	150
3. Comercialización de Madera	150
Tema 4: Comparación del Grado de Aceptación del Sistema de Concesiones	150
1. Hipótesis	151
2. Objetivo General de la Comparación	152
3. Objetivos Específicos	152
4. Metodología	152
5. Presentación y Análisis de Resultados	154
III. Discusión de las Hipótesis Originales	160
IV. Conclusiones Generales	165
V. Recomendaciones Generales	166
1. Recomendaciones para el Sistema de Concesiones	166
2. Recomendaciones para las Juntas Directivas de las Comunidades	167
VI. Anexos	168
Anexo 1: Miembros del Comité Consultivo	168
Anexo 2: Matriz para la elección de la concesión comunitaria a sistematizar ..	169
Anexo 3: Definición de Hipótesis	170
Anexo 4: Boleta de estudio: situación de las actividades administrativas, socioeconómicas y ambientales	171
Anexo 5: Resultados Estadísticos: Comparación del Grado de Aceptación del Sistema de Concesiones	175
VII. Bibliografía	181

Primera Parte

La Reforma de las Políticas sobre Bosques y Áreas Protegidas en Guatemala

Realizado por:

Los actores de la Política de Recursos Naturales de Guatemala

Facilitadores - Editores

Ronnie de Camino Velozo

Jan Breitling

Rodolfo Cardona

Otto Becker

José Román Carrera

Edgar Pineda

Manuel Araya

Juventino Gálvez

INTRODUCCIÓN¹

En América Latina, hay casos destacados de progreso en la formulación e implementación de las políticas de recursos naturales, y más propiamente en la reforma de éstas. Los países de la región, con casi 200 años de vida independiente, han ido conformando su idiosincrasia, su propia institucionalidad, y las políticas, como las ciudades, se construyen una sobre otra y al lado de otra, de manera que nunca se trata de nuevas políticas, sino de reformas de políticas anteriores y de reformas de reformas.

Muchos de los casos destacados de progreso a los que se hace referencia, no son debidamente dados a conocer y, por ello, no se potencian como elementos de inspiración para actores en otros países, ni para realizar reformas de políticas dentro de esos países; tampoco sirven como material importante para la formación profesional, ni de inspiración para la preparación de líderes dentro del sector. Después de aplicar criterios objetivos de selección en los seis países de Centroamérica, se decidió hacer este esfuerzo de sistematización de la reforma de políticas de Guatemala, debido principalmente a la intensidad de los cambios, el relativo éxito de las reformas y a la intervención de un número creciente de actores.²

Este informe preliminar es el producto de un trabajo de recopilación directa de información entre los actores pasados y presentes de las políticas sobre bosques y áreas protegidas de Guatemala. Es el resultado de las respuestas a cuestionarios y entrevistas aplicados a más de cincuenta actores directos, pasados y presentes, sobre las reformas de políticas que se han producido entre 1985 y el 2005. No están integrados a este informe datos estadísticos ni estudios pertinentes, principalmente porque el proceso incluye consultas a grupos focales de los diferentes sectores consultados y no se trata, por lo tanto, de una investigación bibliográfica. Los actores consultados proceden de los sectores municipal, comunal, gubernamental, de las ONG, empresa privada y cooperación internacional. Con el correr del tiempo, muchos de los actores han actuado en uno u otro de los sectores mencionados, lo que enriquece enormemente la información.

¹ Este informe preliminar ha sido compilado por Ronnie de Camino Velozo, de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Sin embargo, los autores del estudio son en realidad los actores pasados y presentes del sector de bosques y áreas protegidas de Guatemala, quienes idearon políticas, crearon instituciones, plantaron y manejaron bosques. El redactor de este informe asume toda la responsabilidad del contenido, esperando que los sucesivos talleres de grupos focales y el taller general permitan ratificar este informe, como un producto de los actores guatemaltecos.

² Ver anexo 1 con la justificación para elegir a Guatemala como país de estudio.

El presente trabajo se referirá al cambio de situación dentro del sector de bosques y áreas protegidas debido a la reforma de políticas; la identificación de las intervenciones fundamentales de tipo legal e institucional; la aplicación de herramientas y mecanismos; la evolución de los elementos de organización social; los procesos que se han desencadenado y sus alcances; los impactos de la reforma de políticas; las lecciones fundamentales aprendidas; y, finalmente, se identifican algunos desafíos futuros que enfrenta este sector.

I. VEINTE AÑOS DE REFORMAS EN LAS POLÍTICAS DEL SECTOR DE BOSQUES Y ÁREAS PROTEGIDAS, 1985-2005

Los cambios producidos en las políticas del sector de bosques y áreas protegidas de Guatemala se presentan en cuatro aspectos fundamentales, como son:

- Los actores
- Las instituciones
- La situación de las políticas y las leyes
- Las acciones concretas

Todo esto, en términos de la condición inicial alrededor de 1985, la situación actual al 2005 y la secuencia de cambios dentro de este período.

1. LOS ACTORES

La participación de los diferentes actores -grupos de interés- en las políticas públicas de un país y, en este caso especial, en las políticas de recursos naturales basados en el bosque, es un asunto de poder, sea éste político, económico y/o social. El poder económico ha estado tradicionalmente ligado al poder político, pero el poder social, que se traduce en participación y democracia participativa, ha estado ganando espacio en nuestras sociedades durante los últimos años. Las sociedades se mueven poco a poco, desde una democracia electoral, donde los ciudadanos eligen cada 4, 5 ó 6 años al presidente y los representantes en el Congreso, hacia una democracia más participativa, donde aumenta la intervención de los ciudadanos a nivel local y como parte de la sociedad civil. Los ciudadanos eligen, pero al mismo tiempo piden cuentas permanentemente, en parte porque cada vez están más informados de sus derechos.

Entre 1985 y el 2005, es decir en los últimos 20 años, en Guatemala han sucedido muchas cosas importantes en materia de actores, instituciones, leyes, políticas y acciones dentro del campo de los recursos naturales. La secuencia de intervenciones, procesos, impactos y lecciones, se ha dado en un proceso evolutivo, con ciertas regresiones por un lado, pero cada vez con más alcance por otra parte. Se podrían identificar tres períodos en la evolución de estos fenómenos:

Durante los períodos comprendidos entre 1985-1988, 1988-1997 y 1997-2005.

En la primera etapa, entre 1985 y 1988, e incluso en los años anteriores a ésta, el Ejército, el Estado -parcialmente confundido con el Ejército durante los períodos de gobiernos

militares- y el sector privado fueron los actores principales en el espectro político de los recursos naturales. El Ejército fue un actor fundamental en el norte del país, al tener el control de la institución para el Fomento y Desarrollo del Petén (FYDEP). También, ejerció su dominio sobre las autoridades forestales nacionales al tener en algunas oportunidades la jefatura del Instituto Nacional Forestal (INAFOR). El Petén, la zona de bosques y de producción forestal más importante del país y de Centroamérica, estaba bajo la tutela del FYDEP. Prácticamente era un Estado dentro del Estado, una presidencia regional con función integral pero con una visión a muy corto plazo. FYDEP y, por lo tanto, los militares estaban a cargo del fomento del desarrollo de la región, lo que incluía agricultura, ganadería, salud, educación, carreteras, conservación y aprovechamiento forestal. En esos años no existía una conciencia del valor de la naturaleza, la biodiversidad, el bosque ni de los servicios ambientales. Por lo tanto, el Ejército actuó en parte como el administrador de un banco de tierras que estaban a la venta para los diferentes estratos de la sociedad: los ricos del centro, la población local y los emigrantes de regiones más pobres y con escasez de tierra. Incluso FYDEP retiraba las fincas asignadas si no estaban deforestadas, pues no cumplían sus contratos de “mejora”. Entre las decisiones importantes de ese período para el futuro, destaca una que afectó el ordenamiento territorial hasta hoy en día, la cual reservó hacia el norte del paralelo 17° 10' para uso forestal en general.

Esta decisión dejó espacio para una participación intensa del sector privado, que solicitó y obtuvo concesiones forestales para aproximadamente 11 empresas madereras industriales, entre 1982 y 1990, que asumieron tener el derecho de concesiones por siempre. Surge así la Asociación de Industriales Madereros del Petén (AIMPE), cuyos miembros reciben estas concesiones forestales por períodos cortos de 3 a 5 años. Si bien los industriales sintieron seguridad desde un punto de vista político, no fue así a nivel jurídico. Esto fue un factor que actuó en contra de inversiones más fuertes en manejo forestal, infraestructura de transporte y tecnología de producción, ante la falta de seguridad de abastecimiento más allá de ese período. En realidad, no se trataba de concesiones en el sentido estricto, sino de permisos para cortar madera. Los llamados planes de manejo forestal en realidad no eran tales, sino simples planes de aprovechamiento forestal, concentrándose en las especies más valiosas, concretamente en el cedro y la caoba. Otra consecuencia, a largo plazo, de la inseguridad de estas concesiones fue que quienes tenían los contratos no se interesaron mucho por mantener la integridad de los límites de los bosques otorgados. Sólo se dedicaron a la extracción y no al posterior manejo y conservación de las áreas aprovechadas, lo que dejó el territorio, al término de esas concesiones, en el descontrol más grande y sujeto a invasiones y ocupaciones de tierras. Adicionalmente, en ese tiempo, la tecnología de manejo forestal sostenible no estaba desarrollada y existían pocos ejemplos en que basarse.

El sector privado vivía una realidad totalmente diferente en el resto del país, e incluso, había una pugna entre los empresarios de AIMPE y los agrupados en la llamada Gremial Forestal, perteneciente a la Cámara de la Producción. Las dificultades de abastecimiento de madera de latifoliadas de la industria instalada fuera del Petén generaban el conflicto. Los industriales de AIMPE sostenían que la madera de Petén era para los industriales de esa región. Como se verá más adelante, esa falta de estrategia común ha persistido a través del tiempo.

El Estado actuaba a través del Instituto Nacional Forestal (INAFOR), heredero de la Dirección Nacional Forestal creada a principios de los años treinta y dependiente del Ministerio de Agricultura. Si bien el INAFOR gozaba de autonomía y lo gobernaba una junta directiva, era una institución centralizada y paternalista que, como se dijo antes, en períodos importantes, la controlaba el Ejército.³

Empieza, sin embargo, a desarrollarse un centro de pensamiento en materia de recursos naturales, sentando las bases para muchos cambios posteriores. En la Universidad de San Carlos (USAC), se crea el Centro de Conservación de la Universidad de San Carlos (CECON) que desarrolla el concepto de biotopos y obtiene superficies importantes en Petén para la descripción, la interpretación y la ciencia. Los Biotopos es una categoría que no existe en el listado UICN/CONAP. La Universidad, intencionalmente, no lo creó dentro de las categorías existentes para que no quedara en el ámbito de acción de la autoridad del Estado -primero INAFOR y luego la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS)-. También empieza la formación de profesionales en biología y, más adelante, de agrónomos con mención en recursos naturales. Además, se crea la carrera de peritos forestales en la Escuela Nacional de Agricultura (ENCA), pero al igual que con CECON y la USAC, la influencia de ENCA no sólo fue en la formación de recursos humanos, sino también en el nivel de las políticas y de las instituciones.

En este período se inician la plantaciones forestales a una cierta escala, además del aprovechamiento de bosques latifoliados en Petén y de pinares en el Altiplano. En 1980 comienza un proyecto CATIE/AID para investigar especies para leña y uso múltiple, que formó la base técnica y profesional para las futuras acciones de reforestación.

La cooperación internacional se manifiesta a través de diferentes proyectos bilaterales, de no mucha magnitud, muy puntuales y desligados entre ellos. Quizás el apoyo internacional más significativo fue el proyecto forestal de la FAO, a fines de los años 70. El inventario forestal en Petén realizado por la FAO, hace evidente la riqueza del bosque

³ Entre las anécdotas de ese período, está el intento muy militar, de solucionar el problema de cobertura forestal con la siembra masiva de semillas forestales desde helicópteros. Pero no hubo la planificación técnica paralela, por ejemplo, de preparar previamente las tierras por sembrar, la peletización de las semillas para lograr mejores resultados, etcétera.

y crea una primera visión del manejo de los territorios. Es un primer antecedente para el énfasis de Petén en lo forestal.

Entre 1988 y 1997, se amplía el abanico de los actores del sector. Se termina la dominación del escenario de los recursos naturales por parte del Ejército y el Estado cambia sustancialmente su posición de actor. Sigue el sector privado cumpliendo un papel importante, pero otros grupos se incorporan: la Academia, las ONG y la cooperación internacional.

En este período se producen cambios institucionales importantes debido a una coyuntura política, la vinculación de representantes del sector conservacionista con autoridades de Gobierno. En este lapso, la influencia internacional es grande, después del Informe Brundtland -Nuestro Futuro Común- y de la Cumbre de la Tierra, de 1992, en Río de Janeiro, el tema del desarrollo sostenible y la conservación de la naturaleza entran en la agenda política nacional e internacional. Coincide además, en este período, la aparición del Plan de Acción Forestal como una reacción de la comunidad internacional de donantes ante su propia falta de coordinación y el deterioro de los bosques en los países tropicales.

El Estado vuelve a una mayor centralización mediante la disolución del INAFOR y DIGEBOS. En el tema de conservación se dan pasos importantes debido a la influencia de la cooperación internacional, de las ONG internacionales, la creación de ONG nacionales y su consolidación, y la vinculación de los grupos conservacionistas con el Gobierno.

La desaparición de la institución Fomento y Desarrollo del Petén (FYDEP) y la cancelación de las concesiones forestales privadas crean un interregno peligroso y una pérdida absoluta de gobernabilidad en el Petén. El FYDEP se liquida en dos años, aproximadamente, pero la región no estaba preparada para la entrada de otras instituciones. El Instituto de Transformación Agraria (INTA) y el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) -y luego DIGEBOS- llegan después que FYDEP desaparece. La reserva de Petén era mal utilizada, cualquier persona entraba, el contrabando de madera era muy grande, debido a la falta de leyes y de instituciones. Adicionalmente, el retorno de los emigrados de la guerra, sumado a esa falta de presencia del Estado, propicia la invasión de grandes superficies de territorios nacionales.

Entre 1990 y 1993 se paraliza la industria del Petén y surgen los aprovechamientos ilegales de todo tipo. El recién creado Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) empezó a preocuparse por esta situación, promoviendo la creación de leyes y, además, trató de manejar los conflictos generados entre comunidad y gobierno. Los líderes comunitarios ejercieron gran influencia y gestionaban el acceso legal del uso de las áreas. Esta experiencia permitió que las instituciones del Estado empezaran a reconocer que la

mejor alternativa para trabajar estos conflictos era involucrar a la comunidad. Se cambió así el enfoque que se traía sobre el manejo de la Biosfera Maya, para enfocar más los esfuerzos en la conservación de los recursos. La participación comunitaria facilitó la comunicación, y ayudó a disminuir la ingobernabilidad.

Durante este período surgen actores internacionales importantes, preocupados tanto de la situación política como de los recursos naturales de Guatemala. La Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (AID) y la Agencia para la Cooperación Técnica de Alemania (GTZ) apoyan el Plan de Acción Forestal de Guatemala que inicia muchos procesos importantes en el sector forestal, especialmente en bosques y plantaciones. Al mismo tiempo, AID junto con *Conservation International* (CI) y *The Nature Conservancy* (TNC), además del Banco Alemán de Desarrollo (KfW) inician un proceso de planificación y ejecución de proyectos en el Petén. Independientemente de las opiniones a veces opuestas sobre el papel de la cooperación y las ONG internacionales, sin duda, éstas tuvieron una gran influencia, debido a la magnitud de las inversiones hechas, así como la persistencia de la colaboración por un período de más de 10 años. AID fue en ese período el donante más importante, inicialmente orientado a la conservación de bosques, y luego cambió de estrategia cuando vio el potencial de las concesiones. Esta transformación además se debe a un cambio en la mentalidad y en la corriente política que apoyaba estas ideas.

El Plan de Acción Forestal de Guatemala (PAFG), a su vez, permite la entrada de los Pueblos Maya, a través del Plan de Acción Forestal Maya. Esta nueva etapa incluye la perspectiva de los pueblos indígenas e inicia una serie de acciones que permiten abrir espacio para la incidencia y la participación en todos los niveles. La acción de los gobiernos locales es clave, especialmente, dentro de las instituciones estatales. Es interesante que, expresamente, haya aparecido un Plan de Acción Maya que constituye una certificación de la importancia del bosque en el uso de la tierra en la tradición indígena.

Un centro clave de influencia, al igual que en los años anteriores, es la Universidad de San Carlos y, concretamente, la creación de la carrera de Ingenieros Agrónomos en Recursos Naturales, que combinado con postgrados en el extranjero, especialmente en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), forman una masa crítica de investigadores y líderes del sector. Este capital humano empieza a ocupar la administración tanto forestal como de las áreas protegidas. Además, continúan con los cambios iniciados por la primera ola de conservacionistas y ONG nacionales e internacionales. Se crean espacios de acuerdo entre la conservación y el desarrollo forestal, y se entiende que una buena forma de conservar los bosques es a través del buen manejo forestal.

En la primera parte de este período, hay temor a cambios radicales en la concepción del manejo forestal como herramienta de conservación. AID, CI, TNC, CONAMA (Comisión

Nacional del Medio Ambiente) y CONAP -liderada por ONG ambientalistas y conservacionistas- trabajan más en el concepto tradicional internacional de las áreas protegidas, como espacios en que nada se toca y donde hay que mantener a la población afuera. El esquema inicial de áreas protegidas en el Petén es como la visión del parque que se preserva y donde la comunidad juega un papel secundario. El CONAP ingresó en el Petén con un concepto muy extremista hacia la preservación, que generó un alejamiento de instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA) y el INTA, que estaba a favor del desarrollo. Todavía hoy, existen muchas diferencias políticas entre el MAGA y el CONAP.

Mientras tanto, en el Ministerio de Agricultura y luego en el CONAP empezó a surgir cada vez con más fuerza la idea de emplear el manejo forestal sostenible como herramienta de conservación. El CONAP tarda en llegar a Petén y establecer las concesiones, porque no habían ni condiciones ni normativas. AID tenía un enfoque conservacionista, dando apoyo a los parques nacionales. Luego cambió su visión para dar apoyo más fuerte a las concesiones. El cambio se dio por voluntad política: ciertos líderes que promovieron este movimiento, al ver que las concesiones forestales comunitarias podían funcionar, hacen variar el enfoque del donante. Las ONG que trabajaban con AID -CI y TNC-, entonces, apoyan el manejo forestal sostenible como una alternativa.

El CATIE apoya esa concepción y el proceso. Es muy significativo el Proyecto de Promoción de Productos no Maderables del Bosque (OLAFO), que logra resultados al promover la primera concesión comunitaria, en 1994, de San Miguel de la Palotada, así como el proyecto CATIE/CONAP, que contribuye a la consolidación técnica de las concesiones. El inicio en San Miguel de la Palotada obedece al trabajo previo del CATIE pero, también políticamente, a que se trataba de una superficie pequeña, que no causaría preocupación a los intereses privados y del Gobierno. Existía la versión de que en el esquema general inicial, dominarían las concesiones privadas y se daría espacio solo a algunas concesiones comunitarias de pequeña superficie.

Entre 1997 y el 2005, el espectro de actores del sector se enriquece notablemente. A los actores anteriores: Estado, empresa privada, ONG nacionales e internacionales, cooperación internacional y academia se integran, primero, las comunidades, especialmente del Petén, luego, las poblaciones Maya organizadas y los gobiernos locales de todo el país.

El Estado, mediante la creación del Instituto Nacional de Bosques (INAB), asume una posición más fuerte como actor en Petén y en el resto del país, con una institucionalidad independiente del poder político, dedicada al fomento del manejo de bosques, al control del aprovechamiento y de las plantaciones forestales. Además, el Estado asume decisiones trascendentales en el Petén, tales como la entrega del manejo forestal a las

concesiones forestales comunitarias dentro de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) con prioridad sobre las industrias forestales privadas. Esta decisión permite un control efectivo de una parte importante -alrededor de 600 mil hectáreas- de la RBM. Hay que reconocer que, dentro de las mismas concesiones, los intereses están diferenciados de acuerdo con la tradición y las circunstancias, por ejemplo, el interés de la comunidad de San Miguel de la Palotada es la tierra no la madera; en Uxactún es el chicle -látex de *Manilkara zapota*- y el xate -hojas de las palmas *Chamaedorea spp.*-, no los productos maderables, y en Melchor de Mencos es la madera y el aprovechamiento forestal. Sería necesario darle un seguimiento diferente a cada una de las concesiones que se otorgaron, ya que se trata de casos distintos en muchos sentidos: origen, experiencia, localización, riqueza de los recursos, extensión territorial, número de comuneros y de familias, etcétera.

Durante este período, se produce una coincidencia institucional entre las autoridades de conservación y de fomento debido, en parte, a que los líderes pertenecen a la misma comunidad epistémica de la carrera para Ingenieros Agrónomos en Recursos Naturales de la USAC.

Por otra parte, el sector privado encuentra más espacios en las instituciones del Estado, al participar en la junta directiva del INAB, permitiéndole recuperar mucha de su influencia política anterior. Sin embargo, el antagonismo entre el sector privado y las organizaciones no gubernamentales persiste y, en algunos casos, incluso, se incrementa. Adicionalmente, el sector adopta una perspectiva más moderna que le permite encarar los desafíos de la globalización y la apertura comercial al constituirse en un *cluster* forestal. No obstante, mantienen una visión a corto plazo.

Las ONG conservacionistas propician la declaración continua de más y más áreas protegidas, e incluso se transforman en importantes cogestores de las mismas. Así como las comunidades recibieron concesiones forestales comunitarias, las ONG firmaron contratos para la gestión directa de áreas protegidas como la Sierra de las Minas, San Gil y varias otras. Existe la percepción, en algunos actores, de que las ONG nacionales habrían perdido perfil y legitimidad al tener que ceder espacio y conceptos por razones de financiamiento y participación en la cogestión, empezando de esta forma a ser juez y parte.

Las municipalidades adquieren un papel más activo dentro de la institucionalidad oficial, al colocar miembros dentro de la junta directiva del INAB. No obstante, la ley forestal exige más de lo que les otorga. Si bien debe dar apoyo a las municipalidades en diferentes formas, a la vez se inicia una etapa, que podríamos denominar aún incipiente, en que estas instituciones participan en el ordenamiento territorial, la gestión y el control del manejo de los recursos naturales en sus territorios. Adicionalmente, las municipalidades se

tecnifican para asumir estas tareas a través de las Oficinas Forestales Municipales, con el apoyo del Proyecto BOSCOM, mediante el financiamiento de Holanda desde el INAB. También, empieza el proceso de las Mesas de Concertación para la planificación departamental, donde los recursos naturales, aguas y bosques tienen un papel central.

A su vez, las comunidades ganan mucho más espacio en el manejo de los recursos naturales. Dentro del esquema inicial de las concesiones forestales, el donante externo internacional contrataba una ONG o empresa consultora, que, paralelamente, apoyaba e incluso creaba una organización no gubernamental local, llamada ONG de apoyo. Al concluir los grandes proyectos de la cooperación internacional, especialmente del AID, las comunidades deben buscar su propia institucionalidad. Primero, crean la Asociación de Concesiones Forestales Comunitarias de Petén (ACOFOP) que agrupa a la mayoría de las concesiones comunitarias, y asume, en muchos casos, el suministro de los servicios de asistencia técnica y de representación. Si bien ACOFOP surge porque ninguna entidad orienta a las comunidades, inicialmente, nadie orienta a ACOFOP. El liderazgo de ACOFOP sustituye el papel de un CONAP debilitado y logra encontrar aliados locales. Luego se crea FORESCOM, empresa que asume los servicios de producción y comercialización para las concesiones comunitarias.⁴ Desde un inicio, el CATIE apoya este proceso con el proyecto OLAFO y, luego, con el convenio CATIE/CONAP, financiado por AID, el cual se fortalece con el surgimiento de una serie de herramientas técnicas y legales tales como: formatos de contratos de concesiones, manuales para inventarios generales, planes de manejo forestal, censos de madera, planes operativos anuales, manuales de estudios de impacto ambiental, sistemas de monitoreo, etc. Aparecen, además, las organizaciones no gubernamentales de apoyo, que no fueron pedidas por las comunidades, si no que surgen dentro del esquema creado para este proceso. No obstante, cumplen la importante tarea de apoyar el desarrollo y aplicar las herramientas técnicas. La Asociación de Concesiones Forestales Comunitarias de Petén (ACOFOP) se fortalece en el momento que empieza a disminuir la cooperación internacional y, de paso, deja sin financiamiento a las ONG de apoyo. ACOFOP nace como una alternativa y empieza a suministrar los mismos servicios que las ONG existentes. Éstas no dejaron de existir sino que buscaron su propio nicho, creando una capacidad técnica, de gestión y de estudio como por ejemplo las organizaciones Naturaleza para la Vida, Pro-Petén y Centro Maya, que incluso han diversificado internacionalmente sus actividades y realizan inventarios y planes de manejo en Belice.

⁴ Un objetivo comunitario consiste en mejorar el nivel de vida a través del uso sostenible de los recursos naturales. Con FORESCOM se busca un beneficio mediante la comercialización de los distintos productos como madera, pisos, muebles, etc. FORESCOM adquirió un préstamo de al menos novecientos mil Q\$ para montar la empresa. Además, logró alianzas estratégicas con el sector privado, como por ejemplo con BAREN Comercial. Ésta entrenó en producción industrial a miembros de las comunidades, que luego trabajan con la población o con FORESCOM. Además, al contratar los servicios de BAREN, FORESCOM ha exportado 10 furgones de producto terminado. Existe una relación importante y también un intercambio de recursos entre ambas partes.

Se señalan como fallas en los inicios de este proceso factores tales como la gobernabilidad, la inclusión de las cooperativas antes existentes, el manejo financiero de las concesiones comunitarias, la repartición equitativa de los recursos y la comercialización. Esto se ha traducido en dificultades más o menos graves en algunas concesiones. En la actualidad, ACOFOP se percibe como una entidad política y FORESCOM está asumiendo ahora el papel técnico.

Da la impresión que el surgimiento de las concesiones forestales en el Petén no es una estrategia de una política forestal ni de un mecanismo forestal. Posiblemente, al inicio fue pensado dentro del ámbito forestal pero, más que todo, es una estrategia en función del cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de la negociación del momento entre el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).⁵ En el acuerdo socioeconómico y de la situación agraria queda planteado, cuando se estaba negociando a partir de febrero de 1996, que el Gobierno de Guatemala otorgaría concesiones en al menos 100.000 hectáreas de bosque con el objetivo de darle cabida a una población que había participado en el conflicto armado de parte de la URNG y con el objetivo de legalizar toda actividad que estaba produciéndose en el Petén. Las expectativas se superan ampliamente cuando el sistema de concesiones forestales comunitarias abarca unas 600 mil hectáreas.

Todavía, sin embargo, hay opiniones encontradas sobre las concesiones comunitarias. Algunos sustentan que éstas fueron la mejor alternativa desde el punto de vista de la conservación y ecología. Pero tienen dudas en lo que se refiere a la sostenibilidad forestal, el desarrollo humano y el nivel de vida. No creen que existan diferencias substanciales de la situación entre la población con y sin concesiones. Se hace entonces necesario un monitoreo estricto que pueda despejar estas dudas.

La cooperación internacional, inicialmente con abundantes recursos e influencia, se debilita bastante al reducirse la magnitud y cobertura de los proyectos y al retirarse algunas de las ONG internacionales, financiadas con fondos de cooperación de AID. La cooperación internacional sigue, más bien, sus propias prioridades internacionales y no las nacionales, lo que la lleva, en ocasiones, a abandonar proyectos y procesos que inicialmente apoyaron, y que aún no están completos.

Los actores internacionales siempre tratan de volver a sus esquemas biocéntricos, con poca conciencia sobre las necesidades de la población y los tiempos de maduración de los procesos sociales. Quieren resultados inmediatos para sus propios objetivos, como lo ilustran estos dos casos. Se produce un intento de *Conservation International* (CI) por volver al viejo esquema preservacionista, al tratar de otorgar incentivos de conservación si los concesionarios no cortan; es decir, pagar a las comunidades por la madera que

⁵ La UNRG fue el resultado de la unión de cuatro diferentes organizaciones alzadas en armas.

habrían cosechado en las concesiones, si se abstienen de cortarla. *Conservation International* quería empezar con dos concesiones, Carmelita, como plan piloto y Selva Maya del Norte, una concesión aún no otorgada que no tiene condiciones para la producción forestal rentable. La iniciativa de CI no tuvo lugar por que CONAP se opuso, además, hubiera causado una disrupción en el sistema vigente. Otro intento es el del arqueólogo Richard Hansen, promotor del proyecto Cuenca de Mirador, quien intenta atraer inversiones en turismo a Petén en un territorio que se superpone a las concesiones otorgadas. Hansen cuestionó la sostenibilidad a largo plazo del sistema de concesiones, y afirmó que él podría canalizar los fondos entregando incentivos más altos que los que aporta, actualmente, el manejo forestal. Con ese argumento, él y otras organizaciones que lo respaldan, logran un decreto de creación del Parque Cuenca del Mirador. Las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades y empresas privadas afectadas, impugnan el decreto y logran que sea revertido.

Respecto a la academia, su influencia continúa siendo muy importante. Constituye el ente que alimenta al sector de estudios y análisis, en el cual, posteriormente, se apoyarán las políticas. Los núcleos de influencia son los mismos, pero se concentran en el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA), de la Universidad Rafael Landívar como generadores de pensamiento para el sector. Estudios e información relevante se generan permanentemente⁶ y se crean bases para nuevas reformas o propuestas de reformas así como para enfrentar desafíos futuros. Las diferentes ONG e Institutos Académicos tienen diferente origen y cumplen funciones distintas. Tomemos dos ejemplos, IARNA y el Centro de Acción Legal, Ambiental y Social de Guatemala (CALAS). IARNA es, sin duda, un grupo tecnócrata que ejerce influencia política, pero sin base social. CALAS es un grupo de denuncia y defensa, con una base social. Esto no implica una crítica, sino un reconocimiento de las diferentes esferas de acción de cada organización.

En síntesis, la situación de los actores de la reforma de políticas en Guatemala es la siguiente. El Ejército redujo a un mínimo su actuar en las políticas de recursos naturales del país y dejó de ser un elemento dominante, a partir del advenimiento o retorno a la democracia. Su presencia tiene una expresión mínima dentro de las instituciones, más bien son los poderes del Estado y grupos diversos de la sociedad civil organizada los que han ocupado puestos y papeles, inaccesibles anteriormente.

El Estado, como actor, ha asumido su rol de manera intensa y efectiva en el sector de plantaciones y, parcialmente, en el de bosques; siendo aún débil su actuar en las áreas protegidas. El supremo poder experimenta una pugna interna entre los desarrollistas

⁶ Por ejemplo, entre muchos otros insumos técnicos y de información: IARNA, 2004. [Perfil Ambiental de Guatemala. Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistémica.](#)

-de plantaciones y bosques- y los conservacionistas -de áreas protegidas-. El Estado carece de una posición unitaria y de una consolidación institucional, pues estos grupos continúan queriendo dominar el uno al otro y presionan por cambios institucionales. El poder político, concretamente el Gobierno, no parece convencido de la importancia del sector y, en especial, de las áreas protegidas. Se debe tener presente que en todas partes los gobiernos tienen sus prioridades y sus luchas internas. Durante el mandato presidencial de Álvaro Arzú (1996-2000) había claridad interna, pero también pugnas, por ejemplo entre el sector petrolero y el sector ambiental. Igualmente, es el caso de las discusiones para definir el mapa de las concesiones petroleras en contraposición al mapa de las concesiones forestales, que tienen muchos traslapes. El gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) del Presidente Alfonso Antonio Portillo (2000-2004) apoyó El Parque Cuenca del Mirador a través del Instituto de Antropología e Historia (IDAEH). Luego, en la presidencia de Oscar Berger (2004-a la fecha), a través de la Secretaría de la Presidencia y con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el interés se vuelve a centrar en la Cuenca del Mirador y su promotor, Hansen, acción tomada, inicialmente, sin el concurso de las comunidades afectadas.⁷

A través del tiempo, el Congreso ha adoptado posiciones variables en lo que se refiere al apoyo del sector y a la inclusión de temas sobre recursos naturales en la agenda legislativa. La actividad del Gobierno, las ONG, la cooperación internacional y el sector privado convenció al Congreso de dar prioridad en la agenda legislativa a la creación de instituciones y el despacho de nuevas leyes, durante la segunda mitad de los años 80. De esta manera se logró conformar la estructura institucional y legal actual. La asistencia internacional apoyó giras de los legisladores a países con sectores forestales más desarrollados y es así como surge el apoyo del Congreso para la creación del Instituto Nacional de Bosques (INAB). Sin embargo, en este momento -2006-, ni los temas ambientales ni las reformas institucionales pendientes tienen prioridad. Incluso, se sostiene que el Congreso no quiere más instituciones autónomas sobre las cuales no ejerza influencia. Al mismo tiempo, el Gobierno rechaza la creación de instituciones autónomas en cuya junta directiva no tenga la mayoría. Se requiere, entonces, retomar una conducta proactiva de los actores para la acción concertada.

El sector privado ha ganado espacio en las políticas y, concretamente, en bosques y plantaciones, mediante una alianza con el Estado, al punto que los demás actores acusan al Gobierno de que la institución del Estado beneficia principalmente a los empresarios y propietarios mayores. Los empresarios usan su posición más relevante y adversan al

⁷ El Estado considera que hay aspectos que no puede delegar, como es la definición de políticas y su respectiva gestión. Esta posición le ha generado pérdidas en lo que ha transcurrido del Milenio. El propio Estado no está ejerciendo un liderazgo efectivo y, al decir de uno de los actores, “cuando uno no manda, todos quieren mandar”. Incluso hay opiniones más fuertes, como que el Estado está indefenso por el crimen organizado, en algunas regiones, como Laguna del Tigre, y sujeto a la influencia de élites con intereses particulares. El resultado final es una mayor debilidad del Estado guatemalteco.

sector conservacionista, rechazando la declaración de áreas protegidas adicionales, por considerarla arbitraria, inconsulta y sin respeto por la propiedad privada.⁸ Esta posición la ejercen, especialmente, a través de su papel como miembros de la junta directiva del INAB. El sector privado sólo ve parcialmente las oportunidades que la conservación puede traer a la economía y al crecimiento del sector, a través de las áreas protegidas privadas, los servicios ambientales y el turismo de orientación ecológica y naturalista. Los propietarios cafetaleros están viendo una oportunidad a través de la Asociación de Reservas Privadas y del sistema de incentivos para la conservación, con el fin de buscar otros nichos de negocio. El sector hotelero aún no ve oportunidades para aprovechar el enorme potencial que la naturaleza ofrece como infraestructura para la industria turística.

Hay muchos temas que surgen sobre la participación de los actores privados en la conservación y el turismo ecológico y naturalista:

- Los operadores de turismo aún no están tan estigmatizados y podrían entrar con ventaja al ecoturismo.
- La gremial turística podría tener un espacio importante en la promoción del turismo ecológico, vinculada con la Asociación de Áreas Protegidas Privadas.
- Hay muchas oportunidades para los parques naturales en el país, que deben buscar socios dentro del sector turismo, como por ejemplo las tres reservas naturales que existen en la cuenca del Lago Atitlán.
- Existe presión por parte de grupos financieros importantes que quieren concesionar áreas protegidas, como por ejemplo Tikal.
- La posibilidad de que el CONAP otorgue concesiones de servicios y concesiones ecoturísticas bien controladas, en un esquema similar al de las concesiones forestales comunitarias -Grutas de la Candelaria y la comunidad Quetxi-.

Las organizaciones no gubernamentales han evolucionado. Al inicio gozaron de poca influencia; luego obtuvieron una injerencia decisiva en concordancia con el Gobierno, hasta, finalmente, lograr la cogestión de importantes áreas protegidas. Los casos de manejo efectivo de áreas protegidas están en manos de ONG como Defensores de la Naturaleza, FundaEco, Ecoquetzal y otras. Sin embargo, no siempre hay una alianza real entre las ONG y las comunidades o las municipalidades, pues en ocasiones han dejado a estos actores fuera de las consultas y de la gestión en común o cogestión. Según algunos actores, se trata de un modelo excluyente, muy a la imagen de los sistemas de áreas protegidas de Estados Unidos y otros países desarrollados.

⁸ El sector privado, incluso, intentó declarar inconstitucional la Ley de Áreas Protegidas, como reacción a la declaratoria de algunas unidades que abarcaban tierras privadas con bosque y plantaciones. Una fuerte reacción de los actores no privados del sector permitió parar esta iniciativa.

La cooperación internacional ha disminuido sustancialmente su apoyo al Estado en el volumen de sus proyectos, pasando del apoyo masivo durante los años 90, a un apoyo puntual en los años 2000. Además han orientado, según la naturaleza del donante, sus inversiones hacia la preparación para la entrada a la globalización, hacia las ONG cogestoras de áreas protegidas o hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales.

La academia sigue jugando un papel de generador de propuestas, de grupo pensante, de analista, cambiando el centro de gravedad de la Universidad de San Carlos hacia la Universidad Rafael Landívar. Además, mantiene una posición equilibrada entre la conservación y las plantaciones y los bosques. Ejerce un papel crítico, pero propositivo sobre las instituciones.

Las comunidades han ido ganando mucho espacio con el correr del tiempo. Si bien no se puede decir que todo el esquema del sector de bosques y áreas protegidas de Guatemala sea fundamentalmente participativo, han consolidado su posición en materia de manejo forestal y fortalecimiento institucional en la zona de uso múltiple (ZUM) de la Reserva de la Biosfera Maya, adoptando el manejo forestal como una forma de vida. En el resto del país, hay buenos ejemplos de larga data sobre el buen manejo forestal y la conservación por parte de las comunidades locales. Sin embargo, las autoridades no han logrado guiarse más por los casos exitosos locales de áreas protegidas que por los modelos excluyentes y más elitistas de las grandes ONG.

Un caso donde no se adoptaron de las valiosas experiencias comunitarias es el del Pinabete (*Abies guatemalensis concolor*). En 1958, se despachó la ley de protección del pinabete y durante 40 años nadie realizó un manejo de los bosques de la especie. En ese mismo período se reduce la superficie del ecosistema de 120 mil hectáreas a sólo 12 mil hectáreas. El Estado negó la capacidad de las comunidades del altiplano de manejar los bosques, a pesar que hay precedentes de protección y manejo, como es el caso de las comunidades de Totonicapán, que ancestralmente gestionaron sus bosques y mantuvieron la cobertura de las áreas por ellos controladas. Es necesario aprender que los modelos más exitosos han estado vinculados a la tradición de las comunidades.

Las municipalidades se encuentran en un proceso de fortalecimiento y de posicionamiento del manejo de los recursos naturales locales, a través de herramientas legales y también de apoyo por parte del Estado. Una proporción importante de las municipalidades tiene un cuerpo especializado, todavía incipiente, de gestión y planificación regional de los recursos naturales. Las municipalidades aún reclaman mejor comunicación con las autoridades en relación con los permisos de aprovechamiento y a su influencia en la junta directiva del INAB.

También surge, con presencia importante en el debate, el Plan de Acción Forestal Maya que ayuda a promover la participación de municipalidades y comunidades indígenas. Estas últimas han ido ganando mayor presencia dentro del proceso de toma de decisiones,

y empiezan a tener representación a través de unidades especializadas en los ministerios y los poderes del Estado, como también, al lado de las municipalidades, en la gestión de los recursos naturales locales. El Plan de Acción Forestal Maya ha sido instrumental en esta tarea así como los espacios que han creado los planes de paz y la Secretaría de la Paz.

Finalmente, un asunto de vital importancia, es la defensa del Estado de Derecho que estos actores han hecho en circunstancias críticas en el pasado reciente: la defensa del INAB ante la intervención del Gobierno y la destitución ilegal de su Gerente General, la defensa e impugnación del decreto de creación del Mega Parque de la Cuenca del Mirador en Petén. Además, el bloqueo ante los intentos de modificar los límites de la Reserva de la Sierra de las Minas por parte de intereses madereros, y la oposición exitosa al intento del sector privado por declarar inconstitucional la ley de áreas protegidas. Los actores organizados han obligado al Gobierno a respetar las leyes de las instituciones y los contratos firmados con las comunidades. De mantenerse esta tendencia, los actores están haciendo una contribución fundamental al mantenimiento del Estado de Derecho y para la consolidación de la democracia en el país. Se considera que el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), con esas medidas ilegales, creó condiciones de ingobernabilidad en forma intencional, retirando, incluso, el ejército de Petén para que se establecieran actividades ilícitas, incluyendo el narcotráfico.

Otro fenómeno producido por los actores de Guatemala es la falta de renovación de liderazgo. En los últimos 20 a 25 años, los actores y sus representantes no han cambiado mucho, siendo las mismas personas quienes representan a las organizaciones en las diferentes instancias. Ningún actor toma en serio la formación de líderes. Quizás, los únicos que lo han hecho consecuentemente están en la academia, como parte del personal científico y profesional que formó la USAC y que se especializó en el CATIE y en los Estados Unidos. El sector privado no sigue esos patrones de formación consciente de líderes; el sector público, con sus esquemas de contratación, nunca llega a crear una masa crítica; y las ONG, en sus permanentes crisis de financiamiento, más bien pierden personal.

2. LAS INSTITUCIONES

El análisis de las instituciones requiere adoptar un marco de referencia con cuatro componentes: división del trabajo y procedimientos regulares, para hacer el trabajo eficiente y reducir los costos de transacción; especialización del trabajo, desarrollo de experiencia y conocimiento; jurisdicción, para fijar el contexto y repartir responsabilidades; y, delegación y monitoreo, para poder abarcar su mandato y dar cuentas.⁹

⁹ Shepsle, Keneth y Mark Bonchek. Analyzing politics: rationality, behavior and institutions.

La evolución de las instituciones, principalmente, estatales, en el sector de bosques y áreas protegidas, se mueve en paralelo con las posiciones de los actores y los cambios políticos del país. Podemos, por lo tanto, usar la misma división de los períodos entre 1985 y el 2005 empleada para el análisis de los actores.

Entre 1985 y 1988, la institución a cargo de la administración forestal del Estado era el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), creado en 1970, a partir de la anterior Dirección Nacional de Bosques. El Instituto era autónomo y regido por una junta directiva, pero controlado por el Estado mediante directores. El INAFOR era responsable general, como autoridad del Estado, de la regulación y el control en materia relativa a bosques, plantaciones, reservas forestales y áreas protegidas, que empezaban a declararse en los años 50. No existió en esos años una planificación de la actividad forestal a largo plazo. La reforestación era esporádica y voluntaria, sin una visión a largo plazo, que permitiera crear un recurso de valor económico. Se carece de políticas definidas y formales de manejo de bosques y de plantaciones.

Este período experimenta una fuerte influencia política en INAFOR que se refleja en las designaciones partidistas, en la junta directiva y en los cargos a diferentes escalas; en el poco presupuesto; la inestabilidad e incertidumbre institucional ante la ausencia de una prioridad real. Se producen cambios frecuentes de los directores del Instituto, hay carencias de personal capacitado e infraestructura. Todo estos factores redundan en una falta de capacidad de ejecución y un descontrol en la aplicación de la ley, corrupción y tráfico ilegal de maderas. Durante la vigencia del INAFOR, se crean las nueve regiones forestales que existen actualmente. Las áreas protegidas consistían en una serie de superficies sin conexión ni planificación, con poca participación ciudadana, no sólo en el sector forestal, sino en los ámbitos económico y social.

Existe, también, una descoordinación entre las instituciones que debieran estar relacionadas. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA) sigue políticas definidas, orientadas hacia la agricultura y la ganadería, propiciando la deforestación de grandes extensiones de bosque. Por otra parte, el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) hace reparto de tierras de suelos de bosque con vocación forestal a campesinos provocando una deforestación alarmante y el cambio de bosque a ganadería, a siembra de café y otros cultivos permanentes.

En el norte del país operaba la organización Fomento y Desarrollo del Petén (FYDEP), ya en su último período antes de disolverse. El FYDEP aplica la misma lógica que muchos países siguieron en esos años sobre los territorios remotos, en manos del ejército o con fuerte raigambre militar, y cuyos gobernadores poseían amplias atribuciones, casi con las características de una federalización parcial. Una situación parecida ocurre en Venezuela, con lo que se denominó el Territorio Federal de Guyana, también bajo el

control de autoridades militares y una amplia cantidad de recursos de todo tipo. Bajo la tutela del ejército y de la Presidencia de la República, a través del ministerio de Defensa, el FYDEP gobierna, como ya se indicó, en todas las esferas de la economía, la sociedad y los recursos naturales. Su esquema de desarrollo se basa en la colonización y el desarrollo agrícola y ganadero, considerando los bosques únicamente como un recurso minero, para sacar la mejor madera, y como un banco de tierras. El FYDEP, al igual que INAFOR, fueron organizaciones politizadas donde imperó la corrupción. En Petén, la venta de tierras a personas de influencia y altos ingresos, y de pequeñas parcelas a campesinos, reprodujo el complejo patrón de latifundio-minifundio presente en el resto del país. Las industrias madereras poseían una clara visión sobre la producción forestal que, aunado a su agresiva desenvoltura, lograron obtener concesiones forestales por períodos cortos de hasta cinco años. El FYDEP genera una concepción de manejo territorial incipiente, que posteriormente empieza a ser racionalizada e internalizada en nuevas instituciones.

Se trató de un período de desgobierno forestal, con deforestación muy fuerte, extracción ilegal, incendios forestales y destrucción del patrimonio de bosques. Los proyectos de cooperación internacional fueron importantes a pesar de no ser de gran magnitud, como el Proyecto Agroforestal con CARE y el Cuerpo de Paz, que fue el primer proyecto de secuestro de carbono con reforestación en todo el mundo. Además de los proyectos LEÑA y MADELEÑA, entre CATIE, AID y las autoridades forestales de cada país de Centroamérica, que crearon las bases técnicas para la posterior reforestación con las especies apropiadas.

Con base en las categorías del marco institucional de análisis, en este período, la división del trabajo entre INAFOR y FYDEP fue puramente territorial, asumiendo FYDEP el Petén e INAFOR el resto del país. Ninguna de las dos instituciones se especializó en un tema determinado, pues ambas abarcaron un sinnúmero de responsabilidades. INAFOR cubrió el aspecto forestal en bosques y plantaciones, además de las áreas protegidas, tema que no recibió mayor prioridad. Por su parte, FYDEP asumió prácticamente todos los sectores de un gobierno territorial, ya que su función era el desarrollo de la región. Ninguna de las dos instituciones delegó responsabilidades en los otros actores, pues ambas eran muy centralizadas.

En el período entre 1988 y 1997, la institucionalidad forestal cambia al eliminarse el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y crearse la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS), también bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura. La disolución del Instituto ocurre ante el conocimiento de la gran corrupción en la institución sumado a la coyuntura de una huelga de personal. A INAFOR lo reemplaza una Dirección centralizada, politizada y con cambios permanentes en sus dirigentes. Si bien, inicialmente, DIGEBOS fue relativamente estable, con los cambios de Gobierno

inició la sucesión de designaciones políticas de funcionarios y la corrupción continuó rampante. La tónica fue similar a la de INAFOR, sin acciones a largo plazo, con manipulación política, carencia de fondos y centralización. En sus ocho años de existencia, hubo un total de seis directores generales. La situación de ingobernabilidad no cambió con respecto a su antecesor, puesto que continuó la poca supervisión en la aplicación de la ley, la falta de infraestructura de apoyo, la tala ilegal y el tráfico de maderas. DIGEBOS, excepto a sus comienzos, no tuvo ningún peso político.

Durante el mismo período, empiezan grandes cambios en el sector de Áreas Protegidas mediante la creación simultánea de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONAMA) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). Por su parte, DIGEBOS deja de tener atribuciones en este sector. El Estado asume el control de las Áreas Protegidas. Se da así inicio a la formación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP). Entre tanto, el CONAP adopta la responsabilidad de todas las áreas protegidas del país y de la actividad forestal en Petén, dentro del precedente que son tierras del Estado. En Petén, CONAP inicialmente se orienta sólo a preservación dejando de lado las soluciones forestales. El MAGA y CONAP no buscan una complementariedad real.

En 1990 se declara como área protegida a la Reserva de la Biosfera Maya generando una alta intensidad de trabajo de zonificación, ordenamiento territorial y planificación del uso de la tierra; además, el CONAP toma el control de esa región. En el mismo año, se declara área protegida a la Reserva de la Biosfera de la Sierra de las Minas. Al iniciarse la cogestión de esta Reserva se estrechan los vínculos con las ONG nacionales, en este caso particular con la ONG Defensores de la Naturaleza. Durante su creación, la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONAMA) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) se caracterizan por recibir un fuerte apoyo político y por la relación que mantienen sus líderes con el Poder Ejecutivo, por una parte, y por otra, con el mundo de las ONG internacionales y nacionales. Estas instituciones recién creadas dejan más espacio a la participación social, el CONAP tiene consejeros que proceden de las instituciones del Estado, pero también hay un delegado del Centro de Conservación de la Universidad de San Carlos (CECON), un delegado de las ONG y otro de las municipalidades, es decir, tres de siete consejeros, lo que da una ventana de incidencia a la sociedad civil. Posteriormente, el CONAP aumenta sus miembros a catorce, entre los cuales, cinco pertenecen a la sociedad civil. La existencia de CONAP y DIGEBOS señalan la separación, que se conserva hasta hoy, entre el aspecto forestal y el de conservación del recurso forestal.

Aparecen dos nuevos actores que le dan un aire renovado al sector, el Plan de Acción Forestal de Guatemala (PAFG) y el Plan de Acción Forestal Maya (PAFM). A diferencia de muchos de los planes de acción forestal de América Latina, y quizás del mundo,

el PAFG, después de hacer el ejercicio tradicional del diagnóstico general y de preparar perfiles de proyectos para cada elemento del diagnóstico, continúa funcionando hasta muy recientemente. El PAFG cumple tareas reales de coordinación de la asistencia técnica internacional a lo largo de líneas coherentes. Además, empieza a ser el coordinador de las organizaciones públicas, privadas, del sector social y de las ONG. El PAFG es el promotor de la institucionalidad, de las nuevas leyes; es el que convoca al sector en torno a intereses comunes, promociona el manejo forestal, la reforestación y la agroforestería. En la mesa del PAFG se sientan todos y se acercan todos. Se hacen muchos y variados estudios para el progreso del sector y se transforma en una central de documentación. El PAFG contradice, así, el supuesto convencional de que el Plan de Acción Forestal fracasó en la mayoría de los países. Quizás uno de los factores de éxito de este plan fue que no lo secuestró ninguna de las instituciones, lo que le permitió actuar sin celos y con mucha independencia política en sus convocatorias, ganándose el respeto de todos los sectores.

El Plan de Acción Forestal Maya (PAFM) también surge en el marco del PAFG y con la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. Bajo su alero se tiene un mecanismo permanente de consultas sobre temas ambientales y sociales a los miembros del pueblo Maya, representados por las comunidades, sus delegados municipales y regionales. Igualmente, el PAFM ha tenido larga vida, pues se mantiene en la actualidad y está activo en materia de capacitación, educación y apoyo a las municipalidades en sus demandas y en sus relaciones con las autoridades del sector forestal. Además, a través del PAFM, los pueblos indígenas han logrado representación en diferentes ministerios, en la forma de direcciones generales y similares.

En el período entre 1997 y el 2005, continúa el proceso de reformas, pero sujetas a los vaivenes de los cambios de gobierno. En el sector de Áreas Protegidas, el CONAP adopta una posición de liderazgo, que desemboca en una de las mayores transformaciones en el manejo de los recursos naturales del país. Esos cambios toman tiempo, puesto que primero hay que tener presencia en Petén y luego poseer un esquema técnico-político-social que aplicar. El proyecto CATIE/OLAFO, trabajando en el Petén, ofrece un esquema que merece la pena ser intentado.

El CONAP da un paso mayor en la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) al definir el manejo directo de las zonas núcleo y la entrega, en contrato de concesión, de los bosques de la zona de uso múltiple (ZUM), preferentemente a las comunidades locales, sean estas habitantes de la misma ZUM o de lugares aledaños, pero que hayan trabajado en operaciones forestales anteriormente. La gestación de este importante paso inició años antes, pero se concreta en 1997 con la firma del primer contrato entre CONAP y una organización campesina para la cogestión concesionaria de San Miguel de la Palotada. Esta es una revolución conceptual de orden mayor: dar acceso de los bosques a las

comunidades, en forma preferente. Sin embargo, el reglamento que regula los bosques concesionados implica el manejo integrado de los recursos naturales, lo que aún no está en operación. Falta aún mucho, pues implica un proceso de cambio paulatino, para que las concesiones asuman el manejo integral de madera, productos no maderables, conservación, turismo ecológico,¹⁰ servicios ambientales, etcétera. Por otra parte, continúan los contratos de cogestión entre las ONG y el CONAP, sobre otras áreas protegidas. El CONAP ha atravesado diferentes períodos a través de su historia. Durante su fundación y, luego, con la creación de las concesiones forestales comunitarias, contó con una masa crítica de técnicos capacitados que permitieron llevar adelante los cambios. Pero durante otros períodos y en la actualidad, la falta de prioridad política provoca la ausencia de esa masa crítica necesaria. También, continúan las reformas institucionales, en el 2000, el CONAMA, que dependía de la Presidencia de la República, se transforma en el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN). Representantes de diferentes bases del sector forestal opinan que el MARN no tiene prioridad política ni funcionarios ni presupuesto.

La otra reforma institucional mayor, se da con la eliminación de DIGEBOS y la creación del Instituto Nacional de Bosques (INAB). Esta vez, se trata de un instituto autónomo, con una junta directiva en la cual, por primera vez, no domina el Estado. De los siete miembros de la junta, sólo dos son representantes del Poder Ejecutivo –el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Finanzas Públicas–, los otros cinco los constituyen representantes académicos, gremiales, de ONG y de municipalidades. Adicionalmente, el Instituto tiene una independencia del Poder Ejecutivo para nombrar su gerente y todo su personal. Se produce, así, un primer ejemplo de independencia real de un Instituto del Estado en relación con el poder político central.

En resumen, los cambios institucionales que se han producido entre 1985 y el 2005 siguen los siguientes senderos:

- En bosques se parte de una institución autónoma (INAFOR), pero centralizada, con una junta directiva dominada por el Estado y muy politizada. Pasando por una Dirección General (DIGEBOS) del Ministerio de Agricultura y Ganadería, centralizada y politizada. Finalmente, la creación del Instituto Nacional de Bosques (INAB) que posee una junta directiva sin mayoría estatal y con presupuesto y autoridades que se nombran por concurso e internamente. INAB ya tiene 10 años de existencia, ha sido una organización exitosa, pero como veremos más adelante, es fundamental pensar ya en una reingeniería y una readecuación.

¹⁰ Sólo Carmelita y Uaxactún tienen acciones en turismo. En los contratos no hay restricciones y están trabajando para definir cómo lograr que los beneficios queden mayormente en la comunidad. Incluso, están tratando de identificar activos adicionales, aprovechando la experiencia de los mayores y de la historia.

- En áreas protegidas también existe una sucesión de cambios sustanciales, al pasar del binomio CONAMA/CONAP al binomio MARN/CONAP, con un aparente debilitamiento de la situación general de la administración de las áreas protegidas y del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).
- El buen funcionamiento de una institución requiere de políticas claras y poseer la intención de aplicarlas, suficiente personal y presupuesto. En este momento, sólo el INAB cumple con esas condiciones, no así MARN ni CONAP.
- Existen problemas de coordinación y de atribuciones entre las tres organizaciones -INAB, MARN y CONAP-. También hay conflictos de liderazgo, pues el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN) pretende controlar al INAB y desde luego al CONAP, que depende del MARN. El Gobierno carece de unidad de doctrina, lo que da pábulo al juego de intereses. Este panorama podría vaticinar cambios en un futuro cercano tanto de dependencias, como de atribuciones. La pregunta que cabe hacerse es si esos cambios ¿continuarán una tendencia a la consolidación del sector y al incremento de la certidumbre institucional o, simplemente, reflejarán un ajuste de poder entre los actores clave, que no necesariamente garantizará la conservación y el buen manejo del recurso forestal? También es legítima la pregunta ¿cómo es posible construir instituciones en un contexto con tanta incertidumbre institucional? Sólo se producen eventos puntuales y actividades, pero no necesariamente obedecen a la aplicación de las políticas que existen. Tampoco parecen haber ideas claras ni acompañamiento a la gestión institucional.
- En la actualidad, las opiniones difieren sobre la institucionalidad oficial en el país. Desde un sentido de aceptación y conformidad con la situación, hasta la sensación de que falta liderazgo, cadena de mando y por lo tanto prioridad. En las consultas de este estudio surgió la convicción de que “como no hay prioridad, no hay quién mande, tampoco hay unidad de doctrina ni instrucciones claras desde una institución líder que dé los lineamientos”. Cada institución tiene sus directrices, intereses y deseos particulares de controlar los procesos. Se estima que en la actualidad, las decisiones surgen de los acuerdos entre las elites, en función de sus propios intereses, y entre éstos no figuran las áreas protegidas ni las concesiones comunitarias. La línea actual es ser altamente competitivos. Por ejemplo, existe gran interés político y económico en el proyecto Cuenca del Mirador, pues puede atraer inversiones de gran magnitud, pero no hay interés aparente en iniciativas comunitarias de menor magnitud, como por ejemplo el manejo de los bosques y áreas protegidas de Totonicapán.

La evolución con respecto a la participación de los diferentes actores y sus instituciones en el área de los recursos naturales, se muestra en los Cuadros N°1, N°2 y N°3, según la división de períodos utilizada, que abarca de 1985 hasta el 2005. En primer lugar,

la tendencia hacia la participación de más actores y en más instituciones es bastante clara. Esto permitiría esperar una consolidación institucional, ya que las decisiones necesitan, cada vez más, ser consultadas con las partes implicadas.

Cuadro N° 1
**Relación entre actores e instituciones del sector forestal
y de recursos naturales en Guatemala**
Período 1985-1988

Actor	Institución
Ejército	FYDEP, directamente, por creación
	INAFOR, indirectamente, al designar militares en los puestos de mando
Estado	INAFOR, directamente, a través de la junta directiva
Sector Privado	AIMPE, en Petén
	Gremial Forestal, en el resto del país
	FYDEP, indirectamente, al obtener “concesiones” (permisos de aprovechamiento)
Academia	CECON, directamente, en formación e investigación
	FYDEP, indirectamente, al obtener áreas para establecer los llamados Biotopos.

Cuadro N° 2
**Relación entre actores e instituciones del sector forestal
y de recursos naturales en Guatemala**
Período 1988-1997

Actor	Institución
Estado	DIGEBOS, directamente, centralizada
	CONAMA, directamente, dependiente de la Presidencia
	CONAP, directamente junta directiva dependiente del Estado
	PAFG, independiente y flexible
Sector Privado	Gremial Forestal, directamente
	PAFG, indirectamente, con amplia participación en debates y propuestas
Academia	USAC, como centro de irradiación y escuela de formación
	CONAMA, indirectamente, a través de conexiones políticas
	CONAP, directamente, a través de membresía en el Consejo
	PAFG, indirectamente, con amplia participación en debates y propuestas

Cooperación Internacional	USAID, GTZ, Holanda, CATIE CONAMA, a través de asesoría y proyectos CONAP, a través de asesoría y proyectos
	PAFG, a través de asesoría, coordinación y proyectos
ONG Nacionales y de Apoyo	Defensores, ASORENA, FundaEco, NPV, Pro-Petén, CALAS, Centro Maya, etcétera. CONAP, por acuerdos de cogestión y de acompañamiento; por incidencia política
ONG Internacionales	CI, TNC, WWF y otras DIGEBOS, CONAP, CONAMA, PAFG, Concesiones Forestales, a través de contratos con la cooperación internacional o proyectos de recursos naturales
Comunidades y Pueblos Indígenas	Municipalidades, Comunidades Indígenas, Comunidades Locales, ACOFOP PAFM con los pueblos indígenas
	PAFG, participando en deliberaciones y consultas CONAP, a través de las concesiones forestales Comunitarias, otras delegaciones y cogestión

Cuadro N° 3
**Relación entre actores e instituciones del sector forestal
y de recursos naturales en Guatemala**
Período 1997-2005

Actor	Institución
Estado	INAB, directamente, descentralizada y autónoma
	CONAMA, directamente, dependiente de la Presidencia, Se transforma en MARN, como ministerio separado CONAP, a través del MARN, junta directiva dependiente del Estado PAFG, independiente y flexible, cambia a Agenda Forestal, dependiente del INAB
Sector Privado	Gremial Forestal, directamente
	PAFG, indirectamente, con amplia participación en debates Y propuestas Agenda Forestal, que reemplaza a PAFG, indirectamente a través de la junta de INAB, pues la Agenda depende de INAB <i>Cluster</i> Forestal, en la Cámara de Industrias, relacionado directamente con Gremial Asociación de Reservas Privadas asociadas con el sector cafetalero, principalmente.

Academia	USAC, como centro de irradiación y escuela de formación IARN en la Universidad Rafael Landívar, como generadores de pensamiento
	MARN indirectamente, a través de conexiones políticas
	CONAP directamente, a través de membresía en el Consejo
	PAFG indirectamente, con amplia participación en debates y propuestas, pero se pierde parcialmente al crearse Agenda Forestal. Conexión indirecta a través de junta de INAB
Cooperación Internacional	USAID, GTZ, Holanda, CATIE CONAMA, a través de asesoría y proyectos CONAP, a través de asesoría y proyectos
	<i>Cluster</i> PAFG, a través de asesoría, coordinación y proyectos, especialmente AID Municipalidades, a través de proyecto BOSCOM con INAB y municipalidades.
ONG Nacionales y de apoyo	Defensores, ASORENA, FundaEco, CALAS, etcétera CONAP, por acuerdos de cogestión y de acompañamiento; por incidencia política
ONG Internacionales	CI, TNC, WWF y otras han disminuido sustancialmente su participación
Comunidades y Pueblos Indígenas	Municipalidades, Comunidades Indígenas, Comunidades Locales, ACOFOP PAFM con los pueblos indígenas CONAP, a través de las concesiones forestales comunitarias, otras delegaciones y cogestión
	ANAM, y municipalidades a través de Proyecto BOSCOM y de Mesas de Concertación ACOFOP y FORESCOM en las concesiones forestales comunitarias

El cuadro N°4 muestra la división del trabajo, especialización, jurisdicción, delegación y evolución de las instituciones oficiales del sector de bosques y recursos naturales, en Guatemala. En general, el aspecto de bosques constituye el de mayor evolución, con la creación del INAB. En las restantes instituciones aún se aprecian superposiciones, problemas de división del trabajo, falta de especialización y menor grado de delegación que el necesario. Esto provoca un alto costo de transacción en los procedimientos regulares para los ciudadanos, una especialización institucional insuficiente, capacidades técnicas disminuidas, un monitoreo que no garantiza el control sobre los recursos y carencia de herramientas de seguimiento que permitan evaluar el desempeño de las instituciones.

Cuadro N° 4
**División del trabajo, especialización, jurisdicción, delegación y evolución
en las instituciones oficiales, del sector de bosques y recursos naturales
en Guatemala**

Institución	División del trabajo y procedimientos regulares	Especialización	Jurisdicción	Delegación y Monitoreo
FYDEP Hasta 1980	Economía, educación, salud, agricultura, ganadería, petróleo, recursos forestales. Alto nivel de discrecionalidad en sus procedimientos.	No hay especialización, sino una gran diversidad de sectores y funciones.	Sólo tiene atribuciones en Petén, en el norte de Guatemala.	No hay delegación de funciones y más bien concentra las funciones, que de otra manera, hubieran tenido los demás ministerios.
INAFOR Hasta 1986	Bosques, plantaciones, áreas protegidas. Procedimientos complejos que implican alto costo de transacción para usuarios. Alto nivel de discrecionalidad.	No hay especialización real, pues cubre todos los aspectos del sector forestal. Además, tiene presencia en todas las regiones, sin establecer prioridades.	Tiene jurisdicción en todo el país, excepto en Petén.	No hay mecanismos de rendición de cuentas No hay delegación de atribuciones en ninguno de los restantes actores. Muy politizada. Carencia de mecanismos de rendición de cuentas, pues la junta directiva sólo la integran miembros del Estado.
DIGEBOS Hasta 1996	Bosques, plantaciones y áreas protegidas inicialmente, hasta creación de CONAP. Procedimientos engorrosos, con elevados costos de transacción. Alto nivel de discrecionalidad.	Algo más de especialización en bosques y plantaciones, al estar relevados de responsabilidad en áreas protegidas.	Todo el país, incluido el Petén, fuera de las áreas protegidas.	Menos delegación que INAFOR, al ser totalmente descentralizado, politizado, sin procedimientos adecuados de rendición de cuentas.

Institución	División del trabajo y procedimientos regulares	Especialización	Jurisdicción	Delegación y Monitoreo
INAB Desde 1996	Bosques y plantaciones desde el punto de vista productivo de madera.	Institución especializada, demasiado concentrada en la administración del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) o sistema de incentivos forestales y el abandono del área de políticas públicas.	Todo el país, fuera de las áreas protegidas.	Delegación a través de una junta directiva con representación de los actores más relevantes (excepto pueblos indígenas). Poder de decisión y sistemas claros de rendición de cuentas.
CONAMA Hasta 2000	Inicialmente sólo políticas y regulaciones, especialmente Agenda Café.	Especialización en ambiente y conservación, aunque se trata de un espectro demasiado amplio, al incorporar lo urbano, industrial, minero, etcétera.	Jurisdicción en todo el país.	No hay delegación ni monitoreo a través de los sistemas del Estado.
MARN Desde 2000	Políticas y regulaciones de la Agenda Verde y la Agenda Café, como CONAMA.	Pérdida de especialización, al tratar de abarcar más temas y más atribuciones (sobre INAB y CONAP).	Todo el país.	Centralizado, no hay delegación. Los sistemas de control normal del Estado se orientan más a lo administrativo y financiero, que al seguimiento de las políticas.
CONAP Desde 1986	Áreas protegidas en todo el país.	Especialización en áreas protegidas y conservación.	En todo el país, especialmente, en Petén.	Delegación en actores del sector, por ejemplo, la cogestión de reservas en algunas ONG y comunidades, y la delegación en comunidades de las concesiones comunitarias del Petén.

Institución	División del trabajo y procedimientos regulares	Especialización	Jurisdicción	Delegación y Monitoreo
IDAEH Desde 1985	Sitios arqueológicos, pero también algunas áreas protegidas (TIKAL).	Alta especialización en arqueología e historia.	Todo el país, pero con traslapes con CONAP, en algunas áreas protegidas.	No hay delegación y sólo existe el monitoreo central del Estado.
PAFG Desde 1989	Planificación del sector forestal, especialmente bosques de producción y plantaciones. Centro de convocatoria y debate, y de consenso en políticas, legislación e instituciones.	Alta especialización en planificación y concertación, y como centro de información.	Todo el país y, lo más importante, todos los actores.	Representación de la mayoría de los actores en sucesivos debates. Sujeto a monitoreo por parte de donantes, pero también, como instancia de evaluación permanente de las políticas y los procesos.
AGENDA FORESTAL Desde 2004	Planificación del sector de bosques, dentro del Plan Nacional Forestal (esquema de FAO).	Especializado, sobretudo como centro de información. Pierde funciones de planificación, aunque hace seguimiento de planes forestales.	Todo el país, desde INAB, institución que la cobija.	No hay delegación. Sus funciones se han vuelto más pasivas. Al estar dentro de una institución en particular, deja de servir como instancia de concertación, convocatoria y políticas.
MUNICIPALIDADES Permanente	Múltiples funciones de gobierno local y de regulaciones a nivel del territorio de la municipalidad. Altos costos de transacción por trámites municipales.	No es especializada, aunque empieza a desarrollar las OFM, que son especializadas en el tema forestal y que también administran los recursos forestales del territorio municipal.	Jurisdicción local a nivel del municipio	Delegación en las oficinas municipales y en la representación nacional a través de ANAM.

3. LAS LEYES Y LOS REGLAMENTOS ¹¹

La legislación guatemalteca sobre los recursos naturales y del ambiente empieza con cuerpos legales que cubren tanto el tema de la conservación como de la producción forestal, creando instituciones que, inicialmente, tienen responsabilidades muy amplias. Ya en 1925 existe una primera ley forestal que crea una organización responsable de los bosques del país. Esa primera ley se aplicó sobre un sector forestal pequeño y poco regulado, con una dirección centralizada, pero muy poca cobertura nacional. Eran los años del aprovechamiento de los grandes pinares y de los bosques del norte, ricos en caoba y cedro. En aquellos tiempos, no se producían cambios frecuentes en las leyes ni las instituciones, y los sucesivos gobiernos llevaban adelante sus políticas, explícitas o implícitas, dentro del mismo marco legal e institucional heredado. Cabe preguntarse, entonces, si la forma como actualmente se hacen las leyes, demasiado detallada y reglamentaria, quita flexibilidad para hacer cambios de política, o si esto es necesario para dar un blindaje a las decisiones y evitar golpes de timón después de cada elección. Se dice que en Europa hay leyes flexibles con aplicación inflexible, mientras que en América Latina hay leyes inflexibles de aplicación flexible. Incluso, cabe preguntarse si las leyes y los reglamentos actuales, con su perfeccionismo, no son los principales factores que incrementan el costo de transacción de las operaciones del sector forestal y de recursos naturales y, por lo tanto, son causas centrales de la falta de gobernabilidad y de la ilegalidad.

Situándonos dentro del contexto temporal de este análisis, entre 1985 y el 2005, la ley forestal inicialmente vigente era la de 1974, que creó INAFOR, además de un sistema de incentivos para la reforestación basado en la deducción del impuesto sobre la renta a las inversiones destinadas a plantar bosques. En esa época no había ningún incentivo especial para el manejo forestal de los bosques naturales, pero surgió el decreto 51-74 sobre incentivos fiscales para la reforestación. En Guatemala, como en muchos países, también se inician las políticas de fomento forestal, con incentivos solamente para la reforestación, como es el caso de Brasil, Chile, Costa Rica y muchos otros más. Sin embargo, la ley forestal de 1974 tuvo un carácter muy punitivo, priorizando las sanciones sobre las medidas de fomento. Tampoco incluyó temas de ambiente, parques nacionales ni áreas de conservación. Incluso, se definió una plantación como un espaciamiento de árboles plantados a 2x2 metros de distancia, lo que se prestó para arbitrariedades al reconocer plantaciones y, además, restó flexibilidad técnica a los ejecutores. En 1989, debido fundamentalmente a una coyuntura laboral, el Gobierno de turno, cansado de lidiar con un instituto autónomo que se le escapa de las manos, inmerso en problemas de tala ilegal y corrupción, logra pasar otra ley forestal. En esta nueva ley, la autoridad forestal,

¹¹ En el anexo 4 se enumeran las leyes, los reglamentos y decretos que tienen relación con los bosques y recursos naturales. Además, se menciona la legislación pertinente a sectores conexos.

sin dejar de depender del MAGA, más bien aumenta su dependencia como una Dirección General. Continúa el sistema de incentivos vigente. Ninguna de las dos leyes señaladas posee una política forestal ni de áreas protegidas bien definida. Se empieza, muchas veces, a confundir la ley como instrumento de política, con la ley misma como política. Empiezan las manipulaciones que llegan a agotar las posibilidades de acción. Por lo tanto, el Gobierno y otros actores del sector, incluyendo, las ONG, el sector privado, la sociedad civil y la academia logran hacer el esfuerzo conjunto de pasar una nueva ley forestal, en la ley de 1996. Finalmente, se trata de una legislación enmarcada dentro de una política definida, en especial, a través del actuar del Plan de Acción Forestal de Guatemala (PAFG) y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA). Esa política pretende usar los recursos de los bosques e incrementarlos. Además, con la creación del Instituto Nacional de Bosques (INAB), la ley forestal instituye el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) o sistema de incentivos, inicialmente, dirigido a la reforestación, luego para el manejo forestal y los sistemas agroforestales. Finalmente, para los pequeños propietarios. Al mismo tiempo, como ya lo analizamos antes, la ley crea un blindaje que permite mantener una política a largo plazo, con contenido presupuestario.

En la legislación forestal de Guatemala se produce un cambio sustancial¹² al pasar de una ley que enfatiza la fiscalización de los actores económicos, a la ley forestal de 1996, donde se facilita e incentiva el aprovechamiento forestal y de las plantaciones forestales, pues complementa la producción agropecuaria para el desarrollo económico.

En 1986, a partir de la ley de protección y mejoramiento del ambiente se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), dependiente de la Presidencia de la República. Luego, en 1989 se promulga la ley de áreas protegidas, que funda el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), dependiente de CONAMA, y el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP). Al concebirlas como un sistema nacional, se atribuye a las áreas protegidas una visión a largo plazo. En el 2000, se promulga la ley de creación del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN), que reemplaza a CONAMA. Este Ministerio pasa a ser uno más del gabinete sin depender de la Presidencia, directamente, como era la figura legal anterior.

A veces, se arraiga la creencia que la solución de los problemas radica en cambiar las leyes y las instituciones, y no tanto en la unidad de doctrina y disciplina institucional. Cabe preguntarse, también, qué nuevos cambios se esperan. Los actores del sector se plantean, actualmente, una primera posibilidad que consiste en que el MARN se transforme en el Ministerio Rector, tomando el control de los bosques y áreas protegidas. La segunda posibilidad que manejan, es la creación de un nuevo instituto autónomo,

¹² de Cáliz, I. y Sossa, L. "Políticas Forestales en Guatemala. Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal." En: Segura, Olman, David Kaimowitz y Jorge Rodríguez. Políticas Forestales en Centroamérica Análisis de Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal.

a la imagen del INAB, más descentralizado, independiente políticamente y con presupuesto asegurado, que tome el control de las áreas protegidas reemplazando al MARN en esas funciones.

El recurso forestal tiene un doble carácter, entre bien público y privado; además, es uno de los más normados, no sólo en Guatemala, sino en la mayoría de los países de América Latina. Las leyes son, entonces, demasiado reglamentarias y de aplicación poco flexible. Por lo general, las operaciones del sector implican costos adicionales para cumplir con la legislación. Si la agricultura y la ganadería estuvieran tan reglamentadas como lo está la actividad forestal, la producción agraria no sería viable financieramente, en Guatemala. Lo mismo ocurriría con otros sectores de la producción de bienes y servicios. No se pretende que las leyes den margen a ganancias exorbitantes, en las actividades privadas y comunitarias; pero sí que hagan rentable y competitivos a los sectores, permitiéndoles un uso racional y eficiente de recursos. La tendencia a poseer leyes reglamentarias se mantuvo a través de todas las leyes forestales de Guatemala (1974, 1989 y 1996). El cuadro N°5 muestra la evolución de las leyes ambientales, forestales y municipales entre 1974 y hoy en día.¹³

Cuadro N° 5
**Evolución de las leyes en materia ambiental¹⁴
y áreas protegidas, forestal y municipal en Guatemala**

Ámbito y Ley	Ente Ejecutor y Aspectos Clave
Ambiente y Áreas Protegidas	
Ley orgánica del INAFOR Decreto 51-1974	INAFOR. Responsabilidad dual por bosques y áreas protegidas, y ausencia de agenda ambiental.
Ley de Hidrocarburos Decreto 109-1983	CONAPE. Dirección general de Hidrocarburos. Según comentario de un entrevistado, “la primera versión de la ley estaba escrita en inglés”.
Ley de protección y mejoramiento del ambiente. Decreto 68-1986	CONAMA. Se introduce a la agenda café, o del ambiente urbano en Guatemala.
Ley de áreas protegidas Decreto 4-1989, reformado por decreto 110-1996	Creación de CONAP. Separación de las responsabilidades sobre bosques y áreas protegidas en términos legales e institucionales.

¹³ En el 2004, CALAS publicó la obra, de gran valor, *Legislación Ambiental Guatemalteca*, en 6 tomos que cubren: la gestión ambiental; la gestión de recursos naturales, sistemas ambientales y patrimonio cultural; la descentralización, participación y fortalecimiento del poder local; la gestión forestal y la gestión de la diversidad biológica y de las áreas protegidas.

¹⁴ Fuentes: Centro de Acción Legal, Ambiental y Social de Guatemala (CALAS). *Legislación Ambiental Guatemalteca*. Segura, Olman, David Kaimowitz y Jorge Rodríguez. *Políticas Forestales en Centroamérica: Análisis de Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal*. INAFOR. *Plan para el Desarrollo del Recurso Forestal, 1976-1986*. Leonard, Jeffrey. *Recursos Naturales y Desarrollo Económico en América Central*.

Ámbito y Ley	Ente Ejecutor y Aspectos Clave
Ambiente y Áreas Protegidas	
Ley de protección del patrimonio cultural de la nación Decreto 26-1997	
Ley de minería, decreto 98-1997	Ministerio de Minería
Ley reguladora de áreas de reservas y territorios del estado de Guatemala. Decreto 126-1997	OCRET. Línea marino costera, concesiones, ecétera.
Ley del organismo ejecutivo 114-97 y reformas a través del decreto 90-2000	MARN. Responsabilidad por estudios de impacto ambiental.
Ley general de pesca y acuicultura. Decreto 80-2002	MAGA.
Política marco de gestión ambiental, decreto 701-2003	

Ámbito y Ley	Ente Ejecutor y Aspectos Clave
Forestal	
Ley forestal de 1945	
Ley orgánica de INAFOR Decreto 51-1974	INAFOR. Responsabilidad sobre aspecto forestal y áreas protegidas, excepto en Petén.
Incentivo a la reforestación. Decreto 58-1974	INAFOR. Incentivo fiscal para reforestación.
Ley foresta. Decreto 70-1989	DIGEBOS. Separación explícita entre materia forestal y áreas protegidas.
Ley organismo ejecutivo. Decreto 114-1997 y reformas decreto 110-1996	MAGA.
Ley forestal. Decreto 100-1996	INAB. Incentivos forestales en el sistema PINFOR.
Municipal	
Código municipal. Decreto 58-1988	Corporaciones municipales.
Código municipal. Decreto 12-2002	Corporaciones municipales y ANAM.
Ley de consejos de desarrollo urbano y rural. Decreto 14-2002	CONADUR, COREDUR, CODEDES, COMUDES, COCODES.
Ley general de descentralización. Decreto 14-2003	Corporaciones Municipales y ANAM

Guatemala no carece de un marco legal de referencia y la legislación existente cubre prácticamente todas las esferas del sector ambiental. Quizás el problema es más bien por exceso, por la sobrerreglamentación de la ley, que por defecto.

Las preocupaciones generales expresadas por los actores son las siguientes:

- Las leyes son demasiado reglamentarias, incluyen artículos demasiado técnicos que restringen la búsqueda de alternativas técnicas en la aplicación.
- Las leyes, con muy pocas excepciones, no forman parte de una estrategia ni una política sectorial.
- No hay una correspondencia, con muy pocas excepciones, entre el mandato de la ley y los recursos necesarios para su aplicación.
- Las leyes no dilucidan las competencias institucionales, manteniendo duplicaciones de responsabilidad.

4. LOS PROBLEMAS Y LAS POLÍTICAS

Los problemas del sector forestal de Guatemala han sido definidos de diferentes formas, a través del tiempo. Sin embargo, las restricciones señaladas, por ejemplo, en 1977 persisten en distintos estudios realizados, dejando la impresión de un deterioro constante, quizás con la excepción de la última década. Además, en cada una de estas oportunidades de reflexión o análisis, se han planteado elementos más o menos formales de política.

En 1976, el INAFOR formuló un plan indicando los factores limitantes para el desarrollo del recurso forestal y los elementos de política forestal correspondientes a esas limitantes.¹⁵ Las limitantes identificadas eran los recursos humanos, la falta de desarrollo institucional, la legislación y reglamentación, la carencia de información básica y el financiamiento. En lo que respecta al recurso humano, se destacó que teniendo Guatemala un 72% de su territorio de vocación forestal, sólo contaba con cuatro ingenieros forestales. Igualmente, señaló que faltaba, en general, personal profesional, técnico y operativo para manejar un recurso tan extenso. En esa época, tampoco se estimaba que el marco institucional fuera el adecuado, haciendo necesario reorganizar las instituciones y los servicios que prestaban. El marco legal presentaba aspectos contradictorios y no constitucionales que, más bien, fomentaban la destrucción del bosque. No había información básica suficiente ni acorde con el potencial del recurso forestal. En lo que respecta al financiamiento del sector, las instituciones carecían de presupuestos adecuados a las tareas y la dispersión geográfica de los recursos naturales.

¹⁵ INAFOR. Plan de Desarrollo del Recurso Forestal 1976-1986. (Primera Revisión).

Curiosamente, no se identifica ningún problema importante relativo a la situación de los bosques y los recursos naturales.

La política forestal de 1976 enunció la siguiente filosofía:

Su objetivo principal: “Hacer uso inteligente del recurso forestal para obtener el máximo beneficio en términos de calidad de vida para el guatemalteco, en forma permanente”.

Además de los siguientes propósitos fundamentales u objetivos específicos:

- Conservar la superficie de bosques todavía existente.
- Ampliar la superficie de bosques a través de la reforestación artificial ordenada.
- Propiciar el surgimiento de la industria forestal.

Y lineamientos básicos:

- Propiciar condiciones adecuadas al desarrollo integral de los recursos forestales del país, en lo institucional, legal, técnico, información básica y financiera, de acuerdo con las limitantes inicialmente identificadas.
- Promover la utilización de los incentivos fiscales para la reforestación.
- Establecer moratorias y congelamiento de bancos genéticos para propiciar mejores bosques.
- Minimizar la destrucción del recurso forestal a través de la educación, concientización y cambio de actitud hacia el recurso.

Para cumplir con esta política, se formularon programas de consolidación institucional, conservación de bosques, reforestación artificial, y programas especiales, tales como: control de la erosión, industria forestal, desarrollo en el altiplano y programa de áreas recreativas. Al menos en la formulación de la política, se trató de ejecutar por delegación en las regiones forestales, creándose las que actualmente existen. Hubo, en ese tiempo, una propuesta de capacitación profesional de 210 becas financiadas por el gobierno de Canadá, que finalmente no fue apoyada. También se incluyó en ese plan de desarrollo la operación de una Unidad Forestal Modelo, en el Bosque de San Jerónimo, que empezó a ser apoyada por el proyecto FAO 72/006. Este proyecto comenzó a implementarse, se hicieron grandes inversiones, pero luego fue abandonado. De manera que las inversiones en edificios, maquinarias y equipos se deterioraron por falta de asignación de recursos y responsabilidades. En lo financiero, los recursos asignados realmente a INAFOR siempre fueron la mitad o menos de los que realmente se requería.

El programa de conservación de bosques plantea la preservación a través del manejo de bosques, pero en ningún momento enfatiza el componente de las áreas protegidas dentro de la conservación.

Quizás donde hubo una acción más completa fue en lo referente a la llamada “reforestación artificial”, a través de los incentivos forestales para la reforestación y apoyados por otros componentes. Entre estos los bancos de semillas, huertos de semillas y viveros forestales -el Estado produciendo plantas y entregándolas a reforestadores, sin control de la plantación efectiva ni de la calidad y mantenimiento de las mismas-. Por ejemplo, los viveros del Estado produjeron 8 millones de plantas en la temporada 76/77, de las cuales se sembraron 2.2 millones. Los incentivos forestales permitieron deducir del impuesto a la renta hasta un 50% de los costos incurridos en reforestación. Otra acción que empezó a realizarse fue la llamada “plantación de árboles por ley”. Ésta consistía en que el propietario reforestara su propiedad u otra, para compensar la deforestación o la reducción del stock de madera de un bosque, en caso de aprovechamiento. Si bien la política trató de hacer algo en materia forestal con respecto a las áreas protegidas, no fue suficiente en cuanto a la política ni a la ley. El único programa que surgió fue el de áreas recreativas en sitios periurbanos, tomando el modelo del parque de las Naciones Unidas, lo que impregnó el concepto de parques durante mucho tiempo.

En 1983 aparece otro documento de política forestal, en este caso para el mediano plazo.¹⁶ donde se citan la Constitución de la República y la Ley Forestal de 1974 como fundamentos para esta política.

Las limitantes para el desarrollo forestal identificadas fueron:

- Falta de manejo técnico de los bosques de coníferas.
- Terrenos de vocación forestal deforestados y degradados.
- Falta de industrialización que no crea empleos para la población.
- No se ha demostrado la rentabilidad del bosque en relación con los usos alternativos.
- Aprovechamientos forestales con visión a corto plazo.
- Reducción de bosques subtropicales por uso irracional de áreas con aptitud forestal: Petén, manglares, etcétera.
- Falta de educación a la población sobre el uso racional de los recursos naturales.
- Condiciones de tenencia y uso actual impiden incorporar a pequeños y medianos propietarios.
- No existen programas de educación para técnicos forestales.
- Niveles inapropiados de ciencia y tecnología para impulsar el desarrollo del sector.
- Estructura institucional inadecuada.
- Carencia de planes de desarrollo rural integrado basados en la conservación y el ordenamiento territorial.

¹⁶ INAFOR. Política Forestal de Guatemala para el Mediano Plazo 1983-1986.

Por lo menos esta vez, se identifican problemas reales de la condición de los bosques y su aprovechamiento, y no sólo los aspectos burocráticos. En este documento se fijan los objetivos a largo plazo del desarrollo forestal:

- El desarrollo forestal participativo, como base para fortalecer la economía rural.
- Uso racional de los bosques como base para el abastecimiento de madera y leña.
- Establecimiento de bancos genéticos para la conservación y reproducción de la especies forestales.
- Crear más bosques en zonas forestales con fines protectores y económicos
- Establecer y manejar adecuadamente el Sistema Nacional de Parques y Áreas de Conservación.

Los objetivos a mediano plazo:

- Proteger y manejar los bosques, y restablecer el equilibrio de las zonas afectadas por plagas y enfermedades.
- Ampliar la superficie de bosques con forestación y reforestación.
- Incorporar áreas de bosque a la actividad económica.
- Aprovechamiento sistemático, sostenido y económico de los bosques productores.
- Detener la destrucción de los bosques subtropicales.
- Mejorar la productividad de los bosques subtropicales.
- Conservar las áreas de bosque en zonas kársticas -ricas en Carbonato de Calcio- y manglares.
- Formación de unidades económicas de producción forestal.
- Formación de personal forestal e industrial.
- Investigación, transferencia y difusión de ciencia y tecnología.
- Condiciones favorables para la conservación, mediante la unificación institucional. Propuesta para crear un Instituto de Recursos Naturales (INDERENA), ampliando la definición forestal de INAFOR a una más general de recursos naturales.

En la formulación de 1986, no hay un análisis de los logros de la política de 1976. Esto refleja la ausencia de sistemas de monitoreo sobre el cumplimiento de las políticas. Además, ni en la política de 1976 ni en la de 1983 hay indicadores verificables para los objetivos que hubieran permitido hacer ese seguimiento.

Es necesario, en todo caso, destacar algunas de las medidas centrales de la política a mediano plazo:

- Programa de manejo de bosques atacados por plagas y enfermedades.

- Programa de prevención y combate de incendios forestales.
- Ampliación de la superficie de bosques plantados:
 - a) Aprovechamiento de plantaciones existentes.
 - b) Uso de nuevas técnicas, como los sistemas agroforestales.
 - c) Orientación de la producción de plantas a las especies de rápido crecimiento.
 - d) Expansión de los incentivos fiscales a los pequeños y medianos propietarios.
 - e) Bonificación a los propietarios que no tributan para reforestación.
 - f) Fomento a la reforestación con fines energéticos y estufas mejoradas.
 - g) Manejo integrado de cuencas hidrográficas.
- Apoyo a las municipalidades para la elaboración de proyectos de inversión forestal.
- Financiamiento de proyectos de extracción e industrialización a través de programas del sistema bancario nacional e internacional.
- Promoción de la utilización en notificaciones agrarias de los bosques comunales y municipales para que generen desarrollo económico.
- Coordinación con las instituciones agrarias sobre las áreas susceptibles de transformación y la conservación de la reserva forestal.
- En conservación de las áreas de bosques, está la intención de declaración de reserva natural, la formulación y ejecución de su plan maestro del norte del 17° 10' en el Departamento de Petén.
- También declara la necesidad del aprovechamiento integral y racional de los bosques del Petén y la franja transversal del Norte.

En 1989 empieza el Plan de Acción Forestal de Guatemala (PAFG), como parte del Plan de Acción Forestal Tropical (PAFT) iniciado por varias organizaciones internacionales donantes y, centrado en la FAO.

El contexto del sector en que tuvo que operar el PAFG, durante 1989 era el siguiente:¹⁷

- Conflicto armado, especialmente en las zonas rurales del país.
- Institucionalidad muy débil.
- Centralización como política fundamental del gobierno.
- Pocos vínculos entre las ciencias forestales y las ciencias ambientales, y escasa aplicación del término sostenibilidad en el ámbito forestal.
- Rezago de la industria forestal.

¹⁷ Guatemala, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA). Plan de Acción Forestal para Guatemala. Memoria a 10 años. 2003.

- Mercado internacional sin mecanismos de apoyo a la sostenibilidad.
- Panorama mundial del comercio poco claro para la producción sostenible.
- Gobiernos locales con reducida participación y conocimiento en el tema forestal.
- Incentivos fiscales a la reforestación mal orientados y vinculados con intereses particulares.
- Las ventajas comparativas como estrategia para el crecimiento económico.

En particular, en el sector, el documento base del PAFG identifica los problemas principales de la actividad forestal para 1991 de la siguiente forma:¹⁸

- Sobreutilización de las tierras con aptitud forestal, debido a la destrucción de bosques para el establecimiento de sistemas de producción agropecuaria. Esto se debe a la tenencia de la tierra, la subutilización de las mejores tierras agrícolas para ganadería extensiva, cultivos mal manejados y desperdicio de potencial de riego.
- Los bosques no son manejados en forma sostenible, disminuyendo su capacidad productiva y degradándolos genéticamente. Esto se produce por falta de medidas de fomento, carencia de asistencia técnica y trabas burocráticas a la actividad forestal.
- La industria forestal desperdicia o utiliza de forma ineficiente la madera y subutiliza la capacidad industrial instalada, produciendo con altos costos.
- Existe un elevado consumo de leña y no hay políticas para un abastecimiento racional y sostenible del combustible.
- La aplicación de la ley es difícil, carece de mecanismos y refuerzos institucionales y posee una escasa o nula coordinación interinstitucional.
- Escasez crítica de profesionales y técnicos forestales, y precario desarrollo de las organizaciones privadas del sector.

Si bien a 1991 no había un planteamiento de política formal para los bosques y áreas protegidas, las estrategias del PAFG contienen elementos generales de política que deben ser mencionados:¹⁹

- Impulso a la modernización y profesionalización de la administración forestal y del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP).
- Promover la formación de recursos humanos en el sector forestal y de recursos naturales renovables.
- Promoción del manejo forestal, la reforestación y la agroforestería.

¹⁸ Guatemala, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA). Plan de Acción Forestal para Guatemala. Documento Base y Perfiles de Proyectos. 1991.

¹⁹ PAFG. 2003, op. cit.

- Puesta en marcha de mecanismos de coordinación y participación de los diferentes actores.
- Incentivos al incremento de valor agregado, a través de la industrialización, artesanía y mercados de productos forestales.
- Investigación, extensión y difusión de la cultura forestal.

Si bien estos lineamientos estratégicos eran perfectamente válidos como una forma de enfrentar los problemas identificados en el sector, en apariencia, el PAFG le da prioridad al tema forestal y no brinda tanto énfasis a lo relativo a la biodiversidad y las áreas protegidas. Pero, al revisar las acciones concretas hay varios elementos orientados hacia la conservación y las áreas protegidas, como concesiones forestales, proyectos de conservación de algunas zonas específicas, evaluación de las áreas protegidas de DIGEBOS e inventario de las áreas protegidas de Guatemala, plan de acción ambiental de Guatemala, evaluación de la representatividad ecológica del SIGAP, conservación y manejo de manglares, entre otras.

En 1995, hay un nuevo esfuerzo por definir los problemas del sector forestal y las políticas necesarias para poder superarlos. Es así como se formula, específicamente, una nueva “Política Forestal de Guatemala.”²⁰

En el análisis previo al enunciado de las políticas, se identifican los principales problemas del sector:

- Avance de la frontera agropecuaria y pérdida de bosque natural.
- Poca capacidad competitiva frente a la apertura comercial y la globalización.
- Cambio de uso de la tierra hacia actividades diferentes de las soportadas por su capacidad de uso, lo que conduce a la no sostenibilidad de la producción agropecuaria, forestal e hidro-biológica.
- Cosecha de leña para resolver problemas energéticos por arriba de la capacidad de regeneración natural y reforestación, ocasionando pérdida de recursos boscosos.
- Poca coordinación de los procesos administrativos de las instituciones forestales estatales.

Sin embargo, las condiciones que se dan en 1995 para el sector han cambiado y parecen hacerse más favorables:

- Nueva era de paz, con la firma de los Acuerdos de Paz, a finales de 1996.
- Política agraria y sectorial productiva explícita, cuyos ejes le dan certeza jurídica

²⁰ MAGA, INAB, CONAP, PAFG. Política Forestal de Guatemala, 1995.

- al uso y propiedad de la tierra, promoción del ordenamiento territorial, hacer eficiente el uso y manejo del agua y el desarrollo productivo y comercial. Este marco es más favorable para el desarrollo de la actividad productiva y protectora.
- La reconversión del Estado y del marco de funcionamiento de las políticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA). El marco de funcionamiento de políticas del MAGA reconoce la necesidad de valorar las externalidades positivas de las tierras de vocación forestal, especialmente el agua, y propone coordinación entre sus principales sectores productivos: forestal, granos básicos, ganadería e hidro-biológico, para que sus políticas sean complementarias.
 - Programa nacional de competitividad, donde uno de los sectores seleccionados como eje de competitividad nacional es el forestal, bajo un funcionamiento de *cluster*.
 - Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) y sus mecanismos de participación ciudadana.
 - Un nuevo marco legal y una nueva institucionalidad, que incluyen a INAB, y su coordinación con el CONAP. Es especialmente importante destacar entre las condiciones presentes la autonomía de INAB, el sistema PINFOR, la descentralización de la gestión forestal con los gobiernos municipales y la tipificación de los delitos forestales.
 - El PAFG sirve de orientación, según lo establece la ley, para el funcionamiento del INAB, que pretende ser institucionalizado a través del Programa Nacional de Bosques.

En concordancia con los problemas y las condiciones prevalecientes en 1995, la política forestal de Guatemala se define como:

“El conjunto de principios, objetivos, marco legal e institucional, líneas de política, instrumentos y situación deseada que el Estado declara, con el propósito de garantizar la provisión de bienes y servicios de los bosques, naturales y cultivados, para el bienestar económico y social de sus pobladores. Adicionalmente, establece las orientaciones de comportamiento y actuación, que con el propósito de alcanzar los objetivos o situación deseada, deben observar los diferentes actores del sector forestal”.

Los principios de política adoptados fueron:

- Oferta de bienes y servicios ambientales.
- Ordenamiento territorial en tierras rurales.
- Sostenibilidad en el uso del recurso forestal.
- Conservación de la biodiversidad.
- Participación equitativa, corresponsabilidad y empresarialidad.
- Competitividad productiva.

- Estabilidad en la normativa.
- Monitoreo y manejo de información estratégica.

El objetivo general de la política es:

“Incrementar los beneficios socioeconómicos de los bienes y servicios generados en los ecosistemas forestales y contribuir con el ordenamiento territorial en tierras rurales, a través del fomento del manejo productivo y de la conservación de la base de recursos naturales, con énfasis en los recursos forestales y aquellos asociados como la biodiversidad, el agua y los suelos; incorporando cada vez más la actividad forestal a la economía del país, en beneficio de la sociedad guatemalteca.

Los objetivos específicos son:

- Fortalecer el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) para asegurar la base de recursos genéticos y productivos.
- Revalorizar los bosques naturales en la actividad económica, frenando la frontera agrícola e incorporándolos a la actividad productiva.
- Recuperar áreas de vocación forestal mediante plantaciones y manejo silvicultural.
- Restablecer la base productiva de las tierras forestales a través de sistemas agroforestales y silvopastoriles.
- Contribuir al aumento de la competitividad: información, productividad, mercados, integración de la cadena productiva.
- Inversión pública y privada en el sector forestal.

Luego, el documento de políticas establece áreas de acción, estrategias e instrumentos de políticas:

- Para fortalecer el SIGAP los instrumentos de política son: a) plan de manejo y coadministración de áreas protegidas del CONAP, b) planes maestros, c) normas y procedimientos uniformes para el manejo forestal, plan de manejo integrado de los recursos hídricos, d) normativa forestal en las zonas de recarga hídrica, e) valoración de los servicios ambientales, f) implementación de un sistema de contabilidad g) estrategia nacional de prevención y control de incendios forestales, investigación y desarrollo.
- Para fomentar el manejo productivo de bosques naturales, los instrumentos de políticas son: a) concesiones forestales comunitarias, b) concesiones forestales industriales, c) incentivos por bonificaciones directas, para manejo sostenible (PINFOR), d) mercados financieros y crédito forestal, e) comercio exterior,

- f) investigación y desarrollo, g) capacitación y educación, h) organización de productores, i) apoyo a la formación y desarrollo de *clusters*, j) mercados internacionales de carbono, k) certificación forestal, l) incentivos fiscales, m) normativa forestal, n) información e inteligencia de mercado, o) promoción de maderas de especies desconocidas en el mercado.
- Para la promoción de la silvicultura de plantaciones, los instrumentos de políticas son: a) incentivos por bonificaciones directas (PINFOR), b) investigación y desarrollo, c) proyectos productivos y protectivos en el agro, redes de agentes para el desarrollo (RADEAS), d) módulos foresto-industriales, e) proyectos de administración hidrológico-forestal con entidades administradoras de recursos hídricos.

En esta última política hay más consecuencia con el contexto general y con los problemas del sector. Es una política que trasciende la ley mediante acciones claras de implementación.

5. LAS ACCIONES E INTERVENCIONES

La constelación antes mencionada de actores, instituciones y leyes, permitió entre 1985 y la fecha actual ejecutar una serie de acciones inspiradas o no en políticas implícitas o explícitas que han ido construyendo lo que es el sector forestal y de áreas protegidas de Guatemala.

Entre 1985 y 1988, las acciones principales en materia forestal y de áreas protegidas fueron las siguientes:

- Se produce la colonización del Petén, con grupos de diferente origen y poder económico, formando también en la región el complejo latifundio-minifundio.
- Las concesiones forestales privadas en el Petén, otorgadas por el FYDEP, intensifican una tradición de explotación forestal. Esta es bastante destructiva, al no haber normas técnicas adecuadas ni una preocupación por proteger la integridad de la superficie concedida.
- Los incentivos para las plantaciones forestales, a partir de las deducciones tributarias -junto con el aporte técnico de proyectos agroforestales y de especies de uso múltiple apoyados por la cooperación internacional- inician la creación de un capital forestal, no homogéneo y de calidad variable, formado por unas 20 mil hectáreas. Sin embargo, estas plantaciones no son manejadas adecuadamente.

- Se crea una reserva forestal muy importante al Norte del paralelo 17° y 10'. Esta reserva contiene la actual área protegida de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) y el sistema de concesiones forestales comunitarias.
- El Instituto de Transformación Agraria (INTA) otorga tierras a campesinos, pero muchas de ellas localizadas en lugares con bosque y en terrenos de vocación forestal, pues la reforma agraria no afectó a los grandes propietarios, sino a los terrenos del Estado.
- Continúa el manejo y la conservación, como secularmente se había hecho, de bosques comunales y de grupos indígenas, bajo diferentes modelos de tenencia de la tierra. El modelo de conservación culturalmente apropiado existía en el país desde hace mucho tiempo.

Algunas omisiones importantes en este período fueron:

- No existía un concepto técnico de manejo forestal en las concesiones forestales y las intervenciones se hicieron con simples planes de aprovechamiento.
- Proliferó la deforestación de los bosques latifoliados en todo el país.
- Invasiones en el norte del país y ocupación desordenada con un sistema de Cooperativas Campesinas no planificado. Sólo algunas de éstas literalmente sobrevivieron.
- No existió manejo de plantaciones y se aceptaron plantaciones de compensación bajo dosel, una de las aberraciones técnicas más pintorescas que se pueden observar. Es decir, plantaciones bajo plantaciones, condenadas directamente al fracaso, con el único fin de cumplir con la ley.
- Campeó la corrupción y la debilidad institucional.

En el período de 1988 a 1997 las acciones más importantes en materia forestal y de áreas protegidas fueron las siguientes:

- Se concreta un modelo técnico de áreas protegidas en Petén. Sin embargo, se trata de un modelo excluyente, sin la comunidad ni la población incluida ni la aledaña.
- Se crea la Reserva de la Biosfera Maya (RBM), el área protegida más grande e importante del país.
- Se hace un ordenamiento territorial y macro -planificación de la RBM-.
- Se crea la Reserva de la Biosfera de la Sierra de las Minas, también de gran importancia y extensión.
- Se crea el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), es decir, un concepto de sistema de áreas protegidas enmarcadas dentro de una política para

ese propósito. El SIGAP lo integran 123 áreas protegidas y alrededor de 26% del territorio nacional.

- Se inicia un modelo de cogestión en varias áreas protegidas del país. Normalmente son ONG nacionales con apoyo internacional, las que logran estas adjudicaciones. No hay gran participación de las comunidades locales en el sistema de cogestión. El modelo es eficiente y le da protección real a muchas áreas protegidas del país.
- Hay apoyo internacional masivo, con proyectos de la cooperación internacional, en todo el país, pero especialmente en la RBM.
- Mejora la masa crítica técnica y profesional del país con carreras técnicas y profesionales en varias partes del país.
- Continúa el manejo y la conservación, como secularmente se había hecho, de bosques comunales y de grupos indígenas, bajo diferentes modelos de tenencia de la tierra. El modelo de conservación culturalmente apropiado existía en el país desde hace mucho tiempo, pero no recibe mayor consideración por parte de las autoridades ni por las ONG adjudicatarias de los modelos de manejo en común o comanejo. Complementariamente al desarrollo de las concesiones forestales comunitarias y a las ONG que las apoyaron, aparece la Asociación de Concesiones Forestales Comunitarias del Petén (ACOFOP), el 18 de noviembre de 1995. Constituye un paso importante para que las comunidades y sus organizaciones se apropien del manejo. De esta manera, se aprendió la necesidad de participación efectiva así como la asistencia técnica a los comuneros en los bosques, las industrias y los mercados.
- Se inicia el Plan de Acción Forestal de Guatemala (PAFG), que se sale de los moldes tradicionales y se transforma en una instancia de coherencia política, concertación entre actores, generación de ideas y proyectos, negociación política, pensamiento estratégico y desarrollo de políticas.

Omisiones importantes en este período fueron:

- Las llamadas agarradas -ocupación de tierras- en áreas protegidas del Estado.
- Corrupción en las instituciones del Estado.
- Presupuestos inadecuados aparte de los proyectos de la cooperación internacional.
- Declaración unilateral de áreas protegidas sin consulta a comunidades ni propietarios privados.
- El modelo de áreas protegidas no se adapta culturalmente y no se utilizan modelos locales apropiados.
- El Centro de Conservación de la Universidad de San Carlos (CECON) era el que debía generar los lineamientos de investigación: registrar la investigación y hacer

cumplir una serie de requisitos. Al principio, por ejemplo, el Fondo Peregrino generó trabajo y desarrollo local con su investigación. La parte de patrimonio arqueológico avanzó, pero no tuvo continuidad. Actualmente, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) tiene estos aspectos abandonados.

En el período de 1997 al 2005 las acciones principales en materia forestal y de áreas protegidas fueron las siguientes:

- Continúa el manejo de áreas protegidas como se describió anteriormente. Las ONG nacionales siguen muy activas e interesadas en los modelos de conservación y en participar en el proceso de conservación de las áreas.
- Consolidación del SIGAP, e incremento de las áreas protegidas, especialmente bajo cogestión.
- Inició la transformación activa de terrenos privados en áreas protegidas privadas, especialmente en el sector cafetalero y con el apoyo del sistema de incentivos forestales de PINFOR.
- Mediante la operación de PINFOR y, al surgir los primeros lineamientos del Programa de Incentivos para Pequeños Propietarios (PINPEP) y del Programa de Incentivos para Reforestación (PINCON), se consolida el sistema de incentivos para plantaciones forestales, manejo forestal, sistemas agroforestales y, ahora, incentivos para pequeños propietarios. El MARN ha creado el Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente (FOGUAMA) que intenta aplicar un sistema de Pago de Servicios Ambientales (PSA). Sin embargo, muchos actores estiman que no se ha progresado desde los incentivos hacia PSA, como mecanismo de retribución. Hasta el momento, no hay rectoría ni directriz común para avanzar en ese sentido.
- Generalización del manejo forestal a través de las concesiones comunitarias, así como del PINFOR en las áreas forestales principales del país. Ese modelo se ha transformado en una experiencia importante y altamente tecnificada y regulada que, aunque no es perfecta, ha logrado gobernabilidad territorial, protección de la integridad del ecosistema, reducción de los incendios de bosque, generación de empleos e ingresos, etc. La certificación como herramienta de control del manejo forestal sostenible, empieza por ser un requisito y se expande a toda la zona de uso múltiple (ZUM) de la RBM. Las concesiones se impusieron a otras alternativas diferentes que se plantearon en aquel momento, hubo luchas internas dentro del Gobierno. No obstante, el liderazgo del MAGA y del CONAP jugaron un papel importante en la definición de esa solución. Si, además, se toma en cuenta que el Estado tiene por mandato preservar el territorio, debe conservar la integridad de las áreas boscosas, ya que son consideradas patrimonio nacional. En caso que el Estado no pueda asumir esa responsabilidad por falta de

presupuesto o por la magnitud del problema, surgen dos respuestas bien claras: las concesiones forestales comunitarias y la coadministración de áreas protegidas. Algunos actores consideran que desde el punto de vista de la conservación ecológica, sí fue la mejor respuesta, pero habría dudas en lo referente al manejo forestal. ¿Realmente se está manejando la zona como un bosque tropical húmedo? ¿la capacidad de recuperación no está siendo sobrepasada? ¿mejoraron los efectos sobre el desarrollo humano y nivel de vida? ¿hay alguna diferencia significativa entre las comunidades de antes y las comunidades de ahora? ¿el nivel de pobreza es exactamente el mismo? Frente a estas preguntas no hay respuestas definitivas y sólo hay evaluaciones parciales. Además, se estima que el proceso se ha debilitado al no recibir el nivel de apoyo suficiente.

- Procesos de integración en torno a las concesiones forestales comunitarias. Las concesiones industriales parecen haber entendido que dependen unos de otros con los comunitarios para la defensa del sistema -como lo demuestra el cierre de filas en torno a la amenaza del MIRADOR-. Los empresarios han transferido, poco a poco, pautas de eficiencia para las operaciones forestales e industriales a lo comunitarios. Al mismo tiempo, hay un flujo de interés por otras organizaciones para hacer monitoreos del proceso, hay más presencia de investigadores de la flora y la fauna, y estudios del impacto del aprovechamiento de madera, xate y otros productos del bosque .
- Operación del *cluster* forestal, para mejorar la competitividad como sector exportador, aumentar la eficiencia productiva, ampliar los mercados, mejorar la calidad de los productos, y apoyar a los productores en procesos de integración horizontal y vertical. Muchas acciones del *cluster* están orientadas a mejorar la competitividad, pero otras están atendiendo aspectos de manejo forestal muy básico.
- Integración creciente de las municipalidades a las decisiones y al manejo de los recursos forestales ejidales, nacionales y comunitarios, a través de la participación en juntas directivas, del desarrollo de oficinas forestales municipales, del usufructo de los incentivos del PINFOR, mediante las mesas de negociación para la planificación regional de los recursos forestales, etc. El proyecto BOSCOM ha permitido ese fortalecimiento.
- Mejoramiento continuo del sistema de educación y la creación del Sistema de Educación Forestal que coordina a las instituciones educativas forestales y de recursos naturales, y permite alianzas estratégicas entre institutos de educación superior.
- En las ZUM de las áreas protegidas que se han enfrentado con soluciones integrales, se ha detenido el avance de la frontera agrícola, han disminuido los incendios, así como los saqueos de sitios arqueológicos.

Constituyen omisiones importantes en este período las siguientes:

- El no incluir a las comunidades en la iniciativa del parque de la Cuenca del Mirador.
- La gran distancia existente entre el manejo forestal actual, certificado y de buena calidad, con el manejo integrado del territorio, explorando y aprovechando todos los recursos del espacio rural, como madera, productos no maderables, agricultura, ganadería, ecoturismo, sistemas agroforestales. Es cierto que las capacidades existentes impiden abarcar todas esas posibilidades; sin embargo, al menos deben ser previstas en los planes estratégicos de las concesiones.
- El no considerar formalmente el desarrollo humano integral como un objetivo de las concesiones comunitarias. Esto se ha producido poco a poco, de manera informal. El objetivo original de las concesiones, tanto para CONAP como para la cooperación externa y las ONG internacionales fue siempre de conservación y nunca social.
- El no aclarar las posibilidades de PINFOR en áreas de concesión o de coadministración, incluyendo mecanismos de PSA y concesiones de ecoturismo.
- El concepto de servicios ambientales y su pago, por parte de los usuarios, no está suficientemente desarrollado. Puede ser un importante elemento de reemplazo final o paulatino de los incentivos del PINFOR. Incluso hay una crítica de los sectores conservacionistas y comunitarios, en el sentido que para un país pobre, financiar plantaciones de alto costo es un lujo. En toda América Latina, al inicio de la operación de sistemas de incentivos se despilfarraron los recursos.
- La necesidad de considerar la integración vertical y horizontal de una manera más formal en la planificación estratégica. En la actualidad, se aplica de acuerdo con las necesidades, pues, al parecer, las concesiones comunitarias e industriales se benefician mutuamente de su existencia. No se han analizado las capacidades industriales existentes, para verificar si son suficientes o hay que expandir las industrias propias.
- La ausencia de la autoridad oficial en las zonas núcleo de los parques nacionales y zonas de la biosfera. La transformación de algunos de éstos en narcoparques, donde el Estado no tiene presencia y prospera la ingobernabilidad.
- El sector turismo no aprovecha las oportunidades que ofrece la conservación y el buen manejo de los bosques. Hay interés general y de negocios sobre el aspecto turístico, pero no parece haber un concepto de turismo ecológico, inclusivo, orientado hacia las comunidades. Se teme que el turismo enclave, venido de fuera, no respete los estándares mínimos económicos ni sociales. Tampoco se percibe la intención de crear alianzas entre la comunidad y el sector privado, con igualdad de derechos ni con los ritmos que las comunidades puedan absorber.

- La falta de despegue tecnológico de las industrias forestales.
- Aún hay una visión cerrada de los empresarios forestales, incluso entre sí. Se requiere gran apertura, como la de la Asociación Nacional de Cafetaleros (ANACAFE) y la Gremial de Huleros, que tienen una agenda realmente común. Muchos empresarios no son proactivos, como lo muestra el caso de la Organización de las Cooperativas Forestales de Canadá (Société de Coopération pour le Développement International SOCODEVI) que en lugar de ser abordada por los empresarios, ésta debió buscarlos. No parece existir una estrategia ni la inquietud por atraer inversión privada extranjera al sector.
- El *cluster* forestal no integra a todos los actores del sector privado. La gente va a participar cuando perciba beneficios de esa participación- agremiación. La falta de integración entre Petén y las demás zonas del país es un problema de estrategia y de localización. Se siente que la gremial y el cluster no han podido vender sus ideas a los empresarios privados ni comunitarios del Petén, ni a los empresarios del país, ni a la sociedad en general. Los costos que representa integrarse como un gremio no han logrado visualizarse como una inversión. No se está dando una estrategia de comunicación hacia la sociedad. No hay que confundir el éxito, con informar lo que se hace. Hay que tener asesores ajenos al gremio e incluso al sector, de lo contrario se es juez y parte.
- El sector privado está aún paralizado por los casos de inversión foránea que no han resultado, como los de las empresas SIMPSON y CELGUSA. Ambos casos fueron trampas económicas. Si bien, existieron intentos de inversión, la forma de negociación y consenso en el diseño generaron oposición por parte de los grupos conservacionistas. El Estado tampoco ha sido claro en fijar normas aceptables para esas inversiones, de manera que las reglas del juego se conozcan desde el principio. La actitud del Estado no permite que las inversiones sean atractivas. Hay interés en traer capital de afuera, pero el riesgo para los inversionistas es demasiado alto. Para los representantes del sector privado hay tres factores que impiden la inversión extranjera: el riesgo, la incertidumbre institucional y los ambientalistas y sus posiciones.
- El sector forestal privado no ha hecho suficientes esfuerzos para crear una imagen positiva en lo público como en lo político. La Gremial Forestal no muestra una estrategia clara de comunicación e información. Las instituciones deben tener asesores fuera del sector. La Gremial no los tiene. El sector forestal es relativamente nuevo, por eso muchas cosas no están tan desarrolladas como en esferas más establecidas como el sector cafetalero.
- Las carencias del sistema de concesiones forestales comunitarias provocan dudas sobre su viabilidad social, económica y ambiental. Entre los problemas que se pueden mencionar están: a) el papel marginal de los productos no forestales del bosque y la duplicación de competencias entre CONAP e INAB sobre ellos, b) la fragilidad de los procesos de certificación, con altas exigencias

y costos que dificultan cumplir con las condiciones, c) la falta de control del Estado, o la tolerancia del mismo, en algunas de las concesiones, donde la deforestación ha continuado. Por ejemplo, en La Pasadita la superficie de bosque se ha reducido a un tercio durante el período de la concesión, se perdió la certificación y se puede perder el contrato de concesión,²¹ d) la deforestación ya es visible desde la carretera principal, el CONAP lo ve pero no hace nada, no tiene potestad de vigilancia, e) el territorio concesionado podría tener un potencial distinto, si hubiera un manejo integrado e, incluso, podría dar cabida a más de la creciente población del Petén, f) falta de percepción de un mejoramiento del nivel y condiciones de vida de los concesionarios.²²

- Falta trabajar en la formación de la persona.²³ Al percibir que se tiene dinero, se dejan de lado las ideas productivas. El problema es que no existe una idea de la construcción de la institucionalidad de los procesos. La reproducción del fortalecimiento de las concesiones, concesionarios y sus empresas no ha sido bien acompañada ni analizada.

6. COMENTARIOS GENERALES SOBRE LAS ACCIONES Y OMISIONES EN LA REFORMA DE POLÍTICAS

- La ingobernabilidad en las áreas núcleo está afectando la gobernabilidad de las zonas de uso múltiple (ZUM). En este momento, domina el crimen organizado y el narcotráfico.
- No se renuevan los cuadros de dirigencia para la mayoría de los actores, después de veinte años. Esto se da en todo el sector agrario. Bajo la convicción pesimista de que “eso ya no es negocio”, todo se orienta hacia tecnología y servicios, y no a la agricultura, ganadería o la actividad forestal. Incluso, organizaciones que a veces se han tomado como modelos de mejor estructuración del sector privado, como ANACAFE y las gremiales del sector agrario, pasan por el mismo problema de conformismo, que ha generado una falta de interés para crear líderes y dirigentes.
- Falta rectoría en la investigación forestal y de recursos naturales. Los progresos

²¹ En La Pasadita hubo desinterés de los comunitarios y un mal manejo, por lo tanto, es posible que aquí lo hecho sea irreversible. Esta comunidad no proviene de una tradición forestal. Los terrenos son vendidos varias veces a diferentes personas, hay mucho ingreso de foráneos, sin conocimiento alguno sobre las concesiones. Sin embargo, el caso de La Pasadita no es la norma, puesto que muchos de esos problemas están superados en las concesiones más grandes.

²² En cierta forma puede ser prematuro y pretencioso pensar que la concesión sea el único mecanismo para el desarrollo de estas comunidades. Se requiere más que esto, pues hay otros factores de desarrollo complementarios por agregar.

²³ Hay actores que opinan que no se ha trabajado suficientemente en el desarrollo humano de los comunitarios. Incluso, actores interesados en que la experiencia tenga éxito, utilizan la expresión bastante dura de que algunos creen que aún existe la cultura de sentirse con dinero y del “cerremos la cantina”.

del USAC, CECON e IARNA son aún insuficientes. En el proyecto de la Biosfera Maya había un componente de investigación, de TNC, CI y la Universidad de Rodhe Island, especialmente para el monitoreo biológico; pero el CONAP, por su debilidad, no exigió las líneas de investigación. Muchas organizaciones realizan investigación, pero sólo cumplen con registrar sus temas, dejando poco o nada en el país.

- Sólo en algunos momentos del período, los cambios obedecen a una lógica de políticas. En muchos momentos, éstos obedecen a una lógica política.
- En algunos actores existe la convicción que en Guatemala hay políticas forestales de áreas protegidas, de biodiversidad, de descentralización -no así de aguas y suelos-. Sin embargo, no hay estrategias o instrumentos para gestionar esas políticas. Esto puede no ser cierto para bosques, donde ha habido mayor transtemporalidad en la acción, pero no ha sucedido lo mismo en áreas protegidas ni en las estrategias de los actores.
- Muchas de las acciones son impuestas sin consulta a las partes ni a los actores. La RBM fue impuesta y no consultada. Lo mismo sucede ahora con algunas declaratorias de áreas protegidas que incluyen, por ejemplo, plantaciones forestales, causando más resistencia que apoyo. Las declaratorias deben obedecer a una estricta lógica SIGAP.
- Hay movimientos secuenciales de coherencia y concertación que se alternan con períodos de desacuerdo y confrontación. En la actualidad, desapareció el espacio de consenso y de pensamiento estratégico representado por el PAFG, reemplazado, sólo parcialmente, por grupos dentro de la Universidad. Una gran debilidad general es conseguir la visión de Nación en la conducta de los actores. Cada sector se defiende a su manera, y ello se refleja en las discusiones a nivel del MARN, del CONAP y de INAB.^{24 25 26}
- Necesidad de recuperar una agenda forestal nacional con la participación de todos los actores, teniendo en cuenta la unidad interna de doctrina dentro del Estado -pugnas de una institución por dominar a otra-.²⁷
- Existe un bagaje técnico y administrativo importante relativo a las concesiones comunitarias y a los modelos de cogestión, que no debe bajar la guardia ni perderse de vista.

²⁴ El PAFG producía las políticas. Eso ya no es válido y falta una instancia de reflexión y coordinación.

²⁵ El sector privado reclama que los espacios de consenso y pensamiento están secuestrados por las ONG conservacionistas y que dentro del Consejo no hay espacio para ellos.

²⁶ Algunos actores concluyen que al finalizar el período hasta el 2005, en el sector de recursos naturales y bosques, hay políticas sin instrumentos ni estrategias y hay instrumentos que no obedecen a políticas definidas. También hay políticas, estrategias e instrumentos, pero no hay intertemporalidad, es decir, se carece de pensamiento a largo plazo y coherencia temporal entre ellas. Por ejemplo, formación de recursos humanos, sistemas agroforestales, readecuación de la industria, etcétera.

²⁷ Se está tratando de dar vida o retomar un Grupo Consultivo Forestal. Anteriormente, existía un grupo subsectorial forestal. En algún momento se asumió que la junta directiva del INAB se transformaría en el grupo consultivo, pero a diferencia del PAFG, algunos estiman que el INAB secuestró el proceso. Más bien, debería ser un secretariado independiente, con poder de convocatoria para todos los actores.

- En general, se requiere mayor socialización de todas las políticas en materia de bosques y áreas protegidas, compartiéndolas con la sociedad civil.
- A pesar de los esfuerzos, en diferentes frentes, las invasiones y la deforestación continúan de manera secuencial, con momentos de alza y de baja. Mucha de la deforestación se produce en áreas protegidas con muy poca presencia de CONAP y total ausencia de las ONG.
- En los incentivos de reforestación, manejo forestal y conservación no parece haber una lógica de cuenca de abastecimiento de productos o de cuencas hidrográficas o de cuencas de conservación que permita luego una utilización más eficiente de los productos forestales y los servicios ambientales.
- Necesidad de tomar en consideración los procesos de evaluación institucional. Por ejemplo, el INAB tiene recomendaciones concretas e importantes relativas a la tecnología, la medición de la oferta y la necesidad de que los regentes sean asesores técnicos y no meros delegados de INAB, que es el papel que asumen.

II. EVOLUCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL

Durante los 20 años bajo análisis, se han producido varios elementos de organización social interesantes que mejoran la base de capital social, en el sector de bosques y áreas protegidas.

1. EL SISTEMA DE CONCESIONES FORESTALES COMUNITARIAS

En Petén, y dentro del sistema de concesiones forestales comunitarias, hay resultados positivos generalmente aceptados por la mayoría de los actores, como la conservación de los recursos naturales y disminución de la ingobernabilidad. Pero ha sido un proceso de maduración por etapas. La Reserva de la Biosfera Maya no surgió de las comunidades ni de los pobladores que se han beneficiado, sino de las autoridades nacionales y las ONG internacionales que desarrollaron ese concepto tradicional de Reserva de la Biosfera, con sus zonas núcleo, zonas de amortiguamiento y zonas de uso múltiple. La alternativa de involucrar a las comunidades surgió gracias a la conciencia de las autoridades, quienes sostenían que sin aprovechamiento forestal no había una solución posible, y gracias al proyecto OLAFO del CATIE. Al principio, las comunidades no tenían organización ni técnica para asumir la tarea mencionada, no sólo en San Miguel de la Palotada, sino que en ninguna de las comunidades seleccionadas. Los comuneros tenían, sin duda, experiencia en operaciones forestales, al haber sido trabajadores de las concesionarias privadas, pero ese conocimiento era muy empírico, sin las técnicas más apropiadas desde un punto de vista ambiental y de seguridad social. Antes de 1997, el aspecto forestal no tenía importancia y no había cultura. El origen de las concesiones no es una estrategia del

ámbito forestal, sino de los Acuerdos de Paz; más bien fue una negociación entre el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En febrero de 1996, el objetivo era disponer de unas 100 mil hectáreas de tierra para dar cabida a los emigrantes. El aspecto forestal aprovecha esa coyuntura. El esquema de haber designado las ONG de apoyo y haber ayudado en su formación, es algo meritorio que hicieron las ONG internacionales. Todas ellas fueron gerenciadas con gente local, del Petén.

Las ONG de apoyo dieron asistencia técnica, servicios profesionales, capacitación, orientación e hicieron la tramitología necesaria para el manejo de las concesiones. Al mismo tiempo, el proyecto CATIE/CONAP ayudó a perfeccionar los contratos, las regulaciones, preparó manuales técnicos y entrenó gente. Con el correr del tiempo, los comunitarios sintieron que ya no requerían de las ONG de apoyo, pues podían ejecutar, a través de su organización -la Asociación de Concesiones Forestales Comunitarias de Petén (ACOFOP)-, la mayoría de los trabajos, incluyendo la regencia. La organización se enfrentó, en este momento, con el problema de la falta de procesos de generación de cuadros dirigentes; ahora los jóvenes quieren enfocar sus vidas, sus estudios, a temas como por ejemplo la tecnología u otras áreas más rentables. Algunos actores, con una visión crítica del proceso, estiman que el interés por lo forestal ha disminuido. Ya no hay capital humano nuevo que llegue a estos sectores, no hay renovación de ideas ni de personas, las instituciones tienen los mismos dirigentes de hace 20 años. El problema es que no se vislumbran nuevas generaciones con deseos de innovar el proceso, no hay creación de líderes, es clara la falta de voluntad política y la ausencia de una cadena de mando, por lo tanto, las instituciones no cuentan con una directriz política a seguir. Por su parte, ACOFOP sostiene que hay esfuerzo encaminados a superar estas dificultades y tiene identificados entre 60 y 70 líderes que ayudan en la toma de decisiones y convocan asambleas, se designan jóvenes en el control y vigilancia de la actividad y de alguna forma se transmite el conocimiento en el manejo de la comunidad. Pero, a futuro, se sigue requiriendo de más participación y unir fuerzas para lograr los objetivos de cada organización.

Las ONG de apoyo han tenido dificultades para sobrevivir, pero, por otra parte, buscaron nuevos nichos de acción y se han transformado en empresas de servicios, no sólo para el ACOFOP, sino para otras instancias, reparticiones, autoridades y organizaciones nacionales e internacionales.

Mientras tanto, las comunidades y sus organizaciones han seguido evolucionando. Ahora crearon la empresa FORESCOM que suministra servicios de producción y comercialización al sistema.

Es decir, se ha formado capital humano calificado en las ONG de apoyo y en las comunidades y sus organizaciones. Por otra parte, se ha creado capital social y liderazgo, condiciones fundamentales para el desarrollo sostenible futuro en la zona de uso múltiple.

Habiendo reconocido, previamente, que hay áreas donde no hubo buenos resultados, las comunidades están conscientes de que es posible vivir del bosque y que para ello es necesario valorizar el recurso. Esto es posible mediante la adquisición de derechos a través de los contratos de concesión. Pero los grandes intereses trascienden los intereses locales. En las concesiones hay intereses bien diferenciados:

- San Miguel de la Palotada: el interés de los individuos es la tierra.
- Uaxactún: el interés principal y tradicional de la comunidad son los productos no maderables del bosque.
- Melchior: el interés y la tradición es el aprovechamiento de madera.

Estos diferentes intereses se traducen en distintas actitudes, al decir de un actor local “la actitud ante una invasión de la concesión, en Melchior es ir por la escopeta y sacar al invasor, en San Miguel o La Pasadita es hacer una denuncia ante CONAP”.

Si bien, esta secuencia se ha dado muy claramente en la RBM, es algo que debe ser tomado en cuenta en otras regiones del país, ya que en cierta medida, con las variaciones de contexto, se ha estado produciendo.

Desde el punto de vista de los elementos de organización social, se ha desarrollado un proceso en torno a las concesiones comunitarias con la siguiente secuencia:

- Iniciativa de la Biosfera Maya.
- Decisión de CONAP de otorgar concesiones comunitarias.
- Asistencia internacional ayuda y crea o asigna las ONG de apoyo.
- Proceso de inicio del manejo forestal y de la certificación.
- Se otorgan concesiones industriales a la empresa privada.
- Retiro del apoyo de la cooperación internacional.
- Surge ACOFOP y se reemplazan las ONG de apoyo.
- Defensa de la integridad de las concesiones ante amenaza del Proyecto Mirador.
- Creación de FORESCOM.
- Pérdida de la certificación de La Pasadita.

Cómo poder replicar esta experiencia a otras comunidades. Transmitírsela a las siguientes generaciones. Reconocer que es una gran lucha y que se debe buscar el apoyo estatal.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS MUNICIPALIDADES

La legislación del país tiene un marco legal claro, orientado hacia la descentralización, la participación y el fortalecimiento del poder local. El marco se da con el Código Municipal, la ley General de Descentralización, la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y con la ley de Fomento de la Educación Ambiental. Adicionalmente, la ley Forestal señala responsabilidades y atribuciones concretas a las municipalidades.²⁸ En el período que cubre esta sistematización, hay un cambio claro y un proceso de municipalización activo. Existen muchos síntomas que muestran el avance en este proceso.

Las municipalidades despiertan con la descentralización del país. Hay socios que buscan proyectos en recursos naturales con los gobiernos locales, como es el caso de la GTZ y la Unión Europea, que cambian de la contraparte gobierno a municipio. Las municipalidades se apropian, en parte, de la gestión de la ley Forestal, de la cual reciben una tarea concreta, y del proceso de identificación y búsqueda de soluciones a los problemas de agua. Los Consejos Municipales de Desarrollo Sostenible empiezan a captar fondos para sus actividades y sus tierras, del 5% del PINFOR.

Se desarrollan buenas relaciones entre ONG y municipalidades, por ejemplo San Jerónimo, Techan y Chontla. Las municipalidades empiezan a cobrar cánones que son destinados al manejo de los recursos naturales y se crean Empresas de Servicio para el manejo de los recursos naturales a nivel municipal.

Además, comienzan a funcionar las Oficinas Forestales Municipales y se buscan mecanismos para su financiamiento mediante donaciones, venta de servicios y organización social. Se dan pasos concretos a nivel municipal, como la designación de áreas protegidas. Sin embargo, hay cuatro de ellas en el Municipio de Quetzaltenango.

En el plano extra municipal, funcionan las mesas de concertación que, si bien en la actualidad tienen un nivel de incidencia política limitado, se concentraron inicialmente en lo forestal, pero están incluyendo en su agenda elementos de integración regional, incluso manejando la idea de la conformación de *clusters* regionales. En todas las zonas del país operan mesas de concertación.

A nivel nacional, existe un organismo integrador, la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) que da asistencia a los gobiernos locales, coordina las actividades de integración. Incluso, promueve la formación de capital humano, por ejemplo, desarrolla una carrera universitaria para cogestión municipal. Actúa a través del

²⁸ CALAS. Legislación Ambiental Guatemala. Tomo III y IV.

Sistema de Educación Forestal (SEF) con la Universidad de San Carlos (USAC) y el Sistema Nacional de Educación a Distancia.

Algunos indicadores concretos del progreso en la función municipal y local en el manejo de recursos naturales:

- Se crea la Asociación de Forestería Comunitaria de Guatemala.
- Aparecen las primeras políticas forestales municipales.
- Diseño de plan estratégico para el desarrollo de los recursos naturales en Chorti.
- La Unión Europea apoya el programa de Municipios Democráticos en el sur de Huehuetenango. Donde se aplica una tarifa o cargo por el agua, equivalente al pago de un servicio ambiental.
- Proyecto de reforestación municipal en Chiantla.
- CARE desarrolla el proyecto Mi Bosque en la región 6, Solota, Totonicapán, Quetzaltenango y San Marcos. Sus acciones se enmarcan en la tradición de trabajar con los gobiernos locales, iniciada en los 80, con el proyecto Agroforestal.
- Esfuerzos intermunicipales entre las Oficinas Forestales Municipales (OFM) de Mazatenango, Nahuala, Santa Catarina, San Bernardo y San Pablo, y empiezan otras iniciativas similares.
- Evolución en la Reserva de la Biosfera Sierra de las Minas en cogestión con la ONG Defensores de la Naturaleza. La junta directiva del proceso está constituida por los alcaldes de los Municipios en los que está ubicada la RB. En palabras de los gestores "... la RB vuelve a su gente...". Actualmente, la tarea de Defensores de la Naturaleza es servir como facilitadores en los procesos y las estrategias. Incluso, los Municipios cubren ahora los costos de los guardaparques.

En síntesis:

- Las municipalidades marginales han avanzado mucho, aunque todavía están lejos de tener poder y presupuesto.
- En la ley forestal, la acción identificada para las comunidades fue más de deberes que de derechos. Por una parte, tienen un representante en la junta directiva del Instituto Nacional de Bosques (INAB) pero, por otra, se refiere al apoyo de las municipalidades al INAB y no viceversa. Las municipalidades deben apoyar al Instituto en el cumplimiento de sus funciones, ayudar en programas educativos y ser portavoces del INAB en las comunidades. Esta definición inicial ha ido cambiando de muchas maneras, a través del Código Municipal y la ley General de Descentralización, y de los consejos de desarrollo.
- Ahora hay instancias como los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) y los Consejos Comunales de Desarrollo (COCODE) que dan más fuerza a lo local y municipal. Además, obligan a las consultas por parte de agentes externos a los territorios para llevar adelante iniciativas. Adicionalmente, a través del Proyecto BOSCOM se crean las Oficinas Forestales Municipales (OFM) para planificar,

ejecutar, monitorear y evaluar las acciones forestales en territorios municipales. Ya hay 36 municipalidades que tienen políticas de recursos naturales en sus territorios. En estos momentos, se empieza el análisis de competencias versus lo que se hace en la realidad, para monitoreo de la acción municipal.

- Finalmente, se está progresando en la mesa de concertación en cada región, donde se planifica estratégicamente y se preparan proyectos para ser sometidos a consideración de donantes internacionales. En las Mesas de Concertación, con personería jurídica, se democratiza la toma de decisiones sobre recursos naturales con intervención de la sociedad civil, participación amplia de todos los actores regionales, lucha por la descentralización más amplia, diagnósticos y agendas regionales.

3. LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LAS ONG

Otro desarrollo interesante, es el papel de las ONG nacionales. Como antes se dijo, algunos de los actores sectoriales opinan que el modelo utilizado para manejar las áreas protegidas es más apropiado para los países desarrollados, donde se trata fundamentalmente de proteger la naturaleza, pues los problemas de ingreso han sido superados. Sin embargo, el desarrollo de las ONG en el ámbito de la conservación, también constituye capital humano y capital social general para el país. Las ONG nacionales tienen capacidad de negociación, de ejecución, capacidad técnica, recursos e influencias. Han ido construyendo poco a poco un sistema efectivo e innovador de cogestión de áreas protegidas. El Estado, con sus instituciones, personal y presupuesto, y su incertidumbre institucional, no ha sido capaz de mantener el control más elemental. La cogestión, en cambio, ha garantizado integridad y manejo. En la actualidad, en las áreas protegidas (AP) hay una combinación de ONG coadministradoras, el gobierno, las comunidades y financiamiento mediante mecanismos de mercadeo y donaciones.

En las concesiones del Petén, el concepto de área protegida no incluye la conservación activa como parte del manejo, más bien se centra en la producción de madera. Aún no se ha dado suficiente importancia al desarrollo de las áreas concesionadas como áreas protegidas.^{29 30}

²⁹ Al principio, simultáneamente a las concesiones, los coadministradores atendieron a las zonas núcleo, pero no siguieron en el esfuerzo.

³⁰ En este contexto sale a relucir el tema de la coadministración en Petén, como está definida la política de coadministración y el reglamento. Las concesiones no tienen como función central conservar la biodiversidad, el turismo y, en fin, nada que tenga que ver con el manejo de las áreas protegidas. Los concesionarios no han entendido que son también coadministradores de un AP. Actualmente, no existe un esquema real de coadministración en Petén.

Las experiencias en Guatemala muestran ejemplos en donde las ONG se han posicionado muy fuerte en el manejo de las áreas protegidas, fuera de Petén, como son los casos de RECOSMO, Sarstun y Motagua, lográndose así una mejor gobernabilidad. Existe una creciente participación comunitaria, donde las ONG deciden y el CONAP acompaña. Se produce una buena integración entre los coadministradores y grupos locales. En el occidente del país hay mayor liderazgo de los gobiernos locales y comunidades, quienes hacen sus propias políticas locales.³¹

La ONG Defensores de la Naturaleza lleva adelante las principales acciones de coadministración en la Sierra de las Minas y el parque de Naciones Unidas, mientras Fundaeco cogestiona Cerro San Gil. Hay otros ejemplos de cogestión, pero en menor escala. Cabe preguntarse si es posible una generalización del modelo de coadministración en Guatemala, para garantizar una conservación efectiva de las áreas protegidas.

Algunos actores fuera de las organizaciones no gubernamentales opinan que CONAP es un club de las ONG grandes que aún no se ha roto:

- Las organizaciones locales obedecen a los lineamientos de las organizaciones tradicionales, y la percepción de las comunidades hacia las ONG administradoras difiere.³²
- Hay reticencia del Ministerio del Ambiente y de CONAP en otorgar la administración de las áreas protegidas a grupos locales y municipalidades, por su capacidad de gestión. Por ejemplo, la Municipalidad de Champey solicitó la administración de un área protegida y no se le concedió con el argumento de su falta de experiencia. CONAP puede dar áreas protegidas en concesión; no obstante, primero hay que evaluar la organización con procedimientos bastante complejos no siempre al alcance de los municipios y las organizaciones locales.

Quizás para perfeccionar este modelo de gestión sea necesario:

- Su generalización como herramienta y el aumento de su transparencia en la asignación de áreas.
- Mayor consideración hacia las comunidades locales e indígenas, no como parte de un proyecto, sino como cogestores en pie de igualdad con las ONG. Las organizaciones no gubernamentales deben invitar a una Alianza a las

³¹ Un caso interesante es el nivel de financiamiento que se logró obtener a través GEF y la Embajada de Holanda con el Proyecto JADE, que supera las expectativas de CONAP. Las ONG de estas áreas manejan mucho más presupuesto que el CONAP.

³² Las organizaciones locales trabajan mejor con las ONG que están menos centralizadas y más presentes en el lugar. A veces, las comunidades perciben que las ONG se apropian de territorios ajenos y se dan casos de organizaciones que las rechazan por falta de legitimidad local.

- comunidades y, éstas exigiría. Eso aumentaría las opciones para las comunidades y garantizaría el aumento de sus capacidades.
- Más atención hacia las empresas privadas como cogestores en alianzas estratégicas tripartitas, incluso con las comunidades, con el fin de movilizar capital nacional hacia las áreas protegidas. La empresa privada debe participar en los aspectos positivos de las áreas protegidas para que cambie de actitud en relación con las mismas.
 - Centrar la atención en las experiencias de manejo de áreas protegidas realizadas por las comunidades indígenas y rescatar el manejo tradicional que culturalmente es más apropiado.
 - Mejor integración entre las ONG, que actualmente administran áreas protegidas, con la Asociación de Áreas Protegidas Privadas para aplicar una estrategia más amplia en el control rápido y el manejo de todo lo que debe protegerse.

4. EL PLAN DE ACCIÓN FORESTAL MAYA

El Plan de Acción Forestal Maya (PAFM) prevalece como organización específica en el ámbito forestal, en tanto que centro de convocatoria, de representación y de negociación. Hay muchos logros en este sentido, que también significan la creación de liderazgo, la formación de recursos humanos, la construcción de capital social, la conquista de espacios de poder, que su continua acción ha representado. A través del PAFM, la comunidad indígena está presente en el Consejo Maya del Ambiente y los Recursos Naturales, en la Dirección de Gestión Maya del INAB, en la Unidad de Pueblos Indígenas del MARN y en CONAP. Además de la presencia de magistrados maya en el Tribunal Electoral y la Corte de Justicia. En materia de educación y formación profesional, el PAFM tiene centros de educación a nivel medio y universitario, en conjunto con la USAC. También, se han logrado reformas importantes a través del Banco de Desarrollo Rural, con capital indígena y servicios apropiados a sus necesidades. Obviamente, todos estos logros no son exclusivos del PAFM, sino que éste ha apoyado y se ha beneficiado de los alcances comunes con otras organizaciones. Este esfuerzo representa también la formación de capital humano, social y liderazgo.

El conjunto de elementos de organización social se han venido dando en forma paulatina, tanto así que se podría aventurar a afirmar que es un esfuerzo de formación de capital social y liderazgo local no sistemático. La pregunta de qué sucederá cuando cese el apoyo internacional, es válida. Para ese entonces, tanto el INAB como las organizaciones de las comunidades y municipalidades tendrán que adoptar estos esfuerzos como suyos.

III. PRINCIPALES PROCESOS DESENCADENADOS Y SUS ALCANCES

1. LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es paulatina y tiene diferentes niveles de profundidad y alcances, según los actores.

- El Instituto Nacional de Bosques (INAB) tiene sedes que permiten descentralizar las decisiones sobre reforestación, aprovechamiento y conservación, en relación con la operación del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR). Por otra parte, una mayor descentralización del PINFOR permitiría colocar un porcentaje más alto de los recursos disponibles cada año. Dentro de las dificultades que enfrenta el INAB, para obtener una descentralización real, está la carencia de los equipos y el personal necesario en las regiones. Además, está sobrecargado por la demanda.

- El Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)³³ y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN) no se han sumado a los esfuerzos de descentralización; por el contrario, las decisiones se toman en la capital e incluso con poca consulta hacia los actores locales privados y comunitarios. Incluso, vale la pena revisar la posibilidad de mayor descentralización y delegación en las concesiones forestales comunitarias y en las ONG cogestoras, con el fin de dar mejor cobertura, bajar los costos y mejorar los resultados en términos de áreas realmente bajo protección. La eficiencia puede asegurar el éxito económico de las concesiones y la reducción de costos de manejo de las áreas protegidas.

- En el plano municipal también se está progresando en la descentralización, con un cuerpo legal que la garantiza, además cada vez hay más proyectos e iniciativas de los gobiernos locales y sus organizaciones. Las municipalidades se benefician de las acciones de fortalecimiento, pero todavía queda mucho por hacer en este campo, puesto que sólo un tercio de las municipalidades tiene Oficinas Forestales Municipales (OFM) y un décimo tiene planes ambientales en sus territorios. Tanto CONAP como INAB deben delegar funciones y el apoyo a las iniciativas locales así como desarrollar programas especiales para esos fines.

- De acuerdo con el Programa Forestal Nacional se ha iniciado la conformación de las mesas de concertación forestal en las nueve regiones del país. Éstas tienen como metas: elaborar su diagnóstico regional, la agenda para el desarrollo forestal de la región y la cartera de preinversión.

Hay un proceso de descentralización con resultados concretos, pero requiere aún mucho

³³Algunos actores sostienen que actualmente CONAP tiene una actitud cerrada y no está asignando fondos a las regiones, aún cuando algunos proyectos con donantes internacionales así lo han sugerido.

apoyo para que sea irreversible y sostenido, también requiere de continuidad en la voluntad política.

2. LA DEVOLUCIÓN DEL ACCESO A LOS BOSQUES

En Guatemala se produce una devolución, o quizás más bien, una delegación del manejo de bosques y áreas protegidas, tanto en Petén, como en otras áreas protegidas a nivel nacional. Las concesiones forestales implican una devolución, bajo contrato, del manejo forestal a las comunidades. Hay también, pero en menor medida, concesiones forestales a empresas privadas. Esta devolución es, además, sobre un territorio amplio. En el caso de las áreas protegidas, se delegan -ya que no es devolución- a las ONG conservacionistas, que desde hace tiempo coadministran territorios concretos. En ambos casos, los resultados de la gestión en manos de comunidades y sectores privados son claramente mejores que en poder del Estado. Es interesante, al comparar la situación en el pasado de las concesiones industriales con las actuales, el hecho de que en los contratos se está exigiendo mucho más a las comunidades desde el punto de vista legal, técnico y administrativo. Esto es bueno, por que eleva los estándares, pues las nuevas concesiones industriales también deben cumplir con esos estándares superiores. En el Altiplano hay participación local en la gestión de las áreas protegidas. Incluso, existen áreas protegidas municipales que están funcionando, aún cuando no tienen declaratoria legal, y cuentan con protección efectiva. Para que el proceso de devolución realmente se dispare, hay que considerar no sólo las zonas de amortiguamiento (ZA) y las zonas de uso múltiple (ZUM), sino también las zonas núcleo (ZN) de las zonas de la Biosfera.

Otro aspecto que debe considerarse para acelerar el proceso de devolución y delegación, es la simplificación razonable de todos los trámites, para bajar sus costos y mejorar la celeridad de los procesos de declaratoria, asignación y monitoreo, incluso, la descentralización de la aprobación de los estudios de impacto ambiental. El manejo de bosques y áreas protegidas es todavía un asunto de iniciados y expertos, y el conocimiento local no se valora demasiado.

Si el proceso de devolución realmente mejora la gestión de bosques y áreas protegidas, con respecto al manejo que hace directamente el Estado, éste debe acelerarse y adoptarse en forma masiva. Muchas veces no se delega o devuelve el acceso a los recursos por temor a la pérdida de control, pero la medida ha dado buenos resultados en Guatemala.

3. LA PRESENCIA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

En este sentido hay que establecer una diferencia entre presencia institucional formal y presencia operativa. El proceso que avala la presencia del Estado en las áreas protegidas

no está garantizado. En general, no existe una presencia operacional efectiva de las instituciones forestales ni de áreas protegidas. La presencia regional de CONAP y del MARN existe, pero con una baja dotación de medios. Un proceso claro de presencia del Estado, se ha dado a través del INAB, con representación en las nueve regiones en que se ha dividido el país. El Estado siente, a veces, la obligación de tener oficinas en todas las regiones, pero es más racional definir áreas prioritarias y concentrar capacidad en éstas. Las instituciones, para aventajar su presencia, deben optimizar su tecnología y usar mejores comunicaciones y bases de datos. Incluso, la presencia institucional puede realizarse a través de una mejor delegación y control con los respectivos regentes, como nexos con los propietarios, concesionarios y administradores de áreas protegidas.

La presencia del Estado puede también mejorar a través de alianzas estratégicas con universidades, centros de educación, ONG nacionales e internacionales, empresas privadas y comunidades indígenas. Siempre y cuando estos aliados colaboren en tareas como la sensibilización y educación ambiental, el control de la tala, extracción y transporte ilegal de madera, flora y fauna. Las alianzas pueden permitir entonces un mayor alcance del Estado. Para lograr este fin, hay que trabajar en conjunto.

Se puede entonces afirmar, que pese al esfuerzo realizado, a excepción del INAB, no existe una creciente presencia institucional del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales ni del Consejo Nacional de Áreas Protegidas en todo el territorio; para lograrlo se requieren mejor tecnología y alianzas estratégicas que parcialmente se producen, pero no de manera homogénea.

4. LA CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL: PÚBLICA, PRIVADA Y DE LAS ONG

Los actores del sector a veces se apoyan, pero muchas veces desconfían, con o sin razón, unos de otros. Además de la credibilidad entre actores, está la credibilidad de la sociedad civil en los actores más prominentes del Estado, de las ONG y de las comunidades.

El INAB tiene credibilidad a nivel nacional. Son muchos los usuarios que cada año reciben incentivos para reforestar, manejar bosques y conservar. Además, aún existe el espíritu de servicio en sus funcionarios centrales y regionales, y se ha trabajado en una gran parte del país. También han seguido un proceso de ampliación de servicios al cliente, incorporando ahora los sistemas agroforestales, la conservación y el servicio a los pequeños propietarios. Adicionalmente, han ido adecuando las normas a las necesidades y posibilidades, como por ejemplo, en el aspecto de apoyo a la clarificación de la tenencia de la tierra. El INAB está, también, sirviendo intereses del sector privado -pequeños y grandes-, de las áreas protegidas privadas y está apoyando a las municipalidades y comunidades. Estas acciones han ido mejorando el prestigio del INAB. En la coyuntura

actual, la Gremial Forestal le da bastante apoyo al INAB, para algunos actores en detrimento de otros. La mayoría de la credibilidad del INAB, se debe a PINFOR, que con procedimientos claros coloca los fondos que tiene para invertir. En lo que respecta a los permisos de aprovechamiento, el INAB es juzgado con menos indulgencia. Las municipalidades se quejan de que no hay consultas a nivel local para otorgar permisos de corta. Por otro lado, las ONG reclaman que el Instituto es demasiado discrecional en el otorgamiento de incentivos.

Las organizaciones no gubernamentales han logrado, sin duda, éxitos en el manejo de áreas protegidas propias y en las otorgadas en cogestión, donde mantienen un control claro sobre los territorios. En ese sentido, gozan de la credibilidad, producto de una larga tradición de protección de la biodiversidad. Tienen confrontación con el sector privado, pues éste sostiene que hay una tendencia a declarar demasiadas áreas protegidas sobre las que no es posible tener control, no se consulta su declaratoria con los actores locales y no respetan la propiedad privada.

La Universidad de San Carlos (USAC) y la Universidad Rafael Landívar (URL), además de la Universidad del Valle, tienen un alto nivel de credibilidad en el sector y en la sociedad civil, como centros de pensamiento. Estas universidades concentran el liderazgo intelectual, el conocimiento, la capacidad de análisis y la tecnología. A veces, los focos de influencia se desplazan.

El Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) tiene una credibilidad variable. Si bien el Consejo fomentó el manejo forestal de la ZUM en Petén, en este momento transmite la imagen de una institución débil, sin presencia ni presupuesto, a pesar de tener una política bien definida. Por otra parte, el MARN tiene poca credibilidad debido a su reducida presencia, escasos presupuesto y personal. Trabaja en acuerdo con las ONG, pero recibe la crítica del sector privado que sostiene que el Ministerio está cooptado por éstas.

El movimiento de municipalización va ganando, cada vez, más espacio, además, tiene más acción en la planificación y manejo de los recursos naturales. No todos los municipios poseen el mismo prestigio o credibilidad; sin embargo, regionalmente se han hecho progresos importantes, como es el caso de las Mesas de Concertación en las Verapaces.

El movimiento comunitario, especialmente representado por las concesiones forestales comunitarias y el Plan de Acción Forestal Maya (PAFM), tiene bastante prestigio y está en un proceso de consolidación.

El Plan de Acción Forestal de Guatemala (PAFG) desarrolló un muy buen nombre al coordinar, producir ideas, concertar, planificar, y generar planes y proyectos al margen del quehacer político diario. Las oficinas del PAFG terminaron y traspasaron sus funciones a la denominada Agenda Forestal, encargada de llevar adelante el Programa Nacional

Forestal del país. Es de desear que mantenga un nivel de importancia, acción y prestigio similares al PAFG, para poder regenerar el concepto de sector, como comunidad de recursos y actores.

Un comentario final, es que el proceso de credibilidad individual de las instituciones y organizaciones es muy variable, posee irregularidades y altibajos. El sector completo necesita tener credibilidad, para ello debe volver a trabajar hacia una visión país, que congregue a todos los actores en torno a los principales objetivos comunes, en un ambiente de concertación y diálogo, y con el liderazgo de alguna instancia con poder de convocatoria, como fue antes el PAFG. El sector dividido crea dudas y obliga a los observadores externos a tomar partido, sembrando confusión.

5. LA CONCIENCIA AMBIENTAL

En Guatemala ha existido un proceso de aumento de la conciencia ambiental general, producto, en parte, de la actividad incansable de las ONG que trabajan en la conservación de la naturaleza y sus servicios. Estas organizaciones realizan educación ambiental, suministran información, hacen incidencia política, y sirven de amplificador hacia la opinión pública. Pero la sociedad civil, en general, aún no se apropia del tema ambiental ni de recursos naturales. Más bien, es espectadora de los debates y denuncias entre las ONG y el Estado, y entre las ONG y el sector privado. Las instituciones del Estado, como INAB y CONAP hacen esfuerzos por informar a los propietarios, ciudadanos y comunidades, pero con un alcance limitado. Todos tienen una opinión, pero casi nadie es consecuente con su conducta diaria. Las desgracias causadas por los huracanes Mitch y Stan dejaron una dura lección sobre las consecuencias del mal uso de los recursos naturales. Esto ha fomentado una mejor información y mayor conciencia que, en algún momento, deberá traducirse en una conducta consecuente, una denuncia y un control más efectivo de los ciudadanos.

En algunas áreas se ha pasado de la indiferencia a la protesta. Pero en la mayoría de los casos, no quieren asumir responsabilidad en la protección de sus propios recursos -no denuncian las talas ilícitas ni a los que provocan los incendios forestales-. Manifiestan que el INAB es quien debe velar día y noche por sus recursos.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

El proceso de formación académica mejora constantemente en el país, evolucionando a partir de la agronomía y la biología hacia las ciencias forestales y las ciencias ambientales. En la actualidad, hay varias carreras forestales funcionando que suministran los profesionales requeridos para el manejo forestal y las plantaciones incrementadas, en términos de asesoría directa y de regencias.

También, ha existido un proceso de larga data para la formación de técnicos forestales, en la Escuela Nacional de Agricultura (ENCA) y luego en varias otras partes del país.

La tradición de proyectos de cooperación internacional también ha contribuido a la formación de personal en viveros, reforestación, silvicultura, inventarios forestales, aprovechamiento forestal y extracción. El nivel de formación les permite, hoy, encarar sin problema los desarrollos que se producen y sus incrementos de actividades. Esta capacitación ha trascendido a las comunidades que, incluso como en el caso del PAFM, han iniciado sus propias sendas de creación de capital humano.

Ahora, es necesario que la capacitación forestal y de conservación para los actores directos del sector trascienda y abarque a la población y los alcaldes para que incluyan el tema forestal y ambiental dentro de los planes de desarrollo en sus propios municipios. Asimismo, es necesario aleccionar a nivel local, a comunidades y municipios, sobre temas de productividad y empresarial; pero especialmente sobre liderazgo local para el desarrollo sostenible. En cuanto a los que toman decisiones -diputados, ministros, etc.- también requieren de capacitación, para que tengan una mejor visión del papel de los recursos naturales. Según versión de uno de los entrevistados en este estudio "... un ex ministro de Agricultura, al despedirse del personal del INAB dijo: les agradezco, porque cuando yo tomé posesión no sabía nada de lo forestal..."

Esa capacidad creciente en lo relativo al ambiente, la conservación del recurso y el manejo de bosques y plantaciones no existe en el sector de la industria de la transformación primaria y secundaria; tanto el Gobierno, pero especialmente el sector privado, se han quedado rezagados.

7. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los ciudadanos no tienen la cultura de participación, sólo se involucran cuando sus intereses se ven afectados. Por ejemplo, debido al daño de los caminos por la extracción forestal, la pérdida de fuentes de agua, el deterioro del medio ambiente por la minería. No hay anticipación, sino reacción. Sin embargo, el incremento de la participación en las comunidades, en relación con el manejo de los recursos naturales, es continuo y ascendente, como se ha venido repitiendo en este documento.

Ese proceso ha sido lento. En la década de los años 30, el gobierno de Jorge Ubico nombraba a las máximas autoridades del municipio -alcaldes-; durante la Revolución del 1944, la población adquiere el derecho de elegir a sus autoridades municipales; en 1965, la Constitución Política de la República le devuelve la autonomía financiera a las municipalidades, el 8% del presupuesto nacional es para ellas. En 1996, la ley forestal

vigente involucra a las municipalidades en su junta directiva; en 1996, los Acuerdos de Paz. En el 2002, la Ley de Consejos de Desarrollo reafirma los canales para que la población pueda participar en los Consejos de Desarrollo Regional, Departamental, Municipal y Comunitario. A partir del 2005, se abre la participación a través de la conformación e implementación de las Mesas de Concertación y Política Forestal. Es así como el proceso de incremento en la participación y profundización de la democracia a nivel local evoluciona y se acelera.

Un comentario por verificar, es que las ONG ven con cierta inquietud el progreso de la participación, puesto que, como cree un actor, “...las ONG se quedarían sin trabajo si las comunidades manejan las áreas protegidas. Hay intentos en Visis Cabá, Chapul, Quiché, pero la ley no prevé estos modelos”.

En el INAB, el proceso de participación también crea demandas adicionales, puesto que se deben buscar soluciones para actores no contemplados antes, como los pequeños agricultores y propietarios, y los que no tienen títulos. Ahora, las municipalidades y las cooperativas también demandan, con razón, incentivos. Hay una triangulación Municipalidad-INAB-Comunidad. El garante del incentivo es la Municipalidad. Si bien, hay diferencia de calidad entre la reforestación del sector privado y de la comunidad, el sistema estabiliza las actividades forestales locales.

8. LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADO-COMUNITARIO

“... Si no lo tengo todo, me uno con quien tiene lo que me falta y trabajamos juntos...” Ese es el concepto simple y popular de una alianza estratégica. Sin embargo, este tipo de alianza aún no es un proceso desarrollado, sino sólo en ciernes, porque se mantienen ciertos prejuicios en el sentido que la industria se podría aprovechar de los comunitarios.³⁴

Existen muchos casos concretos donde se demuestra que vale la pena intentar esa dirección estratégica, tal es el caso de la alianza que realizó FORESCOM con la industria, con el fin de prestar servicios para el procesamiento de las especies secundarias -Petexbatun y GIBOR-. La filosofía detrás de las alianzas es que si fallan los comunitarios fallan los industriales. Hay un balance bastante positivo entre aporte en gestión y efectividad. Incluso se han identificado esfuerzos mancomunados entre empresas y concesiones comunitarias para defenderse de amenazas comunes. Así fue y, sigue siendo, el decreto de la cuenca de Mirador, que afectaba tanto a las concesiones comunitarias como industriales. Se han dado algunas alianzas entre la iniciativa privada -fincas privadas- con comunidades. Por ejemplo, Guillermo Aguirre de la Finca Pamaxán, en la

³⁴ Este hecho concuerda con el círculo de desconfianza que debe ser roto, para que el aspecto forestal y de recursos naturales se transforme en una política-país.

parte baja de San Marcos -Costa Sur- con las comunidades fabricantes de escobas. Don Guillermo abastece a los escoberos con los cabos para las escobas -varillas de mangle-. Además, tiene otro tipo de alianza con más de 40 comunidades aledañas a la finca para proteger el manglar.

En un esfuerzo de convergencia, como el que se producía dentro de la esfera del PAFG, se debe continuar intentando este tipo de soluciones, donde se ocupan los diferentes tipos de capital que aporta cada uno de los actores.

IV. IMPACTOS, LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

1. LOS IMPACTOS DE LA REFORMA DE POLÍTICAS

Existen varios indicadores puntuales de un impacto importante sobre el proceso de reforma de políticas.

a. Cambios en la gobernabilidad y en la legalidad relacionados con bosques y áreas protegidas

Aspectos como una mayor credibilidad y presencia, la descentralización administrativa y la participación de otros actores: las municipalidades, los consejos de desarrollo comunitario y las comunidades mismas generaron una mejor gobernabilidad y legalidad. Así lo demuestran las concesiones en la zona de uso múltiple (ZUM) de la Reserva de la Biosfera Maya. Los comunitarios son los mejores aliados para la conservación de los bosques, si de ello obtienen beneficios. Efecto contrario se produce en la zona núcleo y la zona de amortiguamiento, donde hay ingobernabilidad, ya que no existe certeza jurídica sobre la tierra. En Occidente, se empieza a notar un liderazgo por parte de los gobiernos locales, de las municipalidades; y la coadministración de las áreas protegidas se está dando más a nivel de bases. Las comunidades bien organizadas están adquiriendo un mayor poder de decisión que el propio CONAP.

La defensa de las instituciones, como el INAB, y de los contratos firmados por los concesionarios del Petén -decreto Cuenca del Mirador- llevan, en este caso, a la sociedad civil y sus organizaciones a defender la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Lo mismo sucede con el contrabando de madera, la caza y los incendios forestales, que demuestran como la comunidad puede ser un garante de la conservación.³⁵

³⁵ En la mayoría de los territorios de concesiones y de coadministración mejoró la gobernabilidad, al tener las comunidades una participación intensa en las decisiones de manejo. Quitarles el derecho a las comunidades, a través de decisiones administrativas no consultas, puede agravar nuevamente la gobernabilidad de estas zonas. Es muy clara la importancia de darle un espacio de participación a la comunidad.

Ahora, con la municipalización, se pueden esperar progresos mayores en el tema de gobernabilidad.

b. Deforestación en la última década

Se considera que el ritmo de deforestación en el país no ha cambiado. La pobreza en el campo, la falta de fuentes de trabajo y la subsistencia obliga al cambio de uso de los suelos, en la región norte y oriental del país, específicamente, Izabal y las Verapaces. Sin embargo, hay un impacto claro sobre la cobertura, donde el ritmo de reforestación y la calidad del manejo han aumentado gracias al Programa de Incentivos Forestales (PINFOR).

Por otra parte, en aquellas áreas bajo manejo, la deforestación y los incendios forestales han disminuido. Este problema es alarmante en Petén y en la ZN; en cambio, en la ZUM el problema es menor, como impacto de la apropiación del manejo y el sentido de propiedad adquirido por los comunitarios. En el caso de la Sierra de la Minas, el problema de deforestación aún persiste. Se podría afirmar que donde hay acción y presencia, la deforestación está más controlada. Otros afirman que las respuestas no tienen que ver con el manejo, sino con la presencia humana.³⁶

c. Formación de capital forestal

Se presenta un aumento sustancial del capital forestal que, en parte, hace contrapeso con la deforestación. Ese capital se expresa en:

- Más áreas bajo manejo forestal beneficiadas por el PINFOR.
- Más áreas preservadas por efecto de la coadministración.
- Más áreas reforestadas que en toda la historia anterior de país, por el PINFOR.
- Más áreas manejadas y certificadas en las concesiones forestales comunitarias.

Todas esas áreas tiene un mayor valor cuando están bajo manejo, tanto en productos como en servicios ambientales, incluso, deberían contabilizarse de manera diferente en las cuentas nacionales.

En el caso de las plantaciones forestales hay incluso un impacto visual, pues las áreas reforestadas empiezan a ser un paisaje común a lo largo de carreteras y caminos.

³⁶ En Petén, es claro el caso de San Miguel y la Pasadita, ambas con gran población y de historial de agricultores, en comparación con Carmelita y Uaxactún, de tradición forestal y extractivista. En las primeras dos hay deforestación e incendios y en las otras dos la vigilancia que ejercen impide ambos fenómenos.

Asimismo, se genera un capital importante de suministro de servicios técnicos, tanto para plantaciones como para manejo de bosques. En el Petén, las anteriores ONG de apoyo están suministrando servicios de manejo forestal: inventarios, planes de manejo, planes de corta, etc. En el resto del país, han surgido empresas de suministro de semillas, venta de plantas, contratistas de reforestación, entre otras.

En la formación de capital forestal, también, hay que agregar un crecimiento razonable de la industria forestal. En los últimos 10 años se instalaron 150 aserraderos nuevos, portátiles. Además, tal como en otros países de Centroamérica, que empezaron a reforestar antes, comenzó la exportación de productos de raleo, de diámetros pequeños, como la producción y exportación de tarimas.

Nuevos actores han sido atraídos al sector forestal con la posibilidad de establecer negocios, tal es el caso de los cafetaleros y los azucareros. Las tecnologías de reforestación han mejorado, en riego, fertilización, plantas clonales -originadas en reproducción vegetativa-, etcétera.

d. Cultura de participación e incidencia en el sector de bosques y áreas protegidas

Algunas señales de cambio son las siguientes:

- Defensa de instituciones y contratos, también se menciona bajo aumento de gobernabilidad.
- Resistencia y manifestaciones en contra de la minería no sostenible en el occidente del país.
- La Asociación de Concesiones Forestales Comunitarias de Petén (ACOFOP) realiza talleres de intercambios entre concesionarios y no concesionarios, dentro y fuera de las áreas protegidas.
- ASORENA agrupa y representa a las ONG.
- La Mesa de Concertación de las Verapaces marca un ejemplo a seguir para otras regiones.
- En las áreas protegidas empiezan las concesiones otorgadas a las comunidades.

Aunque todos estos son ejemplos aislados hay evidencias de cambio:

Las organizaciones de base se han fortalecido considerablemente, como es el caso del Plan de Acción Forestal Maya, la Asociación de Municipalidades y las organizaciones comunitarias en Petén.

La Asociación de Concesiones Forestales Comunitarias de Petén (ACOFOP) se crea el 18 de noviembre de 1995. Desde entonces, participa permanentemente y, de forma creciente, en el manejo de la Biosfera Maya. La lección es que la conservación de los recursos naturales y el aprendizaje de las comunidades van en paralelo. También, está claro que por medio de la asistencia técnica se ha enseñado a las comunidades el manejo de los recursos naturales y la transformación de los productos, que ahora esas organizaciones dominan. En la actualidad, los comunitarios son conscientes de los beneficios del buen manejo de los recursos naturales.

e. Control sobre los recursos forestales públicos y privados

Hay un control débil sobre el patrimonio forestal y natural del país. De 1990 a la fecha, incrementaron los casos de talas ilícitas. Éstos parecen ir en relación directa con la tasa de pobreza y en relación inversa con los empleos. El incremento de las motosierras es considerable. Es obligatorio registrar las motosierras, pero resulta un trámite engorroso. A pesar de esta medida, no disminuye la tala ilícita. Se identifica una mezcla de señales positivas y negativas:

- Se ejerce muy poco control sobre los bosques públicos fuera de las áreas protegidas. Las comunidades los utilizan como astilleros para abastecerse de combustible. Actualmente, las municipalidades, mediante sus oficinas forestales, tienen acceso a los incentivos forestales lo que favorece un mejor control, puesto que deben dar cuenta al INAB de los contratos otorgados.
- En los bosques privados no se tiene el suficiente control, principalmente, sobre aquellos aprovechamientos pequeños realizados en bosques aledaños a un aprovechamiento legal. Hoy, este control es delicado para el técnico, por la sensibilidad social que existe en el campo, a saber, delincuencia, invasiones, linchamientos, narcotráfico.
- En términos generales, el control ha mejorado pero podría superarse aún más si las instituciones gubernamentales fueran facilitadoras.

f. Delegación del acceso a las áreas protegidas del país

Sobre esto ya se ha expuesto suficientemente, pero el mayor acceso de comunidades, ONG y municipalidades es una señal clara de que el Estado está delegando acceso en proporciones sustanciales.

g. Respeto hacia las autoridades

El Instituto Nacional de Bosques (INAB), debido a su descentralización, así como el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) gozan de una mejor presencia. Las comunidades y población rural las identifican fácilmente y respetan mucho.

La misma ley del INAB, su estructura, autonomía y desempeño son más respetables que la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS). Faltan cambios.

2. LAS LECCIONES APRENDIDAS

De un proceso complejo, largo y, que ha supuesto cambios trascendentales, se derivan muchas lecciones útiles.

- La creación de instituciones o proyectos bien sustentados, con visión a largo plazo, protegidos de manipulación politiquera y bien consensuados pueden dar los mejores beneficios al país. Esta ha sido la experiencia de Guatemala en el caso de INAB, y debe ampliarse a todo el ámbito de los recursos naturales del país.
- Si las personas aprovechan los recursos del bosque y adquieren beneficios directos para ellas y sus comunidades, valorizan el bosque. Esta es una lección sabida, que parece, no termina nunca de ser aprendida.
- Es necesario que los gobiernos permitan a las instituciones y a los instrumentos de política que se consoliden y maduren, antes de ser reemplazados por otras instituciones y otros instrumentos. Al momento de realizar esta sustitución, se debe continuar con la voluntad política de apoyo a lo que estaba funcionando bien para el país. Dan resultado instituciones con una esperanza de vida alta, porque obedecen a las políticas de la Nación.
- Un sistema de incentivos estable, con objetivos claros y procedimientos transparentes, es la única forma de acelerar la creación de capital forestal.
- Las disputas interinstitucionales frenan el desarrollo del sector. Las pugnas de poder debilitan las instituciones. Por lo tanto, debe haber liderazgo sectorial e intertemporal claro, para evitar esta debilidad.³⁷
- La credibilidad en las instituciones menos burocráticas hace que más actores se sumen a los procesos de desarrollo sostenible.
- Los actores que estén trabajando bien deben ser reconocidos por todos. En INAB, acertadamente, se tienen establecidos los Premios Anuales Forestales Nacionales. Se premia al mejor alcalde, empresa, reforestador, regente, manejo forestal. Dentro del INAB, el mejor director regional, técnico, secretaria, entre otros, recibirán también un galardón. Ese reconocimiento debe ser inclusivo para comunidades, ONG, empresas privadas, etcétera.
- Es necesario dar a conocer la experiencia de las concesiones forestales a otros grupos que solicitan tierra para que les sirva de modelo, realizando las adaptaciones necesarias al contexto específico.

³⁷ Un ejemplo claro es la existencia de CONAP e INAB y, a partir del 2000, la existencia del Ministerio de Ambiente, con lo que entra otro actor más en discordia. El problema es que los límites de funciones y atribuciones a veces se pierden o se mezclan.

- Los revanchismos de empleados públicos hacia todo lo relacionado con el sector privado, así como de los empresarios privados por todo lo estatal y de ONG, entorpecen el desarrollo. Es un ejemplo de opiniones peyorativas de un sector sobre otro que dificultan el diálogo y el consenso.
- Durante los períodos en que ha existido coherencia e instancias de coordinación, los beneficios han sido evidentes. Ejemplo claro de esto es el papel que jugó el Plan de Acción Forestal de Guatemala (PAFG).
- Reglas claras y estables fomentan la inversión y le dan credibilidad al sector forestal.
- El planteamiento de buenas políticas depende de buenas consultas a los actores.
- Cuando los beneficios del desarrollo llegan a todos los actores, sin privilegios especiales, se tienen mejores resultados. Tal es el caso de los incentivos PINFOR y de otros incentivos desarrollados localmente, FONAGRO, FONAPAZ, FIS.
- No es la existencia de la masa forestal la que hará el desarrollo si no factores como el clima de negocios, el clima de país, el clima de inversión, la tecnología, la infraestructura, la calidad del recurso humano, las relaciones entre el gobierno y el sector privado, por mencionar las más importantes. Es decir, el desarrollo de otros agentes y factores ajenos al sector forestal.
- Las ONG con raigambre local son más apropiadas para generar soluciones estables.

V. DESAFÍOS FUTUROS

Los desafíos futuros planteados a los sectores forestal y de áreas protegidas son:

1. LA INSTITUCIONALIDAD EN GENERAL

Cada Gobierno tiene su carácter. El Gobierno del momento es de los empresarios y su norte es la agenda de competitividad. Se produce un rechazo tácito a la gestión de lo ambiental y no se reconoce la conservación como una oportunidad también en lo económico.

Según opinan algunos actores, el sector forestal debería tomar como ejemplo la política del Banco de Guatemala, que ha prevalecido a través del tiempo, y claramente es el que dicta la política económica -monetaria, cambiaria-. Es importante tener presente que la política monetaria afecta directamente la economía del hogar y el presupuesto de la gente. En contraste, las políticas ambientales pasan desapercibidas, pues tienen un impacto en las personas, quizás 20 años después. El Banco de Guatemala invierte mucho en la preparación de su recurso humano, creando líderes en las políticas económicas del país. Es una institución que tiene un planteamiento a largo plazo, y por eso tiene continuidad.

Surge entonces un desafío importante, en Guatemala se debe permitir que las instituciones maduren y se actualicen según las necesidades del país y, en general, los cambios mundiales. Las entidades públicas y sus funcionarios tienen la importante tarea de considerar a los otros actores como socios y no como competencia, con el fin de fortalecer las instituciones y no tratar de sacar provecho en su debilidad.

a. En áreas protegidas

El desafío institucional de mayor envergadura es la creación del Instituto Nacional de Bosques y Áreas Protegidas (INBAP) a imagen del INAB, que ha demostrado efectividad. Deben asumirse las responsabilidades que el Ejecutivo no tiene la capacidad para cubrir y, a su vez, apoyar sus acciones. El Estado necesita un INBAP, pero el Gobierno, en este momento, no parece interesado. Dentro de esta reforma institucional, las organizaciones de recursos naturales tienen el desafío similar al del Banco de Guatemala: tener unidad de doctrina, capacitar el recurso humano en forma dinámica de acuerdo con las necesidades y oportunidades, para que los nuevos cuadros puedan enfrentar la renovación institucional permanente.

Los desafíos complementarios son:

- La generalización del modelo de cogestión a todas las áreas protegidas, delegando ampliamente en diferentes actores, como ONG, comunidades locales, comunidades indígenas, municipalidades y empresarios privados.
- El financiamiento del sistema a través de la venta de servicios ambientales o la comercialización directa de los mismos -ecoturismo-, y la generalización del PINFOR a áreas protegidas y su diversificación a modelos de gran cobertura de usos de la tierra.

b. En bosques y plantaciones

Los desafíos fundamentales son:

Consolidar y reorientar el Instituto Nacional de Bosques (INAB). En general, el INAB lo ha hecho bien y se afianza; sin embargo, requiere madurar algunos elementos. El Instituto ha sufrido una pérdida de recurso humano y no se perfila una renovación de personal que garantice nuevas ideas y soluciones. Está lejos de la estrategia del Banco de Guatemala, a que se hizo antes referencia. El INAB debe participar en el esquema de políticas de desarrollo rural, en el sentido de que: a) con un grupo de representantes de la sociedad

civil ha limitado a las elites políticas, con estrategias intertemporales y virtuosas, b) recurre a especialistas guatemaltecos para los estudios de partida, c) se dirige más a la academia que a los consultores, pues ésta posee mayor continuidad temporal, d) ha pasado de la reacción, donde la academia hace propuestas; a la acción, en que se piden propuestas a la academia.

El INAB debe formalizar los mecanismos para verificar el cumplimiento de su misión. Además, es apropiado que analice escenarios de crecimiento, pues en este momento hay un vacío de planificación.³⁸

Incorporar el concepto de cuencas de abastecimiento en el fomento de plantaciones y del manejo forestal, con el fin de tener áreas con producción sostenida para proveer a las industrias, los centros de conocimiento técnico y capacitación, la especialización de empresas de servicios, entre otros.

Fortalecer la Agenda Forestal, para que retome el papel que cumplía el PAFG en términos de planificación sectorial, pensamiento estratégico y aglutinamiento de actores como sector. Dentro de este desafío se aconseja dejar la iniciativa abierta a todos los actores, pues no debe ser una sola institución, por ejemplo el INAB, la que secuestre y domine esta Agenda.

Revisar las políticas y estrategias forestales y de la institución responsable, el INAB.

Continuar con el desarrollo del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR), ampliando la participación de pequeños propietarios de tierras con vocación forestal y diversificando los beneficios de los incentivos. Hay iniciativas, como el proyecto de PINFOR para Pago de Servicios Ambientales (PSA) de Sistemas Agroforestales. El plan piloto de esta iniciativa cubrirá 15 hectáreas, en cada uno de los 68 municipios. Consiste en un instrumento alterno para el futuro, pero cualquier sistema de incentivos o de PSA tiene el peligro de poca continuidad. Hay que diseñar un sistema donde los incentivos estén mejor repartidos entre los actores, que además se oriente no sólo al establecimiento de sistemas, sino también a su manejo.

En general, existe el desafío de lograr un acuerdo de la elite política, a efecto de que:

- Se respete y se le de prioridad a la intertemporalidad de las políticas, para que tengan vigencia en el tiempo y, de esta forma, los empresarios obtengan el espacio para formar empresas sólidas, y los concesionarios el de construir un desarrollo comunitario y una ciudadanía plena con ingresos dignos, educación y salud.

³⁸ No se está pensando en el país, la Guatemala de los próximos 15 años enfrentará retos como la bioprospección, la globalización y sus efectos, el TLC, etcétera.

- Se haga un relanzamiento del concepto de desarrollo forestal en plantaciones y en las concesiones que incluya un componente de desarrollo rural y mejora de la calidad de vida de los habitantes rurales y de los concesionarios, en el norte del país.

c. En bosques y plantaciones privados

Estructurar las plantaciones de acuerdo con esquemas de desarrollo industrial.

Atraer capitales externos al sector y foráneos al manejo de bosques y a las plantaciones.

Alianzas estratégicas entre empresas, tipo cooperativas de mejoramiento genético y de investigación, consolidación del sistema de capacitación de personal, fortalecimiento de los sistemas de contratistas para hacer eficientes los servicios, etcétera.

Iniciar de inmediato la planificación estratégica del manejo de las plantaciones creadas con PINFOR, que posibilitarán la producción de volúmenes altos de madera en los próximos 10 años, con un gran potencial para la exportación. En esta planificación estratégica se deben hacer proyecciones a largo plazo de los flujos de productos y de la necesidad de reforzar la reforestación en los próximos años, además de crear un clima favorable para la atracción selectiva de capitales.

Generar un clima de inversiones en el sector maderero, el INAB puede reenfocar su presupuesto, para integrar eficientemente el manejo de plantaciones y bosques desde el vivero, la plantación, su manejo, la cosecha, el transporte y la industria.

Un reto complementario es superar la desproporción que existe entre el capital formado en nuevos bosques y, por lo tanto, recursos naturales a manejar y la disponibilidad del recurso humano capacitado, para dar un salto cualitativo en lo técnico, forestal, industrial y administrativo.

Transformar el aspecto forestal en una opción para inversionistas de otros sectores de la economía, del sector agrícola -cafetaleros, azucareros- que ya son reforestadores activos y también inversionistas extranjeros o promotores que canalicen inversiones.

d. En investigación

Buscar un arreglo institucional que permita dar rectoría a las investigaciones y consiga también los fondos necesarios. El Instituto de Agronomía, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) está haciendo esfuerzos interesantes por coordinar el suministro de información para las decisiones políticas, con iniciativas como el Perfil Ambiental de

Guatemala, que tiene dos versiones. Pero la investigación, en general y en particular, sobre recursos naturales carece de política y de prioridad.

Es necesario buscar formas innovadoras para enfrentar el desafío científico, atrayendo fondos e investigadores, para los intereses del país, de manera que los resultados queden y se diseminen dentro del territorio nacional. En Guatemala hay una capacidad de estudios muy importante, a través de las universidades y ONG. Igualmente, existen ONG internacionales y algunas iniciativas aisladas de estudios en centros de investigación foráneos. No obstante, se necesita un marco organizativo para potenciarse.³⁹ Alternativas como consorcios de universidades o estaciones biológicas, podrían ayudar en un inicio.

e. En las concesiones de Petén

El aprovechamiento de la Biosfera Maya es un factor vital en la vida de las comunidades: implica reconocer el bosque como parte integral en el crecimiento. Se requiere una consideración más profunda de estrategias y alternativas, para que las comunidades, en general, vivan del manejo integral de los recursos, además de la madera, el turismo, la producción de servicios ambientales, una agricultura apropiada que los abastezca con comida y a las instalaciones turísticas de alimentos frescos, por ejemplo los huertos mixtos. Se deben promover mayores oportunidades de estudio, ya que esto se traduce en desarrollo. Incluso, CONAP tiene que dar a la comunidad acceso a más facilidades para trabajar los recursos naturales, a que tienen derecho. No debe olvidarse que son las comunidades quienes han permitido la conservación activa del recurso.

El sistema de concesiones tiene el desafío de consolidarse. Surgen retos y preocupaciones por intereses externos. Las comunidades deben buscar formas de incidir ante el Congreso, para crear una iniciativa de ley que legalice su trabajo, evitando así la amenaza de perder lo que se ha logrado hasta ahora. Los problemas previsibles son la invasión de tierras, las acciones y los decretos del Gobierno que afecten sus derechos.

f. En las industrias forestales

Replantear el desarrollo industrial forestal fuera de los esquemas tradicionales de procesamiento primario y secundario precario.

³⁹ En opinión de un actor, la academia tiene más instituciones que el propio Estado. Las instituciones académicas tienen la función del tecnócrata en el Estado. Por ejemplo, el IARNA tiene una Unidad, con fondos propios de la Universidad, en el Banco de Guatemala para diseñar cuentas satélite que incluyan los aspectos ambiental y de recursos naturales. Parte del desafío es demostrar al sector económico que no sólo es una oportunidad, sino un deber fundamental, acordar mayor importancia a los recursos naturales y al medio ambiente. Es probable que el informe Stern, sobre cambio climático, sirva también para que el Gobierno tome más conciencia y otorgue más prioridad a los recursos naturales.

Dar énfasis al *cluster* forestal donde hay más atraso, es decir, en los aspectos industriales, de mercados y comercialización.

Encontrar tecnología para aprovechar eficientemente los subproductos del bosque y los aserraderos.

2. SEGURIDAD AMBIENTAL Y POBREZA

Potenciar los bosques, las plantaciones y las áreas protegidas dentro de la estrategia de reducción de la pobreza. Esto implica producción de madera, desarrollo de turismo, delegación de funciones de conservación y preservación en las comunidades, manejo integral de los productos maderables, no maderables y los servicios, etcétera.

Integración de los actores del sector a una red coordinadora de prevención de desastres.

El problema de la pobreza es complejo y no corresponde solamente al sector, pero puede ser parte de la solución que deberá ser concertada con otros sectores, educación entre otros, para lograr cambios de actitudes.

3. INTEGRACIÓN DE ACTORES

Los actores públicos, privados, comunitarios y de las ONG tienen el desafío de trabajar juntos en forma más consistente. Hay períodos de acercamiento, pero también períodos de desconfianza entre unos y otros. El sector conservacionista no confía en la capacidad de la población rural para manejar los bosques. La desconfianza es recíproca entre las ONG y el sector privado. Es fundamental para el progreso del sector que todos se pongan de acuerdo en una agenda mínima, con una colección de objetivos estratégicos comunes, con liderazgo sectorial, sin luchas interinstitucionales por la dirección del sector.

4. OTROS DESAFÍOS

La globalización, el TLC y el Plan Puebla Panamá: Guatemala no puede cambiar mucho con la globalización. En un sector económico de largo plazo, como el forestal, la capacidad de respuesta es baja. Los empresarios nacionales están pasivos, debido a que se posee un mercado interno cautivo y son pocos los que han crecido hacia fuera. Hay que estar preparado para poder competir, con tecnificación, oportunidad de mercado; pero puede ser una amenaza si no se tiene competitividad.

VI. ANEXOS

ANEXO 1

A. CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL PAÍS

1. En la última década, los países que han incurrido en cambios más fuertes en la política y la institucionalidad de los recursos naturales, específicamente en bosques, son Guatemala y Costa Rica. En Guatemala se disolvió la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS), del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA), y se creó el Instituto Nacional de Bosques (INAB), de carácter autónomo y con alta independencia del Estado, al tener un cuerpo de gobierno donde el Estado no es mayoría. En lo relativo a áreas protegidas, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) definió una clara política respecto al Petén, que produjo cambios fundamentales en el manejo de los recursos. También se promulgó una nueva ley forestal.

En Costa Rica, se fortaleció la institucionalidad del Ministerio del Ambiente, al crearse el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) con sus elementos constituyentes, las áreas de conservación en el ámbito regional. Adicionalmente se empezó a aplicar el revolucionario sistema de pago de servicios ambientales (PSA) que ha tenido prioridad variable en relación con el fomento de diferentes usos de la tierra forestal.

En Nicaragua, se produjeron cambios mayores en el ámbito institucional y político, pero no tuvieron mayores consecuencias sobre el manejo de los recursos naturales. Reformaron el Ministerio de Agricultura y Ganadería que pasó a llamarse Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal (MAGFOR) dentro del cual se crea el Instituto Nacional Forestal (INAFOR). Con este cambio todos los aspectos forestales salieron del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA). La administración de los bosques nacionales se ubicó en el Ministerio de Finanzas (MIFIN), en una institución llamada ADFOREST. Adicionalmente, Nicaragua promulgó una política forestal oficial y una nueva ley forestal.

En Panamá, no se produjeron grandes cambios institucionales, con la excepción de una ley de incentivos forestales que permitió acelerar considerablemente las plantaciones forestales comerciales en el país.

En Honduras, la ley de la modernización de la agricultura produjo un cambio mayor, al trasladar la propiedad de los árboles y los bosques del Estado a los dueños de la tierra, donde crecen los bosques.

En El Salvador, el cambio principal fue en la ley forestal, donde se reconocen incentivos para las plantaciones.

2. En Guatemala, los cambios políticos e institucionales afectaron las plantaciones forestales y el manejo de las áreas protegidas en todo el país. Lo mismo ha sucedido en Costa Rica, aunque la importancia de los bosques naturales en Guatemala, en términos de superficie, es mucho mayor. En Panamá, los cambios impulsaron, principalmente, la creación de condiciones para plantaciones forestales. En Nicaragua, las reformas deberían alterar tanto el manejo de bosque natural como las plantaciones, pero su efecto aún no está claro. En Honduras, los efectos de las transformaciones se concentraron, básicamente, en los pinares naturales y en los bosques latifoliados del Atlántico. Las plantaciones aún no tienen prioridad. En El Salvador las políticas se han orientado hacia las plantaciones forestales.
3. Las evidencias preliminares de éxito en Guatemala son muy claras. Existe una fuerte institucionalidad que ha sido respetada y reconocida, al ser rechazados legalmente intentos de modificaciones por razones de política. Una gran superficie de bosques latifoliados en el Petén, que abarca prácticamente toda la zona de uso múltiple de la Biosfera, se encuentra bajo manejo forestal certificado. Las plantaciones se han incrementado considerablemente. En Costa Rica, los políticos e instituciones han permitido una sustancial reducción de la deforestación, la creación de plantaciones forestales, que ya empiezan a sumarse a la producción de madera del país para el consumo nacional y para exportaciones. Además, un 46% de la superficie del país está bajo cobertura forestal. En Panamá, la política concentrada, principalmente, en plantaciones forestales ha sido exitosa, ya que se ha creado un importante capital de plantaciones de especies valiosas. En El Salvador, las políticas han favorecido, en especial, las plantaciones forestales, que incluso tienen opciones de financiamiento a través del sistema bancario internacional. En Honduras y Nicaragua, los cambios de política no se han traducido en mejoras en el manejo de los bosques de producción ni en las áreas protegidas.
4. En Centroamérica se conoce ampliamente el éxito de las políticas de recursos naturales de Costa Rica, lo cual se encuentra documentado en numerosos estudios nacionales e internacionales. Guatemala, a pesar de su relativo éxito, en condiciones más difíciles que Costa Rica, ha sido, considerablemente, menos estudiada.
5. En Guatemala, la política relacionada con los bosques latifoliados del Petén se centró en otorgar concesiones forestales a comunidades aledañas. Costa Rica también presenta un grado importante de fortalecimiento comunitario al conferir incentivos, de manera preferencial, a grupos organizados. En Nicaragua, si bien las leyes de autonomía de la región Atlántica fortalecen a las comunidades indígenas para manejar sus territorios, todavía no se dan pasos importantes para reconocer legalmente el derecho a los recursos naturales de las comunidades indígenas. En Honduras, se han producido movimientos aún tímidos como para reconocer los derechos de las comunidades rurales para el manejo de los recursos naturales.

6. Los países mejor dotados de riqueza de los bosques naturales en la región son Guatemala, Honduras y Nicaragua.
7. Todos con un importante recurso tanto de bosques latifoliados como de coníferas -pinares-. El sector forestal, sin duda, debería ocupar un lugar mucho más importante en el producto interno bruto de estos países, incluso, podría ser un elemento estratégico en los programas de alivio de la pobreza. En el caso de Costa Rica, la importancia de los bosques en el desarrollo se ha hecho manifiesto no tanto en la producción de madera sino por ser el capital principal de la infraestructura turística del país.
8. En realidad, el cambio debe juzgarse por su profundidad y efectividad. En Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica se han producido cambios políticos, institucionales y legales bastante profundos, pero sólo en Guatemala y Costa Rica han tenido repercusiones fuertes sobre el manejo de los recursos naturales.
9. Guatemala y Honduras son los países donde existe una mayor devolución a las comunidades sobre el usufructo de los bosques. En Guatemala se mencionó, anteriormente, el otorgamiento de concesiones comunitarias en bosques del Petén. En Honduras, el sistema social forestal y la forestería comunitaria no han representado aún una devolución sustancial de los recursos forestales a las comunidades. En Nicaragua, el Estado todavía se resiste a reconocer los derechos de las comunidades sobre los bosques. En Costa Rica, la mayoría de los bosques son privados, y en las áreas protegidas del Estado no hay procesos de devolución de los recursos a las comunidades.

B. JUSTIFICACIÓN DE CASO ELEGIDO: GUATEMALA

Los antecedentes aportados nos permitieron establecer la matriz de ponderación del cuadro siguiente. Se usó una escala de 1 -menor importancia- a 5 -mayor importancia- para dar puntaje a los países entre los cuales se hace la selección del caso de estudio. Es necesario, en todo caso, dejar claro que durante la presentación de la propuesta, ya se tenían estos antecedentes, lo que permitió llegar fácilmente a una decisión sobre el caso a estudiar: Guatemala. El cuadro N°6 muestra que Guatemala obtuvo 37 puntos, seguido por Costa Rica con 33 puntos. Los elementos decisivos para escoger el caso de Guatemala fueron el relativo desconocimiento del mismo, la intensidad de los cambios y el grado de devolución de los recursos a las comunidades.

Cuadro N° 6
Matriz de Ponderación

Criterio	PAÍSES					
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá	Costa Rica
1. Cambios sustanciales políticos e institucionales en la última década.	5	2	3	4	4	5
2. Efectos de las políticas tanto en bosques naturales para manejo, como en áreas protegidas y plantaciones forestales.	5	2	3	3	3	4
3. Evidencias preliminares de éxito	5	3	2	2	4	5
4. Caso relativamente menos conocido	3	3	2	3	3	2
5. Evidencias fuertes de fortalecimiento comunitario y de la sociedad civil.	5	3	4	3	3	3
6. Potencial de los bosques en el desarrollo	4	2	4	4	3	4
7. Profundidad del cambio.	5	2	3	3	4	5
8. Devolución del acceso a los recursos naturales.	5	2	3	3	2	3
TOTAL	37	18	24	25	26	33

ANEXO 2

METODOLOGÍA DE LA SISTEMATIZACIÓN

A. DEFINICIONES

Sistematización: Proceso de ordenamiento y reflexión crítica a partir de una o más experiencias de desarrollo, en torno a una pregunta o preocupación predefinida, con la participación activa de los actores locales. Pretende la generación de lecciones aprendidas que permitan mejorar la acción propia así como contribuir a un cuerpo más amplio de conocimientos.

Otras definiciones destacan que al sistematizar, un grupo se apropia de las experiencias vividas, genera conocimientos adecuados a las condiciones y capacidades del grupo que hace la experiencia, articula la práctica con la teoría, dinamiza los procesos de participación y consulta social, inspira nuevas intervenciones, y orienta la generalización teórica hacia el diseño de políticas sociales.

Política: Proceso social de toma de decisiones autoritaria, en el cual los miembros de una comunidad clarifican y aseguran sus intereses comunes. Un curso de acción de autoridades públicas para responder o dirigirse a un problema dado o un grupo de problemas relacionados.

Descentralización: Acción y efecto de distribución de poderes y competencias que previamente radicaban en el gobierno central, mediante el reconocimiento del derecho de las poblaciones locales y regionales a elegir sus autoridades gubernamentales y de la transferencia a diversas corporaciones u oficios subnacionales de parte de las competencias administrativas que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

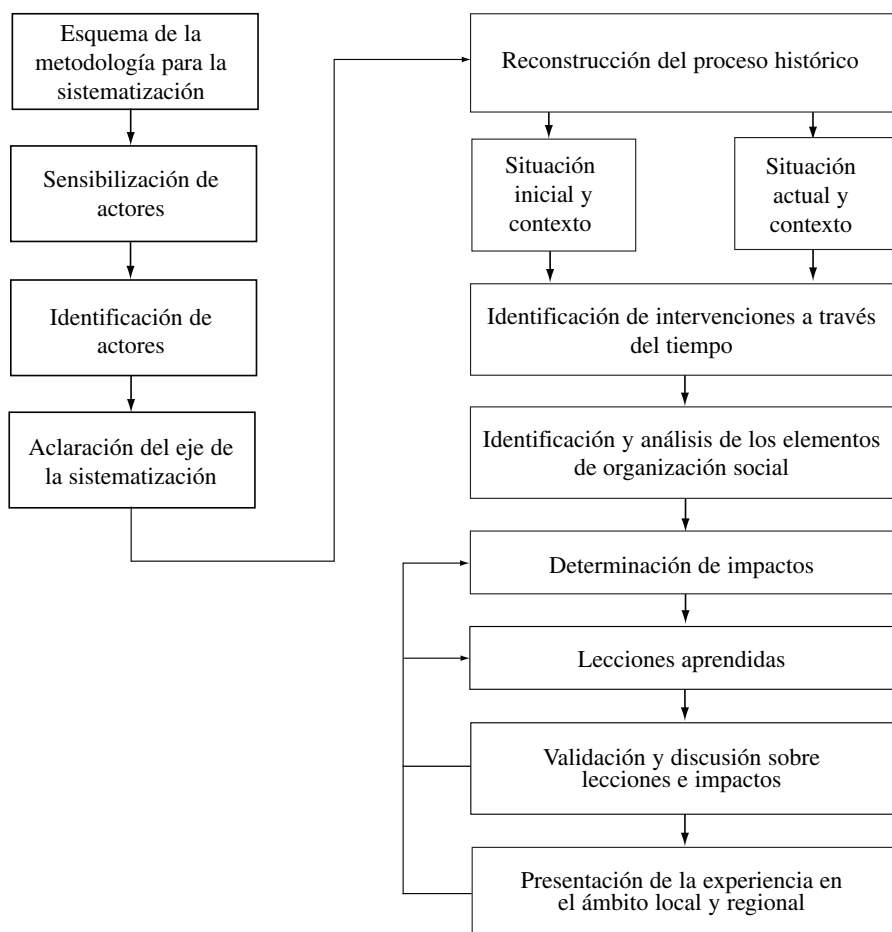
En este caso, también es necesario ampliar la definición, para incluir la apropiación de poderes y competencias, aún antes que el gobierno central lo hubiera decidido, por parte de las instituciones locales, a objeto de tomar el destino del desarrollo en las propias manos. Bajo este concepto está, por ejemplo, que muchas iniciativas políticas surgen en la comunidad, y luego son adoptadas por el gobierno central, la movilización social, la capacidad de los gobiernos e instituciones locales para asumir efectiva y eficientemente la descentralización.

Instituciones: las reglas formales e informales que estructuran las decisiones y las conductas de los agentes públicos y privados, incluyendo los sistemas para hacerlas cumplir.

B. ESQUEMA DE FLUJO DE LA INVESTIGACIÓN

La Figura N°1 muestra el esquema de la metodología para la sistematización, con sus pasos y procesos de retroalimentación. Todas las etapas del proceso son detalladas en los puntos siguientes.

Figura N° 1
Esquema de la metodología para la sistematización



1. DEFINICIÓN DE HIPÓTESIS

Esta lista de hipótesis sirvió como guía durante las reuniones con los diferentes actores y se completó durante las conversaciones:

- El Plan de Acción Forestal de Guatemala creó las bases para cambios profundos de las políticas forestales.
- Sólo a través de la descentralización, la democratización y la desconcentración es posible manejar sosteniblemente los recursos naturales.
- El manejo sostenible de los bosques en tierras nacionales requiere ser traspasado a las comunidades para que sea efectivo.
- En situaciones extremas de incertidumbre institucional es necesario hacer cambios profundos de políticas e instituciones.
- Las comunidades no tienen la capacidad de manejar sosteniblemente sus bosques.
- El manejo eficiente de los bosques fue posible en Guatemala al sustituir una autoridad central (Dirección General de Bosques) por un instituto autónomo (INAB).
- La independencia de las autoridades forestales del gobierno central mejora la certidumbre institucional.
- La experiencia pasada y su análisis permite adaptarse mejor al contexto cambiante para las políticas, como es el caso del TLC y del Plan Puebla Panamá, que modelarán en gran medida las futuras políticas de recursos naturales en la región.
- Han aparecido factores de freno a la acción tanto de INAB como de CONAP. Es necesario revitalizar su acción y coordinar mejor las actividades de ambas organizaciones.
- La falta de coordinación institucional ha impedido mayores logros del esquema institucional y de políticas adoptado por Guatemala.

2. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES DIRECTOS E INDIRECTOS, INTERNOS Y EXTERNOS

Los actores de los procesos de diseño e implementación de políticas de áreas protegidas y forestales en Guatemala deben ser y han sido identificados, pues serán ellos quienes, mediante la facilitación de un equipo, reconstruirán la historia de los últimos 14 años, identificarán las iniciativas emprendidas, los procesos desencadenados, los impactos y las lecciones aprendidas.

Antes de viajar a Guatemala, en febrero, se contó con una lista de posibles actores. Durante la visita, esta lista se amplió considerablemente. Mediante reuniones individuales o en grupos pequeños se logró identificar a los actores clave, tanto directos e indirectos como internos y externos. El listado de todos los actores identificados y entrevistados aparece al final de este anexo.

De la lista de actores, se propondrá un Comité Consultivo para dar seguimiento al proceso de sistematización. Además, se formarán grupos focales sobre los siguientes temas: gobierno, sector privado, organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional, comunitarios y académicos.

3. SENSIBILIZACIÓN DE LOS ACTORES

Los actores deben estar enterados de que se estará realizando un ejercicio de sistematización. Este fue el objetivo principal de la visita a Ciudad de Guatemala y Petén. En el proceso de sensibilización se explicaron los objetivos y alcances del estudio y la necesidad de que los actores del proceso se involucren en su sistematización. Durante las reuniones se pudieron identificar nuevos actores.

En las entrevistas se determinaron aspectos importantes, a saber:

- No hay un trabajo de sistematización del proceso de las políticas en Guatemala, por lo tanto el estudio es necesario.
- Para que el estudio sea atractivo, debe tener una clara utilidad práctica y, concretamente, debe servir para enfrentar los cambios futuros en el contexto político interno e internacional.
- Es necesario vincular el estudio al desarrollo sostenible, sin excluir los aspectos económicos y, específicamente, los temas de comercio.

4. ACLARACIÓN DEL EJE DE LA SISTEMATIZACIÓN

En esta etapa es necesario determinar las experiencias a sistematizar más significativas e importantes en el diseño e implementación de políticas sobre áreas protegidas y forestales en Guatemala, que serán el objeto de estudio. La aclaración de los ejes de sistematización es parte de las preguntas generadoras que deben ser respondidas en el proceso de sistematización, relativas al progreso en el manejo forestal, al cambio de las políticas públicas, elementos nuevos del contexto institucional que afectan en el ámbito local, la movilización social en torno a los recursos naturales, las condiciones y capacidades de las autoridades y los gobiernos locales, la construcción social de identidad y proyecto

territorial rural, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres rurales. Aquí se delimitará con más precisión el objeto y objetivo de la sistematización, qué sistematizar, cuáles experiencias concretas sistematizar, aspectos centrales de la sistematización. Existe un amplio abanico de iniciativas significativas, como han sido el manejo forestal, la recuperación de áreas degradadas o el mejoramiento de las áreas existentes, la producción de productos forestales maderables y no maderables, la diversificación económica y la educación. Además, están los arreglos institucionales y políticos para cada una de las iniciativas.

De acuerdo con las discusiones sostenidas durante la vista de febrero, aparecen los siguientes temas centrales para la sistematización:

- El cambio institucional en la autoridad forestal. El paso de DIGEBOS a INAB y el desarrollo del sistema de incentivos.
- El cambio institucional en las áreas protegidas. La creación y operación de CONAP y CONAMA, transformada luego en Ministerio del Ambiente.
- El Plan de Acción Forestal de Guatemala como elemento catalizador.
- El *cluster* forestal como eje de desarrollo del sector privado.
- Los elementos municipal y comunitario.
- Los desafíos futuros: el TLC y el Plan Puebla Panamá.

5. RECONSTRUCCIÓN DEL PROCESO HISTÓRICO

a. Situación inicial y su contexto. Recuperación y clasificación de la información y de la experiencia.

Se define como fecha base 1985, con el fin de comparar la situación inicial con la situación actual, en el 2006, y analizar el proceso que se llevó a cabo durante esos 14 años. Se describe la situación inicial política, legal, institucional, ambiental, socio-económica, problemas iniciales y eventuales propuestas iniciales. Se identifican los actores en el proceso de diseño, formulación, implementación y análisis de políticas relacionadas con el manejo de los recursos naturales, específicamente con áreas protegidas y forestales, en Guatemala.

Metodología:

- Analizar información secundaria de documentos, publicaciones, registros y estadísticas.

- Consultar a informantes representativos de los diferentes actores directos e indirectos. Es fundamental que la consulta sea amplia, para que aparezcan también posiciones contrapuestas y puntos de vista diferentes. El primer contacto con informantes potenciales ya está hecho.

b. Situación actual y su contexto

Metodología:

- Analizar información secundaria de documentos, publicaciones, registros y estadísticas.
- Consultar a informantes representativos de los diferentes actores directos e indirectos. Es fundamental que la consulta sea amplia, para que aparezcan también posiciones contrapuestas y puntos de vista diferentes

Se consultó literatura actual sobre los temas de análisis de políticas, conceptos y métodos para el análisis de procesos de desarrollo y de políticas, manejo de recursos naturales y cambio institucional.

6. IDENTIFICACIÓN DE INTERVENCIONES A TRAVÉS DEL TIEMPO

Metodología:

- Analizar información secundaria de documentos, publicaciones, registros y estadísticas.
- Consulta a informantes representativos de los diferentes actores directos e indirectos. Es fundamental que la consulta sea amplia, para que aparezcan también posiciones contrapuestas y puntos de vista diferentes

Las principales actividades que se van a realizar o las herramientas que se usarán son:

- Búsqueda de antecedentes en instituciones y registros.
- Encuesta no estructurada o semiestructurada a una representación equilibrada de actores.

Los resultados o productos parciales y finales que se obtendrán:

- Informe parcial con una identificación de las principales intervenciones en el área de diseño e implementación de políticas forestales y de áreas protegidas en Guatemala.

7. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL

Identificación e interpretación de los procesos que se desarrollan a partir de la situación inicial hasta la situación actual, desde el punto de vista de las instituciones y el diseño e implementación de políticas relacionadas con lo forestal y las áreas protegidas en Guatemala.

Las principales actividades que se van a realizar o las herramientas que se usarán son:

- Selección de grupos focales, proceso que ya se ha iniciado. Ya hay grupos focales tentativos identificados.
- Discusión en grupos focales.
- Adaptación de ciclos de retroalimentación en relación con las instituciones locales y externas.
- Identificación de los puntos y naturaleza de las intervenciones.

Los resultados o productos parciales y finales que se obtendrán:

- Fichas ampliadas de los procesos incluyendo la variable institucional.
- Esquemas de ciclos de retroalimentación corregidos.

8. DETERMINACIÓN DE IMPACTOS

Para determinar los impactos es necesario identificar las diferencias fundamentales entre la situación ambiental, política, institucional, socio-económica y legal, inicial y actual, según los aspectos relacionados con el diseño e implementación de políticas de áreas protegidas y forestales de Guatemala.

Metodología:

- Se explican las diferencias entre la situación inicial y la situación actual, las razones del cambio y su dimensión física o cualitativa como impactos.

Las principales actividades que se van a realizar o las herramientas que se usarán son:

- Discusiones con grupos focales.
- Construcción de una matriz de comparación de situaciones.
- Construcción de una matriz de impactos.
- Construcción de gráficas de los impactos a través del tiempo.

9. LECCIONES APRENDIDAS

Se identifican las lecciones aprendidas en el recorrido histórico del proceso de diseño e implementación de políticas de áreas protegidas y forestales, en relación con los diferentes arreglos institucionales. Se identificarán lecciones relativas a las preguntas generadoras, a los actores individuales y a los ejes de la sistematización.

Metodología:

- Análisis y síntesis de las lecciones aprendidas.
- Discusión interna de las lecciones aprendidas.

Las principales actividades que se van a realizar o las herramientas que se usarán son:

- Trabajo analítico y sintetizado del equipo facilitador y del comité consultivo.

Los resultados o productos parciales y finales que se obtendrán son:

- Documento de descripción de las lecciones aprendidas.
- Matrices de lecciones aprendidas con diferentes entradas: preguntas generadoras, actores y ejes de sistematización.

10. VALIDACIÓN Y DISCUSIÓN SOBRE LECCIONES E IMPACTOS

La primera identificación de lecciones aprendidas se hace entre el equipo facilitador y el comité consultivo, con el fin de tener un documento conciso que refleje el resultado de las iniciativas y los procesos en torno a los ejes de sistematización de la experiencia de diseño e implementación de políticas forestales y de áreas protegidas en Guatemala.

11. PRESENTACIÓN DE LA EXPERIENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL Y REGIONAL

La diseminación del análisis de la experiencia de Guatemala, debe propagarse con el mayor número posible de públicos que estén relacionados con el diseño, la implementación y el análisis de políticas; a saber: comunidades, autoridades, agencias de desarrollo y financiamiento, etc. Para presentar los resultados del estudio de sistematización, se aprovecharán reuniones nacionales e internacionales por celebrarse, una vez que el estudio finalice. Se trata de participar en las reuniones nacionales e internacionales pertinentes como congresos, simposios, talleres, grupos de trabajo, entre otros.

C. COLABORADORES Y CONTACTOS

Comité consultivo, cabezas de grupos focales y constitución de los grupos

Comité Consultivo Gobierno

Cabeza del grupo focal: Rodolfo Cardona

Miembros

Mariano Ventura
Luis Alberto Castañeda
Emma Díaz
Rodolfo Cardona
Claudio Cabrera
Luis Barrera Garabito
Edwin Oliva
Juan Mario Dar
Juan Carlos Godoy
Adelso Revolorio
Reginaldo Reyes
José Miguel Leiva
Edin Barrientos
Juan Carlos Méndez
Eduardo Castillo
José Rolando Zanotti

Comité Consultivo Sector Privado Privado

Cabeza del grupo focal: Otto Becker

Miembros

Otto Becker
Axel Gómez
Roberto Bosch
Carlos Amado
Haroldo Montenegro
Carlos Porras
Humberto Preti
Manuel Aragón
Oswaldo Morales
María Eugenia Rey Rosa

Guillermo Sánchez
Fernando Enríquez
Fernando Méndez

Comité Consultivo ONG

Cabeza del grupo focal: José Román Carrera

Miembros

Juventino Gálvez
Eduardo Castillo
Román Carrera
Marta Pilón de Pacheco
Oscar Núñez
Vinicio Cerezo
Alejandro Soveres
Mario Mancilla
Luis Linares
Jorge Cabrera
Armando Palomo
Mario Manzanilla
Helen Ricard
Roberto Cáceres
Emma Díaz

Comité Consultivo Cooperación Internacional

Cabeza del grupo focal: Edgar Pineda

Miembros

Martin Lutz
Henry Tschinkel
Fernando Carrera
Ogden Rodas
Edgar Pineda
Julio Melini
Carmen Aída González
Laurent Umans
Anne Dicks

Comité Consultivo Comunitario y Municipal

Cabeza del grupo focal: Manuel Araya

Miembros

Macedonio Cortave

José Us

Luis Naranjo

Manuel Alvarez

Juan Trujillo

FEDECOVERA

PROCUCH

Julián Tesucum

Manuel Alvarez

Eric Cuellar

Roberto Morales

Juri Melini

Comité Consultivo Sector Académico

Cabeza del grupo focal: Juventino Gálvez

Miembros

Juventino Gálvez

Edwin Cano

Jaime Carrera

César Castañeda

Edwin Vásquez

César Sandoval

Mariano Ventura

Juan Carlos Méndez

Reginaldo Reyes

ANEXO 3

SISTEMATIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BOSQUES Y ÁREAS PROTEGIDAS EN GUATEMALA

ENCUESTA PARA ACTORES INDIVIDUALES

1. SITUACIÓN INICIAL (LÍNEA DE BASE 1985-1990)

a. Actores

- ¿Cuáles fueron los actores principales y sus papeles en relación con las áreas protegidas entre 1985 y 1990?
- ¿Cuáles fueron los actores principales y sus papeles en relación con los bosques y plantaciones entre 1985 y 1990?
- ¿Cuáles fueron las relaciones de poder entre los actores y cómo se expresaron -conflictos de liderazgo, traslape de responsabilidades, etc.-, en relación con el tema de áreas protegidas?
- ¿Cuáles fueron las relaciones de poder entre los actores y cómo se expresaron -conflictos de liderazgo, traslape de responsabilidades, etc.- en relación con el tema forestal -bosques y plantaciones-?
- ¿Cómo podría calificar la participación de los actores de base en la toma de decisiones durante este período, en materia de áreas protegidas? ¿Cuáles han sido sus fortalezas y debilidades?
- ¿Cómo podría calificar la participación de los actores de base en la toma de decisiones durante este período en materia de bosques y plantaciones? ¿Cuáles han sido sus fortalezas y debilidades?

b. Instituciones

- ¿Cuáles fueron las instituciones clave en la administración y manejo de áreas protegidas en el período de 1985-1990? ¿Cuáles fueron los principales problemas institucionales?
- ¿Cuáles fueron las instituciones clave en la administración y manejo de bosques y plantaciones en el período de 1985-1990? ¿Cuáles fueron los principales problemas institucionales?
- Es sabido que en nuestros países existen problemas de competencia y traslape de responsabilidades. ¿Cuáles fueron, en ese tiempo, los problemas más serios de coordinación interinstitucional en relación con las áreas protegidas intra sector?

- ¿Cuáles fueron, en ese tiempo, los problemas más serios de coordinación interinstitucional en relación con los bosques y las plantaciones forestales intra sector?
- ¿Cuáles fueron, en ese tiempo, los problemas más serios de coordinación interinstitucional en relación con las áreas protegidas extra sector?
- ¿Cuáles fueron, en ese tiempo, los problemas más serios de coordinación interinstitucional en relación con los bosques y las plantaciones forestales extra sector?

Nota: Entendemos por coordinación intra sector, el vínculo de las instituciones relacionadas respectivamente con áreas protegidas y forestal entre sí. Por ejemplo, entre turismo y parques nacionales o entre la Autoridad Forestal y la Gremial Forestal. Entendemos por coordinación extra sector, las relaciones entre áreas protegidas y la producción hidroeléctrica o de la Autoridad Forestal y la Reforma Agraria o el Congreso.

- ¿Cuáles fueron los aspectos positivos y negativos del funcionamiento institucional en relación con las áreas protegidas?
- ¿Cuáles fueron los aspectos positivos y negativos del funcionamiento institucional en relación con bosques y plantaciones?
- Califique el funcionamiento institucional en el sector de áreas protegidas desde el punto de vista del grado de descentralización. Ponga un ejemplo para sustentar su afirmación.
- Califique el funcionamiento institucional en el sector de bosque y plantaciones desde el punto de vista del grado de descentralización. Ponga un ejemplo para sustentar su afirmación.

c. Situación de las políticas y leyes

- ¿Cuáles eran las leyes y los reglamentos vigentes en materia de áreas protegidas en el período 1985-1990?
- ¿Cuáles eran las leyes y los reglamentos vigentes en materia de bosques y plantaciones?
- ¿Cómo calificaría la eficacia de la ley y los reglamentos de áreas protegidas? Justifique.
- ¿Cómo calificaría la eficacia de la ley y los reglamentos de bosques y plantaciones? Justifique.
- ¿Cuáles eran los acuerdos y compromisos internacionales de mayor relevancia en materia de áreas protegidas en el período 1985-1990? ¿Qué impacto tuvieron en las políticas de áreas protegidas?
- ¿Cuáles eran los acuerdos y compromisos internacionales de mayor relevancia en materia de bosques y plantaciones en el período 1985-1990? ¿Qué impacto tuvieron en las políticas forestales?

- ¿Cuáles eran los acuerdos y compromisos internacionales de mayor relevancia en general, entre 1985-1990? ¿Cuál fue su impacto en las políticas forestales? Por ejemplo, acuerdos de integración regional, ajustes estructurales, crisis de energía, crisis de deuda externa, etcétera.
- ¿Hubo políticas explícitas o implícitas en el sector áreas protegidas? ¿Cuáles fueron los elementos más relevantes?
- ¿Hubo políticas explícitas o implícitas en el sector bosques y plantaciones? ¿Cuáles fueron sus elementos más relevantes?
- ¿Existieron herramientas implícitas y/o explícitas de políticas y metodologías para áreas protegidas? Por ejemplo, financiamiento de parques nacionales, pago de expropiaciones, etcétera.
- ¿Existieron herramientas implícitas y/o explícitas de políticas y metodologías para bosques y plantaciones? Por ejemplo, incentivos para reforestación, concesiones forestales, simplificación de procedimientos, subsidios extra sectoriales. Por favor, haga especial énfasis en los incentivos.
- ¿Hubo omisiones importantes en las políticas de áreas protegidas? Por ejemplo, concentración sólo en algunas regiones, baja dotación presupuestaria, etcétera.
- ¿Hubo omisiones importantes en las políticas de bosques y plantaciones? Por ejemplo, baja dotación presupuestaria, carencia de recursos humanos calificados, insuficiencia de fondos para incentivos, etcétera.
- ¿Cómo calificaría el grado de gobernabilidad en los territorios de áreas protegidas del país durante 1985-1990?
- ¿Cómo calificaría el grado de gobernabilidad en los territorios de bosques y plantaciones del país durante 1985-1990? Justifique su respuesta y dé ejemplos.
- ¿Cómo calificaría los principales problemas de tenencia de la tierra que dificultan el buen desarrollo de las áreas protegidas, del manejo forestal y de las plantaciones?

d. Acciones

- ¿Cuál fue el número, superficie y dotación de los parques nacionales y áreas protegidas?
- ¿Cuál fue la cobertura forestal y su clasificación?
- ¿Estaba en aplicación un proceso de reforma agraria y se coordinaba en alguna forma con el ordenamiento territorial?
- ¿Cuál fue la tasa de deforestación y frontera agrícola?
- ¿Cuál fue la importancia del sector en la economía del país -PIB, empleos-?
- ¿Cuál fue el ritmo de las plantaciones forestales y plantaciones acumuladas?

- ¿Cuál fue la producción interna, importaciones y exportaciones de madera?
- ¿Cómo se caracterizaba el sistema de concesiones? ¿Cuáles fueron su magnitud y principales ventajas y desventajas?
- ¿Que proyectos de cooperación internacional e iniciativas internacionales estuvieron activos?
- ¿Cuál fue la concordancia entre las acciones y el contexto nacional e internacional?
- ¿Cuáles fueron las acciones concretas en el sector turismo?
- ¿Cuál fue la situación con respecto a la capacitación y educación en bosques y áreas protegidas?

2. SITUACIÓN ACTUAL, 2005

a. Actores

- ¿Cuáles son los actores principales y sus papeles en relación con las áreas protegidas?
- ¿Cuáles son los actores principales y sus papeles en relación con los bosques y plantaciones?
- ¿Cuáles son las relaciones de poder entre los actores y cómo se expresan -conflictos de liderazgo, traslape de responsabilidades, etc.-, en relación con el tema de áreas protegidas?
- ¿Cuáles son las relaciones de poder entre los actores y cómo se expresan -conflictos de liderazgo, traslape de responsabilidades, etc.-, en relación con el tema forestal?
- ¿Cómo podría calificar la participación de los actores de base en la toma de decisiones durante este período en materia de áreas protegidas? ¿Cuáles han sido sus fortalezas y debilidades?
- ¿Cómo podría calificar la participación de los actores de base en la toma de decisiones durante este período en materia de bosques y plantaciones? ¿Cuáles han sido sus fortalezas y debilidades?

b. Instituciones

- ¿Cuáles son las instituciones clave en la administración y manejo de áreas protegidas? ¿Cuáles son los principales problemas institucionales?
- ¿Cuáles son las instituciones clave en la administración y manejo de bosques y plantaciones? ¿Cuáles son los principales problemas institucionales?

- Es sabido que en nuestros países existen problemas de competencia y traslape de responsabilidades. Actualmente, ¿cuáles son los problemas más serios de coordinación interinstitucional en relación con las áreas protegidas intra sector?
- ¿Cuáles son, actualmente, los problemas más serios de coordinación interinstitucional en relación con los bosques y las plantaciones forestales intra sector?
- ¿Cuáles son, actualmente, los problemas más serios de coordinación interinstitucional en relación con las áreas protegidas extra sector?
- ¿Cuáles son, actualmente, los problemas más serios de coordinación interinstitucional en relación con los bosques y las plantaciones forestales extra sector?

Nota: Entendemos por coordinación intra sector, el vínculo de las instituciones relacionadas respectivamente con áreas protegidas y forestal entre sí. Por ejemplo, entre turismo y parques nacionales o entre la Autoridad Forestal y la Gremial Forestal. Entendemos por coordinación extra sector, las relaciones entre áreas protegidas y producción hidroeléctrica o de la Autoridad Forestal y la Reforma Agraria o el Congreso.

- ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos del funcionamiento institucional en relación con las áreas protegidas?
- ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos del funcionamiento institucional en relación con bosques y plantaciones?
- Califique el funcionamiento institucional en el sector de áreas protegidas desde el punto de vista del grado de descentralización. Ponga un ejemplo para sustentar su afirmación.
- Califique el funcionamiento institucional en el sector de bosques y plantaciones desde el punto de vista del grado de descentralización. Ponga un ejemplo para sustentar su afirmación

c. Situación actual de las políticas y las leyes

- ¿Cuáles son las leyes y reglamentos vigentes en materia de áreas protegidas?
- ¿Cuáles son las leyes y reglamentos vigentes en materia de bosques y plantaciones?
- ¿Cómo calificaría la eficacia de la ley y los reglamentos de áreas protegidas? Justifique.
- ¿Cómo calificaría la eficacia de la ley y los reglamentos de bosques y plantaciones? Justifique.
- ¿Cuáles son los acuerdos y compromisos internacionales de mayor relevancia en materia de áreas protegidas? ¿Cuáles son sus impactos en las políticas de áreas protegidas?

- ¿Cuáles son los acuerdos y compromisos internacionales de mayor relevancia en materia de bosques y plantaciones? ¿Cuáles son sus impactos en las políticas forestales?
- ¿Cuáles son los acuerdos y compromisos internacionales de mayor relevancia, en general? ¿Cuáles son sus impactos en las políticas forestales?
- ¿Hay políticas explícitas o implícitas en el sector de áreas protegidas? ¿Cuáles son sus elementos más relevantes?
- ¿Hay políticas explícitas o implícitas en el sector de bosques y plantaciones? ¿Cuáles son sus elementos más relevantes?
- ¿Existen herramientas implícitas y/o explícitas de políticas y metodologías para áreas protegidas? Por ejemplo, financiamiento de parques nacionales, pago de expropiaciones, etcétera.
- ¿Existen herramientas implícitas y/o explícitas de políticas y metodologías para bosques y plantaciones?
- ¿Hay omisiones importantes en las políticas de áreas protegidas? A saber, concentración sólo en algunas regiones, baja dotación presupuestaria, etcétera.
- ¿Hay omisiones importantes en las políticas de bosques y plantaciones? A saber, baja dotación presupuestaria, carencia de recursos humanos calificados, insuficiencia de fondos para incentivos etcétera.
- ¿Cómo calificaría el grado de gobernabilidad en los territorios vigentes de áreas protegidas del país?
- ¿Cómo calificaría el grado de gobernabilidad en los territorios de bosques y plantaciones del país? Justifique su respuesta y dé ejemplos.
- ¿Cómo calificaría los principales problemas de tenencia de la tierra que dificultan el buen desarrollo de las áreas protegidas, del manejo forestal y de las plantaciones?

d. Acciones

- ¿Cuál es el número, superficie y dotación de los parques nacionales y áreas protegidas?
- ¿Cuál es la cobertura forestal y su clasificación?
- ¿Cuál es la tasa de deforestación y frontera agrícola?
- ¿Cuál es la importancia en la economía del país del sector -PIB, empleos?
- ¿Cuál es el ritmo de las plantaciones forestales y plantaciones acumuladas?
- ¿Cuál es la producción interna, importaciones y exportaciones de madera?
- ¿Cómo se caracteriza el sistema de concesiones y cuáles son su magnitud y sus principales ventajas y desventajas?

- ¿Qué proyectos de iniciativas y cooperación internacionales están activos?
- ¿Cuál es la concordancia entre las acciones y el contexto nacional e internacional?
- ¿Cuáles son las acciones concretas en el sector turismo?
- ¿Cuál es la situación con respecto a la capacitación y educación en bosques y áreas protegidas?

3. IDENTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES INTERVENCIONES ENTRE 1990 Y EL 2005

- ¿Cuáles fueron los principales cambios institucionales en el sector público forestal y de áreas protegidas entre 1990 y el 2005?
- ¿Cuáles fueron los principales cambios institucionales en el sector privado forestal entre 1990 y el 2005?
- ¿Cuáles fueron los principales cambios institucionales en el sector social y de ONG en relación con los bosques y áreas protegidas?
- ¿Cuáles fueron los principales cambios institucionales en el sector de gobiernos locales en relación con bosques y áreas protegidas?
- ¿Cuáles son las iniciativas internacionales más importantes y vigentes al 2005 que afectan los bosques y áreas protegidas? ¿Cómo les afectan? A saber, CMCC, CDB, RAMSAR, TLC, Plan Puebla Panamá, etcétera.
- Defina las principales reformas legales y reglamentarias en el sector forestal y de áreas protegidas entre 1990 y el 2005.
- ¿Se han producido cambios sustanciales en la dinámica para otorgar permisos forestal entre 1990 y el 2005?
- ¿Cuáles han sido los cambios fundamentales en materia de concesiones forestales y de áreas protegidas entre 1990 y el 2005?
- ¿Cómo ha sido la evolución del sistema de áreas protegidas entre 1990 y el 2005?
- ¿Cuáles han sido los cambios fundamentales en materia de autonomía municipal entre 1990 y el 2005?
- ¿Cuáles han sido los principales cambios en la política de incentivos para la actividad forestal entre 1990 y el 2005?
- ¿Cuál ha sido la evolución de la certificación forestal en Guatemala? ¿Cuál ha sido su principal impacto?
- ¿Ha adquirido créditos en el sistema bancario internacional el país para proyectos de recursos naturales -bosques y áreas protegidas-? ¿Por qué monto y con cuáles instituciones?

4. ELEMENTOS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL Y SU EVOLUCIÓN

- ¿Cuál es su juicio sobre el papel de las ONG y su importancia en el manejo de bosques y áreas protegidas entre 1990 y el 2005?
- ¿Cómo ha variado la organización y el papel de las organizaciones del sector privado en las políticas de áreas protegidas y bosques?
- ¿Cuál ha sido la dinámica de las organizaciones comunitarias en relación con las concesiones forestales del Petén?
- ¿Cuál es su juicio sobre la descentralización de la autoridad en materia de bosques y áreas protegidas entre 1990 y el 2005?
- ¿Cómo ha cambiado el énfasis y las prioridades de la cooperación en materia de bosques y áreas protegidas? ¿Podría mencionar un ejemplo concreto con base en alguna agencia particular de cooperación? Por ejemplo, GTZ, USAID, CIDA, etcétera.

5. PRINCIPALES PROCESOS OCURRIDOS

Favor caracterizar brevemente los siguientes procesos:

- Descentralización.
- Devolución del acceso a los bosques.
- Presencia institucional de las entidades estatales.
- Credibilidad institucional -pública, privada y de las ONG-.
- Consciencia ambiental.
- Capacitación: caracterizar brevemente haciendo énfasis en los niveles: comunitario, autoridades locales, técnico, profesional, gerencial, quienes toman decisiones.
- Mejoramiento técnico -nivel técnico de las operaciones.
- Participación ciudadana.
- Alianzas público-privado-comunitario, dar ejemplos.
- Otros procesos que usted considere importantes.

6. IMPACTOS DE LOS CAMBIOS DE POLÍTICAS

Considere como impacto un cambio significativo por su magnitud y duración, que aún persiste después de terminado el impulso inicial.

- Cambios en la gobernabilidad y legalidad en relación con bosques y áreas protegidas.
- ¿Cambió el ritmo de deforestación en la última década? ¿En alguna región del país en especial? ¿Se incrementó en otras regiones?
- ¿Se ha formado un capital forestal importante a través de la reforestación?
- ¿Se ha generado una cultura de participación e incidencia ciudadana en el sector de bosques y áreas protegidas? ¿Podría dar ejemplos?
- ¿Cómo podría calificar el control que existe sobre los recursos forestales públicos y privados? ¿Cuál ha sido la variación desde el 1990?
- ¿Qué tan intensa es la delegación del acceso a las áreas protegidas del país? ¿Se centra sólo en Petén o incluye las restantes áreas protegidas del país?
- ¿Podría aceptar la afirmación: “el Estado de derecho se ejerce en el sector forestal y los actores más débiles están mejor protegidos”?
- ¿Cuál, opina usted, es el grado de respeto que tenían en 1990 y actualmente las autoridades de CONAP, INAB -en comparación con DIGEBOS-, el Ejército y las autoridades municipales? ¿Considera usted la acción de estas autoridades apegadas a derecho o son arbitrarias? ¿Han cambiado de actitud entre 1990 y el 2005?
- Movimientos de incidencia política

7. LECCIONES APRENDIDAS

Por favor, señale, a su juicio, cuáles son las lecciones aprendidas más importantes del proceso de reforma política y de cambios en el sector de bosques y áreas protegidas:

- Respecto a las instituciones
- Respecto a los actores
- Respecto de las leyes
- Respecto de las políticas
- Otras lecciones importantes

8. DESAFÍOS FUTUROS

En su opinión, ¿cuáles son los desafíos futuros fundamentales para el sector de bosques? ¿Cómo cree que el sector forestal y de áreas protegidas puede colaborar? ¿Qué condiciones se deben cumplir para que su contribución sea máxima?

- Globalización
- Tratado de Libre Comercio
- Plan Puebla Panamá
- Crisis energética
- Seguridad ambiental
- Pobreza
- Tecnología y comunicaciones
- Otros desafíos importantes

Estamos conscientes de que esta es una encuesta larga y exhaustiva, pero nos atrevemos a solicitar que la respondan, pues pensamos que de este estudio pueden derivarse conclusiones importantes para el futuro del sector de bosques y áreas protegidas. Además, servirá para potenciar al máximo la contribución de los bosques al desarrollo sostenible de Guatemala y de otros países que puedan inspirarse en su ejemplo.

ANEXO 4

NORMATIVA AMBIENTAL DE GUATEMALA

Se ofrece la normativa ambiental de Guatemala, según el Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable (IDEADS), a setiembre del 2000 y actualizado con la información al 2004 del compendio de Legislación Ambiental Guatemalteca, tomos I y VI, recopilado por CALAS.

AGRICULTURA Y GANADERÍA

- Todo producto agroquímico previo a su registro en la Dirección Técnica de Sanidad Vegetal, dependencia de la Dirección General de Servicios Agrícolas, deberá ser evaluado en laboratorio y en campo. Acuerdo Gubernativo 1136-83.
- Ley Reguladora sobre Importación, Elaboración, Almacenamiento, Transporte, Venta y Uso de Pesticidas. Decreto 43-74, Congreso de la República.
- Acuerdo de Promoción de la Agricultura Ecológica a nivel Nacional. Acuerdo Ministerial MAGA 1173-99.
- Comité Directivo responsable de la Administración del Fondo Competitivo de Desarrollo Tecnológico Agroalimentario (AGROCYT). Acuerdo MAGA 24-2000.
- Se transfiere al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación las funciones, derechos y obligaciones provenientes de la dependencia Presidencial de Asistencia y Resolución de Conflictos sobre Tierras. Acuerdo Gubernativo 69-2000.
- Creación de la Comisión Permanente que conocerá en forma directa las diferentes situaciones que se presenten con motivo de las distintas operaciones, inherentes al registro experimental y comercial, importación, elaboración, almacenamiento, transporte, venta y uso de pesticidas y agroquímicos en general. Acuerdo MAGA del 21/05/1985.
- Traslado final de las funciones, derechos y obligaciones del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) al Fondo de Tierras (FONTIERRAS). Resolución MAGA 1-99.
- Aprobación de proyecto de aspersión aérea. Acuerdo MAGA 742-2000.

AGUA POTABLE

- Acuérdate emitir las Normas para el Control del Abastecimiento de Distribución de Agua para Consumo Humano. Transportada por Camiones Cisternas en la Región Metropolitana, en la forma que se menciona. Acuerdo SP-M-96-92.
- Día Nacional e Internacional del Agua. Punto Resolutivo 9-2000, Congreso de la República.

ÁREAS PROTEGIDAS

- Declaratoria del Área Protegida “Sierra de las Minas”. Decreto 49-90, Congreso de la República.
- Reglamento para la Organización y Funcionamiento de la Administración de la Reserva de la Biosfera Sierra de las Minas. Acuerdo Gubernativo 93-92.
- Compilación de Normativa del Área Protegida "Reserva Maya". Decreto 5-90, Congreso de la República y sus modificaciones, Decreto 25-93.
- Declaratoria de Área Protegida “Bocas del Polochic”. Decreto 38-96, Congreso de la República.
- Declaratoria de Área Protegida “Reserva Protectora de Manantiales de Cerro San Gil”. Decreto 129-96, Congreso de la República.
- Bases de Licitación Administración Área Protegida "Cerro San Gil".
- Ley que declara Área Protegida de Reserva de Uso Múltiple la “Cuenca del Lago de Atitlán”. Decreto 64-97, Congreso de la República.
- Ley que Declara Área Protegida la Reserva de la Biosfera Ixil, Visis-Cabá. Decreto 40-97, Congreso de la República, y sus reformas, Decreto 128-97 del Congreso de La República.
- Acuérdate declarar áreas de vocación agrícola y forestal. Municipalidad de Villa Nueva.
- Ley de Creación del Área Protegida “Volcán y Laguna de Ipala”. Decreto 7-98, Congreso de la República.
- Se declara Patrimonio Cultural de la Nación las Cuevas del Río Candelaria. Acuerdo MINEDUC 188-99.
- Trasladar a la Dirección General del Patrimonio Cultural y Natural de Guatemala la administración del Parque Arqueológico El Ceibal, así como los demás sitios arqueológicos que estaban a cargo del "Consejo para el Desarrollo Sostenido de la Cuenca del Río La Pasión". Acuerdo Gubernativo 961-98.
- Ley de Creación del Parque Regional y Área Natural Recreativa “Volcán Suchitán”. Decreto 50-99, Congreso de la República.

- Ley de Áreas Protegidas y sus reformas. Decretos 4-89, 18-89, 110-96 y 117-97, Congreso de la República; Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas y sus reformas, Acuerdos Gubernativos 759-90 y 263-92.
- Expediente PDH Laguna del Tigre.

BIODIVERSIDAD Y FORESTAL

- Designar a la Comisión Nacional del Medio Ambiente de la Presidencia de la República -actualmente Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)-, como entidad encargada de mantener las relaciones del Gobierno de Guatemala con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. Acuerdo Gubernativo 5-70.
- Ley General de Caza. Decreto 8-70, Congreso de la República.
- Facúltase al Director General de Bosques y Vida Silvestre para que convoque a las organizaciones no gubernamentales que se dediquen a actividades de forestación, a efecto de que designen a una persona para que actúe como representante e integre el Consejo de Administración del Fondo de Fomento Forestal. Acuerdo MAGA 005-92.
- Se instituye la Educación Forestal en el nivel primario. Acuerdo MINEDUC del 09/01/1996.
- Reglamento para el Aprovechamiento y Comercialización de Especies de las Familias Cyatheaceae y Dicksoniaceae de Guatemala. Resolución CONAP del 29/10/1996.
- Ley Forestal. Decreto 101-96, Congreso de la República; Reglamento de la Ley Forestal, Resolución INAB 4.23.97; Reglamento de Tránsito de Productos Forestales, Resolución INAB 5.23.97; Reglamento para el Aprovechamiento del Mangle, Resolución INAB 01.25.98.
- Montos a Incentivar en Manejo de Bosques Naturales. Resolución INAB 2.38.97.
- Costos por el otorgamiento de los formularios para el transporte, exportación y aprovechamiento de flora y fauna silvestre. Resolución CONAP 02.01.99.
- Tabla de Costos a través del Manejo y Mantenimiento de Regeneración Natural. Resolución INAB 01.05.99.
- Creación de la Oficina Técnica de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (OTECBIO). Resolución CONAP 022-99.
- Incluir los proyectos de reforestación con hule (*Hevea brasiliensis*), como beneficiarios del Programa de Incentivos Forestales. Resolución INAB 01.23.99.
- Reglamento sobre Centros de Rescate de Fauna Silvestre. Resolución CONAP ALC/032-99.

- Convenio CITES y Lista CITES para Guatemala. Resolución CONAP ALC/043-99.
- Reglamento sobre Granjas de Reproducción de Fauna Silvestre. Resolución CONAP ALC/033-99.
- Protección de Sierra de las Minas. Punto Resolutivo 11-2000, Congreso de la República.
- Directrices CITES para la Disposición de Animales Vivos Confiscados. Resolución CITES 10.7.

CAMBIO CLIMÁTICO

- Se aprueba el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. Decreto 39-87, Congreso de la República.
- Prohibición de importación de CFC's. Acuerdo Gubernativo 252-89.
- Se aprueba el Acuerdo para la creación del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global. Decreto 77-97, Congreso de la República.
- Creación de la Comisión Nacional para el Estudio del Fenómeno del Niño. Acuerdo Gubernativo 733-97.
- Ley que prohíbe la importación y regula el uso de los clorofluorocarbonos en sus diferentes presentaciones. Decreto 110-97, Congreso de la República.
- Se aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones sobre el Cambio Climático. Decreto 23-99, Congreso de la República.

CONTAMINACIÓN

- Protección del Medio Ambiente en el Ámbito de Tratamiento de Aguas Residuales y Desechos. Canje de Notas del 06/03/1989, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo número 13, relativo al empleo de la Cerusa en la pintura. Acuerdo del Ministerio de Relaciones Exteriores del 22/11/1989.
- Aprobación al Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares en la Atmósfera, el Espacio Exterior y bajo el Agua. Decreto Ley 135 del Jefe del Gobierno de la República de Guatemala.
- Se prohíbe terminantemente mezclar, depositar o lanzar, a las aguas de los ríos, riachuelos, manantiales y lagos, sustancias vegetales o químicas, desechos o residuos de la producción agrícola o industrial. Decreto 1004, Congreso de la República.

- Ley Reguladora para el Control de la Utilización del Plomo. Decreto 81-92, Congreso de la República.
- Disposiciones Reglamentarias para el Tránsito de Vehículos que Transportan Petróleo en el Área Urbana de La Libertad, Petén. Acuerdo Municipal del 06/01/1994.
- Instrumento de Ratificación del Gobierno de Guatemala, del Tratado sobre Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y Otras Armas de Destrucción en Masa, en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo. Acuerdo del Ministerio de Relaciones Exteriores del 22/03/1995.
- Programa de Uso y Manejo Seguro de Plaguicidas. Acuerdo MAGA 021-97.
- Artículos del Reglamento de Tránsito relacionados con medio ambiente. Acuerdo Gubernativo 273-98.
Se prohíbe la circulación de vehículos de carga en el municipio de Guatemala. Acuerdo Municipal del 19/04/2000.
- Convenio 110 OIT, relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones.
- Convenio 115 OIT relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes.
- Convenio 136 OIT relativo a la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno.
- Convenio 170 OIT sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo.

DESASTRES NATURALES

- Convenio sobre Cooperación Humanista y Científica en el Sector de la Prevención de Catástrofes para la Evaluación de Amenazas Volcánica en Guatemala. Instrumento de Ratificación del Gobierno de Guatemala, de fecha 23 de enero de 1991.
- Se declara de urgencia nacional, el combate y prevención de los incendios forestales. Acuerdo Gubernativo 222 98.
- Se declara de Emergencia la implementación del Plan de Control del Ratón y Ratas Silvestres en el departamento de Petén. Acuerdo MAGA 454 99.
- Se declara de Urgencia Nacional y de Interés Social el combate y prevención de los incendios forestales. Acuerdo Gubernativo 150 2000.
- Campaña para la Prevención de Desastres. Acuerdo Gubernativo 201-2000.

HIDROBIOLÓGICOS

- Reglamento para el Gobierno y la Policía de los Puertos de la República. Reglamento del 21/04/1939.
- Reglamento para la Concesión de Licencias Especiales de Pesca Marítima. Reglamento del 28/02/1979.
- Licencias Especiales de Pesca en Pequeña Escala. Acuerdo Gubernativo 576-92.
- Se crea la Comisión Nacional para la Vigilancia y el Control de la Marea Roja Tóxica. Acuerdo Gubernativo 412 91.
- Ley de Creación de la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán. Decreto 64-96, Congreso de la República.
- Ley de Creación de la Autoridad para el Manejo Sustentable del Lago de Atitlán y su Entorno. Decreto 133 96, Congreso de la República.
- Ley de Creación de la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Izabal, el Río Dulce y su Cuenca. Decreto 10-98, Congreso de la República.
- Se crea el Consejo Consultivo para el Sector Hidrobiológico. Acuerdo MAGA 377-98 y sus modificaciones, Acuerdo MAGA 450-98.
- Se aprueba la Convención sobre la Plataforma Continental. Decreto 1493, Congreso de la República.
- Se aprueba la Convención sobre la Alta Mar. Decreto 1494, Congreso de la República.
- Ley que Reglamenta la Piscicultura y la Pesca. Decreto 1235 del Congreso de la República.

HIDROCARBUROS

- Declárese sin lugar la inconstitucionalidad del inciso d) del Artículo 151 del Reglamento General de la Ley de Hidrocarburos y; con lugar la inconstitucionalidad del inciso a) del Artículo 222 del mismo Reglamento. Expediente 768-96 de la Corte de Constitucionalidad.
- Ley de Hidrocarburos, Decreto Ley 109-83 del Jefe de Estado, y sus reformas y reglamento.
- Los titulares de Contratos de Operaciones Petroleras de Exploración y Explotación, quedan obligados a tomar medidas a fin de proteger el medio ambiente. Acuerdo Gubernativo 7-91.
- Se prohíbe la comercialización de gasolinas y cualquier tipo de combustible con cantidades mayores a 0.013 gramos/litro de plomo. Acuerdo MEM OM-051-91.

- Declárase con lugar la inconstitucionalidad parcial del inciso d) del Artículo 16 del Acuerdo Gubernativo 753-92, relativo al Reglamento General de la Ley de Hidrocarburos. Expediente 324-95 de la Corte de Constitucionalidad.
- Ley de Comercialización de Hidrocarburos, Decreto 109-97, Congreso de la República, y sus modificaciones, Decreto 74-98.
- Se crea la Comisión Consultiva del Ministerio de Energía y Minas. Acuerdo MEM AG-301-99.

MINERÍA

- Se declaran áreas de reserva nacional geotérmica. Acuerdo Gubernativo 842-92.
- Áreas especiales de interés minero. Acuerdo MEM OM-002-98.
- Se crea el Viceministerio de Energía y Minas. Acuerdo Gubernativo 60-2000.

PROTECCIÓN DEL AMBIENTE

- Acuerdo sede entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo CCAD . Decreto 78-91, Congreso de la República.
- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo y Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Decretos 68-86, 114-97, Congreso de la República, y Acuerdo Gubernativo 186-2001.
- Se aprueba el Tratado Antártico. Decreto 37-91, Congreso de la República.
- Ley para la Formación Científica de Recurso Humano para la Conservación y el Desarrollo Sostenible de las Regiones Tropicales Húmedas. Decreto 96-96, Congreso de la República.
- Se crea el Fondo Nacional para la Conservación de la Naturaleza FONACON . Acuerdo Gubernativo 264-97.
- Creación de Tribunales de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos Contra el Ambiente. Acuerdo CSJ 17-98.
- Creación de la Unidad Administrativa para el Control Ambiental del Ministerio de Energía y Minas. Acuerdo MEM OM-031-99.
- Se reconoce la labor que en materia de conservación del ambiente y desarrollo sostenible realizan las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Punto Resolutivo 5-99, Congreso de la República.

- Se crea el Comité de Recursos Naturales Renovables y Ambiente del MAGA. Acuerdo MAGA 482-99.
- Se aprueba la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Decreto 47-78, Congreso de la República.
- Método de Obtención de Hidrógeno Directamente del Agua Como Sustituto de la Gasolina en Motores de Combustión Interna. Acuerdo MINECON No. 529-99.
- Código Municipal. Decreto 12-2002, Congreso de la República.
- Aspectos Ambientales Contenidos en los Acuerdos de Paz.

SANIDAD

- Reglamento para la autorización con fines científicos, de cadáveres u órganos humanos. Acuerdo Gubernativo 159 85.
- Queda prohibido fumar en áreas cerradas, vehículos, establecimientos destinados a la atención al público, tanto gubernamentales como privados. Acuerdo Gubernativo 681-90.
- Acuérdate encargar al Instituto de Fomento Municipal, la gestión de las Políticas y Estrategias del Sector Agua Potable y Saneamiento. Acuerdo Gubernativo 376-97.
- Ley de Sanidad Vegetal y Animal. Decreto 36-98, Congreso de la República, y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo 745 99.
- Se delega en el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria OIRSA , la administración de los servicios de Cuarentena Vegetal y Animal. Acuerdo Gubernativo 438-98.
- Método para inhibir las enfermedades de las plantas. Acuerdo MINECON 322-99.
- Se crea la Secretaría de Desconcentración y Descentralización y la Unidad de Comunicación Social y Relaciones Públicas del MAGA. Acuerdo MAGA SP-592-2000.
- Creación del Área de Salud Guatemala. Acuerdo MAGA SP-M-701-2000.
- Programas de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades en vegetales, animales, etc. Acuerdo MAGA 1050.

TURISMO

- Convenio de Protección y Restitución de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos. Convenio del 22/04/1976.
- "Ruta Maya" y "Mundo Maya". Acuerdo Gubernativo 77-92.

- Se crea el Departamento del Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala. Acuerdo Municipal 26/01/1993.
- Proyecto "Protección de Sitios Arqueológicos en el Petén". Acuerdo Gubernativo 764-97.
- "Día del Patrimonio Cultural de Guatemala". Acuerdo Gubernativo 86-98.
- Declarar Vía Panorámica la Autopista Palín Escuintla. Acuerdo INGUAT 273-97-D.
- Se declara la marimba símbolo nacional. Decreto 31-99, Congreso de la República.
- Se declara Patrimonio Cultural de Guatemala a la Feria de Barriletes del Municipio de Santiago Sacatepéquez. Acuerdo Ministerio de Cultura y Deportes 654-99.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ASOCAM. “Sistematización de experiencias, un aporte a la gestión del conocimiento.” Reflexiones y Aprendizajes. Serie N° 2, Quito, 2002, pág.15.

Bardach, Eugene. A practical guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. New York: Chatham House Publishers, 2000.

Carney, Diana y John Farrington. Natural Resource Management and Institutional Change. Routledge: Indian Research Press/ODI Development Policy Studies, 2001.

Centro de Acción Legal, Ambiental y Social de Guatemala (CALAS). Legislación Ambiental Guatemalteca. T. III y IV. Ciudad de Guatemala: CALAS, 2004.

Clark, Tim. The Policy Process: a practical guide for natural resource professionals. New Haven: Yale University Press, 2002.

de Cáliz, I. y Sossa, L. “Políticas Forestales en Guatemala. Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal.” En: Segura, Olman, David Kaimowitz y Jorge Rodríguez. Políticas Forestales en Centroamérica Análisis de Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal. San José: IICA, 1997.

Guatemala, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA). Plan de Acción Forestal para Guatemala. Documento base y Perfiles de Proyectos. Ciudad de Guatemala: Publicación Institucional, 1991.

Guatemala, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA). Plan de Acción Forestal para Guatemala. Memoria a 10 años. Ciudad de Guatemala: Publicación Institucional, 2003.

Guatemala, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA). Política Forestal de Guatemala. Ciudad de Guatemala: Publicación Institucional, 1995.

Instituto Nacional Forestal (INAFOR). Plan para el Desarrollo del Recurso Forestal, 1976-1986. Ciudad de Guatemala: Publicación Institucional.

Instituto Nacional Forestal (INAFOR). Política Forestal de Guatemala para el Mediano Plazo 1983- 1986. Ciudad de Guatemala: Publicación Institucional, 1976.

Leonard, Jeffrey. Recursos Naturales y Desarrollo Económico en América Central. Washington D.C. Ciudad: EARTHSCAN, 1986.

Mosse, David, John Farrington y Alan Rew. Development as Process. Concepts and methods for working with complexity. Routledge Indian Research Press/ODI Development Policy Studies, 2001.

Segura, Olan, David Kaimowitz y Jorge Rodríguez. Políticas Forestales en Centroamérica: Análisis de Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal. San José: IICA, 1997.

Shepsle, Kenneth y Mark Bonchek. Analyzing politics: rationality, behavior and institutions. New York and London: W.W. Norton and Company, 1997.

Segunda Parte

Sistematización de Experiencias en el Proceso Concesionario de la Pasadita y Carmelita en Petén, Guatemala

Realizado por:

La Cooperativa Integral de Comercialización Carmelita R.L.
La Asociación de Productores de La Pasadita (APROLAPA)
Los actores del sector forestal en Petén

Editores - Facilitadores

Jan Breitling⁴⁰
Ronnie de Camino¹
Manuel Manzanero⁴¹
Rolando Gómez⁴²

Agradecemos a los Comunitarios de las Concesiones
Forestales de La Pasadita y Carmelita, a los integrantes
del comité consultivo y del comité de la ZUM, ONG
acompañantes y al CONAP

⁴⁰ Universidad para la Paz

⁴¹ Rainforest Alliance

⁴² Consultor independiente

INTRODUCCIÓN

Por más de una década, se plantea la posibilidad de integrar las comunidades rurales locales dentro del manejo de sus recursos naturales, con el fin de conservarlos. Esta modalidad, denominada manejo comunitario de recursos naturales, parte de las siguientes premisas:

- Las poblaciones locales tienen más interés en el uso sostenible de los recursos que el Estado.
- Las comunidades locales conocen mejor las prácticas y los procesos ecológicos locales.
- Las comunidades poseen la capacidad de manejar efectivamente estos recursos con formas de acceso tradicional y local.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y sus aliados lograron un cambio fundamental, por un lado, al insistir sobre la relación entre la degradación ambiental y la desigualdad social y, por otra parte, al proveer un esquema concreto de acción con el modelo de manejo comunitario de recursos naturales. Demostrando, así, que las metas de conservación y manejo de recursos naturales pueden unirse en la búsqueda de justicia social para los históricamente marginalizados.

No obstante, sería peligroso asumir que las comunidades locales establecidas alrededor o dentro de áreas protegidas son inherentemente más honestas o hábiles que otras poblaciones. Tampoco sería sabio manifestar que el manejo comunitario siempre llevará a resultados mejores, o que la protección estricta de las reservas o los parques nacionales, manejados por el Estado, no pueden tener éxito, en condiciones específicas. En otras palabras, el manejo comunitario de recursos naturales no debería idealizarse, ni enfocarse como la panacea para solucionar los retos mundiales de manejo de las áreas protegidas. Es prudente analizar caso por caso y ubicarse dentro de su respectivo contexto antes de hacer generalizaciones.

Un buen ejemplo de cómo involucrar las comunidades locales cercanas en el manejo y la conservación de los recursos naturales lo ofrece el sistema de concesiones forestales comunitarias en Petén, Guatemala, con resultados positivos tanto en materia ecológica como económica y social. Varios estudios muestran una reducción drástica en los incendios forestales, un freno al avance de la frontera agrícola y mayores fuentes de empleo para los miembros de la comunidad.⁴³ Los comunitarios protegen lo que les

⁴³Carrera, Fernando, Julio Morales y Juvenito Gálvez. Concesiones forestales comunitarias en la Reserva Biosfera Maya, Petén, Guatemala, y Gómez, Ileana y Ernesto Méndez. Asociación de Comunidades Forestales de Petén, Guatemala: Contexto, logros y desafíos.

pertenece, aunque sea en forma de concesión, pues, en realidad, el Estado es el dueño de esas tierras. Varias comunidades hicieron avances significativos hacia la sostenibilidad, al crear empresas comunitarias, enfrentando el reto de ser económicamente rentable y, a la vez, benefactor social para sus socios. También, existen casos de comunidades que no lograron establecerse con tanto éxito, por no alcanzar la sostenibilidad ecológica, social ni económica del proceso. Estos casos generaron un ambiente degradado y una situación socioeconómica igual o peor que al inicio del proceso concesionario.

Este informe presenta los resultados del estudio de sistematización de las experiencias en el proceso concesionario forestal comunitario de las comunidades de Carmelita y La Pasadita, ubicadas en Petén, Guatemala, que se llevó a cabo entre febrero del 2005 y julio del 2006.

OBJETIVO GENERAL

El objetivo general de esta sistematización es rescatar las experiencias de los comunitarios de las concesiones de Carmelita y La Pasadita desde el inicio formal de las concesiones hasta el 2005.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

El primer objetivo específico es conocer la percepción de los comunitarios con respecto al proceso y al sistema concesionario. Además, averiguar si su situación económica, social y ambiental mejoró gracias a la concesión.

El segundo objetivo específico es entender la razón de la aparente diferencia en la sostenibilidad del sistema concesionario entre las dos comunidades.

I. METODOLOGÍA

1. FORMACIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Durante una visita a Flores, en Petén de Guatemala, realizada en febrero del 2005, se trabajó intensamente en la identificación de actores y se establecieron los lineamientos para constituir un grupo de trabajo local.

En una primera ronda, se identificaron los actores principales, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales locales. Luego, se formó el comité consultivo con integrantes de las diferentes instituciones, la lista completa está en el anexo 1.

Posteriormente, se constituyó un equipo técnico conformado por Ronnie de Camino y Jan Breitling, de la Universidad para la Paz, los dos; Manuel Manzanero y Rolando Gómez, consultores independientes, ambos son originarios y residen en el Petén. Este equipo técnico actuó como facilitador en el proceso de recolección, integración y análisis de la información.

2. SELECCIÓN DE COMUNIDADES POR ESTUDIAR

Se creó una matriz de criterios -ver anexo 2- para escoger a las dos comunidades por estudiar. Los integrantes del comité consultivo completaron esta matriz, que fue analizada en detalle por el equipo técnico. Se escogieron dos comunidades con diferencias marcadas de sostenibilidad en el proceso concesionario. Como resultado, se obtuvieron las comunidades de La Pasadita y Carmelita.

3. DEFINICIÓN DE HIPÓTESIS

Las hipótesis que se pretende verificar o rechazar en esta sistematización, se pueden encontrar en el anexo 3.

Estas hipótesis se clasificaron en tres grandes temas para facilitar la discusión de los resultados y evitar la repetición.

- Gobernabilidad y organización.
- Situación económica, social y ambiental.
- Aspectos técnicos y administrativos.

Además, con los datos obtenidos, se compara la percepción de los comunitarios sobre el proceso concesionario.

Al final del trabajo, En la sección sobre la Discusión de las Hipótesis Originales, capítulo III, se retoman las hipótesis y se discute en forma resumida cada una de ellas.

4. SENSIBILIZACIÓN DE LOS COMUNITARIOS

Durante la primera visita, en abril del 2005, se realizó un sondeo sobre el interés de los comunitarios en el tema y la aceptación de la metodología. Factores determinantes, debido a que el presente estudio pretendía realizarse con una significativa participación de los comunitarios y otros actores clave del proceso concesionario en la zona. Donde el equipo técnico simplemente cumplía el papel de facilitador del proceso.

Las visitas iniciales fueron muy importantes para que los comunitarios comprendieran la relevancia de esta sistematización. Inicialmente, se percibió que los habitantes de ambas comunidades no entendían muy bien el fin de ésta. En varias ocasiones, los comunitarios manifestaron su cansancio por tener que atender sucesivamente a los investigadores y expresaron sus dudas sobre la utilidad de este estudio. Tras explicar los puntos de vista del equipo técnico, sobre la importancia de rescatar cualquier tipo de experiencia, con el fin de aprender de posibles errores y de decisiones importantes que se habían tomado en el pasado, los comunitarios se mostraron suficientemente satisfechos.

5. RECOLECCIÓN DE DATOS

Las herramientas utilizadas para verificar o rechazar las diferentes hipótesis fueron entrevistas semiestructuradas, revisión de literatura, observación directa y entrevistas no estructuradas.

Se revisó la literatura existente, tanto sobre aspectos históricos de la región, como sobre estudios específicos del sistema de concesiones, informes técnicos forestales, y documentos de análisis económico y social hechos por varias fuentes, incluyendo numerosas ONG y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).

Se consultó a personas clave de las comunidades, además de funcionarios y socios de las cooperativas, habitantes no miembros, mujeres y jóvenes mediante entrevistas semiestructuradas, entrevistas no estructuradas, observaciones directas y, finalmente, aplicando un cuestionario más resumido sobre temas básicos.

Se realizaron, en total, tres viajes a cada comunidad. En el caso de Carmelita, las visitas incluyeron las operaciones de aprovechamiento de bosque, el aserradero y dos asociaciones independientes de turismo. Se entrevistó a miembros de toda la comunidad,

incluyendo al presidente y otros funcionarios de la cooperativa de xate.⁴⁴ También a los trabajadores de campo -sierristas, tumbadores, xateros-, a mujeres -cocineras, amas de casa, la presidenta de la cooperativa de xate-, y a un grupo de jóvenes que se capacitaba en carpintería.

Con respecto a La Pasadita, se asistió a una reunión general, donde se entrevistó a un grupo significativo de comunitarios. Vale mencionar que, en general, hubo una menor aceptación del trabajo por parte de la comunidad, que en Carmelita. En las dos aldeas, El Sibalón y El Corozal se obtuvo una mayor aceptación, y fue posible tener reuniones individuales importantes con sus habitantes. No obstante, en el pueblo central de La Pasadita, aparte de la visita durante la Asamblea General, no fue posible realizar entrevistas debido al rechazo para dar información y por conflictos dentro de la comunidad.

El equipo técnico preparó un cuestionario mucho más simple que el original, y lo distribuyó durante su última visita, con el fin de verificar las sospechas sobre la falta de conocimiento de muchos conceptos básicos por parte de la mayoría de los entrevistados, según percibió durante las primeras dos visitas. Especialmente, en el caso de La Pasadita, donde la gran mayoría de los comunitarios no sabían lo que significaba estar en una concesión, y se desconocía el concepto de concesión comunitaria. Este segundo cuestionario brindó información más general, pero sumamente importante.

6. EL CONCEPTO DE COMUNIDAD

La diversidad inter- e intracomunitaria como factor clave para el éxito de la gestión participativa comunitaria en el manejo de los recursos naturales.

Un esquema participativo de gestión de recursos naturales podría fracasar solamente por no tomar en cuenta las disparidades entre comunidades o por ignorar las diferencias en origen, poder, interés y tiempo de residencia en cierta área, de los miembros de una sola comunidad. Todavía podrían enumerarse otras variables.

En la literatura se habla de participación comunitaria, manejo comunitario, entre otros, sin especificar qué se entiende exactamente por comunidad. Tal descuido puede tener implicaciones serias para el éxito de cualquier tipo de proyecto que trate de implementar una política de manejo participativo.

Algunos puntos por considerar:

- Presencia de costumbres y objetivos similares dentro del grupo. Es importante

⁴⁴ Xate son diferentes especies de palmas del género *Chamaedorea*, que se desarrollan en el estrato de sotobosque, en bosques primarios y secundarios maduros, en las áreas del Petén, Alta Verapaz, Izabal y Huehuetenango. El xate es sujeto de un importante mercadeo en Europa y Estados Unidos de Norteamérica, considerándose una de las palmas más apreciadas por su uso ornamental. (CONAP/FIPA/AID, 2002)

comprender que, aunque un grupo de personas tenga las mismas costumbres, éstas pueden ser destructivas para el recurso natural.

- Tiempo de existencia de la comunidad. ¿Hace cuánto existe la comunidad? ¿hay un flujo constante de nuevos integrantes?
- Sentimiento de solidaridad entre los individuos de la comunidad.
- Grado de compenetración entre la comunidad y un lugar específico.

Al referirnos a la participación comunitaria en manejo de recursos naturales, es importante conocer la relación de la comunidad con sus recursos, si existe una dependencia hacia el bosque y uno o varios de sus productos y servicios, y la valoración de éstos. En caso que la comunidad perciba al bosque como un estorbo para sus actividades, en un posible sistema de manejo participativo la conservación de este recurso natural se verá afectada.

Una posible definición de comunidad es:

“Agrupación organizada de personas que se perciben como unidad social, cuyos miembros participan de algún rango, interés, objetivo o función común con conciencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la cual la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí que en otro contexto.”⁴⁵

Esta definición se debe comparar con la gran variedad de tipos de comunidades en zonas rurales, algunas de reciente formación que se siguen formando y transformando. Así, se puede apreciar que el concepto de comunidad se usa como un término ideal, lejos de la realidad, pues muchas de ellas no están organizadas, no se perciben como una unidad social, sus miembros no tienen intereses ni objetivos comunes, o si los tienen, éstos no concuerdan con la conservación o preservación de recursos naturales.

7. CONTEXTO

El departamento de Petén se ubica en la zona norte de Guatemala, colindando al sureste con Belice y al noroeste con México. Es el departamento más grande de Guatemala, con una extensión territorial de 35,854 km² y es reconocido mundialmente por su gran diversidad biológica, así como por su riqueza cultural. Este capital ecológico de Petén estimuló distintas actividades extractivistas como la explotación del chicle, la tala ilegal de maderas preciosas y la cacería indiscriminada de especies animales silvestres.⁴⁶

⁴⁵ Tomado de: www.prodigyweb.net.mx/epedroza/glosariotrabajosocial.html

⁴⁶ Silvel, Elías et al. *Evaluación de la sostenibilidad. El caso de Guatemala*.

Los primeros asentamientos humanos se empezaron a formar sin la presencia de instituciones estatales, que regularan los patrones de desarrollo en la zona, en torno a la extracción.⁴⁷

A partir de 1954, el Petén se transforma en una “válvula de escape a los problemas agrarios de Guatemala”,⁴⁸ constituyendo la principal oferta de tierra estatal para las poblaciones campesinas e indígenas pobres y sin acceso a la tierra. Los gobiernos militares (1954-1986) estimularon exitosamente esta política de colonización agraria, que incrementa la población del Petén de aproximadamente 25,000 habitantes en los años 60, a unos 510,000 en 1998. Además, esta modalidad genera una fuerte presión sobre el bosque en la zona sur de Petén, pues uno de los requisitos para acceder a una parcela era, precisamente, despejar el bosque y dejar lista la tierra para la siembra. Lo que produce un dramático cambio de uso de suelo que da lugar al establecimiento de asentamientos humanos precarios, en suelos sin vocación agrícola destinados a una producción sostenida a largo plazo.⁴⁹

La política de colonización rural pretendía controlar los conflictos generados por la demanda de tierras en zonas socialmente vulnerables como Las Verapaces, el Altiplano y la Costa Sur. Con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se crea la Empresa de Fomento y Desarrollo del Petén (FYDEP) en 1959. Esta institución de carácter autónomo funge, entre 1959 y 1987, como el único organismo gubernamental en el Petén. Los objetivos del FYDEP incluían, según Norman Schwartz:⁵⁰

- Integrar el Petén a la Nación, dado su gran aislamiento histórico.
- Promover la colonización y desarrollo económico de la región a través de la venta de tierras.
- Explotar las maderas preciosas.
- Incrementar la producción de granos básicos de Guatemala.

La dinámica productiva de Petén estaba fuertemente vinculada a la actividad extractivista en diversas escalas, complementada por la ganadería extensiva y la agricultura de subsistencia. Las empresas extranjeras y el sector privado nacional controlaban la extracción de chicle, madera y petróleo. Mientras que pequeños grupos locales estaban dedicados a la extracción

⁴⁷ Schwartz, Norman. “Una Perspectiva Antropológica de El Petén de Guatemala.” En: Trece Maneras de Contemplar una Selva Tropical. La Reserva de la Biosfera Maya de Guatemala. Gómez, Ileana y Ernesto Méndez. Asociación de Comunidades Forestales de Petén, Guatemala: Contexto, logros y desafíos. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.

⁴⁸ Silvel, Elías et al. Evaluación de la sostenibilidad. El caso de Guatemala.

⁴⁹ Gómez, Ileana y Ernesto Méndez. Asociación de Comunidades Forestales de Petén, Guatemala: Contexto, logros y desafíos. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.

⁵⁰ “El avance de la frontera organizacional: notas para una nueva historia social (1960-1998).” En: Encuentro internacional de investigadores: nuevas perspectivas de desarrollo sostenible en Petén, p. 27-52.

y comercialización de xate, chicle y pimienta, la extracción forestal ilegal, la agricultura de subsistencia y la ganadería extensiva. Los grupos de poder en ese momento incluyen empresas chicleras, petroleras, madereros, terratenientes y militares, quienes se mueven con mucha autonomía ante la ausencia de regulaciones estatales. También se va formando una considerable base laboral organizada ligada a la producción del chicle.

En la misma época, existe una fuerte presencia de la guerrilla y del ejército en la zona. Además, miles de patrulleros civiles fueron organizados y trabajaron bajo las órdenes del ejército. Ante esta situación de violencia, miles de familias abandonan sus comunidades huyendo a la selva, incluso se van a México como refugiados para evitar ser perseguidos, ahí permanecen, aproximadamente, 10 años. Esta situación aumenta la ingobernabilidad general del país y la presión por la búsqueda de soluciones a las causas sociales del conflicto. Durante esta época, Petén pasa de ser la frontera agrícola de Guatemala, a ser una zona de conservación de interés internacional. Existía una gran preocupación por parte de la comunidad internacional y el gobierno de Guatemala por conservar las selvas del Petén, según Corzo⁵¹ y Kline,⁵² lo que generó una profunda reorganización institucional que empieza con el desmantelamiento del FYDEP y el establecimiento de las instituciones gubernamentales.

A fines de la década de los 80, la política de colonización agraria empieza a agotarse, mientras las tendencias conservacionistas internacionales se vuelven cada vez más relevantes. Organizaciones como Conservación Internacional (CI), *The Nature Conservancy* (TNC), el Instituto Rodale, y CARE Internacional ejercen presión ante la pérdida de biodiversidad por los patrones de asentamiento y la extracción descontrolada. Es cuando las agencias de cooperación internacional, incluyendo USAID, que había apoyado la colonización rural, comienzan una ofensiva para proteger los bosques de Petén. A los planes de construir una carretera hacia Petén, que facilitaría el acceso de poblaciones humanas al territorio, se aunó la preocupación conservacionista por proteger la selva petenera, lo que a su vez fue el dinamizador preliminar del establecimiento de la Reserva de la Biosfera Maya.

A partir del año 1989, se establece el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), entidad coordinadora del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP). El CONAP establece, en 1990, con el apoyo de USAID, la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) con una extensión de 2.112.940 de hectáreas, a través del decreto 5-90.⁵³

⁵¹ Nations, James. Trece Maneras de Contemplar una Selva Tropical. La Reserva de la Biosfera Maya de Guatemala.

⁵² Kline, Keith. "Desarrollo sostenible y el proyecto de la RBM: desafíos, avances y reflexiones sobre lecciones aprendidas (perspectiva de un donante)." En: Encuentro internacional de investigadores: nuevas perspectivas de desarrollo sostenible en Petén, págs. 241-250.

⁵³ Gómez, Ileana y Ernesto Méndez. Asociación de Comunidades Forestales de Petén, Guatemala: Contexto, logros y desafíos. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.

De esta manera, el CONAP se convierte en el ente estatal más importante del Petén. La nueva institucionalidad se va centrando en la regulación del ordenamiento territorial, con un fuerte peso sobre las áreas protegidas y las zonas de extracción. El Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) hereda las funciones del FYDEP en materia de transferencia de tierra, con el fin de controlar la presión sobre la tierra y los conflictos por la expulsión de la población de las zonas protegidas. Sin embargo, el INTA posee mucho menos autoridad y recursos que el FYDEP.⁵⁴

Según el CONAP,⁵⁵ los objetivos de manejo de la RBM eran:

- Conservar los valores arqueológicos y naturales de la RBM, para que brinden opciones de desarrollo sustentable a las generaciones presentes y futuras del país.
- Salvaguardar los diversos ecosistemas tropicales presentes en la RBM.
- Promover el uso sustentable de los recursos naturales y culturales existentes, para proveer opciones de desarrollo a largo plazo.
- Facilitar actividades económicas sustentables dentro de la RBM y la región circundante, para mejorar las condiciones sociales de las comunidades.
- Conservar los valores estéticos de la RBM, con el fin de promover el turismo en un ámbito natural.

El CONAP se convierte en el ente rector, responsable de hacer cumplir los reglamentos y el Plan Maestro de la Reserva de la Biosfera Maya. Para este propósito, CONAP establece su oficina principal en Flores, Petén, lo que le permite seguir muy de cerca los procesos de zonificación, manejo y monitoreo.

Bajo las categorías predominantes de la conservación de ese momento, y cumpliendo con las condiciones para ser parte de la red de Reservas de Biosfera, el CONAP zonifica la RBM con el objetivo de estimular y ejecutar “actividades y programas que tiendan a evitar efectos negativos sobre los recursos naturales de la Reserva de la Biosfera Maya.”⁵⁶ Las tres zonas que se establecen con este fin se describen a continuación, de acuerdo con el CONAP:⁵⁷

ZONAS NÚCLEO (ZN)

“Son áreas de conservación estricta que representan el corazón de la RBM. Representan áreas silvestres y arqueológicas protegidas estrictamente y mantenidas libres de la intervención humana. Las zonas de conservación estricta se delimitarán en el campo,

⁵⁴ Gómez, Ileana y Ernesto Méndez. Asociación de Comunidades Forestales de Petén, Guatemala: Contexto, logros y desafíos. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.

⁵⁵ Silvel, Elías et al. Evaluación de la sostenibilidad. El caso de Guatemala.

⁵⁶ CONAP. Plan Maestro Reserva Biosfera Maya.

⁵⁷ Idem.

debiendo ser una actividad prioritaria; así mismo, CONAP definirá una estrategia de manejo con el fin de interconectar las ZN, para mejorar el cumplimiento de los objetivos de la RBM.”

ZONAS DE USO MÚLTIPLE (ZUM)

“Son las áreas que funcionan como amortiguamiento de las zonas núcleo, y están destinadas a diferentes actividades y aprovechamientos sustentables, de acuerdo con el potencial de sus recursos. Constituyen aproximadamente el 50% de la Reserva de la Biosfera Maya y están dedicadas al aprovechamiento sustentable de xate (*Chamaedorea spp*), pimienta (*Pimenta dioica*), chicle (*Manilkara spp*), mimbres (*Philodendron spp*) y otras plantas silvestres, semillas, madera, fauna y áreas restringidas para desarrollar actividades tradicionales y aprovechamientos de los recursos no renovables, bajo un estricto control. Dentro de la ZUM, se incluyen las áreas de Uso Especial y las áreas de Recuperación Cultural y Arqueológica.”

ZONA DE AMORTIGUAMIENTO (ZA)

“El objetivo principal de la Zona de Amortiguamiento (ZA) es aliviar la presión sobre la RBM, mediante la estabilización de usos apropiados de las tierras y los recursos naturales en el área adyacente a la RBM. En esta zona se orientará a las comunidades vecinas a través de programas de educación ambiental y extensión rural, hacia formas de uso sustentable de las tierras que no dependan de la explotación de los recursos naturales de la RBM, y con ello, permitir su conservación. CONAP colaborará con las organizaciones públicas y privadas para proveer los servicios e infraestructura necesaria en la ZA, para satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones rurales asentadas en la zona. Se pondrá atención en buscar una solución para la tenencia de la tierra, de tal forma que haya más seguridad para el ocupante y una reducción en las presiones de la RBM.”

El Gobierno de Guatemala firma un convenio con USAID, a partir del cual se crea el Proyecto Biosfera Maya que abre la puerta a la llegada de muchas ONG conservacionistas. Entre éstas: Conservación Internacional (CI), *The Nature Conservancy* (TNC), Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y CARE, las cuales trabajan en la implementación de los componentes del proyecto de educación ambiental, desarrollo empresarial y protección de parques. Posteriormente, se suman otras organizaciones internacionales como el Centro Agrónomo Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y el Instituto Rodale. Otro conjunto de organizaciones no gubernamentales nacionales se crea para trabajar como contraparte de las ONG conservacionistas internacionales, conformándose así Naturaleza para la Vida (NPV) y la Asociación Centro Maya, entre otras.⁵⁸

⁵⁸ Chemonics/BIOFOR. Concesiones Forestales: Un Modelo Exitoso. Informe Final del Proyecto BIOFOR.

Figura N° 1
Área de la Reserva de Biosfera Maya (RBM)
 Guatemala



De las 2.112.940 hectáreas que abarca la RBM, 445.804 hectáreas están siendo manejadas por concesiones forestales comunitarias. Las comunidades que se convierten en concesiones comunitarias tienen características muy diversas en cuanto a su origen étnico, composición y evolución. Éstas incluyen, por lo menos, los siguientes tipos de asentamientos:

- Comunidades peteneras de origen extractivista, que se establecieron en la zona durante la época del chicle, entre los años 20 y 50.⁵⁹
- Campesinos de origen indígena y mestizo en búsqueda de acceso a la tierra para desarrollar actividades agrícolas y ganaderas, a partir de la década de los años 60 hasta el presente.
- Comunidades indígenas de diversas etnias, desplazadas durante la guerra, que retornaron a mediados de la época de los 90.

⁵⁹ Reining, Conrad. Community Forest Concessions, Institutional Reform, and Access to Traditional Resource Rights: The Case of Carmelita and the Maya Biosphere Reserve Petén, Guatemala. Y Schwartz, Norman. "El avance de la frontera organizacional: notas para una nueva "historia social (1960-1998)". En: Encuentro internacional de investigadores: nuevas perspectivas de desarrollo sostenible en Petén, págs. 27-52.

Estos grupos se mezclan en algunas de las comunidades que llegan a conformar concesiones, haciéndolos sumamente heterogéneos; dentro de las diferencias se incluyen los distintos tipos de tenencia de la tierra. Muchas de las comunidades logran acceder a la tierra a través de los programas del FYDEP, otras, son asentamientos formados por repatriados y desmovilizados del conflicto armado, también hay comunidades que surgen de las “agarradas”, que son invasiones y apropiaciones de tierra en forma ilegal.

En este contexto de ingobernabilidad territorial, Guatemala atraviesa uno de los momentos políticos más trascendentales de su historia reciente, la firma de los Acuerdos de Paz. La presión por los derechos humanos contribuye a poner condiciones al gobierno guatemalteco durante la discusión de los Acuerdos. El acceso al uso de los recursos naturales es parte de los compromisos gubernamentales para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en 1996. Se fija 1999 como plazo para otorgar a pequeños y medianos campesinos organizados concesiones de manejo de recursos naturales equivalentes a 100.000 hectáreas dentro de áreas de uso múltiple para fines de manejo forestal sostenible, zonas protegidas, ecoturismo y otras actividades compatibles con el uso sostenible de los recursos naturales.

Por otra parte, el Gobierno tiene que dar respuestas sociales a la reinserción de desplazados por la guerra, además de garantizar condiciones de estabilidad social como garantía para el despegue de la democracia. En términos de los intereses de la conservación, la RBM era una pieza clave para asegurar el modelo de parques naturales en la región centroamericana. Sin embargo, se debe asignar la tierra de la ZUM, ya que el sector industrial no cesa de presionar para obtener las concesiones. El CONAP y sus socios principales -organizaciones conservacionistas internacionales y USAID- rechazan entregar concesiones a madereros industriales, pues esa era la experiencia hasta 1990. Esto define una lógica en contra de concesiones a los madereros que, por lo tanto, no fue necesariamente procomunitaria. Entregar las concesiones a las comunidades se convertía en un “mal menor” para los intereses conservacionistas.

En ese momento, ya existen comunidades organizadas que luchan por el acceso a los recursos naturales en la Zona de Usos Múltiples, ejerciendo presión sobre CONAP. Finalmente, CONAP se abre a la idea de las concesiones comunitarias, visto tal vez como la única alternativa ante las prácticas no sostenibles de los madereros industriales. Sin embargo, tanto el sector privado como el Estatal, dudan de las capacidades comunitarias para realizar el manejo forestal, dado que no existe ninguna experiencia previa en Petén que demuestre la viabilidad del manejo forestal por comunidades organizadas. Las empresas madereras aprovechan esa duda, descalificando a los comunitarios y proponiendo que las concesiones forestales sean de carácter industrial, lo que excluye a los grupos comunitarios, limitándolos a la prestación de mano de obra en el bosque y la industria. A pesar de esta resistencia, CONAP establece las concesiones

comunitarias, y para el 2000 se ha asignado un considerable porcentaje de la Zona de Uso Múltiple en calidad de concesión a organizaciones comunitarias y dos concesiones industriales.⁶⁰

Los contratos de concesión tienen una vigencia de 25 años, prorrogables, que permite el aprovechamiento racional de la madera, la extracción de productos no maderables como el xate y el chicle, además del desarrollo de actividades turísticas. Sin embargo, la tierra permanece como propiedad del Estado.

8. DATOS GENERALES DE LA COMUNIDAD CARMELITA

Carmelita pertenece a la jurisdicción municipal de San Andrés, del departamento de Petén. Dista de la cabecera departamental, unos 85 kilómetros. Es la comunidad más al norte dentro de la RBM. La comunidad, que tiene más de 80 años de existencia, posee una cultura de organización no formal. Nunca existió en Carmelita una estructura organizacional definida. Desde su origen, los habitantes han sido básicamente chicleros provenientes de algunos municipios del departamento de Petén, Salamá y Cobán, otros son originarios de los estados sureños de México.

A principios del siglo XX, Carmelita se convierte en una central de chicleros, ahí se almacena el chicle de los distintos campamentos de la zona. En los años 60, inicia la extracción del xate y no es hasta 1998 que se comienza el manejo del bosque con fines de producción maderera. Otra de las actividades importantes se da durante los años 50, con la exploración petrolera de la compañía TEXACO, período en que los salarios de los jornales se triplican, en relación con el salario mínimo de aquella época. Entre 1935 y 1940 esta zona es reconocida como una de las más importantes en la recolección del látex del chicozapote (*Manilkara spp*).

Carmelita se constituye como una de las áreas de mayor producción de chicle, antes del otorgamiento de la concesión, lo que genera una situación económica muy buena, llegándose a concretar el dicho: “No es nada para un chiclero”. Esta prosperidad da lugar a que la influencia económica del lugar destaque en las ferias del municipio de San Andrés, por ejemplo, anualmente, la reina era originaria de Carmelita.⁶¹

En la década de los 90, la demanda y los precios del chicle descienden considerablemente, afectando la economía de la comunidad y amenazando su futuro. De forma paralela, Conservación Internacional, por medio de ProPetén, inicia reuniones con la comunidad exponiendo los beneficios de obtener una concesión forestal comunitaria. Así, Carmelita

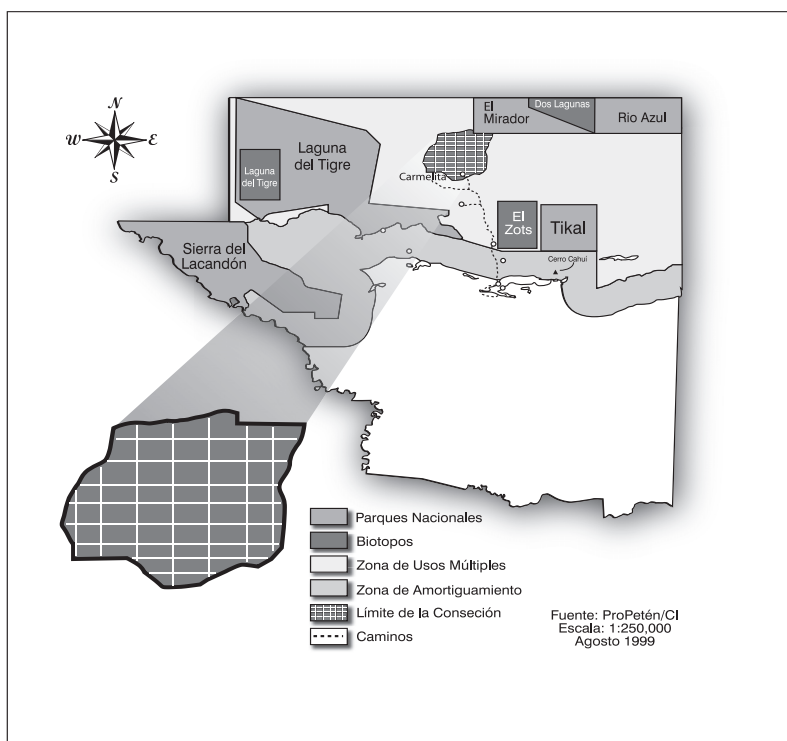
⁶⁰ Chemonics/BIOFOR. Concesiones Forestales: Un Modelo Exitoso. Informe Final del Proyecto BIOFOR.

⁶¹ Manuel Manzanero, comunicación personal.

se organiza y forma el Comité Pro Concesión, con el objetivo de tramitar, ante el CONAP, el otorgamiento de un área que desde mucho tiempo atrás manejan. Luego de un proceso tortuoso y burocrático, en noviembre de 1997 se firma y otorga la concesión por 25 años, de un área de 53.797 hectáreas al Comité Pro Mejoramiento de Carmelita. Del territorio total, 43.152 hectáreas se destinan a la producción maderera, además de proveer productos forestales no maderables y otros servicios. La comunidad tiene que adoptar una figura legal apropiada para cumplir con los requisitos fiscales, legales y financieros establecidos. Por lo tanto, en 1998 los comunitarios deciden constituirse en la Cooperativa Integral de Comercialización Carmelita R.L., organización encargada de velar por la administración y ejecución del manejo forestal en forma sostenible. Su primer presidente es Luis Morales.

En 2001, el Consejo de Manejo Forestal (*Forest Stewardship Council, FSC*) les otorga el certificado N° SW-FM/COC-100 haciendo constar que cumplen con los estándares de certificación, orientados hacia la sostenibilidad. Cabe destacar que la certificación es uno de los requisitos para obtener la concesión.

Figura N° 2
Territorio de la Concesión de Carmelita
Guatemala



9. DATOS GENERALES DE LA COMUNIDAD LA PASADITA

La Unidad de Manejo La Pasadita pertenece a la jurisdicción municipal de San Andrés, del departamento de Petén. Está situada a unos 68 kilómetros de la cabecera departamental. La Pasadita se origina como una central de campamento chiclero que, con el correr del tiempo, da lugar al establecimiento de industrias de madera. Durante este periodo, se aprovechan grandes volúmenes de madera de caoba (*Swietenia macrophylla*) y cedro (*Cedrela odorata*). Esta situación induce a algunos trabajadores, que en ese momento requieren de alimento para su subsistencia, a destinar áreas de bosque al cultivo de maíz y frijol, principalmente.

La habilitación formal de la ruta hacia Carmelita pasando por La Pasadita influye para que los campamentos de chicleiros y madereros se pueblen hasta formarse un caserío que, posteriormente, se convierte en la actual comunidad de La Pasadita.

El FYDEP controla las actividades extractivas relacionadas con el chicle y la madera, antes de la declaración de la RBM. Posteriormente, está bajo la administración temporal de la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS), de 1989 a 1990. A partir de 1990, el CONAP asume la responsabilidad, amparado por el Decreto 4-89 de la Ley de Áreas Protegidas, el Decreto 5-90 y sus reformas respectivas.

A partir de 1994, el Proyecto CATIE/OLAFO inicia trabajos en la Unidad de Manejo La Pasadita impulsando y conformando la organización comunitaria. Durante este lapso, se da una alianza entre OLAFO y el Centro Maya, una ONG local. El proyecto OLAFO desarrolla los aspectos operativos entre 1996 y el 2000 suministrando asesoría técnica en el manejo forestal. A su vez, el Centro Maya asesora en actividades productivas relacionadas con la agricultura sostenible. Uno de los logros concretos de esta alianza es la obtención, en 1997, de la concesión forestal para esta Unidad de Manejo, siendo presidente el señor Luis Morales. Se otorga a La Pasadita un área de 18.817 hectáreas, de las cuales, actualmente, sólo 5.665 se destinan a la producción maderable, además de proveer productos forestales no maderables -PFNM- y otros servicios. La alianza estratégica no logra los frutos esperados y termina en el año 2000. El Proyecto CATIE/OLAFO se retira a finales del 2001 por la falta de recursos económicos, quedando el Centro Maya a cargo de la regencia, situación que prevalece actualmente.

Gracias al buen manejo forestal realizado durante los primeros años, el 1 de mayo de 1999 la concesión obtiene el certificado para la cadena de custodia con el N° SW-FM/COC-074. Sin embargo, este reconocimiento se suspende en abril del 2004, no sólo por el vencimiento del mismo sino por debilidades encontradas en el manejo de la concesión, entre ellas: falta de un Plan de Manejo actualizado -condición 02-03- y la ausencia de la implementación de un Plan de Ordenamiento Territorial -condición 01-03-.

Debido a esta serie de inconvenientes el CONAP interviene la Unidad de Manejo de La Pasadita, nombra a una junta interventora, conformada por miembros de la comunidad, CONAP y la Asociación de Concesiones Forestales Comunitarias de Petén (ACOFOP). Esta Asociación agrupa a la mayoría de las concesiones comunitarias. En muchos casos, asume los servicios de asistencia técnica y de representación de sus asociados. En enero del 2005, se elige una junta directiva. El señor Andrés López asume la presidencia, tomando posesión del cargo en febrero de ese mismo año; a marzo del 2006 sigue en funciones. Según normas internas, su nombramiento es por dos años.

Esta comunidad es muy heterogénea y con diferentes visiones de desarrollo, producto de sus raíces provenientes de diversas regiones del país. Actualmente, la actividad principal sigue siendo la agricultura y siembra de pastos para ganadería; la actividad forestal ha pasado a un segundo plano.

II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

TEMA 1: GOBERNABILIDAD Y ORGANIZACIÓN COMUNAL

CARMELITA

La creación de la Reserva de la Biosfera Maya obliga a la comunidad de Carmelita a definir una nueva estructura organizativa, para asegurar su permanencia dentro de la Reserva. El Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) impulsa este cambio en respuesta a las necesidades de las comunidades que quedan dentro de la RBM. Este proceso requiere una serie de pasos que culminan con la creación de la Cooperativa de Comercialización Integral, la cual se encargará de velar por los intereses de la comunidad, así como de los intereses de conservación del Gobierno de Guatemala, establecidos a través de un contrato con el CONAP.

Actualmente, la comunidad cuenta con una estructura organizativa que le permite, no solamente cumplir con los compromisos contractuales adquiridos con el Gobierno, si no también velar por el desarrollo socioeconómico de sus habitantes, procurando en todo momento la conservación de los recursos naturales y culturales existentes dentro y fuera de sus límites.

1. ORGANIZACIÓN

La Cooperativa Integral de Comercialización Carmelita R.L es el ente administrativo de la concesión forestal y responsable del manejo y uso adecuado de los recursos naturales y culturales concesionados ante el Gobierno. Cuenta en la actualidad con 108 asociados,

todos miembros de la comunidad. Su objeto social es la comercialización de productos forestales maderables y no maderables, aunque la figura de cooperativa integral le permite desarrollar cualquier clase de actividad económica. Su objetivo principal es “promover el mejoramiento social y económico de sus miembros mediante la realización de planes, programas, proyectos y actividades que demanden el esfuerzo común, la acción conjunta y la solidaridad”. La Cooperativa se organiza en diferentes comisiones, las cuales comparten el mismo objetivo. La estructura actual de la Cooperativa es la siguiente:

Asamblea General. Es el órgano superior, encargado de la toma de decisiones. Es el poder soberano de la Cooperativa.

Comisión de Vigilancia. Encargada de la supervisión y fiscalización del manejo financiero de la Cooperativa.

Comisión de Educación. Se ocupa de la planificación, programación y coordinación de actividades educativas para los asociados de la Cooperativa.

Consejo de Administración. Es el encargado de dirigir los destinos de la Cooperativa, el presidente del consejo tiene la representación legal.

Comité de Créditos. Su responsabilidad principal es proveer de microcréditos a los asociados de la Cooperativa que cumplan con los requisitos establecidos en el reglamento respectivo.

Comisión de Protección Forestal. Es la encargada del control y vigilancia de la concesión. Una de sus responsabilidades específicas es desarrollar el programa de prevención y control de incendios forestales.

Comité Pro Mejoramiento. Es uno de los órganos más antiguo de la comunidad, y su rol principal es velar por la infraestructura de ésta, a través de gestiones ante entidades gubernamentales y no gubernamentales. Trabaja en coordinación con la Cooperativa.

Alcaldía Auxiliar. Ejerce la autoridad del gobierno, mediante la representación del Alcalde Municipal. Se encarga de velar por el orden además, lleva el registro de natalidad y mortalidad de la comunidad. Trabaja en coordinación con el Comité Pro Mejoramiento y la Cooperativa.⁶²

Un miembro de la Cooperativa afirma que: “La gobernabilidad está desde el inicio en manos de la comunidad, ya que la función de las ONG fue brindar la asesoría técnica, pero la toma de decisiones estaba en manos de las directivas, con el aval de la asamblea general”. Esta aseveración refleja que, efectivamente, la comunidad tiene el poder de la toma de decisiones dentro del marco del proceso concesionario. No obstante, el Estado decide a nivel macro, por medio del CONAP.

⁶² Juan Trujillo, comunicación personal.

Los comunitarios conocían vagamente lo que era una concesión y no muestran interés por el tema. A pesar que ProPetén les informa sobre esta modalidad y los beneficios que conlleva, la comunidad no se convence, pues argumenta que ellos han manejado el área por muchos años sin ese requerimiento. Todavía, en la actualidad, hay algunas personas que manifiestan un cierto descontento con el sistema de concesiones y se rehúsan a formar parte de la Cooperativa.

Otro aspecto que influyó en la comunidad para organizarse fue encontrar en el bosque explotaciones o “monteos” de madera por parte de la industria maderera. Estas acciones les hizo entender que de no pertenecer a la concesión, probablemente otros hubieran seguido siendo los beneficiados.

Entre 1994 y el 2002, la comunidad cuenta con la asesoría de ProPetén a la hora de tomar cualquier decisión. Después de esta fecha, la Cooperativa se establece como una empresa forestal comunitaria, según opinan algunos de sus miembros.

Cabe destacar el esfuerzo de la comunidad de Carmelita por generar y capacitar nuevos líderes locales, acción sumamente importante para la sostenibilidad, en el tiempo, del proceso concesionario.

La presencia de líderes y la situación de gobernabilidad relativamente estable aumentan el poder de negociación de la directiva. Los miembros de la Cooperativa de Carmelita se sienten orgullosos de sus logros, con la fortaleza y capacidad suficientes para llevar a cabo cualquier negociación.

La comunidad realiza sus propias negociaciones. En casos conflictivos lo han manejado bien y están logrando salir adelante. De igual manera, negociaron con inmigrantes que ocuparon terrenos ilegalmente, desalojándolos del área.

2. GOBERNABILIDAD

A pesar de estos logros indiscutibles, es importante mencionar que también existen amenazas serias dentro de la gobernabilidad en Carmelita.

No todos los comunitarios son socios de la Cooperativa. Entre otras razones, se debe a la desconfianza de algunos habitantes hacia los miembros de la junta directiva pasada y actual; los celos y problemas personales entre familias dentro de la comunidad también afectan la integración. Comentarios como: “ellos toman sus decisiones y no nos avisan con tiempo” o “a mi no me interesa formar parte de ningún tipo de asociación, yo sólo quiero hacer mi vida”, fueron expresados durante las conversaciones.

Independientemente de las razones que generan estas actitudes, los comentarios de los miembros de la comunidad indican que hace falta socializar el proceso concesionario. Primero, por parte de CONAP y ACOFOP, pero también, y quizás sea más importante y fácil de realizar, por parte de los mismos líderes de la Cooperativa. Relacionado con este punto, destaca el desconocimiento del quehacer diario de la junta directiva, por parte de varios entrevistados. Muchos parecen no entender por qué al final de cada año los montos que reciben como repartición de excedentes no son más altos. Si la junta de la Cooperativa invitara a la gente y le explicara con detalle en qué consiste el manejo forestal, por ejemplo, el funcionamiento de un aserradero y sus beneficios a largo plazo, se avanzaría mucho y se frenaría este descontento, que a largo plazo sólo puede traer consecuencias negativas para todo el proceso.

Existe, al menos, un grupo que se formó como asociación independiente o paralela a la Cooperativa de Carmelita. En cualquier contexto humano, es inevitable encontrar individuos o grupos con ideas diferentes a la mayoría. No obstante, debe tratarse de involucrar a toda la comunidad, a pesar que difícilmente se logrará, y hacer un esfuerzo importante para que la mayoría de los comunitarios se sienta dueña del proceso concesionario y motivada a permanecer al tanto de todas las decisiones tomadas y por tomar.

A manera de conclusión para el caso de Carmelita, se puede afirmar que el sistema de concesiones comunitarias fue impuesto por el Estado con el objetivo de conservar los recursos naturales, aprovechándolos de forma sostenible. Rápidamente la comunidad se organiza, para poder iniciar los procesos que llevaron a la concesión formal para una primera fase de 25 años.

En el caso de Carmelita, destacan elementos clave para el éxito, la existencia de líderes locales positivos y la disponibilidad de un recurso natural relativamente grande, con más de 50 mil hectáreas de bosque, que inclinó la balanza a la hora de tomar la decisión de aceptar la concesión. Queda claro que no hubo muchas alternativas ya que, como se dijo anteriormente, el sistema concesionario fue impuesto a las comunidades. Los líderes positivos son aquellos con visión a largo plazo y cuya meta es el bien de toda la comunidad.

Los habitantes de Carmelita tenían la costumbre de aprovechar los recursos no maderables del bosque. La conservación del recurso siempre ha sido muy importante para todos los comunitarios, ya que esta comunidad depende del bosque desde que se formó.⁶³ Como se explicó anteriormente, los comunitarios vivían de la extracción del xate y del chicle, no dependían de la agricultura extensiva. Este detalle explica mucho del éxito de la sostenibilidad del proceso concesionario y de su aceptación por parte de la gente de Carmelita.

⁶³ Nations, James. Trece Maneras de Contemplar una Selva Tropical. La Reserva de la Biosfera Maya de Guatemala.

LA PASADITA

1. ORGANIZACIÓN

En 1994 se constituye el Comité Pro Concesión, con la finalidad de realizar los trámites correspondientes para el otorgamiento de la concesión. Este comité se formaliza en 1996, tomando el liderazgo los señores Cecilio Castro, Eduardo Franco, Enrique Lima y Moisés García, quienes junto con otras 13 personas, continúan formalmente ante el CONAP los trámites para el otorgamiento de la concesión.

El 14 de noviembre de 1997 se legaliza el contrato de concesión, que firma el señor Cecilio Castro, como representante legal del Comité Pro Mejoramiento. Este comité se constituye como la Asociación de Productores de La Pasadita (APROLAPA) en 1998. Su primer presidente es el señor Cecilio Castro, siendo su función organizar la comunidad y velar por la administración y ejecución del manejo forestal, en forma sostenible a largo plazo. Tiene un buen inicio, pero el proceso pierde su impulso y orientación al cambiar los miembros de la junta directiva.

Desde el punto de vista de los comunitarios, por una parte, el cambio de junta y el “abandono” de las ONG de apoyo, que dejaron de brindar asesoría técnica; y, por otra parte, la concentración de la toma de decisiones por parte de la junta directiva en su presidente, tiene una serie de consecuencias negativas:

- Falta de controles efectivos de los recursos financieros y humanos.
- Caos organizacional.
- Descapitalización, endeudamiento y desorden en la conducción de las operaciones forestales.

Así se resume lo percibido durante las entrevistas, tanto con los comunitarios como con los funcionarios de varias ONG y el CONAP. En cuanto al problema de ingobernabilidad del proceso concesionario en La Pasadita, la heterogeneidad de la comunidad y la diferencia de objetivos entre sus miembros son factores que desencadenaron problemas.

Entre el 2002 y el 2004, hay actividades ilícitas en el área de la concesión, como el contrabando de madera, la extensión del área agrícola y expansión de la usurpación del área forestal permanente, con el objetivo de ampliar los cultivos agrícolas y ganaderos. También se acaparan tierras ante la debilidad de la presencia institucional. Con la intención de corregir estas dificultades, interviene la Certificadora *SmartWood* y posteriormente el CONAP. Se percibe, también, que la organización de apoyo para las comunidades, ACOFOP, no logra mantener ni consolidar la organización ni la agenda social.

2. GOBERNABILIDAD

Actualmente, la junta directiva y el CONAP, que mantiene a un técnico fijo en el área, comparten la gobernabilidad. La Junta de Intervención reestructura la junta directiva y amplía el número de asociados; por lo tanto, la participación de CONAP produce cambios al retomar el proceso. La participación colectiva dentro de la organización y en la conformación de la junta directiva no se logra formalizar en la práctica, aunque en lo legal se llena dicho requisito.

Aspectos importantes que quedan relegados son la formación de capacidades y el seguimiento en aspectos organizativos y gerenciales, debido a la salida de la USAID, y la situación aún no consolidada de la organización. APROLAPA recibe los servicios de regencia forestal de la asociación Centro Maya, desde el 2002 hasta la fecha; sin embargo, actualmente, el Centro no tiene presencia en el lugar por lo que el acompañamiento externo en la toma de decisiones no evoluciona positivamente, según lo demuestra la considerable pérdida de cobertura forestal.

En cuestiones de liderazgo, La Pasadita tuvo menos efectividad que Carmelita. Éste tiende a perpetuarse y no existen propuestas de capacitación para nuevos posibles líderes, que en algún momento renovarían la dirigencia.

La población está compuesta por inmigrantes de diversas regiones del territorio nacional guatemalteco, condición que hace que los habitantes tengan costumbres y preferencias diversas. Por lo tanto, esta sistematización corrobora la falta de cohesión social que limita el potencial, principalmente, en aspectos organizativos, como se estipula en otra investigación.⁶⁴

En general, difícilmente, el desarrollo se logra cuando los niveles de educación son demasiado bajos. En el caso de la Pasadita es necesario realizar una fuerte inversión en programas de educación informal para adultos o alfabetización. Durante el proceso de sistematización se identifican personas con carácter de líder, pero, lamentablemente, no saben leer ni escribir y casi no tienen formación adicional; lo que reduce las posibilidades de contar con nuevos líderes comunitarios. Si bien la educación de los comunitarios no puede estar bajo la responsabilidad de CONAP, éticamente y por razones mas prácticas, ésta debe mejorar si se quiere avanzar con el proceso concesionario en La Pasadita; a pesar de ser concientes que será muy difícil mejorar la situación actual con respecto a este tema.

La actual junta directiva carece de poder de negociación dentro de la comunidad y con respecto a los actores públicos y privados externos, debido a la falta de formación de

⁶⁴ Jiménez, Jorge y Reginaldo Reyes. Experiencias sobre la introducción de alternativas productivas en una concesión forestal comunitaria de Petén, Guatemala.

liderazgo. Sólo demuestra voluntad, de acuerdo con el interés del CONAP, por regularizar la situación de la tenencia de la tierra ante la propia comunidad. Sin embargo, están lejos del objetivo de enfocarse a conservar y manejar las áreas de bosque.

Lo mismo parece suceder con el resto de asociados, que sólo acuden al llamado de sus líderes para tratar temas particulares y de beneficio propio inmediato. Por ejemplo, cada uno de los comunitarios espera que el CONAP concrete el ordenamiento territorial para que “les legalicen su área de terreno”, que obtuvieron como “agarrada”.

TEMA 2: DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL

En general, se puede afirmar que la situación económica y social mejora para todas las comunidades dentro del sistema concesionario en Petén.⁶⁵ Juan Trujillo, mediante una comunicación personal, y Fernando Carrera⁶⁶ reportan más fuentes de empleo para los comunitarios, ligadas al manejo forestal que permite una mayor diversificación de los ingresos familiares. Asimismo, mejoran las condiciones de trabajo, ya que las comunidades establecen y adoptan medidas de protección laboral, tales como el uso de cascos, protección auditiva, etc. Además, cotizan los servicios de seguridad social.⁶⁷

Al comparar la condición del ambiente antes de las concesiones con la situación inicial, ésta también mejora. A partir del momento en que los comunitarios reciben derechos legales, se preocupan por frenar el avance de la frontera agrícola, la tala ilegal, la invasión de tierras, evitar y combatir los incendios. Estos resultados, indudablemente positivos, no deben tomarse con demasiado optimismo, pues no son válidos para todas las concesiones. En la región de La Pasadita continúan las talas ilegales, las invasiones; la situación ambiental, en general, es muy preocupante. Esto afecta la sostenibilidad socioeconómica y, por lo tanto, al modelo de concesiones, como herramienta de conservación.

CARMELITA

1. SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA

Los principales beneficios socioeconómicos generados con el proceso de concesión en Carmelita son:

⁶⁵ Chemonics/BIOFOR. Concesiones Forestales: Un Modelo Exitoso. Informe Final del Proyecto BIOFOR.

⁶⁶ Carrera, Fernando, Julio Morales y Juventino Gálvez. Concesiones forestales comunitarias en la Reserva Biosfera Maya, Petén, Guatemala.

⁶⁷ Idem.

Organización comunitaria. En 1998, los miembros de la comunidad deciden conformarse en una cooperativa, la cual lleva el nombre de Cooperativa Integral de Comercialización Carmelita R.L.

Participación de la mujer. La participación de la mujer en las distintas comisiones de la Cooperativa es muy importante, además, más del 50% de los socios son mujeres.

Democratización de la toma de decisiones. El órgano máximo lo constituye la Asamblea General, conformada por todos los asociados de la Cooperativa, quienes, en consenso, toman las decisiones pertinentes para el desarrollo de ésta.

Mejoramiento de la Educación. Producto de los aprovechamientos forestales, la Cooperativa contribuye con el mejoramiento de la educación. Actualmente, están apoyando a un grupo de jóvenes mediante capacitaciones en carpintería a través del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP).

Fortalecimiento del capital humano de la comunidad. Se realizan capacitaciones, en diferentes temas, tales como: organización comunitaria, trabajo en equipo, empresarialidad, administración de empresas, comercialización, etc. También se brinda formación sobre actividades específicas de los aprovechamientos, a saber, manejo de equipo forestal y mapas, aplicación de técnica de tala dirigida, aplicación de técnica de aserrío con motosierra de marco, entre otras.

Desarrollo de infraestructura y servicios. Gracias a los aportes de la Cooperativa, la comunidad invierte en infraestructura vial y sus servicios: construcción de puentes y del centro industrial de aserrío, mantenimiento de la carretera y las calles de la comunidad, introducción de sistema de agua entubada, instalación de energía solar y teléfono comunitario. Este capital y los servicios mejoran sustancialmente la calidad de vida de los habitantes de Carmelita.

Contribución con la salud. Los fondos generados por la concesión forestal se orientan a suplir las necesidades básicas de salud de varios miembros de la comunidad. Algunos comunitarios acuden a la Cooperativa para solicitar ayuda económica con el fin de sufragar gastos médicos, etc. Además, la Cooperativa cubrió los costos de alimentación de un médico cubano, que brindó sus servicios en años anteriores.

Mejoramiento de salarios. Los salarios devengados por los miembros de la comunidad de Carmelita sobrepasan lo establecido como salario mínimo.

2. SITUACIÓN AMBIENTAL

La situación ambiental inicial es relativamente buena, debido al tamaño del área que se aprovecha en forma extensiva, con productos no maderables. El impacto sobre los recursos naturales no es muy serio. No obstante, a largo plazo, es posible que el impacto aumente debido a que el recurso no se maneja de forma sostenible, según explican los entrevistados. El aprovechamiento de los recursos no maderables se realiza sin una visión empresarial ni control, agregan los comunitarios. En cambio, las industrias o empresas madereras de la región son las únicas que aprovechan los productos maderables, sin dejar ningún beneficio económico a las comunidades. Es importante aclarar que la extracción de estos productos se ha hecho por más de 80 años sin afectar considerablemente el bosque.

A partir de 1997, la comunidad, realiza aprovechamientos maderables con base en los lineamientos técnicos establecidos en el Plan de Manejo de la Concesión, extrayéndose caoba (*Swietenia macrophylla*), cedro (*Cedrela odorata*), Santa María (*Calopyllun brasiliense*) y manchiche (*Lonchocarpus castilloi*). Anualmente, esta actividad genera alrededor de 8.500 jornales de trabajo, temporales y permanentes, con una producción promedio anual que oscila en 600 m³, lo cual genera más de US \$450.000 por concepto de venta de los productos.

Con el propósito de dar un mayor valor agregado a los productos maderables, a partir del 2004, Carmelita instala su propio aserradero para producir madera dimensionada, según los requerimientos del mercado. Paralelamente, comienza la instalación de un taller de carpintería y la capacitación de miembros de la comunidad para producción de muebles de calidad.

La capacitación a la comunidad y la Certificación Forestal, otorgada por el *Forest Stewardship Council* (FSC) constituyen algunos de los elementos que han contribuido al mejoramiento ambiental. Sin embargo, entre los beneficios ecológicos más importantes generados en la concesión de Carmelita están:

- *Cobertura Forestal.* El aprovechamiento forestal en Carmelita únicamente se realiza en un 37% del área concesionada.
- *Reducción de impactos sobre los aprovechamientos forestales.* Los impactos sobre los ecosistemas presentes en Carmelita son mínimos gracias a la adecuada planificación de los aprovechamientos forestales.
- *Creación de conciencia ambiental.* Las actividades desarrolladas van acompañadas de un componente de educación ambiental, lo que permite elevar la conciencia de los

comunitarios y colaborar, de manera desinteresada, en la protección de sus recursos naturales y culturales.

- *Reducción de actividades ilícitas.* En años anteriores al otorgamiento de la concesión, los miembros de la comunidad se dedicaban a actividades ilícitas, tales como: comercialización de especies de fauna -guacamayas, cocodrilos, pieles de felinos, etc., comercialización de carne de especies silvestres, venta de piezas valiosas procedentes del saqueo de sitios arqueológicos, etc. El proceso concesionario reduce estas actividades a tal punto, que en la actualidad son casi inexistentes, contribuyendo, de este modo, con la conservación del patrimonio natural y cultural del área.
- *Estabilización de la frontera agrícola.* Carmelita es una comunidad que depende en su mayoría de los recursos de bosque. Por lo tanto, la frontera agrícola es estable, puesto que muy pocas personas se dedican a actividades agrícolas. Además, los comunitarios tienen organizada la vigilancia de las zonas más retiradas, para evitar la ocupación de tierras y el robo de madera.
- *Protección contra incendios forestales.* Existe la Comisión de Protección Forestal, cuyo objetivo es vigilar el área de la concesión. Es la encargada de diseñar la estrategia y ejecutar anualmente las actividades de prevención y control de incendios forestales.
- *Protección de fuentes de agua.* Una de las condiciones para un buen manejo forestal es la protección de las fuentes de agua. Carmelita aplica adecuadamente los principios de conservación de los cuerpos de agua presentes en la Concesión, puesto que no se permite el aprovechamiento de árboles que se encuentren en las inmediaciones de éstos. Esas superficies son consideradas de protección y constituyen habitats para especies de fauna asociadas con estos ecosistemas.
- *Control de la erosión.* Una adecuada planificación de caminos evita los deslaves innecesarios y reduce la escorrentía dentro de las áreas de aprovechamiento. Estas medidas permiten disminuir la erosión del suelo y la sedimentación de cauces, por lo que los niveles de erosión en Carmelita están por debajo de la media aceptable.
- *Se mantiene la composición florística y la estructura del bosque.* Los cambios generados en el bosque no constituyen ningún problema, en el sentido de que no provocan modificaciones considerables al dosel, gracias a la aplicación de técnicas de aprovechamiento de impacto reducido. Los claros producidos por el impacto del aprovechamiento son realmente mínimos y, por lo tanto, la estructura y composición florística de dicho bosque se mantiene, asegurando la cosecha en el siguiente ciclo de corta, en 40 años.

El manejo comunitario da resultados positivos al mejorar las condiciones ambientales y las estrategias de medios de vida de los concesionarios. Además, sirve para que las organizaciones comunitarias obtengan una serie de reconocimientos internacionales de gran relevancia. Estos incluyen la Medalla de Medio Ambiente de la Presidencia de Guatemala; el Premio de la Iniciativa Ecuatorial de las Naciones Unidas y el Premio del Mercado de Innovaciones del Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agrícola (CGIAR).

Al preguntar si el proceso de desarrollo fue sistemático, un funcionario comenta que éste se dio principalmente en las áreas forestales, donde ProPetén y BIOFOR tuvieron un papel trascendente. “Fue un proceso sistemático, pero faltó atender temas relacionados con organización, manejo, visión empresarial y social: educación, salud, servicios básicos”, contestó.

Un punto clave, es el retiro del apoyo de las ONG, o el abandono -desde el punto de vista de las comunidades-, que ocurre en una fase crítica del desarrollo. Esto, junto con el estilo paternalista, muy frecuente en los sistemas de asistencia técnica en desarrollo rural comunitario, parecen ser las principales causas de la situación socioeconómica y ambiental en Carmelita, que podría estar mejor.

El aprovechamiento de los productos maderables y no maderables es la fuente primaria de ingreso para los comunitarios. El concepto de servicios ambientales aún no se conoce.

Se hace un esfuerzo por incrementar el turismo en la zona, y se realizan inversiones para mejorar la infraestructura y los servicios disponibles para los visitantes. El tema del turismo es conflictivo, ya que existen dos organizaciones independientes que parecen estar compitiendo, en vez de apoyarse mutuamente. Una, pertenece a la Cooperativa; la otra, es ajena a ésta y cuenta con el apoyo de intereses de la capital y del extranjero. También, se percibieron luchas de poder entre individuos y familias que frenan el desarrollo en este sector.

En general, la situación económica, social y ambiental mejora para la comunidad, aún cuando algunos individuos no ven estos cambios reflejados en su vida personal. Algunas limitantes son el acceso restringido a los nuevos empleos, la falta de pagos anuales y el pago de montos muy reducidos de excedentes a los miembros de la Cooperativa. Esta reacción obedece, en parte, a que algunos socios no ven la necesidad ni el beneficio de la reinversión de capital probablemente, porque no están bastante informados sobre temas relacionados con la administración de empresas, y los planes a corto, mediano y largo plazo de sus propios directivos. Una solución puede ser que la junta directiva aplique, permanentemente, mecanismos de socialización de los planes y procesos actuales a la comunidad y los socios de la Cooperativa.

LA PASADITA

1. SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA

Antes de la concesión, la situación socioeconómica en La Pasadita era relativamente deficiente. Citando el Plan de Manejo⁶⁸ de esta comunidad:

“Los niveles socioeconómicos de las comunidades asentadas en la Unidad de Manejo de La Pasadita son muy bajos, típico de las poblaciones ubicadas en zonas rurales de frontera agrícola. La actividad económica se basa principalmente en el cultivo de maíz, bajo el sistema de tumba y quema, así como en la extracción y venta de productos maderables y no maderables del bosque y, en menor grado, la crianza de ganado bovino en forma extensiva.”

Es lamentable, pero la situación actual -11 años después- no ha cambiado para la gran mayoría de los entrevistados. Una frase clave, que se repite en las conversaciones con los comunitarios es: “se tiene deudas y no ganancias”.

A partir de 1997, la Asociación de Productores de La Pasadita (APROLAPA) realiza aprovechamientos maderables con base en lineamientos técnicos establecidos en el Plan de Manejo de la Concesión, extrayéndose caoba (*Swietenia macrophylla*), cedro (*Cedrela odorata*), Santa María (*Calopyllun brasiliense*) y manchiche (*Lonchocarpus castilloi*). Esta actividad ocupó anualmente alrededor de 3.500 jornales de trabajo, temporales y permanentes, con una producción promedio anual de aproximadamente 500 m³, y con ingresos de más de US \$20.000 por concepto de venta de la madera.

Lamentablemente esta situación no se pudo mantener en los años siguientes. La falta de orientación al final del proceso y el retiro del apoyo, aunque involuntario, por parte de las ONG locales a los comunitarios sin que estuvieran preparados adecuadamente causaron, después, un desorden financiero y el abandono de las actividades de manejo forestal. Los resultados fueron un endeudamiento interno, y la incapacidad de cumplir con compromisos externos, el pago de ingresos sólo para ciertos directivos, sin la necesaria fiscalización social interna. Ante la falta de resultados positivos en la concesión, CONAP se vio obligado a emprender las acciones correctivas en la concesión de La Pasadita.

El Plan de Manejo (PM)⁶⁹ también se refiere a la cuestión socioeconómica:

"Se identificó entre los impactos potenciales en aspectos socioeconómicos el crecimiento poblacional, proponiendo entre las medidas de mitigación el involucrar a la comunidad en el

⁶⁸ CONAP. Plan de manejo forestal de la unidad de manejo La Pasadita.

⁶⁹ Idem.

control de la inmigración ilegal con el apoyo de CONAP”.

Para hacer frente a todas las situaciones, en el PM se presentan algunas recomendaciones, como por ejemplo, enfrentar los problemas derivados de la ampliación de la frontera agrícola, para lo cual señalan que es necesario:

- a. "...definir con la comunidad las áreas forestales y las que pueden ser destinadas a la agricultura.
- b. ... establecer programas de prevención y control de incendios.
- c. ... difusión de técnicas apropiadas que incrementen la productividad agrícola.
- d. ... organizar la comunidad para implementar medidas de protección contra la tala ilegal interna y de comunidades vecinas.
- e. Establecer un mecanismo de apoyo con CONAP".

La Pasadita contó con una débil asistencia técnica, provocando que muchas de las cuestiones que se preveían como dificultades en un escenario futuro de la concesión, se hayan convertido en una la realidad. En otras palabras, los problemas de La Pasadita no son nuevos.

2. SITUACIÓN AMBIENTAL

En relación con el ambiente natural, éste se encuentra en un nivel de deterioro alarmante. Antes de establecerse la Reserva de la Biosfera Maya (RBM), el área es una fuente importante de abastecimiento de cedro y caoba para los industriales de la madera del Petén. Antes de la concesión, dichas especies son objeto de depredación por parte de taladores ilegales provenientes de poblados cercanos a La Pasadita.⁷⁰ A estas acciones se suma que el bosque es, según varios pobladores entrevistados, “descremado”, es decir que los mejores individuos de las especies aprovechables se consumieron, antes de establecerse la concesión. Sus antecedentes marcan, adicionalmente al tamaño de la superficie concesionada, una diferencia significativa entre el bosque de La Pasadita y el de Carmelita, al inicio del contrato con CONAP.

La situación ambiental es preocupante, ya que es común la cosecha, tala y caza de forma ilegal. Según personas de la comunidad, los propios comunitarios provocan algunos de los incendios forestales a fin de mantener una fuente laboral, tomando en cuenta que el CONAP contrata personal para apagarlos.

⁷⁰ Idem.

Por tradición, el maíz y el frijol son básicos para la dieta campesina de los pobladores de esta zona, por lo que su cultivo representa seguridad alimentaria. El sistema de tumba y quema practicado en La Pasadita incentiva el avance de la frontera agrícola, el empobrecimiento del suelo después del primer año de cultivos y ejerce una fuerte presión hacia los bosques de la misma concesión.

Los comunitarios reconocen que la situación ambiental está peor que antes. Son evidentes los grandes terrenos deforestados y el cambio de uso de suelos forestales a actividades agrícolas. A lo largo de casi todos los caminos principales y secundarios sobresalen estas situaciones.

La venta y reventa de tierras a terceros parece ser una práctica común, lo cual indica que los concesionarios, por un lado, no tienen claro sus derechos ni obligaciones sobre la tierra y, por otro, que simplemente no respetan el contrato con CONAP. Durante las conversaciones se percibe que ambas situaciones se han dado y siguen dándose. Este es un hecho preocupante, ya que si no se logra frenar la deforestación, La Pasadita pronto quedará sin bosques para manejar y proteger, perdiendo la concesión su razón de ser.

En el cuadro N°1 se muestran los cambios graduales ocurridos en la concesión de La Pasadita. Para 1995, la extensión del bosque es de un 64%. En la actualidad, la situación es diametralmente opuesta, pues existe un 26% de cobertura boscosa y un 68% destinado a actividades agrícolas.

Cuadro N° 1
Uso original del suelo y situación actual
Concesión de La Pasadita

	1995		2003		2005	
Categoría	Superficie en hectáreas	%	Superficie en hectáreas	%	Superficie en hectáreas	%
Bosque productor	12.042,88	64	6.764,97	36	5.099,25	26
Área en litigio	?	?	1.133,35	6	1.133,35	6
Agropecuario	6.774,12	36	10.918,68	58	12.584,40	68
Total	18.817,00	100	18.817,00	100	18.817,00	100

Fuentes: Plan de Manejo 1995, Informe CONAP 2003, BIOFOR/FORESCOM 2005.

Los problemas de La Pasadita están previstos en el Plan de Manejo y, eventualmente, podrían haberse evitado. Nuevamente, el origen y las costumbres de los comunitarios parecen tener que ver con esta situación. Desde hace más de una década, las autoridades y ONG saben que en La Pasadita la actividad económica se basa principalmente en el cultivo de maíz, bajo el sistema de tumba y quema; la extracción y venta de productos maderables y no maderables del bosque; y, en menor grado, la crianza de ganado bovino en forma extensiva. En los 10 años siguientes, no se logra cambiar las costumbres ni introducir alternativas reales.

La ubicación de esta concesión constituye otro factor determinante. Al estar mucho más accesible que Carmelita, parece haber un incremento descontrolado en la población, fenómeno que no ocurre en las concesiones más al norte. El problema de la entrada de nuevos colonos y la incapacidad del Estado por controlar este proceso podría causar, en un futuro, la caída del sistema concesionario en esta zona.

TEMA 3: ASPECTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS

CARMELITA

1. CERTIFICACIÓN FORESTAL

Un representante de la comunidad resume la experiencia de la certificación para Carmelita de la siguiente manera:

“Al inicio, la certificación fue subsidiada por USAID, a través de la ONG acompañante. El pago de las asesorías anuales es alto, igual que el de la recertificación, que asumió al 100% la comunidad. En lo que se refiere a beneficios, lo positivo es que se garantiza que el manejo forestal sea sostenible, pero el inconveniente es que la comercialización de los productos forestales, específicamente las especies poco conocidas, aún no encuentra mercado con precios justos.”

La certificación es obligatoria, por contrato con CONAP. No obstante, las instituciones que propician la certificación -el CONAP como ente rector y USAID como la principal fuente de financiamiento-, deberían apoyar y buscar algún mecanismo para cubrir el costo de las solicitudes de acción correctiva, cuyo monto es mayor que el de las auditorías anuales.

En realidad, el precio de la madera nunca aumenta, como sí lo hace el precio de las auditorías. Se han realizado dos ruedas de negocios con compradores extranjeros para dar

a conocer las ofertas maderables de producto certificado; sin embargo, a los compradores no les interesa, o no están concientes, de lo que implica estar certificado.

Por otra parte, la certificación exige el fiel cumplimiento de las leyes. Por ejemplo, se debe estar al día con la cuota patronal y los seguros, cumplir con los salarios mínimos y sus prestaciones respectivas, etcétera.

2. CREACIÓN DE CAPITAL HUMANO

El esfuerzo por crear capital humano se logra a través de las diferentes capacitaciones que reciben los miembros de la Cooperativa. En el caso de las comunidades locales manejando concesiones, éstas tienen la posibilidad de aplicar inmediatamente las nuevas habilidades y sus conocimientos se enriquecen con la experiencia:

- En 1994, capacitación sobre manejo forestal, específicamente en manejo de instrumentos forestales, identificación de árboles -etapa de inventario forestal-. En la actualidad, existe personal con capacidad para realizar el servicio de levantamiento de información de inventarios forestales.
- En 1997, capacitación sobre aprovechamiento forestal: específicamente sobre tala dirigida, realizado a través de la experiencia de San Miguel. Durante esta actividad se capacitaron seis motosierristas. Apoyó ProPetén.
- En 1998, capacitación sobre el Plan Operativo Anual de Aprovechamiento Forestal (POAF), instrucción en monitoreo y diseño de los POA.
- En el 2001, capacitación sobre tala dirigida, curso impartido por NPV/WWF. Cuatro motosierristas fueron capacitados y actualmente están sirviendo como agentes multiplicadores.

Además, se impartieron capacitaciones sobre administración empresarial, artesanías con madera, pintura en camisetas y temas relacionados con turismo.

En la actualidad existe un plan estratégico, con el fin primordial de coadyuvar en el desarrollo de las Organizaciones Forestales Comunitarias de la Reserva de la Biosfera Maya, y apoyar la orientación empresarial de la Cooperativa Carmelita. Tiene una vigencia de cinco años, 2005-2009. Se desarrolla bajo la asesoría del Proyecto BIOFOR/USAID y la participación directa del consejo de administración, fiscales, y personal técnico y administrativo de la Cooperativa. Ellos proporcionaron la información de base para elaborar el documento borrador, que presentaron ante la Asamblea General para su conocimiento y aprobación el 6 de marzo del 2005 -punto tercero del Acta N° 16-2005, del libro de la Cooperativa-.

Muchos miembros de la comunidad no tienen claro los planes de la junta directiva a mediano o largo plazo. Hace falta la socialización del Plan Estratégico y, además, planificar actividades tomando en consideración las necesidades planteadas por los comunitarios.

Por ser una comunidad netamente forestal, ProPetén -la ONG de apoyo- fortalece los aspectos relativos al aprovechamiento de los productos no maderables, el chicle y xate, y los componentes de tipo social y organizativo, turismo de bajo impacto, y microempresas.

BIOFOR capacita a personal técnico a través un software de planificación, con el que actualmente se elaboran los presupuestos de costos y los planes de inversión anuales. Estas actividades son oficializadas por el CONAP como requisito para aprobar el POA.

Carmelita ya tiene la capacidad para realizar varias actividades relacionadas con la certificación:

- Censos comerciales e inventarios forestales.
- Clasificación de madera.
- Tala dirigida.
- Capacidad para el cumplimiento de condiciones de la certificación.

3. COMERCIALIZACIÓN DE MADERA

En el 2002, la capacidad administrativa y financiera de las concesiones se fortalecen con apoyo del proyecto BIOFOR, financiado por USAID. En este contexto, se crea la Empresa Forestal Comunitaria (FORESCOM), para lo cual la USAID aporta US \$8.9 millones, entre el 2002-2004.⁷¹ Aún cuando la FORESCOM es una idea que nace de ACOFOP y se desarrolla bajo su estructura organizativa, la administra personal del proyecto BIOFOR y es diseñada para funcionar con recursos considerables. A través de FORESCOM, las organizaciones comunitarias cuentan con una instancia propia que les permite obtener beneficios a través del manejo y la apropiación compartida de esfuerzos y costos. Hasta el momento, FORESCOM tiene a su cargo actividades de regencia forestal, la producción de plantas, el mantenimiento de caminos y la comercialización de madera. Esto último permite el acceso a nuevos mercados y les brinda mejores ingresos a las Unidades de Manejo, al comercializar en forma grupal.

A pesar de que Carmelita es miembro de FORESCOM, el negocio de la madera lo realiza la Cooperativa.

⁷¹ Chemonics/BIOFOR. Concesiones Forestales: Un Modelo Exitoso. Informe Final del Proyecto BIOFOR.

Los cambios que Carmelita hace en cuanto a la organización de sus actividades y la venta de sus productos se puede sintetizar así:

- 1997, 1998 y 2000, comercialización de madera en *flich* y rollo, venta nacional y local.
- 2001-2005, venta de madera aserrada y la exportación hacia los Estados Unidos a cargo de la Comisión de Comercialización, integrada por los socios de la Cooperativa.
- 2001, se contrata un contador de planta.
- 2005, se contrata un gerente.
- 2006, se contrata una asistente del contador.

4. SISTEMAS DE MONITOREO

El sistema de monitoreo disponible en Carmelita consta de:

- Sistema de monitoreo y evaluación de desempeño en Unidades de Manejo de Bosque Natural en la Reserva Biosfera Maya. Esto lo realiza el CONAP y el personal de la ZUM.
- Metodología para evaluar el aprovechamiento, elaborada por BIOFOR.
- Metodología para evaluar las actividades durante el aprovechamiento, elaborada por BIOFOR. Se realiza con varios actores: CONAP, FORESCOM, ACOFOP y donantes, si los hubiera.
- Monitoreo de los aspectos administrativos y contables; responsable CONAP y un ente externo.

La disponibilidad de estos sistemas y su aplicación, permite tener un mejor control sobre el cumplimiento de los contratos de concesión, sobre el acatamiento de los principios y criterios de certificación.

LA PASADITA

Actualmente no se cuenta con avances en aspectos técnicos de manejo y aprovechamiento forestal o empresarial, ni con personal calificado en ninguno de los aspectos relevantes.

1. CERTIFICACIÓN FORESTAL

La certificación se pierde debido al incumplimiento de las acciones correctivas de la certificadora. Los entrevistados señalan no conocer los resultados del monitoreo por parte

del certificador. Por otra parte, indican que es un proceso destinado a perderse por la falta de interés de los mismos líderes de la Cooperativa en seguir con éste. La certificación se ve como un costo adicional que, además, no genera mejores precios para la madera.

La certificación para una concesión tan pequeña, como en este caso, está prácticamente destinada al fracaso, ya que el costo de mantenerla es muy alto. Además, la producción en La Pasadita no es lo suficientemente grande en volumen y tampoco en calidad de producto, aunado al hecho que no existe un compromiso real con el medio ambiente por parte de los concesionarios, constituyen características que vaticinan muy pocas posibilidades de éxito a la certificación.

2. CREACIÓN DE CAPITAL HUMANO

Actualmente, no se cuenta con personal capacitado en aspectos de manejo forestal, administración empresarial ni otros temas relevantes. Como se comentó anteriormente, la Pasadita presenta un serio problema de educación. Hace falta una fuerte inversión en un programa de educación informal para adultos o de alfabetización, ya que no se puede lograr desarrollo sobre la base de niveles educativos muy bajos.

3. COMERCIALIZACIÓN DE MADERA

La comercialización es inexistente, ya que como se dijo anteriormente, no se aprovecha el bosque. El sistema de monitoreo parece existir sólo en papel, pues no lo aplica el CONAP ni la comunidad.⁷²

TEMA 4: COMPARACIÓN DEL GRADO DE ACEPTACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIONES

Al encontrar dificultades en el campo con el cuestionario original, se aplica uno más simple, ver anexo 4, para ser respondido por los comunitarios. Se pretende, al mismo tiempo, obtener información con respecto a resultados importantes sobre el conocimiento y la aceptación del proceso concesionario por parte de los mismos comunitarios, sobre la situación socioeconómica y ambiental, y sobre temas relacionados con la toma de decisiones. Este tipo de comparación sirve, además, para comprobar las informaciones suministradas por los comunitarios.

⁷² APROLAPA, comunicación personal.

1. HIPÓTESIS

Se establecieron y verificaron las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1

Ho= La situación económica es similar en las concesiones de Carmelita y La Pasadita.

Ha= Existen diferencias estadísticas significativas sobre la situación económica de Carmelita en relación con La Pasadita.

Hipótesis 2

Ho= La situación ambiental es similar en las concesiones de Carmelita y La Pasadita.

Ha= Existen diferencias estadísticas significativas sobre la situación ambiental de Carmelita en relación con La Pasadita.

Hipótesis 3

Ho= La situación social -acceso a salud, educación y seguridad- es similar en las concesiones de Carmelita y La Pasadita.

Ha= Existen diferencias estadísticas significativas sobre la situación social de Carmelita en relación con La Pasadita.

Hipótesis 4

Ho= La dependencia del bosque es similar en las concesiones de Carmelita y La Pasadita.

Ha= Existen diferencias estadísticas significativas sobre la dependencia del bosque como medio para satisfacer las necesidades de Carmelita en relación con La Pasadita.

Hipótesis 5

Ho= El mecanismo de la toma de decisiones es similar en las concesiones de Carmelita y La Pasadita.

Ha= Existen diferencias estadísticas significativas sobre la toma de decisiones en Carmelita con respecto a La Pasadita.

2. OBJETIVO GENERAL DE LA COMPARACIÓN

El objetivo general es conocer, a través del análisis estadístico comparativo, el grado de aceptación del sistema de concesiones forestales, en los aspectos organizativo, administrativo gerencial y económico, con la finalidad de validar los cuestionarios y las entrevistas aplicados en las concesiones de Carmelita y La Pasadita.

3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer y comparar si la situación económica mejoró en Carmelita y La Pasadita a través de la concesión forestal.
- Establecer y comparar si la situación ambiental mejoró gracias a la concesión forestal.
- Establecer y comparar en Carmelita y La Pasadita, la situación social -acceso a salud, educación y seguridad-, y si ésta mejoró.
- Establecer y comparar el grado de dependencia del bosque que existe en las concesiones de Carmelita y La Pasadita.
- Establecer y comparar qué tan involucrados están los socios en la toma de decisiones, en ambas concesiones.

4. METODOLOGÍA

DEFINICIÓN DE VARIABLES

Se elabora un cuestionario más resumido, ver anexo 4, tocando temas básicos, tales como, aspectos organizativo, administrativo gerencial y económico, con la finalidad de validar los cuestionarios generales y las entrevistas realizado en las comunidades de Carmelita y La Pasadita. Además, se definen los rangos para calificar el grado de avance y aceptación del sistema de concesiones. Los rangos promedio de calificación son: 0-3.5 nada; >3.5 a 5 poco y >5 a 10 mucho

Para conocer el grado de avance y la aceptación de la concesión, se seleccionaron 16 preguntas del cuestionario general, las cuales se compararon estadísticamente entre los dos casos seleccionados de La Pasadita y Carmelita, para identificar las diferencias y su significado.

El estudio con entrevistas estructuradas, en Carmelita cubrió un total de 24 personas y 27 en La Pasadita.

Cuadro N° 2
Variables objeto de evaluación

Variable	Calificación	Observaciones
Situación económica		
1	Nada	No recibe utilidades de las actividades extractivas, no-participación en los trabajos de las actividades de aprovechamiento.
2	Poco	No recibe utilidades de las actividades extractivas, pero al menos obtiene beneficios en trabajos de las actividades de aprovechamiento.
3	Mucho	Recibe utilidades de las actividades extractivas y obtiene beneficios en trabajos de las actividades de aprovechamiento y otros.
Situación ambiental		
1	Nada	Pérdida de la cobertura boscosa, se observa que más del 50% de las áreas forestales pasan a otros usos.
2	Poco	Pérdida de la cobertura boscosa, se observan cambios menores a 50% y no mayores del 25%, de áreas forestales pasan a otros usos.
3	Mucho	Cambios de cobertura menor del 25%.
Situación social		
1	Nada	No se invierte ningún porcentaje de utilidades en salud, apoyo a la educación ni otros.
2	Poco	Al menos un porcentaje de las utilidades se invierte en salud, apoyo a la educación y otros.
3	Mucho	Se recibe un porcentaje de utilidades según lo establecido en los estatutos y reglamentos para beneficio social.
Dependen directamente del bosque		
1	Nada	Es cuando menos del 25% de los ingresos económicos dependen del bosque
2	Poco	Es cuando más del 50% los ingresos económicos dependen del bosque
3	Mucho	Es cuando más del 75% de los ingresos económicos dependen del bosque
toma de decisiones		
1	Nada	Es cuando menos del 25% de la participación de los socios es considerada en la toma de decisiones.
2	Poco	Es cuando más del 50% de la participación de los socios es considerada en la toma de decisiones.
3	Mucho	Es cuando más del 75% de la participación de los socios es considerada en la toma de decisiones.

5. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

A. PRUEBA DE NORMALIDAD

Al realizar la comparación de la situación económica, ambiental, social, dependencia del bosque y toma de decisiones entre Carmelita y La Pasadita, se aplica la prueba de normalidad Shapiro Wilk. En los cinco casos, la probabilidad es menor <0.05 , lo que indica que la distribución de las muestras, en cada uno de los casos, resulta ser no normal. Ver figura N°1, en anexo 5.

De acuerdo con los requisitos de la distribución no normal, en los cinco casos se aplica la prueba Man Whitney.

El objetivo del diseño de muestreo se realiza con las cinco variables: económica, ambiental, social, dependencia del bosque y toma de decisiones, para determinar si existen diferencias entre la unidad de manejo de Carmelita y La Pasadita.

HIPÓTESIS 1: SITUACIÓN ECONÓMICA

Los resultados numéricos se presentan en el anexo 5, en los cuadros N°2, N°3 y la figura N°1. De acuerdo con los rangos y la probabilidad, la situación económica refleja diferencias significativas al nivel de confianza del 95% ($P<.0001$). Por lo tanto, se apoya la hipótesis alternativa que indica la existencia de una diferencia en la situación económica de Carmelita en relación con La Pasadita, refiriéndose a las opiniones de los entrevistados sobre su propia situación económica.

La figura y el cuadro de medias y desviaciones muestran que La Pasadita obtiene una media de 1.1. Según el rango de aceptación se puede decir que la gran mayoría de los entrevistados opinan que económicamente no obtienen beneficios. Estos resultados confirman lo observado en el campo, durante las visitas, y la información que encontrada en la literatura. La Pasadita no logra, como lo hizo Carmelita, producir beneficios para el bien común, ni para beneficio de cada integrante de la comunidad. La opinión general de los entrevistados, más bien refleja una actitud sarcástica al responder la pregunta “si la situación económica había mejorado gracias a la concesión”, dejando claro el grado de insatisfacción de la situación.

En cambio, Carmelita obtiene un promedio de 7.29, lo cual indica que los beneficios se consideran como muy buenos -o mucho, según la clasificación-, por la mayoría de los entrevistados de esta comunidad. Nuevamente, esta condición se ve reflejada en el campo, donde se siente el orgullo de la gran mayoría de los entrevistados por sus logros,

la presencia de un aserradero de tamaño importante y de maquinaria destinada al aprovechamiento forestal. Otro ejemplo son las instalaciones del centro de acopio y de procesamiento de xate.

HIPÓTESIS 2: SITUACIÓN AMBIENTAL

Los resultados se presentan en el anexo 5, en los cuadros N°4 y N°5 y la figura N°2. De acuerdo con los rangos y la probabilidad, la situación ambiental expone diferencias significativas al nivel de confianza del 95% ($P < .0001$). Se apoya la hipótesis alternativa, que no hay similitud en la situación ambiental en Carmelita versus La Pasadita. Esto se visualiza en la figura y el cuadro de medias y desviaciones. La Pasadita obtiene una media de 0.74 según el rango de aceptación. Se puede decir que la situación ambiental se considera crítica por la mayoría de los entrevistados. Este sentir concuerda con el hecho de que más del 50% de la cobertura forestal pasa a otros usos en La Pasadita durante los últimos 10 años.

En cambio, para la comunidad de Carmelita el promedio de 8.75 indica que la situación ambiental es considerada buena. Los cambios de cobertura son mínimos, lo cual concuerda con la información de la literatura y las evaluaciones del monitoreo y la certificación.

HIPÓTESIS 3: SITUACIÓN SOCIAL

En los cuadros N°6, N°7 y la figura N°3, del anexo 5 se muestran los resultados. De acuerdo con los rangos y la probabilidad, la situación social presenta diferencias significativas al nivel de confianza del 95% ($P < .0001$). Se apoya la hipótesis alternativa, indicando que la situación social en Carmelita es diferente a la de La Pasadita.

Dentro de un rango de 10, el promedio alcanzado es de 7.71, indicando que la concesión Carmelita invierte en aspectos sociales y que la comunidad recibe el porcentaje de utilidades según lo establecido en los estatutos y reglamentos. En cambio, en La Pasadita el promedio es de 0.37, esto implica que los entrevistados consideran que la inversión en aspectos sociales es nula y que la situación social presenta serios problemas en los reglones de salud, apoyo a la educación y otros.

HIPÓTESIS 4: DEPENDENCIA DEL BOSQUE

Los resultados de la cuarta hipótesis se precisan en el anexo 5, en los cuadros N°8, N°9 y la figura N°4. De acuerdo con los rangos y la probabilidad, la dependencia del bosque

entre una comunidad y otra presenta diferencias significativas al nivel de confianza del 95% ($P < .0001$). Nuevamente se apoya la hipótesis alternativa que estipula la existencia de diferencias estadísticas significativas sobre la dependencia del bosque para satisfacer las necesidades en Carmelita con respecto a La Pasadita.

En el caso de Carmelita, la encuesta demuestra que el 100% de los comunitarios afirman depender económicamente del bosque. Así se confirma lo dicho anteriormente, que los comunitarios de Carmelita han dependido de los productos no maderables del bosque -xate y chicle-, desde el inicio, costumbres y valores que se han transmitido a los comunitarios actuales. Para ellos, el bosque es el recurso principal, pues les brinda madera, además de los productos no maderables ya mencionados.

En cambio, en La Pasadita el promedio es de 1.23, indicando que menos del 25% de los ingresos económicos de la población se originan en el bosque. Este dato coincide con la percepción de los investigadores, de que el bosque realmente no es visto como un recurso valioso, sino más bien como un estorbo para las actividades agrícolas, la siembra de maíz y frijol. El manejo forestal no es, ni nunca fue, una opción aceptada ni reconocida por la gran mayoría de los comunitarios, debido a las diferencias en origen y tradición de los habitantes de La Pasadita con respecto a aquellos de Carmelita.

HIPÓTESIS 5: TOMA DE DECISIONES

En los cuadros N°10, N°11 y la figura N°5 del anexo 5, sobre la toma de decisiones, los resultados de acuerdo con los rangos y la probabilidad, presentan diferencias significativas al nivel de confianza del 95% ($P < .0033$). Se apoya la hipótesis alternativa correspondiente a la afirmación de que la toma de decisiones se percibe diferente en las dos comunidades evaluadas.

Carmelita obtiene un promedio de 6.25, lo que demuestra que en la concesión más del 75% de la participación de los socios es considerada en la toma de decisiones. La gran mayoría de los entrevistados manifestaron que se les toma en cuenta al tener que decidir sobre los asuntos que afectan la vida diaria de la comunidad. Principalmente, se refiere al hecho que durante la Asamblea General todos pueden opinar y hay una participación importante durante la votación.

En La Pasadita, el promedio es de 3.15 indicando que menos del 25% de la participación de los socios es considerada en la toma de decisiones. Como se discutió anteriormente, los comunitarios de esta concesión se sienten abandonados por su propia asociación. Los niveles de participación en la toma de decisiones son mínimos.

B. RESULTADOS DEL CUESTIONARIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS, SOCIOECONÓMICAS Y AMBIENTALES

Los siguientes resultados se presentan por medio de cuadros, junto con un breve análisis. El cuestionario completo se encuentra en el anexo 4.

CONOCIMIENTO SOBRE LA CONCESIÓN

Como se puede apreciar en el cuadro N°3, el 67% de los entrevistados de Carmelita manifiestan conocer sobre la concesión: el significado del concepto, las implicaciones que tiene para sus vidas, y, en algunos casos, hasta haber leído el contrato de concesión.

En La Pasadita la situación es muy diferente, ya que sólo el 4% de los entrevistados dice conocer sobre la concesión. Dentro de este grupo, la mayoría acepta no tener claro el significado del concepto, algunos, inclusive, no saben que están ubicados dentro de una concesión.⁷³

Cuadro N° 3
Conocimiento sobre concesión

Concesión	Si concesión		No concesión		Total
	N° Personas	%	N° Personas	%	
Carmelita	16	66.67	8	33.33	24
Pasadita	1	3.70	26	96.30	27

INFLUENCIA DE LA JUNTA DIRECTIVA EN EL DESARROLLO COMUNITARIO

El 79% de los entrevistados en Carmelita expresa que su junta directiva influye positivamente en el desarrollo comunitario. Esto confirma lo observado en la comunidad, donde se estaba trabajando en la ampliación de la iglesia, para mencionar un ejemplo.

Entre los entrevistados de La Pasadita se obtuvo resultados muy diferentes a esta pregunta. Sólo un 4% opina que la junta directiva influye en el desarrollo comunitario. Este resultado demuestra la gran insatisfacción de los comunitarios con respecto a su junta directiva y, consecuentemente, con la situación en general del nivel de desarrollo comunitario en aspectos socioeconómicos, como se discutió en las hipótesis 1 y 3, anteriormente.

⁷³ En una conversación durante la Asamblea General en La Pasadita, uno de los participantes, que recién había llegado a la comunidad, mediante la compra de un terreno, se mostró sorprendido de que realmente no se podía vender ni comprar tierra dentro de la concesión.

Cuadro N° 4
Influencia de junta directiva en desarrollo comunitario

Concesión	Si Inflú/Junta		No Inflú/Junta		Total
	N° Personas	%	N° Personas	%	
Carmelita	19	79.17	5	20.83	24
Pasadita	1	3.70	26	96.30	27

PERCEPCIÓN DE FORTALEZA DE LA CONCESIÓN PARA ENFRENTAR CUALQUIER TIPO DE AMENAZA

El 79 % de los entrevistados de Carmelita considera que la concesión es fuerte y está preparada para enfrentar cualquier amenaza externa o interna, tal como lo muestra el cuadro N°5.

La respuesta de los entrevistados de La Pasadita es muy diferente. El 100% de ellos opina que la concesión no está consolidada ni es fuerte. Se considera que las amenazas internas son muy serias, reflejando nuevamente la desconfianza en la propia junta directiva.

Cuadro N° 5
Percepción de la concesión para enfrentar amenazas

Concesión	Si Conc/fuerte		No Conc/fuerte		Total
	N° Personas	%	N° Personas	%	
Carmelita	19	79.17	5	20.83	24
Pasadita	0	0.00	27	100.00	27

CONOCIMIENTO SOBRE LA CERTIFICACIÓN FORESTAL

Como se puede observar en el cuadro N°6, aproximadamente, la mitad de los entrevistados en Carmelita dicen conocer lo que es la certificación forestal. Al ser un concepto meramente técnico, no sorprende que no lo conozcan. Sin embargo, se nota que en el caso de la Pasadita, la mayor parte de los entrevistados, el 96%, dice desconocer este concepto. De nuevo, esto demuestra el desconocimiento general de esta comunidad, sobre aspectos forestales.

Cuadro N° 6
Conocimiento sobre la certificación forestal

Concesión	Si Conoc/Certifi		No Conoc/Certifi		Total
	N° Personas	%	N° Personas	%	
Carmelita	13	54.17	11	45.83	24
Pasadita	1	3.70	26	96.30	27

PERCEPCIÓN DE LOS COMUNITARIOS SOBRE SI SE ESTÁ TRABAJANDO COMO UNA EMPRESA FORESTAL COMUNITARIA

El 83% de los entrevistados, en Carmelita, afirma que se está trabajando como una empresa comunitaria. Se nota durante las entrevistas el orgullo de los entrevistados al señalar lo que se ha logrado.

En el caso de La Pasadita, ninguno de los entrevistados manifiesta que se trabaje como una empresa comunitaria. Cabe mencionar que, cuando se pregunta la razón por la cual no se han organizado, por lo menos en lo que se refiere a la agricultura, las respuestas son “así no trabajamos”, “nunca nos pondríamos de acuerdo”, “nosotros trabajamos cada uno por sí solo”. Esto muestra la falta de coordinación, organización y el grado de desconfianza que todavía existe en la comunidad, reforzando así el argumento de que esta comunidad es muy diferente a la de Carmelita, donde aunque hay problemas, se percibe un sentimiento de comunidad.

Cuadro N° 7
Se está trabajando como una EFC

Concesión	Si / EFC		No / EFC		Total
	N° Personas	%	N° Personas	%	
Carmelita	20	83.33	4	16.67	24
Pasadita	0	0.00	27	100.00	27

ACCESO A LOS SISTEMAS CONTABLES

En Carmelita, el 87% de los entrevistados afirma tener acceso al sistema contable y se muestra satisfecho con la transparencia de los procesos administrativos. Los entrevistados se consideran parte de la empresa y se sienten tomados en cuenta.

Para los entrevistados de La Pasadita la situación es muy diferente. El 92% de los entrevistados dice no tener acceso a los sistemas contables.

Cuadro N° 8
Acceso a los sistemas contables

Concesión	Si Acc/Sist/cont		No Acc/Sist/cont		Total
	N° Personas	%	N° Personas	%	
Carmelita	21	87.50	3	12.50	24
Pasadita	2	7.41	25	92.59	27

INCREMENTO EN LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

En Carmelita, todos los entrevistados opinan que hay un incremento en la participación de las mujeres, en cuestiones organizativas de la concesión. Más del 50% de los socios son mujeres.

En la Pasadita, la mayoría, 70% de los entrevistados, opina que no hay un incremento en la participación de las mujeres.

Cuadro N° 9
Incremento en la participación de las mujeres

Concesión	Si Incr/mujeres		No Incr/mujeres		Total
	N° Personas	%	N° Personas	%	
Carmelita	24	100.00	0	0.00	24
Pasadita	8	28.63	19	70.37	27

III. DISCUSIÓN DE LAS HIPÓTESIS ORIGINALES

- A. La comunidad tomó en sus manos el desarrollo sostenible del espacio rural a causa de una presión o influencia externa. Luego, las instituciones locales asumen la gobernabilidad local.

Carmelita. El sistema de concesiones comunitarias lo impuso el Estado con el objetivo de conservar los recursos naturales, aprovechándolos de forma sostenible. Rápidamente, la comunidad se organiza con el fin de iniciar los procesos de obtención formal de la concesión, para una primera fase de 25 años. Así, operaran la concesión y se apoderan del proceso, prescindiendo luego de la ONG acompañante. La existencia de líderes locales es clave para el éxito en el caso de Carmelita.

La Pasadita. Inicialmente, existe un tipo de organización comunitaria y se logra un manejo forestal ejemplar. Luego, diversos factores, entre ellos, la presencia de líderes negativos, el bajo nivel educativo de los comunitarios, el constante cambio de habitantes, la inmigración descontrolada y la pérdida de asesoría por parte de las ONG de apoyo, acaban con esta organización e, incluso, pierden la certificación.

En general, las comunidades tienen que aceptar el sistema concesionario impuesto por el Gobierno. Las principales causas, que restaron éxito al sistema, son la reducida capacidad de organización comunitaria y la falta de capacitación, por parte del Gobierno y las ONG presentes en el proceso, en temas de administración de empresas, organización y gobernabilidad. La comunidad de La Pasadita sufre las consecuencias más graves, dejando en duda la persistencia de la misma concesión.

- B. El proceso de desarrollo se produce por el liderazgo claro de algunos actores, que se releva a través del tiempo. El elemento central motivador del desarrollo descansa en las variables ambientales y derivadas de la naturaleza, como son la disponibilidad de un recurso forestal importante.

Carmelita. La existencia de líderes locales es clave. La disponibilidad de un recurso natural relativamente grande, con más de 50 mil hectáreas de bosque, ayuda en la decisión de aceptar la concesión. Queda claro que no hay muchas alternativas, ya que, como se dijo anteriormente, el sistema concesionario fue impuesto a las comunidades por el Gobierno. Carmelita está acostumbrada a aprovechar los recursos no maderables del bosque. La extracción de madera en esta zona se llevaba a cabo por los industriales, dejando a los comunitarios fuera de cualquier beneficio económico. Esta situación no es sostenible ni justa.

La Pasadita. El proceso arranca con el impulso de líderes importantes. No obstante, la iniciativa inicial se frena por la presencia de, al menos, un líder negativo, que logra hacer mucho daño. Los comunitarios entrevistados explican que nunca pensaron optar por el manejo forestal como una fuente de ingreso significativa. Los testimonios de las entrevistas reflejan que, más bien, se piensa en los terrenos explotables para la agricultura después de los aprovechamientos. La pérdida de casi todo el área boscosa en esta concesión es un claro indicio de que no se hizo ningún manejo forestal en los últimos años. Hay que resaltar que el área boscosa original y la calidad del bosque en La Pasadita eran y siguen siendo mucho menores que en Carmelita.

- C. La comunidad ha mejorado su condición económica, social y ambiental, al comparar su situación inicial -antes de los cambios sustanciales- con la situación actual -2004-.

Carmelita. La situación económica, social y ambiental mejora para algunos sectores de la comunidad, aunque se constata que varios individuos no ven estos cambios reflejados en

su vida personal actual. Siguen presentes los problemas de vivienda, provisión de agua potable y disposición de la basura. Durante las conversaciones y entrevistas con los comunitarios se denuncian asuntos como el acceso restringido a los nuevos empleos, la falta de pagos anuales para los miembros de la Cooperativa. En parte, las quejas se deben a que estos individuos no ven el beneficio en la reinversión de capital, debido a la falta de información y capacitación sobre los conceptos de empresa y de planificación a mediano y largo plazo. Una solución posible puede ser la socialización de los planes, la capacitación y la concientización de los comunitarios por parte de los directivos.

La Pasadita. La situación económica, social y ambiental no mejora. Más bien, muchos entrevistados aseguran que la vida es más dura ahora que el bosque ya no existe, que no se sienten parte de una comunidad, que el Estado los ha abandonado, y que faltan muchas condiciones básicas. Especialmente, en las aldeas de El Corozal y Sibálón se observa que la situación en ninguno de los tres aspectos parece avanzar.

D. El proceso de desarrollo no fue sistemáticamente afrontado, sino de forma coyuntural. Aún hay áreas desatendidas.

Carmelita. El proceso de desarrollo se da principalmente en las áreas forestales, donde ProPetén y BIOFOR tienen un papel trascendente. Es un proceso sistemático, pero falta atender temas relacionados con organización, manejo y visión empresarial, y social -educación, salud, servicios básicos-.

Un punto clave es el abandono de las comunidades, según lo perciben los comunitarios de ambas comunidades, por parte de las ONG de apoyo que los deja sin asesoría en una fase crítica del desarrollo.⁷⁴ Además del problema de paternalismo, producto de los sistemas de asistencia técnica en desarrollo rural comunitario, parecen ser las causas principales de que la situación en Carmelita no esté mejor.

La Pasadita. El análisis de los puntos anteriores refleja que La Pasadita no tiene un desarrollo en la dirección deseada originalmente. Falta asistencia y presencia de las ONG y el Gobierno durante el proceso o en períodos importantes del mismo. La Pasadita no cuenta con un área boscosa del tamaño ni de la calidad suficiente para un manejo forestal sostenible. La situación social y económica es grave.

⁷⁴ Los comunitarios expresaron que las ONG locales son las culpables de este “abandono”, y no consideran que los organismos de la cooperación internacional sean los que cortaron el flujo de recursos después de haber creado grandes expectativas. Ellos son, en opinión de los autores, los realmente “culpables” por el abandono de los comunitarios en momentos tan cruciales del proceso.

- E. No existió un proceso formal de sistematización, por lo tanto, la experiencia no ha sido internalizada ni aprendida por los actores locales.

Carmelita. Se rescatan experiencias relacionadas con el manejo, aprovechamiento e industrialización de los productos maderables y no maderables. Los otros sectores no son sistematizados formalmente.

La Pasadita. Existen documentos relacionados con los primeros aprovechamientos, pero no se puede decir que sean experiencias rescatadas. El manejo forestal en La Pasadita no existe, y nunca fue sostenible. Los comunitarios manifiestan que no hay nada que sistematizar, ya que ellos no han participado en ningún proceso.

- F. La comunidad se beneficia de la cosecha del bosque y de sus servicios ambientales.

Carmelita. El aprovechamiento de los productos maderables y no maderables es la fuente primaria de ingreso para los comunitarios. El concepto de servicios ambientales no se conoce. El turismo se perfila como una alternativa con mucho potencial.

La Pasadita. No existe manejo forestal en La Pasadita, no hay beneficios ni servicios ambientales significativos que aprovechar.

- G. El sistema no necesita de las ONG de apoyo para seguir funcionando y éstas son reemplazadas por organizaciones de los mismos concesionarios comunitarios.

Carmelita. En este momento, el sistema está estable y puede funcionar sin el apoyo de las ONG. Aún así, se nota que en algunos aspectos las ONG se retiraron demasiado pronto, especialmente, en relación con aspectos de organización y administración de empresas.

La Pasadita. La Pasadita necesita urgentemente la ayuda de las ONG de apoyo o establecer un compromiso más profundo con ACOFOP y FORERSCOM sobre los temas: social, económico, agrícola, ambiental, extensión rural, etc. La falta de servicios básicos y la inseguridad general son aspectos discutidos anteriormente.

- H. La certificación ha sido un elemento fundamental en la sostenibilidad del sistema de concesiones comunitarias.

Carmelita. El mismo sistema de concesiones impuso la certificación. Este mecanismo ayuda, principalmente, a ordenarse mejor y a realizar aprovechamientos más rentables,

aumentando la seguridad de los trabajadores. Otro beneficio es el tener más acceso a posibles clientes. Se debe aclarar que la certificación no equivale a tener un precio más favorable a la hora de vender el producto, ya que los compradores no pagan más por la madera certificada. Sin embargo, la certificación debe verse como una garantía que al otorgar el usufructo del bosque a la comunidad, ésta mantendrá la integridad del recurso y las funciones de los ecosistemas.

La Pasadita. La certificación se pierde debido a los aspectos discutidos anteriormente. En La Pasadita, el sistema de concesiones comunitarias no es sostenible. La certificación no se considera un elemento importante, pues son muy pocos los comunitarios que conocen el concepto de certificación.

- I. La constitución de una empresa que integra a los comunitarios para tratar los aspectos comerciales es fundamental en el desarrollo del modelo y funciona de manera efectiva y eficiente.

Carmelita. Existe una empresa comunitaria que funciona y es sostenible. Nuevamente, el tema de la educación es clave. No se puede pretender que todos los comunitarios formen parte activa de la empresa, ya que algunos no tienen el conocimiento necesario para poder hacerlo. Sin embargo, se trata de involucrar a todos, por medio de asambleas generales y otras medidas de socialización. A pesar de los esfuerzos, hay individuos que se sienten excluidos a la hora de tomar decisiones.

La Pasadita. En el momento que se realiza este estudio, no existe una empresa comunitaria. Los entrevistados manifiestan que los directivos anteriores no los tomaban en cuenta para ninguna decisión y que por esa razón se perdió el bosque y muchos fondos desaparecieron. La nueva junta directiva tendrá que trabajar muy duro y con mucho apoyo del CONAP, ACOFOP y fuentes externas para ganarse la confianza de los comunitarios.

- J. Durante el proceso de las concesiones, se produjo un desarrollo de capital social, a través del mejoramiento de la comunidad y su organización.

Carmelita. Se hacen mejoras importantes en la infraestructura, como por ejemplo en el colegio y la iglesia. Gracias a la concesión se puede invertir en la educación y capacitación de jóvenes y adultos, tanto en el campo forestal como en educación básica.

La Pasadita. No se invierte en el mejoramiento de la comunidad ni en su organización.

K. El proceso de las concesiones comunitarias produjo un continuo mejoramiento técnico en las actividades forestales, industriales, gerenciales y comerciales de las comunidades.

Carmelita. Existe un mejoramiento técnico continuo en las actividades forestales, industriales, gerenciales y comerciales.

La Pasadita. No aplica, por las razones expuestas anteriormente.

IV. CONCLUSIONES GENERALES

Con respecto a las comunidades de Carmelita y La Pasadita se puede manifestar lo siguiente:

- La decisión de formar parte del sistema de concesiones fue impuesta por el Estado y, es así, que las comunidades toman en sus manos el desarrollo sostenible del espacio rural, a causa de una presión externa. La diferencia en el éxito y la sostenibilidad económica, social y ambiental depende, fuertemente, de las instituciones locales y del grado de gobernabilidad dentro de cada comunidad.
- Similarmente, el liderazgo claro de algunos actores individuales es fundamental para un proceso de desarrollo satisfactorio.
- El cambio positivo en la situación económica, social y ambiental es una realidad observable y documentada en la comunidad de Carmelita. No así en La Pasadita, donde no hubo un mejoramiento, más bien se produjo un deterioro en las condiciones económicas, sociales y ambientales.
- Existe una falta importante de conocimiento en la mayoría de los entrevistados con respecto al término “concesión”. Muchos entrevistados desconocen lo que significa y no tienen claro las implicaciones de estar viviendo dentro de una concesión, los deberes y las responsabilidades.
- El apoyo externo a las comunidades por parte de las ONG e instituciones estatales ha sido crucial en el éxito o en la falta de éxito por lograr la sostenibilidad en las concesiones. El abandono, así percibido por los comunitarios entrevistados, por parte del Estado, de las ONG locales y de la cooperación internacional, puso en peligro la estabilidad del proceso concesionario.
- La calidad, abundancia de especies maderables y el tamaño del bosque en cada concesión tienen una importancia significativa en el resultado actual.

- Razones importantes que explican la disparidad en el éxito del proceso concesionario entre las dos comunidades estudiadas parecen ser: las diferencias en origen, de costumbres y tradiciones -dependencia del bosque, productos no maderables del bosque, o de la agricultura extensiva de tumba y quema- de sus poblaciones; la edad de las comunidades -tiempo de haberse formado y el momento en que se introdujo el sistema concesionario-; la presencia de liderazgo positivo con objetivos a largo plazo, para el bienestar de toda la comunidad y no sólo individual.

V. RECOMENDACIONES GENERALES

1. RECOMENDACIONES PARA EL SISTEMA DE CONCESIONES

- Hacer un esfuerzo inmediato, pero a largo plazo, por socializar el concepto de concesión en todos los habitantes actuales de ambas comunidades y, en general, de todas las comunidades que obtuvieron concesiones. Acción que debería ser impulsada por CONAP, ACOFOP y todas las ONG acompañantes, además, por los directivos de las cooperativas respectivas.
- Incrementar, fuertemente, la presencia tanto del Estado como de instituciones no gubernamentales para retomar un control efectivo sobre los procesos forestales, económicos y sociales, con el fin de recuperar la senda del manejo adecuado de los recursos naturales, en el caso específico de La Pasadita. El Estado debe aportar los recursos necesarios para el control y monitoreo de todos los aspectos relacionados con la operación de las concesiones como, por ejemplo, frenar el ingreso de nuevos habitantes en la zona. El enfoque de “proyecto” tiene que transformarse en “programa”, asegurando un apoyo institucional permanente y la continuación del sistema concesionario y de la conservación de los recursos naturales en la zona. Sólo cuando haya una madurez del capital social, podrá reducirse el control estatal y el apoyo de las ONG locales.
- Buscar el dialogo para encontrar puntos de contacto entre los comunitarios y todas las instituciones involucradas en el proceso, con el fin de empezar a identificar los problemas y sus posibles soluciones. En este sentido, es de especial importancia abrir el diálogo para incorporar nuevas dimensiones al manejo del recurso, como el turismo ecológico y arqueológico.
- Realizar planes de ordenamiento territorial en ambas concesiones, y en general en todas las concesiones y unidades de manejo que tienen comunidades enclavadas dentro de las áreas en concesión, para evitar en el futuro el avance de la frontera agrícola y el desarrollo de actividades ilegales.

- Manejar otros recursos, como los no maderables, y hacerlo en las áreas destinadas como agroforestales. Brindar la asesoría técnica necesaria para evitar el avance de la frontera agrícola, fomentar actividades alternativas como sistemas silvopastoriles, agroforestería y turismo rural, ecológico y arqueológico, siempre y cuando los beneficios se queden en las comunidades respectivas. Lo que escasea no es la tierra; sin embargo, las comunidades deberían tratar de lograr seguridad alimentaria dentro de sus territorios.

2. RECOMENDACIONES PARA LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE LAS COMUNIDADES

- Propiciar la participación de la mayoría de la comunidad en las actividades de manejo y compartir la distribución de beneficios, para incrementar el interés por parte de los comunitarios en el proceso concesionario.
- Hacer un esfuerzo importante por explicar las acciones de la junta directiva, para aclarar dudas y así evitar malentendidos, tanto para planes a largo como a corto plazo. Un posible beneficio de mantener a todos los comunitarios informados es crear un sentimiento de permanencia del proceso y pertenencia a la empresa comunitaria. Es importante que cada integrante entienda el por qué es importante reinvertir ciertas partes de las ganancias en el fortalecimiento de la empresa.
- Aplicar las normas y técnicas de manejo forestal para lograr que la sostenibilidad del proceso concesionario sea productivo.
- Ampliar las alternativas de ingresos con un manejo integral, que permita aumentar el número de socios y la generación de empleos, tanto para asociados como para miembros de la comunidad en general.

VI. ANEXOS

Anexo 1

MIEMBROS DEL COMITÉ CONSULTIVO

Manuel Manzanero, *Rainforest Alliance*.
Gonzalo Ochaeta, Centro Maya.
Mynor Méndez, Centro Maya.
Gustavo Rodríguez, ProPetén.
Macedonio Cortave, ACOFOP.
Erick Cuellar, ACOFOP.
Freddy Molina, ACOFOP.
Reyes David de León, FORESCOM.
Jorge Sosa, FORESCOM.
Apolinario Córdova, Árbol Verde.
Henry Cano, ProPetén.
Rosa Irene Contreras, ProPetén.
Suazi Aguilar, Naturaleza para la Vida.
Víctor Hugo Ramos, CEMEC.
Vinicio Montero, Director CONAP, Petén.
Mario Palacios, CONAP, Petén.
Carlos Gómez, CONAP, Petén.
Edín López, CONAP, Petén.
Francisco Moya, CONAP, Petén.
Ariel Morales, INAB, Petén.
Miguel López, INAB, Petén.
Federico Barros Quan, BAREN.
Juan Trujillo, *Rainforest Alliance*.

Anexo 2

Cuadro N° 1

Matriz para la elección de la concesión comunitaria a sistematizar

La matriz original contiene todas las concesiones comunitarias

Criterio	Concesión Comunitaria					
	Uaxactún	La Pasadita	Las Coloradas	AFISAP	Carmelita	Árbol Verde
1. Desempeño						
2. N° Familias						
3. Residente / No residente						
4. Superficie						
5. Éxito financiero						
6. Endeudamiento						
7. Figura Legal						
8. Nivel de Organización						
9. Cumplimiento convenios CONAP						
10. Involucrarse en la Comunidad						
11. Cobertura Forestal						
12. Productividad						
13. Distribución beneficios						
14. Beneficios comunidad						
15. Certificación						
16. Giro Producción						
17. Integración y tecnología						
18. Nuevos líderes						
19. Experiencia manejo forestal						
20. Gobernabilidad						
21. Obstáculos desarrollo						

Anexo 3

DEFINICIÓN DE HIPÓTESIS

Las hipótesis que se trataron de verificar o rechazar en esta sistematización son las siguientes:

- A. La comunidad tomó en sus manos el desarrollo sostenible del espacio rural a causa de una presión o influencia externa. Luego, las instituciones locales asumen la gobernabilidad local.
- B. El proceso de desarrollo se produce por el liderazgo claro de algunos actores, que se releva a través del tiempo. El elemento central motivador del desarrollo descansa en las variables ambientales y derivadas de la naturaleza, como son la disponibilidad de un recurso forestal importante.
- C. La comunidad ha mejorado su condición económica, social y ambiental, al comparar su situación inicial -antes de los cambios sustanciales- con la situación actual -2004-.
- D. El proceso de desarrollo no fue sistemáticamente afrontado, sino de forma coyuntural. Aún hay áreas desatendidas.
- E. No existió un proceso formal de sistematización, por lo tanto, la experiencia no ha sido internalizada ni aprendida por los actores locales.
- F. La comunidad se beneficia de la cosecha del bosque y de sus servicios ambientales.
- G. El sistema no necesita de las ONG de apoyo para seguir funcionando y éstas son reemplazadas por organizaciones de los mismos concesionarios comunitarios.
- H. La certificación ha sido un elemento fundamental en la sostenibilidad del sistema de concesiones comunitarias.
- I. La constitución de una empresa que integra a los comunitarios para tratar los aspectos comerciales es fundamental en el desarrollo del modelo y funciona de manera efectiva y eficiente.
- J. Durante el proceso de las concesiones, se produjo un desarrollo de capital social, a través del mejoramiento de la comunidad y su organización.
- K. El proceso de las concesiones comunitarias produjo un continuo mejoramiento técnico en las actividades forestales, industriales, gerenciales y comerciales de las comunidades.

Anexo 4

BOLETA DE ESTUDIO

SITUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS, SOCIOECONÓMICAS Y AMBIENTALES

I. DATOS GENERALES

1.1. Nombre de la Comunidad: _____

1.1.1. Género: _____ Es socio activo _____

2. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

2.1. ¿Sabe usted qué es una concesión forestal?

SI	NO
----	----

Observaciones:

2.2. ¿La concesión fue iniciativa de ustedes?

SI	NO
----	----

Observaciones:

2.3. ¿Conoce usted el contrato de concesión firmado por la comunidad y CONAP?

SI	NO
----	----

Observaciones:

2.4. ¿Cree usted que hay cumplimiento del contrato de concesión?

SI	NO
----	----

Observaciones:

2.5. ¿Qué sabe usted de la certificación forestal?

SI	NO
----	----

Observaciones:

2.6. ¿Cree que la certificación ha ayudado para que se mantengan las concesiones?

SI	NO
----	----

Observaciones:

3. ASPECTOS SOCIOECONOMICOS

3.1. ¿La junta directiva ha influido positivamente en el desarrollo comunidad?

SI	NO
----	----

Observaciones

3.2. Nivel de organización de la comunidad

Bueno	Regular	Malo
-------	---------	------

3.3. ¿Considera usted que la participación, opiniones y sugerencias de los comunitarios cuenta en las toma de decisiones?

Nada	Poco	Mucho
------	------	-------

Observaciones:

3.4. ¿Cree usted que la participación de la mujer se ha ido incrementando, en la organización y toma de decisiones?

SI	NO
----	----

Observaciones:

3.5. ¿Cómo está la situación social, cree que ha mejorado desde que se organizaron bajo la figura de concesiones forestales comunitarias? (Acceso a salud, educación, servicios, seguridad).

Nada	Poco	Mucho
------	------	-------

3.6. ¿Cree usted que su permanencia en el área es segura, no cree que existan amenazas?

SI	NO
----	----

Observaciones

3.7. ¿Cree usted que hace falta acompañamiento externo (mayor presencia del estado, ONG)?

SI	NO
----	----

3.8. ¿Cree usted que actualmente están trabajando como una EFC?

SI	NO
----	----

Observaciones

3.9. ¿ La situación económica ha mejorado gracias a la concesión?

Nada	Poco	Mucho
------	------	-------

Observaciones:

3.10. ¿Dependen directamente del bosque para su bienestar?

Nada	Poco	Mucho
------	------	-------

4. SITUACION AMBIENTAL

4.1. ¿La situación ambiental ha mejorado gracias a la concesión?

Nada	Poco	Mucho
------	------	-------

Anexo 5

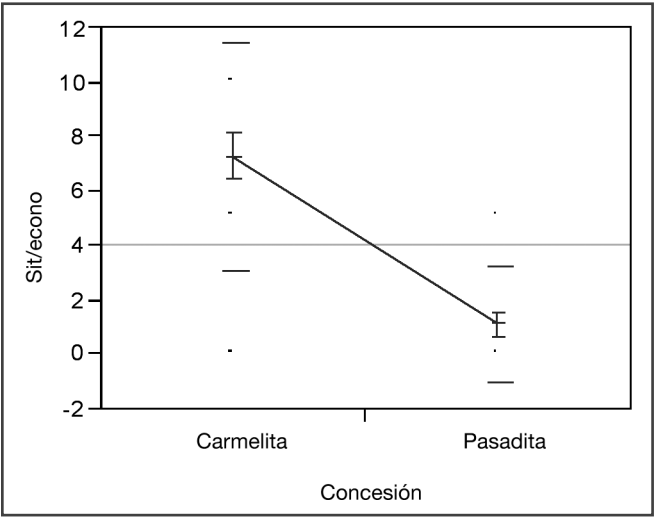
RESULTADOS ESTADÍSTICOS
COMPARACIÓN DEL GRADO DE ACEPTACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIONES

HIPÓTESIS 1

Cuadro N° 2
Situación Económica
Prueba Man Whitney

2-Sample Test, Normal Approximation			1-Way Test, ChiSquare Approximation		
S	Z	Prob> Z	ChiSquare	DF	Prob>ChiSq
856.5	4.80144	<.0001	23.1533	1	<.0001

Figura N° 1
Situación Económica
Distribución de las medias y desviaciones estándares



Cuadro N° 3
Situación Económica
Medias y desviaciones estándares

Level	Number	Mean	Std Dev	Std Err Mean	Lower 95%	Upper 95%
Carmelita	24	7.29167	4.16485	0.85015	5.533	9.0503
Pasadita	27	1.11111	2.1183	0.40767	0.2731	1.9491

Rango medio:

0-3.5 nada

>3.5 a 5 poco

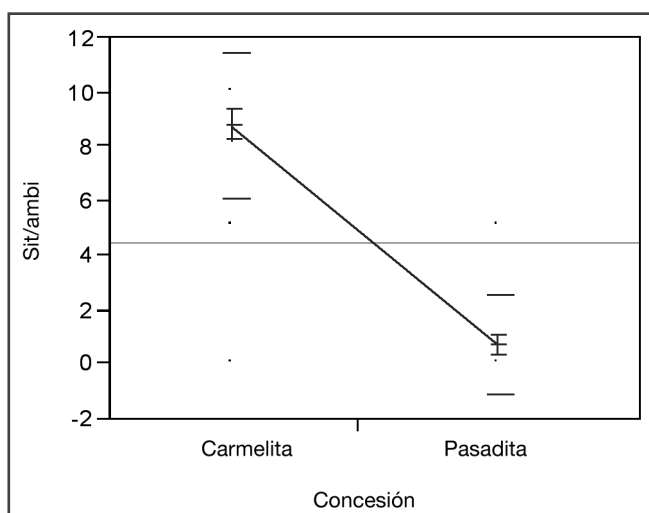
>5 a 10 mucho

HIPÓTESIS 2

Cuadro N° 4
Situación Ambiental
Prueba Man Whitney

2-Sample Test, Normal Approximation			1-Way Test, ChiSquare Approximation		
S	Z	Prob> Z	ChiSquare	DF	Prob>ChiSq
924.5	6.17508	<.0001	38.2589	1	<.0001

Figura N° 2
Situación Ambiental
Distribución de las medias y desviaciones estándares



Cuadro N° 5
Situación Ambiental
Medias y desviaciones estándares

Level	Number	Mean	Std Dev	Std Err Mean	Lower 95%	Upper 95%
Carmelita	24	8.75	2.65805	0.54257	7.6276	9.8724
Pasadita	27	0.74074	1.81007	0.34835	0.0247	1.4568

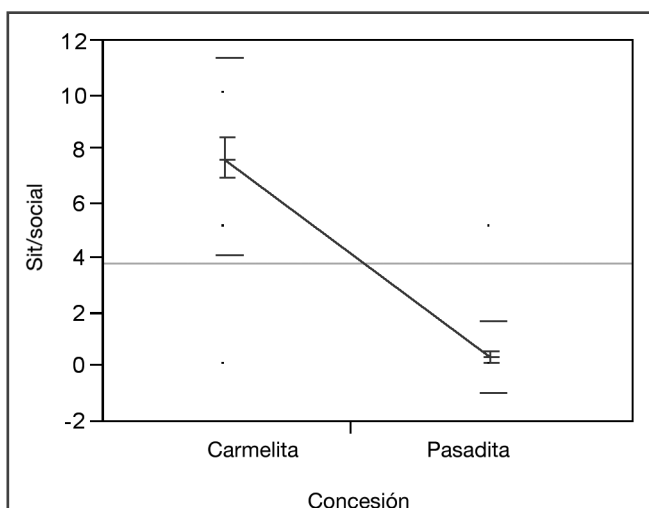
Rango medio:
0-3.5 nada
>3.5 a 5 poco
>5 a 10 mucho

HIPÓTESIS 3

Cuadro N° 6
Situación Social
Prueba Man Whitney

2-Sample Test, Normal Approximation			1-Way Test, ChiSquare Approximation		
S	Z	Prob> Z	ChiSquare	DF	Prob>ChiSq
899.5	5.79724	<.0001	33.7303	1	<.0001

Figura N° 3
Situación Social
Distribución de las medias y desviaciones estándares



Cuadro N° 7
Situación Social
Medias y desviaciones estándares

Level	Number	Mean	Std Dev	Std Err Mean	Lower 95%	Upper 95%
Carmelita	24	7.70833	3.6053	0.73593	6.186	9.2307
Pasadita	27	0.37037	1.3344	0.25681	-0.158	0.8982

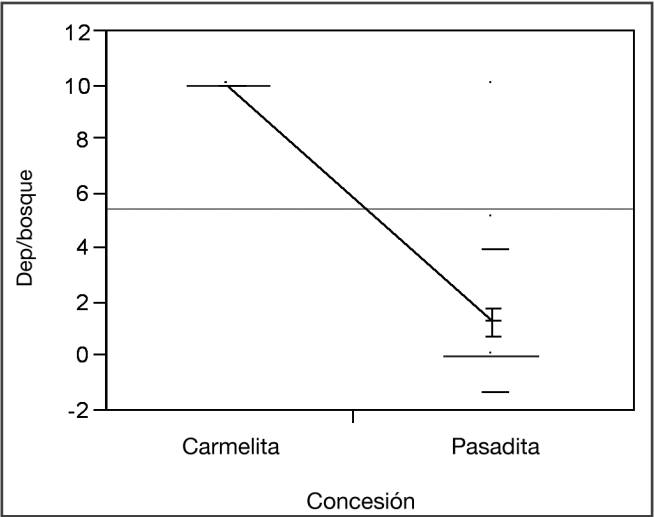
Rango medio:
0-3.5 nada
>3.5 a 5 poco
>5 a 10 mucho

HIPÓTESIS 4

Cuadro N° 8
Dependencia del Bosque
Prueba Man Whitney

2-Sample Test, Normal Approximation			1-Way Test, ChiSquare Approximation		
S	Z	Prob> Z	ChiSquare	DF	Prob>ChiSq
936	6.52446	<.0001	42.7053	1	<.0001

Figura N° 4
Dependencia del Bosque
Distribución de las medias y desviaciones estándares



Cuadro N° 9
Dependencia del Bosque
Medias y desviaciones estándares

Level	Number	Mean	Std Dev	Std Err Mean	Lower 95%	Upper 95%
Carmelita	24	10	0	0	10	10
Pasadita	27	1.2963	2.62847	0.50585	0.257	2.336

Rango medio:

0-3.5 nada

>3.5 a 5 poco

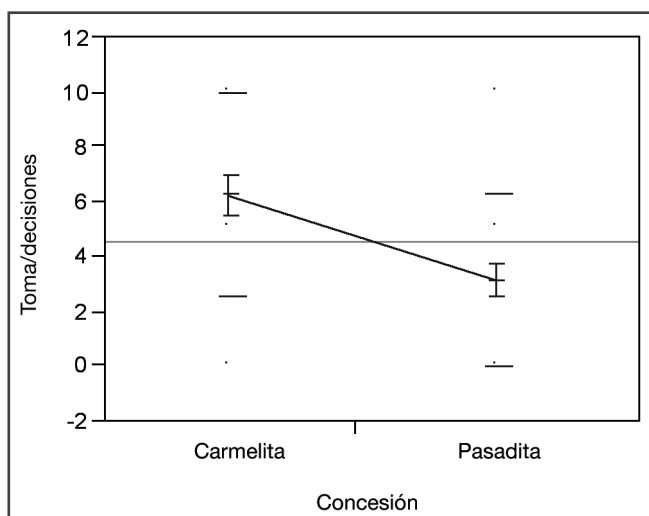
>5 a 10 mucho

HIPÓTESIS 5

Cuadro N° 10
Toma de Decisiones
Prueba Man Whitney

2-Sample Test, Normal Approximation			1-Way Test, ChiSquare Approximation		
S	Z	Prob> Z	ChiSquare	DF	Prob>ChiSq
769	2.93248	0.0034	8.6591	1	0.0033

Figura N° 5
Toma de Decisiones
Distribución de las medias y desviaciones estándares



Cuadro N° 11
Toma de Decisiones
Medias y desviaciones estándares

Level	Number	Mean	Std Dev	Std Err Mean	Lower 95%	Upper 95%
Carmelita	24	6.25	3.68605	0.75241	4.6935	7.8065
Pasadita	27	3.14815	3.14647	0.60554	1.9034	4.3929

Rango medio:

0-3.5 nada

>3.5 a 5 poco

>5 a 10 mucho

VI. BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Productores de La Pasadita (APROLAPA). Propuesta Plan de Ordenamiento Territorial Nivel Macro de la Asociación Forestal “La Pasadita”. Guatemala, 2005.

Brosius, Peter, Anna Löwenhaupt Tsing y Charles Zerner. Communities and Conservation. Histories and Politics of Community – Based Natural Resource Management. Globalization and the Environment. Walnut Creek, California: Altamira Press, 2005.

Carrera, Fernando, Julio Morales y Juventino Gálvez. Concesiones forestales comunitarias en la Reserva Biosfera Maya, Petén, Guatemala. CATIE: Turrialba, Costa Rica, 2001.

Centeno, Pavel. Propuesta técnica para definir las necesidades prioritarias de desarrollo y el proceso de ordenamiento territorial de la Concesión Comunitaria La Pasadita, San Andrés, Petén. Informe Final. Propuesta redefinida en el Marco del Proyecto: Ordenamiento territorial de la Unidad de Manejo La Pasadita, San Andrés, Petén. Guatemala: CONAP, 2004.

Chemonics/BIOFOR. Concesiones Forestales: Un Modelo Exitoso. Informe Final del Proyecto BIOFOR. Washington DC. : USAID, 2006.

CONAP/FIPA/AID. Xate (*Chamaedora spp*): Situación del Sistema de Recolección y Exportación y Recomendaciones para un Plan de Trabajo - Insumo para una Política de Recursos Forestales no Maderables en Áreas Protegidas. Documento Técnico. El Petén, Guatemala: CONAP, 2002.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). Plan de manejo forestal de la unidad de manejo La Pasadita. San Andrés, Petén, Guatemala. Santa Elena, El Petén, 1995.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). “Plan maestro Reserva Biosfera Maya.” Colección Manejo Forestal en la Reserva de la Biosfera Maya. N° 2. CATIE: Turrialba, Costa Rica, 1996.

Empresa Forestal Comunitaria (FORESCOM). Delimitación plan ordenamiento territorial nivel macro, unidad de manejo La Pasadita, San Andrés, Petén, Guatemala. Guatemala: FORESCOM, 2005.

Ghimire, Krishna y Michel Pimbert, ed. Social Change and Conservation. Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas. London: Earthscan Publications Limited, 1997.

Gómez, Ileana y Ernesto Méndez. Asociación de Comunidades Forestales de Petén, Guatemala: Contexto, logros y desafíos. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente. San Salvador: Fundación Prisma, 2005.

Jiménez, Jorge y Reginaldo Reyes. Experiencias sobre la introducción de alternativas productivas en una concesión forestal comunitaria de Petén-Guatemala. 2000.

Kline, Keith. “Desarrollo sostenible y el proyecto de la RBM: desafíos, avances y reflexiones sobre lecciones aprendidas (perspectiva de un donante).” En Varios, ed. Encuentro internacional de investigadores: nuevas perspectivas de desarrollo sostenible en Petén. FLACSO: Guatemala, 2000, págs. 241-250.

Nations, James.ed. Trece Maneras de Contemplar una Selva Tropical. La Reserva de la Biosfera Maya de Guatemala. San Andrés, El Petén: Conservation International, 1999.

Nittler, John y Henry Tschinkel. Community Forest Management in the Maya Biosphere Reserve of Guatemala Protection Through Profits. Submitted to United States Agency for International Development (USAID) Steering Committee on Nature, Wealth and Power (NWP) and Sustainable Agriculture and Natural Resource Management (SANREM) Collaborative Research Support Program (CRSP), University of Georgia, 2005.

Reining, Conrad, Carlos Soza, Sharon Flynn, José Contreras, Amilcar Corzo y Mario Mancilla. Community Forest Concessions, Institutional Reform, and Access to Traditional Resource Rights: The Case of Carmelita and the Maya Biosphere Reserve Petén, Guatemala. Washington, D.C.: The World Bank/WBI's CBNRM Initiative, 1999.

Schwartz, Norman. “El avance de la frontera organizacional: notas para una nueva "historia social (1960-1998)".” En Varios, ed. Encuentro internacional de investigadores: nuevas perspectivas de desarrollo sostenible en Petén. Guatemala: FLACSO, 2000, págs. 27-52.

Schwartz, Norman. “Una Perspectiva Antropológica de El Petén de Guatemala.” En: Nations, James. ed. Trece Maneras de Contemplar una Selva Tropical. La Reserva de la Biosfera Maya de Guatemala. San Andrés, El Petén: Conservation International, 1999.

Silvel, Elías, Gisela Gellert, Edgar Pape y Edgar Reyes. Evaluación de la sostenibilidad. El caso de Guatemala. Guatemala: FLACSO, 1997.

Utting, Peter. Trees, People and Power. Social dimensions of deforestation and forest protection in Central America. London: Earthscan Publications Limited, 1993.

