

La lucha por los derechos territoriales para las comunidades rurales:

La experiencia de ACOFOP en la Reserva de la Biósfera Maya, Petén



Alianza
Mesoamericana
de Pueblos y Bosques

Mesoamerican Alliance of People and Forests



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



PRISMA

Este estudio fue posible gracias al apoyo brindado por la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), a través de sus directivos, funcionarios, organizaciones comunitarias y de los socios y socias que participaron aportando sus conocimientos y reflexiones durante las entrevistas de campo y los talleres de reflexión.

El estudio también contó con el apoyo documental del Programa de Estudios Rurales y Territoriales de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (PERT - FAUSAC); los mapas sobre dinámica forestal fueron proporcionados por el Centro de Estudios Ambientales y Biodiversidad de la Universidad del Valle de Guatemala (CEA-UVG); y diversos contactos e información fueron suministrados por entidades gubernamentales como el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) y el Instituto Nacional de Bosques (INAB).



Esta publicación está liberada bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir Obras Derivadas Igual. Para mayor información: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CL

La lucha por los derechos territoriales para las comunidades rurales:

La experiencia de ACOFOP en la Reserva de la Biósfera Maya, Petén

Silvel Elías e Iliana Monterroso

Contenido

| | |
|--|-----------|
| Siglas | 1 |
| Resumen Ejecutivo | 3 |
| Introducción | 5 |
| La estatización de los derechos de tenencia | 8 |
| La colonización agropecuaria como proyecto político gubernamental | 8 |
| El conflicto armado y la “tierra de nadie” | 9 |
| La Reserva de la Biósfera Maya y la reasignación de derechos | 10 |
| El retorno del Estado | 10 |
| La concesión de derechos para el aprovechamiento forestal | 11 |
| El traslape y complejidad de derechos en la RBM | 14 |
| Los derechos forestales para las comunidades | 15 |
| Primeras demandas por derechos forestales comunitarios | 15 |
| La conformación organizativa de ACOFOP | 16 |
| El modelo de las Concesiones Forestales Comunitarias | 18 |
| Logros y aprendizajes de ACOFOP y del modelo de Concesiones Forestales Comunitarias | 22 |
| Logros en la gobernanza forestal | 22 |
| Logros sociales | 26 |
| Logros económicos | 26 |
| Logros en la gobernanza forestal | 28 |
| Logros técnicos del manejo forestal | 28 |
| Logros político institucionales | 30 |
| La lucha por el acceso y la defensa de los derechos | 30 |
| Logros en la equidad de género | 33 |

| | |
|---|-----------|
| Los alcances de la gestión forestal comunitaria | 34 |
| Un modelo aún en construcción | 34 |
| La construcción social del territorio forestal comunitario | 35 |
| La consolidación de los derechos forestales para las comunidades | 36 |
| La gestión integral del territorio | 36 |
| Los nuevos arreglos institucionales | 37 |
| El empoderamiento comunitario en la gobernanza forestal y de áreas protegidas | 38 |
| Hacia la construcción de un modelo territorial basado en las concesiones | 38 |
| Conclusiones y recomendaciones | 40 |
| Referencias | 41 |

Siglas

| | |
|------------------------------|---|
| ACOFOP | Asociación de Comunidades Forestales de Petén |
| AFISAP | Asociación Forestal Integral de San Andrés Petén |
| AN | Áreas Núcleo |
| CATIE | Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza |
| CONAP | Consejo Nacional de Áreas Protegidas |
| CONCOFOP | Comité Consultivo de Comunidades Forestales de Petén |
| CBD | Convención sobre Diversidad Biológica |
| CEMEC | Centro de Evaluación y Monitoreo de Petén |
| EIA | Evaluación de Impacto Ambiental |
| FORESCOM | Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque |
| FSC por sus siglas en inglés | Consejo Mundial de los Bosques |
| FYDEP | Empresa de Fomento y Desarrollo de Petén |
| GIT | Gestión Integral del Territorio |
| GIZ | Agencia Alemana para la Cooperación Internacional |
| INAB | Instituto Nacional de Bosques |
| ITTO | Organización Internacional del Maderas Tropicales |
| ONG | Organizaciones No Gubernamentales |
| PFNM | Productos Forestales No Maderables |
| PNLT | Parque Nacional Laguna del Tigre |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PSL | Parque Sierra de Lacandón |
| RBM | Reserva de la Biósfera Maya |

| | |
|----------|---|
| REDD+ | Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en los Países en Desarrollo |
| RRI | Rights and Resources Initiative |
| SEGEPLAN | Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República |
| UICN | Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza |
| USAID | Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |
| ZA | Zona de Amortiguamiento |
| ZUM | Zona de Usos Múltiples |

Resumen Ejecutivo

La experiencia de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP) y de las Concesiones Forestales Comunitarias ha sido ampliamente reconocida por sus aportes en la conservación y manejo integral de los recursos en la Reserva de la Biósfera Maya (RBM). Diversos estudios y testimonios dan cuenta de los esfuerzos locales para posicionar un modelo de Forestería comunitaria a partir del manejo integral de los bosques, sobre la base de una organización social sólida, comprometida con el desarrollo y la conservación.

El presente informe de investigación-acción, llevado a cabo conjuntamente con representantes de las organizaciones comunitarias que adscritas a ACOFOP, ha tenido como propósito documentar los avances más significativos del proceso de gestión social forestal, así como elaborar mensajes clave que puedan servir como herramientas en la lucha por la consecución de derechos forestales más sólidos y de largo plazo para las comunidades. Enfatiza en la necesidad de un abordaje más allá de los derechos de aprovechamiento forestal, como es en la actualidad, para avanzar en la construcción de derechos territoriales que brinden mayor capacidad de decisión y control sobre los recursos para las comunidades.

La evolución de los derechos de tenencia sobre los bosques en la RBM, en tres momentos clave: el primero es el período en que Petén se percibía como “espacio vacío” que durante mucho tiempo se tuvo de esta región, y que cambia a finales del siglo XIX, cuando se valoriza y cobra interés para el país a partir del descubrimiento de su potencial forestal (caoba y chicle) y luego su riqueza arqueológica a mediados del siglo XX (Tikal y otros sitios). Este período es importante porque es cuando surgen comunidades

como Carmelita y Uaxactún, que actualmente forman parte de ACOFOP. El segundo momento comienza en 1957 cuando el Estado asume el control de la región como parte de la política de colonización agropecuaria, en la llamada estrategia de “válvula de escape” a la grave problemática agraria, luego de verse truncado el programa de Reforma Agraria (1952-1954). De este período surge la reserva forestal que más tarde se convierte en la RBM y además surgen las cooperativas, y se alienta el reparto anárquico de derechos que da lugar a la conformación de la llamada “tierra de nadie”, caracterizada por el avance de la frontera agropecuaria, la depredación forestal y la represión militar contra las organizaciones campesinas. El tercer momento, surge a partir de los años noventa, cuando se crea la RBM y se firman los Acuerdos de Paz, creando condiciones para el surgimiento de un movimiento social comunitario que lucha por los derechos de uso y acceso a los bosques, y que luego se traduce en lo que hoy es ACOFOP.

El modelo de las concesiones forestales comunitarias ha demostrado su efectividad en varios aspectos: en primer lugar ha contribuido a los objetivos de conservación en una buena parte de la Reserva de la Biósfera Maya porque ha logrado detener el avance de la frontera agropecuaria, los incendios forestales y la extracción ilícita. En segundo lugar, la actividad forestal comunitaria es ahora un baluarte en las estrategias de medios de vida para las comunidades rurales y en el desarrollo económico local de Petén. En tercer lugar, las organizaciones comunitarias y ACOFOP en particular, se han afianzado como interlocutores de la gestión de los bosques y las áreas protegidas, logrando con ello, equilibrar las relaciones de poder del sector forestal que antes estaba en pocas y grandes empresas.

Estos resultados se han alcanzado gracias a una serie de logros que inician con la lucha de las incipientes organizaciones forestales comunitarias para ser reconocidas por el Estado como sujetos de derecho en el acceso y uso de los bosques y productos forestales. Siguiendo con el fortalecimiento organizativo para la formación de capacidades que hicieron posible que los comunitarios tuvieran dominio de los procedimientos técnicos de manejo forestal sostenible, para lo cual tuvieron el apoyo de diversas entidades que les capacitaron en aspectos del manejo técnico forestal y la conducción contable y administrativa de sus organizaciones. En seguida se gestiona la certificación forestal que es un requisito exigido por el CONAP para otorgar el derecho a las concesiones forestales. Luego se diseñan mecanismos de supervisión, monitoreo y control por parte de las organizaciones comunitarias para asegurar el buen manejo de las concesiones.

Parte de los logros es el empoderamiento, liderazgo y credibilidad de cada una de las organizaciones comunitarias y de ACOFOP misma, que gradualmente van alcanzando credibilidad y reconocimiento en el conjunto de los actores ligados a los sectores forestal y de áreas protegidas, así como en el conjunto de la sociedad petenera. También el hecho de lograr una capacidad de diálogo, propuesta y negociación con los actores institucionales, particularmente el CONAP y el INAB.

En términos de equidad, se han dado avances significativos en el sentido de que cada vez más mujeres participan tanto en los procesos productivos como en la conducción de las organizaciones. El liderazgo de las mujeres está en crecimiento y en la actualidad están surgiendo

empresas de producción forestal conformadas por mujeres, por ejemplo la producción de xate (*Chamaedorea* sp.), el ramón (*Brosimum allicatum*) y otros.

En el plano económico y comercial, las organizaciones comunitarias han dado un salto cualitativo al conformar la Empresa Forestal Comunitaria FORESCOM que se encarga del procesamiento de los productos forestales con la finalidad de aumentar su valor agregado, la madera, la búsqueda de mercados y la exportación de los productos certificados.

El logro principal del proceso de ACOFOP y las concesiones forestales comunitarias ha sido el acceso a los derechos de tenencia sobre las áreas boscosas en la Reserva de la Biósfera Maya, aunque sin tener aún la plenitud en el ejercicio de los mismos. La titulación territorial a favor de las comunidades y pueblos indígenas, está lejos de ser una realidad, aunque algunos puedan indicar que las condiciones para ello ya han sido alcanzadas, especialmente la conformación de organizaciones sólidas que con su trayectoria y capacidad de propuesta se han posicionado como los principales interlocutores de la gestión forestal en la zona.

El modelo forestal comunitario podría dar un salto cualitativo si logra avanzar en la construcción de una perspectiva territorial, articulando a los diferentes actores que se relacionan con la producción del espacio que se realiza a partir de las actividades forestales. Esto podría aumentar la fuerza social que se requiere para lograr que el Estado otorgue y respete los derechos forestales que han conquistado las comunidades.

Introducción

Durante los últimos veinte años, se han estado produciendo en varios países del mundo, importantes reformas de tenencia forestal que se caracterizan por el reconocimiento y traspaso de derechos hacia comunidades locales y Pueblos Indígenas. Vastas extensiones de bosques que estaban bajo el control de los Estados han sido transferidas bajo diversos mecanismos y condiciones en muchos de los casos reconociendo derechos preexistentes a comunidades forestales, Pueblos Indígenas y afrodescendientes. En algunas ocasiones se han otorgado derechos plenos a perpetuidad, pero en otros, están condicionados a ciertos usos en un plazo determinado.

No es que las áreas objeto de estas reformas estuvieran bajo el control pleno del Estado o que fueran “espacios vacíos”, sino que en realidad, corresponden a territorios ancestrales en donde ha existido ocupación y aprovechamiento histórico por parte de las comunidades, derechos que no les habían sido reconocidos. De acuerdo con un informe del Rights and Resources Initiative (RRI) del año 2012, en veinte años transcurridos desde la Cumbre de la Tierra de 1992, las áreas forestales reconocidas o controladas por los Pueblos Indígenas o comunidades locales de los países en vías de desarrollo se ha incrementado de 21% a 31% y desde entonces se han aprobado más de 50 leyes con ese propósito.

Las evidencias indican que los bosques administrados por los Pueblos Indígenas y comunidades locales han demostrado estar en mejores condiciones ecológicas que los bosques administrados por el Estado, además de que brindan mayores beneficios sociales y económicos (Stevens et al., 2014).

En Guatemala, dicha reforma de tenencia, tiene su mayor expresión en el modelo de concesiones forestales comunitarias que se llevó a cabo en Petén dentro de la Reserva de la Biósfera Maya (RBM), a favor de las organizaciones de base comunitaria que conforman la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP). La magnitud de dicha reforma es nacional, tomando en cuenta que el departamento de Petén, representa el 40% de la extensión de Guatemala, y que más del 50% del mismo está declarado bajo algún tipo de régimen de protección. El área protegida más grande es la Reserva de la Biósfera Maya (RBM) cuya superficie supera los 2 millones de hectáreas. La RBM está dividida en tres zonas de manejo (Zona Núcleo, Zona de Amortiguamiento y la Zona de Usos Múltiples). En la Zona de Usos Múltiples el Estado de Guatemala implementó un proceso de reforma reconociendo derechos al manejo de bosques a comunidades locales.

Desde 1994, esta organización de segundo nivel ha sido clave en promover el reconocimiento de los derechos de comunidades forestales dentro de la Reserva de la Biósfera Maya. Desde entonces, los miembros de ACOFOP han logrado demostrar que el reconocimiento de los derechos comunitarios en los bosques que conforman la Zona de Usos Múltiples de la RBM han contribuido a una mejor gobernanza forestal (Paudel et al., 2012). El modelo generado por las concesiones forestales comunitarias ha sido reconocido internacionalmente, recibiendo varios premios incluyendo la Iniciativa Ecuatorial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entregado durante la Cumbre de Johannesburgo en 2002, así como el premio a la conservación de la National Geographic Society en 2005.

Las organizaciones miembros de ACOFOP han recibido del Estado, a través del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), un total de 400,000 hectáreas de bosque, en forma de concesiones por un plazo de 25 años, para realizar actividades de manejo forestal, con el compromiso de asegurar el mantenimiento de la cobertura y la biodiversidad.

Diversos estudios han demostrado que el modelo de las concesiones forestales comunitarias ha sido un éxito en términos ecológicos, económicos y sociales (Bray et al., 2008; Stevens et al., 2014). Gracias al trabajo de las comunidades, las áreas concesionadas han logrado estabilizar e inclusive disminuir las tasas de deforestación (Radachowsky et al., 2012). Con esto se ha logrado mayores grados de gobernanza al detener el avance de la frontera agropecuaria y controlar el avance de incendios forestales que afectan a otras áreas de manejo dentro de la Reserva (Monterroso y Barry, 2013).

La seguridad de los derechos de tenencia de este complejo sistema descansa sobre un marco regulatorio que si bien ha sido innovador en sus inicios, ha demostrado que es vulnerable a largo plazo y por ende pone en riesgo el sostenimiento de los logros alcanzados hasta el momento. Esto dado que a pesar de tales logros, la continuidad del sistema está en riesgo ya que no parecen todavía terminar de convencer ni a las autoridades gubernamentales ni a los influyentes actores del ambientalismo relacionados con la RBM. Por un lado, hasta ahora, las concesiones forestales comunitarias no son vistas como parte de un proceso de reforma de tenencia forestal, sino simplemente como contratos de usufructo temporales a favor de las comunidades. Ni siquiera se acepta que las concesiones representan una forma de tenencia colectiva o comunal de la tierra, ya que según las opiniones vertidas en diferentes espacios, los derechos concesionados, no incluyen derechos de tenencia sobre la tierra, sino solamente el prove-

chamiento de ciertos productos forestales de acuerdo con las normativas y criterios del CONAP.

Por otro lado, persiste una confusión respecto a los términos en los que se sustenta la discusión sobre concesiones forestales comunitarias. Si bien los contratos de concesión forestal comunitaria no confieren un derecho de propiedad sobre la tierra, los cuales continúan estando inscritos a favor del Estado, si reconocen un conjunto de derechos de tenencia sobre algunos recursos del bosque a favor de un colectivo representado por organizaciones de base comunitaria. Estos complejos sistemas de tenencia se refieren a relaciones que se generan a partir de arreglos locales (normas y/o acuerdos) definidas a nivel comunitario, y aquellas derivadas de marcos legales (reglas definidas en leyes y políticas estatales) que definen quién y cómo se tiene acceso a los bosques y se obtienen beneficios de los diferentes recursos existentes (FAO, 2013). En este sentido, los derechos de tenencia forestal se sustentan no sólo en contratos de concesión comunitaria de Petén - régimen definido por el Estado - sino también en complejos arreglos institucionales que han sido construidos por las organizaciones comunitarias desde sus inicios (Monterroso, 2007).

Tomando en cuenta que la RBM constituye un área de interés estratégico a nivel nacional por la riqueza de los recursos que incluyen las reservas más grandes de petróleo, el mayor número de sitios arqueológicos de la civilización maya y las áreas de cobertura forestal más grande, suponen un potencial para realizar actividades vinculadas a la extracción, aprovechamiento de recursos. Esto resalta la relevancia de ordenar y esclarecer la titularidad de los derechos de tenencia existentes, en tanto que estos evitarán conflictos y permitirán una mejor distribución de los beneficios que de estos se derivan. Esta ausencia de claridad en la titularidad ha generado ya algunos conflictos. La

restricción de los derechos de tenencia para las comunidades que cuentan con contratos de concesión constituye el principal obstáculo para la consolidación del proceso concesionario. Por ejemplo, las negociaciones en torno a los mecanismos REDD+, se han visto obstaculizadas por la falta de certeza jurídica que las comunidades tienen sobre la tierra y los bosques. Por otra parte, las comunidades se enfrentan a traslapes de derechos debido a otras concesiones que son otorgadas por el gobierno, tales como petróleo y proyectos turísticos, además de otras presiones que derivan del narcotráfico y el crimen organizado, que podrían ser mejor enfrentadas si las comunidades tuvieran derechos territoriales más sólidos.

En la actualidad, por ejemplo, ACOFOP está haciendo grandes esfuerzos para lograr la ampliación de los plazos de las concesiones, algunos de los cuales finalizarán en los próximos cinco años.

¿Qué hace falta para que los Estados reconozcan plenos derechos de tenencia a las comunidades forestales? Es evidente que los gobiernos pueden estar influidos por los actores con mayor poder político y económico, que tienen intereses sobre las áreas forestales. Es el propósito que ha guiado la elaboración del presente in-

forme, producto de un esfuerzo de investigación-acción que se ha realizado conjuntamente con representantes de las organizaciones comunitarias que conforman ACOFOP. El objetivo principal es resaltar los principales logros del proceso concesionario, desde una retrospectiva histórica del proceso mismo, en la cual se ha incorporado a los protagonistas, así como otros análisis existentes, esperando que sea de utilidad, tanto para ACOFOP, como para otras organizaciones en diversas partes del mundo, que viven realidades similares en la lucha por la consolidación de los derechos de tenencia a favor de las comunidades locales y Pueblos Indígenas.

La experiencia de ACOFOP muestra que los esfuerzos de conservación y lucha por la disminución de la pobreza en áreas forestales, pueden avanzar significativamente si se adoptan mecanismos que permitan aumentar los derechos de uso y acceso a las comunidades que viven y dependen de los bosques. Para ello se necesitará mejorar los aspectos legales, diseñar arreglos institucionales que permitan una mejor relación entre el Estado y las comunidades rurales, fortalecer las estructuras organizativas comunitarias y establecer rutas técnicas que permitan cumplir con los estándares de manejo forestal sostenible.

La estatización de los derechos de tenencia

La colonización agropecuaria como proyecto político gubernamental

El departamento de Petén se incorporó muy tardíamente a la dinámica de desarrollo del país, a finales del siglo XIX, solo después de que se descubriera su potencial para la explotación de caoba y chicle, situación que obligó al país a definir sus fronteras y a instalar algunas estructuras institucionales para su control territorial. A los pobladores originarios, Itzaes y Mopanes, se sumaron las comunidades que resultaron de los campamentos chicleros, y los primeros centros urbanos que conformaron inmigrantes provenientes de Tabasco, México. Sin embargo, en el imaginario nacional, Petén permaneció por largo tiempo como un espacio vacío, agreste y lejano, al que solo se podía llegar por vía aérea aprovechando el transporte que utilizaban las empresas que explotaban el chicle (Schwartz, 1990).

No fue sino hasta los años 60 cuando El Petén se convierte en el principal objetivo político gubernamental para enfrentar la profunda desigualdad agraria, luego de verse truncado el proceso de Reforma Agraria del Gobierno Revolucionario (Decreto 900 de 1952). La colonización agropecuaria se impulsó por medio del Decreto 1286 (1959) que creó la Empresa de Fomento y Desarrollo de Petén (FYDEP), quien se hizo cargo de la distribución de los derechos a la tierra y los recursos naturales. Para el efecto se nacionalizaron los derechos de tenencia de la tierra en todo el departamento, anulando todos los derechos preexistentes, incluyendo las comunidades indígenas y campesinas preexistentes y otros propietarios privados.

En su papel de administrador territorial de Petén, la FYDEP dividió el Petén en dos grandes fincas nacionales, divididas de este a oeste por la línea del paralelo 17°10'. Su sección norte se destinó como reserva forestal, mientras que la del sur a la colonización agropecuaria, en tanto que según lo plantea el mismo FYDEP (1971) lo que se buscaba acá era la industrialización de la agricultura y la ganadería. Esta demarcación sirvió de base para la conformación de los límites de la Reserva de la Biósfera Maya.

De esa manera, FYDEP se constituyó en la entidad a cargo de la asignación de los derechos de propiedad sobre la tierra disponible en Petén (Milián, 2008), de los cuales se pueden distinguir cinco categorías:

- a. **Tierras Colectivas** entregadas a grupos comunitarios conformados en forma de cooperativas agrícolas, las cuales fueron organizadas en gran parte con auxilio de la iglesia católica. La mayoría de cooperativas se instalaron en las márgenes de los ríos Usumacinta y la Pasión, situación que algunos analistas consideran que también sirvió como estrategia para impedir que México construyera sus proyectos hidroeléctricos sobre el río Usumacinta.
- b. **Parcelas individuales** para pequeños productores, cuya superficie no era mayor a 225 has, con la finalidad de que produjeran granos básicos.
- c. **Fincas Privadas** para grandes productores, con superficie mayor a 225 has, con el objetivo de impulsar la actividad ganadera a gran escala.
- d. **Ejidos Municipales** que fueron asignados a cada una de las once municipalidades, con una superficie promedio de 11 mil hectáreas cada uno, con el propósito de que estas enti-

dades pudieran disponer de tierras para asignarlas en calidad de arrendamiento a sus vecinos.

- e. **Áreas de aprovechamiento forestal**, otorgadas a empresas privadas para la explotación de madera o a contratistas para la explotación de chicle. Por lo general estas se asignaban sin mayor delimitación en el terreno.

Las cooperativas llegaron a tener un fuerte impulso económico y social, ya que a pesar de las precarias condiciones de infraestructura en que operaban, llegaron a dominar el mercado de granos básicos a nivel nacional y aprovecharon su condición fronteriza para establecer fuertes lazos comerciales con México usando las vías fluviales.

El conflicto armado y la “tierra de nadie”

La migración y la deforestación se constituyeron en los principales problemas, que el gobierno intentó abordar mediante la formulación del Plan de Desarrollo Integral de Petén, que entre otras cosas pretendía ordenar las actividades productivas, el crecimiento urbano y la dotación de infraestructura.

El período comprendido entre 1975 a 1990 se puede catalogar como anárquico en términos de la asignación de los derechos de tenencia, debido a dos situaciones relacionadas: la primera, fue la administración sesgada que los militares a cargo de FYDEP, que lejos de conducir un modelo de colonización que contribuyera a resolver el problema agrario, se dedicó a favorecer a sus allegados otorgándoles grandes extensiones de tierra para fines ganaderos y extensas licencias forestales (Braconnier, 1993; Melville y Melville, 1971). Ello supuso el surgimiento de un poder paralelo de elites locales que controlaron la administración pública en territorio petenero.

La segunda, fue la represión militar que durante el conflicto armado se impuso contra la población indígena y campesina organizada, especialmente de las cooperativas, que para entonces estaban construyendo un modelo de economía local muy importante para el país (Vela, 2012). Esto significó no solo el desplazamiento de gran cantidad de población hacia México, sino también la ruptura social y productiva en el medio rural.

El impulso que estaban tomando las cooperativas, se vio truncado durante los años ochenta al ser foco de represión por parte del ejército nacional durante el conflicto armado interno. Cientos de pobladores fueron eliminados y masacrados y otros tantos tuvieron que huir de sus comunidades para salvar sus vidas (Vela, 2012). Al mismo tiempo, y aprovechando la crisis del conflicto armado, la colonización agropecuaria se torna anárquica y descontrolada, una especie de “tierra de nadie”, en donde se imponían el poder y la fuerza.

Ambas situaciones, dejaron un espacio geográfico ingobernable, dominado por poderes paralelos y un escenario propicio para el surgimiento de una “economía subterránea” (Elías, et al., 1997). El Petén se transformó rápidamente en el principal foco de atracción de grandes contingentes de población campesina que llegaban con la esperanza de hacerse de un pedazo de tierra para cultivar. “Las agarradas”¹ se constituyeron en el principal mecanismo para acceder a la tierra, en tanto que el Estado, sumido en una crisis como consecuencia del conflicto armado, perdía su capacidad para ordenar la asignación de derechos.

¹ La agarrada era la forma no autorizada de acceso a la tierra, mediante la cual un productor ocupaba un terreno boscoso, generalmente de propiedad nacional o municipal, lo habilitaba con mejoras (tala, cercos, pastos) y luego lo reclamaba legalmente o lo vendía.

La Reserva de la Biósfera Maya y la reasignación de derechos

El retorno del Estado

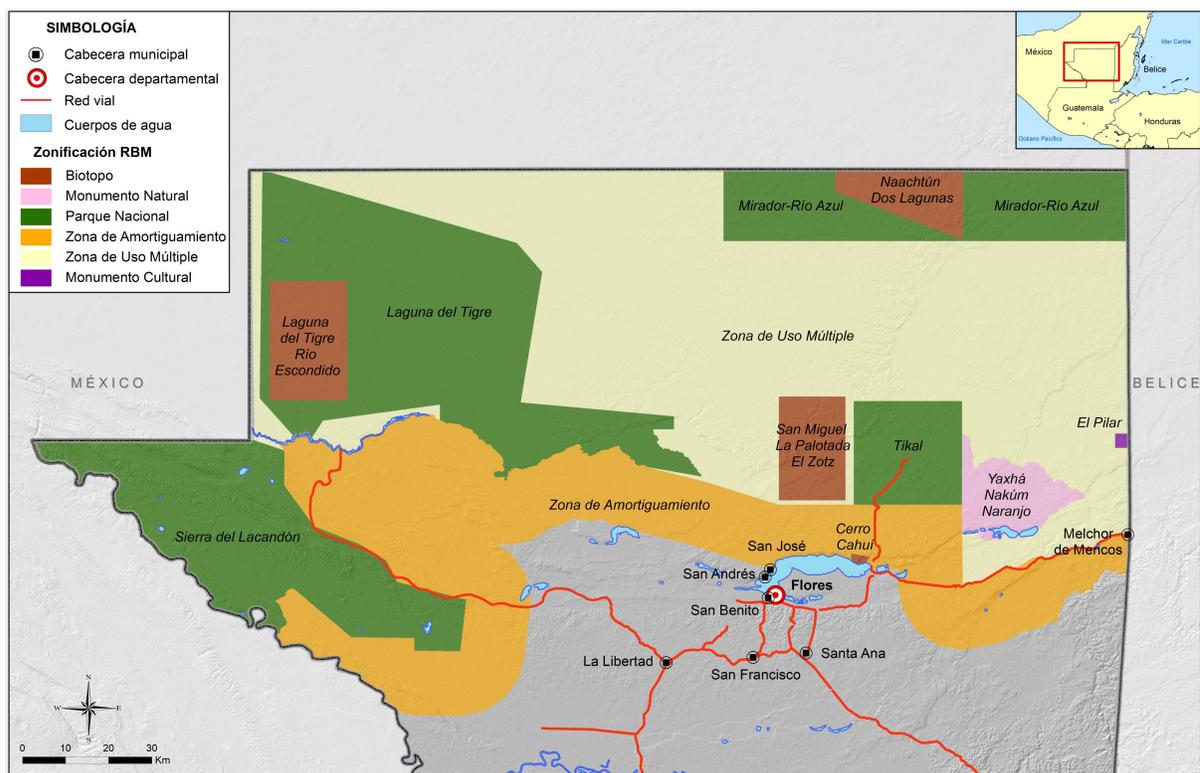
Poner orden en la “tierra de nadie” era el principal reto que enfrentaba el Estado en los inicios de la década de los años 90. La tendencia ambientalista a nivel mundial, propició que en Guatemala se aprobara en 1989 el Decreto 4-89, Ley de Áreas Protegidas y del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), sentando las bases para la declaración de las principales áreas protegidas del país.

La creación de la Reserva de la Biósfera Maya en 1990 mediante Decreto Legislativo 5-90, so-

bre el espacio comprendido al norte del paralelo 17°10' que la FYDEP había designado como reserva forestal, significó la recuperación, por parte del Estado, del control de los derechos de propiedad sobre este espacio.

Las funciones administrativas, que hasta entonces tenía FYDEP sobre esta porción, fueron asignadas al CONAP. La RBM cuenta con una zonificación que comprende Áreas Núcleo (AN) en la que se ubican Parques Nacionales, Biotopos y Monumentos Naturales; una Zona de Amortiguamiento (ZA) y una Zona de Usos Múltiples (Mapa 1). Las Zonas Núcleo (747,800

Mapa 1. Ubicación de la Reserva de la Biósfera Maya en Petén



Fuente: Elaborado por PRISMA con base en CONAP (2001).

hectáreas), están destinadas a una conservación estricta que es donde se encuentran cuatro parques nacionales y cuatro biotopos - bajo la categorización de áreas protegidas son las formas de conservación más estrictas; la Zona de Amortiguamiento (467,500 hectáreas), que es una franja de 15 kilómetros al sur de la Reserva, en la que se exige un uso controlado de recursos a los propietarios privados (CONAP, 2001). La Zona de Usos Múltiples permite actividades de aprovechamiento bajo restricciones de manejo, es en esta área donde se encuentra el sistema de concesiones forestales - esquemas de manejo que permiten establecer contratos con organizaciones de base comunitaria o industrial - en su conjunto ocupa cerca del 40% de la extensión total de la RBM (864,300 hectáreas).

Tanto las zonas núcleo como el área de usos múltiples son extensiones de tierra que se encuentran bajo propiedad del Estado guatemalteco, bajo la administración directa del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) o en algún arreglo de administración conjunto entre CONAP con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y/o organizaciones de base comunitaria y empresas industriales. Las tierras ubicadas en la Zona de Amortiguamiento pueden ser tituladas a propietarios individuales o colectivos de forma privada, sin embargo, por ubicarse dentro de un área protegida deben seguir una normativa de manejo de uso de suelo y de recursos que sea compatible con los intereses de conservación de la reserva (CONAP, 2013).

Sin embargo, el CONAP no contaba con la capacidad institucional para conducir la RBM ni frenar las presiones sobre los recursos, especialmente el avance de la frontera agropecuaria, la tala ilegal de madera y el saqueo de la riqueza arqueológica. Por ello, el CONAP estableció acuerdos con varias entidades para la coadministración de las áreas protegidas dentro de la RBM, por ejemplo la Fundación Defensores de la Naturaleza administra el Parque Nacional

Lacandón, el Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos de Guatemala tiene a su cargo los Biotopos Laguna del Tigre -Río Escondido, El Sotz, Cerro Cahuí y Naachtún - Dos Lagunas; la Dirección Nacional de Patrimonio Natural y Cultural del Ministerio de Cultura y Deportes se hace cargo del Parque Nacional Tikal y del Monumento Natural Yaxhá - Nakum - Naranjo.

La concesión de derechos para el aprovechamiento forestal

Inicialmente se contemplaba que el área de la ZUM estaría destinada a concesiones industriales. No obstante, diversos autores se refieren a los factores que permiten la participación de grupos comunitarios y fomentan reformas a regulaciones permitiendo a estos grupos acceder a manejo forestal organizado a través de contratos de concesión (CONAP, 1993; Gómez y Méndez, 2005; Nittler y Tschinkel, 2005; Monterroso, 2006). Estos factores incluyen: 1) la firma de los acuerdos de paz que establece que un porcentaje (100,000 has) dentro de la ZUM debe darse a grupos organizados para el manejo; 2) al establecer la zonificación, varias comunidades quedan dentro de la ZUM por lo que las concesiones se plantean como mecanismos que los organismos de conservación pueden utilizar para involucrarlos en el manejo; 3) las debilidades institucionales del ente rector -CONAP- requieren de mecanismos de coadministración para regular el cumplimiento de los nuevos arreglos institucionales; 4) creciente presión de comunidades organizadas que luchan por la tenencia de la tierra y el acceso al manejo de recursos naturales a través de su organización representativa ACOFOP; 5) el mal manejo que los madereros privados dieron a la zona de reserva forestal durante el tiempo del FYDEP no favorecen estas figuras para el manejo integral de los recursos; 6) los grupos de ONG conservacionistas al inicio del establecimiento de la RBM consideraban que las comunidades rura-

les podían ser mejores socios de la conservación.

Durante entrevistas realizadas en esta revisión, diversos actores aluden a la conjunción de uno o varios de los factores anteriores. Desde inicios del establecimiento de la RBM se van definiendo las normas que debían de seguir los concesionarios (Tschinkel y Guillen, 1992), las cuales se hicieron basadas en estudios sobre experiencias en otros países (Synnot, 1994). El CONAP tuvo a su cargo la definición de las normativas que debían de seguir los grupos (CONAP, 1993). Se hicieron varias revisiones previas a que se modificaran las normativas. Estos documentos describen las condiciones iniciales del proceso concesionario, en especial detallan las principales preocupaciones de los grupos. Finalmente en 1994 expertos forestales y legales prepararon la documentación para la entrega de una concesión piloto (Synnott, 1994).

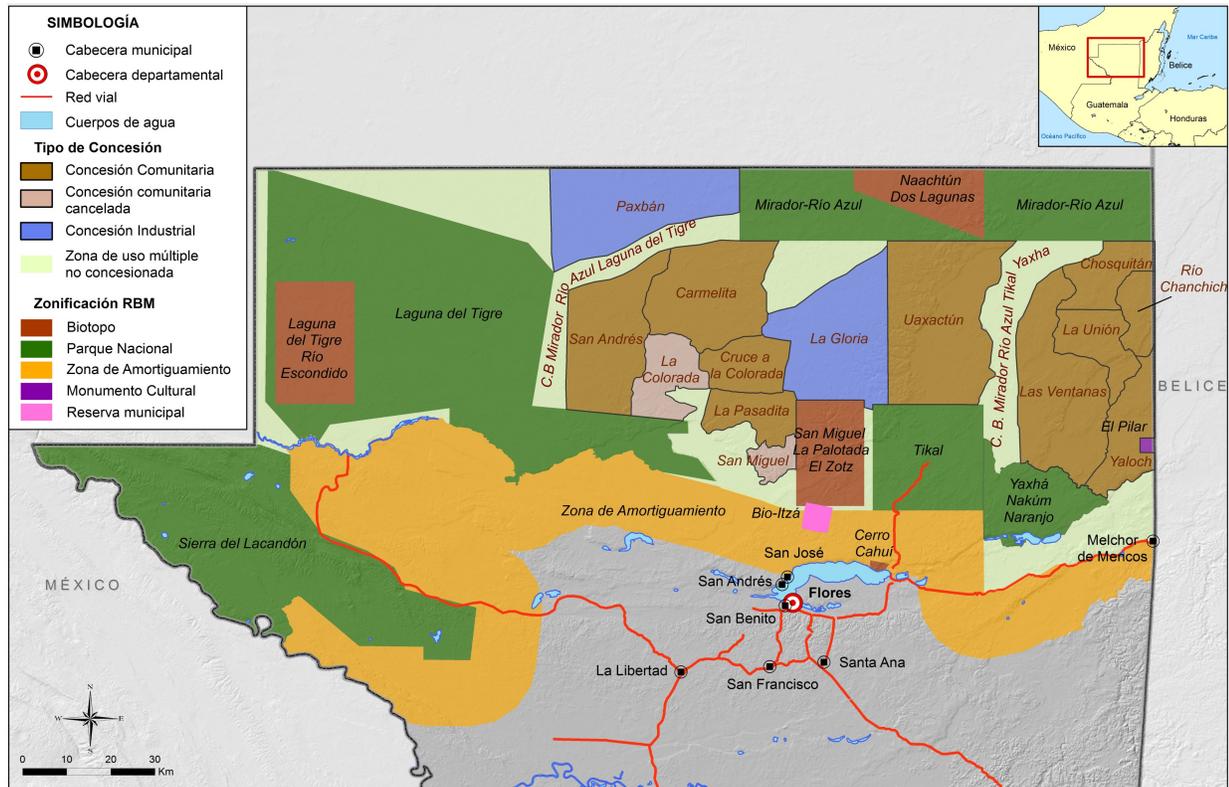
El primer Plan Maestro de la RBM para el período 2001 -2006 hacía referencia a los avances en esta materia y reconocía que *“En lo que respecta al uso sostenible de los recursos naturales, la puesta en marcha de 13 concesiones forestales comunitarias en la Zona de Usos Múltiples (51% de su superficie) ha generado un novedoso sistema de manejo y aprovechamiento de los bosques y sus recursos por parte de comunidades locales, junto a dos concesiones industriales (15% de la ZUM). Guatemala está hoy en día entre los primeros lugares de “Certificación Verde” en el mundo, con 100,026 hectáreas bajo concesiones comunitarias certificadas (FSC, 2000) y 160,000 en proceso avanzado de certificación. Las capacidades de organización y manejo empresarial en las concesiones comunitarias, el posicionamiento y la competitividad en el mercado, así como la diversificación de producción de los recursos maderables y no maderables son aspectos que aún merecen desarrollarse con el fin de garantizar un óptimo funcionamiento y beneficio en las concesiones forestales”* (CONAP, 2006).

Es en este sentido que, como una manera de resolver y evitar conflictos con poblaciones recientes y reconocer derechos históricos de asentamiento a comunidades ya establecidas previo al establecimiento de la RBM, el gobierno de Guatemala promovió² una reorganización en el acceso y uso de los recursos naturales a través del otorgamiento de contratos de concesión (Mapa 2). La legislación vigente contemplaba las figuras de concesión forestal industrial y concesión forestal comunitaria. La premisa de esta decisión fue que la concesión de estas áreas de bosque satisfaría los intereses contrapuestos de todas las partes: industria, conservación y comunidades. A inicios de 1990, los contratos de concesión a grupos comunitarios se miraban como un instrumento que favorecería el éxito del modelo de conservación, al mismo tiempo que se planteaban como una forma de responder a las presiones y a los diferentes intereses sobre los recursos. Esta decisión se ampara en la Ley Forestal (Decreto 101-96) y la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89), que permiten por un lado entregar en concesión para el manejo forestal tierras pertenecientes a la nación y compartir responsabilidades de administración de áreas protegidas con personas o empresas.³ En 1992 el gobierno de Gua-

² En este proceso, hubo una influencia muy fuerte de organizaciones donantes que financiaron proyectos de conservación importantes incluyendo agencias internacionales de cooperación AID, GIZ entre otros (Gómez y Méndez, 2005).

³ El Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas define una concesión como la “Acción y efecto de conceder, de dar, otorgar, hacer merced y gracia de una cosa, especialmente cuando este se refiere a un servicio público. La concesión es un acto de derecho público, mediante el cual el Estado delega en una persona o en una empresa particular una parte de su autoridad y de sus atribuciones para la presentación de un servicio de utilidad general”. Este documento define dos categorías de concesión: 1) concesiones de manejo para la prestación de servicios públicos 2) concesiones de aprovechamiento y manejo de recursos naturales renovables. Las concesiones comunitarias se rigen bajo esta última categoría (Artículo 19, Título III, Capítulo III, concesiones de aprovechamiento y manejo de recursos naturales renovables –artículo 37-44).

Mapa 2. Zonificación y distribución de derechos en la Reserva de la Biósfera Maya



Fuente: Elaborado por PRISMA con base en CEMEC, CONAP (2013).

temala aprueba una propuesta de procedimientos para establecer la coadministración de la ZUM a través de concesiones para el aprovechamiento de madera. No obstante, en los contratos de concesión forestal comunitaria si se incorporó el aprovechamiento de recursos forestales no maderables.

El planteamiento inicial era que grupos dentro de la ZUM se quedarían manejando pequeñas extensiones y así resolverían el conflicto con los residentes que contaban con derechos ancestrales y promoverían la organización local. El área total y la escala eran pequeñas, al ser desde 3,500 a 35,000 has en relación con las extensiones de las concesiones comunitarias que se entregaron (Synnot, 1994). Asegurarían la protección de los recursos a partir de la participación de los grupos de usuarios y promoverían la

descentralización, al incluirse a las municipalidades como entidades que resolverían posibles conflictos. Asimismo, la generación de ingresos a partir del aprovechamiento de madera podría permitir beneficios a corto plazo convirtiéndose en un incentivo para la conservación. Las industrias madereras existentes con historial de aprovechamiento permitirían llenar los vacíos técnicos de los grupos comunitarios. La integración vertical permitiría crear empresas comunitarias cuyos niveles de producción y transformación generarían beneficios a largo plazo a través de la vinculación de estas empresas al mercado. Finalmente, la participación de ONG como proveedoras de asistencia técnica y administrativa y la certificación del bosque asegurarían la sostenibilidad del manejo y el cumplimiento de los objetivos de conservación.

El traslape y complejidad de derechos en la RBM

A pesar de la asignación de los derechos que supuso la RBM, existen derechos superpuestos que aún no han sido aclarados. En primer lugar están los derechos que desde antes de la creación de la RBM tenían usuarios tradicionales que explotaban chicle y xate, los cuales no necesariamente tenían una delimitación física de sus áreas de aprovechamiento, pero que se vieron limitados con la reasignación de derechos realizada por el CONAP. Con la nueva regulación, las organizaciones concesionarias asumen la responsabilidad del manejo de todos los recursos maderables y no maderables, lo cual ha supuesto que se generen nuevos arreglos para el aprovechamiento de estos recursos. En la actualidad el manejo de productos no maderables se realiza al igual que la madera a través de un plan de manejo, el cual debe ser aprobado por el Estado a través del CONAP. Aunque la formalización de los arreglos para el manejo de productos no maderables ha tomado más tiempo, en la actualidad, estas actividades se suelen coordinar desde la organización concesionaria. En el caso del xate, al menos cinco organizaciones concesionarias han logrado organizar el aprovechamiento de manera colectiva incorporando a los extractores locales. El problema es en el caso de los extractores fuera de las organizaciones concesionarias, quienes en su mayoría sí vieron sus derechos de extracción afectados con la formalización del manejo.

Por otro lado, la creciente migración y la colonización agropecuaria descontrolada, hizo que

miles de productores, pequeños y grandes, se instalaran dentro la RBM, presionando fuertemente sobre los recursos naturales con actividades poco compatibles con los objetivos de conservación. Si bien, esto ha ocurrido en su mayoría en áreas fuera de la zona de usos múltiples, la presión sobre el acceso y control a recursos se ha incrementado en los últimos años. En los parques nacionales, en fecha reciente el gobierno se ha visto obligado a revisar los casos de grandes fincas ganaderas que se han instalado dentro de la RBM. Aunque la mayoría de estos productores no tengan reconocimiento legal sobre las áreas que poseen, tampoco han sido suficientes los esfuerzos para limitar su ingreso. Para tal efecto, el CONAP ha diseñado una política de permanencia y asentamientos humanos en áreas protegidas.

El otorgamiento de licencias para explotación petrolera en áreas protegidas, así como los pretendidos proyectos de desarrollo turístico, también generaron traslapes de derechos y contradicciones entre los objetivos de conservación y los intereses económicos de las industrias extractivas. Si bien en el caso de las actividades petroleras, éstas se concentran en áreas fuera de la ZUM (la principal se ubica en el Parque Nacional Laguna de Tigre), la amenaza de ampliar las zonas para el aprovechamiento turístico en particular de áreas como el Mirador, que inclusive cuentan con propuestas para reformas legales (Propuesta de Ley 4234) para ampliar un parque para fines culturales y turísticos que se sobreponen sobre áreas que actualmente se encuentran manejadas por comunidades (Monterroso, 2009).

Los derechos forestales para las comunidades

Primeras demandas por derechos forestales comunitarios

La creación de la RBM implicó la creación de una nueva institucionalidad con actores de diverso tipo: entidades de gobierno, agencias de cooperación, organizaciones ambientalistas, agentes de servicios y organizaciones comunitarias, cada uno con sus propios intereses e iniciativas. Esto incluyó el diseño de normativas para el acceso a los recursos de la RBM, cambiando en su totalidad las reglas preexistentes. Por lo general eran reglas restrictivas, principalmente contra aquellas actividades incompatibles con los objetivos de conservación, tal como el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables, la expansión de la frontera agropecuaria y los asentamientos humanos. La puesta en marcha de esta nueva institucionalidad implicó enormes desafíos para el CONAP y para todos los actores implicados y el surgimiento de conflictos e ingobernabilidad por la contradicción de intereses entre las propuestas de conservación y desarrollo.

Para las organizaciones comunitarias las nuevas reglas resultaban sumamente restrictivas porque limitaba las actividades tradicionales de aprovechamiento del bosque. Por su parte, para el CONAP, las dimensiones de la reserva y la intensidad de las presiones y conflictos en torno a la misma, hacían muy compleja su administración y control.

Es en esa complejidad en donde se abre la oportunidad para que las organizaciones comunitarias, hasta ese entonces muy incipientes y ex-

cludidas de los beneficios de la gestión de la RBM, plantearan sus demandas para participar como actores del manejo de la misma. A partir de la experiencia organizativa de SUCHILMA, las organizaciones comunitarias comienzan a reclamar su inclusión en las actividades de la RBM, y bajo el liderazgo de don Marcedonio Cortave, conforman en 1995, el Comité Consultivo de Comunidades Forestales de Petén (CONCOFOP).

Las organizaciones comunitarias que conformaron CONCOFOP, eran al inicio grupos aislados incipientes, con trayectorias distintas respecto a los bosques y al tema forestal. Las comunidades de Carmelita y Uaxactún por ejemplo, han tenido una larga historia como usuarios de los bosques, siendo el aprovechamiento del chicle, el xate y la pimienta los principales productos que sustentan sus medios de vida y porque además tienen sus poblados dentro de las áreas forestales, en lo que eran antiguos campamentos chicleros (Hurtado, 2009; Monterroso, 2007). Se podría decir que estas dos comunidades tenían derechos ancestrales sobre los bosques, que datan de la primera parte del siglo XX, por ejemplo la Comunidad de Carmelita fue fundada en 1925 por trabajadores de un campamento chiclero.

Otras organizaciones como San Miguel La Palotada, La Pasadita y Cruce a la Colorada, eran efectivamente comunidades de familias campesinas migrantes, provenientes principalmente del oriente del país, que se asentaron a partir de los años 60 en las inmediaciones de los bosques como parte del proceso de avance de frontera agropecuaria y que mediante el mecanismo de las “agarradas”, luchaban por obtener derechos

de tenencia sobre las tierras con fines agropecuarios. La organización de estas comunidades para acceder a derechos sobre los bosques, se produjo por influencia de las organizaciones vinculadas al manejo de la RBM, tal es el caso de San Miguel La Palotada, a quien se otorgó la primera concesión forestal comunitaria, gracias al apoyo de CATIE - CONAP, en lo que ahora se puede considerar como plan piloto, del cual se extrajeron lecciones para la continuidad del proceso concesionario.

También se organizaron por cuenta propia grupos sociales conformados por personas que residían fuera de las áreas boscosas, pero que tenían experiencia en el aprovechamiento informal de madera, tal es el caso de Impulsores Suchitecos, Árbol Verde, Laborantes del Bosque, situación sobre la cual se fundamentó su reclamo por los derechos forestales. Los primeros, por ejemplo, formalizaron su organización luego de denunciar y participar en el control del contrabando de madera hacia Belice. Al inicio peleaban por pequeñas fracciones de bosques aledaños a sus comunidades en la figura de astilleros comunitarios.

La mayoría de cooperativas se constituyeron en los años 60 y obtuvieron derechos colectivos formales sobre la tierra para fines agropecuarios. Durante los años 80 sufrieron la represión por el conflicto armado, pero luego de la firma de los Acuerdos de Paz, son motivadas por entidades ambientalistas (Centro Maya), a incluir el manejo forestal dentro de sus actividades productivas.

También es necesario mencionar los esfuerzos que se realizaron para ordenar el uso de los recursos naturales por medio de planes de manejo forestal y de ordenamiento territorial en los ejidos municipales y las cooperativas ubicadas fuera de la RBM.

También se estableció la Reserva Comunitaria Indígena Bioitzá, una pequeña área protegida (36 km²), ubicada dentro del ejido municipal de San José, y que resalta por ser el único caso de un área protegida para un pueblo indígena, en este caso administrado por la Asociación Bioitzá, representante del pueblo Maya Itzá de San José Petén.

La conformación organizativa de ACOFOP

Los líderes comunitarios que luchaban por el acceso de las comunidades a los derechos forestales, se dieron cuenta rápidamente que la figura de Consejo Consultivo de Comunidades Forestales de Petén, no les permitían mayor margen de maniobra legal, razón por la cual deciden crear en 1997 la Asociación de Comunidades Forestales de Petén, ACOFOP, con el objetivo de negociar con el Estado y los sectores industriales y conservacionistas, el acceso a áreas dentro de la RBM y por ende ser incluidos en la discusión sobre el futuro de la Reserva de la Biósfera Maya. Esto les permitió tener mayor representatividad y capacidad de negociación ante el CONAP y los demás actores de la RBM.

ACOFOP fue creada como una instancia de segundo nivel que representa a organizaciones comunitarias de base, con el objetivo de luchar por el acceso a los derechos sobre los bosques para las comunidades. Su visión es que las comunidades peteneras mejoren sus condiciones de vida a partir del manejo integral de sus recursos naturales y emergen como fuente de inspiración a nivel Mesoamericano en materia de sostenibilidad. Su misión es consolidar el modelo de gestión integral de recursos naturales como estrategia exitosa de sostenibilidad ambiental y de reducción de la pobreza. Una referencia cronológica al proceso de consolidación de ACOFOP se encuentra en la Tabla 1.

Tabla 1. Cronología del proceso de adjudicación de Concesiones Forestales Comunitarias y acciones de ACOFOP en torno a la consolidación del sistema de concesiones de la ZUM

| Año | Evento |
|-------------|--|
| 1985 | Constitución Política del país declara “de interés nacional la protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación”, otorgándole el carácter de inalienables a los parques nacionales, reservas y refugios naturales. |
| 1989 | Se aprueba la Ley Nacional de Áreas Protegidas – con esta se establece el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) como ente rector de dicho Sistema. |
| 1990 | Estado de Guatemala establece la Reserva de la Biósfera Maya (Decreto 5-90) y define como ente rector a CONAP. |
| 1994 | Se aprueba la Normativa para el otorgamiento de concesiones – incluye las regulaciones que permiten la firma del primer contrato de concesión a organizaciones de base comunitaria “San Miguel La Palotada”. |
| 1995 | Se conforma el Comité Consultivo de Organizaciones Forestales Comunitarias de Petén (CONFOCOP) que es un grupo que reúne a personas y organizaciones de base comunitaria interesadas en acceder a concesiones forestales en la ZUM. |
| 1996 | Gobierno de Guatemala firma los Acuerdos de Paz, en el <i>Acuerdo sobre Aspectos socio-económicos y situación agraria</i> establecen que en Áreas Protegidas el Gobierno deberá entregar al menos 100,000 has bajo esquemas de manejo a grupos comunitarios organizados. |
| 1997-1998 | Se adjudican tres unidades de manejo, dos comunidades residentes (contrato establecido con la Cooperativa Carmelita y La Pasadita) y otro grupo organizado fuera de la ZUM (Río Chanchich). |
| 1998 | Se instituye legalmente la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP) como instancia que representa en su conjunto a organizaciones con contratos (o interesadas en acceder a contratos) de manejo forestal comunitario en la ZUM. |
| 1999 – 2002 | Se adjudican el resto de unidades de manejo bajo contrato <i>de manejo forestal comunitario</i> con ocho organizaciones comunitarias y dos industriales. |

Fuente: Información basada en análisis realizado por ACOFOP, 2013; ACOFOP, 2005; Paudel et al., 2012; Monterroso y Barry, 2012; Monterroso, 2007.

En la actualidad ACOFOP se define como una organización comunitaria que representa los intereses de las comunidades forestales en espacios políticos de incidencia; promueve el desarrollo socio-económico de las comunidades a través del manejo forestal sostenible; garantiza la protección de nuestros recursos naturales; acompaña a grupos comunitarios para fomentar la capacidad organizativa, técnica y productiva de sus grupos miembros y facilita la autogestión de las comunidades. Si bien inicialmente el principal objetivo de ACOFOP fue formar un frente común para negociar con los actores

la prioridad para los grupos comunitarios en la firma de los contratos de concesión, en la actualidad se convierte en la piedra angular en la defensa de los derechos de exclusión de los grupos concesionarios ante intereses externos sobre el control de los recursos.

Recientemente, ACOFOP se ha planteado como objetivo estratégico, consolidar su desempeño político e institucional mediante el fortalecimiento de su capital social, como base de una nueva estrategia de reposicionamiento de la agenda comunitaria, acorde con los cambios

que viene experimentando el entorno socio-económico, político y ambiental del Petén.⁴

En sus 20 años de historia, ACOFOP ha logrado consolidar a líderes y organizaciones comunitarias, y ha logrado que el Estado, a través del CONAP, adjudique a las comunidades cerca de 400,000 has de bosques para impulsar un proceso de manejo forestal comunitario sostenible e incluyente.

En la actualidad, ACOFOP está conformada por 23 organizaciones campesinas e indígenas. Aglutina más de 2,000 familias de productores forestales y brinda beneficios a un estimado de 30,000 habitantes. Su estructura organizativa está integrada de una Asamblea General conformada por sus socios individuales y socios jurídicos (organizaciones comunitarias), una Junta Directiva nombrada en Asamblea General y un Comité de Supervisión.

En 2003, ACOFOP creó la Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque (FORESCOM), con el objetivo de promover y buscar oportunidades de mercado agregando valor a los productos maderables y no maderables provenientes de las concesiones forestales.

El modelo de las Concesiones Forestales Comunitarias

Una Concesión Forestal es un mecanismo administrativo mediante el cual el CONAP otorga derechos de aprovechamiento de productos forestales por un plazo de 25 años a organizaciones legalmente establecidas, con el compromiso de que estas contribuyan y aseguren el manejo sostenible de las áreas protegidas concernientes. Este mecanismo se sustenta en el artículo 19 de la Ley de Áreas Protegidas (De-

⁴ <http://www.acofop.org/index.php/quienes-somos/nuestra-vision-y-mision>

creto 4-89) que indica que “el CONAP podrá dar en arrendamiento u otorgar concesiones de aprovechamiento en las áreas protegidas bajo su administración, siempre y cuando el plan maestro respectivo lo establezca y lo permita claramente; debiendo suscribirse los correspondientes contratos de concesión.” El Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas (Acuerdo Gubernativo No. 759-90), dedica su capítulo III al mecanismo para el otorgamiento de las concesiones de aprovechamiento y manejo de recursos naturales renovables en las áreas protegidas. Los requisitos para el otorgamiento y mantenimiento de las concesiones forestales comunitarias se incluyen en el Recuadro No. 1.

Con la creación de la RBM se esperaba poner freno al aprovechamiento anárquico de los recursos forestales que había resultado de la administración de corte militar del territorio pete-

Recuadro 1

Requisitos para obtener y mantener concesiones forestales dentro de la Zona de Usos Múltiples

- Ser un grupo, organización o empresa legalmente establecido;
- Presentar un Plan General de Manejo aprobado por el CONAP;
- Presentar la Evaluación de Impacto Ambiental;
- Presentar anualmente Planes Operativos;
- Lograr la certificación forestal a un plazo máximo de 3 años de otorgada la concesión.

Requisitos de mantenimiento de la Concesión Forestal:

- lograr la aprobación de las auditorías anuales de la certificación;
- Cumplimiento de las evaluaciones anuales de CONAP;
- Cumplimiento a las evaluaciones de las Regulatorias Ambientales y evaluaciones periódicas del Servicio Forestal de los Estados Unidos, si recibía fondos de la USAID;
- Cumplir con las medidas de mitigación establecidas en las Evaluación de Impacto Ambiental (EIA);
- Monitoreo permanente de los impactos a la integridad ecológica de la RBM, incluyendo sitios arqueológicos.

nero durante más de tres décadas. Sin embargo muy pronto se evidenció que el Estado no contaba con los mecanismos institucionales ni los recursos financieros para ordenar la RBM en función de los objetivos de la conservación. Era evidente que las presiones que imponía el acelerado avance de la frontera agropecuaria y los arraigados intereses relacionados con la explotación maderera, requerían un diseño institucional más adecuado. Además, la restricción a los derechos de uso y acceso a los recursos naturales que se impuso con la creación de la RBM, generó rechazo por parte de la población local hacia el CONAP y al mismo tiempo aumento el aprovechamiento ilegal de maderas preciosas.

Para hacer frente a esta complejidad, el CONAP con el apoyo de la USAID (principal donante de la RBM hasta entonces) y el CATIE (su principal aliado técnico), establecieron el Proyecto CATIE-OLAFO (Conservación para el Desarrollo Sostenible en Centroamérica) desde donde se promovieron las concesiones forestales, como mecanismo para involucrar a los actores privados y comunitarios en los esfuerzos de gestión de la Zona de Usos Múltiples de la RBM, a través del manejo forestal. Al inicio esta iniciativa generó mucha incertidumbre y desconfianza sobre todo en el sector ambientalista, argumentando que el aprovechamiento forestal contradecía los propósitos de la conservación.

De acuerdo con la Estrategia para la Zona de Usos Múltiples, el CONAP se propuso *“compartir y delegar su administración a través de la adjudicación de Unidades de Manejo de tal forma que los*

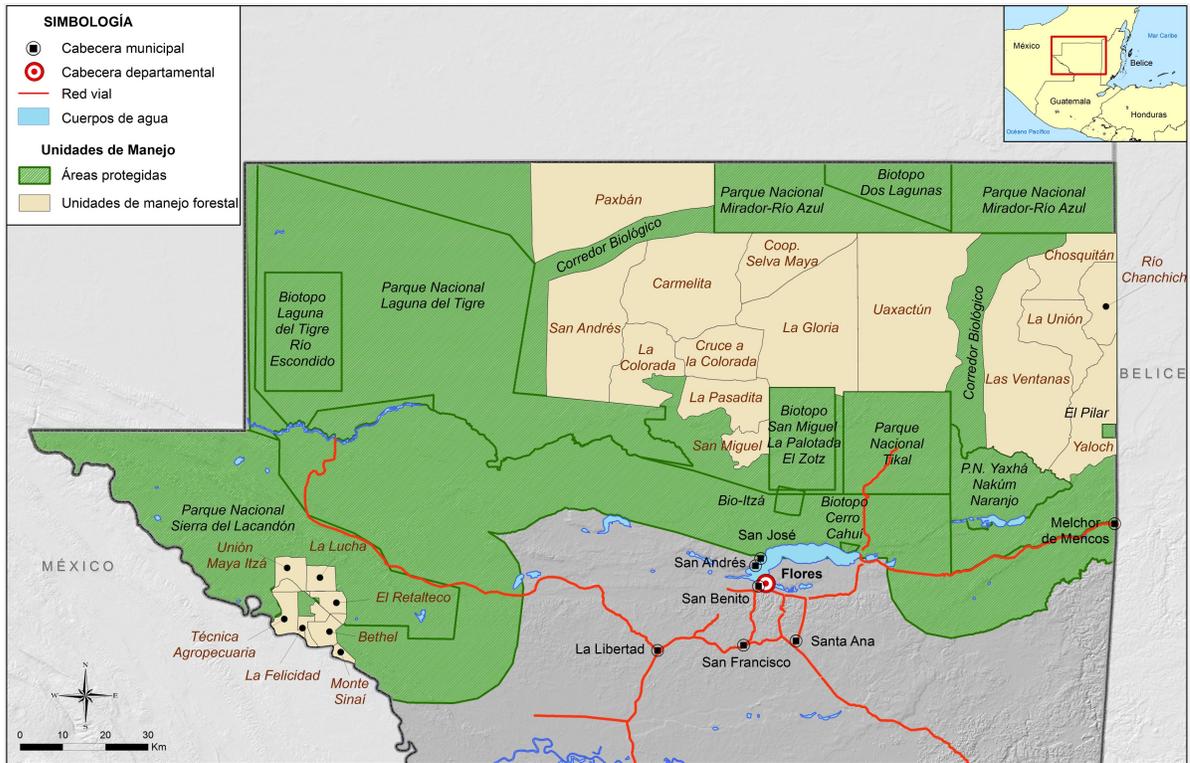
concesionarios reciban derechos de usufructo a largo plazo, con beneficios y responsabilidades ordenados en un contrato” (CONAP, 2005).

El CONAP también ha otorgado concesiones tanto a comunidades como a empresas privadas (La Gloria y Paxbán). Hay que recordar que antes de la creación de la RBM, existían principalmente licencias de aprovechamiento otorgadas a empresas madereras privadas, que se interesaban principalmente en las especies preciosas, tal como la caoba y el cedro.

El CONAP otorgó en 1994 la primera concesión forestal comunitaria de 7 mil hectáreas a San Miguel La Palotada, misma que durante muchos años sirvió como un plan piloto, que estuvo bajo el escrutinio de la comunidad nacional e internacional. Sin embargo, *“el temor a lo desconocido, la carencia de normas específicas, la debilidad institucional del CONAP y su enfoque proteccionista”* (Carrera y Prins, 2002), dificultaron el otorgamiento de esta primera concesión. Aunque actores locales entrevistados, indican que en realidad el área concesionada había sido *“descremada”*, es decir que ya había sido objeto de un aprovechamiento forestal, de tal manera que el bosque tenía muy poco valor comercial cuando fue concesionado, razón que desestimuló a la comunidad (Reyna et al., 1998).

En la actualidad se han firmado trece contratos de concesión forestal comunitaria, de los cuales once se encuentran aún vigentes (Mapa 3). Información detallada sobre estas se provee en la Tabla 2.

Mapa 3. Concesiones Forestales y Cooperativas en la Reserva de la Biósfera Maya



Fuente: Elaborado por PRISMA con base en CEMEC-CONAP (2013).

Tabla 2. Concesiones Forestales Comunitarias en la RBM

| Unidad de Manejo | Río Chan-chich | Chosquitán | Uaxactún | La Unión | Yaloch | Las Ventanas |
|--|--|---------------------------------------|---|--------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Figura organizacional | Sociedad Civil Impulsores Su-chitecos SCIS | Sociedad Civil Labo-rantes del Bosque | Sociedad Civil Organización, Manejo y Con-servación | Sociedad Civil Custodios de la Selva | Sociedad Civil El Es-fuerzo | Sociedad Civil Árbol Verde |
| Año de fundación de la organización | 1994 | 1998 | 1998 | 1999 | 1999 | 1998 |
| Año de suscripción del contrato | 1997 | 2000 | 2000 | Pendiente | Pendiente | 2001 |
| Extensión territorial concesionada (hectá-reas) | 12,173 | 19.390 | 83.558 | 21,176 | 25.386 | 64,974 |
| Número de socios de la organización comunitaria o beneficiarios directos | 50 | 96 | 225 | 96 | 41 | 344 |
| Número de mujeres socias | 0 | 33 | 55 | 23 | 9 | 28 |
| Número de personas beneficiarias | 162 | 296 | 650 | 327 | 209 | 1,491 |
| Número de mujeres beneficiarias | 50 | 176 | 293 | Al menos 23 | 94 | 656 |
| Número de familias beneficiarias | 24 | 92 | 136 | 57 | 38 | 227 |

| Unidad de Manejo | Cruce a la Colorada | San Miguel La Palotada | La Pasadita | Carmelita | San Andrés |
|--|--|--|---|--|---|
| Figura organizacional | Asociación Forestal Integral Cruce a La Colorada | Asociación de Productores de San Miguel - Suspendida | Asociación de Productores de La Pasadita - Suspendida | Cooperativa Integral de Comercialización Carmelita | Asociación Forestal Integral San Andrés |
| Año de fundación de la organización | 1999 | 1995 | 1999 | 1999 | 1999 |
| Año de suscripción del contrato | 2001 | 1994 | 1997 | 1997 | 2000 |
| Extensión territorial concesionada (hectáreas) | 20,469.00 | 7,170.68 | 18,817.00 | 53,797 | 51,940 |
| Número de socios de la organización comunitaria o beneficiarios directos | 65 | 30 | 74 | 88 | 178 |
| Número de mujeres socias | 20 | | | 31 | 16 |
| Número de personas beneficiarias | 337 | 145 | 386 | 355 | 1015 |
| Número de mujeres beneficiarias | 20 | 66 | | al menos 31 | al menos 16 |
| Número de familias beneficiarias | 65 | 26 | 74 | 76 | 178 |

Fuente: Monterroso, 2008. Revisión basada en Morales Cancino y Maas (2001), Contratos de Concesión, entrevistas con ACOFOP y documentación de ACOFOP. Esta revisión tiene una actualización de los datos hacia el 2010.

Se entiende como unidad de manejo “...áreas territoriales claramente delimitadas, bajo la administración de CONAP, que cuentan con un régimen especial de manejo. Estas pueden ser otorgadas en concesión para la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de recursos naturales...”. (Artículo 6, Normas 1998).

Logros y aprendizajes de ACOFOP y del modelo de Concesiones Forestales Comunitarias

Existen evidencias concretas que muestran que este modelo ha sido un mecanismo eficiente para los propósitos de manejo de la RBM. Tanto ACOFOP como las Concesiones Forestales Comunitarias han sido objeto de múltiples análisis en varios estudios de caso. Es una de las experiencias de forestería comunitaria más difundidos en los foros nacionales e internacionales.

Logros en la gobernanza forestal

Entre los principales logros ecológicos del proceso se puede mencionar el mantenimiento de la cobertura forestal que ha permanecido prácticamente intacta en las áreas concesionadas, en comparación con la imparable deforestación en las áreas del oeste del Petén que no han sido concesionadas y que paradójicamente se administran en la categoría de Parques Nacionales, supuestamente las más restrictivas en su uso y acceso.

La cobertura forestal del departamento de Petén tiene una importancia geoestratégica tanto por su ubicación dentro de la selva maya como a nivel nacional. En su conjunto los bosques de Petén representan 51.9% del total de la cobertura forestal nacional y el 62.9% del departamento se encuentra cubierto por bosques latifoliados. Sin embargo, los bosques en esta región se encuentran sometidos a una fuerte presión por el avance de la frontera agropecuaria. De acuerdo con el estudio sobre la Dinámica de la Cobertura Forestal 2006-2010, el Petén, tenía 1,927 millones de hectáreas de bosque en 2006 y 1,802 millones de hectáreas en 2010, habiendo perdi-

do 125 mil hectáreas por deforestación entre 2006 y 2010, a un ritmo de 40 mil hectáreas por año, es decir, 2.08% de pérdida de cobertura anual.

Los mapas de cobertura de la dinámica forestal de los períodos 1991/93 - 2001 y 2006-2010 (INAB -CONAP -UVG -URL, 2012) permiten visualizar que el fenómeno de la deforestación ha ocurrido al oeste de la RBM en las áreas no concesionadas y el sur oeste del departamento, en este último caso impulsado por el avance del cultivo de palma de aceite. Mientras tanto, las áreas con menos deforestación se encuentran al este de la RBM, precisamente en donde se ubican las concesiones forestales comunitarias.

Al analizar dónde se ubican los principales cambios de cobertura en la RBM se puede ver que se dan en la Zona de Amortiguamiento. Sin embargo, al comparar los cambios que se han dado en los parques nacionales más importantes que incluyen el parque Laguna de Tigre y Parque Sierra de Lacandón (representan el 63.30% de la Zona Núcleo, cerca de 473,000 has), con estudios utilizando datos generados por el Centro de Evaluación y Monitoreo de Petén (CEMEC) se observa que se han dado mayores cambios en éstos en comparación con la Zona de Usos Múltiples donde las comunidades han estado manejando unidades (estos datos se incluyen en estudios como los de Monterroso y Barry, 2008; 2013; Radachowsky et al., 2012). Esto cuestiona el éxito de los diferentes modelos de manejo. De uno más centralizado en donde el CONAP asume la responsabilidad compartida con ONG de conservación, repre-

sentado por los esquemas de parques nacionales versus, uno compartido con una serie de actores locales.

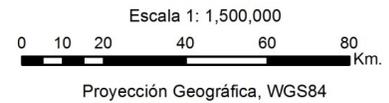
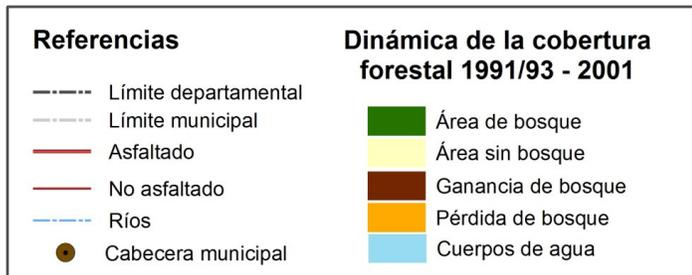
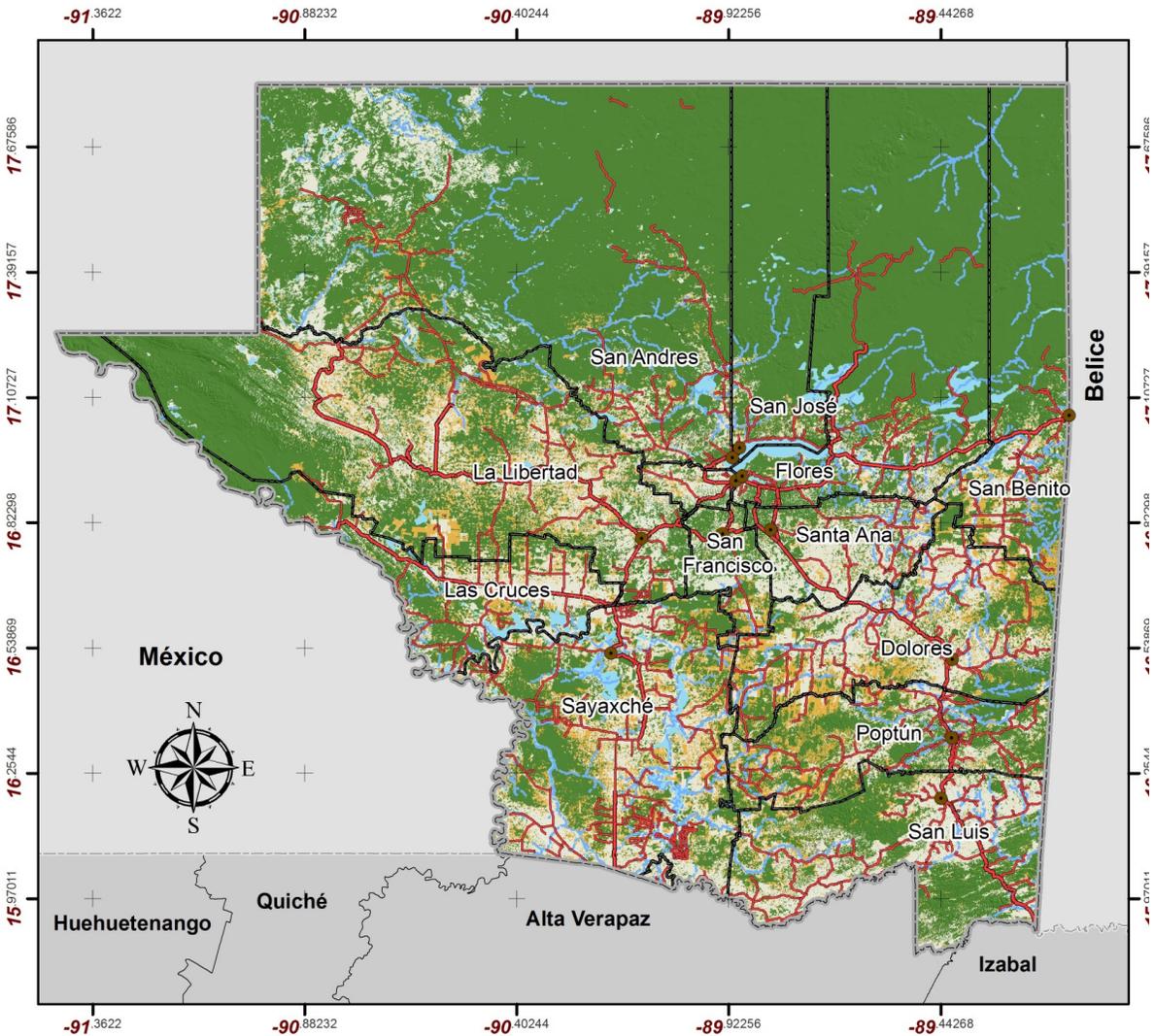
Los mismos resultados se observan al analizar el cambio de uso de la tierra a partir del porcentaje promedio anual de cambio de uso de suelo. Los porcentajes de áreas afectadas por deforestación se encuentran mucho más altos en la Zona de Amortiguamiento, los datos obtenidos para la ZUM se encuentran nuevamente por debajo de los datos obtenidos para ambos parques nacionales analizados. En el caso del Parque Nacional Laguna del Tigre (PNLT) muestra una tendencia de incremento de la deforestación que se ha acentuado a partir del 2000, mientras que en el Parque Sierra de Lacandón (PSL) la dinámica de cambio de uso de la tierra es un poco más estable.

Respecto a la incidencia de incendios, la superficie quemada versus los puntos de calor detectados en las diferentes zonas de manejo se observa una diferencia dramática. La ZUM muestra una tendencia más estable en comparación a los parques nacionales, en particular el parque Laguna de Tigre. Es interesante observar, que los incendios han sido más severos en este parque en comparación con la Zona de Amortiguamiento (ver superficie quemada en la RBM,

a pesar de que el número de puntos de calor detectados es mucho mayor en esta zona de manejo). Es evidente, entonces, que las zonas de manejo comunitario de bosque han tenido resultados efectivos de sus inversiones en el control de incendios. Esto confirma que el papel que han tenido los grupos comunitarios en proteger los bosques en la Zona de Usos Múltiples ha sido determinante en el control de incendios.

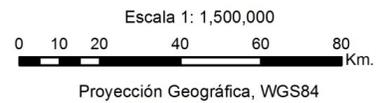
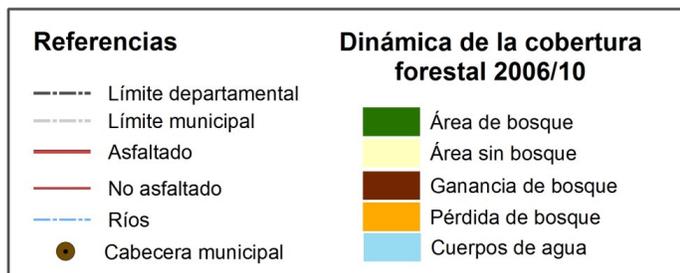
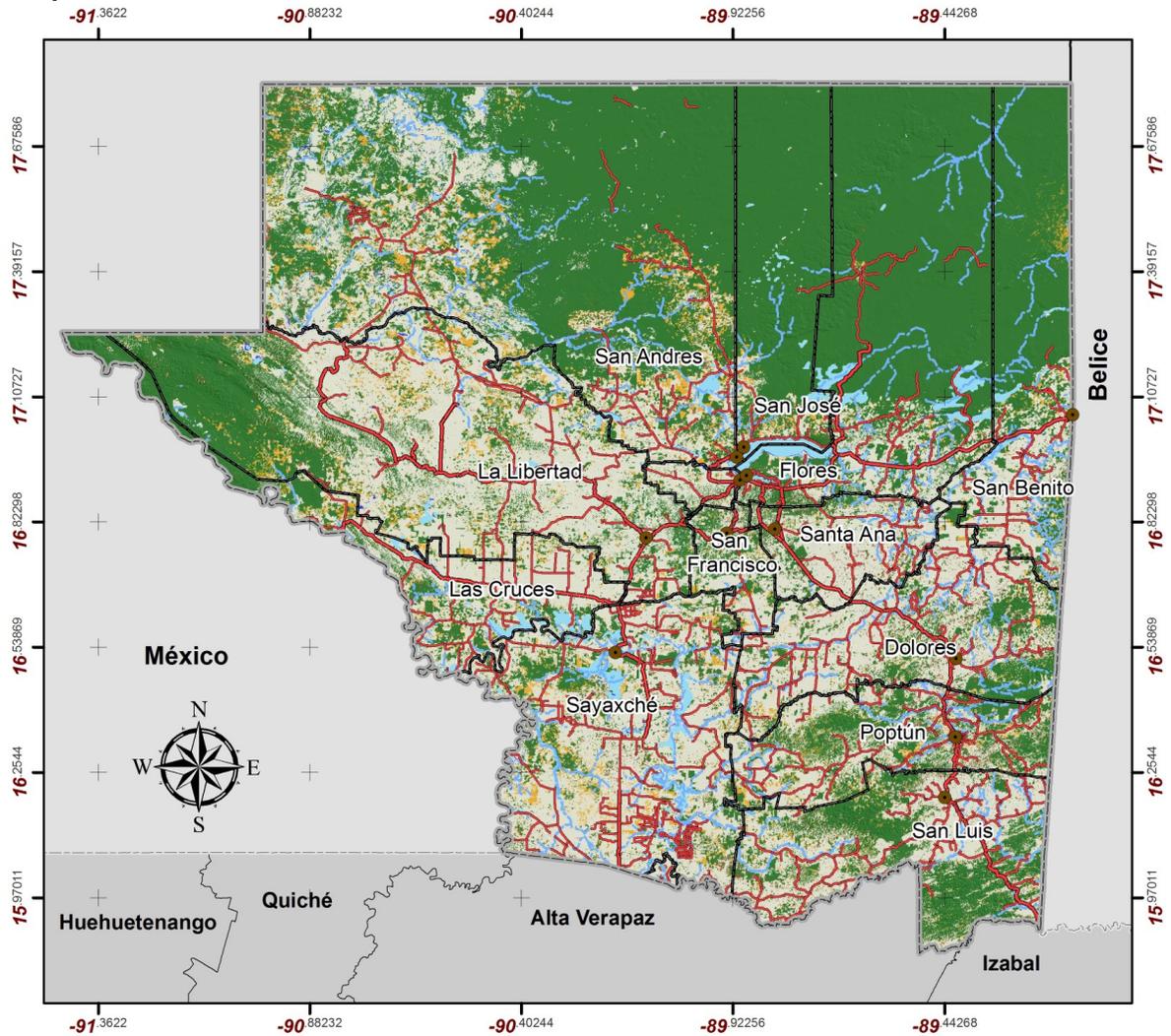
Otros indicadores que servirían para apoyar la discusión sobre el éxito de estos modelos en recuperar la gobernanza en la RBM podrían incluir el volumen de tala ilegal, la incidencia del saqueo arqueológico o el grado de existencia de mercados de tierras ilegal. Aunque no hay datos cuantitativos para la región de la Zona de Usos Múltiples, la percepción de los actores sociales es que la situación de ingobernabilidad afecta mucho más a los Parques Nacionales en cuestión en comparación con las unidades de manejo. Otros autores (Bray et al., 2008; Radachowsky et al., 2012) apuntan a la discusión sobre estabilidad de cobertura forestal en zonas de manejo comunitario tanto en Petén como en México, resaltando el éxito de estos modelos comunitarios como esquemas que logran coincidir los intereses de conservación y desarrollo.

Mapa 4. Dinámica de la Cobertura Forestal de Petén 1991 - 1993 - 2001



Fuente: UVG-INAB-CONAP 2005.

Mapa 5. Dinámica de la cobertura forestal de Petén 2006-2010



Fuente: INAB – CONAP – UVG- URL. 2012.

Logros sociales

ACOFOP y el modelo de Concesiones Forestales Comunitarias, ha logrado conformar el tejido social comunitario en torno al manejo forestal más importante del país. Quienes antes de este proceso eran productores o personas interesadas en las actividades forestales que actuaban de manera aislada, están ahora aglutinados en organizaciones comunitarias sólidas, que han acumulado en pocos años, una trayectoria amplia, no solo en el manejo de los bosques, sino principalmente, en la conducción de la acción colectiva que como organización les ha permitido posicionarse como actores claves en la RBM.

Es evidente que las organizaciones han crecido en su capacidad técnica para el manejo forestal, y esto es quizá lo que más resalta en su trayectoria, sin embargo, también han fortalecido su capacidad organizativa, y paulatinamente han incorporado los enfoques de inclusión, equidad y solidaridad entre sus integrantes y con las comunidades en donde habitan.

Las organizaciones comunitarias han logrado crear una nueva institucionalidad local para la gestión colectiva de los recursos forestales, basada en los arreglos y las normativas que se han diseñado para regular los derechos de uso y acceso a los recursos naturales. Al inicio no existía la reglamentación ni la institucionalidad para conducir el proceso, razón por la cual se considera un logro que las comunidades, entidades gubernamentales y no gubernamentales a cargo de la RBM hayan avanzado en la construcción de estos arreglos institucionales.

A lo interno, cada una de las comunidades tuvo que hacer su respectivo esfuerzo para lograr que sus socios llegaran a entendimientos mínimos para conformar la organización y una vez recibida la concesión, manejarla en función de los compromisos contraídos con el CONAP.

Esto se convertía en un desafío para las propias organizaciones, tomando en cuenta que algunas organizaciones apenas se habían constituido, y otras, aunque con experiencia en el manejo tradicional de los bosques, no habían funcionado con base en lineamientos técnicos.

Era evidente que además de normativas oficiales y los criterios técnicos establecidos por el CONAP, las comunidades requerían fortalecer su capacidad organizativa, consolidar sus acuerdos internos y sus alianzas con los agentes gubernamentales y no gubernamentales relacionados con la RBM y aumentar su capacidad técnica para elaborar y conducir los planes de manejo.

Otro de los logros sociales del proceso fue la adopción de los enfoques de equidad e inclusión dentro de las organizaciones comunitarias. Eso ha hecho que se haya fortalecido la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y en la conducción de actividades productivas, tal como la producción de xate, ramón y turismo comunitario.

Logros económicos

A partir de las concesiones forestales, se ha consolidado una actividad económica forestal que brinda beneficios en materia de ingresos y empleos para muchas familias rurales de Petén. Esta actividad se plantea como una alternativa sostenible frente a la agricultura y la ganadería, las cuales evidentemente compiten por el uso del suelo. Varias entidades, entre ellas la USAID, a través del Proyecto BIOFOR, brindaron asistencia técnica para fortalecer el desempeño empresarial de las organizaciones comunitarias, con mejoras administrativas, financieras y contables, lo que permitió una mejor planificación y acceso al crédito. Al mismo tiempo se logró avanzar en los procesos técnicos de manejo forestal, con la estandarización de los planes de manejo, planes operativos, las guías

de transporte y los demás requisitos que exigen tanto el CONAP como el INAB. Todo esto permitió avanzar en el logro de la certificación forestal del FSC (USAID, 2006).

Las concesiones requieren de trabajadores temporales para las actividades de mantenimiento y aprovechamiento forestal, pero también empleados permanentes para labores de control, vigilancia, monitoreo y administración. Los empleados provienen tanto de las familias de los socios de cada una de las organizaciones comunitarias, como de las comunidades circunvecinas.

Los ingresos que derivan de la comercialización de productos forestales y de la prestación de servicios relacionados, se distribuyen entre los socios en materia de dividendos, se invierte en obras comunitarias, se pagan al Estado en materia de pago de derechos e impuestos, y se reinvierten en la administración de sus propias organizaciones, incluyendo las cuotas para el sostenimiento de ACOFOP. Según Rosales (2010) las organizaciones aglutinadas en FORESCOM generaron ingresos durante el año 2008, equivalentes a US\$ 5.8 millones, por venta de productos maderables y US\$ 181 mil por venta de xate.

Con la creación de FORESCOM se han impulsado los servicios de secado al horno, moldurado, dimensionado, cepillado y enchapado de madera, además de agregar valor a los productos de madera, tal como la fabricación de puertas, pisos de madera y ventanas. Sin embargo, la actividad más relevante es la comercialización de madera principalmente en los mercados internacionales. Todos los productos de FORESCOM llevan los sellos de certificación del Forest Stewardship Council (FSC) y de Rainforest Alliance, con lo cual se aseguran que provienen de bosques manejados bajo principios y criterios técnicos, ambientales y sociales sustentables. La planta de transformación tam-

bién cuenta con el certificado de cadena de custodia para asegurar la legalidad de los productos.

De igual manera ACOFOP como cada una de las organizaciones comunitarias que la conforman, también gestionan recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional para financiar diversos proyectos.

Otro de los aprendizajes es que los comunitarios no podían fungir solamente como proveedores de materia prima para los aserraderos y los exportadores de madera, que eran quienes se quedaban con las mayores ganancias del negocio forestal. Por ello, se hicieron esfuerzos para desarrollar y apropiarse de la cadena productiva, creando sus propias plantas de aserrío para aumentar el valor de la madera. Las organizaciones también establecieron nuevos canales de comercialización e incursionaron con éxito en la exportación de la madera.

El punto culminante de este esfuerzo fue la creación de la Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque (FORESCOM), una empresa independiente, creada por 11 organizaciones socias de ACOFOP, que se encarga del procesamiento de la madera en productos elaborados, así como la comercialización de productos forestales en el mercado internacional. Entre los cooperantes que han apoyado el fortalecimiento de FORESCOM se encuentra Rainforest Alliance (RA), quien ha apoyado con asistencia técnica y desarrollo de inversiones en los siguientes aspectos: *a) Apalancamiento de inversiones; b) Desarrollo de instrumentos para el manejo integral de los Recursos Naturales No Maderables; c) Fortalecimiento Institucional y de negocios; d) Capacitación y asistencia técnica en servicio; e) Control de costos para especies menos conocidas; y f) Apertura de nuevos mercados para especies menos conocidas y productos no maderables* (Rosales, 2010).

Obviamente, este esfuerzo no ha sido fácil, ya que la misma FORESCOM tuvo momentos difíciles, principalmente de tipo administrativo y financiero. Su reestructura administrativa parece haber sido pertinente, ya que según uno de sus socios: *“en los últimos años ha venido recuperándose y se puede decir que ahora ha salido a flote y apunta a ser una empresa comunitaria rentable”* (Taller, 2014).

De acuerdo con Rosales (2010), FORESCOM aún enfrenta el desafío de *“lograr su sostenibilidad económica y social; desarrollar nuevos productos con más especies menos conocidas; consolidar los nuevos mercados para sus productos, así como mantener vigente la certificación y la cadena de custodia de sus socios”*.

Logros en la gobernanza forestal

Entre los logros en materia de gestión forestal y de áreas protegidas, se puede mencionar: la disminución del avance de la frontera agropecuaria, la reducción de la tala ilícita y principalmente la poca ocurrencia de incendios forestales. Esto se ha logrado por las acciones de vigilancia, control y monitoreo de los bosques para evitar situaciones anómalas. La motivación que tienen los concesionarios para invertir en la protección forestal, es directamente proporcional a los beneficios económicos que obtienen del manejo forestal.

La formalización del manejo forestal, que hasta entonces se realizaba desde la informalidad o con escasos registros, menos aún con criterios de manejo técnico, certificación, ni cadenas de custodia. Esto significa que los productores forestales comunitarios pasaron del anonimato y la invisibilización, a constituirse en actores que participan conjuntamente con el Estado, la sociedad civil y el sector privado en la conducción de un proceso cada vez más transparente, eficiente y participativo; y sobre todo que cumple con las normativas nacionales y los estándares

que establecen los convenios internacionales (Convención sobre Diversidad Biológica - CBD y la Organización Internacional del Maderas Tropicales - ITTO).

Sin embargo, el reconocimiento sobre el papel de ACOFOP en la construcción de una nueva gobernanza forestal y de áreas protegidas ha sido muy lento y es todavía objeto de cuestionamientos. A pesar de que el movimiento de las comunidades forestales ya estaba plenamente constituido en 1995, era aún poco reconocido, incluso por las entidades que promovían el proceso. Al respecto, un artículo sobre la política de las concesiones publicado en 2001 (Carerra y Prins, 2002) apenas menciona dos veces a ACOFOP, la primera, indicando que es una asociación conformada por las organizaciones comunitarias que presiona al gobierno para acelerar el otorgamiento de las concesiones y la segunda, mencionando que es una asociación que vela por los intereses de las comunidades.

ACOFOP y las organizaciones comunitarias que la conforman, han logrado tener una participación efectiva en el establecimiento y cumplimiento de las reglas que rigen el acceso a los bosques, así como la distribución de los costos y beneficios del manejo de los mismos. En la actualidad se puede afirmar que existen instituciones locales sólidas que gestionan los bosques en la RBM.

Logros técnicos del manejo forestal

Al inicio, la preparación y conducción técnicas de las actividades de manejo estaban a cargo de expertos técnicos, tal como lo estipulaba la normativa correspondiente. Pero la adquisición de experiencia técnica por parte de las organizaciones comunitarias y la formación de sus propios cuadros técnicos se consideran también como logros de ACOFOP y el proceso concesionario.

Según lo establecían los requisitos del CONAP, las organizaciones comunitarias debían contratar los servicios de una entidad técnica acompañante, para garantizar un adecuado manejo forestal. Sin embargo, esta disposición no solo era muy onerosa para las organizaciones comunitarias por el alto costo de estos servicios, sino que relegaba a los miembros a un segundo plano. Las entidades acompañantes imponían sus criterios y subordinaban a las organizaciones comunitarias, estableciendo condiciones que no estaban planteadas en las normativas, por ejemplo, prohibir que las comunidades se relacionaran con otros actores, o asumiendo la decisión sobre la comercialización de la madera.

Por medio de ACOFOP las concesiones comunitarias lograron que el CONAP modificara las especificaciones del modelo de acompañamiento técnico que hasta entonces se les exigía. Así se logró que las organizaciones pudieran contratar libremente la asesoría técnica que requerían y que la misma estuviera bajo su control. ACOFOP y las concesiones comunitarias formaron sus propios cuadros técnicos y administrativos.

Esta modificación permitió que las organizaciones comunitarias formaran sus propios cuadros técnicos para el manejo forestal, con lo cual lograron independizarse de las llamadas “organizaciones acompañantes” y asumieron por sí mismas la conducción de los planes de manejo forestal.

Otro de los logros es la construcción de una nueva relación de entendimiento con los actores sociales de Petén. Ahora, tanto ACOFOP como sus organizaciones miembros y el modelo de concesiones, tiene una presencia clave dentro del mapa de actores sociales de la región relacionados con el mundo forestal: aserraderos, transportistas, comerciantes, prestadores de servicios técnicos, etc. También se están trans-

formando viejos conflictos de interés, en relaciones de cooperación entre actores, que ahora visualizan oportunidades en torno al manejo forestal.

Las organizaciones comunitarias estaban relegadas debido a la falta de credibilidad que se tenía sobre ellas. En la actualidad, *“hasta las mismas concesiones forestales privadas acuden a ACOFOP en busca de opinión, apoyo o para tener algún tipo de asesoría”*.⁵

Uno de los requisitos establecidos por el CONAP para acceder a las concesiones forestales es que en un plazo de tres años debe lograr la certificación forestal, como un mecanismo para garantizar el buen manejo de los bosques con base en estándares ecológicos y sociales. Las organizaciones comunitarias cumplieron este requisito, logrando la certificación del Consejo Mundial de los Bosques (FSC por sus siglas en inglés).

Pero aunque la certificación es una obligación que deben cumplir las concesiones, algunas de ellas han tenido dificultades para atender las exigencias de manejo técnico. De esa cuenta, a dos de ellas se les ha cancelado el certificado (La Colorada y San Miguel La Palotada) y otra está condicionada (La Pasadita).

Un informe de Rainforest Alliance señala que el éxito de las concesiones forestales comunitarias en la prevención de los incendios y la deforestación, se debe a *“las prácticas de manejo sostenible requeridas por la certificación de FSC”*,⁶ (Hughell, D. y Butterfield, R., 2008). Agrega que La certificación de FSC tendrá un rol cada vez más importante en el futuro para mantener la cobertura boscosa de la RBM.

⁵ Taller de reflexión sobre la trayectoria de ACOFOP y las concesiones. San Benito, Petén, 19 de junio de 2014.

⁶ http://www.rainforest-alliance.org/sites/default/files/publication/pdf/peten_studys.pdf

Cuando iniciaron las concesiones forestales comunitarias, la mirada estaba puesta en el aprovechamiento de la madera, y dentro de esta, las especies de mayor valor comercial. A pesar de que en la actualidad persiste este énfasis, las organizaciones comunitarias están haciendo esfuerzos para diversificar el aprovechamiento de los bosques, incluyendo el manejo de los productos no maderables tales como el xate, el árbol de ramón y otros.

La idea es reducir la dependencia a las maderas preciosas generando valor sobre otras especies que requieren atención en términos de la conservación de la biodiversidad, que al mismo tiempo pueden brindar oportunidades de ocupación e ingresos tanto para los socios como para otros usuarios tradicionales.

Logros político institucionales

Los residentes locales dispersos y con frecuencia aislados en comunidades rurales, pronto aprendieron que debían unificar esfuerzos en torno a la acción colectiva local para beneficiarse plenamente de las nuevas oportunidades que planteaban un contexto influido por la inminente firma de los Acuerdos de Paz y por la creación de la RBM. Inicialmente la heterogeneidad de los diversos grupos dificultó unirse en torno a intereses comunes. Por ejemplo, mientras algunas comunidades deseaban formalizar sus derechos consuetudinarios a residir en el bosque y aprovechar productos forestales no maderables (PFNM), los que vivían fuera de la ZUM reclamaban recursos forestales dentro de la zona de amortiguamiento.

Aunque las comunidades carecían de una voz común para unificar sus demandas sobre los recursos (Sundberg, 1998), finalmente lograron que sus líderes comunitarios se movilizaran en un frente unido para reaccionar contra las decisiones centralizadas por parte de quienes conducían la RBM. Las comunidades propusieron

un aumento del tamaño de las concesiones, mayores derechos de acceso y control sobre los recursos. Esto preparó los cimientos para la creación de ACOFOP.

De la incertidumbre y desconfianza que se tenían hacia las instituciones y normativas oficiales del Estado surgidas a raíz de la creación de la RBM, los productores forestales, la mayoría de ellos informales, se dieron cuenta que debían aprovechar los espacios institucionales y los instrumentos legales, para fortalecer sus organizaciones y visibilizarse ante el conjunto de la sociedad petenera. Un primer paso fue aglutinarse en pequeños grupos de interés o comités locales, pero vieron que esto era insuficiente porque así no podían obtener reconocimiento legal, así que decidieron constituirse en Asociaciones, Sociedad Civil o Cooperativas, con personería jurídica y estatutos reconocidos por el Estado. De esa manera las organizaciones salieron del anonimato y *“dejaron de ser los malos de la película, aquellos que talaban ilegalmente o que le prendían fuego al bosque para hacer avanzar la frontera agropecuaria”* (Taller de reflexión, 2014).

Pero la conformación organizativa era complicada en una época que aún no se habían firmado los Acuerdos de Paz. Las cooperativas, por ejemplo, conformadas desde los años 60, habían sufrido la represión durante el conflicto armado y tuvieron que refugiarse en México. Para los años 90 apenas iniciaban la reorganización y retorno, aún con temor e incertidumbre sobre la situación socio política del país, por lo que no les fue fácil rehacer su relación con las instituciones gubernamentales.

Luego, en forma autodidacta, sus líderes se dieron a la tarea de conocer las leyes nacionales, los convenios internacionales, los instrumentos técnicos de la RBM, así como la estructura y funcionamiento del aparato institucional relacionado con bosques y áreas protegidas. *“La idea era hablar con los directores de las instituciones*

del Estado en su propio lenguaje y haciendo uso de lo que dicen las leyes” (Taller de reflexión, 2014).

Otro de los aspectos que ha diferenciado a ACOFOP del resto de organizaciones que conforman los llamados movimientos sociales, es que por lo general no hace uso de la confrontación para hacer valer sus derechos, sino de su capacidad de diálogo y negociación. Con ello han logrado reducir el costo social y político en la búsqueda de soluciones a las distintas problemáticas que enfrentan, logrando avances que de otra manera se enterrarían en la burocracia gubernamental.

Es de resaltar también la capacidad de propuesta que ACOFOP y las concesiones comunitarias plantean cada vez que se enfrentan a situaciones difíciles, cualidad que es reconocida en el ámbito institucional. *“Es difícil imaginar el manejo de la RBM sin ACOFOP y sin las concesiones, ellos han desarrollado buenas iniciativas ya que se han apropiado del modelo. Tienen buena capacidad de propuesta y siempre van adelante”* (Taller de reflexión, 2014).

Esta capacidad ha sido puesta a prueba en el debate sobre la expansión de las actividades extractivas en suelo petenero (palma de aceite, petróleo), el intento de crear un corredor turístico en torno al sitio arqueológico de El Mirador. ACOFOP también ha participado en las mesas multisectoriales para aportar en la formulación del Proyecto Guatecarbón para REDD+,⁷ la propuesta de extensión del plazo de

⁷ El Proyecto Reducción de las emisiones carbono en la Reserva de la Biósfera Maya (Proyecto Guatecarbón), es la iniciativa que ACOFOP, con el apoyo de CONAP y Rainforest Alliance ha lanzado para acceder a los fondos REDD+. Tiene como objetivo promover y consolidar un programa de servicios ambientales de secuestro de carbono que proporcione una compensación económica a Guatemala, a las comunidades y empresas concesionarias ubicadas en la Zona de Usos Múltiples (ZUM) de la Reserva de la Biósfera Maya (RBM). Este Proyecto incentivará y mantendrá el manejo adecuado de bosques y mejorará el

vigencia de las concesiones,⁸ la actualización del Plan Maestro de la RBM⁹ y la actualización del Plan de Desarrollo Integral de Petén (PDI).¹⁰

La lucha por el acceso y la defensa de los derechos

ACOFOP, logró ejercer presión y asegurar su participación en la negociación por el acceso a los recursos y derechos de manejo frente a los intereses diversos por el control de los recursos forestales dentro de la RBM. En este sentido un primer paso del proceso de lucha fue lograr su reconocimiento como un ente representativo y legítimo ante el Estado guatemalteco y frente a otros actores incluyendo empresarios madereros privados, organismos no gubernamentales, organizaciones donantes y las mismas instancias de poder local. Una vez se logró este reconocimiento y se alcanzó la firma del primer contrato con organizaciones comunitarias, los líderes de ACOFOP tuvieron que luchar para aumentar el tamaño de las concesiones comuni-

modelo de desarrollo sostenible, para evitar la emisión de 800,000 toneladas anuales de CO2 durante 20 años.

⁸ ACOFOP está tratando de ampliar los plazos de los contratos actuales que son de 25 años, los primeros de los cuales caducarán a partir de 2018, sin que hasta ahora haya certeza de que serán renovados.

⁹ Representantes de ACOFOP participaron durante el año 2013 en varios talleres de reflexión y planificación en el marco del proceso de actualización del Plan Maestro de la RBM.

¹⁰ La Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), está impulsando la actualización del Plan de Desarrollo Integral de Petén, que fue inicialmente formulado en 1992 con apoyo del Banco Alemán (KfW), que sentaba las bases para el ordenamiento territorial del departamento (incluyendo el respaldo a las áreas protegidas en la RBM y el sur de Petén) y que sirvió de sustento para atraer el apoyo de la Cooperación Internacional, especialmente en el sector ambiental y de recursos naturales. A pesar de ser un documento de alta calidad técnica (6 tomos), su implementación se vio limitada por las dinámicas propias de la expansión de la frontera agropecuaria y especialmente por el poco trabajo político para lograr su respaldo y apropiación por parte de los actores locales (Reyna, V. Comunicación Personal, 2014).

tarias hasta una escala económicamente viable y a su vez apoyar a organizaciones comunitarias a obtener estatus legal, lo cual era un requisito para poder establecer un contrato. Además, negociaron un cambio en el marco legal para permitir la asignación de derechos de concesión no sólo a comunidades residentes sino también a comunidades ubicadas fuera de la ZUM (Taylor, 2010; Paudel et al., 2013; Monterroso y Barry, 2013).

En este sentido los logros, son visibles, aunque la primera concesión comunitaria que se otorgó a San Miguel La Palotada en 1994 era de sólo 7,000 hectáreas, los contratos de concesión posteriores (entregados entre 1998 y 2002) oscilaban entre 20,000 y 93,000 hectáreas de bosque. En total, las concesiones comunitarias comprenden unas 375,000 hectáreas de bosques (Paudel et al., 2012; Monterroso y Barry, 2012). Así mismo, de los 12 contratos firmados con organizaciones de base comunitaria, seis se firmaron con organizaciones de pobladores residentes en la ZUM y otras seis se firmaron con grupos organizados residentes fuera de la ZUM. La acción colectiva de los grupos comunitarios que conforman ACOFOP fue clave para garantizar su participación activa y establecer un sistema de concesiones. Más adelante, ACOFOP asume además de su papel político de incidencia y negociación, funciones adicionales de coordinación técnica y económica, en particular las relacionadas con la producción de madera y, más recientemente, la diversificación, para abarcar la comercialización de PFNM y la prestación de servicios técnicos (Taylor, 2010).

ACOFOP ha logrado legitimar su representación y credibilidad a lo interno de sus organizaciones socias mediante mecanismos de comunicación y consulta que se mantiene con las mismas. Los directivos y personal de ACOFOP visitan constantemente a las comunidades para apoyar procesos de capacitación y reuniones en cada una de las organizaciones. Esto fortalece la

articulación social, la transparencia, la rendición de cuentas y democratiza la toma de decisiones.

Recientemente, por ejemplo, ACOFOP ha lanzado un procedimiento de consulta con sus organizaciones socias en dos temas centrales: el primero es sobre la preparación del Proyecto Guatecarbón (REDD+) y el segundo con la reforma de sus estatutos. En ambos casos se han realizado reuniones en las subregiones de las cooperativas (Unión Maya Itzá, La Técnica Agropecuaria), Centro (Carmelita, Uaxactún, Asociación Forestal Integral de San Andrés Petén - AFISAP) y Ruta a Melchor (Impulsores Suchitecos, Árbol Verde, Custodios de la Selva).

ACOFOP y sus organizaciones socias muy pronto aprendieron que no podían permanecer en un plano secundario a todo lo que implicaba la gestión forestal en la RBM. Al respecto uno de sus líderes recuerda que: *“Cuando inició el esquema de las concesiones eran los técnicos de las ONG y del CONAP quienes decían todo lo que había que hacer”* (Taller de reflexión, 2014). Por ello, desarrollaron capacidades de liderazgo, formación política y destrezas técnicas, organizando eventos de capacitación y debate, que paulatinamente fueron conformando los técnicos, líderes y lideresas que hoy les representan.

ACOFOP ha tenido mucha habilidad para buscar apoyo de diversas entidades gubernamentales, no gubernamentales y de cooperación para fortalecer sus capacidades técnicas, administrativas, sociales y políticas.

Como toda organización, ACOFOP y las concesiones forestales comunitarias se han enfrentado a múltiples conflictos internos, por intereses individuales o grupales, luchas de poder, liderazgo, manejo administrativo, etc. Algunos conflictos han sido provocados también por influencia de actores internos que presionan a las comunidades para lograr ventajas en el

aprovechamiento de las tierras y recursos, provocando situaciones que han amenazado la misma existencia de algunas organizaciones.

Algo que resalta en este ámbito es que las organizaciones socias buscan la intermediación de ACOFOP para la resolución de conflictos internos, situación que demuestra su capacidad de diálogo y legitimidad.

Logros en la equidad de género

Las mujeres han tenido poco espacio como portadoras de derechos colectivos y han sido relegadas de los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo. Paulatinamente, ACOFOP está realizando esfuerzos para superar la creencia de que las actividades forestales son exclusivas para los hombres. Una asociada indica por ejemplo que: *“Las mujeres tenemos ahora mayor participación en la dirigencia de ACOFOP y*

en algunas organizaciones hay proyectos específicos que están conduciendo las mujeres, tal como la producción de xate, ramón y productos naturales” (Taller de Reflexión, 2014). Sin embargo, todavía hay un desbalance que indica que la mayoría de socios en cada una de las organizaciones son hombres y que los principales puestos de decisión son retenidos por ellos.

Lograr la equidad de género es sin duda un gran desafío para la organización tomando en cuenta la cultura patriarcal y las relaciones de poder desiguales que prevalecen en el país. Sin embargo, los avances que ACOFOP ha logrado para apoyar el empoderamiento de las mujeres se evidencia en que cada vez hay más mujeres en los cuadros directivos y operativos de las organizaciones y que se están formulando proyectos destinados para y dirigidos por las mujeres.

Los alcances de la gestión forestal comunitaria

Un modelo aún en construcción

Los veinte años que han transcurrido desde que se conformara ACOFOP hasta la actualidad, constituyen un período relativamente corto, en comparación con la historia de larga duración por el control del territorio y los recursos naturales, de la cual se destacan cuatro grandes acontecimientos: la conquista del pueblo Maya Itzá, última entidad política indígena en ser sometida por los españoles en 1697, luego el comienzo de la explotación de la caoba y el chicle a finales del siglo XVII, el comienzo de la colonización agropecuaria en los años 60, el desarraigo provocado por el conflicto armado en los años 80, la creación de la RBM en 1990 y finalmente el surgimiento del modelo de las concesiones forestales comunitarias a partir de 1995.

Esa historia de larga duración conformó un escenario caótico y anárquico en términos de gobernanza territorial, dominado por la “ley del más fuerte”, que aceleró la deforestación hasta cierto punto incontrolable, que incentivó un sector forestal muy concentrado en pocas y grandes empresas, y que al mismo tiempo fue incapaz de controlar el saqueo y la tala ilegal. En ese marco surgió el modelo de las concesiones forestales comunitarias, como una iniciativa que pretendía ordenar el uso y acceso forestal, y hacer partícipes a las comunidades en los esfuerzos para la conservación.

Todo ello implicaba llegar a negociaciones, establecer reglas claras para el manejo de los bosques y crear mecanismos institucionales capaces de articular los intereses de los diferentes actores. No fue una tarea fácil, tomando en

cuenta que hubo presiones, dudas y hostilidades, pero finalmente, puede decirse que en el área de las concesiones, los objetivos de conservación y desarrollo se están alcanzando, que existe un mejor balance en las relaciones de poder en los actores del sector forestal, que se han cumplido las normativas y los compromisos de certificación asumidos, y que las comunidades constituyen un actor clave en la gestión forestal y de áreas protegidas.

Ahora se reconoce a nivel nacional e internacional, que la experiencia más exitosa de manejo forestal, proviene precisamente del lado de las concesiones forestales comunitarias.

El modelo de las concesiones forestales comunitarias ha llamado el interés de diversas entidades a nivel nacional e internacional, dando lugar a numerosos estudios que documentan el proceso como algo novedoso que puede tener potencial de réplica en otras partes del mundo (Recuadro 2).

Desde la experiencia de ACOFOP, varios estudios han demostrado la conveniencia del modelo de las concesiones comunitarias en varios aspectos: En lo ecológico, se han reducido los incendios, se ha mantenido la biodiversidad y se ha evitado la deforestación. En lo social, ha surgido un movimiento comunitario articulado en torno al manejo de los bosques, constituyéndose en un actor clave de la gestión forestal. En lo económico, el manejo forestal se posiciona como una opción productiva para el desarrollo regional. En lo político institucional, se han establecido arreglos sobre los derechos de uso y acceso a los recursos y se ha puesto en escena una administración de áreas protegidas que

Recuadro 2. Principales reconocimientos obtenidos por ACOFOP

Reconocimiento de UNDP (Iniciativa Ecuatorial 2002) por la Conservación de la Biodiversidad y la Reducción de la Pobreza, dado en Johannesburgo, Sudáfrica en el marco de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible.

Se le otorga la Antorcha Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) por su liderazgo a nivel latinoamericano en el tema ambiental. 2006.

Reconocimiento de la Embajada de Estados Unidos a través de USAID, por los esfuerzos realizados en el combate de incendios del año 2003.

El Gobierno de Guatemala otorga a ACOFOP en el 2003, la Medalla Presidencial de Medio Ambiente, por los múltiples logros alcanzados relacionados a la conservación de la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biósfera Maya.

Se reconoció el liderazgo dentro de la Asociación, con el reconocimiento de Héroe Anónimo, por la promoción y consolidación de la organización comunitaria en relación a la protección de los recursos naturales y culturales de Guatemala. 2004

Rainforest Alliance reconoce el trabajo de ACOFOP en relación a la protección de la biodiversidad mediante la participación de la organización comunitaria.

National Geographic reconoce a ACOFOP por sus logros relevantes en relación a la conservación de la biodiversidad de la Reserva de la Biósfera Maya. (2005).

En ocasión de los 20 años de ACOFOP diversas entidades nacionales e internacionales reconocen la labor de ACOFOP y brindan homenaje al señor Marcedonio Cortave, su dirigente principal. (2014).

La Universidad de San Carlos de Guatemala distingue con el Doctorado Honoris Causa, al señor Marcedonio Cortave, por su lucha en la implementación de un modelo de gestión social en la RBM. 2014.

articula a los actores comunitarios, el Estado y el sector privado. Y finalmente, en lo territorial, se ha consolidado un espacio de producción forestal apropiado y bajo control comunitario.

Es obvio entonces que la experiencia de ACOFOP y las concesiones forestales comunitarias ofrece pistas para avanzar en la buena gobernanza forestal. Al respecto, vale la pena plantearse las siguientes preguntas: ¿Qué alcances tiene el manejo forestal comunitario que se impulsa desde las concesiones en la gobernanza forestal y territorial de la Reserva de la Biósfera Maya?, ¿Cuáles son los elementos clave de gestión territorial que destacan del modelo de las concesiones comunitarias?, ¿Qué transformaciones en la gobernanza forestal se han producido a partir de las lecciones de las concesiones comunitarias?

La construcción social del territorio forestal comunitario

Uno de los rasgos espaciales distintivos en la RBM es su expresión territorial comunitaria, visible en los procesos de ocupación, apropiación, control, producción e interacción que se realizan en torno al manejo forestal. No ha sido un proceso fácil, ya que desde sus orígenes ha enfrentado la oposición o las expresiones de incertidumbre de parte de otros actores territoriales, que tienen intereses distintos al manejo forestal.

Por ello es importante reconocer que la construcción social del territorio forestal comunitario ha implicado establecer mecanismos de diálogo, negociación y alianzas con diferentes ac-

tores, incluso aquellos que se han opuesto al proceso, especialmente miembros del movimiento ecologista radical y más recientemente empresarios interesados en la promoción del Proyecto Mirador.

Una comunidad por sí sola no hubiera logrado consolidarse teniendo en cuenta las múltiples presiones económicas que se ciernen sobre un espacio intensamente disputado. Por lo cual es importante reconocer el esfuerzo de las comunidades en articularse para movilizar con mayor fortaleza sus capacidades colectivas.

Las organizaciones forestales comunitarias han hecho del modelo de concesiones un espacio de referencia de identidad colectiva. Los socios y socias de las organizaciones comunitarias tienen un fuerte sentido de pertenencia y de autoidentificación hacia sus organizaciones, hacia ACOFOP y hacia los bosques comunitarios que forman parte de sus estrategias de medios de vida.

La consolidación de los derechos forestales para las comunidades

Para que las comunidades participen efectivamente en la gobernanza forestal deben contar con derechos para el acceso, uso y exclusión sobre los recursos forestales. En los últimos años, en varias partes del mundo se están produciendo reformas de tenencia forestal (RRI, 2012), desde los gobiernos centrales hacia las poblaciones locales. De alguna manera hay un reconocimiento de parte de los Estados de que la gestión de los bosques no se puede realizar únicamente desde las entidades gubernamentales, y por ello delegan en las comunidades locales la responsabilidad de su manejo y conservación.

Pero esta transferencia de derechos tampoco es un asunto fácil ni definitivo. Los sectores dominantes de la sociedad cuestionan y ponen en

duda la pertinencia de otorgar demasiados derechos a las comunidades, y el Estado mismo se asegura de guardar para sí el control de los recursos. Esto ha hecho que para el caso de las concesiones en la RBM, el Estado guatemalteco las haya otorgado por un plazo de 25 años y sujetas a una serie de controles que le dan la potestad de suprimir las concesiones en caso de que las organizaciones comunitarias no demuestren el efectivo cumplimiento de sus compromisos. Aunque esto podría verse como una garantía para asegurar el manejo sostenible de los recursos naturales, se convierte también en una limitante, tomando en cuenta que el manejo forestal tiene ciclos temporales muy largos, en algunos casos hasta de 50 años.

En síntesis, la transferencia de derechos y responsabilidades a grupos de usuarios a nivel local, aunque está incluida en la agenda de políticas públicas en varias partes del mundo, es apenas un proceso incipiente e incompleto. Los plazos deberían ampliarse, y más aún repensar sobre la transferencia de derechos definitivos y más certeros, de tal manera que las organizaciones puedan aumentar su capacidad de decisión. En el caso de la RBM, este es el asunto más polémico, ya que hasta ahora el CONAP se resiste a reconocer que las concesiones forestales comunitarias constituyen una forma de tenencia. El Estado, aducen, es el único propietario formal de las tierras en la RBM.

La gestión integral del territorio

El territorio forestal comunitario requiere ser gestionado mediante el desarrollo de capacidades locales para ordenar su uso y manejo. La Gestión Integral del Territorio (GIT), se entiende como *“Un proceso de movilización social para ejercer el control, acceso y uso del territorio y sus recursos, por parte de los miembros de una comunidad, en función de su propio desarrollo. Implica la organización de la acción colectiva para definir y llevar a cabo las propuestas de interés común. Tam-*

bién significa la forma en que los actores del territorio establecen su relación con el entorno, a fin de responder a las oportunidades o presiones que derivan del mercado, las políticas públicas y las dinámicas territoriales” (Elías, 2013).

Cada una de las organizaciones enfrenta desafíos distintos respecto a la gestión integral del territorio. No todas las organizaciones tienen la misma riqueza de recursos forestales en sus unidades de manejo, ni todas tienen una relación histórica similar con las áreas forestales. Particularmente hay una diferencia entre las comunidades forestales que viven dentro del área forestal y aquellas que viven fuera, lo mismo que entre comunidades con una relación histórica con los bosques y aquellas que se conforman para acceder al uso de los mismos. Aun así las comunidades deben ser capaces de articularse y compartir experiencias, de tal manera que unifiquen esfuerzos en torno a objetivos comunes.

La GIT es un proceso que articula cinco dimensiones estrechamente relacionadas: el territorio y sus recursos, la comunidad y sus derechos, la institucionalidad (local y formal), el proyecto colectivo, y finalmente el entorno, con sus oportunidades y presiones.

Los nuevos arreglos institucionales

La intensidad de las presiones territoriales en zonas de fuertes disputas por el control de los recursos naturales, muestra que los dispositivos legales y las capacidades institucionales del Estado, resultan muchas veces insuficientes para regular el flujo migratorio y menos aún para ordenar los usos del suelo, sobre todo aquellos usos que eran contrapuestos a los objetivos de conservación y manejo sostenible.

Para situaciones fuertes de disputas territoriales, las entidades gubernamentales y los actores sociales deben establecer espacios de diálogo

para construir conjuntamente nuevos arreglos institucionales para la gestión forestal y de áreas protegidas. Los arreglos institucionales, tal como lo plantea Ostrom (2000) constituyen acuerdos colectivos de largo plazo entre usuarios, gobierno y actores del contexto, para el manejo de recursos compartidos. Dichos acuerdos consisten en una serie de principios institucionales tales como: la delimitación tanto física como social de los usuarios y recursos, el conjunto de reglas y sanciones, las formas de mantenimiento, control y supervisión, los mecanismos de resolución de conflictos, así como la distribución de costos y beneficios entre los actores.

En ese sentido, futuras reformas de tenencia forestal a favor de las comunidades, deben hacerse sobre la base de una clara delimitación de las áreas potenciales, así como de los grupos sociales beneficiarios. Estos últimos deben ser apoyados para que fortalezcan sus estructuras organizativas y sus capacidades de manejo forestal. Al mismo tiempo, las autoridades gubernamentales y las organizaciones comunitarias deben establecer consensos sobre las reglas y sanciones en torno al uso y manejo de los bosques. Muchas veces, las reglas establecidas por los gobiernos suelen ser muy restrictivas para las comunidades, situación que puede crear desincentivos para el manejo sostenible, o en el peor de los casos, pueden aumentar las actividades ilícitas.

Las reglas de uso y acceso deben establecerse en una escala de tres niveles: el primero es en nivel comunitario, en donde cada organización, en función de sus estatutos constitutivos, determina la forma de aprovechamiento de los recursos colectivos y regula sus interacciones internas. Constituye un espacio clave por el desafío que implica mantener la unidad del grupo social sobre la base de objetivos comunes, lo cual no es fácil tomando en cuenta los intereses y luchas de poder que se manejan

internamente. El segundo nivel está conformado por las reglas que regulan la articulación de las organizaciones comunitarias, sus mecanismos de interacción y formas de entendimiento entre sí. Este espacio es importante porque aglutina esfuerzos para incidir en la formulación de políticas públicas favorables a las organizaciones comunitarias, que sería mucho más difícil lograr si actúan de manera aislada. El tercer nivel lo conforman las reglas de entendimiento entre las organizaciones comunitarias, el Estado y actores del entorno, incluyendo el sector privado.

Para el caso de ACOFOP, los alcances de la nueva institucionalidad para la gobernanza forestal conformada por las organizaciones, las reglas y los acuerdos colectivos, es que se puede ir fortaleciendo gradualmente en la medida en que las comunidades continúen demostrando su eficiencia en el manejo de las áreas concesionadas, y también en la medida en que el Estado siga adecuando sus dispositivos legales y administrativos en apoyo a las comunidades.

Sin duda, esta institucionalidad se verá siempre enfrentada a grandes desafíos derivados de la persistente presión que diversos actores económicos y políticos tienen sobre los recursos naturales de la RBM.

El empoderamiento comunitario en la gobernanza forestal y de áreas protegidas

A pesar de que las comunidades han tenido una larga relación con la tenencia forestal, estas han sido tradicionalmente relegadas en materia de toma de decisiones sobre políticas públicas y normativas para el manejo de los bosques. Los principales protagonistas han sido los grandes propietarios y los empresarios forestales, además de ser quienes más se han beneficiado de las ventajas que ofrecen los instrumentos públi-

cos, tales como las licencias, los incentivos y las exenciones forestales.

Con la experiencia desarrollada por ACOFOP con el modelo de concesiones y con el trabajo de FORESCOM, emerge una nueva forma de gobernanza forestal, que tiene entre sus principales protagonistas a las organizaciones forestales comunitarias. Estas se posicionan ahora como interlocutores donde plantean sus demandas y opiniones para la gestión de la RBM.

Sin embargo, el tradicional centralismo en la forma de hacer políticas públicas por parte del Estado Guatemalteco, es aún muy hermético en promover la plena descentralización de la gestión forestal en la RBM a favor de las comunidades. Según Estuardo Secaira, consultor principal de la actualización del nuevo Plan Maestro de la RBM (Secaira, 2014), *“Aunque el nuevo Plan no le asigne tareas específicas a ACOFOP, sí reconoce el papel clave del modelo concesionario en el manejo y protección de la RBM, por lo tanto enfatiza en su fortalecimiento y apoyo, e insta a la reactivación del Consejo Consultivo de la ZUM en donde ACOFOP tiene un papel central”*.

Hacia la construcción de un modelo territorial basado en las concesiones

El mapa de la dinámica forestal en la RBM (UVG-CONAP -INAB-URL, 2012) muestra contundencia la conservación de la cobertura boscosa en el área de las concesiones comunitarias. Otros estudios evidencian la importancia económica de los procesos productivos (forestal, turismo comunitario, artesanías y procesamiento de productos no maderables), que muestran el surgimiento de una economía forestal comunitaria, que se posiciona cada vez con más fuerza frente a otras formas menos sostenibles de uso del suelo, particularmente la agricultura y la ganadería extensiva. Además hay avances en aspectos sociales y políticos que

muestran a las organizaciones comunitarias como actores territoriales relevantes.

Esto brinda las bases para la construcción de un modelo territorial que tenga como punta de lanza la producción forestal comunitaria, alianzas con otros actores y actividades relacionadas. Es necesario consolidar las alianzas con las entidades gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el patrimonio arqueológico y cultural, así como con el sector turístico, con la finalidad de ampliar el resguardo del patrimonio y la oferta turística, considerando que en las áreas de las concesiones existen sitios aún inexplorados y que el patrimonio natural de los bosques en sí mismo puede convertirse en un atractivo importante.

Deben fortalecerse también las alianzas con los actores de actividades económicas locales, tales

como los pequeños negocios artesanales y comerciales. No se trata solamente que los socios y socias de ACOFOP desarrollen estas actividades, sino que se apoyen a los diferentes actores que sin ser parte de las organizaciones forestales comunitarias, desempeñan un papel clave en el territorio y que por lo tanto deben participar en su gestión integral.

Las presiones que se ciernen sobre las concesiones plantea la necesidad de una articulación más sólida con otros actores territoriales. Por sí solas las organizaciones forestales comunitarias a cargo de las concesiones podrían verse en desventaja si no se vinculan a los otros actores, que a pesar de tener sus propios intereses, pueden sentirse identificados con el modelo concesionario si son tomados en cuenta.

Conclusiones y recomendaciones

ACOFOP y las comunidades forestales son ahora un referente político y organizativo para la gobernanza forestal en la RBM, e incluso para el resto del país, dada su fuerza constituida por 15 organizaciones comunitarias legalmente establecidas que representan a más de 15 mil personas, con presencia en seis municipios del departamento de Petén, con una área de influencia de más de 750,000 hectáreas de bosque natural. El hecho que más de 7,500 familias se beneficien directamente del manejo forestal que realizan las concesiones forestales comunitarias, que más de 40,000 personas tengan beneficios indirectos a partir de las actividades que realizan las organizaciones forestales comunitarias, amerita un mayor respaldo de parte del Estado y de los actores no gubernamentales ligados al tema forestal y de áreas protegidas.

La experiencia de ACOCOP y las Concesiones Forestales Comunitarias, ha sido reiteradamente ejemplificada como la principal razón de la conservación forestal en buena parte de la RBM. Sus logros sociales, económicos y políticos, también reflejan la pertinencia del modelo concesionario en la construcción de uno de desarrollo alternativo, más allá de la agricultura extensiva, basado en la producción forestal integral.

Sin embargo, el reconocimiento pleno a los derechos de tenencia en las áreas concesionadas,

está lejos aún de alcanzar los avances que se manifiestan en otras partes del mundo. Concretamente se puede decir que la titulación territorial a favor de las comunidades y pueblos indígenas, está lejos de ser una realidad, aunque algunos puedan indicar que las condiciones para ello ya han sido alcanzadas, especialmente la conformación de organizaciones sólidas que con su trayectoria y capacidad de propuesta se han posicionado como los principales interlocutores de la gestión forestal en la zona.

El modelo forestal comunitario podría dar un salto cualitativo si logra avanzar en la construcción de una perspectiva territorial, articulando a los diferentes actores que se relacionan con la producción del espacio que se realiza a partir de las actividades forestales. Esto podría aumentar la fuerza social que se requiere para lograr que el Estado otorgue y respete los derechos forestales que han conquistado las comunidades.

Finalmente, como se ha demostrado en este informe, los Estados deben hacer esfuerzos para profundizar verdaderas reformas de tenencia forestal a favor de las comunidades locales y Pueblos Indígenas, que han demostrado ser eficientes en la gestión de bosques y áreas protegidas.

Referencias

- ACOFOP (2005). *Guía básica para los habitantes de las comunidades forestales*. Petén. 311p.
- Bray, D. B., Duran, E., Ramos, V. H., Mas, J.-F., Velazquez, A., McNab, R. B., Barry, D. and Radachowsky, J. (2008). *Tropical deforestation, community forests, and protected areas in the Maya Forest*. *Ecology and Society* 13(2): 56.
- Carrera, F.; Prins, K. (2002). *Desarrollo de la política en concesiones forestales comunitarias en Petén, Guatemala: el aporte de la investigación y experiencia sistematizada del CATIE*. *Revista Forestal Centroamericana (CATIE)*. Ene-Mar 2002. (no.37) p. 33-40.
- CONAP (1993). *Informe de avances de procedimientos de concesiones forestales en la Zona de Usos Múltiples administradas por CONAP*. Guatemala. CONAP. 13p.
- CONAP (2001). *Plan Maestro de la Reserva de Biosfera Maya*. Guatemala. CONAP. 101p.
- CONAP(2006^a). *Coordinación interinstitucional para la ejecución del plan de seguridad ambiental emergente en la ruta San Andrés-Carmelita, Zona de Uso Múltiple de La Reserva Biosfera Maya*. Departamento de Petén. Guatemala, CONAP: 12.
- CONAP (2006b). *Coordinación interinstitucional para continuar con la ejecución del plan de seguridad emergente en zonas críticas del departamento de Petén*, CONAP; MAGA; PDS; Fundación Defensores de la Naturaleza: 18.
- Elías, S., et al. (1997). *Evaluación de la sostenibilidad en Guatemala*. FLACSO – WWF. Serviprensa. Guatemala
- FAO (2012). *Voluntary Guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome.
- FYDEP (1971). *Petén: Decada 70 Realizaciones FYDEP*. Empresa de Fomento y Desarrollo de Petén. Guatemala
- Gomez, I. y Méndez, E. (AÑO). *El Caso de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén*. (ACOFOP). Fundación Prisma. El Salvador.
- Hughell, D. y Butterfield, R. (2008). *Impacto de la certificación FSC sobre la deforestación y la frecuencia de incendios forestales en la Reserva de la Biosfera Maya*. Rainforest Alliance.
- Hurtado, M. (2007). *Sólo para medio vivir: La importancia actual de las actividades extractivas de recursos forestales no maderables en los hogares de Carmelita y Uxactún, Petén*. Informe de investigaciones.
- Katon, B., Knox, A. y Meinzen-Dick, R. (2001). *La acción colectiva, los derechos de propiedad y la delegación del manejo de los recursos naturales*. IFPRI – CGIAR. Resumen de Políticas, Número 2. Enero 2001.
- Melville, T. y M. Mellville. (1971). *Guatemala: the politics of land ownership*. The Free Press, New York. 32
- Milan, B. (2008). *Poverty, deforestation and land tenure institutions: the case of the communities living in Guatemala's Maya Biosphere Reserve*. Regional Planning. Amherst, University of Massachusetts. PhD Thesis
- Monterroso, I. y D. Barry (2012). *Legitimation of forests rights: The underpinnings of the forest tenure reform in the Protected areas of Petén, Guatemala*. *Journal of Conservation and Society*.
- Monterroso, I. and D. Barry (2010). *Sistema de Concesiones Forestales Comunitarias: Tenencia de la tierra, bosques y medios de vida en la Reserva de la Biosfera Maya en Guatemala*. Guatemala:Editorial de Ciencias Sociales.
- Monterroso, I. (2007^a). *Nuevas Tendencias y Procesos que Influyen en el Manejo Comunitario Forestal en la Zona de Usos Múltiples Reserva de Biosfera Maya en Petén, Guatemala*. CIFOR/ACOFOP, Guatemala City, Guatemala. Unpublished report.
- Monterroso (2007b). *Extracción de xate en la Reserva de la Biósfera Maya: Elementos para una evaluación de su sostenibilidad*. Editorial FLACSO-Guatemala. 108p.
- Monterroso (2006). *Comunidades locales en áreas protegidas: reflexiones sobre las políticas de conservación en la Reserva de Biósfera Maya*. En Alimonda, H. (comp) *Los tormentos de la materia: Aportes para una ecología política Latinoamericana*. 239-274p.

- Morales Cancino y Maas (2001). *Información genérica sobre el manejo del bosque en la Reserva de Biosfera Maya*. Base de datos en formato.xml.
- Nittler y Tschinkel (2005). Nittler, J. and H. Tschinkel (2005). *Manejo comunitario del bosque en la RBM de Guatemala: Protección mediante ganancias*. Georgia, Sustainable Agriculture and Natural Resources Management; Collaborative Research Support Program: 32.
- Orozco, J. 2007. ACOFOP: Historia de un proceso de incidencia. Revista Pilares. UICN. Año 3. No. 4, Julio 2007.
- Pasos, R. (2002). *ACOFOP: Situación actual y perspectivas*. Informe de Consultoría. ACICAFOP: Flores, Petén, Guatemala.
- Paudel, N.; I. Monterroso y P. Cronkleton (2012). *Secondary Level Organisations and the Democratisation of Forest Governance: Case Studies from Nepal and Guatemala*. Conservation and Society 10(2) 124-135.
- Paudel, N. S., Monterroso, I. and Cronkleton P. (2010). *Community networks, collective action and forest management benefits*, in A. M. Larson, D. Barry, G. R. Dahal and C. J .P. Colfer (eds) *Forests for People*. London: Earthscan.
- Radachowsky, J.; Ramos, V. H.; McNab, R.; Baur, E. H.; Kazakov, N. (2012). *Forest concessions in the Mayan Biosphere Reserve: A decade later*. Forestry Ecology and Management 268: 18-28.
- Reyna Contreras, A. V.; Elías, S.; Cigarroa, C. y Moreno, P. (1999). *Comunidades rurales y áreas protegidas: análisis de la gestión colectiva en dos sitios de El Petén*. FLACSO: Guatemala, Guatemala.
- Rosales, Augusto (2010). *La Asistencia Técnica de Rainforest Alliance en el fortalecimiento de FORESCOM y las Empresas Forestales Comunitarias en la Reserva de la Biosfera Maya*. Guatemala. Junio 2010
- RRI (2012). *Respetando los derechos, proporcionando desarrollo. Reformas en la tenencia forestal a partir de Río 2012*. Washington, DC.
- Schwartz, N. (1990). *Forest Society: A Social History of Peten, Guatemala*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Stevens, C., Winterbottom, R., Springer, J. and Keytar K. (2014). *Securing rights, combating climate change: How strengthening community forest rights mitigates carbon change*. World Resources Institute y Rights and Resources Initiative.
- Sunderlin, W. et al. (2008). *¿De excluidos a propietarios? Desafíos y oportunidades en el planteamiento de reformas a la tenencia forestal*. RRI. Washington DC.
- Sundberg, J. (1998). *NGO Landscapes in the Mayan Biosphere Reserve, Guatemala*. Latin American Geographical Review 88(3) 388-412.
- Synnot, T. (1994). *Concesiones de manejo forestal para la RBM, Petén Guatemala*. Tropical Forest Management Trust Inc. Contract 420-0394-000-40005-00 to USAID/Guatemala 42 +p
- Taylor, P. (2012). *Multiple forest activities, multiple purpose organizations: Organizing for complexity in a grassroot movement in Guatemala's Petén*. Forest Ecology and Management 2012(268): 29-38
- Tschinkel, H. Guillen, A. (1992). *Propuesta de procedimiento de concesiones forestales en las zonas de uso múltiples administradas por el CONAP*. Guatemala 18p.
- USAID/FCMC (2014). *Lecciones aprendidas de la silvicultura comunitaria en américa latina y su relevancia para REDD+*. Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC).
- USAID Guatemala (2006). *Concesiones Forestales. Un modelo exitoso*. Informe final del Proyecto BIOFOR. Guatemala.
- Vela, M. (2012). *Peritaje Histórico Social Caso La Masacre de las Dos Erres*. Expediente MP001-2005-96951. Ministerio Público. Guatemala.



prisma@prisma.org.sv

www.prisma.org.sv

Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador.

Tels.: (503) 2264 5042; Fax: (503)2263 0671