DELEGANDO EL MANEJO DE UN AREA PROTEGIDA A UNA ONG:

El Caso de la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas, Guatemala

> Estuardo Secaira, Andreas Lehnhoff, Anne Dix, y Oscar Rojas

> > RBSM/012 Ec/2000

DELEGANDO EL MANEJO DE UN AREA PROTEGIDA A UNA ONG:

El Caso de la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas, Guatemala

Estuardo Secaira, Andreas Lehnhoff, Anne Dix, y Oscar Rojas

Monografía para Trasladando el Poder: La Descentralización y la Conservación de la Biodiversidad

Biodiversity Support Program Washington, D.C.

TABLE OF CONTENTS

SIERRA DE LAS MINAS	2
Amenazas a los Ecosistemas	4
Marco Legal y de Políticas Ambientales	6
ARREGLOS EN EL MANEJO DE LA RBSM	8
Defensores de la Naturaleza como Autoridad de Manejo	8
Consejo Nacional de Areas Protegidas: Delegando Autoridad Sobre las Areas Protegidas	11
Otros Grupos de Interesados Claves en la RBSM y su Relación con Defensores	14
Economía Política de los Arreglos Institucionales de la RBSM	17
Responsabilidad de Defensores como Autoridad de Manejo de la RBSM	23
Intereses Variados en Cuanto a la Conservación de la Biodiversidad	25
RBSM Y LAS CONDICIONES DEL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL	26
Impacto sobre la Conservación de la Biodiversidad	26
Capacidades Organizacionales para Ejercer Derechos y Responsabilidades	30
Factores que Afectan el Funcionamiento Institucional	31
CONCLUSIONES	33
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

DELEGANDO EL MANEJO DE UN AREA PROTEGIDA A UNA ONG: EL CASO DE LA RESERVA DE LA BIÓSFERA SIERRA DE LAS MINAS, GUATEMALA

Estuardo Secaira, Andreas Lehnhoff, Anne Dix, y Oscar Rojas

Sierra de las Minas

La Sierra de las Minas es una empinada y agreste cordillera ubicada al oriente de Guatemala, que se eleva desde 15 m (aproximadamente 50 pies) hasta 3,015 m (aproximadamente 10,000 pies) sobre el nivel del mar. La Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas (RBSM), que ocupa la mayor parte de la cordillera, cuenta con una longitud de 30 kilómetros y cubre más de 240,000 hectáreas (ha) (583,000 acres). Esta área representa aproximadamente 2.2% del territorio nacional de Guatemala. En su extremo suroeste, el más próximo a la Ciudad de Guatemala, la reserva se ubica aproximadamente a 90 kilómetros de distancia de ésta y es accesible por la carretera que une a la ciudad capital con la costa del Caribe.

Formada por las más antiguas rocas paleozoicas de Centroamérica, con suelos sumamente susceptibles a la erosión, la Sierra de las Minas incluye seis de las principales zonas de vida de Holdridge. La reserva contiene la mayor extensión de bosque nublado remanente en Centroamérica. También alberga por lo menos 15 especies y seis géneros de coníferas y se le considera como una de las principales fuentes de germoplasma de coníferas tropicales del mundo. Es el hogar de más de 2,000 especies de plantas, así como del 70% de las especies de reptiles, aves, y mamíferos registrados en Guatemala y Belice (Nations et al. 1989). Esto incluye muchas especies endémicas de orquídeas, insectos y reptiles. Las aproximadamente 400 especies de aves de la reserva incluyen varias especies en amenaza o en peligro de extinción, como el quetzal (*Pharomacrus moccino moccino*), el águila arpía (*Harpia harpyja*), el halcón peregrino (*Falco peregrinis*), y el pavo de cacho o pavón (*Oreophasis derbianus*). La reserva también alberga cinco especies de felinos: el puma (*Felis concolor*), el jaguar (*Panthera onca*), el jaguarundi (*Felis yagouaroundii*), el ocelote (*Felis pardalis*), y el margay (*Felis wiedii*). Otros mamíferos importantes incluyen al tapir (*Tapirus bairdii*), el mono araña (*Ateles geoffroyi*), el mono aullador negro (*Alouatta pigra*), el saraguate (*Alouatta palliata*), el cabrito (*Mazama*

americana), el pecarí de collar (*Tayassu tajacu*) y el pecarí de labio blanco (*Tayassu pecari*) (Lehnhoff y Núñez, 1998).

La reserva incluye cuencas críticas para los habitantes de los valles de los ríos Polochic y Motagua. Ambos ríos desembocan al Mar Caribe (ver mapa). Son 63 los ríos que se originan en la Sierra de las Minas y que proporcionan agua para el consumo doméstico, la irrigación, las presas hidroeléctricas y la industria río abajo. Los granjeros, tanto de pequeña como de gran escala que se localizan en las laderas de los valles aledaños, dependen de estos ríos para criar ganado y para una variedad de cultivos, incluyendo maíz, frijol, uva, melón, caña de azúcar, arroz, café, limonaria, cardamomo, plátano, tomate, papa y brócoli. Estos productos son importantes para la seguridad alimenticia, y la economía de Guatemala. Los ríos también representan un recurso para la industria, que incluye aserraderos, fabricas transnacionales de bebidas gaseosas y plantas recicladoras de papel, las cuales dan empleo a los habitantes locales y ayudan a abastecer al mercado interno (Dix 1997).

Los hogares y campos de quienes habitan dentro y en los alrededores de la reserva, se localizan a elevaciones bajas y medias en las laderas de la cordillera. Históricamente, las laderas más altas, que actualmente forman parte del núcleo de la reserva, no han sido habitadas de forma permanente debido a sus inclementes condiciones topográficas y climáticas. Las comunidades locales, dentro y en los alrededores de la reserva, dependen enormemente de los recursos forestales de la Sierra para sus actividades comerciales y de subsistencia. Ellos son el grupo más dependiente de los beneficios proporcionados por el bosque y a su vez constituyen la mayor amenaza para su conservación. Se estima que 40,000 residentes agrupados en 140 comunidades rurales, con un promedio de 40 a 45 familias cada una, se encuentran dispersos en las dos zonas de manejo que rodean la zona núcleo de la reserva. Estas dos zonas de manejo, las zonas de uso sostenible y de amortiguamiento, cubren 126,400 hect., o 53% de la superficie de la reserva. La ladera norte de la sierra y el valle del Río Polochic están habitados por grupos Q'eqchi' y Pogomchi', descendientes de los Mayas, mientras que la ladera sur está habitada por hispanohablantes de origen mixto, conocidos como ladinos, pero más correctamente caracterizados como mestizos. La mayoría depende de la agricultura y la ganadería de pequeña escala para su subsistencia, además de cultivos comerciales y extracción de productos forestales

y no forestales para complementar su ingreso doméstico. Sin embargo, las condiciones topográficas y climáticas adversas resultan en una baja productividad agrícola. El difícil acceso al área también resulta en costos elevados para las operaciones madereras.

Se estima que el 45% de la superficie de la RBSM es propiedad pública, el 50% es propiedad privada y el 5% es propiedad municipal. Estos porcentajes son sólo aproximaciones, ya que el catastro más reciente es caduco e impreciso. Históricamente, los patrones de uso del suelo y tenencia de tierras de la RBSM han sido muy distintos en las laderas sur y norte. En la ladera sur queda menos bosque, ya que la mayor accesibilidad ha permitido una mayor explotación humana. Actualmente, esta ladera está sujeta a poca presión de colonización debido a una estructura relativamente coherente de tenencia de la tierra y al tamaño reducido de las propiedades comunales. La escasez de terrenos adecuados para la colonización y la baja productividad de los suelos, a la vez que las oportunidades de empleo en la zona industrial y de irrigación del Motagua han conducido a una migración hacia el exterior. En contraste, la ladera norte aún alberga vastas áreas arboladas, pero en años recientes ha habido una gran presión sobre estos bosques. La creciente demanda por tierras en la ladera norte es resultado, por una parte, de la concentración de tierras en las manos de unos pocos y por otra parte del rápido crecimiento de la población pobre y marginada que hizo de esta área una zona de colonización en los últimos 30 años. Además, muchas comunidades y pequeños parcelarios ocupan la tierra sin tener títulos de propiedad. Las dificultades de esta situación se ven exacerbadas por la inseguridad de la tenencia de la tierra, incluyendo la ausencia de un catastro actualizado, confiable y coherente (Lehnhoff y Núñez 1998).

Amenazas a los Ecosistemas

La peor amenaza a la integridad ecológica de la RBSM es, sin duda, la deforestación. Entre 1987 y 1995 la tasa anual de deforestación era del 1.1% del área total de la sierra, una superficie equivalente a 1,860 hect. por año (Jolom-Morales 1997). La degradación y pérdida de cubierta forestal es ocasionada principalmente por la agricultura de roza y quema para cultivos de subsistencia (ej. maíz y frijol), el desmonte de bosques para cultivos comerciales (ej. cardamomo y café), la extracción de leña (el único combustible doméstico de los habitantes rurales), y la tala ilegal de madera (particularmente en los bosques primarios y maduros de la reserva). La tala en

la ladera sur de la Sierra de las Minas se ha venido llevando a cabo desde los tiempos de la colonia. Aunque el manejo de la RBSM desde 1990 ha contribuido a aminorar la deforestación, no se ha podido detener por completo o revertir este proceso.

Los incendios son otra amenaza significativa a los ecosistemas de la RBSM. Los fuegos generalmente comienzan como quemas anuales no controladas del sotobosque de pino-encino, que son realizadas por los ganaderos de pequeña y mediana escala para promover la regeneración rápida de pasturas. Sin las precauciones adecuadas, esta práctica frecuentemente conduce a extensos incendios forestales. En otros sitios, los incendios comienzan como fuegos asociados a la agricultura rotativa de cultivos anuales de subsistencia que subsecuentemente se extienden a las zonas boscosas. Los ecólogos están preocupados que la estructura original del bosque de pino-encino de la reserva está siendo irrevocablemente reemplazada por rodales puros de pinos de rápido crecimiento resistentes al fuego.

La cacería, incluyendo la furtiva, también amenaza la integridad de los ecosistemas de la reserva. Las especies cinegéticas preferidas incluyen al amenazado pavo de cacho (*Oreophasis desbianus*), el tepezcuintle (*Agouti paca*), el pecarí de labios blancos, el venado cola blanca (*Odocoileus virginianus*), y el cabrito (Mazama americana). Las personas cazan para complementar la dieta familiar con proteína animal, para obtener sustancias medicinales atribuídas a ciertos animales, para proteger sus cultivos de ciertos animales y como pasatiempo recreativo. Los residentes locales algunas veces sirven como guías de caza para cazadores foráneos (Lehnhoff y Núñez 1998).

Son varias las causas principales que subyacen a las crecientes presiones sobre los recursos naturales de la RBSM. La primera es la pobreza y marginación de los habitantes rurales locales, quienes tienen escasas oportunidades sociales y económicas de desarrollo en la Sierra de las Minas. A pesar de los esfuerzos de desarrollo social efectuados en los últimos ocho años, los servicios sociales básicos como salud y educación aún son inadecuados. Las posibilidades de desarrollo económico también son limitadas, por lo remoto del área, sus escasos servicios públicos (como acceso a electricidad), las altas pendientes del terreno y la correspondiente baja fertilidad del suelo (particularmente en la ladera sur), así como las limitadas oportunidades de

empleo para trabajadores no capacitados, que los restringe principalmente a labores de campo de bajo salario. Otro obstáculo para el desarrollo es la ausencia de un sistema de apoyo para los productores de menor escala, quienes carecen de créditos adecuados, transferencia tecnológica y mercado para sus productos. Consecuentemente, muchos de los habitantes locales dependen fuertemente de la extracción de recursos naturales, la cual generalmente se práctica de forma insostenible.

La segunda causa de la creciente presión sobre los recursos naturales de la RBSM está relacionada con los derechos definidos inadecuadamente sobre los recursos naturales y la tierra. Este problema es particularmente grave en la ladera norte, donde los Q'eqchi' y Poqomch'i que son poseedores de pequeñas parcelas sin estabilidad de uso ni tenencia legal. Consecuentemente, estos usuarios de recursos carecen de incentivos para invertir esfuerzo o recursos financieros en el manejo sostenible de la tierra. La inseguridad en la tenencia de la tierra, una condición común en Guatemala, fue la causa principal subyacente de casi cuatro décadas de conflicto armado en el país, el cual finalizó con la firma de los Acuerdos de Paz a finales de 1996.

Una tercera amenaza contra los recursos naturales de la RBSM se deriva del rápido crecimiento de la población, cuando éste se combina con la pobreza y la carencia de alternativas de desarrollo económico descritas previamente. Al crecer la población rural pobre y marginada de la Sierra de las Minas, particularmente en la ladera norte de la cordillera, la demanda por tierras para agricultura de subsistencia se incrementa dramáticamente. Esta correlación entre crecimiento poblacional, demanda de tierras y deforestación en la zona parece ser consistente con tendencias naturales generales para el país. En 1960 Guatemala tenía cuatro millones de habitantes y un 68% de su territorio estaba cubierto de bosques. Para fines de 1981 la población había alcanzado 8.6 millones de habitantes y la cubierta forestal total había disminuido a un 39% (Leonard 1987). En 1997 la población de Guatemala estaba cercana a los 10 millones y la cubierta forestal remanente del país era de apenas un 29%.

Marco Legal y de Políticas Ambientales

En los últimos 15, años Guatemala ha experimentado avances significativos en su marco legal ambiental. El país es signatario de la mayoría de los acuerdos ambientales internacionales,

incluyendo la Convención sobre Patrimonio Mundial, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES, por sus siglas en inglés), la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional especialmente aquellos que son Hábitat de Aves Acuáticas (también conocido como RAMSAR), la Convención Mundial sobre Diversidad Biológica y la Convención Mundial sobre Cambio Climático. También es signatario de la Convención del Hemisferio Occidental sobre la Protección de la Naturaleza y la Preservación de Vida Silvestre en el Hemisferio Occidental y los acuerdos centroamericanos denominados Acuerdo Regional sobre el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Forestales Naturales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales (1994), Acuerdo sobre la Conservación de la Biodiversidad y la Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en Centroamérica (1993), Acuerdo Regional sobre el Cambio Climático (1996) y Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Tóxicos (1994). Junto con el resto de los gobiernos de Centroamérica, el gobierno de Guatemala estableció la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) en 1989. Esto condujo posteriormente a la adopción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible en 1994, que constituye la agenda conjunta de ambiente y desarrollo de los siete países del istmo: Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

A nivel nacional, la Constitución Política de 1985 ordenó la creación de un nuevo marco legal e institucional para el medio ambiente. Durante la administración de 1986-1991 del Presidente Vinicio Cerezo fue aprobada una serie de importantes leyes ambientales. Ésta incluye la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, la cual estableció la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y la Ley de Áreas Protegidas con su entidad implementadora, el Consejo Nacional para las Áreas Protegidas (CONAP). Otras dos leyes importantes crearon las Reservas de la Maya y Sierra de las Minas. Juntas, estas dos áreas protegidas cubren más del 17% del territorio nacional. A nivel local, el Código Municipal también establece ciertas responsabilidades de las municipalidades en cuanto al medio ambiente, aunque éstos generalmente se refieren a "asuntos grises" tales como la administración del agua, saneamiento y desecho de desperdicios.

Aunque el gobierno nacional de Guatemala ha logrado adelantos en la aprobación de legislación ambiental específica, el país está rezagado en la implementación efectiva de estas leyes y en la promoción local de la protección ambiental. Después de un corto período de avances significativos (1985-1990), las dos administraciones de gobierno subsiguientes (1990-1995) incluyeron el tema del medio ambiente como parte retórica de sus agendas políticas, pero sólo tomaron medidas mínimas de conservación o en favor del medio ambiente (Lehnhoff y Núñez 1998). Afortunadamente, la siguiente administración mostró un mayor interés en los asuntos ambientales, en parte gracias al interés personal del Presidente Alvaro Arzú, pero principalmente debido al liderazgo de dos entidades ambientales en particular, CONAMA y CONAP. La legislación ambiental y el marco legal actual permiten e incluso promueven la descentralización. Sin embargo, en realidad la descentralización sólo está ocurriendo lentamente. Esto se puede atribuir a una combinación de factores, incluyendo la tradición centralista, la falta de financiamiento y la ausencia de capacidad humana e institucional para llevar a cabo funciones ambientales descentralizadas.

Arreglos en el Manejo de la RBSM

Defensores de la Naturaleza como Autoridad de Manejo

En octubre de 1990, el Congreso de la República de Guatemala creó legalmente a la Sierra de las Minas como área protegida con la categoría de manejo de Reserva de la Biósfera (ver Cuadro 1). La Ley de Áreas Protegidas de Guatemala y su reglamento reconocen 17 categorías manejo que van desde las áreas de conservación estricta como son las reservas biológicas, parques nacionales y refugios de vida silvestre, hasta áreas de usos múltiples que permiten actividades extractivas y otros usos públicos extensivos. En 1993 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) incluyó esta área como parte de la Red Internacional de Reservas de la Biósfera. Al menos hasta 1998 esta designación era meramente nominal, ya que no representó ningún apoyo financiero o técnico concreto para la reserva por parte de la UNESCO u otras organizaciones relacionadas. Dentro de la ley de creación de la reserva (Decreto Legislativo 49-90), la autoridad de manejo fue asignada a Defensores de la Naturaleza, una organización no gubernamental (ONG) guatemalteca fundada

en 1983 por conservacionistas, empresarios privados y filántropos, con el fin de conservar la biodiversidad de Guatemala.

Cuadro 1. Pasos Para Crear la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas

La creación de la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas fue el resultado de un proceso intenso y relativamente rápido. Los pasos principales del proceso fueron:

Identificación. Siguiendo la sugerencia de un grupo de biólogos de la Universidad del Valle de Guatemala y después de varias visitas exploratorias, la organización no gubernamental (ONG) Defensores de la Naturaleza decidió estudiar la viabilidad de crear un área protegida legalmente declarada en la Sierra de las Minas.

Desarrollo de la Propuesta. Con el apoyo técnico y financiero de la ONG internacional, Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF-US) y la Comisión Nacional para el Medio Ambiente de Guatemala (CONAMA), en 1989 Defensores reunió un equipo multidisciplinario de científicos. El equipo realizó un estudio detallado de la situación ecológica y socioeconómica del área. En 1990 Defensores presentó una propuesta para crear el área protegida.

Consultas. Para ganar el apoyo público Defensores desarrolló materiales audiovisuales y organizó una campaña informativa en toda Guatemala para presentar los beneficios potenciales del establecimiento de la reserva. Conjuntamente con el Consejo Nacional de Áreas Protegidas de la Presidencia de la República (CONAP), Defensores llevó a cabo una serie de consultas con grupos sociales relacionados, lo cual resultó en apoyo decisivo de la mayoría de estos, incluyendo 13 gobiernos municipales. Defensores también negoció acuerdos mutuamente aceptables con los opositores de la iniciativa, siendo el más importante de éstos la Gremial Forestal de la Cámara de la Industria.

Aprobación del Gobierno. En abril de 1990, la CONAP aprobó la propuesta. El 5 de junio de 1990 (Día Mundial del Medio Ambiente) el Presidente de Guatemala Vinicio Cerezo firmó el proyecto de ley en un evento público celebrado en el Palacio Nacional y lo envió al Congreso de la República. Después de varios intentos, el Congreso finalmente decretó la creación de la reserva el 4 de octubre de 1990 y la autoridad de manejo fue delegada a Defensores.

Defensa Legal. Unas semanas después de la declaratoria, un grupo de propietarios privados de la Sierra de las Minas interpuso un recurso de amparo ante la Corte de Constitucionalidad para revocar esta ley, aduciendo que ésta imponía limitaciones sobre sus derechos constitucionales del uso de su propiedad privada. Seis meses más tarde, la Corte resolvió a favor de la ley, estableciendo así un importante precedente para la conservación en el país.

Reconocimiento Internacional. En enero de 1993 la RBSM obtuvo reconocimiento internacional al ser incluida por UNESCO en la Red Internacional de Reservas de la Biósfera.

Formalmente, Defensores actúa como la Secretaría Ejecutiva de la RBSM. El Decreto Legislativo 49-90 incluye una provisión para formar una junta directiva para la reserva. Esta es presidida por CONAP, la entidad rectora de las áreas protegidas del país, e incluye representantes de los gobiernos locales, finqueros y comunidades indígenas. Sin embargo, la junta nunca fue conformada debido a que el reglamento aprobado por el gobierno fue emitido de tal forma que obstaculizaba efectivamente el funcionamiento de la junta. Problemas específicos incluyeron la imposibilidad virtual de designar de manera transparente a los representantes de las comunidades indígenas y de los propietarios privados y la carencia de protección contra las presiones indebidas e influencia política de grupos interesados, tales como madereros agresivos. Debido a que la junta nunca se constituyó, Defensores ha realizado su papel de manejo solo bajo la supervisión directa de CONAP.

Defensores es responsable de implementar los programas de la RBSM, como lo establece el plan maestro quinquenal y los planes operativos anuales, los cuales son aprobados por CONAP. Entre los programas de manejo se incluyen los de la protección de ecosistemas, manejo de recursos naturales sostenibles, educación ambiental y extensión comunitaria, investigación científica y administración. Durante los primeros años, el personal de Defensores junto con las comunidades locales eran los ejecutores principales. Una tendencia más reciente es trabajar a través de alianzas con otras ONGs, grupos locales y entidades de los gobiernos locales y central.

Desde la creación de la RBSM Defensores nunca ha recibido una asignación presupuestaria directa por parte del gobierno para manejar la reserva. Defensores ha sido el único responsable de recaudar fondos de manejo privados para la reserva tanto en Guatemala como en el extranjero. La contribución de CONAP hasta 1998 consistió en proveer ocho guardarrecursos. En términos monetarios, esto representó aproximadamente 2% del presupuesto total de la reserva. En 1998 la mayor parte del presupuesto anual de la reserva, que ascendió aproximadamente a \$800,000 dólares, provino de una amplia gama de fuentes internacionales públicas y privadas y en menor grado de fuentes privadas y fideicomisos nacionales. Defensores ha establecido un fondo patrimonial para la RBSM, pero éste aún es demasiado pequeño para garantizar el financiamiento a largo plazo de las operaciones básicas de la reserva. Asegurar el

financiamiento a largo plazo para la reserva continúa siendo uno de los mayores desafíos para la administración.

En términos de aplicación de la ley, Defensores actúa como guardián de la RBSM, no como presencia policial. Su personal de campo y guardarrecursos no portan armas. Cualquier acción ilegal de explotación maderera, cacería furtiva o invasión de áreas silvestres es reportada a las fuerzas policiales del gobierno, a la fiscalía y eventualmente a los tribunales de justicia, y se asume que CONAP actuará como entidad gubernamental responsable. La desventaja de este arreglo ha sido la frecuente falta de acción efectiva por parte de las autoridades. Aunque este arreglo limita seriamente el poder de Defensores, ha proveído a la ONG de una mayor flexibilidad para relacionarse con los diferentes grupos de interesados. También pone a Defensores en una posición más consistente con el papel de promotor y consejero técnico, el cual la organización prefiere jugar.

Durante los primeros siete años de existencia de la RBSM, Defensores tuvo autonomía virtual para organizar, coordinar e implementar acciones en la reserva, con poca intervención del gobierno y sujeto a poca presión política. Por un lado, este arreglo permitió a Defensores que sus acciones fueran eficientes y que respondieran a las necesidades de los habitantes locales, habiéndole ganado el apoyo de los gobiernos locales. Por otra parte, la escasa participación del gobierno central en el manejo de la RBSM ha resultado en un bajo compromiso gubernamental de proveer financiamiento y recursos humanos esenciales y aplicar apropiadamente la ley. A largo plazo, esto representa un gran riesgo para la permanencia de la reserva.

Consejo Nacional de Areas Protegidas: Delegando Autoridad Sobre las Areas Protegidas En 1989, durante la primera administración civil en Guatemala después de años de régimen militar, entró en vigor la nueva Ley de Áreas Protegidas (Decreto Legislativo 4-89). Está ley creó un marco legislativo unificado para las áreas protegidas de Guatemala y estableció a CONAP como la entidad rectora para coordinar, supervisar y desarrollar el sistema de áreas protegidas del país. Anteriormente, las áreas protegidas existentes, que entonces comprendían solo aproximadamente un 2% del territorio del país, habían sido manejadas por la Universidad de San Carlos y dos entidades gubernamentales, las antiguas entidades forestales (INAFOR y

DIGEBOS) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (IDAEH). Sólo unas cuantas de estas áreas eran sitios significativos para la conservación de la biodiversidad.

Estructuralmente, CONAP es parte de la Presidencia de la República. Tiene un consejo directivo, originalmente formado por representantes de 14 instituciones gubernamentales, no gubernamentales y descentralizadas, así como un representante del sector privado productivo. A finales de 1996, reformas a la Ley de Áreas Protegidas redujeron su consejo a siete miembros para hacerlo más eficiente. CONAMA preside el Consejo. Otros miembros son el Ministerio de Agricultura, la Universidad de San Carlos, IDAEH, la Asociación de Municipalidades, el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) y un representante de las ONGs conservacionistas. CONAP también cuenta con una Secretaría Ejecutiva que es su brazo ejecutor.

Los esfuerzos iniciales de CONAP se enfocaron en la expansión de la representación de ecosistemas y la cobertura del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas a través de promover el establecimiento de nuevas áreas protegidas. Con la RBSM, una de las primeras áreas protegidas en establecerse bajo la nueva ley, CONAP adoptó una política de delegación de la autoridad de manejo. La delegación de autoridad a Defensores de la Naturaleza fue un acto tanto legal como práctico, puesto que Defensores ya era un grupo conservacionista pequeño pero bien respetado, reconocido ampliamente como proponente y promotor de la iniciativa de crear la reserva. Es significativo que, aunque Defensores todavía no había desarrollado la capacidad de implementación requerida legalmente para manejar la reserva, la credibilidad de su junta directiva llevó al Gobierno en 1990 a conferir esta responsabilidad a Defensores.

Este primer caso de delegación de autoridad sobre un área protegida en Guatemala pavimentó el camino para que se confirieran otras áreas protegidas a ONGs. Las leyes que establecen áreas protegidas más recientes establecen que la administración del área protegida es responsabilidad de CONAP y es transferible a otra organización, lo cual generalmente ocurre a través de licitación pública. De esta manera, el Refugio de Vida Silvestre Bocas del Polochic, adyacente a la RBSM, también fue delegado a Defensores en 1996. La Reserva de Protección Manantial del Cerro San Gil fue conferida a la Fundación para Ecodesarrollo y Conservación (FUNDAECO).

Una organización indígena comunitaria de productores de café, conocida como Asociación Chajulense obtuvo la autoridad de manejo de la Reserva de la Biósfera Bisis Cabá-Ixil en Chajul, Quiché. Recientemente, otras entidades gubernamentales encargadas de áreas protegidas, tales como el recientemente creado Instituto Nacional de Bosques (INAB), también han adoptado políticas de delegación. En 1997, el INAB le confirió a Defensores el manejo del Parque Naciones Unidas por 30 años. También firmó un acuerdo de co-manejo con la Fundación Solar para manejar el Parque Nacional Laguna Lachuá, y transfirió las áreas recreativas de Las Victorias y San José La Colonia a las administraciones municipales correspondientes. Desafortunadamente, estos dos últimos experimentos no funcionaron bien.

CONAP retiene algunas responsabilidades sobre las áreas delegadas a otras organizaciones, como se explica a continuación:

- Supervisión general y monitoreo;
- Aprobación de los planes de manejo quinquenales y los planes operativos anuales que son presentados por las organizaciones a cargo del manejo;
- Autorización y supervisión de la extracción de recursos naturales en las zonas de reserva,
 donde se permita; y
- Aplicación de la ley.

Además, CONAP es teóricamente responsable de suministrar o recaudar recursos financieros. En el caso de la RBSM, el apoyo de CONAP en este sentido ha sido limitado. Entre 1990 y 1998 las contribuciones de recursos humanos y financieros a la CONAP para la reserva han variado entre 2-4% del total del presupuesto para la reserva. El apoyo del gobierno, incluyendo el relacionado con asuntos legales y políticos ha variado considerablemente, dependiendo de la voluntad política o de la administración gubernamental prevaleciente, así como de la visión y capacidad de los frecuentemente cambiantes líderes y representantes regionales de CONAP. Por ejemplo, durante la administración del Presidente Alvaro Arzú, CONAP mostró una mejoría en su capacidad para desarrollar el sistema de áreas protegidas y definir más claramente las responsabilidades de los distintos grupos de interesados, debido principalmente a la visión y entendimiento del aquel entonces secretario ejecutivo de CONAP.

Otros Grupos de Interesados Claves en la RBSM y su Relación con Defensores

La inclusión de los grupos de interesados claves de la RBSM en los procesos de manejo ha ayudado a resolver conflictos relacionados con los recursos y ha mejorado la colaboración en la coordinación del manejo de la reserva. Los grupos de interesados más importantes son los que siguen:

Entidades Gubernamentales Nacionales y Autoridades Gobernantes Locales. A pesar de la condición legal de la RBSM como área protegida, aún persisten muchos intereses institucionales y jurisdicciones que están sobrepuestos en la reserva. Esto hace que la coordinación interinstitucional sea crucial. Los grupos de interesados principales incluyen a las siguientes entidades gubernamentales centrales:

- CONAP
- Instituto de Transformación Agraria (INTA) del Ministerio de Agricultura, el cual maneja la mayoría de las tierras públicas del país y tiene el mandato de asignar títulos de propiedad de tierras adecuadas a granjeros sin tierras (recientemente desapareció y fue sustituido por el Fondo de Tierras que tiene una visión distinta);
- CONAMA, que supervisa los estudios de impacto ambiental;
- INAB, que supervisa las actividades forestales fuera de las áreas protegidas;
- El Ministerio de Energía y Minas, que promueve la explotación de recursos no renovables (en la Sierra de las Minas esto significa minería de pequeña escala);
- Autoridades de aplicación de la ley (policía, fiscalía y sistema judicial); y
- Ministerio de Educación y Comisión Nacional de Alfabetización, dos entidades gubernamentales responsables de la educación tanto de niños como de adultos.

Otros grupos de interesados claves son las autoridades gubernamentales locales, incluyendo cinco consejos departamentales (provinciales) de desarrollo y 13 municipalidades, los cuales tienen jurisdicciones territoriales similares a los condados de los Estados Unidos.

Debido a la falta de un cuerpo rector funcional de coordinación que incluya todos los grupos de interesados de la reserva, Defensores frecuentemente debe actuar como mediador entre las diferentes entidades para lograr el intercambio de información y la planeación coordinada de

proyectos. Hasta la fecha, esta coordinación ha funcionado razonablemente bien. Defensores ha podido ganarse el respeto de las entidades y ha mantenido relaciones bastante buenas con ellas.

Las dificultades para obtener el interés y la participación de algunas entidades se puede atribuir a la falta de visión de sus líderes en cuanto a la importancia de la colaboración, mandatos institucionales incompatibles y falta de recursos humanos y materiales. Cada vez existen más ejemplos de colaboración exitosa, tal como la prevención y combate conjunto de incendios forestales, que ha involucrado a las municipalidades, INAB, CONAP, a los propietarios privados y miembros de las comunidades rurales. Otro caso es la coordinación efectiva de Defensores con INTA, que resultó en políticas de tenencia de titulación de tierras orientadas a agricultores que eran más consistentes con los objetivos de las zonas de manejo de la reserva.

Organizaciones no Gubernamentales. Además de Defensores, hay varias otras ONGs trabajando en la RBSM. Algunas son organizaciones principalmente ambientalistas, incluyendo la Fundación para la Defensa Ambiental de Baja Verapaz (FUNDEMABV), la cual promueve la educación ambiental y el manejo de cuencas hidrográficas en el departamento de Baja Verapaz. Una serie de organizaciones internacionales y nacionales de desarrollo comunitario apoyan directa o indirectamente a los esfuerzos de conservación. Éstas incluyen a Plan Internacional, ALTERTEC (una ONG guatemalteca que promueve prácticas agrícolas orgánicas), el Centro de Integración Familiar (CIF), la Fundación del Centavo y CARE. La iglesia católica guatemalteca también ha contribuido a los esfuerzos de conservación en la RBSM, particularmente en lo que se refiere al apoyo de organizaciones sociales. Después de un período inicial de poca cooperación e incluso competencia, en años recientes la coordinación entre las ONGs y las entidades gubernamentales ha ido mejorando, particularmente en cuanto a acciones enfocadas a áreas específicas o cuencas hidrográficas. El resultado de esta mejora es que los grupos han desarrollado un mejor conocimiento de las actividades de los demás y han reconocido que las alianzas estratégicas permitirán a cada ONG enfocarse en sus propias competencias centrales, al tiempo que aseguran que todas las otras necesidades del área están siendo atendidas.

Comunidades Locales. Como se mencionó anteriormente, existen aproximadamente 140 pequeñas comunidades rurales en las zonas de uso sostenible y amortiguamiento de la RBSM.

En general, las comunidades indígenas Q'eqchi' y Poqomchi' de la ladera norte poseen niveles sumamente bajos de educación y alfabetismo. Dependen de la agricultura de subsistencia y de la producción de algunos cultivos comerciales, la extracción de recursos y del empleo como trabajadores en las plantaciones aledañas de café y cardamomo. A menudo, estas comunidades poseen apenas unos cuantos hispanohablantes, que generalmente son hombres. Los *ladinos* (gente de origen español o mestizos) de la ladera sur dependen principalmente de la ganadería de pequeña escala, la producción de cultivos comerciales y la extracción de madera. Su nivel de educación es generalmente más elevado que el de los miembros de las comunidades de la ladera norte, aunque sigue siendo mucho más bajo que el de la población urbana de Guatemala.

El desarrollo de relaciones entre Defensores y estas comunidades ha sido un proceso interesante. Muchas comunidades inicialmente mostraron desconfianza y algunas se opusieron abiertamente a la reserva, por miedo a que la extracción de recursos fuera a ser prohibida por completo. Sin embargo, la división de la reserva en cuatro zonas de manejo (núcleo, uso sostenible, amortiguamiento y zona de recuperación) diseñadas para optimizar las actividades de manejo, ha ayudado a eliminar este miedo. Además, el énfasis de Defensores de responder a las necesidades y preocupaciones locales ha ampliado y mejorado la calidad de la participación de los habitantes locales en el manejo de la RBSM. Un elemento clave fue el empleo de personas de habla Q'eqchi' y Poqomchi' como parte del personal de Defensores. Además, los programas de entrenamiento, educación y asistencia técnica fueron hechos a la medida para dar lugar a las circunstancias sociales y culturales locales.

Los programas comunitarios relacionados con la protección y cuidado de la RBSM han tomado dos enfoques interrelacionados: 1) apoyar a la conservación basada en la comunidad, y 2) ayudar con el desarrollo económico compatible con la conservación. El primer enfoque se basa en el desarrollo de una relación de buenos vecinos con la reserva; aumentar los niveles de conciencia ambiental a través de realizar programas de educación ambiental; ejecutar actividades de conservación de recursos naturales que son del interés tanto de las comunidades como de la administración de la RBSM; y ofrecer asesoría y apoyo en la creación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias, incluyendo las de mujeres y maestros. El segundo enfoque enfatiza

la provisión de asistencia técnica para la agricultura sostenible, el manejo forestal comunitario y otras actividades generadoras de ingresos.

Propietarios Privados. La mayoría de los terrenos boscosos ubicados a mayores elevaciones, así como muchas de las plantaciones de café y cardamomo que se localizan a altitudes intermedias, son propiedades privadas de individuos y familias provenientes de ciudades cercanas o de la ciudad capital. Dependiendo de sus intereses económicos, los niveles de apoyo de estos grupos de interesados privados varían desde la colaboración incondicional hasta la oposición abierta a la conservación de la reserva. Algunos de los que apoyan son familias de la ciudad capital que han heredado la tierra y que nunca o casi nunca la han usado. Algunos de ellos ya le han vendido sus tierras a Defensores o le han cedido usufructos sobre éstas por 30 años. Otros, generalmente aquellos que practican el manejo apropiado de suelos, incluyendo plantaciones de café de sombra y fincas forestales, también han colaborado con la reserva. Por otra parte, los opositores de la conservación son en su mayoría aquellos con intereses puramente extractivos, tales como los madereros y en menor grado los ganaderos. Estos grupos han sido los más difíciles de integrar al manejo de la reserva. A pesar de repetidos esfuerzos, la interacción con ellos ha sido principalmente de uno a uno. Apenas recientemente, un grupo de madereros formó una Asociación para el Desarrollo de la Sierra de las Minas para oponerse a la conservación de la zona núcleo y promover el "uso racional" de los bosques, con lo que realmente quieren decir la tala de los bosques maduros de la reserva. Claramente, el desarrollo de relaciones más constructivas con propietarios privados renuentes u opuestos y con las industrias extractivas es un desafío importante para Defensores.

Economía Política de los Arreglos Institucionales de la RBSM

CONAP y Defensores, las dos entidades con mayor autoridad sobre la RBSM como área protegida, son aliados naturales, principalmente debido a la similitud en sus mandatos institucionales. Como entidad pública responsable, CONAP tiene jurisdicción legal sobre el sistema completo de áreas protegidas del cual la RBSM es parte y es la entidad con responsabilidad principal y máxima autoridad sobre las áreas protegidas del país. Defensores, como responsable del manejo de la reserva y con la mayor influencia en el establecimiento de la agenda de la misma, deriva su autoridad y fuerza de varias fuentes. Su mandato y autoridad

legal la recibió directamente del Congreso de la República. También ha desarrollado sólidas relaciones de colaboración con diferentes niveles del gobierno, donantes, grupos aliados, grupos de interesados locales y con el público. Defensores recauda de manera privada todos los fondos para la reserva, ha manejado sus recursos financieros sensatamente y es un implementador efectivo. Los factores cruciales de su autoridad son su capacidad y enfoque para resolver problemas y, de mucha importancia, su condición de propietario de 24,000 hect. (60,000 acres) de tierras ubicada principalmente dentro de la zona núcleo de la reserva. Su situación como propietario contribuye a dar legitimidad al interés de Defensores en la Sierra de la Minas desde el punto de vista de los propietarios privados y las comunidades locales.

En términos generales, CONAP y Defensores han tenido una relación productiva basada en el respeto mutuo. El factor que más ha favorecido la colaboración es el reconocimiento por parte de ambas organizaciones de la necesidad que tiene una de la otra para conservar la RBSM de manera efectiva. Sin embargo, en la mayoría de los casos, Defensores ha tomado la iniciativa para hacer que la CONAP actúe en asuntos claves para la reserva. Periódicamente han surgido tensiones entre las dos organizaciones, principalmente por causa de una comunicación deficiente o de interpretaciones divergentes sobre las responsabilidades de cada una y la consecuente insatisfacción con las acciones de las mismas. Las causas fundamentales de estos problemas incluyen la insistencia de Defensores de que la CONAP – y el gobierno en general – incremente el apoyo financiero, técnico y político para la reserva, y que tome un papel proactivo más fuerte en cuanto a la aplicación de la ley y a la coordinación interinstitucional. Por otra parte, a pesar del respeto que el CONAP tiene por Defensores gracias a su manejo efectivo y profesional de la reserva, algunos empleados de la CONAP aparentemente quisieran que Defensores actuara con menos independencia. También preferirían tener más control sobre los fondos que Defensores ha recaudado para la RBSM. Además, parece ser que los empleados de gobierno desconfían (e incluso celan) la influencia política y el gran apoyo público que tiene Defensores, los cuales le han proporcionado estabilidad financiera y organizacional a lo largo de cuatro administraciones de gobierno. Sin embargo, cuando se ven amenazados por entidades como el Ministerio de Energía y Minas, el cual favorece iniciativas pequeñas de minería y exploración petrolera en áreas protegidas, Defensores y CONAP actúan en coordinación.

Como se mencionó anteriormente, todavía no funciona el ente formal que permite la participación de los grupos como comunidades indígenas, propietarios privados y gobiernos locales en la estructura de gobernación para toda la reserva. Sin embargo, existen otras maneras (tanto formales como informales) en las que los distintos grupos pueden participar en la protección de la RBSM. La manera más importante y sistemática es a través del proceso de evaluación y planeación anual que conduce Defensores, en el cual más de 50 comunidades y autoridades locales ayudan a desarrollar los planes operativos de la RBSM. Varios alcaldes locales han pedido que el personal de la RBSM participe en las Unidades Técnicas Municipales, cuerpos técnicos de consulta que están conformados por instituciones gubernamentales y ONGs y apoyan a las municipalidades en asuntos técnicos y de políticas. El personal de la RBSM también participa en los esfuerzos regionales para organizar a las ONGs ambientales y de desarrollo en Alta y Baja Verapaz. El personal de Defensores mantiene una constante comunicación personal con autoridades locales, o sea líderes comunitarios y municipales y funcionarios públicos. Además, Defensores involucra sistemáticamente a una serie de grupos en los objetivos de conservación y manejo de la RBSM, a través de la organización periódica de talleres. Estos grupos incluyen autoridades locales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y de base, empresas privadas, propietarios privados y líderes comunitarios.

Aunque la participación de miembros de la comunidad en la planeación y toma de decisiones puede resultar costosa en términos de tiempo dedicado por el personal de Defensores, de apoyo logístico y recursos financieros, los beneficios son cada vez más evidentes. De la misma manera, aunque los miembros de la comunidad puedan percibir un costo para ellos en términos del tiempo dedicado a la participación en actividades de conservación — especialmente durante la temporada de cosecha —su elevado nivel de participación demuestra que perciben que el precio a pagar vale la pena. Al aumentar la conciencia de las comunidades sobre asuntos de conservación, también su voluntad de participar en acciones concretas se ha incrementado. Por ejemplo, producto de ver resultados positivos en las prácticas agrícolas sostenibles, los residentes han aumentado la adopción de dichas técnicas. Es más, varias comunidades han tomado la iniciativa de denunciar actividades ilegales en la reserva a las autoridades locales o a Defensores. Algunos miembros de las comunidades han tratado de manera individual de convencer a sus

vecinos acerca de la importancia de las iniciativas de conservación y del cumplimineto de las leyes ambientales.

Hasta la fecha, Defensores ha tenido la responsabilidad casi exclusiva de recolectar y usar información para el manejo de la RBSM, con poco involucramiento de las comunidades en fijar la agenda de investigación. Dos excepciones fueron el estudio de plantas medicinales y comestibles en siete comunidades de la RBSM y otro estudio sobre la producción y uso de agua en dos cuencas de la reserva. Al entender las comunidades la forma en que los resultados documentados a través de las investigaciones pueden ser útiles para tomar mejores decisiones sobre el manejo y conservación de los recursos naturales, la administración de la reserva espera que sea posible promover una mayor participación comunitaria en fijar prioridades e involucrar miembros de la comunidad en la investigación. Los datos de los estudios efectuados en la RBSM están disponibles ahora para una gran cantidad de grupos. Los reportes técnicos han sido preparados para audiencias técnicas, del gobierno, de donantes y de ONGs. Los resultados de investigaciones son la base de campañas de educación ambiental. Dicha información ha sido usada para preparar carteles, trifoliares, calendarios y presentaciones audiovisuales y de video que son diseminadas en las comunidades de la RBSM y por todo Guatemala. El razonamiento para compartir la información resultante de los esfuerzos de investigación es mantener a las entidades asociadas y a las comunidades de la RBSM mejor informadas. Defensores ha basado la ejecución de esta estrategia bajo el supuesto de que una mejor comunicación de los asuntos claves de conservación llevará a un mejor entendimiento y finalmente a una mayor seguridad para la RBSM.

Un factor importante que influyó en el incremento en la participación de las partes interesadas en la toma de decisiones fue el proceso de paz y el movimiento general del país hacia una mayor democratización. Desde 1985 Guatemala experimentó dramáticos cambios sociales y políticos después de años de represión militar a las iniciativas democráticas y a las actividades de las organizaciones de base. Al empezar a florecer la democracia a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, particularmente durante las negociaciones que culminaron en los Acuerdos de Paz de 1996, la sociedad civil se volvió cada vez más activa en los procesos nacionales de toma de decisiones. El nuevo clima político ha creado un ambiente que propicia

que las ONGs, las organizaciones de base y las comunidades locales busquen una voz más activa en los asuntos que afectan sus vidas.

La administración de la RBSM algunas veces ha trabajado con supuestos líderes locales que resultaron no ser representantes legítimos de los residentes locales. Aunque esto no ha sido catastrófico, si ha ocasionado un rezago en el desarrollo de relaciones firmes con algunas de las comunidades locales y ha obligado a Defensores a redoblar sus esfuerzos para ganarse la confianza de éstas. Como resultado, el nuevo planteamiento es el de no depender en un único representante de las comunidades durante el primer contacto, sino conducir reuniones comunitarias abiertas para identificar y abordar los asuntos claves. Al aclararse quienes son los líderes reales de la comunidad, Defensores puede comenzar a desarrollar una relación de trabajo con ellos.

Al cabo de los años, Defensores ha invertido una cantidad de esfuerzo significativo en la capacidad local de los tomadores de decisiones, así como en las organizaciones comunitarias. También ha conducido talleres y cursos de entrenamiento para incrementar el conocimiento de los tomadores de decisiones locales sobe asuntos ambientales. En 1995, Defensores implementó un programa financiado por la Fundación McArthur para desarrollar organizaciones comunitarias en varias de las cuencas hidrográficas de la reserva. A través de las actividades de este programa, los líderes y grupos locales fueron incrementando gradual y consistentemente sus habilidades para conservar los recursos naturales de la reserva. Defensores está trabajando arduamente para llegar al momento en que estos líderes y los grupos locales participen en los cuerpos de toma de decisiones con la capacidad de asumir una autoridad de manejo más formal sobre cuencas hidrográficas específicas u otras subsecciones de la reserva.

La debilidad más seria del arreglo de manejo de la RBSM, en términos de participación y responsabilidad, es la ausencia de un comité asesor formal o junta directiva que incluya los grupos de interesados relevantes. Esto ha restringido la posibilidad de que las autoridades locales, las comunidades y los propietarios de tierras tengan voz y voto en la toma de decisiones referente al manejo de la reserva. Será crucial rediseñar, legalizar y organizar el comité asesor de la RBSM cuanto antes para asegurar una mayor participación significativa de estas partes

interesadas. Otro paso importante será tratar de lograr la visión a largo plazo de Defensores de establecer una serie de consejos locales para cuencas específicas La idea es que estos consejos se enfoquen en áreas geográficas pequeñas y operen bajo el consejo asesor mayor. El peso político de Defensores, su capacidad y su conocimiento del área serán instrumentales para el éxito de tal iniciativa.

Hasta el momento no existen mecanismos formales para la resolución de conflictos entre los diversos grupos de interesados. A nivel del campo, las controversias entre Defensores y la CONAP u otras entidades gubernamentales generalmente son mínimas, y se refieren a asuntos específicos relativos a la aplicación de la ley, permisos de extracción de productos forestales madereros y no madereros, criterios de titulación de tierras o asuntos de personal. Generalmente, se hace todo esfuerzo posible por resolver los problemas localmente. Sólo si el conflicto no puede ser resuelto a ese nivel es referido a las autoridades centrales de ambas instituciones en Ciudad Guatemala.

Los conflictos relacionados con los recursos naturales en la RBSM tradicionalmente han estado vinculados con las siguientes tres causas (Lehnhoff y Núñez 1998):

- Controversia sobre operaciones madereras de gran escala efectuadas por poderosos
 madereros en las áreas más altas de la sierra. La mayoría de estos conflictos se
 produjeron poco después que la RBSM fuera creada. Al cabo de los años, tales conflictos
 han ido disminuyendo gradualmente. Por lo general, han sido resueltos ejerciendo
 presión sobre las autoridades para que se cumpla la ley.
- Conflictos sobre el uso y la tenencia de la tierra en la ladera norte. Hay numerosos tipos de conflictos relativos a la tierra entre propietarios privados, comunidades y el gobierno. Para la administración de la reserva, los conflictos más importantes se refieren a las invasiones o usos ilegales de la zona núcleo. Defensores generalmente aborda estos conflictos con un planteamiento gradual, que empieza con la persuasión, la cual algunas veces funciona. Si no es así, como siguiente paso Defensores busca una solución negociada, que de preferencia beneficie a ambas partes, tal como la reubicación voluntaria. La resolución negociada es la circunstancia más compleja y también la más

- común. La menos común, que se usa como último recurso, es iniciar acción legal ante la fiscalía y los tribunales de justicia.
- Disputas referentes a los derechos sobre el agua en la árida ladera sur. Los usuarios del agua en la parte baja de la cuenca resienten el detrimento en calidad y cantidad de agua ocasionado por la deforestación de la parte superior de la cuenca, especialmente la efectuada por compañías madereras. El uso excesivo de agua para la irrigación o agroindustria y la contaminación del agua también son fuentes de conflicto. En esta región, habitada por ladinos, los conflictos son enfrentados de varias maneras, incluyendo negociación directa, mediación por parte de las autoridades municipales locales, acción legal en la corte e incluso vía confrontación. Es raro que la administración de la reserva se involucre en estos conflictos privados, los cuales ocurren principalmente fuera de la reserva.

Responsabilidad de Defensores como Autoridad de Manejo de la RBSM

Desde su creación, Defensores ha hecho un compromiso público de transparencia y responsabilidad y al paso de los años ha probado ser capaz de cumplir esa promesa. Como organización administradora de la RBSM, Defensores debe rendir cuentas ante numerosos grupos de interesados sobre asuntos financieros, administrativos y programáticos. Defensores ha desarrollado un sólido récord con los donantes por su buena planeación, implementación efectiva, manejo financiero transparente, informes oportunos y auditorías externas.

La responsabilidad de Defensores ante el gobierno central ha variado. Por un lado, su trabajo de Defensores es reconocido a los niveles más altos del gobierno guatemalteco y como consecuencia la ONG fue galardonada con la Medalla Presidencial del Medio Ambiente en 1994. En lo que se refiere al manejo de la RBSM, Defensores siempre ha cumplido con sus obligaciones formales con el gobierno. Por otro lado, la comunicación e interacción cotidianas con CONAP – la entidad ante la cual Defensores formalmente es responsable - ha dependido, más que de los mecanismos formales institucionalizados, de la voluntad y capacidad personal de interacción de sus frecuentemente cambiantes directores y personal superior.

La comunicación y relación de Defensores con las autoridades locales y regionales generalmente ha sido muy buena. Se mantiene bien informadas a las autoridades por medio de la distribución de documentos, la realización de talleres locales y regionales sobre asuntos ambientales, reuniones de trabajo y viajes de campo a la reserva. En respuesta al esfuerzo por mantenerlos involucrados, las autoridades locales y regionales generalmente han suministrado apoyo, aunque éste se ha manifestado más como buena voluntad e influencia política que en forma de recursos materiales. Estas autoridades demandan cada vez más a Defensores que cumpla con su misión como administrador de la reserva. Además, en forma creciente las autoridades subnacionales solicitan asesoría de Defensores para tomar decisiones informadas en cuanto a asuntos relacionados con la RBSM.

En las comunidades rurales, después de un período inicial de desconfianza y colaboración renuente, el apoyo y la participación con Defensores ha mejorado consistentemente. Esta es una consecuencia directa del nuevo enfoque más participativo de Defensores que se basa en escuchar las preocupaciones de la comunidad. Un factor clave ha sido el proceso anual participativo de evaluación y planeación, que permite a Defensores incorporar los insumos de las comunidades en las decisiones programáticas de la reserva. Este método también ha obligado a Defensores a ser cada vez más responsable y responder a las necesidades y preocupaciones locales. Otro factor que ha promovido la responsabilidad ha sido la creciente concientización ambiental de las comunidades. Al incrementarse la intensidad de las campañas de educación ambiental de Defensores, muchas comunidades han ido aumentando la presión sobre Defensores y CONAP para que controlen las actividades ilegales y mejoren el manejo de la reserva.

Quizás la relación más variada entre la administración de la RBSM y un grupo de interesados ha sido con los propietarios privados. Algunos de éstos tienen un compromiso explícito con la conservación y tratan de contribuir con el manejo de la reserva o por lo menos no hacen nada para oponerse a ella. Estos propietarios privados son principalmente los cafetaleros y dueños de plantaciones forestales, así como algunas familias y empresas que poseen tierras forestales en las zonas de uso sostenible y núcleo de la reserva. Estos propietarios generalmente ven a la conservación como benéfica y compatible con sus propias actividades.

Otros propietarios se oponen a la reserva y su manejo. Éstos son principalmente aquellos con intereses en la explotación maderera tradicional, así como algunos ganaderos de pequeña escala. Desde el establecimiento de la reserva, Defensores ha tenido una relación particularmente tensa con los madereros. En los primeros años un grupo de madereros ejerció una fuerte presión política contra la reserva e incluso envió amenazas de muerte a los miembros de la junta directiva y el personal de Defensores. Afortunadamente, en años más recientes, su influencia ha disminuido (ver Cuadro 2). Aunque algunos madereros han formado una asociación conocida como ASIMI para llevar a cabo sus objetivos, este grupo de interés especial no ha atraído mucho apoyo a su causa.

Cuadro 2. Montaña Larga

Más y más la Sierra de las Minas ha ido capturando la atención pública, especialmente por medio de la prensa. La opinión y expresión pública en Guatemala, que han ido incrementando su influencia, en general apoyan la conservación de la reserva. Merece mencionarse el caso de la sobreexplotación llevada a cabo por una operación maderera en gran escala en la propiedad denominada Montaña Larga. En dicho caso el clamor público a través de la prensa finalmente ayudó a generar suficiente presión política para que la Dirección General de Bosques (DIGEBOS) cancelara el permiso de tala. La solución obtenida en este caso fue el principal factor que sirvió para disminuir la fuerte influencia negativa de los madereros opuestos a la conservación de la reserva.

Intereses Variados en Cuanto a la Conservación de la Biodiversidad

La RBSM suministra beneficios como agua, madera, alimentos y oportunidades económicas a los pobladores que viven dentro y en los alrededores de la reserva. Los beneficios que provee a los individuos incluyen ingresos económicos desde el nivel de subsistencia hasta la gran escala, que provienen de aprovechamiento forestal bajo manejo, minería de pequeña escala y agricultura comercial. Las comunidades dentro y alrededor de la reserva se benefician con algunos servicios que provee la sierra, incluyendo moderación climática, agua limpia para consumo humano y riego, así como conservación del suelo. Para el Estado, la RBSM es un sitio donde el desarrollo sostenible se está dando dentro de un marco de trabajo formal y legal, el cual goza de apoyo institucional e interés local. Como resultado la mayoría de los grupos de interesados relacionados, incluyendo al Estado, consideran que es les conviene usar los recursos de la RBSM

sosteniblemente y apoyar la conservación de la reserva. Además, la mayoría de las organizaciones de desarrollo social y económico que trabajan dentro y alrededor de la reserva reconocen la necesidad de incorporar el componente de conservación a sus programas.

En ocasiones han surgido conflictos entre propietarios individuales que desean explotar los recursos naturales (como la madera) y comunidades que se verían afectadas por esas actividades. Estos conflictos son resultado de la lucha entre los beneficios económicos para una minoría los residentes de la reserva y los costos para la mayoría de las personas. Por ejemplo, casi inmediatamente después de declararse la reserva en 1990, un grupo de propietarios de tierras ubicadas en la zona núcleo interpuso un recurso de amparo ante la Corte de Constitucionalidad de Guatemala para revocar la declaración de la reserva. Ellos alegaban que las restricciones impuestas sobre la extracción de recursos violaban los derechos individuales de uso de su propiedad. La Corte falló a favor de la declaratoria de la reserva al establecer que los beneficios públicos excedían en mucho a los costos individuales.

También existe evidencia acerca de conflictos intergeneracionales acerca del tema de conservación y desarrollo económico. En su mayoría, los residentes más viejos de la reserva están más dispuestos a apoyar las actividades de conservación porque a lo largo de sus vidas han sido testigos de su extensa degradación y también porque han desmontado suficiente terreno para satisfacer sus propias necesidades de subsistencia. Las generaciones jóvenes no han sido testigos de la degradación al paso del tiempo y generalmente necesitan encontrar nuevas tierras para establecer a sus familias.

RBSM y las Condiciones del Funcionamiento Institucional

Impacto sobre la Conservación de la Biodiversidad

En 1990, cuando se declaró la reserva, la deforestación era la principal amenaza a su integridad. Otras actividades que contribuían eran la tala ilegal, el avance de la frontera agrícola y los incendios forestales. Los estudios realizados acerca de los impactos directos del manejo de Defensores sobre la conservación de la biodiversidad muestra que la tasa de deforestación atribuible a la expansión agrícola ha disminuido. Un análisis comparativo reciente del avance de

la frontera agrícola realizado con imágenes remotas sugiere que la deforestación se ha venido frenando en la mayoría de las cuencas y que eventualmente podría detenerse. Un planteamiento combinado de conservación y desarrollo sostenible ha permitido a Defensores, a las autoridades locales y a las comunidades detener el proceso de la tala ilegal a gran escala y reducir el avance de la frontera agrícola.

Entre las medidas que contribuyen a esta prometedora tendencia está la cancelación de operaciones de extracción maderera de gran escala, especialmente en la zona núcleo, y la compra de terrenos claves en la zona núcleo. También han ayudado la mayor presencia física del personal de campo de la reserva por medio de infraestructura y patrullajes regulares, demarcación de los límites de la reserva y apoyo prestado a las autoridades de aplicación de la ley. Además, Defensores facilitó la reubicación de dos comunidades que estaban asentadas dentro de la zona núcleo de la reserva. El impacto de esta reubicación sobre la regeneración forestal ha sido evidente. Para detener aún más el avance de la frontera agrícola, la administración de la reserva está desarrollando un programa para apoyar el catastro y la titulación de tierras para las comunidades que ya están establecidas en la reserva. El supuesto es que los títulos de tierras claros y seguros ofrecen un incentivo para el manejo sostenible de los recursos y desaniman las invasiones de tierras.

Los incendios forestales siguen siendo un gran problema en la árida ladera sur de la reserva. Aunque se ha iniciado la educación ambiental y otras actividades de concientización, por sí solas no pueden siquiera comenzar a atender esta enorme amenaza contra la supervivencia de los bosques de pino-encino de la reserva. La buena relación que Defensores ha desarrollado con entidades gubernamentales tales como INAB y con las comunidades locales ha resultado en acciones conjuntas para luchar tanto contra los incendios forestales estacionales como contra una plaga del escarabajo (gorgojo) de la corteza de los pinos en la reserva. Defensores también ha comenzado un estudio sobre el tema de cacería, una gran amenaza contra la biodiversidad de la reserva, para poder desarrollar una estrategia integral para su control y regulación.

Para Defensores, el desarrollo de capacidades ha sido clave para abordar los desafíos de manejo de la reserva. Un enfoque central ha sido aumentar la diversidad de profesionales dentro de la

organización, capacitar el personal y desarrollar planteamientos más integrales de conservación y desarrollo. Otro planteamiento reciente ha sido el de forjar alianzas estratégicas con instituciones que poseen las habilidades necesarias que puedan mejorar el manejo de la reserva. Por ejemplo. Los extensionistas agrícolas de Defensores han recibido capacitación sobre agricultura sostenible y orgánica, así como sobre técnicas agrícolas mejoradas por parte de Cosecha (una ONG hondureña que promueve la conservación del suelo) y por parte de ALERTEC (una ONG guatemalteca). El Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable ha facilitado los talleres organizados por Defensores para las autoridades locales y regionales de la reserva.

El manejo sostenible de recursos naturales en la RBSM ha sido orientado crecientemente hacia la adopción de prácticas de manejo adaptativo. Un paso importante en esa dirección ha sido el esfuerzo de generar información base para monitorear el impacto sobre la biodiversidad y a su vez, apoyar mejores decisiones de manejo. Para obtener información base socioeconómica, se llevó a cabo un extenso diagnóstico participativo en 1993-1994 que determinó las prácticas de comunidades locales y sus percepciones de la relación entre los recursos naturales de la reserva (Margoluis y Gálvez 1993). Con base en esta información, Defensores revisó sus estrategias, prioridades y herramientas para el trabajo comunitario. Por ejemplo, dicho estudio documentó el importante efecto de los programas de radio y otros medios de comunicación sobre las comunidades rurales indígenas remotas. Esto llevó a Defensores a rediseñar el contenido, horario y medios usados para implementar sus estrategias de comunicación. El diagnóstico también demostró el extenso uso de plantas comestibles y medicinales por parte de las familias rurales. Consecuentemente, Defensores diseñó y llevó a cabo un proyecto para identificar y promover en las comunidades el uso de las plantas medicinales y comestibles más útiles.

Se han conducido varias evaluaciones para establecer líneas base - ecológicas y biológicas - que permitieran monitorear el estado de conservación de especies y ecosistemas claves e identificar las respectivas amenazas a su conservación. Estos estudios incluyeron una evaluación ecológica rápida en 1993, una comparación de las dinámicas de la frontera agrícola durante varios años en 1995 y un estudio detallado sobre el quetzal y su hábitat en 1995-1996. Con base en estos datos y en información sobre la tenencia de la tierra, Defensores rediseñó los límites de las zonas de

manejo de la reserva, haciendo modificaciones principalmente en la zona núcleo. Defensores sometió la propuesta a CONAP, quien ratificó estas modificaciones a las zonas de manejo al aprobar su inclusión en el Plan Maestro 1997-2002. Otra evidencia de manejo adaptativo ha sido la decisión de Defensores de ajustar sus prioridades y estrategias geográficas para atender amenazas, después de revisar mapas recientemente generados que comparan la distribución geográfica de los programas y sus efectos sobre la conservación del bosque.

Defensores ha probado ser una entidad apropiada para el manejo de la reserva, ya que ha logrado reducir amenazas a la conservación y establecer una estrategia sólida de conservación y desarrollo para la reserva. En comparación, muchas otras áreas de conservación administradas por varias entidades gubernamentales no están siendo manejadas adecuadamente (Soto 1998). A diferencia de muchas de estas entidades, Defensores ha sido capaz de ofrecer las condiciones necesarias para contratar y retener los servicios de personal altamente calificado, que ha demostrado ser el recurso más valioso de la organización

El acuerdo institucional diseñado para el manejo de la RBSM – una vez que ésta se volvió completamente funcional – parecería ser adecuado para cumplir con el propósito, ya que reúne lo mejor de dos mundos: La entidad gubernamental teóricamente es responsable de efectuar la supervisión y apoyo para asegurar el logro de los objetivos principales de la reserva. Asume sólo aquellas funciones que no pueden ser delegadas, tales como la aplicación de la ley y la emisión de licencias de extracción de recursos naturales. La ONG administradora debe actuar como un cuerpo ejecutivo a cargo de la ejecución, lo cual permite ejecutar más efectivamente que lo que el gobierno nacional podría lograr dentro de sus capacidades actuales. Los demás grupos de interesados principales, entre los que se incluyen autoridades municipales locales, propietarios y comunidades locales, estarían representadas en un comité asesor, lo cual asegura su participación en la toma de las decisiones principales y provee la oportunidad de mejorar la rendición de cuentas de la organización administradora. En el caso de la RBSM, aún con la falta de un comité asesor funcional, el resto del acuerdo ha probado ser más efectivo que la implementación directa por parte del gobierno nacional, tanto en términos de costo como de logros.

Defensores ha experimentado pocas amenazas a su autoridad central como organización responsable del manejo general de la RBSM. Sin embargo, miembros de su personal han sido objeto de serias amenazas casi desde el establecimiento de la organización. Durante tiempos de crisis, numerosos miembros del personal han recibido amenazas de muerte, como ocurrió en una ocasión cuando Defensores logró impedir que una persona llevará a cabo tala ilegal en la reserva. En esa instancia la amenaza fue cumplida cuando dos trabajadores de campo de Defensores fueron emboscados y heridos con balas, posiblemente por los asociados del maderero en cuestión. Uno de los trabajadores quedó parcialmente paralizado y el otro murió aproximadamente un año después, probablemente como resultado de las heridas recibidas en el ataque.

Capacidades Organizacionales para Ejercer Derechos y Responsabilidades

Desde su creación en 1989, CONAP ha sido lento en desarrollar las capacidades que se supone debería tener en su papel de entidad rectora del sistema de áreas protegidas. Estas habilidades deberían incluir planeación estratégica, recaudación de fondos, formulación de políticas y capacidad reguladora, apoyo legal, así como monitoreo y evaluación. CONAP no tiene ni el personal suficiente ni la infraestructura necesaria para llevar a cabo estas funciones. Ha enfocado la mayoría de sus esfuerzos en el desarrollo de capacidades de implementación para manejar el área protegida más grande del país, la Reserva de la Biósfera Maya, cuyo manejo solo ha podido delegar parcialmente. Sin embargo, bajo el liderazgo de una nueva Secretaría Ejecutiva y con base en el Plan Institucional de Modernización desarrollado en 1998 (en parte con el apoyo de la ONG internacional The Nature Conservancy), se espera que la CONAP se sobreponga a sus más graves limitaciones en cuanto a capacidad.

En su papel de organización administradora, Defensores ha sido capaz de desarrollar suficiente capacidad institucional para llevar a cabo sus funciones. Su recurso principal es su personal. Defensores cuenta con una junta directiva voluntaria, imaginativa y bien respetada, así como con un equipo de personal gerencial, administrativo y técnico calificado y comprometido que en 1998 ya tenía más de 100 personas. Los miembros del personal incorporan una gran variedad de disciplinas, así como una buena representación étnica-cultural y social de la sociedad guatemalteca. Esta diversidad ha permitido a Defensores relacionarse efectivamente a nivel

político, técnico y personal con una amplia gama de grupos interesados y sus particulares requerimientos, abarcando desde los niveles más altos de la burocracia nacional del gobierno hasta poblaciones rurales iletradas. Defensores también ha desarrollado una estrategia institucional clara y explícita, una estructura organizacional adaptativa y un sistema efectivo de manejo. En un ambiente con poca información disponible, ha tenido la capacidad de generar información o de comprometer a otros para generarla y de adaptar sus decisiones de manejo tomando en cuenta nuevos hallazgos. Desde el punto de vista financiero, en 1991 Defensores estableció un pequeño fondo patrimonial institucional y en 1997 creó otro fondo específicamente para la RBSM y otras reservas equivalentes. Defensores ha mantenido una excelente imagen pública tanto en Guatemala como a nivel de la comunidad conservacionista internacional.

La capacidad de los propietarios privados de la RBSM varía marcadamente, al igual que sus niveles de educación. Desde el punto de vista de la protección de tierras, algunos poseen una capacidad razonable para manejar sus propiedades. Otros simplemente han heredado sus tierras y nunca han ejercido ningún tipo de protección. Otros han adquirido la tierra con el fin exclusivo de extraer sus recursos. Dada la diversidad de intereses y su amplia distribución geográfica, los propietarios privados no están bien organizados y generalmente mantienen un perfil bajo. Una excepción, mencionada anteriormente, es la del pequeño grupo de madereros que son miembros de la ASIMI y que se han opuesto de manera consistente al régimen de manejo de la reserva. Debido a sus tácticas agresivas, estos intereses madereros no son bien recibidos por la mayoría de los grupos de interesados.

Factores que Afectan el Funcionamiento Institucional

Entre la variedad de factores que influyen sobre el funcionamiento institucional de la administración de la reserva, uno de los principales factores internos ha sido el fuerte compromiso de los miembros de Defensores con la misión de conservar la biodiversidad. La RBSM es considerada por Defensores como el principal escenario para poner en práctica su misión.

Defensores controla la mayor parte del presupuesto de la RBSM, ya que también es quien recauda los fondos para implementar los programas incluidos en los planes maestro y operativos

aprobados por CONAP. Defensores ha sido moderadamente exitosa en la recaudación de fondos para realizar actividades de la RBSM, ya que requiere todavía de mayor financiamiento para ampliar sus operaciones a toda la reserva. Además de los fondos recibidos de organizaciones donantes, Defensores ha recaudado fondos dentro de Guatemala a través de sus patrocinadores individuales y corporativos y a través de la publicación de un calendario. Para asegurar su sostenibilidad financiera a largo plazo, como se mencionó anteriormente, Defensores estableció su fondo patrimonial institucional en 1991 y en 1997 creó otro fondo patrimonial para la RBSM y reservas equivalentes. El financiamiento externo para las actividades de conservación y desarrollo sostenible ha provenido en su mayoría de ONGs internacionales incluyendo a The Nature Conservancy, el Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund), la Fundación Claiborne-Ortenberg y la Fundación MacArthur. Las principales organizaciones donantes bilaterales y multilaterales incluyen a la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), la Comunidad Europea (CE), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), y la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ, por sus siglas en alemán).

La RBSM ha tenido la fortuna de que ONGs y organizaciones donantes internacionales contribuyan a su fortalecimiento. Los socios extranjeros generalmente no han ejercido presión indebida o interferido con procesos y prioridades programáticas. Por el contrario, han realizado contribuciones materiales invaluables al tiempo que respetan el proceso de desarrollo de la reserva definido por el Plan Maestro. Por lo general, ellos tratan de identificar, junto con Defensores, los componentes relevantes del programa en los que pueden contribuir. Cuando un donante identifica un componente del programa que le interesa, firma un acuerdo con Defensores. Este proceso ordenado ha sido desarrollado en su mayor parte gracias al liderazgo de Defensores para coordinar la ejecución del Plan Maestro y a sus habilidades para mantener relaciones sinérgicas con muchas organizaciones asociadas a lo largo de diversas líneas programáticas.

Un aspecto importante para el trabajo de conservación en Guatemala es que la percepción generalizada de que la protección del medio ambiente es una causa noble que beneficia a toda la población. Consecuentemente, los asuntos que de otra manera polarizarían a una sociedad que

recientemente ha salido de décadas de conflictos sociales, tales como el tema del uso y tenencia de la tierra, han demostrado ser menos controversiales cuando se enfocan desde un punto de vista ambiental. Los partidos políticos implícitamente parecen estar de acuerdo en no hacer del medio ambiente un asunto de contención partidista. Más aún, los Acuerdos de Paz de Guatemala firmados en 1996 han promovido enormemente la creación de un ambiente propiciador para avanzar con los objetivos ambientalistas y de desarrollo. El cese del conflicto armado ha abierto una puerta para crear nuevas formas de acuerdos organizacionales e institucionales, y ofrece un escenario para una resolución de conflictos más equitativa y efectiva.

Conclusiones

La Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas fue establecida debido a su importancia global, nacional, regional y local. Al ser delegado el manejo de la RBSM a la ONG guatemalteca Defensores de la Naturaleza, el gobierno de Guatemala transfirió la mayor parte de la responsabilidad y autoridad de la reserva a Defensores. De hecho, implícitamente el gobierno también espera que Defensores recaude la mayoría de los fondos para manejar la reserva.

El arreglo para el manejo de la reserva tenía la intención de asignar papeles distintos y complementarios a la entidad gubernamental, la ONG administradora y los grupos de interesados claves. Sin embargo, la práctica ha mostrado que las responsabilidades asignadas a la ONG y a las instituciones del gobierno requiere de algunas aclaraciones y redefiniciones. A pesar de sus debilidades, este primer caso en Guatemala de un acuerdo público-privado para el manejo de un área protegida por medio de una ONG nacional ha resultado en una implementación más eficiente y sensible, una participación de las partes interesadas más efectiva y un mejor gobierno que el que existe en aquellas áreas protegidas del país que son manejadas por entidades gubernamentales.

Para que esta sociedad entre el gobierno y la ONG se mantenga legítima y funcional a largo plazo, ciertas condiciones fundamentales deben prevalecer. Estas incluyen las siguientes:

• La ONG debería permanecer independiente dentro de su sociedad con el gobierno y no actuar como una organización paraestatal. Dos condiciones son esenciales para que esto se cumpla. La primera es que la ONG retenga su independencia financiera. Esto

significa que, aunque el Estado debería proporcionar o recaudar una porción significativa del presupuesto de la reserva – idealmente un 50% - para el corto plazo la ONG debería desarrollar la capacidad para recaudar la porción restante y para el largo plazo debería establecer mecanismos para la sostenibilidad financiera. En el caso de la RBSM, el gobierno claramente se ha quedado atrás en lo que se refiere a su contribución. La segunda condición para que exista una sociedad funcional es la independencia intelectual para la ONG. Quizás el factor más importante en este respecto es la presencia de una junta directiva independiente. Defensores cuenta con una junta directiva formada por nueve miembros voluntarios, comprometidos y capaces, líderes empresariales bien conocidos y respetados, profesionales y académicos que son capaces como personas y como grupo de relacionarse a los niveles más altos del gobierno. Los miembros incluyen al presidente de una importante universidad privada del país, varios funcionarios ejecutivos principales de corporaciones, filántropos retirados y un conocido periodista. Varios miembros de la junta directiva de Defensores son Rotarios. Durante ocho años. bajo cuatro administraciones presidenciales diferentes, este grupo ha prestado fortaleza a Defensores para evitar o resistir presiones partidistas, manipulaciones del gobierno de turno y otras situaciones similares. La junta directiva ha podido asegurar que la organización permanezca fiel a su misión y a su compromiso de transparencia. Para incrementar su fortaleza, la junta directiva debería incorporar gradualmente a más líderes sociales e indígenas de manera que se aumente su representatividad y legitimidad. Esto podría ayudar a asegurar las condiciones organizacionales a largo plazo que son necesarias para manejar la reserva en forma adaptativa para lograr la conservación y uso sostenible de sus recursos.

• La ONG debe ser capaz de mantener un grupo de respaldo y el apoyo público para sus actividades. En el caso de la RBSM el grupo de respaldo se refiere principalmente a comunidades locales, municipios, autoridades locales y regionales, entidades del gobierno y, en menor grado, propietarios privados. También incluye el público en general, abordado a través de la prensa. En momentos críticos, cuando los intereses económicos y políticos han amenazado a la reserva y sus recursos, los grupos de respaldo han apoyado activamente la conservación de la reserva.

- La ONG requiere de la habilidad para mantener un equipo administrativo, técnico y de campo capaz, diverso y comprometido. Sin duda alguna, el personal que lleva a cabo el trabajo de la ONG constituye su capital más valioso. En el campo, ellos se convierten en la cara de la ONG ante la comunidad de los grupos interesados. Sus cualidades personales y profesionales sus habilidades técnicas, organizacionales e interpersonales son la clave para asegurar la efectividad programática. Para poder atraer y retener al mejor personal, la ONG necesita mantener una gerencia hábil, políticas y procedimientos apropiados, un sistema administrativo y de apoyo eficiente, y sobre todo, los incentivos para asegurar que los miembros del personal se mantengan motivados y dedicados. Esto es un reto particularmente importante ahora que la organización se está expandiendo para manejar otras áreas como resultado de su exitosa experiencia en la RBSM.
- El Gobierno debe tener la voluntad y la capacidad para suministrar apoyo para la aplicación de la ley. En el caso de la RBSM, esto significa un desempeño efectivo de la policía, la fiscalía y los tribunales de justicia, así como el apoyo de CONAP, CONAMA y otras entidades relacionadas.

En lo que se refiere a la participación de los grupos interesados, las experiencias de la RBSM y de otras áreas de conservación delegadas a ONGs, sugieren que las ONGs tienen menos constreñimientos y son menos defensivas que las entidades del gobierno central en cuanto a la inclusión de los grupos de interesados en las decisiones relativas a la conservación. Es interesante que la omisión en la inclusión de grupos interesadas clave en la toma de decisiones formal de la reserva, por lo menos durante las fases tempranas, ha demostrado no ser un asunto crítico para su desarrollo. A corto plazo, más que actualizar la representatividad de la junta de la reserva, evidentemente fue más importante desarrollar una gama de maneras formales e informales para mantener involucrados a los grupos de interesados relacionados en el manejo directo de los recursos. Dentro de Defensores, existe un claro entendimiento de la necesidad fundamental a largo plazo de incluir representantes de los grupos de interesados claves en los cuerpos de toma de decisiones formales de la reserva y sus sub-secciones. Esto requerirá que Defensores invierta considerablemente en el fortalecimiento de las capacidades de los líderes locales, así como en apoyar nuevos arreglos institucionales. Los beneficios esperados incluyen el desarrollo de grupos de respaldo locales más comprometidos que puedan proporcionar mejores

maneras para atender las amenazas locales, reduciendo así el nivel de esfuerzo y recursos que Defensores debe invertir en proteger y manejar la reserva.

El fortalecimiento de grupos y líderes comunitarios locales ya está dando resultados. Se logró un aumento en la concientización y conocimiento ambiental a través de la Asociación de Maestros Ambientalistas de la Sierra de las Minas. Las comunidades locales están más dispuestas a invertir en acciones concretas para proteger los recursos, como demuestra el caso de varios grupos locales que de manera voluntaria ayudan a combatir incendios forestales durante la estación seca. Defensores también ha observado que las comunidades demuestran una mayor capacidad para actuar colectivamente y compartir experiencias y preocupaciones con respecto al manejo de recursos naturales. Esto se hace particularmente evidente durante el proceso anual participativo de evaluación y planeación, que se lleva cabo localmente y forma parte del proceso de desarrollar el plan operativo general de la reserva. Durante este importante proceso, los miembros de la comunidad evalúan su propio desempeño y el de Defensores, estableciendo objetivos y haciendo compromisos para el siguiente año en campos como conservación del suelo, reforestación y protección del bosque. Este proceso es verdaderamente la labor de la comunidad y no es simplemente el endoso al plan de Defensores. Los miembros de la comunidad son los principales ejecutores de esas acciones que sirven tanto a sus propios intereses como a la reserva. Estas acciones varían desde protección de los recursos acuáticos y conservación del suelo para mejorar las cosechas y prevenir la erosión, hasta el mejoramiento de prácticas forestales, combate de incendios forestales y prevención de invasiones de tierras río arriba. Es importante notar que el proceso de fortalecimiento de los grupos comunitarios para conservar recursos naturales es lento y complejo. Su éxito depende de que se aborde una amplia gama de factores socioeconómicos, incluyendo el marco de referencia cultural, el liderazgo actual, los niveles de educación, la situación de la tenencia de la tierra, fuentes de ingreso e historia política. También tienen impacto las represiones pasadas o reubicaciones forzadas e incluso las disputas y conflictos que datan de generaciones pasadas sobre la tierra, y asuntos familiares.

La decisión que el gobierno de Guatemala tomó en 1990 de delegar por primera vez el manejo de un área protegida a una ONG ha resultado ser una ganancia para la conservación. Los éxitos logrados en la RBSM durante los últimos años sobrepasan por mucho a los fracasos, y el futuro

se presenta razonablemente prometedor. Aún más, este caso ha proporcionado muchas lecciones valiosas sobre la participación de la sociedad civil en el manejo de un área protegida. Ha permitido a los observadores entender los muchos factores que ejercen influencia sobre los arreglos institucionales entre los sectores público y privado. Dada esta experiencia generalmente positiva en cuanto a la responsabilidad y autoridad compartida, el gobierno de Guatemala ha ampliado el modelo y lo ha aplicado a otros grupos de interesados adicionales de las ONGs, incluyendo municipios y grupos comunitarios. El planteamiento del gobierno central en confiar el manejo de un área protegida a otros grupos podría todavía considerarse como riesgoso por los administradores públicos y planificadores tradicionales de áreas protegidas. Sin embargo, al paso del tiempo, este enfoque podría resultar la mejor opción para que Guatemala logre conservar su extraordinaria y rápidamente decreciente riqueza de biodiversidad.

Referencias Bibliográficas

- Dix, A.M. 1997. El Estado Actual de los Recursos Naturales en Guatemala. En *Informe de Desarrollo Humano para Guatema*. Guatemala: PNUD.
- Dix, A.M. 1997. Sierra de las Minas Region and Biosphere Reserve, Guatemala. En Centres of Plant Diversity, A Guide and Strategy for their Conservation. Vol. 3, The Americas, eds.
 S.D. Davis, V. H. Heywood, O. Herrera-MacBryde, J. Villa-Lobos, and A.C. Hamilton, 193-197. Cambridge, UK: IUCN Publications.
- Jolom-Morales, M. R. 1997. Caracterización de la Actividad de Cacería en la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas y Diseño de un Plan de Monitoreo. Guatemala: Fundación Defensores de la Naturaleza.
- Lehnhoff, A., y O. Núñez. 1998. Guatemala: Sierra de las Minas Biosphere Reserve. En *Parks in Peril: People, Politics and Protected Areas*, eds. K. Brandon, K. Redford, y S. Sanderson, 107-141. Washington, D.C.: Island Press y The Nature Conservancy.
- Leonard, H. J. 1987. *Natural Resources and Economic Development in Guatemala*. New Brunswick: International Institute for Environment and Development y Transaction Books.
- Margoluis, R., y Gálvez, E. 1993. *Diagnóstico para la Integración Humana a la Reserva de la Biósphera Sierra de las Minas*. Guatemala City, Guatemala: Defensores de la Naturaleza.
- Nations, J., B. Houseal, I. Ponciano, S. Billy, J. C. Godoy, F. Castro, G. Miller, D. Rose, M.R. Rosa, y C. Azurdia. 1989. *Biodiversidad en Guatemala: Evaluación de la Diversidad Biológica y los Bosques Tropicales*. Washington, DC: Centro para el Desarrollo Internacional y Medio Ambiente, WRI/AID.
- Soto, S. M. 1998. Validación de la Metodología 'De Faria' diseñada para evaluar Efectividad de Manejo a través de su Aplicación en Cuatro Areas Protegidas en Guatemala. Tesis, Instituto de Investigaciones Agronómicas, Facultad de Agronomía, Universidad de San Carlos, Guatemala.

Figuras

Figura 1. Sierra de las Minas

Acerca de los Autores

Estuardo Secaria prestó sus servicios en varias posiciones dentro de Defensores de la Naturaleza entre 1993 y 1998, siendo su último puesto el de Director de Areas Protegidas. Obtuvo su título de Maestría en Biología de la Conservación en la Universidad de Wisconsin, EEUU, y es egresado de la Universidad de Florida donde recibió su diploma en Economía de Recursos Naturales.

Andreas Lehnhoff actualmente es Director del Programa para Guatemala de The Nature Conservancy. De 1991 a 1995 fue Director Ejecutivo de Defensores de la Naturaleza. Entre 1989 y 1991 prestó sus servicios como Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional para las Areas Protegidas de Guatemala (CONAP), la entidad encargada de las áreas protegidas del país. Tiene una Maestría en Economía y Políticas Ambientales de la Universidad de Duke y recibió su título profesional en Arquitectura de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala.

Ane M. Dix en la actualidad es Consejera Ambiental Regional para USAID. En el momento de la producción de este documento, la Dra. Dix era la Coordinadora de Proyectos e Investigación de Defensores de la Naturaleza y Profesora de Ecología en la Universidad del Valle. Ella obtuvo su Doctorado en Ecología de la Universidad de Georgia, EEUU.

Oscar Rojas actualmente es Director de Areas Protegidas de Defensores de la Naturaleza y ha prestado sus servicios también en otras posiciones dentro de Defensores. Anteriormente trabajó con la ONG Visión Mundial en proyectos de desarrollo comunitario en el oriente de Guatemala. Cuenta con el título de Ingeniería en el Manejo de Recursos Naturales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Cita Bibliográfica

Por favor cite esta publicación como sigue: Secaira, E., A. Lehnhoff, A. Dix, y O. Rojas. 2000. Delegando el manejo de un area protegida a una ONG: El caso de la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas en Guatemala. Monografía para Trasladando el poder: La descentralización y la conservación de la biodiversidad. Washington, D.C.: Biodiversity Support Program.

Este es uno de los seis casos de estudio del BSP, el cual se llevo a cabo como investigación para *Trasladando el poder:La decentralización y la conservación de la biodiversidad*. La publicación completa y los otros cinco casos de estudio se pueden ver o ordenar a través de la página electrónica del BSP: www.BSPonline.org.

Acerca del Biodiversity Support Program

El Biodiversity Support Program (BSP) es un consorcio del World Wildlife Fund (WWF), The Nature Conservancy (TNC) y el World Resources Institute (WRI), financiado por el United States Agency for International Development (USAID). La misión del BSP es promover la conservación de los recursos biológicos del mundo. Creemos que una base de recursos saludable y segura es esencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.

Un Compromiso con el Aprendizaje

Nuestras actividades de comunicación están diseñadas para compartir lo que hemos aprendido a través de nuestras actividades de campo y de investigación. Para lograr esto, tratamos de analizar tanto nuestros éxitos como nuestros fracasos. Esperamos que nuestro trabajo le sirva a los practicantes de la conservación como catalizador para que exista una mayor discusión, aprendizaje y acción para que se conserve una mayor biodiversidad. Nuestros programas de comunicación incluyen publicaciones impresas, sitios en la Red, presentaciones y talleres.

Para Visitar los Sitios en la Red del BSP

Lo invitamos a visitar nuestros sitios en la red acerca de programas específicos en las siguientes direcciones:

www.BSPonline.org Biodiversity Support Program

www.BCNet.org Red para la Conservación de la Biodiversidad

http://carpe.gecp.virginia.edu/

CARPE: Programa de Africa Central para el Medio Ambiente

http://www.bsp-kemala.or.id/ KEMALA: Apoyando al las ONGs de Indonesia para el Manejo

Comunitario de los Recursos Naturales

El Sitio en la Red del BSP y su Listserv

Le invitamos a visitar www.BSPonline.org para aprender más sobre el BSP, incluso después que éste se clausure en el año 2001. Hasta junio del 2001 Ud. podrá recibir avances por correo electrónico a través del sitio en la Red. Para unirse a nuestro Listserv pulse en stay informed y envíenos su dirección de correo electrónico. Nosotros le mantendremos informado de asuntos relevantes en los proyectos, eventos próximos y nuestras últimas publicaciones.

Para Ordenar Publicaciones del BSP

Muchas de las publicaciones impresas están disponibles en línea en <u>www.BSPonline.org</u>. En la página principal pulse en **publications**. Ud. puede estudiar las publicaciones en línea o puede ordenar que se le envíen copias. También nos puede contactar por correo, teléfono o fax para solicitar más copias.

Para contactar al BSP

Para mayor información, para darnos retroalimentación, o simplemente ordenar copias de las publicaciones del BSP, póngase en contacto con nosotros en:

Biodiversity Support Program c/o World Wildlife Fund 1250 24th St. NW Washington, DC 20037 USA

Tel: 202-861-8347 Fax: 202-861-8324

Correo electrónico: BSP@ wwfus.org

Sitio electrónico en la Red: www.BSPonline.org

Créditos de la Publicación

Autores:

Estuardo Secaira, Andreas Lehnhoff, Anne Dix, y Oscar

Rojas

Editora: Edición del Ejemplar/Edición de la Producción:

Editora Administrativa:

Directora de Comunicaciones del BSP:

Director del Programa de Análisis y Manejo Adaptativo:

Directora Ejecutiva:

Kate Christen Marilyn Bernbaum Susan Grevengoed Sheila Donoghue Richard Margoluis Judy Oglethorpe

La publicación de este documento fue posible gracias al apoyo proporcionado al BSP por el Global Bureau del USAID, bajo los términos de la subvención número DHR-A-00-88-00044-00. Las opiniones expresadas aquí son las de los autores y las personas citadas y no necesariamente reflejan los puntos de vista del USAID.

© 2000 por el World Wildlife Fund, Washington, DC. Todos los derechos reservados. La reproducción de esta publicación es permitida para fines educativos y no comerciales y no requiere de consentimiento previo del portador del derecho de autor. Sin embargo, el WWF, Inc. sí requiere de notificación previa por escrito y de el reconocimiento debido. El WWF, Inc. no requiere de pago para el uso no comercial de sus obras publicadas y de ninguna manera trata de disminuir el uso de las investigaciones y hallazgos del WWF por medio de los derechos de autor.









