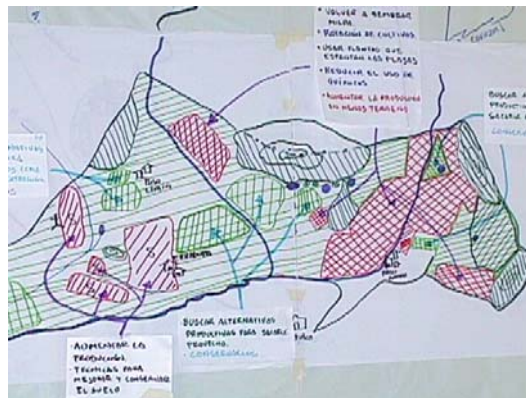


Ordenamiento territorial comunitario:

un plan de uso del suelo y una estrategia de desarrollo intercomunitario en Oaxaca, México.

Marco A. González y Martha E. Miranda*

Bases para el ordenamiento de territorios y recursos colectivos



La propiedad social en México comprende una porción muy importante del territorio nacional y un porcentaje considerable de los territorios forestales –bosques y selvas- (el 48 % de la propiedad territorial nacional y el 80% de las superficies forestales de México). Particularmente Oaxaca siendo el estado con mayor número de municipio (571) y comunidades en México (alrededor de 1,622, INEGI 1991), es casa desde tiempo prehispánicos de 16 grupos étnicos, población que actualmente se integra dentro de núcleos agrarios de comunidades y ejidos que mantiene bajo propiedad 7,371,387 has, equivalente al 77.29% de la superficie total del Estado- (González, 2001 y González y Beltrán 2000). Esta extensión representa para muchas comunidades, no solo la base de la producción y alimentación, sino el lugar donde coexisten las condiciones naturales y culturales que aseguran su desarrollo y bienestar.



Esta concepción colectiva del territorio y la dependencia estrecha con los recursos naturales, ha inducido a muchas comunidades a establecer mecanismos de regulación, acceso y uso de los recursos, en base a instancias de representación y autoridad que hoy conforman su base institucional (asambleas, sistemas de cargos, comités, comisiones, consejos, etc). Sin embargo, el respaldo de los principios

de propiedad, desarrollo y evolución de estos modos de organización comunitaria, no constituye una prioridad en la política de desarrollo rural del país. Y aunque estas entidades no tiene hoy un reconocimiento formal dentro de la política ambiental, estatal y nacional (LEGEPA) como unidades de gestión, pensamos que existen al menos cinco consideraciones, que las ubica como unidades ideales tanto para ejercer procesos de planeación u ordenación territorial, como de manejo y conservación de la biodiversidad:

- Poseen propiedad legal de su territorio y atribuciones legales para el planteamiento de estrategias de desarrollo.
- Mantienen una matriz social que tiene perspectivas de largo plazo, y que basa sus estrategias de vida y de seguridad social en el usufructo del territorio.

* Director General y Coordinadora de difusión respectivamente, del **Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental**. Asociación civil radicada en Oaxaca, que colabora con algunas comunidades de la costa y sierra sur del estado dentro de procesos de tomar decisiones relacionadas con el manejo del territorio y sus recursos naturales.

Ordenamiento territorial: un plan de uso del suelo y una estrategia de desarrollo intercomunitario en Oaxaca, México.

- Sus estrategias de manejo territorial, se basan en el aprovechamiento del paisaje (normalmente pisos altitudinales) y busca asegurar la dotación de bienes y servicios, que provean de satisfactores a la comunidad para su desarrollo (espacial y temporalmente).
- Poseen un marco normativo e institucional interno (una capacidad de gobierno local), reconocido por la constitución y la ley agraria.
- Mantienen un conocimiento amplio sobre los recursos, fenómenos, procesos, territorios, historia, etc. indispensable en la formulación de estrategias de manejo.

De acuerdo con la LEGEPA, el ordenamiento ecológico es una herramienta que plantea el establecimiento de líneas estratégicas para adecuar las actividades de uso del suelo, en función de las características propias y de vocación que cada una de las regiones o zonas que el país presenta, determinando para ello diversos esquemas de regionalización, por cuencas hidrográficas, por provincias ecológicas, por tipos de vegetación, etc. Sin embargo, la diferencia de establecer políticas en una región (no tangible), a un territorio (tangible) pasa forzosamente por dos elementos: la **propiedad** y la **gobernalidad**. Cualquier porción de terreno dentro de nuestro país contiene estos elementos, ya sea que se trate de terrenos gobernados y de propiedad pública (federación, estado o municipio), de terrenos gobernados y de propiedad privada (individuales), o bien de terrenos gobernados y de propiedad colectiva (comunidades y ejidos).

Principios del ordenamiento territorial comunitario



El ordenamiento territorial no es una práctica nueva en el escenario rural, en realidad constituye un ejercicio cotidiano que permite planear espacialmente diversas actividades y que aborda dos puntos primordiales para la vida comunitaria y campesina: a) La visión de futuro de la comunidad, es decir la estrategia de desarrollo a seguir y b) El uso de cada porción de su territorio, es decir las estrategias territoriales de manipulación de los recursos con que cuenta la comunidad (naturales, humanos, financieros, etc.). Sin embargo, en muchas ocasiones este proceso de planificación futura, se ha desarrollado de forma autoritaria, donde se cree que un equipo de expertos (normalmente externos) es suficiente para establecer programas de manejo y orientar el desarrollo de las comunidades campesinas. Muchos de los programas gubernamentales que actualmente se desarrollan dentro de nuestra región tiene esta percepción, lo que desgraciadamente, promueve la desarticulación de los modelos de producción y resguardo propios, internos y en muchos casos exitosos.



Como respuesta a ello, y mediante el desarrollo de un ejercicio de aprendizaje mutuo el Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental (GAIA) y las comunidades de Santa María Huatulco, San Miguel del Puerto, San Bartolomé Loxicha, La Merced del Potrero, Benito Juárez y Santa María Xadani, ubicadas en la Sierra Sur y Costa de Oaxaca, han ido conformando desde 1998 una propuesta metodológica para elaborar, de manera participativa y dentro del marco legal que faculta a las Asambleas y Comisariados de

Ordenamiento territorial: un plan de uso del suelo y una estrategia de desarrollo intercomunitario en Oaxaca, México.

Bienes Comunales, la construcción de estrategias de optimización del uso del territorio y de las estrategias de aprovechamiento de los recursos naturales, en función de las prioridades de desarrollo de los propietarios, las características del territorio y de la vocación natural de los ecosistemas que en él se desarrollan.

En este contexto, entendemos por ordenamiento comunitario territorial: *el ejercicio mediante el cual una comunidad decide, en base a las características territoriales (físicas, biológicas y culturales) y a sus perspectivas de vida (criterios de beneficio propios); el uso que cada porción de su territorio debe tener (plan a futuro), y los mecanismos mediante los cuales ésta visión puede lograrse (estructuras y procedimientos internos).* González y De la Peña, 1999.

Para iniciar un proceso de ordenamiento territorial a nivel comunitario nos acotamos a los siguientes principios y criterios:

Principios

- *Privilegiar la visión local de desarrollo y considerar como referencia las estrategias estatales o nacionales.*
- *Privilegiar las instancias colectivas de toma de decisiones (asambleas comunitarias o ejidales). Discutir sobre consideraciones comunes de afectación o beneficio colectivo y de optimización del uso del territorio.*
- *Establecer estrategias de segregación territorial para el manejo y resguardo de los recursos naturales.*
- *Considerar al ordenamiento territorial como un proceso de mediano y largo plazo.*

Criterios

- *Delimitación del área de influencia.* Es útil enmarcar el proceso de ordenamiento dentro de una escala regional; en este sentido, el uso de unidades de cuenca y subcuenca, resultan adecuadas tanto para la delimitación paisajística como para el análisis regional. Sin embargo, el planteamiento de políticas de ordenación, debe respetar el territorio en el cual se concreta la toma de decisiones (terrenos legalmente reconocidos y libres de conflicto agrario).
- *Participación de la comunidad dentro del proceso.* El trabajo debe involucrar directamente a la comunidad a lo largo de cada una de sus etapas, por lo que la asamblea general de comuneros representa el espacio adecuado para el nombramiento de los delegados y técnicos que darán seguimiento a los trabajos de diagnóstico y evaluación de los recursos, así como al proceso de planeación y presentación de resultados.
- *Derecho a la información.* El proyecto debe establecer un mecanismo de información continuo, donde se reporten avances, problemas y resultados. Es importante que este mecanismo rebase los instrumentos gráficos y pueda establecer una Mesa o Junta de Ordenamiento Permanente, con capacidades para resolver conflictos.
- *Muestreos y selección de sitios.* Todos los trabajos de muestreo deben respetar los límites territoriales propiedad de la comunidad agraria o aquellos acordados dentro de los espacios de decisión (asamblea o junta de trabajo).

Planeando juntos el uso de la tierra comunal: el inicio de la experiencia

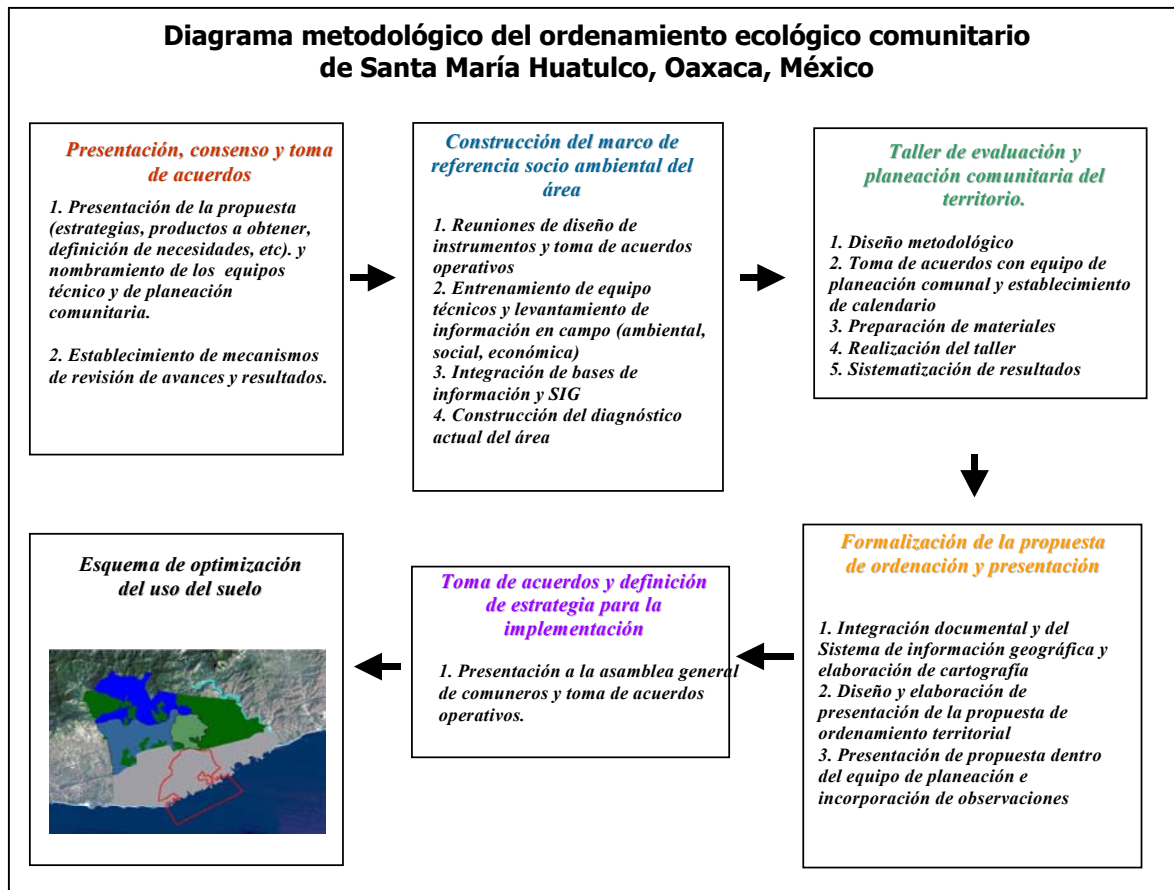
Entre 1997 y 1998 los comuneros de Santa María Huatulco (70 localidades que se desarrollan en más de 30,000 ha), marcaron la pauta de un proceso de trabajo compartido entre las autoridades agrarias, la asamblea general y la asociación GAIA. Este proceso

Ordenamiento territorial: un plan de uso del suelo y una estrategia de desarrollo intercomunitario en Oaxaca, México.

contó con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo Mundial para la Naturaleza, y fue denominado “*Planeando Juntos el Uso de la Tierra Comunal*”. Se realizaron cinco talleres regionales de planeación comunitaria y un quinto taller de integración que permitieron definir tres elementos indispensables para reposicionar los procedimientos comunitarios ante la nueva realidad que represento para la región, el impulso del desarrollo turístico de Huatulco:

1. El Plan de Ordenación Territorial,
2. El reconocimiento del Sistema Comunal de Áreas Protegidas (SCAP) y
3. El Plan Estratégico de Manejo y Protección de los Recursos Naturales.

El interés comunitario dio prioridad a dos sistemas de manejo de los recursos: el sistema agrícola y forestal (agroforestería) y el sistema comunal de áreas protegidas (SCAP). Sin embargo, una cosa es establecer las normas y estrategias para el manejo del territorio, y otra es establecer programas de manejo que permitan aterrizar estas ideas e integrarlas a las formas de producción y desarrollo. Para implementar un Programa de Agroforestería a nivel comunal, se conformó un equipo de Técnicos Comunitarios, reconocidos por la Asamblea General y respaldados por el Comisariado de Bienes Comunales, quienes a partir de talleres de capacitación comenzaron a apoyar a los productores interesados en reorientar sus técnicas de producción, rescatando el concepto de bien y de bienestar común que se había diluido gravemente durante las últimas décadas.



Ordenamiento territorial: un plan de uso del suelo y una estrategia de desarrollo intercomunitario en Oaxaca, México.

La relación entre los técnicos comunitarios y los productores fue conformando un modelo de ordenamiento a nivel parcelario, que era congruente con el nivel comunal, en la medida de que redistribuye los sistemas de manejo para: asegurar el auto abasto familiar, el mejoramiento y aumento de la producción y la permanencia del suelo, el agua, la flora y fauna dentro del espacio familiar que es la parcela (alrededor de 10 ha). En este nivel se distinguen las áreas de guamil (vegetación secundaria), de montaña (áreas silvestres) zonas de cultivo y zonas de recarga o afloramiento de agua.

El desempeño de los Técnicos Comunitarios y el interés de algunos productores de las comunidades colindantes, logró trascender las fronteras del Programa Agroforestal y evidenciar que la problemática ambiental de Huatulco, formaba parte del proceso de deterioro de la Cuenca Hidrológica Huatulco-Copalita. Apareció entonces un elemento central entre varias comunidades: la necesidad de asegurar la permanencia de los recursos estratégicos para la región: el suelo, el agua y el paisaje, sin deslindar o debilitar las posibilidades de desarrollo social.

El ordenamiento territorial: un instrumento del Sistema Comunitario para la Biodiversidad

Entre el año 2000 y 2002 varias comunidades coincidieron en la posibilidad de crear un espacio de trabajo a nivel intercomunitario, tomando como un marco general los límites de la región hidrológica Huatulco-Copalita. Esta idea culminó en la creación del Sistema Comunitario para la Biodiversidad (SICOBBI), el cual ha retomado el Ordenamiento Territorial como una de sus principales herramientas de participación y como un instrumento de negociación favorable a los propios intereses de las comunidades miembros.

El SICOBBI esta integrado por las comunidades agrarias de San Miguel del Puerto, La Merced del Potrero, Santa María Huatulco, Santa María Xadaní y Benito Juárez. Las tres primeras ya han elaborado el ordenamiento de su territorio, y las dos últimas están por iniciarlo este 2003. Sin embargo las inquietudes en común han permitido que el Programa Agroforestal avance a nivel regional, para lo cual se cuenta ya con doce Técnicos Comunitarios que se coordinan entre sí y dan seguimiento a más de 300 productores agroforestales. Actualmente el SICOBBI se propone incorporar los ordenamientos dentro de sus respectivos Estatutos Comunales y crear un Fondo Comunitario para el Desarrollo Sostenido que apoye las actividades de los diferentes programas en cada comunidad. Además de ello, el SICOBBI ha logrado abrir las posibilidades de establecer alianzas sólidas con instancias sociales, públicas y privadas (un punto clave de la implementación de cualquier ordenamiento territorial) y son las siguientes:

- a) Colaboración con la Comisión Nacional del Agua (CNA) dentro del Comité de Cuenca del Río Copalita
- b) Colaboración con la CNA y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) para impulsar a la Cuenca del Copalita, como propuesta piloto para el planteamiento de un esquema de manejo de cuenca.
- c) Contacto y dialogo con los Hoteleros de Huatulco y el proceso de certificación *Green Globe*, donde se busca insertar el esquema de pago por manejo de cuenca, como parte de los componentes de la certificación al Servicio Turístico.
- d) Membresía dentro de Servicios Ambientales de Oaxaca, una asociación civil que agrupa principalmente a comunidades organizadas e interesadas en generar opciones de desarrollo a partir de la oferta de bienes y servicios derivados del buen manejo de los recursos comunitarios.

Ordenamiento territorial: un plan de uso del suelo y una estrategia de desarrollo intercomunitario en Oaxaca, México.

- e) Reconocimiento de las estrategias comunitarias de protección ecológica por parte del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y como elemento de análisis dentro de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)
- f) La apertura de diálogo y colaboración con la asociación de Hoteles de Huatulco, para dar cobertura dentro de sus negocios a la línea de productos agroforestales denominada *Pueblos y Selvas*; y finalmente,
- g) El apoyo financiero del WWF, el Programa de Conservación y Manejo Forestal (Procymaf), la Fundación Ford, el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, el Programa de Empleo Temporal y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

La Cuenca Huatulco-Copalita comprende porciones de la Costa y Sierra Sur del estado de Oaxaca y conforma uno de los sistemas de cuenca más importante de ambas regiones, además de ser el principal abastecedor de agua para el complejo turístico Bahías de Huatulco. En la parte alta de la cuenca, existen importantes áreas de bosques templados, algunos bajo aprovechamiento forestal por parte de empresas comunitarias. En la parte intermedia (600-1,300 m s.n.m.), se localiza la superficie agrícola y cafetalera más importante de la región, destacando a nivel estatal como una de las de mayor superficie y producción de café cultivado bajo sombra; las unidades de producción varían de 1 a 300 ha por productor con rendimientos desde 7 hasta 40 quintales por hectárea. Este sistema de producción ha permitido la existencia de muchas especies características de la selva alta y mediana subperennifolia, y por lo tanto de una parte sobresaliente de la biodiversidad de la región. En la parte baja de la cuenca, se desarrolla un mosaico de selvas secas que cubre aproximadamente 20,000 ha. Este tipo de vegetación es considerado uno de los ecosistemas más representativos del país, pero al mismo tiempo uno de los más amenazados dentro de la vertiente del pacífico. En esta porción de la cuenca destacan las actividades agrícolas de subsistencia bajo el sistema de roza-tumba y quema, y la tendiente urbanización de las áreas rurales que se ubican en las inmediaciones del Complejo Turístico de Huatulco, el cual se desarrolla desde 1994 y actualmente constituye uno de los cinco destinos más importantes del país. Entre los factores que impactan sobre el paisaje y las condiciones de vida de los habitantes de la cuenca destacan: el aumento en la demanda de recursos, la disminución de la infraestructura productiva y el debilitamiento del control de los recursos comunitarios, de la regulación del uso del territorio y de las formas de organización comunitaria.

Retos para el proceso de ordenación y gestión regional



Una debilidad a vencer en el corto plazo, es la sustentabilidad del proceso que esta impulsando al SICOBI, actualmente su vigencia y ampliación ha dependido sobre todo de los valores éticos de las comunidades y en particular de los productores campesinos, pero es necesario que esto sea congruente con valores económicos que contribuyan con el mejoramiento y mantenimiento del proceso. De ahí la inminente necesidad de consolidar la creación de un fondo que permita movilizar el panorama de inversión, este hecho lo atestiguan día con día los técnicos comunitarios, al encontrarse con productores realmente

interesados en reconvertir sus modos de producción y mantener a futuro los recursos comunes, pero con una nula capacidad para invertir en este proceso de cambio. Cabe destacar que esta iniciativa requerirá ya no solo de un equipo técnico en campo, sino de

Ordenamiento territorial: un plan de uso del suelo y una estrategia de desarrollo intercomunitario en Oaxaca, México.

- II. *Construcción del **marco de referencia socio-ambiental** del área: actualización de información (bases de datos), caracterización y análisis de la situación socio-ambiental del área.*
- III. ***Evaluación y planeación comunitaria del territorio.***
- IV. *Formalización de la propuesta de **ordenamiento ecológico comunitario** y presentación.*
- V. *Toma de **acuerdos para la implementación** de la propuesta de ordenamiento.*

El ejercicio de evaluación y planeación comunitaria del territorio, esta basado en la metodología propuesta por González M. A. y De la Peña, V. G. (1999); incorporando elementos propuestos por Chapela y Lara (1996); e incluye tres fases de trabajo: 1) Fase de construcción del marco de referencia para la planeación territorial, 2) Fase de evaluación de los recursos y los territorios, y 3) Fase de proposición de políticas y estrategias de desarrollo, mismas que se describen en el siguiente recuadro.

**DESARROLLO DEL TALLER
DE EVALUACIÓN Y PLANEACION COMUNITARIA DEL TERRITORIO**

Fase de referentes para la planeación territorial

- *Introducción y definición de objetivos y metas del taller.*
- *Historia productiva de la comunidad.* Se reseñan los eventos y sucesos que han definido el devenir de los recursos naturales, identificando las diferentes actividades productivas, así como su importancia dentro de la dinámica propia de la comunidad
- *Referentes geográficos.* Se construye la visión territorial de la comunidad a través de los referentes geográficos propios, mojoneras, arroyos, lomas, montañas etc. Como resultado se obtiene el mapa comunitario y de uso actual del suelo donde se localizan las diferentes actividades productivas.
- *Referentes de bienestar social.* A través de un trabajo con los diferentes sectores de la comunidad, se define el concepto de desarrollo comunitario y los elementos que lo integran. El análisis de estos elementos, permiten determinar el para que y hacia donde debe dirigirse el proceso de ordenación territorial.

Fase de evaluación de los recursos y los diferentes paisajes del territorio

- *Evaluación del estado actual del uso del suelo.* Una vez definidos los criterios de bienestar, se realizan recorridos de campo que permiten dar cuenta de la situación actual de los recursos y de las estrategias de uso y aprovechamiento. Se pone especial énfasis en aquellos recursos estratégicos de la comunidad (normalmente agua, suelo y bosque).
- *Problemática productiva.* Se define la problemática de las actividades productivas y los impactos ambientales que estas generan sobre los sistemas naturales.
- *Demografía y distribución de la fuerza de trabajo.* Se analizan las tendencias demográficas y su relación con la ocupación y la distribución con la mano de obra
- *Costo-beneficio* de las actividades productivas (análisis de la rentabilidad).
- *Identificación de oportunidades y alternativas* para la mitigación del deterioro ambiental y para el desarrollo productivo.

Fase de proposición de políticas y estrategias de desarrollo.

- *Definición y valoración de alternativas de desarrollo.* Se discuten y definen propuestas alternas que permitan reorienta y/o fortalecer el desarrollo comunitario. Normalmente se revisan alternativas tanto tecnológicas-productivas, como de mitigación y/o mejoramiento ambiental.
- *Definición de reglas de uso y acceso territorial y de los recursos naturales.* Mediante la discusión plenaria de los participantes, se propone una serie de reglas y condiciones para el manejo de cada porción territorial. Este reglamento corresponde al primer instrumento de ordenación y debe ser presentado y avalado por la asamblea general de la comunidad, así como incorporado a los estatutos comunitarios una vez que hayan sido aprobados

Ordenamiento territorial: un plan de uso del suelo y una estrategia de desarrollo intercomunitario en Oaxaca, México.

- *Definición de políticas de uso del suelo.* En base al mapa de la comunidad y sus recursos, se definen los diferentes territorios (productivos, urbanos, de esparcimiento, de reserva, etc), y se construye el mapa de políticas de ordenamiento territorial. El mapa es en realidad un ejercicio de síntesis del proceso de análisis que la comunidad emprende.
- *Plan de movilización.* Se genera un programa de trabajo que permita echar a andar las estrategias de desarrollo más importantes definidas por la comunidad. Este plan debe contener metas, objetivos, actores y de ser posibles tiempos y presupuestos.