

Construyendo acuerdos entre los interesados directos

Un proyecto de la OIMT ejecutado por CIFOR encontró que la solución de los conflictos a escala de las aldeas, respecto al uso de los recursos en Indonesia, es un proceso largo y difícil

por Eva Wollenberg, Njau Anau, Ramses Iwan, Miriam van Heist, Godwin Limberg y Made Sudana

Center for International Forestry Research

PO Box 6596 JKPWB
Jakarta 10065, Indonesia

t 62-251-622 622

f 62-251-622 100

L.Wollenberg@cgiar.org



Tomando las medidas: Los hombres de la aldea de Long Loreh reciben capacitación en cartografía participativa. Fotografía © E. Wollenberg

CUANDO diferentes grupos compiten por el mismo bosque, se intensifican y afianzan los conflictos sociales, aumenta la injusticia social e incluso puede presentarse la destrucción deliberada de los recursos forestales. En una situación típica, las partes interesadas negocian acuerdos para solucionar estos problemas. Los facilitadores de los procesos que comprometen a múltiples partes interesadas se concentran en factores que conduzcan a los grupos a alcanzar un acuerdo.

No obstante, si se hace énfasis en lograr acuerdos, esto podría llevar a resultados poco equitativos y al desperdicio de los recursos en acuerdos que, con frecuencia, son temporales. Aquí presentamos información sobre la investigación de acciones emprendidas por el Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR) en Kalimantan oriental, Indonesia. Se menciona la necesidad de entender los acuerdos en el contexto de su relación política a largo plazo y de subrayar una mejor coordinación de las partes interesadas mediante una mayor representación de intereses, transparencia y legitimidad de las negociaciones. Esta investigación fue parte del proyecto de la OIMT PD 12/97 REV.1(F): *Bosque, ciencia y sostenibilidad: el bosque modelo Bulungan*, (parcialmente financiado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola), encaminado a entender cómo integrar los aspectos sociales y silvícolas de la ordenación forestal a largo plazo. Un informe de otros componentes del proyecto, se presentó en un boletín anterior de AFT (9/2: 10-11).

Coordinación de una aldea a otra

La coordinación de una aldea a otra es un tema que ha recibido poca atención de los investigadores, sin embargo, es fundamental para los acuerdos de uso de tierras entre las múltiples partes interesadas. Estábamos interesados en conocer si los principios que rigen los procesos más formales y complejos entre múltiples partes interesadas, eran pertinentes para la coordinación entre las aldeas, cuando se contaba con menos personas comprometidas, una mayor familiaridad

entre estas, una más profunda ética de interdependencia social y obligaciones más fuertes entre parientes. Dirigimos nuestro estudio al proceso de demarcación de los límites entre las aldeas, para 27 aldeas Dayak (principalmente los grupos étnicos Merap, Punan y Kenyah) en la cuenca del río Malinau Alto. La investigación se realizó durante un período superior a los tres años, tiempo durante el cual el personal residente en el terreno procedió a observar y documentar el desarrollo del conflicto local, facilitó la cartografía participativa a cargo de los aldeanos y efectuó un control de las negociaciones.

Kalimantan oriental constituye un caso interesante debido a las recientes reformas políticas en Indonesia. Al igual que en otras partes de Indonesia, las personas están haciendo una transición entre el modelo de coordinación más autoritaria de arriba abajo, establecida por los departamentos forestales desde los años 70 hasta los 90, cuando en raras ocasiones se ventilaban los conflictos abiertamente, a una coordinación basada más en el diálogo, la auto-organización, transparencia, el manejo de conflictos y una mayor participación de los ciudadanos (diZerega 2000, Anderson y col. 1999). Las tendencias actuales sugieren que existe un alto riesgo de una rápida deforestación, la privación de los derechos del Punan y finalmente la pérdida de oportunidades de ganancias económicas a largo plazo, para la mayoría de los grupos locales (Barr y col. 2001). Es vital emprender medidas con rapidez ya que se trata de una de las mayores extensiones restantes de bosque continuo y el hábitat del mayor grupo Punan en Borneo. Las decisiones que se tomen en los próximos años determinarán quién controla la tierra y cómo se utilizará la tierra a mediano plazo.

La naturaleza de las negociaciones y acuerdos entre las aldeas

En Malinau, la descentralización ha creado nuevas oportunidades económicas a través del pago de compensaciones a los aldeanos (por la madera extraída por las concesiones) y una nueva explotación a pequeña escala (Rhee 2001, Barr y

col. 2001). Los beneficios potenciales son considerables con un 95% del distrito establecido como propiedad forestal estatal. La agricultura de quema de las poblaciones de Kenyah y Merap, los recolectores y cazadores de Punan, las compañías madereras, las compañías mineras y el gobierno local, buscan reclamar el bosque y las tierras forestales para su propio beneficio. La posibilidad de ganar ingresos significativos ha vuelto a la gente determinada en proteger y ampliar sus demandas. En consecuencia, desde 1999 cuando se inició la reforma política de Indonesia, se ha presentado un rápido aumento en los conflictos por los límites de las aldeas.

Encontramos que la mayoría de los conflictos de las aldeas se centraba en demandas por tierras agrícolas, (agricultura de quema, campos de arroz de riego y huertos perennes), que de acuerdo con el derecho consuetudinario, se concedía el ‘derecho’ al hogar que establecía la parcela, incluso si se encontraba dentro del territorio de otra aldea (no obstante, se debe observar que la tierra no pertenece oficialmente a los aldeanos, según la ley de Indonesia, aunque los aldeanos lo impugnan de acuerdo con el derecho consuetudinario y las políticas recientes que reconocen los derechos consuetudinarios sobre la tierra). Otras fuentes de conflicto incluían el acceso a la madera y a productos no maderables valiosos como el gaharu o los nidos de pájaros y a la tierra que contiene depósitos de carbón. Aunque anteriormente existían los conflictos, los aldeanos observaron que la intensidad del conflicto aumentó cuando terceros empezaron a ofrecer una compensación a cambio de los recursos.

Cartografía participativa

En este contexto, el proyecto facilitó la cartografía participativa entre las aldeas, entre noviembre de 1998 y noviembre de 2000. Las aldeas empezaron a negociar los límites con las aldeas vecinas. Posteriormente, un equipo de aldeanos que facilitó el proyecto, procedió a la identificación y cartografía de los límites de las aldeas. En julio de 2000, se contaba con 21 aldeas que habían terminado las negociaciones y la cartografía de sus territorios.

Encontramos que cinco aspectos de las relaciones entre aldeas, eran de gran importancia para alcanzar el acuerdo: las consultas previas, relaciones familiares compartidas, altos incentivos financieros para ambas partes, posibilidades de compartir beneficios y capacidad institucional similar y situación de poder¹. Las aldeas más poderosas con frecuencia trataban de dominar a un vecino más poderoso, mientras que las aldeas más débiles a menudo se resistían de forma pasiva a las decisiones de las aldeas más agresivas y se negaban a reconocer los límites o a asistir a las reuniones. (Cuadro 1). Las aldeas Punan tenían una continua desventaja en las negociaciones debido a su débil o ninguna representación en las reuniones, a una renuencia a negociar con grupos más poderosos y a la falta de una preparación organizada en sus aldeas. Los representantes de las aldeas que construyen una

¹Los indicadores de la capacidad institucional y del poder de una aldea que se utilizaron fueron la *fortaleza del liderazgo* (situación económica del líder, por ejemplo, excedentes alimentarios, calidad de construcción de las viviendas, acceso a ingresos en efectivo significativos o regulares, posesión de activos productivos como plantas de arroz o bienes de lujo como antenas parabólicas, alianzas con grupos externos poderosos, apoyo del líder por parte de la comunidad y nivel de educación del líder), la *cohesividad de la comunidad* (situación económica de la comunidad, por ejemplo, el punto anterior; las lealtades internas y el apoyo mutuo; alianzas con grupos externos poderosos, destrezas y nivel educativo) y *acceso a la información* (transparencia del proceso de cartografía dentro de la aldea, conocimiento de su territorio).

circunscripción complementaria dentro de su aldea y con las aldeas vecinas, tenían una mayor posibilidad de lograr y conservar los acuerdos.

Las negociaciones realizadas de forma transparente con acuerdos escritos fueron más estables que aquellas que no contaron con estos aspectos. No obstante, en diciembre de 2000 casi todas las aldeas solicitaron hacer cambios incluso a los límites anteriormente estables. Atribuimos estas solicitudes a las mayores oportunidades económicas resultantes de la madera, durante el segundo semestre de 2000. La falta de una institución de alto nivel que se desempeñara como un tercero y contara con la autoridad para proporcionar el reconocimiento formal de los límites y el control de las revisiones ad hoc, permitieron que se presentase esta inestabilidad.

Hacia una mayor coordinación

Las negociaciones de los límites en Malinau subrayaron la naturaleza problemática de los acuerdos como un foco de negociación. El estudio sugiere la necesidad de concentrarse más bien en la coordinación de los diferentes intereses, especialmente de la base política de los esfuerzos de coordinación y de la asimetría de las relaciones de poder implícitas, incluso entre grupos comunitarios que aparentemente son homogéneos (para una persona externa).

El poder desempeña un papel

Cuadro 1: Diferencia en capacidad y situación de poder entre dos aldeas negociadoras y naturaleza de los acuerdos alcanzados

Diferencia en puntaje de relación capacidad/ poder entre dos aldeas*	¿Se logró el acuerdo?		Estabilidad de la decisión**	
	No	Si	Estable	No estable
0	0	6	5	1
0.5	1	7	6	1
1	2	2	1	1
1.5	1	5	2	3
2	1	1	0	1

*0 = no hay diferencia, 1 = diferencia moderada; 2 = gran diferencia **La estabilidad solo se tuvo en cuenta en los casos en que se logró el acuerdo

Aunque inicialmente alentamos a las partes a alcanzar, de forma rápida, un acuerdo sobre la ubicación de sus límites y esto se describió como una negociación “exitosa”, pronto aprendimos que muchos de estos acuerdos eran de corta duración y parciales en cuanto a su apoyo. Un acuerdo alcanzado rápidamente permitió a las comunidades realizar la cartografía de su territorio, pero tememos que esto se hizo muy pronto, a expensas de un proceso socialmente más incluyente que podría haber llevado a resultados más estables. Aprendimos que hemos debido evaluar el proceso implícito sobre cómo una aldea alcanza un acuerdo, como una base para proceder con la cartografía y no solo considerar si el acuerdo se había alcanzado.

Nuestro trabajo apoya la actual posición pluralista (Anderson y col. 1999) de que es mejor considerar los acuerdos entre las partes como algo parcial y temporal. Encontramos que la lucha implícita más intensa, los intereses más fluidos, los acuerdos y la coordinación tenían mayor posibilidad de alcanzarse. La construcción de una circunscripción política complementaria a través de consultas y una toma de decisiones transparente constituye la clave para lograr un acuerdo y conservarlo. Habría sido útil contar con un tercero con autoridad y legitimidad



Enfoque de arriba abajo: Los aldeanos utilizan satélites y un sistema de posicionamiento global para ubicar su posición mientras se hace el levantamiento topográfico de los límites de las aldeas. *Fotografía: © M. Van Heist*

por encima del nivel de la aldea, a fin de establecer los criterios y resolver los conflictos y para validar y ejecutar los acuerdos. Habría sido más productivo un enfoque de manejo constructivo del conflicto que presionar un acuerdo.

En Malinau, solamente un grupo de personas en cada aldea estuvo comprometido en la negociación de las decisiones sobre los límites y estos representantes, si cabe llamarlos así, fueron débiles aunque finalmente eran responsables ante sus comunidades. Las redes, comunicaciones y la confianza eran aspectos con frecuencia fuertes, entre los líderes seleccionados, o entre los líderes y las compañías pero con frecuencia menos fuertes entre los líderes y su circunscripción. Generalmente, las decisiones se tomaban sin consultar. Varias aldeas trataron de cartografiar sus límites sin consultar ni siquiera con los vecinos. Estas condiciones causaron dificultades en el manejo transparente de los conflictos, que evitó reconocer los desacuerdos y proceder a la ejecución de los acuerdos. La toma de decisiones sin responsabilidad es común en muchas aldeas en otras partes, (Ribot 2001) y es posible que persista el abuso de poder a menos que se establezcan los controles. Un factor central en los controles es la necesidad de contar con una mejor representación y una toma de decisiones transparente para negociar las decisiones que las circunscripciones acepten y apoyen. En Malinau, las decisiones se pusieron en tela de juicio con menor frecuencia cuando los representantes comunitarios tenían una mayor responsabilidad frente a su circunscripción y construían una fuerte base política de apoyo.

La teoría tradicional de las partes interesadas múltiples busca establecer condiciones neutrales que permitan una negociación justa. Estamos de acuerdo en que se requiere un esfuerzo especial para alentar la participación efectiva y la representación de grupos más débiles o en desventaja (Edmunds & Wollenberg 2001). Sugerimos que, al menos, los facilitadores de los esfuerzos de coordinación le presten atención a estas diferencias de poder entre las partes y que ayuden a los grupos más débiles, distribuyéndoles información de forma más temprana, dándoles acceso prioritario a los recursos y facilitándoles su preparación para la negociación. Medidas más significativas para un empoderamiento a largo

plazo podrían incluir la organización comunitaria, la ayuda en la movilización de los recursos y en el desarrollo de alianzas estratégicas entre las partes. No obstante, los facilitadores deben tener cuidado para no alienar a los grupos más poderosos mientras aplican lo anterior.

¿El inicio de un proceso?

Nuestra experiencia al facilitar la demarcación de límites en Malinau, solo marcó el inicio de un proceso largo y de múltiples cabos para lograr una mejor coordinación entre las diversas partes interesadas en los bosques de Malinau. La investigación demostró la naturaleza de la coordinación y el logro de los acuerdos en Malinau y sus debilidades actuales. La base del apoyo político para la coordinación es inestable y con frecuencia frágil y existen pocas garantías para una negociación justa para los grupos más débiles. No se tiene claridad sobre las autoridades a cargo de apoyar y respaldar estos procesos. No obstante, se han alcanzado progresos significativos en el empoderamiento de las comunidades locales para que inicien el proceso de entablar una reclamación sobre sus territorios y establecer un debate sobre los derechos asociados con esta reivindicación. Se ha iniciado un proceso que las comunidades, el gobierno y las compañías están deseosos de terminar.

Referencias bibliográficas

- Anderson, J., Clément, J. & Crowder, L. 1999. Pluralism in sustainable forestry and rural development: an overview of concepts, approaches and future steps. En FAO (1999) *Pluralism and sustainable forestry and rural development*. Actas del taller internacional sobre pluralismo y la silvicultura sostenible y el desarrollo rural, Roma, Italia, del 9 al 12 de diciembre de 1997. Organización para la Agricultura y la Alimentación, Roma, Italia.
- Barr, C., Wollenberg, E., Limberg, G., Anau, N., Iwan, R., Sudana, I.M., Moeliono, M., & Djogo, T. 2001. *The impacts of decentralization on forests and forest-dependent communities in Kabupaten Malinau, East Kalimantan*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Edmunds, D. & Wollenberg, E. 2001. A strategic approach to multistakeholder negotiations. *Development and change* 32/2: 231–253.
- diZerega, G. 2000. *Persuasion, power and polity: a theory of democratic self-organization*. Institute for Contemporary Studies, Oakland, California, USA.
- Ribot, J. 2002. Integral local development: accommodating multiple interests through entrustment and accountable representation. *Edición especial de International journal on agricultural resources, governance and ecology*. 1/3–4: 327–350.
- Un informe final detallado se encuentra en Informe Técnico, Fase 1 1997–2001 proyecto de la OIMT PD 12/97 REV. 1 (F): Ciencia forestal y sostenibilidad: el bosque modelo Bulungan, 2002, Bogor, CIFOR. Esta publicación está disponible en la página de internet de CIFOR o puede solicitarse a N.Sabarniati@cgiar.org en CIFOR.*