

Comanejo de Recursos Naturales

APRENDIZAJE LOCAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

1

Con mapas y no con armas se resuelven los conflictos de recursos en Camboya

Investigadores y pobladores crean un nuevo modelo para políticas de recursos al defender los derechos tradicionales a la tierra

El desarrollo descontrolado amenazaba con destruir el medio ambiente forestal y la forma de vida tradicional del pueblo de las colinas de Ratanakiri. Los investigadores trabajaron con los pobladores para producir mapas y planes de uso de recursos específicos, que convencieron al gobierno de los derechos del pueblo al uso y manejo tradicional de los recursos y que posteriormente pasaron a ser un ejemplo que se incluyó en la nueva legislación sobre tenencia de la tierra del país.

Para la gente que vive en las colinas de Ratanakiri en el nordeste de Camboya, el bosque no es sólo hogar, sino también fuente de alimentos, medicina, combustible y material de construcción; un lugar para cultivar un poco de arroz de tierras altas y dejar pastar libremente el ganado. Además, el bosque tiene lugares espirituales y camposantos, y protege a las cuencas de la degradación y la erosión. Pero recientemente han llegado personas foráneas con la intención de explotar los recursos para obtener ganancias, amenazando el sustento e incluso la vida de los habitantes originales.

La gente de las colinas, que pertenece a nueve grupos étnicos minoritarios, compone más de dos tercios de los habitantes de la región. Practican el cultivo migratorio y, en su mayor parte, no comparten ni el idioma ni las creencias religiosas del pueblo Khmer que domina en las llanuras, cultivan arrozales de tierras húmedas y consideran "atrasados" a los pueblos de las colinas. Aunque parezca irónico, los años de guerra civil en Camboya no produjeron grandes cambios en la gente de los cerros y fue la mayor estabilidad, e incluso la prosperidad que trajo consigo la

paz a la sociedad camboyana, lo que trastornó la vida de los pueblos de las colinas con la llegada de inversionistas y trabajadores migrantes a la provincia en pos de sus abundantes recursos. Muchos vieron en los bosques una significativa fuente de riqueza.



Ashish John (proyecto Ratanakiri)

Para la gente que vive en las colinas de Ratanakiri, al noreste de Camboya, el bosque no es sólo su hogar, sino también fuente de alimentos, medicina, combustible y material de construcción.



Ashish John (proyecto Ratanakiri)

Los investigadores se valieron del conocimiento y autoridad de los ancianos al ayudar a los aldeanos a preparar mapas detallados del territorio tradicional y de sus usos.

En la década de 1990, el gobierno nacional se apresuró a otorgar concesiones para explotación maderera y plantaciones de palmares y cauchales en un intento de estimular la inversión. Esto se hizo sin ninguna consulta con los habitantes locales, que se vieron enfrentados súbitamente a la alarmante realidad de hombres armados, contratados por los concesionarios, que talaban los bosques que ellos habían usado durante generaciones.

Por ejemplo, en 1995, el gobierno nacional otorgó a una compañía grande la concesión para el despeje de 20 000 hectáreas de bosque para una plantación de palmeras para la producción de aceite. El área de la concesión incluía varias pequeñas comunidades forestales, pero la compañía se hizo presente y empezó a desbrozar el bosque sin consultar a los pobladores. Y venían preparados a acallar cualquier protesta en su contra.

Los pobladores describieron a grupos de empleados de la compañía, que vestían uniformes militares, portaban rifles AK-47 y lanzacohetes, y llegaban sin previo aviso. "La compañía no tiene relaciones con los habitantes de las aldeas", explicó un poblador. "Llegaron acá en busca de trabajadores para despejar la tierra. Algunos supervisores eran buenos, pero otros eran del tipo matones y portaban armas, que usaban para intimidar a la gente". Según otro, les dijeron que les matarían las vacas, acostumbradas a andar sueltas en busca de forraje, si se aventuraban en las áreas de concesión.

El gobierno no tenía control

No es sorprendente que hayan estallado conflictos sobre la tierra y los recursos entre la compañía de aceite de palma y los pobladores, y esta situación no era única. Aunque los conflictos por recursos que empezaron a surgir como resultado de situaciones similares en muchas partes de la provincia inquietaban al gobierno provincial de Ratanakiri, éste no tenía control ni sobre las concesiones que otorgaba el gobierno nacional en la lejana Phnom Penh, ni sobre el influjo de migrantes que llegaban cada día de otras partes del país.

Tampoco ayudaba el hecho de que el gobierno realmente sabía muy poco sobre las comunidades étnicas minoritarias. Las autoridades estaban acostumbradas a decirles a las comunidades locales lo que tenían que hacer, no tenían el hábito de escucharlos, actitud que reforzaba la barrera idiomática. También había un problema de corrupción: era común en ese tiempo que las compañías les ofrecieran pago a los funcionarios gubernamentales a cambio de decisiones favorables.

Sin embargo el clamor de los pueblos de las colinas de Ratanakiri no cayó en oídos sordos. ONG internacionales y nacionales empezaron a cuestionar la justicia de las acciones del gobierno y los resultados que tendría la explotación de los bosques en Ratanakiri. Sin saber con certeza cómo enfrentar una situación que amenazaba descontrolarse, el gobierno provincial aprobó aliviado un proyecto de investigación financiado por el IDRC. El mandato del equipo de investigación era explorar maneras de abordar a nivel local los problemas de la pobreza y los conflictos por recursos.

Una de las primeras decisiones que tomó el equipo fue alinear sus operaciones con el trabajo de un importante proyecto de prestación de servicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que no sólo permitió compartir logística y administración, sino que vinculó el trabajo de investigación a los esfuerzos de implementación del proyecto de la PNUD y entregó a los investigadores un sólido foco práctico y un sentido de urgencia que todos compartían. En palabras del administrador del proyecto del PNUD de ese entonces, "la situación en Ratanakiri está al borde de un cambio fundamental e irreversible en su entorno natural y demográfico. La explotación maderera comercial y el talado de bosques por un mayor número de personas está produciendo cambios en el equilibrio ecológico, desencadenando un proceso de degeneración y erosión".

Los investigadores comenzaron reuniéndose con aldeanos locales y a informarse en detalle de la situación que enfrentaban, que podía resumirse en forma escueta y elocuente en las palabras de una campesina: "Somos gente de tierras altas. Nuestra vida depende del bosque y la tierra. Sin ellos no podemos vivir. Necesitamos leña, verduras, frutas, hongos y brotes de bambú del bosque. Para nosotros el bosque es nuestro mercado".

Educación y concienciación

El equipo de investigaciones se dio cuenta muy pronto que para poder ayudar a estas personas a preservar su modo de vida, así como las cuencas forestales, era urgente emprender una campaña de educación y concienciación para darles la capacidad de establecer sus derechos legales. También les quedó en claro que los habitantes del lugar necesitaban proporcionar evidencias de su larga historia de uso y manejo de los recursos forestales, para legitimizar sus reclamos y este era territorio inexplorado tanto para los investigadores como para los aldeanos.

La herramienta que escogieron para esta tarea fue hacer un diagnóstico y mapas en forma participativa. Para esto los investigadores se apoyaron en el conocimiento y autoridad de los ancianos mientras ayudaban a los aldeanos a preparar mapas detallados de su territorio tradicional y sus usos, los que resultaron de suma importancia para la identificación de límites consuetudinarios, recursos naturales, datos de la ubicación de bosques en barbecho, bosques espirituales, bosques de camposanto, tierras agrícolas, cursos de agua y lagos; áreas forestales protegidas para el suministro de agua potable; bosques para productos no madereros, como hongos y hierbas medicinales; bosques comunales para leña y madera, así como bosques rompientes para proteger de ventarrones.

El próximo paso fue elaborar reglas para la asignación de recursos en estos territorios, lo que se basaría en prácticas consuetudinarias como la conservación de bosques espirituales y la asignación de áreas distintas para usos diferentes. Luego los mapas y reglas propuestas se analizaron con el gobierno comunal (municipal) y se invitó a los poblados vecinos a revisarlos y a presentar los problemas que pudieran encontrar.

Finalmente, mapas y reglas se incorporaron a un plan comunitario que probó ser esencial para elaborar una argumentación convincente frente a los concesionarios, ya que señalaban claramente a los empresarios foráneos y funcionarios gubernamentales los límites y áreas de uso, así como las prácticas tradicionales de manejo de recursos de la comunidad. Impresionados, los funcionarios de distrito dieron su respaldo y los planes se presentaron a las autoridades provinciales. Por último, en 2000, se pidió al gobernador de Ratanakiri que aprobara el primero de estos planes comunitarios.

Sentando un importante precedente

Al no existir una política formal del gobierno central, el gobernador ejerció su poder discrecional y aprobó el plan. Como resultado directo, el concesionario en conflicto con la comunidad se vio obligado a retirar su concesión de la mayor parte del área forestal comunitaria. Esto sentó un sólido precedente que establece la legitimidad de los derechos tradicionales sobre recursos, siempre que el plan esté bien documentado y se presente de manera tal que atraiga la atención del gobierno. Y lo que es igualmente importante, dejó un modelo que pueden usar los ministerios y las ONG dedicadas al desarrollo local sobre cómo obtener tales derechos.

Este nuevo proceso de planificación participativo del uso de la tierra surgió de la experimentación y el trabajo en el terreno realizado con las comunidades locales y organismos gubernamentales, y no de recetas de políticas formales. Valiéndose de los mapas y la evidencia documental fue posible cambiar los supuestos de los participantes. Los funcionarios gubernamentales, que no estaban familiarizados con los idiomas y las culturas locales, se sorprendieron

al saber el vasto uso y manejo que las comunidades locales tenían de los recursos forestales. Los aldeanos por su parte, también tuvieron que reconocer que las concesiones externas imponían límites al uso de la tierra al que ellos estaban acostumbrados.

Este proceso de planificación local probó su eficacia para resolver conflictos y desarrollar la capacidad de nuevas estructuras de gobierno local y provincial. No obstante, los empleados públicos tenían tanto que aprender como los habitantes locales. Tradicionalmente su papel se limitaba a hacer cumplir los reglamentos administrativos emanados del gobierno central. Ahora el proyecto de investigación brindaba un mecanismo para que el personal provincial de Ratanakiri experimentara nuevos enfoques en su trato con la comunidad, que incluían consultas, respeto de los derechos de los ciudadanos, facilitación de iniciativas locales y sensibilidad frente a los problemas.

Estos primeros logros atrajeron la atención de muchas otras comunidades y el equipo de investigación patrocinó varias medidas para divulgar los resultados de la investigación y desarrollar la capacidad local, incluyendo clases informales para dar relieve al idioma Khmer y fortalecer las habilidades numéricas de los aldeanos. También fomentaron visitas de intercambio de aldea a aldea y de agricultor a agricultor y facilitaron el transporte de los líderes aldeanos que no podían solventar el costo del viaje a las oficinas gubernamentales del distrito para entrevistarse en persona con los funcionarios.

Un modelo para la nación

Muy pronto, las comunidades dotadas de este nuevo poder empezaron a formar comités de manejo de recursos naturales para ayudar a mapear y negociar el uso de recursos e implementar planes de manejo local. También se aseguraron que los asuntos relativos a recursos naturales se incluyeran en los planes oficiales de desarrollo comunitario. Las secretarías del gobierno provincial siguieron encargadas de la capacitación, supervisión y coordinación, así como del manejo de conflictos y de hacer cumplir los planes locales.



Ashish John (proyecto Ratanakiri)

Las autoridades estaban acostumbradas a decirles a las comunidades locales lo que tenían que hacer, no tenían el hábito de escucharlos.

El equipo de investigaciones identificó la necesidad de mejorar los sistemas de producción agrícola en las comunidades de minorías étnicas, pero no pudieron dedicarle la atención que deseaban a esta parte de su trabajo, ya que el tema de la seguridad de la tenencia, que seguía siendo el más urgente para las comunidades, aún no se había resuelto de manera satisfactoria.

A pesar de todos estos avances, los procesos de tenencia y planificación comunitarios todavía no se habían incorporado a la legislación nacional, pero las cosas estaban cambiando. Como parte de las reformas que dirigió la comunidad internacional después del fin de dos décadas de guerra civil, el gobierno nacional había aceptado descentralizarse y proporcionar más oportunidades para la planificación y toma de decisiones a nivel local. El vehículo elegido para llevar a cabo este proceso de reforma fue el Programa *Seila* (palabra en idioma Khmer que significa "piedra fundamental"). El programa adoptó el proceso participativo de planificación local que desarrollaron los investigadores y los pobladores de Ratanakiri como nuevo modelo para la nación.

Los investigadores reconocieron que el proceso de formulación de la Nueva Ley Agraria ofrecía una oportunidad para abordar el asunto legal de la tenencia de la tierra comunitaria. El equipo de investigaciones pudo demostrar la importancia de esta materia, mediante un extenso trabajo de redes de contactos y encuentros con gobiernos provinciales y nacionales, ONG y otros actores del desarrollo, y pudo asegurarse que la legislación final incluyera disposiciones de tenencia comunal de la tierra.

El servicio de implementación del programa PNUD/*Seila* contrató a uno de los principales miembros del equipo

investigativo para dirigir la adaptación del instrumento de planificación del uso de la tierra a las reformas del gobernanabilidad local a través del país. El proceso también fue adoptado por el Ministerio de Tierras como mecanismo para extender la concesión de títulos de propiedad y catastro a todo Camboya.

El manejo de recursos en Ratanakiri sigue siendo un desafío. Todavía es en gran medida un proceso de aprendizaje para las partes involucradas. Las reformas políticas a veces llevan a disputas sobre cuál nivel gubernamental se debe responsabilizar con los nuevos procesos de dirección. Por otro lado, al mejorar el acceso a la provincia crecen las presiones sobre los recursos relacionadas con el mercado y se sigue atrayendo presencia foránea a la región. Sin embargo, el cambio en las relaciones de poder entre la gente de la localidad, el gobierno y las compañías se puede calificar de dramático.

El pueblo de las colinas tendrá que seguir adaptándose a los cambios que todo esto significa para su vida y sus bosques, pero ahora lo hacen armados del conocimiento de que existe un proceso por medio del cual pueden defender sus derechos y sus tierras. El éxito que tuvo el equipo de investigaciones en crear modelos eficaces para la intervención significa que usuarios locales de recursos, gobiernos locales y organismos provinciales tendrán mejores herramientas para abordar los problemas políticos y prácticos que resultan inevitablemente del desarrollo.

Este estudio de caso fue escrito por Bob Stanley, residente de Ottawa.

www.idrc.ca/en_foco_comanejo

Para mayor información

Sr. Touch Tonet
Asociación para la Gobernabilidad Local
del PNUD
CDC Building "E", Government Palace
Sisowath Quay
Casilla postal 877
Phnom Penh, Camboya
TELÉFONO: +855-23-362175
FAX: +855-75-974058
CORREO E: tonet@camintel.com



Pobreza Rural y Medio Ambiente
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
PO Box 8500, Ottawa, ON
Canadá K1G 3H9

TELÉFONO: +1-613-236-6163
FAX: +1-613-567-7749
CORREO E: rpe@idrc.ca
SITIO WEB: www.idrc.ca/rpe

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) es una corporación pública, creada por el Parlamento de Canadá en 1970, con el fin de apoyar a investigadores y comunidades del mundo en desarrollo a encontrar soluciones prácticas a los problemas sociales, económicos y ambientales que enfrentan. El apoyo se dirige al desarrollo de la capacidad local de investigación para sustentar las políticas y las tecnologías que los países en desarrollo necesitan con el fin de construir sociedades más saludables, más equitativas y más prósperas.