Informe de Investigación

Una publicación TFD Número 5 2014

# Hacia el consentimiento

## Estudios de Caso y Perspectivas sobre Acuerdos de Colaboración entre Empresas y Comunidades en Paisajes Forestales

por Kristen Hite

The Forests Dialogue (TFD)
Web: theforestsdialogue.org
Twitter: @ForestsDialogue

**Comité Directivo TFD 2014**

**Lennart Ackzell**
Federation of Swedish Family Forest Owners

**Chris Buss**
Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)

**Joji Cariño**
Programa para los Pueblos de los Bosques (FPP, por sus siglas en inglés)

**Peter Dewees**
Finlandia

**Gary Dunning**
The Forests Dialogue

**James Griffiths**
Suiza

**Jeannette Gurung**
Women Organizing for Change in Agriculture & NRM

**Kalyan Hou**
The Center for People and Forests (RECOFTC)

**Chris Knight**
PricewaterhouseCoopers (PwC)

**Skip Krasny**
Kimberly Clark

**Joseph Lawson Co-leader**
Corporación MeadWestvaco

**Eduardo Mansur**
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés)

**Antti Marjokorpi**
Stora Enso

**Ivone Namikawa**
Klabin

**Sara Namirembe**
Centro Mundial de Agroforestería (ICRAF, por sus siglas en inglés)

**Cécile Ndjebet**
African Women's Network for Community Management of Forests (REFACOF)

**Milagre Nuvunga**
Fundación MICAIA

**Ghan Shyam Pandey**
Global Alliance of Community Forestry

**Ren Peng**
Global Environmental Institute

**Miriam Prochnow**
Apremavi

**Päivi Salpakivi-Salomaa**
UPM

**Teri Shanahan**
International Paper

**Rod Taylor Co-leader**
WWF Internacional

**Dominic Walubengo**
Forest Action Network (FAN)

**Secretariado TFD**

**Gary Dunning**
Director Ejecutivo

**Xiaoting Hou**
Administradora del Programa

**Lisa O'Brien**
Coordinadora Administrativa

**Aviso**

Cualquier omisión o error en este documento es responsabilidad del autor. Las perspectivas expresadas no necesariamente representan las de las instituciones involucradas y no necesariamente representan políticas oficiales de PROFOR o del Banco Mundial.

**Las Publicaciones TFD**

El propósito de las publicaciones TFD es informar a los actores relevantes sobre las iniciativas y actividades apoyadas por TFD. Para más información sobre los temas mencionados en esta publicación, visite nuestra página web: *www.theforestsdialogue.org*.

Informe de investigación Número 5 2014 Una publicación TFD

# Hacia el consentimiento

## Estudios de Caso y Perspectivas sobre Acuerdos de Colaboración entre Empresas y Comunidades en Paisajes Forestales

por Kristen Hite

The Forests Dialogue (TFD)
Web: theforestsdialogue.org
Twitter: @ForestsDialogue

### Consentimiento Libre, Previo e Informado (FPIC, por sus siglas en inglés)

Refiere a los procesos de consulta y toma de decisiones basados en el entendimiento de que las comunidades de larga data arraigadas a culturas tradicionales, y particularmente indígenas, tienen derechos para determinar sus vías de desarrollo, apropiarse y acceder a tierras y recursos, mantener sus culturas, y vivir libres de discriminación - y así, requerir que otros busquen su consentimiento en decisiones que pueden infringir sobre esos derechos.


## Autora

**Kristen Hite** trabaja en asuntos que abordan los temas de bosques, cambio climático, y derechos humanos. En años recientes, ha trabajado con organizaciones filantrópicas, indígenas, intergubernamentales, y sin fines de lucro tales como la Alianza del Clima y el Uso de Suelo (CLUA, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el departamento legal del Secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y Mainyoito Pastoralists Integrated Development Organization. Sus esfuerzos tienen un enfoque sobre instituciones internacionales y el papel de los derechos de propiedad, derechos humanos, derechos tradicionales y derechos culturales en la búsqueda del desarrollo sostenible. Ha dado muchas presentaciones sobre el consentimiento libre, previo e informado en el contexto forestal en lugares tan diversos como Pekanbaru, Indonesia y la Sede Central del Banco Mundial en Washington, D.C.



## Agradecimientos

Esta publicación no hubiera sido posible sin la colaboración y el apoyo de muchas personas e instituciones. En particular, un equipo de consultores y especialistas de campo permitieron la verificación tanto de las perspectivas de las empresas como de las comunidades, muchos de ellos se les reconoce la ayuda en cada caso de estudio en particular. Jon Sohn y Birgitte Feiring contribuyeron enormemente en la investigación, en las entrevistas a los actores y en el borrador de estos estudios de caso. Además, las instituciones (The Forests Dialogue y PROFOR) colaboraron con apoyo crítico del proyecto, agradecemos en particular a Diji Chandrasekharan, Peter Dewees y Dan Miller de PROFOR, y Gary Dunning, Xiaoting Hou, y Denise Soesilo de The Forests Dialogue. Le agradecemos a  Marcus Colchester y muchos otros revisores que hicieron aportes valiosos a versiones anteriores. En cada estudio de caso en particular se le agradece a los representantes de las comunidades por aportar información y su tiempo, así como a las empresas por aportar información y apoyo logístico que permitieron las entrevistas y las visitas a las comunidades. El autor es el único responsable por errores de hecho o de interpretación.




# Tabla de Contenidos


Resumen ejecutivo 4
- Antecedentes 4
- Resumen de estudio de caso 8
- Perspectivas y lecciones aprendidas 10

Introducción y Antecedentes 14
- Contexto Nacional 17
- Elementos de Negociación 18
  - Ámbito de Negociación 19
  - Diseño del Proceso para Alcanzar un Acuerdo 20
  - Consentimiento Libre, Previo e Informado 22
  - Abordar el Conflicto 27
- Consideraciones del sector privado 27
  - Generalidades 27
  - Sistema de Certificación de Productos Básicos 28
  - Estándares REDD+ 30
- Resumen 31

Estudio de casos 33
- Negociaciones entre Empresas y Comunidades frente a la Incertidumbre Legal de RDP Lao 33
- Evolución del Reconocimiento Legal de los Derechos Consuetudinarios en Kranskop, Sudáfrica 42
- Manejo de Conflictos y Abordaje de Disputas en Pulau Padang, Indonesia 50
- Tenencia Clara y Desigualdad de Clases: Negociaciones Graduales en Tacuarembó, Uruguay 57

Conclusión 64

Notas 68

# Resumen ejecutivo

## Antecedentes

Las operaciones comerciales en el sector forestal incluyen la fabricación de pulpa, papel y otros productos madereros, así como también la cosecha maderera directa. Estas operaciones generalmente requieren un abastecimiento de árboles a lo largo de muchos años, a menudo llevando a inversiones de décadas de duración e implicando grandes trechos de tierras. Estos abastecimientos se pueden adquirir de otros proveedores, o la tierra puede ser propiedad de una empresa o arrendada. Tanto si se compra o se arrienda, las empresas del sector forestal a menudo negocian con aquellos que poseen títulos sobre las tierras y sus recursos.  Al mismo tiempo, los bosques tiene un gran potencial más allá de estos usos, en particular para más de un billón de personas en el mundo que dependen de ellos para alimentos, medicina y materiales, lo cual puede proveer tanto un medio de vida como un ingreso complementario.

Dado que las empresas raramente comienzan las operaciones siendo dueñas de todas las tierras que sirven como base de sus operaciones, a menudo es necesario que involucren a aquellos cuyos medios de vida dependen de manera más inmediata de los bosques. Entre las varias estrategias para abordar la pobreza y la marginalización de muchas comunidades dependientes de los bosques, un abordaje ha sido cultivar alianzas con empresas madereras o de productos forestales bajo la teoría de que las empresas consiguen un suministro confiable de madera, a la vez que las comunidades obtienen beneficios de desarrollo y rentabilidad económica. Estos arreglos de colaboración pueden incluir varios actores (pequeños propietarios, comunidades, asociaciones, etc) y varían desde una transferencia formal de título a una distribución de beneficios estructurada.  El proceso de buscar y desarrollar estos acuerdos tiene muchos componentes, incluyendo la identificación de partes potencialmente interesadas o afectadas, la divulgación de información, la discusión de propuestas, la negociación de acuerdos, el manejo de conflictos y el monitoreo e informe de resultados.

Esta publicación busca ofrecer información sobre el proceso de desarrollo de acuerdos colaborativos y sobre tales acuerdos en sí mismos, en relación a los paisajes forestales.  Siguiendo una visión general del contexto legal y político, una serie de estudios de caso ofrecen ejemplos de cómo se han comprometido empresas y comunidades en asuntos relacionados con el uso de tierras, bajo variados regímenes nacionales de tenencia de suelos.

Un compromiso significativo de los actores requiere un proceso para el diálogo mutuamente respetuoso y la toma de decisiones basadas en una serie de derechos subyacentes, tanto legales como consuetudinarios. Los derechos que sostienen los procesos de consentimiento y negociaciones están reflejados en varias leyes nacionales e internacionales, jurisprudencia, instituciones, políticas y estándares. Mientras que el marco legal variará según la jurisdicción, cada país es parte de un conjunto de tratados que reconocen los derechos a la cultura, la información y participación en la toma de decisiones, la discriminación racial, así como los derechos de propiedad y recursos con obligaciones internacionales reflejadas a varios niveles en leyes y políticas nacionales. Al mismo tiempo, las comunidades pueden tener sus propias leyes consuetudinarias más allá de la regulación nacional.

Para abordar los vacíos entre derechos estatutarios y consuetudinarios (reconocidos bajo leyes de derechos humanos internacionales), se pueden implementar medidas adicionales, incluyendo mecanismos judiciales y de quejas, políticas corporativas e institucionales y otros estándares. Particularmente cuando están involucrados derechos consuetudinarios o comunitarios de tenencia, una manera de asegurar el involucramiento efectivo es  a través de la solicitud del consentimiento libre, previo e informado (FPIC, por sus siglas en inglés) de las comunidades.

Además de considerar cómo la legislación nacional trata los derechos consuetudinarios, otra consideración importante es el grado de participación de los funcionarios del gobierno como una tercera parte en el proceso. La percepción de la comunidad sobre el rol del gobierno, puede cumplir un rol importante en la aceptación (o no) de cualquier resultado acordado. Cuando es percibido como una tercera parte neutral y “justa”, el gobierno puede jugar un rol constructivo en facilitar las negociaciones; en otros casos, la participación del gobierno puede ser percibida como sesgada y entonces ser contraproducente para una acuerdo negociado.

Mientras que el proceso para determinar y expresar acuerdo es mejor articulado según cada caso por aquellos afectados por la actividad propuesta, los siguientes elementos son claves para el compromiso efectivo:

- **Calidad de y acceso a la información:** el consentimiento informado no se basa en información incompleta o sesgada.
- **Contexto cultural y legal,** interpretado como es entendido razonablemente por una comunidad.
- **Plazos:** demandas externas en cuanto a tiempos no deberían presionar el proceso de consulta y consentimiento, y debería involucrar a las partes antes de las operaciones.
- **Formalizar y documentar decisiones** a través de instituciones representativas.
- **Seriedad de decisión:** los acuerdos deben ser respetados y no fácilmente o arbitrariamente revocados.

- **Respetar el "no"** El abordaje a través del consentimiento incluye el derecho a decirle "no" a una propuesta.
- **Mecanismos de quejas** identificar el medio de resolver disputas antes que aumente el conflicto.

Uno de los primeros pasos en una negociación es definir las actividades o transacciones sujetas a la misma y cómo pueden afectar los derechos subyacentes de los actores. Preguntarse quién tiene derecho a vender o rentar recursos puede requerir mirar más allá de títulos formales e identificar de manera temprana actores adicionales que hagan reclamos de recursos forestales. Una vez que se ha evaluado la totalidad del rango de potenciales sujetos con derechos, una fase de "preconsulta" determina los contactos apropiados a abordar - tales como instituciones representativas de indígenas - para designar un proceso de diálogo y cualquier negociación subsecuente.

**Acordando un Proceso de Negociación:** Los métodos para el diálogo y las decisiones son tan diversos como las comunidades cuyo consentimiento es buscado. Asumiendo que hay un interés suficiente en las discusiones, es importante identificar, de manera conjunta, el proceso por el cual actores tan diversos se pueden comprometer en un intercambio culturalmente adecuado de información y puntos de vista, y alcanzar una decisión mutuamente aceptada. Esto puede ser más difícil donde las comunidades tienen procesos de toma de decisiones descentralizados, huellas geográficas más grandes, y/o constituciones culturales y políticas diversas.

Es crucial iniciar el diálogo en etapas iniciales del proceso de planificación, ya que la experiencia reciente indica que períodos de dos o tres años no son raros para identificar un proceso, hacer consultas y alcanzar un acuerdo inicial basado en consentimiento sobre los recursos forestales. Mientras que el consentimiento es un resultado importante, una parte crítica del proceso general de la toma de decisiones incluye consultas robustas. Dichas consultas deben respetar las deliberaciones de las comunidades a lo largo del curso de un diálogo de desarrollo basado en cooperación, buena fe y respeto por instituciones tradicionales y procesos de toma de decisiones. Es importante, también, documentar y describir el proceso de toma de decisiones y cualquier acuerdo alcanzado en términos claros, acordados por todas las partes involucradas. Siempre que sea culturalmente apropiado, los acuerdos formales escritos son útiles para la verificación por una tercera parte o para abordar reclamos futuros.

**Consentimiento Libre, Previo e Informado:** FPIC generalmente refiere a procesos de consulta y toma de decisiones basados en el entendimiento de que las comunidades de larga data arraigadas a culturas tradicionales, y particularmente indígenas, tienen derechos para determinar sus caminos de desarrollo, apropiarse y acceder a



**"Consentimiento"** va más allá de la consulta de fe y participación para incluir la expresión de derechos (a la autodeterminación, tierras, territorios y recursos, cultura)

**"Libre"** significa la ausencia de cualquier forma de manipulación o coerción; los titulares de derechos están de acuerdo con el proceso de consentimiento y la estructura de toma de decisiones, y entienden sus derechos a decir "no" y negociar condiciones.

**"Previo"** significa con suficiente antelación como para permitir que las comunidades formen sus propias opiniones y tomen decisiones, antes que sus derechos sean afectados.

**"Informado"** significa que la información es entendible, accesible y completa - incluyendo impactos y riesgos sociales, culturales y medioambientales; ritmo; reversibilidad; consideraciones de alcance y distribución de beneficios.

tierras y recursos, mantener sus culturas, y vivir libres de discriminación - y así, requieren que otros busquen su consentimiento en decisiones que pueden infringir sobre esos derechos.

FPIC tiende a aplicar de manera colectiva a comunidades con lazos de larga data y culturales a tierras o recursos específicos, y es especialmente relevante en casos donde las leyes nacionales no reflejan o reconocen completamente los derechos consuetudinarios. El lineamiento internacional indica que en el sector forestal, a nivel de proyecto, el consentimiento es requerido en casos donde hay impactos sustantivos que afectan las tierras, los territorios, los recursos y/o los estilos de vida de los pueblos indígenas y tribales. Aún cuando no sea formalmente requerido, una empresa puede asegurar consentimiento como una medida de buena práctica, particularmente en proyectos que se espera que sean controversiales, generen impactos tales como reubicación, o duren por un período extendido y requieran compromiso sostenido con las comunidades.

UNDRIP afirma este requisito de consentimiento seguro a través de consulta de buena fe y cooperación con instituciones representativas de los pueblos indígenas previo a la aprobación de cualquier proyecto que involucre el desarrollo, el uso o la explotación de recursos. Para el FPIC, las consultas son llevadas a cabo no sólo con el propósito de tener retroalimentación sobre la propuesta sino también con el objetivo de buena fe de asegurar el consentimiento para una propuesta a través del diálogo mutuamente respetuoso. FPIC, entonces, va más allá de prácticas de evaluaciones medioambientales estándares para involucrar a las comunidades en consultas (lo cual puede ser solicitado independientemente de cualquier estándar FPIC), ya que quien propone el proyecto no es el único que toma decisiones.

Los métodos por los cuales el consentimiento puede ser buscado y expresado son tan diversos como las culturas de los pueblos implicados. Varios lineamientos reconocen explícitamente que el consentimiento puede ser un proceso iterativo, siendo el consentimiento requerido por distintas fases del desarrollo del proyecto y una decisión de decir “no” o “si” puede ser reconsiderada más adelante en el tiempo.

**Abordar el Conflicto:** Cuando se genera conflicto, ya sea en el curso de las negociaciones o en las alegaciones de que los recursos forestales han sido tomados sin el consentimiento de una comunidad, varias herramientas están disponibles para ayudar a resolver disputas. El mapeo participativo puede ser una herramienta tanto proactiva y responsiva para ayudar a aclarar reclamos sobre tierras. Además, un defensor de pueblo designado puede ayudar a mediar en disputas cuando se generan, lo cual puede ser particularmente útil cuando los conflictos son atrincherados y terceras partes pueden ayudar a superar la falta de confianza. Casos más severos pueden requerir procesos formales de resolución de la disputa.

Las empresas interesadas en establecer operaciones en un nuevo lugar a menudo se encuentran a sí mismas posicionándose en matices de normas culturales y legales. Varios sectores han comenzado a adoptar e implementar estándares de consentimientos de la comunidad tales como FPIC, particularmente a nivel de proyecto. Las recomendaciones para mejores prácticas incluyen:  desarrollar políticas claras y unificadoras sobre consulta y consentimiento, tanto antes de que empiecen las operaciones como en cada etapa del proyecto de toma de decisiones; apoyar acuerdos culturalmente apropriados y legalmente ejecutables que puedan ser renegociados para adaptarse a las cambiantes necesidades de la comunidad; ajustar cronogramas para permitir un diálogo completo y aportes de la comunidad; y mantener políticas claras y unificadoras de  disponibilidad de información, incluyendo la identificación de riesgos materiales financieros para los inversores basados en preocupaciones sobre u oposición a los proyectos.

Acuerdos negociados y basados en consentimientos son características prominentes de esquemas de certificación de productos básicos tales como Consejo de la Administración Forestal (Forest Stewardship Council, de ahora en adelante FSC por sus siglas en inglés), Programa para el Reconocimiento de la Certificación Forestal (PEFC, por sus siglas en inglés) y Mesa Redonda sobre Aceite de Palma Sustentable (RSPO, por sus siglas en inglés).  Mientras que los estándares individuales varían, generalmente requieren consentimiento para actividades que impactan sobre derechos legales, consuetudinarios y tradicionales, y especifican un proceso para negociaciones informadas cualquiera sea el resultado acordado, incluyendo compensación justa y documentación de resultados.



Se le ha prestado considerable atención a implementar actividades REDD+ de forma que se respeten los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, dando a los innovadores REDD+ nuevas perspectivas en el compromiso de actores que involucra recursos forestales. Dentro del sector privado, la mayoría del trabajo que involucra a las comunidades y bosques permanece a nivel de proyecto. La Alianza para el Clima, Comunidades y Biodiversidad mantiene un conjunto robusto de estándares voluntarios, incluyendo requisitos para el consentimiento y la participación en toma de decisiones de actividades de proyecto (estándares CCB), con indicadores para demostrar que un proyecto no “invadirá” la propiedad privada o de la comunidad, o de otra manera, procederá sin el consentimiento de los portadores de derechos sobre las tierras, bosques y carbono. Los estándares REDD+  de nivel programático también tienden a requerir consentimiento en casos de impactos potenciales a derechos subyacentes, particularmente para pueblos indígenas.

## Estudios de caso

Mientras que los desafíos son significativos, los acuerdos exitosos pueden arrojar recompensas sustanciales: colaboraciones duraderas y significativas que generen beneficios de desarrollo y ganancias a largo plazo.  Este informe ofrece una serie de estudios de caso que proveen perspectivas para involucrar a un conjunto diverso de actores en posicionarse en sistemas de tenencia de bosques y desarrollar acuerdos colaborativos a largo plazo relacionados a los recursos forestales.

### Negociaciones (dirigidas) de cara a la incertidumbre jurídica: Stora Enso y comunidades en Laos

La plantación piloto de eucalipto y el proyecto agroforestal de Stora Enso en la RDP de Lao implicó consultas con el objetivo de obtener consentimiento para las plantaciones en áreas utilizadas por varias comunidades compuestas de múltiples grupos étnicos que abarcan dos provincias y cinco distritos. La empresa involucró a las comunidades a través de sus propias instituciones representativas y compartió información por medio de materiales tales como videos, imágenes y otras herramientas específicas. La falta de leyes nacionales claras y de gobiernos locales que respeten los derechos de titularidad de las comunidades o que requieren negociaciones complicadas, resultan en un acuerdo de “consentimiento condicional”. Fue muy importante la decisión corporativa de aplicar un consentimiento libre, previo e informado dada la ambigüedad en leyes nacionales.

### Evolución del reconocimiento legal de los derechos consuetudinarios en Kranskop, Sudáfrica.

Mediante un proceso de reclamo al gobierno, dos comunidades Zulues se aseguraron un reconocimiento legal en la repatriación de las tierras operadas por Mondi para plantar árboles. Originalmente Mondi accedió a la tierra con la expectativa de establecer sus derechos; cuando las tierras destinadas a producción comercial fueron sujetas a reclamos históricos, el gobierno negoció con las empresas la compra de las tierras a la comunidad y al mismo tiempo ayudar a construir las capacidades y las estructuras de gobernabilidad que permitan una gestión directa de la comunidad.  A través de estructuras empresariales recientemente creadas y de fideicomisos de las tierras, la empresa negoció arrendamientos con las comunidades para permitir que continúen las operaciones de las plantaciones.  Al menos en un caso, surgieron tensiones entre el gobierno tradicional, el nuevo acuerdo de uso de la tierra y la estructura de gobierno de las empresas asociadas;  procesos de auditoría  y transparencia junto con acciones comunitarias jugaron un rol importante para resolver estas tensiones. Mientras que los miembros de las comunidades se conformaron con adquirir reconocimiento legal y con recuperar sus tierras, algunos se sintieron excluidos de las negociaciones o expresaron preocupación de que los beneficios no fueran tan amplios como los anticipados.  Más allá de los desafíos, tanto las comunidades como las empresas hablaron positivamente de los resultados del proceso de repatriación de la tierra.

### Manejo de conflictos y abordaje de disputas en Pulau Padang, Indonesia

Cuando el proyecto del estudio de caso comenzó, APRIL recibió permiso gubernamental para operar dentro de un área donde las comunidades reclamaban derechos sobre la tierra, aunque el permiso forestal no reconoció inicialmente estos derechos de las comunidades. El conflicto comenzó cuando dos de las 14 pueblos se opusieron al proyecto cuestionando los planes de APRIL de desarrollo del área concedida. Un equipo de mediación, como tercera parte, aplicó un mapeo participativo para ayudar a resolver los reclamos. El proyecto siguió adelante con la aprobación del gobierno después de la revisión de un permiso de APRIL y después de la eliminación de las zonas pertenecientes a pueblos que se negaron a dar su consentimiento.



### Tenencia clara y Estratificación Social: Negociaciones graduales en Tacuarembó, Uruguay

Para comprometer a los actores UPM utilizó varias estrategias basadas en diferentes situaciones legales. La empresa negoció la compra o el arrendamiento, directamente con los propietarios de las tierras, quienes tienden a mantener grandes haciendas con una tenencia clara y segura.  En un esfuerzo para que coexistan los usos tradicionales de la tierra y el auge de las operaciones de la plantación forestal, UPM negoció servidumbres para pastoreo y apicultura en las tierras de las plantaciones. La mayoría de los miembros de la comunidad no tiene tierras o derechos de pastoreo, así que para su beneficio, UPM aportó financiamiento a través de una fundación que apoya proyectos de desarrollo con el fin de beneficiar ampliamente los intereses comunitarios.

## Perspectivas y Lecciones aprendidas

The insights and lessons learned from these case studies can be utilized by communities, companies, governments, and other stakeholders to help develop more meaningful and lasting cross-cultural partnerships that enable more sustainable forest outcomes. In addition to private sector collaborative forest management activities, the insights and lessons generated here may prove useful to community-based natural resource management projects, conservation initiatives, REDD+ activities, and perhaps also to partnerships beyond the forest domain.

**Contexto legal:** Un compromiso significativo de los actores requiere un proceso para el dialogo mutuamente respetuoso y toma de decisiones basadas en una serie de derechos subyacentes tanto legales como consuetudinarias. Hay un riesgo inherente en recibir un permiso para un proyecto forestal en tierras sujetas a reclamos conflictivos. Especialmente para acuerdos forestales, las negociaciones pueden ser más sencillas cuando el mismo actor tiene derechos tanto sobre la tierra como sobre los árboles asociados.  Para abordar vacíos entre derechos estatutarios y consuetudinarios (reconocidos bajo leyes internacionales de derechos humanos), las empresas utilizan consentimiento libre, previo e informado y mecanismos de quejas, así como también considerar el rol de fondos de desarrollo de la comunidad para acuerdos de distribución de beneficios.

Cuando miembros de la comunidad no pueden reclamar libremente un área de tierra significativa debido a una estratificación social o a falta de reconocimiento formal por parte del gobierno, los fondos para el desarrollo de las comunidades aportados por las empresas pueden aportar un arreglo alternativo para la distribución de beneficios

que no dependa de la tenencia formal. Y cuando cambios en el gobierno se acompañen de cambios en los derechos, medidas de fortalecimiento de las capacidades son necesarias para permitir que las negociaciones lleguen a completarse.

**Contexto cultural:** Una evaluación de impacto social a tiempo puede ayudar a determinar el contexto cultural, económico y el desarrollo, además de identificar los grupos de actores. Los métodos para el dialogo y las decisiones son tan diversos como las comunidades cuya participación es solicitada. Desafíos pueden ocurrir cuando los nuevos procesos de toma de decisiónes o los procesos ya propuestos se apartan de las normas culturales, que en última instancia dependen de las propias comunidades para ser rectificadas. Los actores externos que buscan validar consentimiento a nivel de la comunidad deben ser cuidadosos con las consideraciones de género y de edad, así como también la captación de beneficios por grupos de elite. Incluso cuando los desafíos son evidentes, pueden ser difíciles de abordar, especialmente en el corto plazo.

**Calidad de y acceso a la información:** Un consentimiento "informado" requiere información exhaustiva de manera accesible sobre el objetivo del proyecto y los riesgos que representa. La difusión de la información puede ser un desafío en gran parte del proyecto, en especial cuando la geografía abarca diferentes culturas que hablan diferentes idiomas. Facilitar el dialogo en comunidades con experiencia en operaciones de empresas potencialmente permite decisiones más informadas. El fortalecimiento de las capacidades puede potenciar sustancialmente oportunidades de largo plazo para alianzas colaborativas y puede potencialmente conducir a ingresos directos para las operaciones gestionadas por comunidades. Comunicaciones radiales pueden ayudar a informar a las comunidades de asuntos de interés a lo largo de áreas geográficas grandes.

**Identificaciones de derechos:** Evaluación de impacto social, encuestas de tenencia de la tierra y un mapeo participativo ayudan a identificar los poseedores de derechos y a clarificar cuales derechos serán afectados por los proyectos propuestos.

**Beneficios a medida de las necesidades de la comunidad:** La integración de las prioridades locales en las actividades comerciales puede ayudar a mejorar alianzas a largo plazo entre empresas y comunidades. Un fondo para el desarrollo patrocinado por la empresa puede generar una oportunidad para un arreglo de distribución de beneficios, incluso cuando están ausentes derechos de tenencia. Los pagos del arrendamiento y asistencia suplementaria para el desarrollo ayudan a abordar las necesidades de la comunidad y a reducir los riesgos operacionales. Darles a miembros de la comunidad voz directa en el manejo de los fondos puede fortalecer la aceptación



y la eficacia a largo plazo. Donde están ausentes los servicios básicos del gobierno, puede ser difícil distribuir fondos limitados frente a prioridades de desarrollo competitivas ya que cada vez más miembros de la comunidad recurren a la empresa para proporcionar servicios sociales. Un "no" como decisión respecto a las operaciones puede excluir la invasión del área del proyecto pero también puede excluir la oportunidad de distribuir beneficios.

**Plazos:** Los tiempos de terceros no deben presionar los procesos de consulta y consentimiento. Se debe asegurar que el consentimiento sea hecho previo a que comience el proyecto, y que se mantenga en cada etapa de toma de decisiones del mismo. Se recomienda comenzar el dialogo en etapas tempranas del proceso de planificación, considerar que generar capacidades puede tomar de uno a tres años, acordar un proceso de toma de decisión, difundir la información, llevar adelante consultas y llegar a un acuerdo acerca de los recursos forestales basado en el consentimiento. Asuntos relacionados a la secuencia de actividades: comenzar las operaciones en medio de un conflicto puede aumentar los riesgos del proyecto y puede causar retrasos e incertidumbre.

Se debe ajustar la planificación, evaluación y los plazos de toma de decisiones y procedimientos para permitir un involucramiento local completo y aportes de la comunidad. Un dialogo fluido luego del acuerdo inicial puede fortalecer la comunicación, aclarar malentendidos, y permitir una implementación más efectiva a largo plazo.

**Formalizar y documentar las decisiones a través de las instituciones representativas, interpretadas tal como una comunidad lo hace.** Se recomienda adoptar procedimientos que resulten en acuerdos negociados culturalmente apropiados y legalmente obligatorios que abarquen todo el espectro de intereses para las comunidades receptoras y que puedan ser renegociados si es necesario, a medida que el proyecto avance. Los acuerdos deben ser lo suficientemente formales para ser respetados y no ser arbitrariamente revocados.

**Búsqueda de consentimiento:** Un abordaje desde el consentimiento incluye el derecho a decir "no" a una propuesta; un consentimiento condicional le permite a una o a ambas partes estipular las condiciones bajo las cuales el consentimiento se ratifica o se revoca. En el sector privado los esquemas de certificación tienden a requerir consentimiento para las actividades relacionadas a lo forestal con impacto sobre los derechos legales, consuetudinarios y tradicionales. En el sector privado los desafíos respecto al consentimiento pueden surgir en varias etapas del proyecto, y no únicamente en las etapas previas al desarrollo del proyecto para conseguir apoyo al mismo. Algunos indicadores pueden demostrar que el proyecto no va a "invadir sin invitación" la propiedad privada o de la comunidad, o que va a proceder sin el consentimiento de los propietarios de la tierra, de los bosques, y del carbono.

**Los mecanismos de quejas identifican los medios para resolver disputas antes que los conflictos aparezcan.** Los procesos de mapeo participativo, el monitoreo y la verificación, o mecanismos más formales de resolución de disputas, pueden complementar el accionar de un defensor del pueblo. Estos ayudan a abordar opiniones distintas y a resolver los reclamos sobre la tierra. Dependiendo del contexto cultural, los miembros de las comunidades pueden preferir vías alternativas, a pesar de esto es útil tener disponibles vías formales de comunicación. Resolver disputas incorporando mapeos parece ser particularmente útil cuando el conflicto crece.

**Rol de un tercero:** Tanto equipos de expertos como agentes del gobierno pueden jugar un rol importante en la negociación de acuerdos. La percepción de la comunidad del rol de un tercero puede cumplir un rol importante en la aceptación (o no) de cualquier resultado acordado.

- La participación del gobierno: En la mayoría de los casos, el gobierno sirvió de interlocutor en las discusiones entre los aldeanos y la empresa con diversos grados de éxito. Por ejemplo, en Sudáfrica, el gobierno negoció directamente con la empresa la compra de tierras a las comunidades, lo que le permitió al Estado financiar la transferencia de las tierras pero algunos miembros de la comunidad se sintieron excluidos del proceso.  En Pulau Padang,  en lugar de recaer en la empresa para la resolución de conflictos, el gobierno se involucró directamente en el tratamiento de los conflictos y en la revisión de la concesión inicial para dar cabida a algunas de las preocupaciones de la comunidad, esto es destacable dado que el gobierno revisó la concesión inicial de permisos y el proyecto para que refleje las preocupaciones de la comunidad.
- La participación de expertos independientes: Expertos externos u ONGs locales pueden ayudar en fortalecer las capacidades y facilitar diálogos internos entre miembros de la comunidad, aunque con cautela para evitar cualquier sensación de sesgo, específicamente por parte de un experto externo financiado por la empresa o por el gobierno. Una empresa recomendó específicamente que deliberaciones futuras sobre FPIC consideren la utilización de equipos independientes de monitoreo y verificación para ayudar a resolver las disputas.

**Fortalecer las políticas corporativas:** Los esquemas de certificación requieren un compromiso empresarial para que FPIC cumpla un rol en asegurar consentimiento en muchos de los casos de estudio. Políticas empresariales que se focalicen en apoyar los derechos de la comunidad y la biodiversidad transmiten las expectativas del proyecto; la implementación es clave para alcanzar el consentimiento de la comunidad y resultados de desarrollo



más amplios en ambientes más exigentes.  Se debe desarrollar claras políticas vinculantes y procedimientos para la revelación de información y la obtención del consentimiento, y revelar completamente a los inversores y a los potenciales inversores los riesgos financieros de preocupación de las comunidades con respecto a los proyectos. Para comprometer a la comunidad, un proceso basado en el consentimiento puede ser valioso tanto si el consentimiento se requiere formalmente o no.

Cuando el proceso no es corto y no ausente de conflictos, el resultado final de los acuerdos de colaboración puede ser importante cuando a las comunidades no solo se le pide la opinión sino también se convierten en parte que integra el diálogo sobre desarrollo y en la toma de decisiones respecto a su futuro.

# Introducción y Antecedentes

## Introducción

Los negocios en el sector forestal a menudo invierten a largos plazos (décadas) e involucran grandes fracciones de tierra. Las operaciones comerciales en el sector forestal incluyen pulpa, papel y la fabricación de otros productos madereros, así como también cosecha maderera directa.  Estas operaciones generalmente requieren un abastecimiento de árboles a lo largo de muchos años. Estos abastecimientos se pueden adquirir de otros proveedores, o para asegurar su suministro la tierra puede ser propiedad de la empresa o arrendada. Tanto si se compra o se arrienda, las empresas del sector forestal a menudo negocian con aquellos que poseen títulos sobre las tierras y sus recursos. Estos propietarios junto con otros que también sufren el impacto de estas, son llamados colectivamente actores.[1] Esta publicación ofrece una serie de estudios de caso que aportan opciones para que empresas transnacionales exploren sistemas de tenencia e involucren actores en negociaciones sobre los recursos forestales.

Comúnmente se entiende que la mayoría de los pobres del mundo viven en áreas rurales y que muchos dependen de los bosques para su subsistencia.[2] En este contexto, más de un billón de personas en el mundo usan productos forestales para comida, medicina y materiales, que proveen tanto un medio de subsistencia así como también un ingreso de aproximadamente el 20% sin considerar lo que se consume en el hogar.[3] Al mismo tiempo, los bosques tienen un gran potencial más allá de estos usos, en particular para propósitos comerciales de fibra y madera. Sin embargo, muchas comunidades dependientes de los bosques son marginadas políticamente y a menudo excluidas (incluso por el estado) del acceso a los recursos de alto valor, incluso cuando tradicionalmente han utilizado los bosques y dependen de ellos para propósitos no comerciales.[4] Entre varias estrategias para abordar la pobreza y el desbalance de poder de todas esas comunidades dependientes de los bosques, una abordaje ha sido cultivar alianzas con empresas de la madera o de productos forestales bajo la teoría de que las empresas consiguen un suministro confiable de madera y las comunidades obtienen una rentabilidad económica adecuada.[5] Estos acuerdos colaborativos pueden incluir diversos actores (grupos pequeños, comunidades, asociaciones, etc.) y variar desde una transferencia formal de títulos hasta una estructurada distribución de beneficios. Esta publicación provee estudios de casos que aportan ideas de procesos que para lograr acuerdos colaborativos que involucran diferentes grupos de actores.

El compromiso responsable de los actores tiene muchos componentes. Esto incluye identificar las partes interesadas o potencialmente afectadas, divulgar información, discutir propuestas, generar acuerdos de negociación, manejar conflictos y monitorear e informar resultados.[6] Dado que las actividades forestales comerciales dependen fuertemente en un acceso confiable a tierras adecuadas para el cultivo de especies de árboles con interés comercial, es útil considerar las circunstancias bajo las cuales comunidades e individuos pueden desarrollar exitosamente acuerdos colaborativos con grandes empresas multinacionales. Esta publicación busca ofrecer información sobre el proceso de desarrollo de acuerdos colaborativos relacionados con los paisajes forestales. Partiendo de una visión general del contexto legal y político, una serie de estudios de caso ofrecerán ejemplos

**TABLA 1 ESTUDIO DE CASOS**

| Ubicación del proyecto | Empresa | Comunidades | Descripción del Proyecto |
|---|---|---|---|
| Savannakhet y Salavan, RDP Lao | Stora Enso | Mangkong Ta Oy, Katang y grupos étnicos de Phouthai | Plantaciones de Eucalyptus extendiéndose 2400 hectáreas  a través de 5 distritos en dos provincias.  La empresa, con el consentimiento previo de los pobladores, está arrendando tierra del Estado al gobierno.  Los pobladores no tienen aún títulos formales privados o comunitarios pero la legislación pendiente podría cambiar eso.  La empresa presentó un fondo de desarrollo comunitario y un modelo de agroforestería participativa para abordar la seguridad alimenticia y cuestiones de desarrollo a nivel del pueblo. Mientras que muchos pobladores no entendían completamente los acuerdos, el proyecto pudo proceder en medio de incertidumbres legales y entregar beneficios de desarrollo. |
| Kranskop, KwaZulu-Natal, Sudáfrica | Mondi | AmaHlongwa and AmaBomvu (Zulu) | Repatriación de tierras ancestrales a dos comunidades a través de la compra por parte del gobierno de tierra operada por Mondi, la cual fue luego devuelta a las comunidades. Una vez que las comunidades tuvieron títulos  a través de los fideicomisos de tierras recientemente constituidos, Mondi negoció una arrendamiento retroactivo para poder continuar las operaciones. Una tercera parte ayudó con la capacitación y facilitó discusiones sobre las necesidades de la comunidad y la gobernabilidad. A pesar de tensiones significativas entre sistemas de gobernabilidad tradicionales y nuevos, el proceso general de repatriar tierras fue visto como positivo tanto por la empresa como por las comunidades. |
| Pulau Padang, Indonesia | APRIL | Catorce comunidades diversas en una isla | La empresa obtuvo un permiso legal para derechos de concesión otorgados por el gobierno en algunas áreas también solicitados por las comunidades. Mientras que la empresa negoció exitosamente acuerdos de distribución de beneficios con la mayoría de los pobladores, algunos se opusieron a las operaciones de la empresa. El mapeo y un equipo especialmente elegido facilitaron las discusiones para ayudar a mediar disputas. En última instancia, el área de concesión de la empresa fue modificada para excluir áreas pertenecientes a los pobladores que se mantenían en oposición. |
| Tacuarembó, Uruguay | UPM | 14 comunidades directamente impactadas, 83 zonas de influencia; sin grupos indígenas | La empresa obtuvo un permiso legal para derechos de concesión otorgados por el gobierno en algunas áreas también solicitados por las comunidades. Mientras que la empresa negoció exitosamente acuerdos de distribución de beneficios con la mayoría de los pobladores, algunos se opusieron a las operaciones de la empresa. El mapeo y un equipo especialmente elegido facilitaron las discusiones para ayudar a mediar disputas. En última instancia, el área de concesión de la empresa fue modificada para excluir áreas pertenecientes a los pobladores que se mantenían en oposición. |

de cómo se han involucrado empresas y comunidades en asuntos relacionados al uso del suelo bajo variados regímenes nacionales de tenencia de suelos.

## Contexto Nacional

Un gran compromiso por parte de los actores requiere un proceso para el dialogo mutuamente respetuoso y la toma de decisiones basadas en una serie de derechos subyacentes tanto legales como consuetudinarias. Los derechos que sustentan los procesos de autorización y las negociaciones se reflejan en varias leyes nacionales e internacionales, jurisprudencias, instituciones, políticas y normas.[7] Este análisis se enfocará en consideraciones operacionales asociadas con la implementación y desarrollo de los acuerdos. Una breve discusión del contexto legal puede ayudar a comprender el alcance y la naturaleza de la negociación de acuerdos entre las empresas y las comunidades. Aunque que el marco jurídico variará según la jurisdicción, todos los países son parte de un conjunto de tratados que reconocen los derechos a la cultura, la información y participación en la toma de decisiones, el derecho a vivir sin ser discriminado y los derechos de propiedad y recursos, y los países a menudo, pero no siempre, tienen leyes que reconocen estos tipos de derechos.

En diversos grados, las obligaciones internacionales se reflejan en leyes y políticas nacionales. En muchos casos, la implementación de esas obligaciones es un esfuerzo en marcha, y leyes y políticas nacionales no reconocen plenamente los derechos consuetudinarios de las comunidades.[8] Incluso cuando no está explícitamente indicado en leyes nacionales, las Naciones Unidas responsabilizan a las empresas para respetar aquellos derechos humanos reconocidos internacionalmente e identificar impactos sobre estos derechos, en consultas con las comunidades potencialmente afectadas, con el fin de evitar un impacto de sus operaciones.[9]

No se debe subestimar la importancia de la legislación nacional. La legislación nacional que reconoce derechos consuetudinarios indígenas de tenencia, e instituciones financieras y políticas corporativas que reconocen los derechos consuetudinarios y las normas de consentimiento, todas pueden ayudar a aclarar el procedimiento y los derechos implicados durante las negociaciones.  Por otro lado, cuando leyes nacionales entran en conflicto con los derechos consuetudinarios o no los reconocen plenamente (o cuando los gobiernos niegan siquiera la existencia de pueblos indígenas) las bases de las negociaciones no son tan claras y requieren un análisis adicional de uso y propiedad consuetudinaria con el fin de asegurar que los derechos de las comunidades sean considerados y respetados.



Para hacer frente a los vacíos entre leyes estatutarias y consuetudinarias (reconocidas bajo leyes de derechos humanos internacionales), se pueden implementar medidas adicionales, incluyendo mecanismos judiciales y de quejas, políticas corporativas e institucionales, y otras normas. Particularmente cuando están involucrados derechos consuetudinarios y tenencias de comunidades, una forma de asegurar un compromiso efectivo es considerar la participación a través del consentimiento libre, previo e informado (posteriormente FPIC, por sus siglas en inglés) para aquellas operaciones que pudieran afectar sus derechos. Es en estos casos donde FPIC puede ser particularmente útil en material de políticas corporativas como un medio para ayudar que los derechos de los consuetudinarios sean respetados. La Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, luego de décadas de negociaciones, tiene referencias a FPIC y puede ser útil para comprender como el FPIC se puede aplicar específicamente a los pueblos indígenas.

Además de considerar cómo la legislación nacional trata los derechos consuetudinarios, otra consideración importante es el grado de participación de los funcionarios del gobierno como una tercera parte en el proceso. La percepción de la comunidad del rol del gobierno, puede cumplir un rol importante en su aceptación (o no) de cualquier resultado acordado. Los informes de la participación del gobierno varían substancialmente y dependiendo del país o de la jurisprudencia, la participación del gobierno puede ser vista como positiva, esencial y constructiva, o como negativa y coercitiva. Es difícil hacer una declaración amplia de este tema sin que sea una observación sobre si el gobierno es percibido como un tercero “justo” (quizás como un observador y/o un mentor) para ayudar en la negociación.[10]

## Elementos de negociación

Hay ciertas consideraciones importantes para la participación  de los interesados en el proyecto a nivel de las operaciones. Esta sección ofrece algunas ilustraciones de las formas en que las empresas pueden llevar a cabo negociaciones significativas con miras a lograr un acuerdo mutuo con respecto al uso de los recursos.[11] Aunque el proceso para determinar acuerdos se articula mejor basándose en aquellas personas que son afectadas por una actividad propuesta, las consideraciones más abarcativas incluyen:

- **Acceso a la información:** para asegurar que el consentimiento es plenamente informado y no basado en información incompleta o sesgada. En un caso en Uruguay, donde el proyecto involucraba grandes superficies, una empresa utilizó anuncios por radio para asegurarse que la información alcanzara la totalidad de los destinatarios. Dependiendo del asunto, también puede ser útil que los tomadores de decisiones tengan acceso a consejeros externos independientes.

- **El contexto cultural y legal de los acuerdos negociados:** Un acuerdo debe ser interpretado de la forma en que una comunidad lo entiende. Por esto, la etapa de preconsulta es vital en la determinación del proceso de acuerdo conjunto para proceder a las consideraciones formales de una propuesta. En el caso particular de pueblos indígenas o tribus, es importante identificar eficazmente instituciones representativas. También es importante comprender el grado en que un acuerdo es vinculante y exigible por terceros.
- **Plazos para los tomadores de decisiones:** Es importante que el proceso de consulta y consentimiento no esté presionado por exigencias de tiempos externas. Particularmente cuando los titulares de derechos afectados no están involucrados desde el principio en las consideraciones de diseño, en los plazos para la realización de las consultas, y cuando los plazos de fiscalización del proceso de consentimiento difieren de las expectativas de sus promotores.
- **Formalizar y documentar las decisiones:** Es importante que como sea que se toma una decisión, la misma sea reconocida y respetada como el proceso formal a través del cual las instituciones representativas las adoptan y apoyan. A medida que una decisión se pueda plasmar por escrito o en otra forma de registro, puede resultar útil para tener referencias en el futuro para documentar acuerdos.
- **Profundizar las decisiones:** Si bien una decisión no debe ser tan explícita que se convierta en algo imposible de modificar, también debe ser respetada y no revocada arbitrariamente por ninguna de las partes interesadas en el acuerdo.
- **Que sucede cuando una decisión conduce a un "no"?** El abordaje a través del consentimiento incluye el derecho a decirle "no" a una propuesta. En este caso, cuando no se alcanza un consentimiento, es importante que el derecho a decir "no" sea apropiadamente reflejado en el diseño del proyecto y sus resultados. En algunos casos, podría implicar cambiar y re-diseñar los planes, re-ubicar el desarrollo propuesto o decidir no proceder.
- **El rol del mecanismo de objeción:** Dado que los procesos de consentimiento son personalizados en base a la cultura y que las partes interesadas podrían tener diferentes perspectivas, es útil identificar los medios por los cuales se pueden resolver los desacuerdos cuando aparezcan.

## Ámbito de Negociación

Uno de los componentes importantes en una negociación de derechos de propiedad es definir las actividades sujetas a negociación y como pueden afectar otros derechos de los actores. Esto ayuda a identificar leyes relevantes que pueden darle un marco a la negociación y sus resultados asociados. De hecho, una de las preguntas



más relevantes para una negociación focalizada en los actores es quien tiene el derecho legítimo, ya que otros derechos no se anulan cuando no se alcanza un acuerdo con los poseedores de derechos.

La pregunta sobre quien tiene el derecho a vender o arrendar los recursos que son materia de negociación puede ser complicada a nivel operacional. Muchos casos demuestran la importancia de identificar tempranamente a los actores con derecho a reclamar los recursos, particularmente considerando la variedad de marcos legales nacionales. Por ejemplo, FSC reconoce "un reconocimiento de que todas las comunidades deben tener un rol preponderante en la toma de decisiones en los proyectos que los afecte de manera significativa, incluido la capacidad a rechazar la viabilidad de proyectos que no provean beneficios adecuados o ayuda para alcanzar sus metas".

Lineamientos internacionales indican que en el sector forestal, a nivel de proyecto, requerir un consentimiento sería más apropiado en casos donde hay un impacto considerable que afecte las tierras, el territorio, los recursos y/o los estilos de vida de los pueblos indígenas. Por ejemplo, leyes colombianas utilizan una "consulta previa" en los casos en que la propuesta de un gran proyecto impacte a grupos indígenas o étnicos. La misma ley requiere que el Ministerio del Interior identifique las actividades especificas de una empresa que dará lugar a un requerimiento de consentimiento. A nivel internacional, UN-REDD detecta que "una aplicación general de FPIC no es necesaria para todas las comunidades dependientes de los bosques", pero esto obliga que las consultas se den de buena fe, "con mira a un acuerdo", y obligue a los estados a aplicar consentimiento en cada caso a las comunidades que comparten algunas características con los pueblos indígenas.[12]

Incluso cuando no se pide formalmente, una empresa puede decidir aplicar un estándar de consentimiento como medida de buenas prácticas. Esto puede ser muy útil particularmente en proyectos que se suponen ser controversiales, tales como la reubicación, o durar por un período prolongado que requiere un compromiso sostenido por parte de las comunidades. En los casos donde no se aplique FPIC, una consulta puede ser apropiada en el contexto de una evaluación medioambiental y social; por si solos no alcanzarían el nivel de compromiso que un proceso completo de FPIC podría implicar. Por ejemplo, en el caso de una plantación forestal en Uruguay donde no se identificaron comunidades indígenas, una empresa consultó de todas formas y apoyó compromisos a largo plazo con las comunidades por períodos de décadas.

## Diseño del Proceso para Alcanzar un Acuerdo

El método por el cual el diálogo y las decisiones se consideran puede ser tan diverso como las comunidades cuyo consentimiento se solicita. No intentaremos definirlos en este documento, ya que deben determinarse en

cada caso de modo que respete y utilice prácticas culturales e instituciones tradicionales. Si los actores externos desean incorporar a las comunidades en los procesos de toma de decisiones,  una buena práctica consistiría en medir primero el nivel de interés en un diálogo y luego identificar el proceso por el cual el diálogo y las decisiones se concretarían (es decir, evaluar e identificar el impacto, los procesos de esquema de consulta y toma de decisiones, etc.). A veces se denomina preconsulta al primer paso que determina los contactos adecuados para acercarse, como las instituciones representativas de los pueblos indígenas. Luego, asumiendo que hay un interés considerable en discutir, el siguiente paso es identificar el proceso por el cual actores tan diversos se pueden comprometer en un intercambio culturalmente adecuado de información y puntos de vista, y por el cual se pueden alcanzar decisiones aceptadas mutuamente. La información proporcionada durante la etapa de preconsulta debe ser la adecuada para que los contactos determinen si se debe buscar un compromiso más amplio en la materia.

En algunos casos recientes, las empresas tienden a ser mas inclusivas en las consultas, menos específicas en términos de un acuerdo de “consentimiento”, y se centran en beneficios tangibles que una empresa puede ofrecer a una comunidad. Mientras que FSC y otras normas internacionales de FPIC han distinguido claramente “consentimiento” de consulta, y han indicado que se debe tomar un compromiso con el objetivo del consentimiento, esto no siempre se ha traducido en diferencias claras de enfoques a nivel operacional (aunque a veces hay fuertes diferencias).  En la práctica, no siempre está tan claro si la consulta se llevó a cabo con el objetivo de obtener consentimiento o si se trató de una oportunidad de obtener una devolución del diseño del proyecto, quizás como parte de un proceso de evaluación ambiental. Las empresas pueden realizar consultas de buena fe y compromisos que mantengan su “licencia social”, incluso cuando las prácticas no reflejan plenamente un proceso de “consulta” tal como lo estipulan los estándares internacionales.

En aquellos comunidades que tienen procesos de toma de decisiones centralizados y con una fuerte identidad cultural, será más fácil utilizar las instituciones existentes en la comunidad para el diálogo y la negociación que en aquellos casos donde hay una diversidad cultural elevada o no tiene centralizados los procesos de toma de decisiones. Para proyectos con mayor impacto, el proceso de toma de decisiones puede ser un desafío. En Brasil se observó un caso de carbono forestal donde se planteó el desafío de una decisión conjunta entre actores con diversos intereses culturales y geográficos (por ejemplo, muchos pueblos, clanes, etc.).[13]

Se entiende que las negociaciones deben respetar las instituciones de las comunidades y los métodos de toma de decisiones.  Es importante determinar conjuntamente un proceso claro basado en conversaciones iniciales con comunidades para identificar y comprender su método preferido de toma de decisión y sus instituciones representativas. En algunos casos, los funcionarios estatales pueden supervisar el proceso o servir como interlocutores



entre la empresa y la comunidad;  en otros casos, puede ser más apropiado para una empresa contactar directamente a la comunidad. En términos de plazos, esta etapa de preconsulta a menudo comienza a continuación de una evaluación social y ambiental inicial, y a veces con consultas y actividades participativas que tienen lugar durante las últimas etapas de planificación y como parte de los ensayos de evaluación social y ambiental.

Cuando y donde se alcanza un acuerdo, es importante documentarlo y describirlo en términos claros acordados por todas las partes involucradas. En este contexto, un acuerdo escrito puede ser de gran ayuda. Por ejemplo en Colombia, una acuerdo notariado entre una empresa y una comunidad se convierte en parte de la licencia ambiental para operar y tiene obligatoriedad legal. Un acuerdo escrito también puede servir como un registro importante al cual referirse en futuras discusiones, y también puede asistir en la verificación por terceros de FPIC o al considerar futuros reclamos.

El tiempo necesario para alcanzar un acuerdo colaborativo genuino puede ser importante. Ejemplos recientes sugieren que en el sector forestal, períodos de dos a tres años son la norma para poder identificar el proceso, llevar adelante la consulta y alcanzar un acuerdo inicial bajo un proceso FPIC. El reconocimiento de estos tiempos es crucial para iniciar un diálogo que avance hacia el proceso de planificación. En años recientes, algunas comunidades desarrollaron sus propios procedimientos en negociaciones con actores externos, y puede ser valioso considerar si la existencia de un proceso definido por la comunidad acelera la decisión.[14]

## Consentimiento Libre, Previo e Informado

Esta sección ofrece una perspectiva y un contexto para la implementación por parte del sector privado de un consentimiento libre, previo e informado (FPIC) en actividades relacionadas a los bosques. Inherente a la negociación está la idea de que ambas partes llegan al acuerdo de forma libre y voluntaria basándose en sus consentimientos informados. En los casos de empresas transnacionales tratando directamente con comunidades, aparecen desafíos relacionados con desigual capacidades, flujos de información y dinámicas de poder.  Como tal, la norma emergente es que las empresas deben obtener el consentimiento libre, previo e informado para las transacciones que afecten negativamente a los intereses de la comunidad.  El FPIC generalmente se refiere a consultas y procesos de toma de decisiones basados en la concepción de que las comunidades antiguas basadas en culturas tradicionales, y particularmente los pueblos indígenas, tienen derecho a elegir sus vías de desarrollo, al acceso y la propiedad de la tierra y los recursos, a mantener sus culturas y a vivir sin ser discriminados; y por lo tanto pueden solicitar que otros busquen su consentimiento para aquellas decisiones que puedan infringir estos derechos.

Los métodos por los cuales se puede buscar y expresar un consentimiento son tan diversos como las culturas que las preceden, representando desafíos a nivel operativo en la implementación de FPIC.  Ya que no hay una definición universal de FPIC, los estándares internacionales generalmente aplican FPIC a actividades que tienen un impacto significativo en tierras, territorios y recursos indígenas y tribales, y otros estándares en determinadas circunstancias también aplican FPIC a otros actores.[15] Dado los cientos de millones de indígenas y otras comunidades mundiales cuyos estilos de vida tradicional dependen de los bosques, es importante entender el contexto legal y los componentes estándar de como se puede aplicar un FPIC a actividades forestales comerciales.

FPIC tiende a aplicar de forma colectiva a ciertas comunidades con vínculos antiguos y culturales a ciertas tierras o recursos, y es especialmente relevante en los casos en que las leyes nacionales no reflejan plenamente o reconocen los derechos consuetudinarios. En casos donde el marco legal no reconoce estos derechos, actores del sector privado pueden utilizar FPIC para asegurar que sus acciones no violan inadvertidamente derechos legítimos a las tierras, territorios y recursos (incluso cuando esos derechos no son reconocidos estatutariamente). En términos de marcos legales nacionales, es importante considerar tanto leyes nacionales como obligaciones internacionales específicas que apliquen a determinado país. Ya que FPIC es mayoritariamente aplicado a pueblos indígenas, grupos tribales y otros grupos, han comenzado a hacer valer con éxito las normas de FPIC en operaciones que impactan en sus tierras, territorios y recursos.

Por ejemplo, en América Latina, cada vez se acepta más que el FPIC se requiera para los  afrodescendientes. Por ejemplo, las comunidades afro-colombianas son un grupo étnico minoritario culturalmente diferente que está protegido por leyes colombianas en una clase separada de los “pueblos indígenas”,[16] a pesar que se consideran indígenas para las políticas IFC (Corporación Internacional Financiera, posteriormente IFC por sus siglas en inglés) y tendrían protección en virtud de la Convención 169 cuando se aplica para Pueblos Indígenas y Tribales. Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicó FPIC en Surinam cuando se invalidó la concesión de una empresa en las tierras pertenecientes a pueblos afrodescendientes de Maroon. En Asia y África, donde las historias de colonización no están tan claras como las latinoamericanas, algunos gobiernos se han negado a reconocer pueblos indígenas, incluso cuando el derecho internacional podría reconocer su existencia y afirmar los derechos de propiedad relacionados. La falta de reconocimiento estatal de los indígenas no necesariamente elimina la obligación de aplicar normas FPIC.

Los componentes de FPIC a menudo se desglosan en partes, citando a menudo los lineamientos de la ONU sobre los componentes de *libre, previo, informado y consentimiento* o referencias similares (ver Tabla A).[17] Las definiciones varían, pero generalmente reconocen que:



**“Libre”** significa la ausencia de cualquier tipo de manipulación o coerción, que podría ir desde la presentación sesgada de la información hasta el uso de la fuerza. Los lineamientos FSC también establecen que “libre” significa que los titulares de los derechos estén de acuerdo con el proceso de consentimiento y la estructura de toma de decisiones, y que comprendan su derechos a decir “no” y a negociar condiciones.

**“Previo”** significa antes de que comience el proyecto, lo suficientemente antes al comienzo de las actividades como para permitir que las comunidades formen sus propias opiniones y tomen decisiones antes que sus derechos sean afectados.

**“Informado”** significa que la información es completa, comprensible y accesible. Los lineamientos de UNDG también listan tipos de información, incluyendo, entre otras, “ritmo, reversibilidad y alcance”; evaluaciones de los impactos sociales, culturales y ambientales (incluyendo riesgos); y la consideración de distribución de beneficios.

**“Consentimiento”** reconoce que la consulta de buena fe y la participación (incluso a través de instituciones representativas) son pasos necesarios pero no suficientes para un proceso de consentimiento, el cual incluye la expresión de derechos (a la libre determinación, tierras, territorios, recursos, y cultura). Un numero de lineamientos reconocen explícitamente que el consentimiento puede ser un proceso repetitivo, y que una decisión de decir “no” o “sí” puede ser reconsiderada más adelante.

Si bien el desglose de los términos individuales de la sigla FPIC ayuda a comprender lo que significa el consentimiento en el contexto de FPIC, también es útil explorar las medidas por las que se solicita y obtiene el consentimiento. Mientras que el consentimiento es un potencial resultado importante, una parte crítica del proceso de toma de decisiones incluye consultas que respeten las deliberaciones de las comunidades a través de un dialogo sobre desarrollo basado en cooperación, buena fe, y respeto por las instituciones tradicionales y los procesos de toma de decisiones.

En casos recientes, algunas leyes nacionales, políticas de instituciones financieras, y normas de certificación han apoyado la adopción de las políticas FPIC por parte de las empresas. Además, países como las Filipinas tienen leyes nacionales FPIC, aunque su eficacia ha sido cuestionada.[18] No todos los entornos favorables son tan claros.

UNDRIP requiere consentimiento mediante consultas de buena fe y en cooperación con las instituciones representativas de los pueblos indígenas previo a la aprobación de cualquier proyecto que implique el desarrollo, utilización o explotación de recursos.[19] De esta manera, FPIC puede ir más allá de las practicas de evaluación

**TABLA A**

**Componentes FPIC definidos por el Consejo de la Administración Forestal (FSC)**

**Libre** refiere a un proceso que es autodirigido por la comunidad a la que se le pide el consentimiento, sin coerción, manipulación ni plazos impuestos desde afuera:

- Los titulares de derechos están de acuerdo con el proceso y con la estructura de la toma de decisiones.
- Los titulares de los derechos han sido informados de su derecho a decir "No" y a negociar condiciones y la organización expresa claramente su compromiso a no proceder sin el consentimiento en todas las etapas que el FPIC sea necesario.
- La información es transparente y puesta a disposición de manera objetiva bajo responsabilidad de la Organización y a pedido de los titulares de derechos.
- Las reuniones y las decisiones se llevan a cabo en lugares y momentos, e idiomas y formatos acordados con los titulares de derechos.
- Todos los miembros de la comunidad están invitados sin importar su género, edad o estatus y esto debe ser tenido en cuenta al establecer las reuniones.
- Cuando se rompen las negociaciones, asiste un tercero (legal o no) que proporcione fuentes de información adicionales, que medie la resolución o que fortalezca la posición de los titulares de derechos.
- Cuando no se consiente, se acuerda mutuamente el período en el cual se puede volver a pedir o conceder el consentimiento, así como las condiciones bajo las cuales la revisión del consenso se lleva a cabo.

**Previo** significa "por adelantado". La comunidad debe tener la oportunidad de generar su opinión y tomar su decisión antes de que comience la actividad o el proyecto, y también antes de que se tome una decisión final de que la actividad o el proyecto se llevará a cabo. En una situación ideal, la comunidad debe ser consultada sobre la idea inicial antes que el proyecto o la actividad se desarrolle en detalle. Los plazos establecidos para la toma de decisiones por parte de los pueblos indígenas y/o comunidades locales deben ser respetados y se debe conceder tiempo para comprender, acceder y analizar toda la información relevante a la actividad propuesta, incluyendo su potencial impacto y los derechos de las comunidades.

**Informado** refiere al tipo de información que debe proporcionarse antes de la toma de decisiones para asegurar que hay un conocimiento claro y confirmado que los titulares de derechos son conscientes de las preguntas específicas que se les está pidiendo consentir. La información debe ser:

- Objetiva, que abarque posibles impactos positivos y negativos tanto de las actividades forestales y de dar o negar el consentimiento, incluídas las perspectivas de las personas afectadas, expresadas a través de evaluaciones participativas de impacto.
- Completa, que cubra el espectro de posibles impactos sociales, socio-económicos, culturales, ambientales, y de derechos humanos.
- Accesible, clara, consistente, precisa y transparente.
- Debe ser distribuida en formato y lenguaje adecuado (puede incluir radio, video, teatro, gráficos, documentales, etc.)
- Distribuido por personas culturalmente apropiadas, idealmente independientes de la Organización, en lugares apropiados, y que incluya fortalecimiento de las capacidades indígenas o formadores locales.
- Comunicación directa (encuentros presenciales y otros métodos interactivos e innovadores) debe ser la manera de informar por defecto a menos que en las comunidades exista alto nivel de alfabetización.
- Se presente a una representación proporcional de las comunidades, incluidas comunidades remotas y rurales, hombres y mujeres, y miembros marginados de estas comunidades afectadas. Se proporcione de forma permanente y continua durante todo el proceso FPIC y también luego que sea dado el consentimiento, y tan pronto exista nueva información se transmita a las comunidades afectadas.

**Consentimiento** es:

- No es lo mismo que compromiso o consulta. Estos son los medios necesarios para llegar a un consentimiento.
- Una expresión de derechos (a la libre determinación, tierras, recursos, territorios y cultura).
- Dado o negado en diferentes etapas, con períodos de tiempo específicos para las diferentes etapas o fases de operación.
- No es la única decisión que confiere licencia social eterna para una operación en el bosque. Más bien, es parte de un proceso iterativo, descrito por varios pueblos indígenas como "consentimiento vivo", que requiere un monitoreo continuo, mantenimiento, y re-afirmación en las diversas etapas de la operación forestal.
- De este modo, la decisión de rechazar un consentimiento no necesariamente es para siempre y puede ser revisada para los titulares de derechos a medida que la situación cambie o se convierta más favorable.
- Sin embargo, una vez que se otorga el consentimiento, la comunidad no puede retirar el consentimiento de forma arbitraria. El acuerdo de FPIC es vinculante para ambas partes. Si las condiciones en que se basó el consentimiento inicialmente se cumplen, la vigencia del consentimiento está implícito.

ambiental para incluir a las comunidades en las consultas, ya que los que proponen el proyecto no son los únicos tomadores de decisiones.[20] Mientras que las consultas pueden tomar muchas formas, en el caso de FPIC estas se refieren a un subconjunto específico de las partes interesadas:  a saber, a los titulares de derechos. Para FPIC, las consultas se llevan a cabo no solo para obtener una respuesta a una propuesta, sino también con el objetivo de buscar de buena fe consentimiento a una propuesta a través del diálogo y respeto mutuo. Esto evidencia la importancia de identificar los contactos adecuados y los procesos en la fase de preconsulta.[21] En el caso de pueblos indígenas, es de particular importancia involucrar a los titulares de derechos a través de sus propias instituciones representativas y de respetar los canales formales e informales de la representación y agencia política.

### Abordar el conflicto

Cuando se genera un conflicto, ya sea durante la negociación o por acusaciones de que las tierras han sido tomadas sin el consentimiento de la comunidad, diversas herramientas se pueden emplear para aumentar las consideraciones de equidad y eficiencia que ayuden a resolver la disputa. El mapeo participativo puede ser tanto una herramienta pro-activa como perceptiva para ayudar a aclarar reivindicaciones de tierras. Además, las empresas con frecuencia nombrarán un defensor del pueblo para ayudar a atender las quejas que surjan, que puede ser especialmente útil en los casos de conflictos menores o de las solicitudes directas que están bajo control de la empresa. En otros casos, son necesarios procesos de resolución de disputas más formales. Esto será considerado en detalle en los estudios de casos en la sección siguiente.

## Consideraciones del sector privado

### General

Algunos países adoptaron leyes que apoyan aquellos procesos que generen oportunidades para negociaciones informadas y la participación significativa en decisiones que impacten considerablemente en los intereses de las comunidades. Además, organizaciones internacionales han adoptado políticas de acceso a la información y la participación pública, e incluso aplican normas de consentimiento. Por ejemplo, un análisis reciente detectó más de 200 instancias donde al menos en algunas circunstancias el estado tendría el deber y la obligación de obtener el consentimiento en el contexto de FPIC.[22]



Mientras que la mayoría estaría de acuerdo con que los derechos de propiedad de las tierras y los recursos deben ser capaces de excluir usos incompatibles con estos derechos, las negociaciones entre las partes interesadas podrían llegar a evaluar y reconocer intereses colectivos ancestrales en derechos que están más allá de los derechos de propiedad formales, tales como derechos culturales y el derecho a la libre determinación. Además, los Lineamientos Voluntarios sobre Gobernabilidad y Tenencia Responsable destacan la importancia de consultas de buena fe para todas las comunidades, y, específicamente para pueblos indígenas, que las consultas deben ser a través de sus propias instituciones representativas y con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado.[23]

Una cantidad de instituciones internacionales y regionales aplican normas de consentimiento como  una cuestión política.[24] De particular importancia para el sector privado, la Cooperación Financiera Internacional usa un abordaje integrado de consentimiento y consulta. Aplica una consulta informada y normas de participación  en términos generales a proyectos que podrían generar un impacto significativo, y añade un requerimiento explícito de consentimiento en determinadas circunstancias relacionadas con el impacto sobre tierras y recursos de los pueblos indígenas sujetos a la propiedad tradicional, así como también a sitios cruciales del patrimonio cultural.[25] Normas de desempeño de IFC también recomiendan un proceso de consentimiento en casos que involucren re-ubicación, incluso cuando las empresas tienen los medios legales de adquirir la tierra sin el consentimiento del vendedor.[26] Las normas de desempeño de IFC no son unicamente significativas para sus propias inversiones, sino también porque bancos y agencias de crédito nacionales que adoptan los Principios de Ecuador[27] las aplican o usan como punto de referencia.

Ciertos sectores han comenzado a adoptar e implementar normas de consentimiento de la comunidad tales como FPIC, particularmente a nivel de proyecto. Por ejemplo, ya en el 2000, la Comisión Mundial de Represas recomendó acuerdos vinculantes directamente negociados con los grupos afectados como pueblos indígenas y tribales, e incluso se incluyó a las mujeres como una categoría de grupo afectado.[28] El sector con más experiencia en negociaciones hacia un acuerdo de consentimiento es quizás el sector minero. En este contexto, los promotores de proyectos que implementan buenas prácticas encuentran que es crucial para las empresas:[29]

- Desarrollar claras políticas vinculantes y procedimientos para la revelación de información y la obtención del consentimiento.
- Asegurar que el consentimiento sea hecho previo a que comience la construcción del proyecto, y que se mantenga en cada etapa de toma de decisiones del proyecto.

- Adoptar procedimientos que resulten en acuerdos negociados culturalmente apropiados y legalmente obligatorias que abarquen todo el espectro de intereses para las comunidades receptoras y que puedan ser re-negociados si es necesario, a medida que el proyecto avance.
- Ajustar la planificación, evaluación y los plazos de toma de decisiones y procedimientos para permitir un involucramiento local completo y aportes de la comunidad.
- Revelar completamente a los inversores y a los potenciales inversores los riesgos financieros de las preocupaciones o la oposición de las comunidades con respecto a los proyectos.

## Sistema de certificación de productos básicos

El Consejo de la Administración Forestal (Forest Stewardship Council, de ahora en adelante FSC por sus siglas en inglés) ha propuesto lineamientos de guía como parte de su esquema de certificación.[30] FSC incluye cinco criterios de consentimiento con dos principios que se aplican en casos que tengan impacto sobre los derechos estatutarios o consuetudinarios de las tierras y los recursos o la apropiación de conocimientos tradicionales, con estándares levemente diferentes para los pueblos indígenas y las comunidades locales (ver Tabla B).[31] FPIC también es parte del criterio de certificación para el Programa para el Reconocimiento de la Certificación Forestal (PEFC, por sus siglas en inglés), el cual requiere que se aplique a las actividades de manejo de bosques un consentimiento estándar a cualquier actividad que infrinja “los derechos legales, consuetudinarios y tradicionales, como se indica en OIT 169 y en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, y prevé una compensación adecuada “cuando corresponda”.[32] Un componente adicional de este criterio, permite a los procesos de resolución de conflictos una “resolución justa” de casos donde los derechos no están claros o están en disputa, con disposiciones provisorias para una participación significativa en la gestión forestal “mientras que se respeten los procesos y los roles y responsabilidades establecidas en las políticas y las leyes donde se lleva a cabo la certificación”.[33]

La Mesa Redonda sobre Aceite de Palma Sustentable (RSPO, por sus siglas en inglés) también demanda consentimiento de los pueblos indígenas, de las comunidades locales y de los usuarios en sus Principios y Criterios,[34] y también demanda que: la propiedad de las tierras no es disputada por las comunidades (indicador que toda disputa se ha resuelto con compensación en base a un FPIC), los derechos de los usuarios a la tierra (tanto estatutarios como consuetudinarios) no se ven disminuidos sin el consentimiento, no hay nuevas plantaciones en las tierras sin el consentimiento (con derechos consuetudinarios demostrados a través de un mapeo participativo de usuarios), y un FPIC se aplica a negociaciones que contemplan compensaciones de los derechos/intereses locales sobre la tierra.[35] Estándares RSPO además incluyen, como indicador que los conflictos de la tierra han



**TABLA B**

**Criterios de consentimiento FSC (Versión 1,2012)**

3.2 La Organización deberá reconocer y respetar los derechos legales y consuetudinarios de los pueblos indígenas para mantener el orden en las actividades de gestión relacionada o propia de la Unidad de Gestión en la medida necesaria para proteger los derechos, recursos y tierras y territorios. Delegaciones indígenas para controlar las actividades de gestión de terceros requieren consentimiento libre, previo e informado. Por “terceros” se debe entender como cualquier otra parte interesada fuera de los pueblos indígenas y las comunidades locales afectadas.

3.3 En el caso de delegar el control sobre las actividades de gestión, un acuerdo vinculante entre la Organización y el pueblo indígena se debe concretar a través de un FPIC. El acuerdo deberá definir su duración, disposiciones para la renegociación, renovación, fiscalización, condiciones económicas y otros términos y condiciones. El acuerdo deberá prever el monitoreo por parte de los pueblos indígenas de conformidad de la Organización con los términos y condiciones.

3.6 La Organización deberá defender el derecho de los pueblos indígenas de proteger y utilizar sus conocimientos tradicionales y deberá compensarlos por el uso de tal conocimiento y su propiedad intelectual. De acuerdo con el criterio 3.3 un acuerdo vinculante deberá concluirse entre la Organización y los pueblos indígenas para asegurarse la utilización a través de un FPIC antes que su uso se concrete y deberá ser coherente con la protección de los derechos de propiedad intelectual.

4.2 La Organización deberá reconocer y respetar los derechos legales y consuetudinarios de los pueblos indígenas para mantener el orden en las actividades de gestión relacionada o propias de la Unidad de Gestión en la medida necesaria para proteger los derechos, recursos y tierras y territorios. Delegar por parte de las comunidades locales el control sobre las actividades de gestión a terceros requiere un FPIC.

*Fuentes: El Consejo de Administración Forestal, lineamiento de FSC para la implementación del derecho al consentimiento libre, previo e informado.*

sido resueltos, copias de los acuerdos negociados con evidencia de un plan desarrollado en consulta con grupos afectados, información en los pasos de la toma de decisiones, y "evidencia que las implicaciones legales, económicas, ambientales, y sociales de las operaciones en sus tierras se han comprendido y aceptado".[36]

## Estándares REDD+

El trabajo forestal que involucra acuerdos negociados con comunidades ha recibido una atención creciente en los últimos años, debido en parte a nuevas actividades relacionadas con REDD+. Estas actividades REDD+ están forjando nuevas fronteras para compromisos de los actores, y ellos tienden a involucrar más actividades del sector público a nivel nacional/estratégico. En el sector privado, la mayoría del trabajo que involucra comunidades y bosques permanece a nivel de proyecto. Se le ha dado mucha atención a la implementación de actividades REDD+ de forma que respete los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Empresas madereras y los innovadores REDD+ están ganando experiencia en la participación de actores vinculados a los recursos forestales.

Muchas instituciones han desarrollado estándares y guías para acuerdos negociados y compromiso de los actores en el contexto de REDD+.[37]

La Alianza Clima, Comunidades y Biodiversidad mantiene un robusto conjunto de normas voluntarias, que incluye requerimientos para el consentimiento y participación en la toma de decisiones, tanto para programas REDD+ nacionales/estratégicos ("REDD+ SES") como para actividades de proyectos ("Normas CCB"). Bajo los REDD+ SES, un conjunto de criterios aportan indicadores que demuestran y documentan el cumplimiento.[38] Los REDD+ SES son personalizados a nivel de país/jurisdicción y para calificar para los REDD+ SES, los programas deben incluir el requisito explícito de que mantienen estándares FPIC y que proveen cinco categorías de indicadores para una implementación eficaz: (1) Políticas FPIC aplican a todas las actividades y todas las medidas legislativas y administrativas que afecten derechos a la tierra, territorios y recursos; (2) el colectivo de titulares de derechos defienden un proceso para obtener su consentimiento; (3) el consentimiento es obtenido de los pueblos indígenas en conformidad con sus costumbres, normas y tradiciones; (4) el consentimiento se obtiene de comunidades locales cuando sus derechos consuetudinarios están afectados, utilizando procedimientos acordados; y (5) el consentimiento se requiere para negociaciones que involucren alguna re-ubicación o desplazamiento. El FPIC también es necesario para cualquier uso de conocimiento tradicional.  Para abordar la capacidad comunitaria, REDD+ SES incluye indicadores para dar a conocer los requisitos FPIC y desarrollar capacidades que se comprometan en negociaciones y monitoreo de resultados. Para las Normas CCB, una norma de consentimiento está en tres de los seis indicadores para que los impulsores del proyecto demuestren que no hay disputas de propiedad sin resolver: Demostrando que el proyecto no "invadirá sin invitación" en la propiedad privada o comunitaria, no reubicará sin el FPIC (incluida una indemnización justa), y el pleno consentimiento de los propietarios del carbono (si al proyecto lo lleva adelante alguien más).[39]



De los fondos multilaterales REDD+, ONU-REDD y FCPF han elaborado lineamientos conjuntos de las partes interesadas para la participación de las partes interesadas.[40] Bajo ONU-REDD, "se espera que los países adhieran a las normas señaladas en los instrumentos internacionales claves, y que defiendan el principio de FPIC tal como se indica en la Declaración de los Pueblos Indígenas de la ONU (UNDRIP)".[41] A estos efectos, la UN-REDD ha emitido una nota detallada de lineamientos y un compendio legal respecto a la aplicación de FPIC a las actividades REDD+. Los lineamientos pretenden principalmente ayudar a los gobiernos a implementar sus programas REDD+ nacionales pero también tienen orientaciones relevantes al sector privado. En los lineamientos, FPIC aplica en aquellos casos que tienen "posibles cambios en los usos de los recursos […] Podrían impactar significativamente los derechos primordiales (me niego a poner derechos sustantivos) de los pueblos indígenas y, cuando es relevante, otras comunidades dependientes del bosque".[42]

## Resumen

Cuando los acuerdos negociados entre empresas multinacionales y los pequeños actores están debidamente estructurados, pueden ofrecer una gran posibilidad de desarrollo. El contexto nacional es importante, incluyendo el grado con que se reflejan los derechos consuetudinarios en las leyes nacionales, así como también la percepción del rol de gobierno en promover un resultado acordado.  Los elementos de negociación incluyen:  Procesos de evaluación que abarquen posibles impactos y también que identifiquen recursos de los titulares de derechos y otros posibles beneficiarios; una fase de preconsulta para definir el proceso de negociación; intercambio de información; consultas y dialogo; consideraciones y decisiones formales que contemplen cualquier acuerdo; y medidas que monitoreen la implementación y aborden los conflictos ya que podrían surgir.  Las instituciones, los gobiernos, y las empresas están exiguiendo cada vez más un consentimiento libre, previo e informado como la base de estos acuerdos negociados.  Sistemas de certificación de productos básicos y normas REDD+ proporcionan orientación sobre las nuevas normas para que las empresas involucren a los actores en el sector forestal.

Si bien el desafío es importante, de acuerdos exitosos se pueden obtener recompensas importantes: Asociaciones duraderas y significativas que generen ganancias, y desarrollo de beneficios a largo plazo.  La siguiente sección ofrece estudios de caso que ofrecen una perspectiva en el proceso de desarrollo y estructuración de estos acuerdos negociados.

# Estudio de casos

## Negociaciones dirigidas a la incertidumbre jurídica: Resumen de Stora Enso y Comunidades en Laos[43]

**Resumen:** La plantación piloto de eucalipto y el proyecto agroforestal de Stora Enso en la RDP de Lao implicó consultas con el objetivo de obtener consentimiento para las plantaciones en áreas utilizadas por varias comunidades compuestas de múltiples grupos étnicos que abarcan dos provincias y cinco distritos. La empresa involucró a las comunidades a través de sus propias instituciones representativas y compartió información por medio de materiales tales como videos, imágenes y otras herramientas específicas. La falta de leyes nacionales claras y de gobiernos locales que respeten los derechos de titularidad de las comunidades o de negociaciones complicadas que exijan un FPIC, resultan en un acuerdo "consentido condicionalmente". Dada la ambigüedad en leyes nacionales, y la importancia de tener el consentimiento de las comunidades,  la decisión corporativa de aplicar FPIC fue muy importante.

### Antecedentes

Stora Enso es una empresa integral de papel, embalaje y productos forestales que produce papel, biomateriales, cartón de envasar y productos de madera para consumo en el mercado mundial con aproximadamente 28000 empleados y operaciones en 35 países. La empresa está llevando adelante una plantación piloto de eucalipto y un proyecto agroforestal en el sur de RDP Lao, que abarca cinco distritos en las provincias de Salavan y Savannakhet. Esta parte del país fue duramente bombardeada y defoliada durante la Guerra de Vietnam. El tamaño total del proyecto es aproximadamente 24000 hectáreas con una posible expansión más adelante en el tiempo. Cada plantación dentro de los distritos será gestionada como una unidad económicamente independiente e individual, que brinda madera a mercados locales, regionales  e internacionales para satisfacer la demanda comercial de fibra de madera. El proyecto lo financia la propia empresa, cuyas ventas anuales son aproximadamente $14 billones de dólares americanos.

La pobreza es un fenómeno generalizado en el área del proyecto, lo cual en conjunto con la diversidad étnica entre las poblaciones locales genera un desafío ambiental para que una entidad corporativa involucre a las comunidades. La mayoría de los habitantes de los pueblos son plantadores de arroz de las tierras altas y agricultores itinerantes con solo unas pocas familias con arrozales. Los grupos étnicos incluyen grupos Mangkong, Ta Oy, Katang y Phouthai.  Los dos grupos lingüísticos principales en la región son Lao-Tai y Mon-Khmer. De acuerdo a

**FIGURA 1 PROYECTO DE STORA ENSO EN LAOS**

Área del Proyecto Stora Enso

*Mapa cortesía de Stora Enso*

la evaluación de impacto social[44] llevada adelante por PNUD, estos pueblos están entre los más desfavorecidos de la RDP de Lao y enfrentan desafíos de desarrollo significativos que incluyen mínima educación, baja alfabetización, escaso acceso a centros de salud, falta crónica de seguridad alimentaria, ingreso económico mínimo y pocas oportunidades para la generación de ingresos sustentables.

Todos estos desafíos tan usuales de pobreza se ven agravados por el riesgo diario de explosivos sin detonar que cubren el terreno como un legado de la Guerra de Vietnam.

El área del proyecto se ubica un área de crucial importancia natural para los ecosistemas del sudeste asiático continental. El proyecto se ubica en la cuenca baja del Mekong  con área de alta biodiversidad y ecosistemas acuáticos asociados que proveen "valiosos nodos de la red natural que apoyan la integridad ecológica del ambiente regional" y refugio para muchas especies de plantas y animales amenazados. El proyecto está cerca de tres áreas nacionales protegidas, aunque gran parte del área forestal pertinente al proyecto ha sido fuertemente degradada.

Los bosques de la zona tienen valores culturales importantes, con muchos "bosques de espíritus" identificados por varias comunidades que contienen una gran variedad de espíritus locales de grandes árboles, bosques

y montañas que son sagrados y protegidos por las comunidades, a menudo en áreas de alta biodiversidad. En algunos pueblos, hay una mezcla de estas creencias animistas y la corriente budista de Laos, debido a la influencia de la cultura dominante de Laos. Desde una perspectiva de género, en las comunidades que fueron afectadas por el proyecto de RDP de Lao las mujeres contribuyen con un ingreso significativo a través de tejidos, la venta de vegetales, productos forestales no madereros y aves de corral, pero son marginadas en los procesos de toma de decisiones tanto a la interna (dentro de la comunidad) como externamente (por ejemplo, la comunidad con el gobierno).

Bajo las leyes actuales, toda la tierra pertenece al gobierno, y las tierras altas se regulan a través de acuerdos colectivos que se basan en leyes consuetudinarias, las cuales no son reconocidas por el marco normativo nacional. A partir de junio de 2014, Stora Enso paga una cuota de concesión de tierra a los gobiernos de la provincia y del distrito; los pobladores no han reconocido los títulos de propiedad. Una Nueva Política de Tierras ha sido preparada por el gobierno de Laos y fue recientemente debatida en diciembre de 2013 por la Sesión de la Asamblea Nacional pero no fue aprobada. Se espera que se debata nuevamente antes de fines de 2014. Si es aprobada y apoyada por legislación apropiada, reconocerá plenamente los derechos legales de todos los grupos étnicos y el concepto de uso consuetudinario de la tierra, así como también derechos de uso colectivo de la tierra.

Stora Enso afirmó su compromiso a un proceso de involucramiento de la comunidad que busque asociación y consentimiento. Según funcionarios corporativos, la empresa avanzó en el proceso de consentimiento en un contexto de incertidumbre legal. Como los pagos por las tierras los recibe el gobierno y no los miembros de las comunidades, la empresa creó un Fondo para el Desarrollo del los Pueblos como un mecanismo de distribución de beneficios como forma de compensar a los pobladores y ayudarlos a mejorar sus estilos de vida. El gobierno no requiere la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos para la concesión de tierras a Stora Enso; la empresa desarrolló tal fondo como iniciativa propia.

Stora Enso se identifica como una empresa que opera de manera respetuosa de los derechos humanos y el desarrollo sustentable. Los Principios de Responsabilidad Social de Stora Enso tiene el apoyo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y de la Convención de la Organización Internacional del Trabajo. Más aún, Stora Enso se ha comprometido bajo los principios corporativos de Madera & Fibra Adquisiciones a no adquirir madera de manera que violen los derechos civiles y tradicionales y a reconocer las necesidades económicas y culturales de los pueblos indígenas para promover practicas que respeten usos tradicionales de los bosques. La empresa no tiene una política corporativa oficial que específicamente requiera de un FPIC pero



si visualiza su proyecto de RDP Lao como un ejemplo de buenas prácticas, y espera obtener el reconocimiento forestal por estos esfuerzos.

En acuerdo con Evaluaciones de Impacto Social y Ambiental (ESIA, por sus siglas en inglés) pedido por Stora Enso y llevado adelante por terceros que incluía la Organización Internacional para la Conservación (UICN) y organizaciones de desarrollo (PNUD), las normas para este proyecto son “altamente consistentes con aquellas expresadas por el Fondo Mundial de la Vida Silvestre, FAO, ITTO, UICN y el Consejo Mundial para el Desarrollo Sustentable”. La ESIA hace énfasis en que “no se borrarán los bosques nativos al establecer el área de plantación”. El acoplamiento de las consideraciones sobre conservación y asuntos sociales sensibles es un desafío en el proyecto de RDP Lao.

### Proceso

A lo largo del proceso de consulta, se han usado los procesos de toma de decisiones propios de las comunidades, lo cual está en acuerdo con los principios de FPIC. Al comienzo de las consultas, la Oficina de Agricultura y Silvicultura de Distrito (DAFO, por sus siglas en inglés) se conectó con las comunidades para mantener informado al distrito y tener la presencia de un tercero durante las reuniones. Específicamente, la DAFO participó en las reuniones como un testigo/observador. Inicialmente, presentaron el proyecto y le preguntaron a los pueblos si estaban interesados en una discusión más profunda. Eventualmente las discusiones avanzaron hacia la decisión de los pueblos de decidir que querían trabajar con la empresa y también a realizar encuestas sobre la tierra, en parte gracias a conversaciones con otras comunidades que compartieron sus experiencias. Representantes de Stora Enso y de DAFO trabajaron juntos (DAFO ofició de observador en la discusión) en el proceso de consulta. El rol de los oficiales del Distrito fue ayudar las negociaciones entre la empresa y las comunidades y asegurar que el proceso sea justo y que todas las partes estén plenamente informadas. El proceso dio lugar a negociaciones entre los pobladores y la empresa sobre la tierra.

En el centro del proceso de involucramiento representando a las comunidades están los “Consejos de Aldea”, los cuales consisten de nueve miembros de los cuales al menos uno es del Grupo Unión de Mujeres local.[45] Según la empresa, la Cabeza de la Aldea es en última instancia responsable por tomar la decisión final después de escuchar deliberaciones basadas en el consenso desde dentro del Consejo. Según los miembros de las comunidades, sus procesos de toma de decisiones se basan en consultas internas donde los pobladores locales se encuentran y discuten. Según algunas versiones, mujeres y jóvenes asisten a las consultas pero no comparten sus

ideas (aunque sean motivados a hablar), ya que tradicionalmente solo los hombres se involucran en los procesos de toma de decisiones. Durante todas las consultas, encuentros, y negociaciones con las comunidades, además de los representantes de Stora Enso, oficiales de distrito fueron presentados como observadores.

El proceso de la empresa para involucrar a la comunidad empezó aprendiendo la cultura local, seguido de un sondeo de los desafíos de la pobreza y el desarrollo en la región. A estos efectos, Stora Enso encargó una Evaluación de Impacto Social y Ambiental, llevado adelante por UICN (biodiversidad), Universidad Sueca de Agricultura (suelos, agua y carbón) y UNDP (impacto social).[46] El proceso de evaluación comenzó en mayo de 2007 y el trabajo de campo en enero de 2008. No se identificaron mayores obstáculos para el proyecto y la evaluación de impacto se aprobó en enero de 2009 luego de haber sido presentada al gobierno de Laos y otras partes interesadas durante dos audiencias abiertas.

Siguiendo el proceso de evaluación se incluyeron en el proyecto otras comunidades. Estudios sociales y de divulgación ayudaron en la determinación de las características más destacadas y los temas principales de las comunidades. Los estudios identificaron como tema principal a la seguridad alimentaria, educación, la generación de ingresos, la ganadería así como también la salud, el agua y el saneamiento. Además, las municiones sin detonar desde la Guerra de Vietnam son una amenaza continua para las comunidades.

Luego de identificar estos temas, la empresa se acercó a asuntos locales a través de la gestión sustentable de los bosques con un enfoque centrado en las plantaciones, responsabilidad social, responsabilidad ambiental y buena gobernabilidad. Con respecto a las necesidades y compromisos de la comunidad local, el plan de consulta del proyecto trató de abordar los desafíos del desarrollo mejorando el estilo de vida de las personas, lo cual es una parte clave del Modelo de Plantación del Proyecto.

El “Modelo de Plantación” de Stora Enso apunta a una asociación entre la empresa y las comunidades donde los pobladores locales sean motivados a cultivar e incrementar la producción de arroz y otros cultivos comerciales en tierras previamente despejadas de explosivos sin detonar. Stora Enso paga la limpieza de los explosivos sin detonar para ayudar que sea más seguro para los pobladores locales las plantaciónes agrícolas y que sea más seguro para los trabajadores su tarea en las plantaciones. Por ejemplo, las consultas llevaron a la decisión de emplear métodos de plantación de árboles de amplio espacio para enfrentar las necesidades de seguridad alimentaria, permitir una mayor productividad y más ingresos a raíz de más oportunidades laborales, y áreas más seguras para plantar arroz, así como también un sistema de rotación que incluye cultivos adicionales y pastoreo de ganado.



Presentar la información completa en un formato accesible es crucial para un consentimiento “informado”. Stora Enso aportó información oralmente, en material escrito, imágenes, videos y por medio de visitas de intercambio con otras comunidades que también están pasando por consultas similares y por distribución de información similar por parte de la empresa. Ya que la evaluación de impacto ambiental se supone que ayuda a compartir información, los miembros de la comunidad entrevistados generalmente no estaban al tanto de la totalidad del proceso y reclaman solo haber sido informados sobre los beneficios del proyecto. Es difícil determinar en que grado la comunidad comprende los posibles impactos, a pesar de los esfuerzos de la empresa y UICN/PNUD. Esto se le puede atribuir al proceso por el cual se llevó a cabo el EIA, ya que se basó en un muestreo de todos los distritos y también nuevas localidades fueron incluidas en el proyecto una vez que se completó la evaluación de impacto social y ambiental. La falta de propiedad en las decisiones y en los procesos también se reflejó en entrevistas, ya que a los pobladores locales, incluidas las autoridades de la localidad, se les dificultó describir el proyecto de plantación y sus objetivos.

Stora Enso apoyó ejercicios de mapeo de uso de suelo con la participación activa de miembros de la comunidad y líderes del distrito. Los habitantes participan en todas las etapas de mapeo y planificación de uso de la tierra desde la determinación de los límites de la localidad hasta la planificación de áreas de plantación y de “zonas prohibidas” para las actividades del proyecto.

En el contexto del mapeo participativo, la empresa comienza con información satelital para ayudar a definir áreas adecuadas para las plantaciones prioritarias. Luego comienza el proceso de estudio, que incluye identificar el perímetro exterior de cada localidad, el cual es registrado por GPS con la participación de agricultores de las localidades y también de representantes de las localidades. Luego que queda claro el límite de una localidad, el proceso pasa a considerar tipos de uso de la tierra tal como espíritus de bosques, conservación de bosques, viviendas, producción forestal, rutas, etc. La empresa luego identifica áreas posiblemente adecuadas para la plantación de árboles. Cuando el mapa está en su versión final, la empresa vuelve a la localidad para verificar y validar los resultados.

El mapa, el cual es el resultado de todo este ejercicio, se llama “Informe de estudio de uso de la tierra” y contiene un mosaico de diversos tipos de tierras dentro de la comunidad y áreas del proyecto. Puede servir como una base útil para discusiones con las comunidades relacionadas a la tierra así como también con autoridades gubernamentales.

## Resultados

Luego de las consultas y las negociaciones, se confeccionó un Informe de Encuesta de Uso del Suelo basado en el mapa con la participación de las localidades.  El informe marca distintos tipos de usos del suelo, incluida vivienda, espíritus de bosque, bosques protegidos, Conservación de la Biodiversidad Nacional, agricultura permanente, y plantaciones. La empresa usa los mapas y la información disponible en el Informe de Encuesta de Uso del Suelo con el fin de identificar posibles tierras para plantaciones.  El documento lo firma el Comité de la Aldea y el Distrito, y la empresa participa separadamente como testigo/observador.

La información del Informe de Encuesta de Uso del Suelo puede servir como base para futuras discusiones con las comunidades, gobiernos, y empresas respecto al uso y planificación de la tierra.  La empresa es capaz de identificar aquellas áreas no adecuadas para plantar, ya sea debido a condiciones ambientales, áreas forestales de gran valor para la conservación, de gran valor  espiritual, u otros sitios importantes para las localidades.  Luego la empresa puede discutir cualquier propuesta de nuevas áreas posibles para plantar que sean compatibles con los usos de los suelos existentes. Bajo los acuerdos que se han alcanzado, los agricultores locales aún mantienen el derecho a cultivos agrícolas sustentables entre las filas de árboles que Stora Enso plantará y cosechará para el proyecto.

Basándose en la identificación de necesidades de la comunidad, la empresa creó un Fondo de Desarrollo de los Pueblos (posteriormente VDF, por sus siglas en inglés) de USD 350[47] por hectárea que apoye y mejore la seguridad alimentaria, la generación de ingresos, educacional, agua, salud y saneamiento. El fondo es cogestionado por la aldea y la empresa.

Una vez que llega el certificado de pago al VDF, la comunidad propone como administrar los fondos, los cuales deben estar avalados tanto por los pobladores locales como por el gobierno del distrito que certifica que el uso de los fondos es consistente con el plan nacional de desarrollo socioeconómico del país. Los proyectos seleccionados generalmente incluyen bombas de agua, electricidad, necesidades de salud y educación. La hoja de balance documenta la manera en que la localidad gasta los fondos.

El conjunto de beneficios que genera Stora Enso a través de este proyecto incluye no solo el proyecto de VDF (educación, agua, salud, saneamiento, seguridad alimentaria, etc) así como también el agroforestal (apoyo a cultivos de arroz y otros cultivos comerciales), desmonte de tierras, limpieza de UXO trabajos, desarrollo de la infraestructura, y oportunidades en educación.



El documento del Informe de Encuesta de Uso del Suelo ofrece un ”consentimiento condicional” lo cual significa que los beneficios negociados por la comunidad se hacen efectivos si la comunidad está en condiciones de compartir las tierras con la empresa, y mientras que Stora Enso reciba el derecho a plantar árboles, los agricultores pueden continuar con actividades agrícolas y pueden acceder a sus tierras.  El esquema de distribución de beneficios (incluido el VDF) ofrece un medio por el cual la comunidad se puede beneficiar previo a recibir un reconocimiento legal formal de sus derechos de propietarios.

A pesar de que los beneficios han sido claramente identificados y que Stora Enso contribuye sustancialmente a desarrollar las prioridades identificadas por la comunidad, la empresa no tiene ningún acuerdo de distribución de beneficios formal con las comunidades locales, pero si hay disposiciones para la indemnización por daños y expropiación de la tierra.  A pesar de no ser un acuerdo formal, Stora Enso destaca sus contribuciones en el ámbito de oportunidades laborales para ingresos de efectivos, despeje de municiones sin detonar, ayudar a la preparación del suelo para zonas agrícolas, provisión de plántulas de arroz el primer año, y apoyo técnico proporcionado por personal de la empresa.

Las preocupaciones de la comunidad suelen estar relacionadas a la incertidumbre de la posesión de la tierra, ya que los beneficios negociados que deberá suministrar la empresa (tales como electricidad y agua) son en parte dependientes de la adquisición de tierras bajo el control de la comunidad que se incorpora en los documentos de concesiones formales. Hacia el comienzo del proyecto, concesiones que se superponen y disputas por la propiedad complicaron las negociaciones desde la perspectiva de las comunidades, pero las autoridades del distrito resolvieron los reclamos exitosamente lo cual facilitó la administración del proyecto.

Esto también pone en duda la sustentabilidad a largo plazo de los beneficios del proyecto, ya que algunos miembros de las comunidades sienten que no existe un plan de desarrollo a largo plazo para las comunidades más allá  del pago de $350 USD por hectárea asociado al Fondo de Desarrollo de los Pueblos. Mientras que esto se supone que se aborda con la estructuración de los pagos de fondos en un periodo de tiempo que satisfaga las necesidades operacionales (vs. proporcionar un único pago por adelantado), algunos pobladores locales se preguntan si podrán pagar una bomba de agua rota en el futuro.  La visión de Stora Enso es que más allá del VDF, el desarrollo a largo plazo es posible a través un mayor acceso a la tierra dada el despeje de municiones sin explotar (uno de los principales obstáculos identificados por PNUD para la reducción de la pobreza), nuevas oportunidades de desarrollo, más dinero disponible para comida y salud, y una mayor productividad de arroz, lo que aumenta el rendimiento y reduce el tiempo de búsqueda de alimento en las áreas de bosque aledañas.

Asumiendo que cada parte cumpla sus obligaciones, el acuerdo debería tener valor legal. La empresa nombró un “Defensor del Pueblo” para atender las quejas. Un arbitraje formal o quejas en relación al acuerdo pueden ser abordados por las leyes de Laos. La empresa planea monitorear los desarrollos de las leyes de Laos, incluso aquellas relevantes a los derechos a las tierras de los pobladores locales. Más aún, parece que la fuerza jurídica del Informe de Encuesta de Uso del Suelo genera una carga en la capacidad y gobernabilidad del Distrito para cumplir cualquier problema de cumplimiento que surja. Por ejemplo, la empresa capitaliza el VDF a través de un Certificado de Deuda firmado por la empresa y con el Distrito y los Pobladores Locales como testigos. Las autoridades comunitarias cumplen la función de medir y monitorear las tierras sujetas a concesión, pero también han mostrado necesidad de fortalecimiento de capacidades para ser capaces de realizar esto de manera eficaz.

Todos los pobladores locales entrevistados manifestaron que ellos estarían satisfechos con el proyecto si la empresa entrega lo que promete. Sin embargo, los pobladores locales manifestaron su preocupación de que la empresa no pueda cumplir con sus promesas. Según algunos pobladores locales, el proyecto de plantación ya demostró ser valioso al generar beneficios para las comunidades en términos de creación de empleos, pero les preocupa la sustentabilidad de los beneficios del proyecto. Otros expresaron preocupación que el apoyo inicial para los cultivos de arroz y para agricultura integral dentro de las plantaciones fue disminuyendo, lo cual puede ser un punto controversial ya que Stora Enso tiene la intención de dar apoyo inicial para los cultivos de arroz con la esperanza de que las operaciones se puedan auto sustentar a largo plazo.

Los pobladores locales informan que Stora Enso comenzó a suministrar semillas y apoyo técnico para la plantación de cultivos en las zonas de plantación y que algunos pobladores locales pueden obtener asesoramiento para gestionar las plantaciones de cultivos y eucalipto. Los trabajos creados por la empresa, tal como plantar árboles, están disponibles principalmente en los primeros años del proyecto, mientras que otras oportunidades estarán disponibles más adelante tal como el cultivo de arroz y pastoreo. La empresa también apoyó becas estudiantiles en la Escuela de Leyes y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Laos para formar algunos de los miembros de las comunidades sobre sus derechos respecto a las tierras y su compromiso en este proyecto.[48] Según algunos informes, a las mujeres se les dio voz en el asunto a través del Grupo Unión de las Mujeres mencionado anteriormente, pero los miembros de la comunidad entrevistados no estaban al tanto del Grupo de Unión de las Mujeres. En cualquier caso, los objetivos del Grupo se tratan en el proyecto a través de: Un programa de becas para que escolares (entre los que se destacan las niñas) asistan a la secundaria; inversiones de fondos dirigidas a la salud y el saneamiento; igualdad de oportunidades de trabajo; participar de programas de intercambio agrícola, y la creación de materiales de comunicación en los idiomas locales.



Stora Enso indica que los principios de FPIC deben usarse para todos los compromisos sensibles para la comunidad, tanto con pueblos indígenas como los que no lo son. Incluso, si bien según su experiencia los desafíos de comunicación pueden ser técnicamente difíciles, los beneficios superan los costos al reducir el riesgo de conflictos con comunidades locales.

## Otras consideraciones

Este es un ejemplo útil de un proceso de acuerdo de colaboración con potencial significativo de disminución de la pobreza.  Los intereses en reducir la pobreza son significativos y el compromiso corporativo para ayudar a hacerlo abre puertas para reunir oportunidades de manejo de tierras. Puede beneficiar a las comunidades que la empresa ayude a entrenar a los pobladores a manejar las plantaciones y también que provea semillas y apoyo técnico para el manejo integrado de cultivos. De manera similar, Stora Enso puede beneficiarse de más acceso a tierras para sus plantaciones de árboles.

El proyecto de plantación de Stora Enso en RDP Lao es un típico escenario enfrentado por muchas multinacionales en sectores de riesgo alto. No es algo nuevo trabajar en países en desarrollo, en sectores ambientalmente y socialmente sensibles, con estructuras de gobierno inciertas y una mezcla de contextos y expectativas culturales de la comunidad. Aún así, varía mucho el espectro de maneras en que una multinacional puede manejar estos desafíos y riesgos. Este estudio de caso provee un ejemplo de una empresa que ha buscado operar en un contexto nacional con desarrollo de derechos consuetudinarios.

A nivel corporativo, Stora Enso tiene políticas de alto nivel que abordan específicamente los sectores y riesgos que enfrentará su empresa, y proveen dirección mundial en metas operacionales y expectativas.  Las políticas corporativas por sí solas no son suficientes; la implementación correspondiente siempre es la clave para alcanzar el consentimiento de la comunidad y resultados de desarrollo más amplios en ambientes desafiantes.  Sin embargo, una referencia para la implementación por parte de gerentes a nivel de proyecto es establecida por las políticas corporativas direccionadas, por ejemplo, en este caso,  aquellas que abordan directamente los derechos, los pueblos indígenas y la biodiversidad como específicamente pertinentes al sector de la madera y la fibra.  La atención de los gerentes de proyectos a estos riesgos podría ser bastante diferente si la política corporativa fuera, por ejemplo, breve y de lenguaje vago, de poca significancia directa para la estrategia corporativa general.

El trabajo de evaluación de la línea de base cultural y de biodiversidad es fundamentalmente clave para el proceso de compromiso de actores en RDP Lao.  Antes de avanzar demasiado y muy rápido con las operativas del proyecto, la empresa exploró cuidadosamente las culturas locales, los desafíos en cuanto a pobreza, las metas de desarrollo y los riesgos ambientales. A partir de ese trabajo de línea de base y autoeducación, Stora Enso fue tratada como una organización más comprensiva y creíble. Este trabajo de línea de base conformó los fundamentos a partir de los cuales surgieron otras consultas, acuerdos legales, colaboraciones y fondos de desarrollo que pudieron ser llevados a cabo de manera significativa.

Este estudio de caso muestra algunos de los desafíos a los que puede enfrentarse una empresa internacional al realizar negociaciones importantes a nivel de comunidad. Primero, las barreras debidas a los lenguajes étnicos hablados por varios miembros de la comunidad, quienes no hablaban Lao en su totalidad, crearon algunos desafíos de comunicación que impidieron el diálogo completo. Segundo, la dinámica cultural y de género hizo difícil evaluar la amplitud del apoyo interno ya que tradicionalmente las mujeres y los jóvenes no tienen derecho a hablar en reuniones. Tercero, el involucramiento directo y el compromiso del gobierno como un tercer observador independiente puede ser útil o complicado dependiendo de cómo sea percibida su presencia por los miembros de la comunidad. En este caso, dada la incertidumbre relacionada a la tenencia de tierras y los acuerdos nacionales legislativos, incluir a la Oficina de Agricultura y Forestería del Distrito y otras entidades del gobierno local en el proceso de negociación hizo que tuviera más el sentido de un proceso oficial y podría haberle dado a la empresa más confianza para proceder con un acuerdo de colaboración. Al mismo tiempo, la presencia de funcionarios en las reuniones puede haber tenido un efecto sobre el grado en que las comunidades impactadas sintieron que su decisión fue tomada libremente.

Los acuerdos específicos, los fondos y la certeza legal relativa de estos resultados son, a su vez, de los resultados más interesantes en este caso, aún en ausencia de legislación clara a nivel nacional sobre la tenencia de tierras. Mientras que algunas distribuciones de beneficios estaban todavía pendientes de cambios legislativos, muchos de los reclamos inicialmente en disputa sobre las tierras fueron resueltos exitosamente y eficientemente. Hay un Informe del Relevamiento sobre Uso de la Tierra que incorpora beneficios negociados para la comunidad, firmado por los actores clave, y que provee el consentimiento condicional de la comunidad. Hay un Fondo de Desarrollo de los Pueblos correspondiente que busca asegurar financieramente que se alcancen los beneficios de la comunidad, las metas de desarrollo y el verdadero consentimiento a lo largo de la duración del proyecto.  La empresa ha seguido una mejor práctica internacional al designar un Defensor del Pueblo para el proyecto, quien responde directamente a los temas planteados por las comunidades locales.



Las entrevistas con los miembros de la comunidad indicaron cierto nivel de satisfacción con el acuerdo actual.  El idioma y las barreras culturales hicieron un poco difícil profundizar el diálogo; sin embargo, los miembros de la comunidad parecieron valorar algunos de los beneficios de desarrollo asociados al proyecto.  Al mismo tiempo, hubieron algunas quejas que se relacionaron a la limitada provisión de semillas y también a alguna confusión en cuanto a la naturaleza de los pagos y su vínculo con el Fondo de Desarrollo del los Pueblos. Desde la perspectiva de la comunidad, un período de 6 a 12 meses de diálogo podría proveer más oportunidades para abordar algunos de estos desafíos.

A la fecha, Stora Enso ha desarrollado una estrategia descendente y ascendente admirable para alcanzar el consentimiento de su proyecto en RDP Lao. A más largo plazo, sin embargo, necesitarán asegurar que las voces de la minoría en las comunidades impactadas sean continuamente incorporadas al diálogo y que los beneficios del Fondo de Desarrollo de los Pueblos incluyan esas voces. Al mismo tiempo, como el paisaje legislativo nacional puede cambiar de maneras que impacten a este proyecto, Stora Enso necesitará adaptarse a estos cambios para poder asegurar consistencia en su enfoque y en las promesas a las comunidades locales.

## Evolución del reconocimiento legal de los derechos consuetudinarios en Kranskop, Sudáfrica[49]

### Antecedentes

Mondi es una gran empresa internacional de empaquetamiento y papel.  Este estudio de caso particular involucra plantaciones de eucalipto, acacia y pino en Sudáfrica asociadas a cerca de 4000 hectáreas que se expanden a través de 17 propiedades ubicadas dentro de las comunidades AmaHlongwa y AmaBomvu en el área de Kranskop de KwaZulu-Natal. Este estudio se relaciona al proceso por el cual el Estado transfirió la propiedad de la tierra de Mondi a las comunidades, mientras Mondi continuó con sus operaciones forestales a través de un arrendamiento negociado.

En Sudáfrica, una ley nacional de 1994, aprobada luego del apartheid, permitió que las comunidades despojadas de sus tierras levantaran reclamos a ser considerados por el Estado.[50] Para el año 1998, la Comisión para la Restitución de los Derechos de la Tierra de Sudráfrica (la Comisión) había recibido los reclamos de las comunidades AmaHlongwa y AmaBomvu por la tierras que eran de Mondi en aquel momento. La Comisión procesó el reclamo

de 1668 hectáreas para la comunidad AmaHlongwa y 2266 hectáreas para AmaBomvu pertinentes a tierras pertenecientes a y gerenciadas por Mondi.  Al 2005, la Comisión había determinado que las dos comunidades dentro de Kranskop tenían reclamos legítimos de las tierras. El gobierno encontró que aunque Mondi no había sido responsable personalmente por desplazar a las comunidades, había comprado tierras previamente compradas por otros dueños, y determinó que los reclamos de la comunidad eran válidos.

Luego de que el gobierno validó los reclamos de los miembros de la comunidad - conocidos como beneficiarios[51] - contactó a Mondi para negociar una compra. Por ser el primer reclamo forestal bajo negociación, Mondi ayudó en su desarrollo y propuso un modelo de resolución apropiado para el sector forestal. Esto incluyó establecer un fideicomiso de tierras gerenciado por la comunidad y nuevas entidades de negocio para gerenciar operaciones relacionadas a la tierra tales como la agricultura y las forestales.  En parte debido a que se trataba de un proceso sin precedentes y a la necesidad de desarrollar y acordar sobre un proceso de resolución, llevó dos años para que Mondi y la Comisión resolvieran estos reclamos sobre las tierras.

Mientras Mondi estaba negociando la compra de tierras con el gobierno, simultaneamente negociaba con las comunidades un arrendamiento retroactivo a 20 años, lo cual permitiría a la empresa continuar con sus operaciones forestales planificadas en el área.  La Comisión participó en las negociaciones como un observador.  El arrendamiento que ahora tiene Mondi es de renta y derechos de tala para áreas equivalentes en tamaño a las áreas que Mondi había plantado previamente para operaciones forestales.

Los niveles de pobreza son altos en las comunidades. Algunas necesidades de desarrollo incluyen agua potable, electricidad, infraestructura, tierra de pastoreo, tecnología computacional y oportunidades de educación terciaria. Las comunidades disfrutan ciertos derechos de propiedad colectiva y tienen asociaciones de propiedad comunitaria incorporadas como fideicomisos de tierras. Algunos miembros de la comunidad tienen experiencia previa con ONGs y departamentos de gobierno, construcción, empleo en seguridad, granjas de subsistencia, y áreas limitadas en relación a la actividad forestal y caña de azúcar; al mismo tiempo, hay una necesidad y deseo de capacitarse para el manejo forestal financiero (por ejemplo, contraloría), mercadotecnia/obtención de fondos, gobernabilidad comunitaria y manejo de conflictos. La comunidad Siyathokoza tiene una visión de desarrollo que incluye subsistencias relacionadas a la caña de azúcar, la agricultura, el ganado, el carbón y la producción forestal.



**FIGURA 2** **MONDI, SUDÁFRICA**

*Imagen cortesía de National Geographic*

Mondi está orgullosa de sus relaciones con las comunidades en el área de Kranskop y dice haber influenciado sustancialmente el apoyo financiero de la agencia forestal del gobierno para la capacitación en la gerencia de tierras para la actividad forestal por parte de los dos fideicomisos solicitantes.  Las dos comunidades participan ahora activamente en la silvicultura, mantenimiento y servicios de protección contra incendios. Según Mondi, el objetivo a más largo plazo aún es permitir que las comunidades implementen programas de generación de trabajo más amplios y de disminución de pobreza. Han sido desarrollados planes de negocio pero no ha sido otorgado financiamiento de becas por parte del gobierno.

## Compromiso de la Comunidad y Proceso de Negociación

Luego de que las comunidades registraron sus reclamos, la Comisión de los derechos de tierra investigó la base de los mismos.  Luego de confirmar su validez, el gobierno comenzó las negociaciones con Mondi para comprar las tierras ancestrales de la comunidad y Mondi negoció términos con las comunidades que le permitieran arren-

dar las tierras nuevamente y continuar con las operaciones forestales. Eso fue complejo, en parte debido a que el gobiero sólo compró las tierras y no las plantaciones existentes, así que las comunidades tenían propiedad sobre las tierras pero Mondi sobre los árboles. Estas negociaciones llevaron más de dos años. Mondi lideró y financió el arrendamiento, la resolución y los acuerdos de compra.

Los fideicomisos de tierras fueron establecidos rápidamente para gestionar la propiedad de las comunidades. Estos fideicomisos son entidades legalmente constituidas que tienen un grupo de fideicomisarios y un sector de negocios que es gestionado por un grupo de directores. En términos de consideraciones relacionadas a la equidad, las mujeres deberían comprender aproximadamente 1/3 de las membresías de los fideicomisos, y los documentos de gobernanza afirmar que la importancia de composición equitativa diversa en términos de género y edad. Sin embargo, las entrevistas con miembros de la comunidad revelaron una falta de conciencia sobre dicha expectativa y ningún indicio de que se respete activamente en la práctica. Los fideicomisos son un nuevo tipo de entidad de gestión para la comunidad y operan independientemente de los sistemas tradicionales de toma de decisiones, aunque también informen a los consejos de la comunidad.

Luego de que la tierra fue transferida, Mondi citó a un consejero, pagado por el Estado, para que capacitara a la comunidad en la gestión de operaciones de negocios. Al menos en un caso, las entrevistas a los miembros de la comunidad revelaron preocupaciones respecto a que estas inversiones en capacitaciones no alcanzaran los resultados deseados, en parte debido a la falta de experiencia en negocios y a los diversos contextos de educación.

Como la gobernanza de fideicomisos es un nuevo modelo de toma de decisiones, los procesos de consulta a la comunidad, participación y consentimiento han sido difíciles de conducir, particularmente a nivel interno de la comunidad. En una comunidad surgieron problemas debidos, en parte, a la dinámica entre la gobernanza tradicional y el nuevo modelo de toma de decisiones impuesto por la estructura de la gobernanza de fideicomisos y de negocios asociados. En este caso particular, el jefe de la comunidad (iNkosi) fue nombrado director del fideicomiso, y junto con su esposa fueron citados como los dos directores para gerenciar las operaciones de negocios y, según se informa, fueron los únicos firmantes de las cuentas bancarias. Durante la fase inicial de operaciones del fideicomiso y asociadas a negocios, ese estilo de gerencia particular generó preocupaciones importantes en cuanto a la distribución equitativa de beneficios. Según las tradiciones, se espera que los miembros de la comunidad no deafíen o presionen al jefe, así que a la vez que los desafíos de gobernanza eran evidentemente muchos, no había un proceso simple para rectificar esos desafíos. Aún cuando el liderazgo ha cambiado y esas prácticas de manejo iniciales son ahora auditadas e investigadas, llevó muchos años para que se abordara el tema.



La Comisión dio apoyo a las comunidades durante las negociaciones y las representó durante las negociaciones con Mondi. Una de las comunidades sintió que no recibía apoyo adecuado durante el proceso de negociaciones, haciendo notar, por ejemplo, que la Ley del Agua tiene ciertos requerimientos legales para los dueños de tierras. Hubo también algunas preocupaciones planteadas referentes a las presiones sobre la comunidad para finalizar la restitución de acuerdos de conciliación, particularmente en lo que respecta a un arrendamiento aparte para la producción de caña de azúcar (que no era gerenciada por Mondi pero que aún así era relevante al proceso general de transferencia de tierras).

Mientras que los representantes de la comunidad participaron directamente en las negociaciones, algunos miembros de la comunidad expresaron que algunas provisiones claves habían sido negociadas de antemano entre la Comisión y Mondi, haciendo notar que algunos todavía se refieren al acuerdo como “el asunto Mondi-Comisión”.

## Resultado acordado

Mondi preparó el título legal y los documentos del arrendamiento que reflejaban los términos del acuerdo negociados. Los documentos del arrendamiento son extensos y dan detalles sobre cómo será gerenciada la tierra respecto a las operaciones de Mondi. El título de las tierras fue formalmente transferido a cada fideicomisario de tierra de la comunidad en mayo 2009 y Mondi pagó su primer pago de arrendamiento a los días de la transferencia del título. Además de los pagos del arrendamiento, cada comunidad recibe alguna ayuda para el desarrollo en la forma de proyectos comunales y apoyo en educación, incluyendo premios anuales de dos becas para la universidad por comunidad.

De acuerdo a algunos miembros de la comunidad, hubo algo de urgencia y apuro por tener los acuerdos firmados. Hubo considerable entusiasmo por “tener de vuelta nuestra tierra” que generó confianza en que el arrendamiento y los detalles del acuerdo de compra serían positivos, aunque, en retrospectiva, algunos miembros de la comunidad desearían no haber asumido simplemente que las cosas iban a funcionar como lo habían prometido. Algunos reclamantes no fueron incluidos en las negociaciones en etapas tempranas del proceso de reclamo de las tierras. Ahora hay un proceso para identificar beneficiarios adicionales dentro de las comunidades, lo cual ha creado una nueva ventana de oportunidades para aquellos que sintieron que habían sido excluidos injustamente durante las negociaciones originales. Al mismo tiempo, Mondi está plantando en áreas nuevas, lo cual ha sido interpretado, al menos por algunos miembros de la comunidad, como que tienen la intención de continuar las

operaciones, lo cual podría llevar potencialmente a intereses en conflicto con aquellos miembros de la comunidad interesados en gerenciar  parcelas de forestería directamente.[52]

Luego de las negociaciones, Mondi encomendó, y la agencia forestal del estado pagó por, un consultor que ayudara a los fideicomisarios de las tierras a desarrollar planes estratégicos para el manejo de las tierras, la gobernanza fortalecida, y el desarrollo de negocios.  Esto incluyó un taller participativo de evaluación para las comunidades, así como un entrenamiento de capacidades y evaluación de necesidades que incluían un análisis socioeconómico y que ayudaba a los participantes de la comunidad a identificar  priorizar sus necesidades y expectativas. El consultor estuvo tres meses realizando talleres y módulos para desarrollar los planes, y otros tres meses apoyando su implementación.  La información otorgada a las comunidades incluía legislación, entrenamiento en negocios y capacitación en buena gobernanza.  Los fideicomisarios desarrollaron guías de gobernanza y las incorporaron a sus documentos formales de gerencia de fideicomisos.

Entrevistas con miembros de la comunidad evidenciaron que mientras que ellos creían que el gobierno negoció en su nombre de buena fe, también pudo haber hecho más para ayudarlos a tomar parte en las negociaciones de manera más activa e informada. Incluso muchos años después de haber completado el acuerdo, la entrevista reflejó una falta general de conciencia sobre los detalles del acuerdo.  Mientras que se llevaron a cabo programas de entrenamiento con el propósito de crear y desarrollar capacidades  entre los fideicomisarios, las entrevistas con miembros de la comunidad indicaron una conciencia limitada de los derechos y responsabilidades generales de las comunidades bajo el acuerdo de fideicomiso y las operaciones de negocio asociadas.[53] Generalmente, los fideicomisarios son trabajadores profesionales con una base de conocimiento y estatus social diferente a muchos de los otros beneficiarios, lo cual puede exacerbar las inequidades existentes dentro de la comunidad. En algunos casos, los funcionarios de los fideicomisos o de las operaciones de negocios tenían niveles más bajos de educación, y en mucho casos los fideicomisarios y directores carecían de experiencia en negocios lo cual, de acuerdo a algunos miembros, significó que aún con “información de calidad” otorgada por Mondi, mucha de ella no fue entendida adecuadamente.

Las entrevistas con miembros de la comunidad también revelaron preocupaciones sobre el acceso a consejeros externos no sesgados durante el proceso de negociación, ya que la ayuda ofrecida fue del gobierno o paga por Mondi, ambos de los cuales fueron partes interesadas de la transacción. De acuerdo a un miembro de la comunidad, “durante el proceso de negociación, los funcionarios del gobierno y el personal de Mondi informaron a la comunidad sobre qué beneficios traería aceptar el trato.  En retrospectiva, no fue apropiado ya que tanto



el gobierno como Mondi eran partes interesadas del proceso. Ya se habían convencido de que esto funcionaría para nosotros”.

Se supone que los representantes de los fideicomisos de tierras, Mondi y el gobierno se reunirían cada quince días a discutir la implementación de sus planes de manejo de tierras y los términos de arrendamiento.  Mientras que el gobierno ya no participa de las reuniones, Mondi, los fideicomisarios y directores de negocio de las comunidades todavía se reúnen periódicamente.  De acuerdo a los miembros de la comunidad, en estas reuniones, Mondi provee actualizaciones de rentas, explica cómo se calculan, indica cuánto dinero han depositado en base a ventas e informa, a veces, sobre el apoyo financiero otorgado para educación y becas. Las entrevistas con algunos miembros de la comunidad reflejan alguna dificultad para reunirse con Mondi fuera de esas reuniones quincenales.

Las comunidades están aún dirigiendo los nuevos acuerdos.  Al menos en un caso, han habido desafíos relacionados a la distribución de beneficios asociados con las operaciones de negocios de la comunidad, generados a través del fideicomiso. En parte, eso puede suceder porque los negocios de los fideicomisos no han estado dando ninguna ganancia.  Ahora están siendo auditados e investigados el manejo interno, la transparencia y los retos de compartir la información relacionados al manejo inicial del fideicomiso.  Dicho esto, cada beneficiario recibió un pago único en 2011. Mientras que faltaban informes de los beneficios a la comunidad en general durante las entrevistas, los miembros de la comunidad acreditaron el proceso, al menos en un caso, por haberle dado una casa de tres cuartos a una familia muy empobrecida.  Los miembros de la comunidad dijeron que no recibieron entrenamiento sobre manejo de plantaciones forestales, pero que sí recibieron entrenamiento de otra empresa para el manejo de plantación de azúcar.

Las entrevistas con los miembros de la comunidad reflejaron una experiencia mixta.  Por un lado, hay testimonios de que los miembros de la comunidad están satisfechos con tener su tierra de vuelta.  Por otro lado, hay una sensación, de algunos miembros de la comunidad, de que la compra de tierra y los acuerdos de arrendamiento fueron más un trato de dos vías con el gobierno y Mondi, en el cual la comunidad fue incluida luego de haber negociado las provisiones clave.  Además, parece que muchos miembros de la comunidad sintieron que los beneficios relacionados al arrendamiento no redituaron tanto como se anticipaba, lo cual ha presentado desafíos tanto internos como externos.  Han habido una serie de testimonios sobre beneficios captados por una elite hechos por aquellos que están más directamente involucrados en el manejo del fideicomiso y de las operaciones de negocios, y algunos miembros de la comunidad esperaban más apoyo relacionado al desarrollo por parte de

Mondi, tales como desarrollos de infraestructura y vivienda. Muchos miembros de la comunidad entrevistados parecen reconocer el apoyo a la educación por parte de Mondi, aunque no está claro que reconozcan que es una condición del acuerdo de arrendamiento de la comunidad con Mondi.

Mondi ve esta experiencia como positiva. En última instancia, la empresa espera poder empoderar a las comunidades para que se vuelvan colaboradores directos del negocio en operaciones forestales. Mondi espera, devolviendo la tierra en un acuerdo de arrendamiento, ayudar a capacitar a las comunidades a ganar experiencia en negocios y técnica, de manera tal que el acuerdo con la comunidad podría evolucionar a acuerdos de compra directa.

Incluso con todas las preocupaciones sobre el acuerdo, las comunidades aún hablan positivamente sobre el proceso de repatriación de la tierra. Ellos consideran que el hecho de saber que su reclamo fue considerado legítimo es una expresión sanadora importante. Para ellos, la anterior incautación de tierras con el Apartheid representó un agravio a la supervivencia y dignidad de las comunidades negras. Las entrevistas a la comunidad reflejaron que el hecho que la Comisión declarara legítimos sus reclamos fue como un “renacer de nuestra dignidad como personas” y que la transferencia real del título en sí mismo fue algo extra en ese proceso.

## Otras consideraciones

Los retos que enfrenta Mondi en Sudáfrica son intimidantes. La empresa se involucró en negociaciones extensas tanto con el Gobierno como con las comunidades locales en cuanto a derechos sobre las tierras que fueron determinados después de haber comenzado las operaciones. Mondi había adquirido la tierra originalmente con expectativas de que sus derechos fueran resueltos. En realidad, en el momento que el estatuto de reclamos de las nuevas tierras se volvió ley, gran parte de la tierra de Mondi asignada para producción comercial estaba sujeta a reclamos históricos. Mondi reconoció este riesgo y trabajó proactivamente para ayudar a desarrollar un proceso por el cual su provisión de madera continuara asegurada, aún cuando las tierras estaban cambiando de propietarios. El resultado fue un proceso bastante extenso en el cual el Estado compró la tierra que después pudo ser arrendada de vuelta a las comunidades mediante nuevos fideicomisos de tierra y gerenciadas por nuevas empresas basadas en comunidades. Aunque de manera considerada, surgieron cambios culturales por imponer este proceso sobre las comunidades.



Este tipo de escenario de riesgo es un desafío para cualquier empresa, y encontrar un camino que cumpla con las metas y los derechos de las comunidades terratenientes y con la estrategia de negocio de Mondi será una acción continua de equilibrio. Mantener el consentimiento de la comunidad será la estrategia básica de manejo de riesgo para asegurar operaciones forestales redituables. En el centro de este reto se encuentra el solapamiento de derechos sobre las tierras con las intenciones. La Comisión de Sudáfrica claramente le ha otorgado la propiedad de la tierra a las comunidades AmaHiongwa y Amabomvu. Al mismo tiempo, a través de la negociación y los acuerdos, Mondi ha alcanzado cierta medida de consentimiento a través de un acuerdo de arrendamiento retroactivo para derechos de renta y tala. Los pagos de arrendamiento y ayuda de desarrollo complementario de Mondi a las comunidades idealmente se destinarán a una variedad de metas de la comunidad que, a su vez, permitirán que Mondi continúe con sus operaciones forestales con un mínimo avance de riesgo.

El papel de la Comisión de Sudáfrica/Gobierno en este contexto ha sido increíblemente importante y lo seguirá siendo mientras duren las operaciones del proyecto. El Gobierno devolvió los derechos de propiedad de la tierra de Mondi a las comunidades, estableciendo así el ambiente y el marco de trabajo para futuros acuerdos entre los dos actores. Es importante mencionar que la empresa fue compensada por la pérdida de tierra, y las negociaciones simultáneas del arrendamiento entre la empresa y la comunidad permitieron una transición más armoniosa entre los intereses de los propietarios. Mientras que las comunidades celebraron la transferencia de las tierras, resultó más difícil el manejo, las negociaciones y el rol que juega el gobierno luego de la decisión inicial. Además, las comunidades han reconocido cada vez más que, más allá de sus derechos recientemente reconocidos, el total de su potencial de manejo de tierras no ha sido alcanzado aún. En particular, tierras que en décadas recientes han sido asignadas a fines de agricultura podrían tener otras opciones de uso, incluyendo vivienda y pastoreo.

El estudio de caso hace referencia a un proceso “apresurado” y una visión de la comunidad de que éste es un asunto entre Mondi y la Comisión. Esas percepciones merecen ser monitoreadas particularmente mientras se implementan los detalles del acuerdo de arrendamiento. Hasta ahora parece que los resultados han sido mixtos: las comunidades están contentas de tener su tierra de vuelta, y las ganancias económicas de arrendar las tierras a Mondi han sido significativas. Al mismo tiempo, el manejo interno y la relativamente poca experiencia en gerenciar operaciones de negocios ha creado nuevos desafíos, en particular al abordar distribuciones equitativas de beneficios.

Mondi necesitará trabajar directamente con las comunidades y la Comisión para sortear una serie de riesgos durante la fase de implementación del consentimiento, asegurando la inclusividad en el diálogo y los beneficios,

y alentando a las Asociaciones de Fideicomisos de Tierras a ser culturalmente sensibles y transparentes. Mondi ha contratado consultores para trabajar en Planes de Desarrollo Estratégicos de Fideicomisos de Tierras y el Gobierno está involucrado en la negociación de esos planes. A pesar de la urgencia por alcanzar estos resultados y hacer las cosas bien, la voz de las comunidades directamente impactadas deber ser incluidas y ampliamente aceptadas en estos procesos. Si las comunidades se sienten que el proceso les quita poder, pequeños temas pueden volverse problemas grandes con el tiempo.

El caso Mondi demuestra que los desafíos de consentimiento pueden aparecer en varias etapas del proyecto para el sector privado, no sólo en ganarse la aprobación del proyecto antes de cualquier emprendimiento. Este caso también demuestra que la participación del gobierno y la buena gobernanza son claves para alcanzar el consentimiento. También el gobierno y el sector privado deben buscar encontrar el equilibrio correcto en su compromiso bilateral, de manera de evitar alcanzarlo a través de quitarle poder a las comunidades locales que en realidad se busca empoderar. La capacitación puede mejorar sustancialmente oportunidades a largo plazo para colaboraciones genuinamente cooperativas y potencialmente llevar a nuevas oportunidades para que las comunidades se involucren en operaciones comerciales de plantación de árboles - una práctica previamente reservada sólo para empresas grandes.

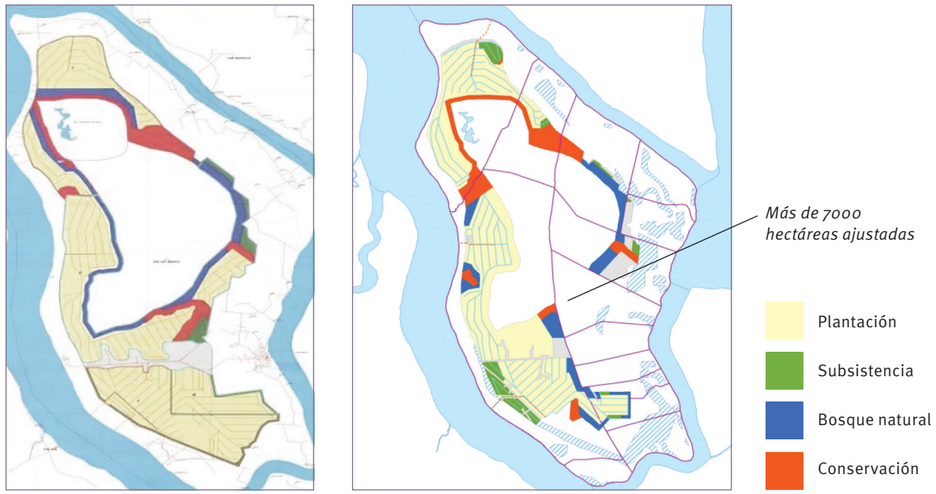
## Manejo de Conflictos y Abordaje de Disputas en Pulau Padang, Indonesia[54]

### Resumen

En Indonesia, las leyes que se relacionan con los derechos de la comunidad sobre forestería están cambiando. En el momento que comenzó este estudio de caso, APRIL recibió una licencia del gobierno para operar dentro de un área en la que las comunidades reclamaron derechos por virtud de haber estado ahí primero, aunque la licencia de bosques no reconoció inicialmente estos derechos comunitarios. El conflicto surgió cuando 2 de 14 pueblos en contra del proyecto desafiaron los planes de APRIL de desarrollar el área de concesión. Un equipo de mediación usó un mapeo participativo para ayudar a resolver reclamos de tierra. El proyecto avanzó con la aprobación del gobierno luego de revisar el permiso de APRIL y luego de remover áreas pertenecientes a 2 pueblos que se rehusaron al consentimiento.



**FIGURA 3** **CONCESIÓN PULAU PADANG DE APRIL: ANTES Y DESPUÉS DEL MAPEO PARTICIPATIVO Y EL PROCESO DE RESOLUCIÓN DE LA DISPUTA**




***Antes*** ***Después***

*Mapa cortesía de APRIL*

### Antecedentes

En 2009, el Ministerio de Forestería de Indonesia otorgó a APRIL una licencia de concesión forestal para el desarrollo de plantaciones de Acacia en bosques de turba en las islas de Pulau Padang, en la Provincia Riau de Indonesia. La isla tiene 1109 metros cuadrados de área total y tiene una población de aproximadamente 47000 personas. Al momento que la concesión fue otorgada, la isla tenía cerca de 14 pueblos administrativos, cuyas economías consistían principalmente de actividades tradicionales de supervivencia (agricultura y pesca) dependientes en gran parte del bosque y la tierra, así como de trabajos asociados con las operaciones de aceite y gas. Según el Gobierno, mucho de los bosques están degradados, en parte debido a las actividades de tala selectiva de concesiones forestales previas. También hubieron informes y evidencia de tala masiva ilegal.

Los conflictos ocurren en parte porque, en Indonesia, el Ministerio de Forestería controla las áreas de bosques y da concesiones forestales, las cuales por definición no son permisos de propiedad, sino sólo un permiso para

gestionar las concesiones de bosques para un cierto propósito en un cierto período de tiempo. Se requiere que las empresas que postulan a una concesión de bosques realicen una evaluación de impacto ambiental que incluya identificar impactos al ambiente y a las comunidades, y obtener su consentimiento. El gobierno debe revisar y aprobar la evaluación de impacto ambiental para poder avanzar con el proceso de licencia. Cuando el gobierno otorga una concesión de bosques, la licencia especifica que la empresa es responsable de resolver los problemas que surjan cuando se identifican los derechos de la comunidad.

El Ministerio de Forestería clasifica a Pulau Padang como un "área de producción forestal" del Estado, la misma donde hay comunidades que reclaman algunas áreas forestales como suyas. Cuando el Ministerio de Forestería dio a conocer a APRIL una licencia de concesión en 2009, dentro del área de concesión no había áreas de Bosque Designadas por el Estado con Derechos Consuetudinarios (una clasificación particular del Ministerio de Forestería que reconoce derechos consuetudinarios). La corte constitucional de Indonesia ha reconocido recientemente los derechos consuetudinarios de bosques en 2013 como diferentes de bosques estatales y el país está ahora en proceso de implementar esa decisión.

Mientras que la comunidad todavía tiene acceso a recursos no madereros, APRIL también lleva adelante programas de desarrollo de la comunidad dentro del área de concesión de bosques. Algunos miembros de la comunidad han reclamado que la concesión de tierras otorgada a la empresa incluye la tierra y jardines de muchos pobladores, los cuales ellos afirman que les han sido quitados sin su consentimiento. En muchos casos, la tierra de los pobladores está localizada un poco lejos del centro del pueblo, pero ellos reclamaron que esos son jardines y no sólo tierra vacía y pueden apuntar a plantaciones de sagú. Pero en todos los casos, ellos no tienen la licencia requerida por el Ministerio de Forestería para plantar.

## Compromiso de la Comunidad y Proceso de Negociación

Luego de recibir la licencia de concesión del Gobierno Indonesio en 2009, por un período de dos años, APRIL tuvo más de 60 rondas de consultas sobre sus planes de manejo de uso de tierra con 14 pueblos en la isla y funcionarios e gobierno, ONGs y académicos. Cuando las tensiones aumentaron, el gobierno local estableció una comisión conjunta para ayudar a abordar los conflictos. Cuando las protestas continuaron, el Ministerio de Forestería estableció un equipo de mediación para ayudar a resolver las disputas. Un equipo de monitoreo y verificación adicional fue constituido para proveer supervisión.



El proceso de consulta y consentimiento incluyó discusiones a nivel de la comunidad con representantes elegidos por los locales y diálogos con actores mayores a nivel de subdistrito, distrito y provincia. Algunos dicen que la empresa dio a conocer invitaciones abiertas, de manera que todos pudieran participar en estas reuniones. Otros pobladores estaban preocupados con que sólo un grupo pequeño asistiera a las reuniones realizadas por la empresa, pero ese grupo dijo representar a la comunidad entera.

No todos los procedimientos de consulta ocurrieron fluidamente. Mientras que 12 localidades suscribieron a la concesión de APRIL, también hubo oposición de 2 localidades. Además, hubieron algunos testimonios de desacuerdo interno dentro de los pueblos, así como debates y conflicto entre comunidades (y diferentes grupos dentro de comunidades) y también con el gobierno local. Aquellos que se opusieron a la concesión dijeron que la licencia de APRIL debería ser revocada basándose en la destrucción del ecosistema de turba de la isla y en el hecho que APRIL tomó tierras sin consentimiento. Algunas de las objeciones fueron dirigidas a la decisión original del Ministerio de Forestería de otorgarle una concesión sobre tierras sin reconocer los derechos consuetudinarios de los pobladores. Mientras que muchas comunidades y circunscripciones no se opusieron a la concesión, para aquellos pueblos y circunscripciones que se oponían a las operaciones de APRIL, el caso podría ser caracterizado como una situación de gran conflicto.

A medida que aumentaron las tensiones, el Director del gobierno del distrito formó una comisión conjunta de representantes de la comunidad, funcionarios del gobierno local y representantes de APRIL, con el objetivo de identificar y ayudar a resolver los reclamos de la comunidad. La comisión conjunta llevó a cabo muchas consultas involucrando al gobierno local, las comunidades locales y las ONGs. Los líderes de los pueblos que participaron firmaron acuerdos voluntarios de la comunidad con APRIL, expresando su apoyo a las actividades de plantación de APRIL y lanzaron una serie de "iniciativas de valor compartido" para mejorar los estándares de vida y cumplir con metas de desarrollo de la comunidad local, como condición para que APRIL avanzara en sus objetivos de concesión.

Un mes después, algunos protestantes continuaron oponiéndose a la concesión de APRIL. Las actividades de protesta variaron desde expresión de preocupaciones a protestas por la Unión de Granjeros de Riau, y , de acuerdo a April, incendio y el homicidio de un contratista. Para abordar estas tensiones, el Ministerio de Forestería creó un equipo nuevo de mediación de múltiples actores, específicamente para abordar el conflicto asociado con este proyecto. APRIL suspendió las actividades de forestación en la isla, mientras que el equipo de mediación llevaba a cabo su trabajo.

El Equipo de Mediación recomendó un equipo de monitoreo y verificación independiente para asegurar la integridad de los límites de la concesión, la consulta a la comunidad, y el mapeo participativo/delimitación. Esto llevó a un nuevo equipo independiente de múltiples actores a conducir y monitorear el proceso. APRIL empezó apoyando este trabajo en Febrero 2012 y ayudó a formar un equipo independiente que consistía de ONGs, una cámara de la comunidad y representantes del Ministerio de Forestería.

Luego del establecimiento del equipo de monitoreo y verificación, el mapeo comenzó informando determinaciones de delimitación. El proceso acordado incluyó actividades de evaluación participativas rurales con cada pueblo y procesos dentro de las comunidades para elegir sus propios representantes para involucrarse en el proceso. Cada localidad suscribió a los acuerdos con una "carta de decisión". Adicionalmente, nuevos diálogos con cada pueblo (no sólo los representantes designados) se llevaron a cabo a lo largo de tres meses y fueron documentados cuidadosamente.

Una vez que los límites fueron establecidos a través de los procesos de mapeo participativos y consultas, comenzó el trabajo de sentar los reclamos de tierras de la comunidad que se solapaban con el área de concesión de APRIL. Los reclamos por la tierra fueron presentados al Equipo de Mediación y resueltos por el mismo a través de un proceso de negociación presenciado por monitores independientes, resultando, en última instancia, en mapas trazados. Mientras la mayoría de los mapas fueron suscriptos y firmados por todas las partes, algunos en los pueblos que se oponían a la concesión estuvieron en desacuerdo con algunos límites de los nuevos mapas trazados. Esto parece estar relacionado, en parte, a las disputas por límites entre pueblos y en parte a la falta de acuerdo sobre el mapa apropiado que sirva como base de la delimitación.

Luego de las consultas, las comisiones conjuntas, el proceso de mediación y el involucramiento del equipo MRV, el proceso no llevó a un consenso total dentro y entre pueblos. Dos pueblos negaron involucrarse en los procesos de delimitación en sus pueblos. Además, un tercer pueblo llevó a cabo un ejercicio de mapeo participativo separado con una ONG, pero se rehusó a involucrarse más con el Equipo de Mediación. El proceso de delimitación fue completado en seis meses, seguido rápidamente por procesos de desarrollo de mapas y el envío final de materiales al Ministerio de Forestería.



## Resultados acordados

En base al proceso de resolución del conflicto, delimitación participativa, y el proceso MRV, el Ministerio de Forestería dio a conocer una "Carta de Decisión" en marzo de 2013, revisando el área de límites de concesión de APRIL en la isla de Padang, con nuevas condiciones. Los cambios en la concesión de APRIL incluyeron (1) una reducción del tamaño total de tierra apta para plantar; (2) sustancialmente menos actividad del proyecto en la parte de la isla con 2 pueblos en contra de la plantación; y (3) más énfasis en la conservación de tierras de turba, incluyendo nuevas áreas de conservación.

Algunas áreas están aún en disputa, con algunos pobladores en desacuerdo con áreas específicas indicadas por el decreto revisado de concesión del Ministerio de Forestería; al mismo tiempo, las entrevistas a la comunidad indicaron algún nivel de satisfacción con que los pueblos en contra de las operaciones de APRIL había sido excluídos de la concesión.

Ahora, APRIL opera en base a la concesión revisada. Las entrevistas a la comunidad reflejaron que, al menos en algunos poblados, las operaciones se llevan a cabo fluidamente, la mayoría de los pagos por tierra han sido satisfactoriamente desembolsados y APRIL ha otorgado apoyo para prioridades de desarrollo local, incluyendo educación, infraestructura y salud.

Es importante notar que, en el transcurso de dos años de consultas y protestas, la huella del proyecto cambió sustancialmente de la propuesta original, reduciendo en última instancia el tamaño total y excluyendo los poblados que se mantuvieron en contra. El área de concesión se redujo de 41205 a 34865 hectáreas, reflejando en parte la exclusión de los poblados que optaron por no participar del proceso del Equipo de Mediación de múltiples actores. A pesar que el conflicto se asoció a parte del área de concesión, el hecho de que el derecho de decir "no" de las comunidades resultó en una modificación del proceso aparecería como un desarrollo significativo en demostrar el resultado de un FPIC.

Mientras que el proceso resolvió muchos reclamos, algunas disputas por límites persistieron, y algunos pobladores expresaron preocupación de que APRIL operara en el futuro sin permiso. Mientras que algunos pobladores en las comunidades que se opusieron a la concesión afirmaron que ellos habían podido continuar con sus usos de la tierra, algunos también expresaron un miedo a que ocurrieran nuevas talas o plantaciones en algunas áreas donde los reclamos no se han dejado sentados aún.

## Perspectivas de la Empresa y de la Comunidad

Desde la perspectiva de la comunidad, aquellos que están a favor de las operaciones de la empresa sienten que los pobladores pueden fácilmente transmitir preocupaciones a la empresa y expresar conformidad con los pagos y la infraestructura, así como con los beneficios de educación y salud recibidos. Ellos notan que la empresa se ha involucrado en negociaciones que llevan a la resolución de disputas de tierras, contemplando tres opciones distintas para los pobladores cuyas tierras estaban ubicadas en el área de concesión.  Algunos se mantienen en contra de las operaciones de APRIL, en particular en las comunidades que se opusieron a permitir las operaciones dentro de sus límites. Adicionalmente, han habido testimonios de que los miembros de la comunidad se sienten sin poder de causar ninguna modificación a las operaciones.

El principal beneficio para la comunidad mencionado por los pobladores es que la empresa crea oportunidades de empleo. Aquellas personas empleadas por la empresa dicen que están conformes con la regularidad de su trabajo y los ingresos, que estiman que son más altos que en sus ocupaciones tradicionales, tales como trabajar en jardines (los pobladores que se oponen al proyecto dicen que el ingreso por su negocio independiente es mayor).  Otros beneficios mencionados son calles, prestaciones de salud, de educación y mezquitas.

APRIL reconoce que el proceso general “podría no ser un ejemplo ideal de un proceso FPIC completamente desarrollado” a la vez que hace notar que el enfoque participativo es nuevo para Indonesia y un buen paso para el sector forestal en el país. El proceso requiere buena fe, tiempo, compromiso de diversos actores y apoyo financiero otorgado por APRIL y el Gobierno de Indonesia.  APRIL ha observado que empoderar a las comunidades y la conservación ambiental puede llevar a sus propios desafíos, notando que la remoción de 7120 hectáreas del anillo de plantación expone un área central de conservación directamente a la tierra comunitaria.  APRIL cree que un área anillo bien gerenciada y una zona comunitaria podría apoyar la integridad ecológica del área central.

APRIL ve FPIC en este caso como un proceso en desarrollo y nota que, como las comunidades tienen pocas oportunidades económicas y necesitan innovación, el éxito futuro dependerá del diálogo continuo, la innovación y soluciones de desarrollo.  APRIL ha sugerido que equipos independientes de monitoreo y verificación podrían ser una herramienta útil para integrarse a futuras deliberaciones FPIC.



## Otras consideraciones

El compromiso de APRIL en Pulau Pudang ha sido un camino largo y desafiante para todas las partes involucradas pero provee algunas lecciones aprendidas importantes. Las lecciones están siendo revisadas por APRIL, que también está actuando acorde a ellas, y pueden ayudar a mejorar la discusión mundial sobre mejores prácticas para el avance del consentimiento y el compromiso comunitario.

Hay un riesgo inherente de recibir una licencia  para un proyecto de forestación en una tierra sujeta a reclamos que entran en conflicto.  De hecho, el Gobierno de Indonesia le otorgó una licencia legal de concesión de bosques a la empresa en el contexto del uso histórico y reclamó derechos consuetudinarios no reconocidos por el gobierno nacional.  Además, las disputas de límites complicaron la resolución en ciertas áreas.  Involucrarse en ese tipo de ambiente con reclamos de derechos estatutarios y consuetudinarios es un claro riesgo aceptado por el sector privado.

Al menos algunos de los reclamos en conflicto terminan siendo incompatibles con las operaciones de APRIL por virtud de la oposición de ciertas comunidades y grupos de interés.  Tal vez la percepción más fácilmente identificable de este caso es que la secuencia importa: es difícil para una empresa involucrarse en procesos de consentimiento comunitario a la misma vez que avanzan decisiones de licencia y operacionales.  Los distintos comienzos, altos y nuevos procesos de consulta y compromiso diseñados a lo largo del camino por los distintos actores involucrados en el proceso demuestran la importancia de los tiempos de las decisiones para un compromiso efectivo de los actores.  En realidad, el hecho de que APRIL haya iniciado operaciones aún con protestas de ciertos miembros de la comunidad puede haber llevado a desconfianza y controversia, con algunas comunidades que solo aumentaron el riesgo del proyecto y causaron más retrasos e incertidumbre.

Muchos otros desafíos merecen ser mencionados aquí.  Primero, el tema de la representación es difícil de conducir para una empresa: Inicialmente, APRIL negoció con líderes de los poblados, pero algunas comunidades estaban internamente divididas, resultando en un proceso más inclusivo de varias perspectivas.  Segundo, es difícil determinar cómo se mide de mejor manera el consentimiento libre e informado, ya que hubo al menos una instancia en la que miembros de la comunidad reportaron que sintieron que su decisión estaba siendo presionada; al mismo tiempo, las decisiones estuvieron documentadas y los mapas fueron firmados luego de largas discusiones, en algunos casos.  La pregunta entonces se vuelve ¿cuál es la medida apropiada para determinar que es

**FIGURA 4** **TACUAREMBÓ, URUGUAY**

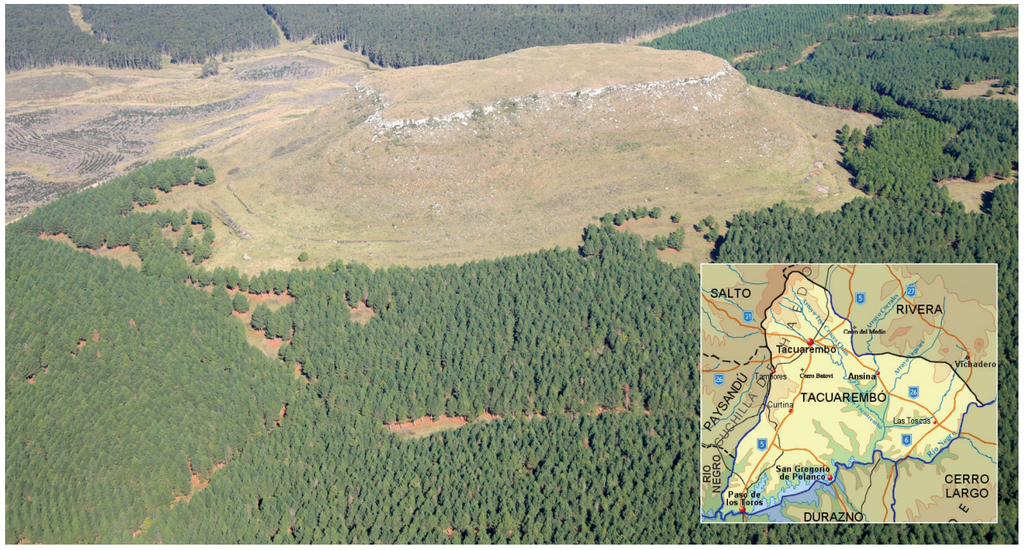



*Foto cortesía de UPM | Mapa cortesía de Wikipedia*

apropiado proceder? y ¿quién tiene la autoridad de hacer tal determinación? Finalmente, un rango de diferentes mecanismos de quejas fueron empleados por el gobierno del distrito y APRIL a lo largo del camino con diferentes grados de aceptación y éxito: estos mecanismos de quejas permitieron, en última instancia, que las operaciones procedieran por proveer el medio por el cual las visiones desencontradas pudieran ser consideradas y abordadas.

A pesar de estos desafíos obvios, el estudio del caso provee algunos pasos positivos que fueron tomados en cuenta para desarrollar un proceso más equitativo. Una vez que un equipo equilibrado de múltiples actores fue diseñado de manera de ser inclusivo e incorporando mejor varios intereses y perspectivas, más reclamos empezaron a resolverse. Los procesos de mapeo y delimitación participativa ayudaron a algunas comunidades a estar mejor informadas en negociaciones, permitiendo un proceso más justo y transparente que el vivido previamente. De hecho, los esfuerzos de mapeo y delimitación ayudaron a aclarar y revisar los límites forestales. También llevó a esfuerzos de conservación potenciados en la región por APRIL y el gobierno.



De manera importante, la persistencia de todos los actores también llevó a un proceso que respetó a aquellas comunidades que ejercitaron su derecho a refutar el consentimiento y rechazar las operaciones de APRIL dentro de sus límites. Para su crédito, el Estado y APRIL respetaron estas decisiones, cambiando a una huella más pequeña del proyecto. Como Indonesia trabaja para incorporar mejor los derechos consuetudinarios a las decisiones estatutarias y regulación relacionadas a los bosques y el uso de tierras, el trabajo de APRIL con comunidades de Pulau Pudang continuará evolucionando y requerirá una estrategia paciente y confiable.

## Tenencia Clara y Desigualdad de Clases: Negociaciones graduales en Tacuarembó, Uruguay[55]

### Antecedentes

Las propiedades de tierra de UPM en Uruguay superan las 230000 hectáreas. La mayoría de la tierra que alimenta las operaciones forestales de UPM ha sido históricamente pastura usada para ganado particularmente. Mientras que la mayoría de la tierra es directamente propiedad de UPM y por ella gerenciada, también mantiene arrendamientos, acuerdos de compra, y servidumbres de paso que se extienden acerca del 20% de su área total de tierra. Un estudio reciente encargado a una empresa estimó que UPM sumó más de U$S 600 millones a la economía de Uruguay en 2012, representando 1.28% del Valor Agregado Bruto.[56] Es importante notar que los productos forestales han sobrepasado tanto los productos lácteos y de cuero en la década pasada, para volverse la tercera exportación mayor de Uruguay. UPM mantiene varias certificaciones para sus operaciones forestales bajo varios estándares internacionales, incluyendo FSC, PEFC e ISO.

En Uruguay, Forestal Oriental de UPM[57] lleva adelante sus actividades en cinco regiones, distribuídas en los departamentos de Río Negro, Paysandú, Soriano (Región de Costa del Rio), Tacuarembó, (Región Norte) y Durazno, Rocha y Cerro Largo (Región Sur-Centro). Sólo en la región de Tacuarembó, la empresa tiene alrededor de 26000 hectáreas plantadas dentro de 44000 hectáreas de área operacional. Hay 14 comunidades directamente impactadas por las operaciones de UPM en la región de Tacuarembó. Dentro del área de influencia hay un total de 83 comunidades. Estas comunidades tienen características y necesidades bastante diferentes. La gran mayoría de estas comunidades tienen poblaciones de menos de 1000 habitantes: de hecho, muchas tienen poblaciones por debajo de 100 personas.

La empresa ha estado operando en Uruguay por más de veinte años. En los 90s tardíos, Uruguay abrió sus puertas a inversiones extranjeras y cambió su ley de forestación para permitir las plantaciones forestales. UPM y varios subsidiarios crecieron en sus operaciones sustancialmente y han estado comprando y arrendando tierras para operaciones mientras que coordinaban con funcionarios del gobierno para obtener permisos de operaciones forestales, las cuales se concentran en plantaciones de Eucalyptus. UPM se enorgullece de tener una política de sustentabilidad y participa también de esquemas de certificación forestal como FSC, el cual provee motivación adicional para que la empresa actualice sus procedimientos de relacionamiento con la comunidad. La política corporativa de UPM apoya la sustentabilidad a través de medidas tales como evitar convertir bosques naturales en plantaciones y deja la definición del contexto y el abordaje más apropiado en gran parte a criterio de las dependencias del país.

En Uruguay, las leyes de uso de la tierra tienen derechos de estatutarios fuertes para los dueños privados. De acuerdo a UPM, todas las tierras de plantación son compradas o rentadas de dueños con títulos registrados y reconocidos, cuya propiedad no es disputada. La tenencia de tierras tiende a ser estructurada en terrenos de gran escala (estancias). Lindando con estas estancias, hay comunidades de 50-150 residentes, generalmente, que pueden rentar o tener su propia casa pero generalmente no tienen grandes derechos de tierra o pastoreo. Los miembros de la comunidad generalmente proveen servicios de trabajo a las estancias de los alrededores, a menudo trabajando en el sector de agricultura y atendiendo el ganado. UPM no ha identificado indígenas o dueños consuetudinarios con tierras en disputa dentro del área del proyecto. La mayoría de las negociaciones de UPM para la tierra de plantación son con propietarios individuales: de aproximadamente 300 contratos de arrendamiento, sólo 11 son con instituciones (tales como fondos de pensión) o asociados. Acuerdos de facilidades (explicados en más detalle abajo) son más variados entre individuos y asociaciones.

El compromiso de los actores involucra a los propietarios de las tierras a través de negociaciones que se relacionan a la venta y el arrendamiento, vecinos a través de facilidades para ganado y apicultura, y desarrollo social a través de actividades llevadas a cabo por la fundación UPM. UPM también emplea trabajadores locales en sus plantaciones, tanto indirectamente como a través de contratistas. Mucho de sus operaciones son mecanizadas, lo cual requiere menos personal pero personal más capacitado. La empresa lleva adelante algunos diálogos ad-hoc con líderes políticos y de opinión selectos de varias circunscripciones actoras, relacionadas a temas de manejo de plantaciones en curso, asociados a sus operaciones.

UPM designa áreas para plantación forestal que son seleccionadas de acuerdo al potencial de crecimiento de cultivos y consistente con los criterios de uso de tierra designados por la ley nacional y local que establece qué



suelos son apropiados para actividades de plantación forestal. UPM es propietaria de 2/3 de las tierras usadas para plantaciones y arrenda otro 1/3 a través de un “Programa de Fomento”, que incluye arrendamientos y acuerdos de compra.

En un esfuerzo por vincular el pastoreo tradicional y las operaciones de plantaciones forestales en crecimiento, UPM entra en acuerdos para facilidades que permitan actividades de pastoreo (principalmente de ganado) en áreas no plantadas, lo cual además beneficia a UPM en reducir los riesgos de incendios. UPM aborda la planificación del uso de tierra con una visión de equilibrar los impactos de la operación del proyecto, respetar y preservar el medio ambiente. El marco legal central en Uruguay de acuerdo a UPM es de requerimientos de manejo responsable. UPM nota que algunas áreas son “áreas no plantables” o zonas donde no se puede intervenir con actividades de forestación bajo la ley, de acuerdo a las características medioambientales y sociales. Para aquellas áreas apropiadas para la plantación forestal, se requiere una evaluación de impacto ambiental para obtener un permiso para cualquier área que exceda las 100 hectáreas. UPM además lleva adelante evaluaciones periódicas sociales y económicas a su propia voluntad.

Las prioridades de desarrollo de la comunidad incluyen electricidad, agua potable, educación secundaria, mejoras en el cuidado de la salud y mejoras en la infraestructura de calles.

## Compromiso y Procesos de Negociación

UPM describe muchos elementos clave de los procesos consultivos que involucran las operaciones de UPM. De manera general, UPM considera que el consentimiento directo se refleja en la forma de acuerdos legales relacionados a las operaciones forestales y facilidades asociadas, y un consentimiento comunitario más amplio en la forma de licencia social para operar a través de actividades y diálogos de la Fundación UPM.

- Evaluación de Impacto Social y Ambiental: UPM evaluó y monitoreó los impactos sociales de la forestación en las áreas de influencia contratando intermediarios para trabajar con las comunidades desde antes de que el proyecto empezara y a lo largo de todo el proceso. Entre otros, se relevaron indicadores que describen las características socioeconómicas, culturales y espirituales de las comunidades ubicadas en el área de influencia.
- Acuerdos Negociados: UPM negocia tanto con individuos como con asociaciones para asegurar acuerdos legales formales bajo forma de compras, arrendamientos y facilidades. Las negociaciones de compra y

arrendamiento a largo plazo (20 años) pueden llevar un año para completarse y generalmente involucran trechos de tierra medios o grandes diseñados para al menos dos ciclos de plantaciones de diez años. Las facilidades son más cortas en duración e incluyen usufructos de derechos para actividades de pastoreo y apicultura. Tanto los acuerdos de arrendamientos y facilidades prohíben actividades específicas de manejo e incluyen penas para incumplimientos.

- Charlas Comunitarias: UPM preparó y se involucró en presentaciones públicas de sensibilidad cultural y discusiones con comunidades impactadas localmente. UPM recibió visitas con todos los actores interesados para explicar sus operaciones, la tecnología y el manejo medioambiental. La empresa se involucró en “días solidarios”, formando parte de eventos para promover la responsabilidad social en comunidades impactadas por el proyecto y generar colaboración y confianza con las comunidades. Las entrevistas con miembros de la comunidad indicaron que había una conciencia limitada de las operaciones forestales de UPM, a menudo con la visión de que la tierra que contiene los bosques de UPM no los impacta inmediatamente.
- Reuniones de los Actores: Además de encuentros formales con funcionarios políticos que iban desde niveles locales a nacionales, UPM periódicamente organiza reuniones formales de 15-20 líderes de opinión de diferentes contextos para darle una plataforma a cualquier preocupación relacionada a las operaciones forestales.
- Comunicación y alcance: UPM creó una campaña radial para informar a las comunidades impactadas sobre las noticias relacionadas, tales como las rutas de camiones, temas de salud, oportunidades de talleres de consultoría y temas relacionados a la consultoría. UPM también mantiene una línea telefónica de reclamos promocionada en los camiones. Mientras que la información sale de UPM, los miembros de la comunidad entrevistados generalmente no tenían conocimiento de cómo contactar a la empresa en relación a preocupaciones y no parecían estar en conocimiento de ninguna línea de atención telefónica. Principalmente por razones culturales, no es claro que una línea de atención telefónica resulte en reportes de preocupaciones, aún si los miembros de la comunidad estuvieran en conocimiento de su existencia.
- Fundación UPM (particular para la región de Tacuarembó): Además de las consultorías de los actores relacionadas al impacto del proyecto, La Fundación UPM está estructurada para ayudar a apoyar las necesidades identificadas por la comunidad que también son consistentes con las prioridades estratégicas y de desarrollo de UPM. La aprobación de los proyectos y la asignación de fondos es decidida por un Directorio que es manejado conjuntamente, donde UPM tiene voto minoritario.



## Resultado

Los propietarios de tierras - incluyendo individuos, grupos colectivos, entidades privadas/institucionales - que colaboran con UPM para actividades de forestación comercial reciben consejo técnico, acuerdos de compra, y preferencia por facilidades de pastoreo y apicultura en tierras manejadas directamente por UPM. Los beneficios monetarios para el propietario de las tierras puede ser para el uso de UPM de tierras para plantar (expresado en dólares por hectárea por año) o para compra directa de árboles (pago por un cierto volumen de árboles cosechados). También hay colaboraciones institucionales con asociaciones donde UPM maneja conjuntamente un área para dos rotaciones y ayuda en la capacitación para acuerdos de insumos de más largo plazo.

En términos de facilidades sobre tierras propiedad de la empresa, UPM tiene más de 300 acuerdos activos que cubren 65000 hectáreas de cabezas de ganado (el valor de las facilidades está basado en el precio local de la carne de ganado) y otorga preferencias de facilidades a aquellos ya afiliados con el Programa de Fomento. Además, UPM ingresó a una colaboración conjunta de manejo con organizaciones locales y nacionales de apicultura, resultando en 150 acuerdos con apicultores para 20000 colmenas en las tierra manejadas por UPM que se extienden por aproximadamente 35000 hectáreas de tierras forestales. Los derechos de facilidades son pagos a UPM por colonia y su valor se basa en el precio local de la miel. El acuerdo de colaboración incluye cláusulas que establecen un equipo de manejo conjunto, una planificación estratégica, planes de manejo anuales, un Fondo de Apicultura Forestal, requerimientos de informe y monitoreo, y procedimientos de resolución de conflictos.

Para la comunidad más en general, las actividades de la Fundación UPM sí han tenido algo de influencia en la región. El beneficio social bandera es una escuela, sobre la cual un número de miembros de la comunidad en la zona de influencia ha hablado positivamente a pesar de la frustración general con la inadecuada infraestructura de transporte que ha llevado a los estudiantes a salir muy temprano en la mañana (por ejemplo, 5 am) y reportes frecuentes de rotura del ómnibus escolar por condiciones de la calle o climáticas. Generalmente, los miembros de la comunidad entrevistados estuvieron agradecidos por el proyecto escolar y tuvieron visiones positivas de UPM a pesar que su involucramiento con las operaciones forestales de UPM parecieron mínimas. Los miembros de la comunidad entrevistados eran conscientes de que UPM tiene operaciones y arrenda tierras de propietarios. No sabían de futuros planes de expansión. UPM ha destinado fondos para pavimentar una de las calles principales que atraviesa la comunidad Clara, pero depende de la aprobación oficial a nivel de provincia, lo cual no ha sucedido aún.

Algunos han tenido quejas sobre el polvo de los camiones y expresaron preocupaciones más generales de desarrollo tales como electricidad, salud, y agua potable, y parecieron tener alguna expectativa, al menos indirectamente, de que UPM podría o debería dar algunos de estos servicios. Los miembros de la comunidad entrevistados no estaban en conocimiento de un proceso por el cual expresar estas preocupaciones, aún cuando la empresa mantiene un punto de contacto donde recibir reclamos y un número de teléfono que se publicita en los camiones de la empresa.

## Otras consideraciones

Un desafío clave para UPM es desarrollar acuerdos de colaboración significativos en una gran cantidad de tierras y comunidades. Estrategias distintas funcionarán en diferentes condiciones y dependerán del actor en cuestión. La propiedad de las tierras en Uruguay tiende a estar estructurada entre grandes estancias y comunidades adyacentes cuyos residentes generalmente carecen de derechos de propiedad significativos y, en vez, proveen labores y otros servicios a las estancias. Como tal, el abordaje de UPM ha seguido un sistema formal estructurado, donde el arrendamiento formal, la compra y los acuerdos de facilidades son negociados con propietarios e intereses comerciales.

Los fuertes derechos estatutarios combinados con una carencia de reclamos consuetudinarios que se opongan significa que los propietarios privados tienen fuertes derechos de tenencia en Uruguay. UPM tiene que cumplir con esos derechos con una política y plataforma robusta para el compromiso que ha dado claros resultados escritos, legalmente aplicables con propietarios de tierras y ganado y apicultores. Mientras que UPM está guiado por varias regulaciones de gobierno tradicional con respecto a sus operaciones forestales, sus negociaciones y consentimiento no son con comunidades locales que estén en posiciones precarias respecto a sus derechos consuetudinarios de tierra. En vez, las principales negociaciones que ocurren para UPM en Uruguay son con otros intereses privados que poseen tierras o se involucran en operaciones comerciales para pastoreo o apicultura. Claramente para arrendamientos específicos de tierra, es necesario un acuerdo legal negociado, generalmente por décadas. Para facilidades específicas dentro de una porción de tierra particular, se alcanzan más acuerdos dirigidos de corto plazo. Esta dinámica crea un equilibrio más uniforme en negociaciones con propietarios de tierra y ganado, quizás, que aquel de actores involucrados en discusiones relacionadas a la fundación UPM.

Al mismo tiempo, UPM ha desarrollado procesos para involucrar un conjunto más amplio de actores a través de los beneficios de mayor difusión asociados con la Fundación UPM. Algo de este trabajo ha sido llevado a cabo



a través de una ONG local que ha ayudado con organizar y facilitar las reuniones para discutir las actividades de la fundación y capacitar a los miembros de la comunidad en gestión. Como el estudio de caso puntualiza, UPM tiene varias estrategias de divulgación entre sus herramientas para informar a las comunidades tanto en sus operaciones como en los programas de la fundación. Según la mayoría, UPM ha desarrollado amplio apoyo de la comunidad para sus operaciones en la región.

Las entrevistas con las comunidades locales puntualizan, sin embrago, algunos temas que merecen ser monitoreados para asegurarse que el consentimiento de la comunidad se mantiene mientras duren las operaciones de UPM. Primero, las comunidades no parecen estar particularmente bien informadas con respecto a los planes futuros de UPM ni de impactos acumulados asociados de las operaciones de UPM. A menudo, es el impacto acumulado de las actividades industriales que puede, al sumarse, crear la mayor preocupación para las comunidades locales. A medida que se expande la actividad industrial, la interacción de la comunidad local con la empresa puede evolucionar tanto de forma positiva como de forma negativa. Es imperativo para las empresas informar a las comunidades cómo lucirá esa expansión de antemano. En segundo lugar, las comunidades esperan cada vez más que UPM provea servicios que históricamente han sido y son aún dominio del Estado. Las prioridades de desarrollo de la comunidad incluyen electricidad, agua potable, educación secundaria, cuidado de la salud e infraestructura de calles. Mientras que UPM ha apoyado algunos proyectos para la provisión de servicios, la empresa ha sido selectiva en apoyar principalmente a aquellos proyectos que se benefician de las operaciones forestales de la empresa (infraestructura de calles, etc.). La Fundación UPM ha apoyado más ampliamente las prioridades de desarrollo identificadas por la comunidad (tales como la educación). El Estado no ha sido siempre tan proactivo en abordar las necesidades más generales de la comunidad. Mejores diálogos periódicos con actores relacionados a las operaciones y expectativas de UPM pueden ayudar a mantener a las comunidades informadas y a profundizar acuerdos de colaboración, ya sea a través de la fundación o de acuerdos formales de gestión de tierras.

# Conclusión

Las expectativas y los estándares de mejores prácticas para operaciones forestales han evolucionado a través de los años. Ahora hay una abundancia de estándares y criterios que reconocen que las comunidades y otros actores necesitan entender, participar completamente y negociar los términos de cualquier acuerdo que impacte los derechos subyacentes y que esos derechos subyacentes no deberían ser infringidos sin el consentimiento del que los posee.

Al mismo tiempo, puede ser desafiante para las empresas trabajar en ambientes con tenencias en desarollo o que no están claras. Por ejemplo, en Laos, la carencia de leyes nacionales claras y gobernanza local que respete los derechos de tenencia consuetudinaria de las comunidades o que requieran FPIC (así como la falta de expectativas financieras o de los accionistas en esos temas) pueden complicar incluso las negociaciones de buena fe. Una respuesta a la tenencia en desarrollo o insegura es un acuerdo de "consentimiento condicional" donde las comunidades acuerdan cambiar tierras por beneficios pero sólo si pueden aclarar y demostrar sus derechos sobre las tierras de bosques en cuestión. De manera similar, en Indonesia, los permisos forestales han sido otorgados en ocasiones a empresas en áreas donde las comunidades reclaman que también tienen derecho a estar allí. La corte constitucional de Indonesia reconoció recientemente los derechos consuetudinarios a bosques como separados de las tierras pertenecientes al Estado, particularmente desde una perspectiva de la empresa.

Generalmente es verdad que, en el caso de los bosques, muchos de los derechos subyacentes a los recursos forestales pueden no ser reconocidos por el Estado. Aún cuando son protegidos bajo la ley internacional, los derechos consuetudinarios de los bosques, y de tierras y recursos relacionados pueden ser pasados por alto o ignorados al inicio (por ejemplo, Pulau Padang, RDP Lao, e incluso el caso Kranskop), en parte debido a que las leyes estatutarias pueden fallar en reconocer su existencia. Dado que las comunidades dependientes de los bosques son algunas de las más empobrecidas económicamente y marginadas en el mundo, tal vez no sea totalmente sorprendente encontrar leyes estatutarias que entran en conflicto con los derechos consuetudinarios. Tal situación crea un contexto de operación desafiante para los negocios, particularmente en el sector forestal extensivo.

Los estudios de caso sugieren que hay una tendencia a que los acuerdos de distribución de beneficios se vuelven más importantes donde las comunidades carecen de derechos a recursos de bosques reconocidos por el estado. Este parece ser un medio por el cual las empresas han podido obtener una "licencia social" para operar, aún donde el Estado ha otorgado un permiso formal para operar sin reconocer derechos consuetudinarios. Incluso cuando no se requiere por ley estatutaria, las empresas podrían considerar que esta licencia social para operar puede hacer una diferencia significativa en reducir y asegurar operaciones más fluidas.

Está claro que cuanto más compromiso de los actores haya antes de que las decisiones sean tomadas y comiencen las operaciones, más problemas pueden abordarse antes de que el conflicto se acentúe. De hecho, una de



**TABLA 2 RESÚMEN DEL COMPROMISO, NEGOCIACIÓN Y PROCESO DE CONSENTIMIENTO**

| Sitio | País | Resultado | Rol del gobierno | Claridad / seguridad de la tenencia | Derechos comunitarios reconocidos? | Reclamos en conflicto | Nivel de conflicto externo | Nivel de conflicto interno | Mecanismo de reclamo disponible |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Savannakhet y Salavan | RDP Lao | Informe del relevamiento de uso de tierra | Concesión de beca; Aprobar fondos al proyecto e Informe del relevamiento. | Débil | Legislación pendiente | Al inicio | Bajo | No claro | Ombudsman de la empresa. |
| Kranskop | Sudáfrica | Transferencias de títulos y arrendamientos | Evaluar reclamos de la comunidad, compensar a la empresa. | Medio | No al inicio | Poco | Bajo a Medio | Alto | Comisión Formal respaldada por el Estado. |
| Pulau Padang | Indonesia | Mapas firmados, Permisos revisados | Dar (y revisar) la licencia de concesión; equipo ad-hoc para considerar reclamos. | Débil | No al inicio | Varios | Alto en ciertos lugares | Medio | Múltiple: Unidad respaldada por el Estado y Equipo de múltiples actores. |
| Tacuarembó | Uruguay | Compra, arrendamiento y acuerdo de facilidades | Dar permisos medioambientales; cumplir contratos. | Fuerte | Sí, para propietarios de grandes estancias. | Mínimo | Bajo | Bajo | Línea telefónica para reclamos. |

las preguntas más relevantes para una negociación focalizada en los actores es quién tiene el derecho legítimo, ya que otros derechos no se anulan sin el acuerdo de quienes poseen los derechos. Esto comienza con identificar los actores apropiados al comienzo. El caso de RDP Lao demuestra el valor de un proceso robusto y temprano de evaluación de impacto social, lo cual permitió que la empresa avance aún antes de que la ley nacional otorgara reconocimiento formal de los derechos consuetudinarios. Por otro lado, Pulau Padang demuestra las complicaciones que pueden ocurrir cuando los reclamos consuetudinarios de las comunidades son pasados por alto al comienzo, aún donde estos no son requeridos bajo la ley estatutaria.

A partir de esta premisa, las comunidades históricamente marginalizadas pueden considerar que tienen autoridad significativa en tomar decisiones, por virtud de sus reclamos sobre las tierras. El estudio Kranskop ilustra los cambios que pueden ocurrir cuando las comunidades reciben un nuevo reconocimiento del Estado. En algunos

casos estos derechos pueden estar desarrollándose en aumento hacia el reconocimiento de los derechos consuetudinarios (Pulau Padang). Pero hay muchos otros casos donde los países se retrasan en reconocer los derechos tradicionales de gestión de tierras de las comunidades. El caso de RDP Lao es un ejemplo interesante de comunidades en la cúspide del reconocimiento, cuya capacidad de determinar un acuerdo son dificultadas por la legislación pendiente, que podrían reconocer mejor los derechos de la comunidad.

El compromiso efectivo en las negociaciones significa asegurarse que los actores - incluyendo quienes tienen derechos estatutarios y consuetudinarios - aprendan sobre las actividades propuestas lo suficientemente antes como para entender los beneficios e impactos potenciales, y tomar una decisión informada en relación a si proceder o no, y cómo. Cada estudio de caso analizado incluye elementos de capacitación y apoyo externo: Mondi apoyó a un consultor para trabajar con las comunidades por muchos meses para poder ayudar a mejorar sus capacidades de manejo y negocios; Stora Enso apoyó a estudiantes de derecho a trabajar con miembros de las comunidades; las comunidades en Palau Padang trabajaron con una ONG independiente para llevar a cabo un mapeo participativo; UPM apoyó a una ONG a facilitar discusiones en relación a las actividades de la fundación UPM, así como a proveer entrenamiento a algunos propietarios de tierras sobre manejo de plantación de tierras.

Los acuerdos cooperativos también demandan un elemento de acuerdo genuino - y no forzado. En cada estudio de caso presentado, los actores recibieron oportunidades de diálogo con las empresas en relación, al menos, a algunos términos clave de acuerdo. Al mismo tiempo, las limitaciones culturales pueden presentar desafíos para un diálogo relevante. Por ejemplo, en RDP Lao, no es costumbre que las mujeres hablen en reuniones públicas, entonces fue difícil asegurar si cualquier acuerdo expresado por la comunidad incorporó la perspectiva de ellas o si el acuerdo fue impuesto sobre ellas.

Otra perspectiva de estos estudios de caso es que el gobierno tiene el potencial de jugar un papel importante y constructivo en facilitar los acuerdos entre empresas y comunidades. Como se demostró en el estudio Kranskop, el gobierno reclama que la comisión jugó un papel central en permitir un resultado más equitativo transfiriendo el título de la empresa a la comunidad, a la vez que se compensa a la empresa por su pérdida. Además, en muchos de los estudios de caso, los funcionarios del gobierno participaron como observadores en las discusiones entre la empresa y la comunidad. Los testimonios de los miembros de la comunidad sobre la presencia del Estado variaron desde conferir una sensación de ayuda por parte del gobierno hasta considerarla, de alguna manera, una presencia intimidante. Finalmente, hubieron informes en muchos casos donde, aunque se alcanzó y, en general, se aceptó un acuerdo, algunos representantes clave de la comunidad sintieron como si no tuvieran demasiada opción de objetar una propuesta, sintiendo que una decisión ya había sido tomada entre el gobierno y la empresa. Dicho esto, en la mayoría de los estudios de caso, los procesos de validación, así como el acto de firmar arrendamientos formales y mapas, dieron oportunidades importantes para que los miembros de la comunidad tomaran una decisión formal en cuanto a documentar su consentimiento de manera formal, y los informes del trabajo de campo encontraron que muchos miembros de la comunidad expresaron satisfacción con muchos de los acuerdos negociados.



Los mecanismos de quejas se vuelven cada vez más importantes donde el Estado ha fallado en reconocer derechos consuetudinarios y las operaciones han comenzado a pesar de los reclamos consuetudinarios. De hecho, los casos Pulau Padang y Kranskop proveen perspectivas interesantes a este proceso: en ambos casos, las empresas tenían un derecho reconocido por el Estado, pero luego el Estado se involucró en atender los reclamos de la comunidad y renegociar los términos, impactando las operaciones de la empresa. En el caso de Kranskop, este acuerdo implicó pagos del Estado a la empresa por tierras, lo cual quizás ayudó a permitir una resolución en relación a la propiedad y a facilitar negociaciones de arrendamiento subsecuentes. En Pulau Padang, el Estado también intervino revisando la licencia de operación de la empresa y FPIC fue aplicado a una concesión forestal de la empresa, afectando más de una docena de comunidades que no estaban inicialmente reconocidas por tener derechos consuetudinarios por parte del Estado o formalmente identificadas como indígenas. Sin embargo, la concesión generó controversia sustantiva, ya que la subsistencia de las comunidades era dependiente en gran medida de la agricultura de subsistencia. Las negociaciones mediadas por el Estado y el mapeo participativo ayudaron a abordar reclamos caso a caso, y en última instancia redujeron el tamaño de la concesión de la empresa por miles de hectáreas excluyendo las áreas que están siendo reclamadas por comunidades que se rehusaron a dar su consentimiento, que luego permitió que el proyecto modificado siguiera adelante. En última instancia, fueron los mecanismos de quejas los que permitieron la resolución de conflictos.

Finalmente, podría haber un valor subestimado de los procesos de compromiso de los actores, en los cuales las negociaciones podrían realmente ayudar a fortalecer los resultados de desarrollo de la comunidad. Por ejemplo, los conflictos en Pulau Padang resultaron en última instancia en más reconocimiento y resolución de los reclamos de la comunidad por tierras. En Tacuarembó, las redes comunitarias se volvieron más fuertes a través de la participación de la comunidad en decisiones que se relacionan a los programas educativos de la secundaria, y al menos uno de los poblados ganó acceso a electricidad por el Estado, lo cual puede haber estado indirectamente relacionado a los esfuerzos de compromiso de los actores de UPM.

Aún cuando el proceso no es corto, ni sin conflictos, los resultados generales de los acuerdos colaborativos pueden ser significativos cuando las comunidades no sólo son consultadas por sus opiniones, sino que se vuelven una parte integral del desarrollo del diálogo y en la toma de decisiones que tienen que ver con su futuro.

# Notas

[1] La Corporación Financiera Internacional define un “actor relevante” como “personas o grupos que están afectados directamente o indirectamente por un proyecto, y también los actores que tiene algún interés en el proyecto y/o la capacidad de afectar su resultado, sea positivamente o negativamente.”* Esto incluye comunidades, individuos, ONGs, oficiales del gobierno, e intereses académicos. Vea IFC, Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets (2007).

[2] PROFOR, Poverty and Forests Linkages: A Synthesis and Six Case Studies (2008), disponible en http://www.profor.info/Documents/pdf/livelihoods/PovertyForestsLinkagesCaseStudiesSynthesis.pdf (cita al Banco Mundial 2004).

[3] Íd. (encuentra que los productos forestales pueden proveer un estimado de veinte por ciento de ingresos además del consumo familiar).

[4] Íd. (cita a Sunderlin et al. 2005; Sunderlin et al. 2006).

[5] Íd.

[6] IFC, Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets (2007).

[7] “Más de 200 naciones han ratificado numerosos tratados y acuerdos internacionales y regionales que incluyen cláusulas explícitas sobre, o se interpretan para reconocer, un deber y obligación del Estado para obtener consentimiento libre, previo e informado donde las circunstancias lo justifican.” *UN-REDD Legal Companion to the UN-REDD Programme Guidelines on Free, Prior, and Informed Consent (2013), 4.

[8] Vea Marcus Colchester, Free, Prior and Informed Consent: making FPIC work for forests and peoples. The Forests Dialogue (2010), 4.

[9] Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Guiding Principles on Business and Human Rights (2011), disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf. Vea, p. ej., Principio 18.

[10] Compare, por ejemplo, el Ministerio del Interior de Colombia (que tiene entre sus responsabilidades certificar los procesos de consulta implementados por compañías) con la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas de las Filipinas (que varias veces ha sido acusado de predisponer a favor de compañías de industrias extractivas en los procesos nacionales de consentimiento libre, previo e informado). Vea, p. ej., Cheryl L. Daytec-Yañgo, FPIC: A Shield or Threat to Indigenous Peoples’ Rights?

[11] Los nombres y detalles específicos de cada proyecto han sido omitidos a petición de algunas de las compañías mencionadas en este documento.



[12] Directrices de FPIC de la ONU-REDD, 11–12.

[13] Vea Gamebey & Surui, Free, Prior and Informed Consent: Surui Carbon Project, ACT Brasil (2010), 31.

[14] Vea Gamebey & Surui, Free, Prior and Informed Consent: Surui Carbon Project, ACT Brasil (2010). También hay iniciativas incipientes en Guyana. Más allá del sector forestal, grupos tales como el Pueblo Mursi en Etiopía desarrollaron un modelo de FPIC para personas que les acercan con propuestas de proyectos

[15] Vea, p. ej., UN-REDD Legal Companion to the UN-REDD Programme Guidelines on Free, Prior, and Informed Consent (2013). Aunque el consentimiento se puede aplicar a una gran variedad de casos conectados a la identidad cultural, quizás el estándar más relevante para actividades del sector forestal se articula en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), que requiere FPIC en casos de proyectos que afectan terrenos, territorios, y recursos “relacionados con el desarrollo, uso, y explotación de recursos minerales, hídricos, y otros.”* Vea la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), Art. 32.2. Note que FPIC también se requiere para medidas legislativas y administrativas que afectan los derechos de pueblos indígenas, vea p. ej. DNUDPI, Art. 19.

[16] Por ejemplo, FSC y la Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA) también incluyen cláusulas para comunidades locales, aunque los estándares son diferentes a los que se aplican a pueblos indígenas.

[17] En Colombia, “pueblos indígenas” generalmente se consideran como comunidades con culturas de origen pre-colonial.

[18] Vea las Directrices de FPIC de FSC, las Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) sobre pueblos indígenas, las Directrices de FPIC de ONU-REDD, y la guía de RECOFTC sobre FPIC y REDD.

[19] Vea Cheryl L. Daytec-Yañgo, FPIC: A Shield or Threat to Indigenous Peoples’ Rights?

[20] DNUDPI Art. 32.2 (2007).

[21] Si el proceso fuera simplemente uno de consulta, expectativas para prácticas adecuadas al nivel internacional incluirían notificaciones de actividades propuestas, descripciones de impactos, y publicación de la propuesta para comentario público; las practicas más adecuadas incluirían respuestas a comentarios recibidos y comunicaciones sobre cambios hechos. Sin embargo, implícito en este modelo es la idea de que la decisión final queda con el proponente del proyecto y las agencias reguladoras, y que las comunidades tendrán una voz pero no un papel formal en la toma de decisiones. El modelo de consentimiento se diferencia de este proceso en que las comunidades tienen un papel formal en la toma de decisiones sobre las actividades que las impactan directamente.

[22] Mencionamos “contratos” como una opción en la pre-consulta para reflejar que una compañía tal vez no pueda identificar instituciones representativas inmediatamente y en ese caso tendrá que identificar un contacto capaz de facilitar ese proceso.

[23] Comité sobre la Seguridad Alimentaria y FAO, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security (2012), 9.9. Note que el elemento de consentimiento se articula en el contexto de DNUDPI.

[24] Además de la IFC, el Grupo de Desarrollo de la ONU, el Banco Asiático de Desarrollo, y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo aplican FPIC a ciertas actividades y actores, y lo aplican de forma consistente cuando hay posibles impactos significativos a pueblos indígenas.

[25] Vea Performance Standard 7, IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability (2012).

[26] Vea Performance Standard 5, IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability (2012).

[27] La Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC) de los Estados Unidos también aplica estándares de conducta de IFC.

[28] World Commission on Dams, Dams and Development: A New Framework for Decision Making (2000), 215.

[29] Steven Herz, Antonino LaVina, & Jon Sohn (J. Sohn, ed.), “Development Without Conflict: The Business Case for Community Consent. World Resources Institute (2007).

[30] Forest Stewardship Council, FSC guidelines for the implementation of the right to free, prior and informed consent (FPIC), versión 1 (octubre 2012) (posteriormente “lineamientos FSC”).

[31.] Lineamientos FSC, 16.

[32] Vea PEFC Council, “Endorsement and Mutual Recognition of National Systems and their Revision,” PEFC Guide Procedure Document 1007:2012 (2012), 5.6.4, disponible en http://www.pefc.org/images/documents/PEFC_GD_1007-2012_Endorsement_Process_121015.pdf; vea también PEFC, “Sustainable Forest Management – Requirements,” International Standard Requirements for Certification Schemes PEFC ST 1003:2010, 5.6.4.

[33] Íd.

[34] Mesa Redonda sobre Aceite de Palma Sostenible (RSPO, por sus siglas en inglés), Free, Prior and Informed Consent and the Roundtable on Sustainable Palm Oil: A Guide for Companies (octubre 2008).

[35] RSPO, Adoption of Principles and Criteria for the Production of Sustainable Palm Oil (2013).

[36] Íd., 12 (vea indicador 2.3.2).



[37] En adición a las fuentes descritas abajo, hay un manual de entrenamiento desarrollado por RECOFTC sobre FPIC en la implementación de REDD+ que sirve como otro recurso útil para explorar este tema. Vea Edwards et al., Putting Free, Prior, and Informed Consent into Practice in REDD+ Initiatives. RECOFTC, IGES, & Norad (2012).

[38] REDD+ Social and Environmental Standards, Versión 2 (octubre 2012), disponible en REDD-standards.org.

[39] Climate, Community and Biodiversity Standards, Project Design Standards (segunda edición, 2008).

[40] Vea Forest Carbon Partnership Facility & UN-REDD, Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness With a Focus on the Participation of Indigenous Peoples and Other Forest-Dependent Communities (2012). Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) utiliza una norma mucho más complicada que requiere equivalencia sustancial con las salvaguardas del Banco Mundial (las cuales actualmente requieren una consulta libre, previa e informada que resulta en gran apoyo comunitario) y reconoce compromisos internacionales que gobiernos tienen con comunidades y pueblos indígenas. El Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés) aplica las políticas de sus instituciones implementadoras, todas de ellas bancos multilaterales de desarrollo, que han adoptado varias normas que varían de consulta a consentimiento, con la excepción notable del Banco de Desarrollo Africano que no tiene ninguna política respecto a los pueblos indígenas.

[41] Íd., 2.

[42] Directrices de FPIC de ONU-REDD, 18.

[43] Sr. Khamla Soubandith sirvió como consultor a este proyecto y facilitó considerablemente la incorporación de una perspectiva comunitaria en este documento. Sr. Soubandith es graduado del programa de Estudios Asiáticos de la Universidad de Southeast Chulalongkorn en Tailandia (Maestría de Artes) y trabaja en traducciones, evaluaciones, encuestas, evaluaciones de impacto social, estudios de caso, y asuntos de cambio climático y bosques. Como representantes de Stora Enso, Helena Axelsson, Antti Marjokorpi, y Heikk Rissanen brindaron apoyo útil e información sobre las operaciones de la compañía.

[44] Esto formó parte del proceso general de evaluación ambiental.

[45] El Grupo Unión de Mujeres es una iniciativa internacional que tiene presencia al nivel central y a los niveles de provincia, distrito y comunidad.

[46] Stora Enso fue la primera compañía con plantaciones forestales en RDP Lao para recibir un Certificado Ambiental y Social por el establecimiento de sus plantaciones.

[47] El Fondo de Desarrollo de los Pueblos será ajustado por inflación.

[48] Es poco claro hasta qué punto las entrevistas incluyeron las comunidades en contacto directo con los estudiantes de derecho. De los miembros de la comunidad que fueron entrevistados, solo uno sabía del asesoramiento y no era claro quiénes fueron los participantes previstos del programa.

[49] Se preparó este caso de estudio con contribuciones importantes de consultor Dr. Blessing Karumbidza y de representantes de Mondi. Dr. Karumbidza es un becario posdoctoral en Administración Pública y Economía de la Universidad de Tecnología de Durban. Es historiador económico y sociólogo con enfoque en el área de desarrollo, y se especializa en sistemas agrarios, desarrollo rural, y cambio climático. Los siguientes representantes de Mondi brindaron información, apoyo logístico, y revisión de borradores: Melanie Dass, Maurice Makhathini, Khethiwe Mlotshwa, y Peter Gardiner.

[50] En 2013, el "Communal Land Rights Act" se nulificó en el Corte Constitucional como inconstitucional. No se queda claro si esta decisión tenga un impacto sobre los reclamos pendientes relacionados a estas comunidades.

[51] No todos los miembros de la comunidad son beneficiarios con derecho a reclamar. Note que los miembros de la comunidad también incluyen todo residente del área que no forma parte del reclamo y no tiene ningún derecho legal o histórico para hacerlo.

[52] Note que también es posible que Mondi sea dispuesto a tal arreglo. Esto subraya la importancia de interacción continua y negociaciones de buena fe.

[53] Este caso de estudio se preparó para el Evento de TFD sobre "FPIC in the Private Forest Sector," que tomó lugar en el Banco Mundial en Washington, D.C., USA (22-23 de octubre, 2013). Aunque la situación evolucionó entre el evento y los programas de entrenamiento, esos nuevos acontecimientos no se incluyen en este caso de estudio. Representantes de APRIL Jemmy Chayadi y Dian Novarina brindaron información útil y revisión de borradores. Adicionalmente, varios consultores expertos que prefieren quedar anónimos brindaron apoyo crítico en el proceso de hacer las entrevistas con miembros de la comunidad.

[54] Los siguientes representantes de UPM brindaron información útil e oportuna, apoyo logístico, y revisión de borradores: Magdalena Ibáñez, Alberto Brause, Alexander Burwood, y Marcelo Ginella. Adicionalmente, varios individuos aportaron contribuciones importantes sobre las perspectivas de comunidades, ONGs, y el gobierno.

[55] Este estudio se comisionó por parte de UPM y se implementó por parte del consultor externo, CPA Ferrere.

[56] Este caso de estudio refiere a UPM y la oficina de UPM de Uruguay de manera intercambiable. Globalmente, UPM tiene sus oficinas centrales en Finlandia y operaciones en muchos otros países.

*traducción propia y no oficial

**The Forests Dialogue (TFD),** formado en 1999, surge de diálogos y actividades que iniciaron por separado bajo el patrocinio del Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD, por sus siglas en inglés), El Banco Mundial, el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, y el World Resources Institute. Estas iniciativas convergieron para crear TFD tras la decisión de sus líderes de que debía haber un foro de diálogo internacional entre múltiples actores para conversar sobre asuntos globales relacionados a los bosques. Este foro debía ser único, continuo, e impulsado por la sociedad civil. El propósito y la misión de TFD es unir actores claves para crear relaciones basadas en confianza, compromiso y comprensión, mediante las cuales se puede generar conversación importante sobre asuntos claves relacionados al manejo de los bosques de forma sostenible al nivel mundial. Los diálogos de TFD sirven como plataformas para compartir lecciones aprendidas y aspiraciones, y para buscar nuevas formas de acción colaborativa en torno a los temas de más alta prioridad que enfrentan los bosques.

TFD desarrolla e implementa diálogos internacionales entre múltiples actores sobre los siguientes temas:

- Certificación forestal
- Tala ilegal y gobernanza del bosque
- Bosques plantados bajo manejo intensivo
- Bosques y la conservación de la biodiversidad
- Bosques y cambio climático
- Bosques y la reducción de pobreza
- Inversión en bosques bajo control local
- Consentimiento libre, previo e informado
- Comida, combustible, fibras and bosques
- Conceptualización de la "deforestación cero"
- Árboles genéticamente modificados

Actualmente el Comité Directivo de TFD consiste de 24 miembros. El Comité se responsabiliza por la gobernanza y supervisión de las actividades de TFD. Incluye representantes de diversos sectores: dueños de propiedad privada, la industria de productos forestales, ONGs ambientales, comerciantes, organizaciones de asistencia, uniones, y la academia.

TFD se financia por una mezcla de unos fondos centrales y otros fondos dedicados a diálogos específicos. Un Secretariado basado en la Facultad Forestal y de Estudios Ambientales de la Universidad de Yale en los Estados Unidos apoya a sus iniciativas.

The Forests Dialogue
Yale School of Forestry and
Environmental Studies
360 Prospect Street
New Haven, Connecticut 06511
USA

+1 203 432 5966
www.theforestsdialogue.org
info@theforestsdialogue.org

PROFOR

Program on Forests
1818 H Street NW
Washington, D.C. 20433
USA

+1 202 458 1692
www.profor.info
profor@worldbank.org

**TFD**—coordinador, catalizador, y proponente de discurso relacional sobre los bosques.