

# **Red Forestal para el Desarrollo Rural**

**Reforma de políticas, tenencia consuetudinaria y  
pugnas entre interesados, en la selva tropical  
húmeda de Papua-Nueva Guinea**

*Hartmut Holzknecht*

**Título original**

*Policy Reform, Customary Tenure and Stakeholder Clashes in Papua New Guinea's Rainforests*

**Puede ponerse en contacto con Hartmut Holzkecht dirigiéndose al:**

Dept. of Anthropology  
Research School of Pacific and Asian Studies  
The Australian National University  
Canberra, A.C.T. 0200  
Australia

**ISSN 0968-2627**

---

# **Reforma de políticas, tenencia consuetudinaria y pugnas entre interesados, en la selva tropical húmeda de Papua-Nueva Guinea**

*Hartmut Holzknecht*

---

## **Introducción**

Este documento presenta una visión general y análisis de ciertos aspectos en el desarrollo de los recursos forestales en Papua-Nueva Guinea (PNG). En particular, se concentra en las cuestiones de carácter normativo y legal, examinando algunas de las implicaciones del proceso de reforma sectorial, en curso desde finales de los años '80, y del cual se están vislumbrando resultados positivos. Tras una breve reseña de los interesados actuales en el sector forestal, en PNG, se plantea el proceso normativo y de reformas en el sector forestal. Esto fundamenta el análisis subsiguiente de cómo los diferentes interesados se han adaptado a las reformas y a las opciones alternativas para el desarrollo de los recursos.

## **Trasfondo de la tenencia consuetudinaria en Papua-Nueva Guinea**

En 1975, Papua-Nueva Guinea se independizó como nación, y la constituyen una multitud de grupos étnicos que hablan por lo menos 700 lenguas diferentes. La mayoría de estos grupos son de estructura igualitaria o no jerárquica, donde el liderazgo se gana mediante la evaluación del comportamiento de la persona en base a un conjunto de criterios ideales (que varían de lugar en lugar). Existe una amplitud de diversos sistemas de tenencia y uso de la tierra de carácter consuetudinario (Crocombe & Hide, 1987), para asignar derechos a los recursos y para regular la sucesión a estos derechos.

En la mayoría de las regiones, los derechos a la tierra y a otros recursos se confieren a grupos que se rigen de acuerdo a sus costumbres, como los clanes,

dentro de los cuales casi todos los individuos tienen algún tipo de acceso a la tierra y a los recursos para suplir sus necesidades de subsistencia, vivienda y otras cosas que se precisan en la vida.

Hay ciertos derechos que siempre se conceden a particulares – esto aplica especialmente a la propiedad de árboles económicos (palmas de areca, árbol del pan, coco y nuez, *Canarium* y *Terminalia* spp., *Pandanus* spp., etc). Las personas pueden ejercer todos o cualquier de estos derechos, ya sea por adhesión heredada de un grupo por parentesco (otorgándoles ‘derechos permanentes’) o accediendo a derechos de uso ‘temporal’ por medio de enlaces de parentesco o amistad. Los derechos frutícolas temporales, por ejemplo, pueden realmente durar por la vida de tal huerto solamente.

En los días precoloniales y a comienzos del período colonial hubo mayor flexibilidad para que los forasteros se incorporasen a los grupos de carácter consuetudinario, esto significaba residir dentro del nuevo grupo y comprometerse con tal (Watson, 1970). Existían mecanismos sociales (y la mayoría persisten aún) para incorporar a los refugiados de las guerras, a los huérfanos y a otros seres adoptados dentro de los grupos sociales presentes. Inicialmente, se trataban a dichos recién llegados como casi parientes y, más tarde, a medida que pasaba el tiempo y por medio de cruces matrimoniales etc., éstos podrían clasificarse como verdaderos parientes.

De hecho, los sistemas consuetudinarios aseguran que los derechos a todos los recursos sean de propiedad privada de los particulares y de los grupos corporativos (tales como clanes y castas). Solamente el 3% de la zona ha sido alienado por el Estado. La Constitución Nacional reconoce y consagra los derechos consuetudinarios. Los previos intentos, coloniales y estatales, para reglamentar la tenencia y propiedad de la tierra en diferentes aspectos, han zozobrado por falta de un entendimiento claro de las implicaciones más profundas de estos sistemas reconocidos fundados en la costumbre. El hecho es que estos sistemas de carácter consuetudinario para el manejo de los recursos se implementan aún (en gran parte), a pesar de los intentos decididos de romperlos o ignorarlos. Con la excepción de otros países melanésicos en el Pacífico Sur, el reconocimiento formal moderno de tal tenencia de recursos y sistemas de uso de carácter consuetudinario, casi no tiene precedente.

## **Los interesados en el bosque de PNG**

Existen varios interesados en el sector forestal, cada uno con su propio programa y manera de trabajar. Entre ellos están los dueños de recursos, empresas terratenientes, el Estado, compañías madereras y/o contratistas, y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Se da a continuación una caracterización de cada grupo, centrándose en sus incentivos para conservar o degradar el bosque.

### **Dueños de recursos**

Los forasteros tienden a ver esta categoría de interesado como grupo no diferenciado. Sin embargo, consiste de un número de subcategorías:

#### ***Titulares permanentes de derechos de recursos***

También, esta subcategoría no constituye un grupo unificado. Por ejemplo, la información recibida de varias zonas donde se realizan proyectos de extracción maderera indica que son los ancianos los que han empujado el madereo, de modo que ellos puedan beneficiarse de las regalías antes de morir. Pero, son las mujeres y los niños quienes más sufren cuando se mina la base del recurso o se le somete a sorprendentes cambios. Esto es porque la mujer tiende a aprovechar al máximo, y de forma sistemática, su uso del bosque como base de recursos (ej. forraje y leña) para mantener el nivel de vida de la familia. No obstante, las mujeres, casi por regla general, tienen poco control e influencia sobre las decisiones que se toman con respecto a los recursos naturales.

#### ***Titulares temporales de derechos de recursos***

Esta categoría incumbe también a una variedad amplia de personas y situaciones que varían altamente de una zona a otra. Las presiones demográficas en uno o más recursos influyen de modo importante la determinación del tamaño de las redes de individuos (ya sean parientes o no), quienes consideran que tienen algún tipo de acceso temporal a los derechos de recursos. En el altiplano de PNG, por ejemplo, donde la densidad de población tiende a ser más alta que en las tierras bajas o zonas costeras, la gama de personas que ganan acceso a los recursos temporales es mucho más restringida que en otras partes.

### ***Los actores protagonistas***

Tales individuos pueden encontrarse en una u otra (o en ninguna) de las subcategorías antes mencionadas, pero es probable que ocupen cargos de influencia, como los de funcionario público de alto nivel administrativo o directivo, o como miembros elegidos de una administración provincial o del Parlamento Nacional. Debido a que sus cargos les obliga a pasar gran tiempo en las zonas urbanas, especialmente en la capital, Port Moresby, están siempre atentos a las oportunidades de desarrollo de recursos que se puedan presentar. Inicialmente, por lo menos, sus intenciones de aprovechar correctamente estas oportunidades son honorables, a medida que tratan de encontrar formas de ayudar a sus regiones de origen. Sin embargo, su condición es vulnerable a la lisonja, a los intereses personales, y quedan ‘atrapados’ en una relación patrón-cliente. En tales circunstancias, el patrón controla la administración del dinero y, de rebote, la relación al cliente; dominando el juego. Es así que los empresarios líderes, respaldados por una corte de parientes cercanos y otras comitivas, tienden a visualizar perspectivas de muy corto plazo orientadas al logro de beneficios personales, donde los derechos comunitarios (ya sean permanentes o temporales) quedan desechados de un todo o temporalmente aplacados por las promesas de riquezas futuras.

### **Empresas terratenientes**

Las llamadas ‘empresas terratenientes’ se caracterizan por sus accionistas y directiva cuya inclinación es pertenecer a un grupo que apoya a un líder en particular, digamos a un político provincial o miembro del Parlamento que ha establecido contacto con, o ha sido contactado por, una empresa maderera extranjera. Esta es una estrategia de explotación que se inició hace algo de diez años, supuestamente para representar adecuadamente a todos los dueños de recursos de una zona específica.

Una vez hechos los contactos y promesas (a puerta cerrada), se formaba la empresa terrateniente y se registraba bajo el control de un grupo central. La empresa terrateniente se movía ágilmente en los círculos más poderosos con el fin de conseguir el permiso para la explotación maderera, al obtenerlo, se contrataba al maderero extranjero original para extraer y comercializar la madera de tal concesión. Aparte del pago directo de regalía, efectuado directamente a los particulares, el resto de los fondos era asegurado por las empresas terratenientes

para hacer con ellos según les complaciera. Casi todas las empresas terratenientes raramente convocaban reuniones públicas, ni más decir sesiones generales anuales reglamentarias, en las cuales normalmente se elegían a los titulares de oficina. Muy pocos enviaban sus declaraciones reglamentarias de impuestos anuales al Registro de Empresas, o presentaban informes financieros de ingresos y gastos a la generalidad de los dueños de recursos en la zona de la concesión. Los funcionarios directivos habitualmente residían en la capital de la provincia o de la nación, con frecuencia llevando estilos de vida extravagantes.

## **El Estado**

El interés del Estado en el sector forestal se bifurca: primero, por decreto parlamentario, el Estado decide quién tiene acceso al recurso maderero y cómo pueden proceder. Regula las actividades de quienes poseen permisos para la explotación maderera respecto de los volúmenes de corta, mitigación de las repercusiones, los diámetros mínimos de las trozas a cortar, los estándares mínimos de infraestructura y otros requisitos que se instalarán en la zona, así como los procedimientos para la presentación de informes. El Estado reglamenta el nivel de la regalía pagadera a los dueños reconocidos de recursos. El primer elemento de fiscalización se lleva a cabo por intermedio de la Autoridad Forestal de PNG, un organismo de derecho público.

Segundo, el Departamento de Finanzas y Planificación del Estado, controla y recaba una cantidad de emolumentos diversos que provienen de los concesionarios con licencia, incluyendo impuestos por exportación de trozas y gravámenes. El interés del Estado en los ingresos derivados del sector forestal debiera, idealmente, estar equilibrado por su interés en tomar medidas necesarias para asegurar que, no sólo los concesionarios de la industria se adhieran a las normas, sino que también el recurso pueda regenerarse en sí. Hasta hace muy poco, no ha habido casi ningún elemento de seguimiento, lo que ha provocado una conducta arrasadora por parte de los contratistas madereros, como lo destacó la Investigación de Barnett. Además, cualquier interés práctico en la regeneración de los bosques naturales y en el establecimiento de plantaciones, a pesar de los resultados impresionantes de estudios de investigación en diferentes partes del país (Cameron & Vigus, 1993; Vigus, s.f.) ha sido, cuando más, superficial. Aún más, los ingresos que percibe el Estado del sector forestal podrían equilibrarse mejor, asegurando beneficios de base amplia para la población en general, como sería el mejoramiento de la infraestructura y de los servicios (Holzknecht, s.f.).

## **Compañías de explotación maderera/Contratistas**

Citando el parecer del Juez Barnett, hablando en este caso sobre la Provincia de Nueva Irlanda, durante mediados y fines de los años ochenta:

‘Sería cierto afirmar, de algunas empresas, que ahora merodean los campos con la seguridad de potentados del hurto; sobornando a los políticos y líderes, creando discordia social e ignorando las leyes para obtener acceso a arrancar y exportar los últimos remanentes de la valiosa madera de la provincia’ (GoPNG, 1989).

La situación ha empeorado considerablemente desde entonces. Las compañías madereras continúan ingeniándose para saltar los obstáculos impuestos por el gobierno. Mediante sus vinculaciones con un líder local y un grupo de sus partidarios, asegurándose de mantener satisfechas a estas personas, los madereros crean un amortiguador útil entre ellos y la mayoría de los dueños de recursos en la zona. El efecto de esta clase de relación patrón-cliente es privar a la gran parte de los dueños de recursos de su participación continua en sus recursos forestales. Las ganancias prometidas se desvían a través de una ‘empresa terrateniente’ a manos y control de una minoría de individuos, por ende despojando a la mayoría de dueños de recursos de cualquier opinión sobre la disposición de estas ganancias. Cuandoquiera que ocurran los llamados ‘problemas con los terratenientes’ – esto es, cuando las compañías madereras se ven desafiadas por los dueños de recursos para que éstas expliquen lo que hacen y por qué – los ejecutivos de la ‘empresa terrateniente’ están de parte de la compañía maderera. Lo acostumbrado es llamar a la policía – las empresas madereras se aseguran, utilizando varios medios, que haya una excelente relación entre ellos y los oficiales superiores de la policía de la provincia – para arrestar o de otro modo acosar a los dueños de recursos que están protestando.

Las empresas madereras están interesadas en extraer la mayor cantidad posible de madera comercial, de una concesión, al más bajo costo, sin tener que molestarse. Si bien las regalías para los dueños de recursos y los gravámenes de varios tipos para el Estado se pagan en un momento determinado, las compañías con frecuencia apilan las trozas en espera de una subida mundial de los precios. La gran parte de las compañías madereras gastan lo menos posible en sus propias infraestructuras en una concesión maderera, y traen, del extranjero, casi el total de su propio personal (capacitado o no; a menudo contraviniendo los requisitos del



Departamento del Trabajo), así como también material de trabajo de segunda mano. Emplean relativamente pocos nacionales de PNG, y cuando lo hacen, toman a la mayoría como mano de obra no calificada.

Muchas de las compañías madereras diversifican sus actividades hasta cierto punto, con instalaciones de locales comerciales u operaciones de transporte. Un grupo de compañías en particular, aparte de controlar el 80% de las exportaciones de trozas desde PNG, ha diversificado sus actividades a las de agente inmobiliario, comercio y medios de comunicación. La organización bancaria con la cual trata en su propio país, ha establecido ahora una filial en PNG, y presta los servicios a este grupo (al punto de exclusión de casi cualquier otro cliente).

### **Las organizaciones no gubernamentales (ONG)**

Las ONG han comenzado a desempeñar un papel cada vez más influyente en el contexto del debate forestal en PNG. A medida que se han ido retirando los servicios y las actividades gubernamentales de las zonas remotas y periféricas, la gente, ya sea a título personal o como comunidades, ha empezado a acercarse a las ONG que se ocupan de asuntos del medio ambiente, a organizaciones dirigidas por la iglesia, y otras, en busca de asesoría, asistencia e información. Una ONG, el Foro de Defensa de los Derechos del Individuo y la Comunidad (ICRAF), por ejemplo, está desempeñando un papel vital en asesorar a los dueños de recursos sobre sus derechos legales y cómo tienen que proceder para ejercer estos derechos. ICRAF ofrece también respaldo legal para los casos que los dueños de recursos deseen llevar a la corte (ICRAF, s.f.).

El movimiento de la ONG en PNG está en una posición de cierta influencia a nivel directivo, ya que ocupa un lugar en el Consejo de la Autoridad Forestal de PNG. En lo que respecta a los dueños de recursos (quienes tienden a estar basados en zonas rurales), las ONG han llevado a cabo campañas esporádicas que enfocan cuestiones de toma de conciencia pública y alfabetización. Como siempre, reunir fondos para estas campañas, al igual que mantener apenas en marcha sus organizaciones, ha significado una batalla campal. Las ONG hacen lo posible para despertar la conciencia del pueblo sobre la importancia de no sólo los bosques, sino que de todos los aspectos ambientales en las vidas de los agricultores de subsistencia, y para encaminar a la población a que piensen en formas alternativas de encontrar ingresos monetarios. En este sentido, tienden a sufrir decepciones, ya que ellas mismas carecen de información práctica sobre tales alternativas y sus

implicaciones.

Las ONG han comenzado también a acentuar el uso de su circunscripción internacional, tanto para petición de fondos como para expandir internacionalmente sus campañas públicas. Esto puede ser un problema, ya que las ONG internacionales frecuentemente ven este tipo de campaña en términos simplísticos, y con regularidad publican información un tanto inexacta. Aparte de sus continuos problemas para reunir fondos, las ONG sufren de insuficiente personal capacitado y experimentado.

## **Reformas políticas y legales**

En mayo de 1987, en respuesta a la preocupación pública general sobre la situación en el sector forestal, el Gobierno estableció una Comisión Investigadora sobre las operaciones de la industria maderera, encabezada por el juez T. Barnett. Muchos de los informes internos y, más tarde, un informe final de dos volúmenes (GoPNG, 1989), que fueron los resultados de la investigación (más detalles en Holzknicht, 1994; ver también Barnett, 1992; Marshall, 1990) pusieron de relieve los siguientes problemas:

- ! corrupción general en todos los niveles
- ! infringimiento regular de las condiciones establecidas para la obtención de permisos
- ! prácticas de conjunto en la fijación de precios sobre transferencias
- ! declaración errónea habitual de las especies (por tanto restándoles valor)
- ! seguimiento inadecuado o no existente
- ! destrucción ambiental debido a las prácticas nocivas de madereo
- ! actividades de extracción maderera no sostenibles
- ! manipulación y engaño persistente a los dueños de recursos.

La Investigación Barnett inició un rumbo acelerado de reformas. A partir de 1990, PNG tomó parte en un Plan de Acción Forestal Tropical (TFAP) auspiciado por el Banco Mundial que reunió al Gobierno, a donantes bilaterales y multilaterales, así como a las ONG. De esto se desprendió un moratorio de dos años sobre los nuevos

proyectos de madereo (más tarde extendido por otros dos años), el establecimiento del propio Programa de Acción Forestal y de Conservación Nacional (NFCAP), y el compromiso de varios donantes para apoyar una variedad de proyectos de investigación y desarrollo dentro del NFCAP.

En 1991, se inició una nueva Política Forestal Nacional, desarrollada dentro del Departamento de Bosques. En el mismo año el Parlamento Nacional aprobó un nuevo Decreto Forestal (no publicado en el boletín oficial hasta 1992, e implementado a partir de 1993) que revocó, entre otros, el Decreto Forestal anterior y el Decreto (Tratos privados) Forestal. Sin embargo, la habilidad del Gobierno para controlar y poner en concordancia a las compañías madereras con los entonces 75 proyectos activos de explotación maderera en el país, fue invalidada por una inserción de último minuto de una cláusula que exonera, a todos los que tienen permiso, del cumplimiento con los requisitos del nuevo decreto.

A mediados de 1993 se dio curso a un nuevo Servicio Forestal Nacional, dentro de la Autoridad Forestal de PNG. El 75% de su personal estaría constituido por funcionarios de campo y de proyectos. En diciembre de 1993, la Administración Ejecutiva Nacional preparó y aprobó las Directrices para el Desarrollo Forestal. Las que incluyen lo citado a continuación (ver Holzknecht, 1994, 1995 para obtener información más detallada):

### **Recuadro 1                      Grupos de hacendados constituidos**

El *Land Groups Act* (decreto destinado a grupos con tierras) de 1974, una disposición muy progresista e innovadora para su tiempo, dio reconocimiento formal a los 'grupos de hacendados constituidos' (*Incorporated Land Groups*, ILGs). Éstos son grupos de personas quienes se rigen por la costumbre (algunas veces clanes), y que por derecho tradicional, pueden tomar decisiones fundamentales sobre sus tierras y recursos, sin referencia o aprobación de ningún otro grupo. No debe confundirse a los ILGs con *Landowner Companies* ('Empresas terratenientes'), que son compañías comerciales habituales (formadas conforme al Decreto de Compañías de PNG) y en las cuales sus accionistas no tienen que cumplir con ningún requisito de relación de carácter consuetudinario entre ellos.

De acuerdo al *Land Groups Act*, un ILG debe formalmente identificarse con una lista actualizada de sus miembros, y estipulando el criterio adoptado para tal adhesión, respaldada con genealogías. Es posible analizar anualmente la lista de miembros, manteniendo así el carácter flexible esencial de los grupos que se rigen por la costumbre. Es necesario que cada ILG identifique sus propiedades, las cuales se verificarán por consenso con los clanes vecinos. Los ILGs tienen que tener también una constitución, donde la ley de carácter consuetudinario aplica sobre cualquier asunto que no cubra tal constitución. Los comités de ILGs sólo se encargan de iniciativas importantes con el pleno consentimiento de los miembros del grupo. Es imperativo el acceso a la información sobre ingresos y gastos, y las asambleas y consultas regulares entre comité y miembros asegurarán la transparencia de cualquier trato.

De acuerdo al Decreto, las tierras no se registran en el nombre del ILG, en el sentido habitual, lo que se registra es el interés del ILG y su control sobre las propiedades listadas en su constitución, o sea: superficies de tierras designadas, montañas, bosques, ríos, cuevas, etc. Los ILGs pueden afianzar un requisito legal en su constitución para no permitir la venta o alienación de sus tierras.

Por tanto, el *Land Groups Incorporation Act* enfoca la cuestión de control y manejo de las tierras y recursos de modo innovador y constructivo sin perder la solidez de la tenencia de recursos y sistemas de uso basados en la costumbre. Por ejemplo, ninguno de los requisitos anteriores interfiere con los arreglos acostumbrados sobre derechos de acceso temporal a tierras y recursos para ciertas personas.

Una crítica que a menudo se recibe del sector comercial dominado mayormente por extranjeros, es que la tenencia de recursos y sistemas de uso consuetudinarios en PNG impide las iniciativas empresariales y las inversiones. No obstante, a la inversa, el reconocimiento de los ILGs, con todo el resguardo legal moderno, les permite hacer arreglos tanto con sus propios miembros como con forasteros para utilizar una parcela de tierra (por ejemplo), en algo definido, por un tiempo determinado y cumpliendo con ciertas condiciones.

**Recuadro 1 (continuación)**

Ya se han introducido los ILGs en una serie de zonas con proyectos mineros, a modo de organizar a los dueños de recursos con carácter consuetudinario, para que en primera instancia reciban pagos de regalías y compensaciones. Además, el *Forestry Act* de 1991 requiere que todos los proyectos forestales nuevos, por medio de una campaña informativa y de sensibilización, presten asistencia a los dueños de recursos para que se organicen ellos mismos en ILGs, lo que se ha llevado a cabo desde mediados de 1995.

- ! Un nuevo planteamiento para ganar acceso a los recursos madereros, al mismo tiempo que facultar a sus dueños para que tengan mayor control sobre sus recursos. Esto se lograría con la participación de los dueños de recursos en programas orientados a su mejor apreciación de su entorno forestal maderero, y con la formación de grupos de dueños de recursos acorde con el 'Land Groups Incorporation Act' (decreto para la incorporación de grupos con tierras) (ver Recuadro 1). Los estudios de las opciones para el desarrollo informarían y asesorarían a los dueños de recursos, a la vez que los Acuerdos de Manejo Forestal (FMAs) regularían los tratos entre los dueños de recursos y la Autoridad Forestal. Además, se examinarían y aprobarían los planes ambientales antes de emitir permisos de madereo, y los contratistas de la explotación forestal enviarían garantías de cumplimiento. Y, como última medida, un monitoreo regular igualaría el desempeño a niveles ambientales y de funcionamiento claves, contenidos en un código de práctica de explotación forestal;
- ! Un nuevo sistema de ingresos para reemplazar las regalías y las tarifas arancelarias – lo que conllevaría a que los dueños de recursos, por conducto de sus organizaciones representativas, percibirían mayores beneficios de las actividades de madereo;
- ! Una decisión que fija un tope de las exportaciones de trozas anuales en 3,5 millones de metros cúbicos;
- ! Un límite sobre el control de monopolio de la corta con permisos y licencias en posesión de una sola corporación o grupo afín;
- ! Fomento de la elaboración doméstica;
- ! Medidas para examinar los proyectos en curso y actualizarlos en el sentido de que cumplan con los nuevos requisitos establecidos en el Decreto de 1991.

La mayoría de, sino todas, estas propuestas y actividades se toparon con creciente oposición, especialmente por parte de los intereses comerciales en la industria de dominación extranjera. Durante el último semestre de 1993, y comienzos de 1994 en particular, se desató una campaña concertada en los medios de comunicación contra varias de estas disposiciones. La evidencia indica que esta campaña, cuyo costo se estima en K 250.000 (equivalente a algo de EE.UU.\$ 250.000), fue orquestada por compañías madereras extranjeras operando detrás de personas y organizaciones locales.

Como consecuencia, el Gobierno suspendió por un tiempo la implementación de todas las directrices para el desarrollo forestal. En especial, se atacó y descartó el nuevo sistema de ingresos propuesto. Con el nuevo presupuesto para 1996 se implantó un nuevo sistema de ingresos revisado, destinando mayores ingresos para los dueños de recursos, pero esta propuesta también atrajo oposición de la industria. Los últimos informes indican que el Gobierno podría, de igual modo, suspender la implementación de este nuevo sistema de ingresos revisado.

## **Los interesados y las reformas**

De lo antedicho sobre la tenencia consuetudinaria y lo que importa a los interesados, y sobre las reformas de las políticas en el sector forestal, han surgido una serie de cuestiones enigmáticas:

- ! ¿Por qué las reformas políticas y legales realizadas hasta la fecha no han tenido mayor efecto en reglamentar el sector forestal?
- ! ¿Cómo pudieron pequeños grupos de dueños de recursos burlar a la mayoría en la renuncia inicial de derechos; continuar sin incluirlos en la toma de decisiones y sin presentar debida y regularmente informes ante la mayoría, además del mal uso y desperdicio de los fondos de los dueños de recursos, inmovilizados en las empresas terratenientes (y por tanto inaccesible a la mayoría de ellos)?
- ! ¿Cómo influyen los diferentes aspectos que importan a los interesados y las agendas en sus comportamientos y acciones: especialmente en lo ligado a

cambiar, y probablemente restringir cada vez más los requisitos de funcionamiento, rendición de informes y seguimiento; y frente a una creciente oposición de por lo menos algunas facciones de dueños de recursos y organismos no gubernamentales?

! ¿Hasta qué punto podrían influenciar en el desenlace de las políticas nacionales, los aspectos que importan a los interesados extranjeros tanto en función a las aprobaciones parlamentarias como en la implementación de políticas apropiadas?

! Cuando se plantean opciones alternativas, ¿cuáles son las probables implicaciones para los diferentes interesados?

### **Una sociedad en transición**

Habrá que examinar estas cuestiones dentro del contexto de una sociedad en estado de transición. Los acontecimientos en el sector forestal de PNG no se han producido en el vacío, sino que contra un trasfondo de conductas históricas características. En éstas encontramos, por ejemplo, la transición de tiempos coloniales a la independencia; el cambio de enfoque de particulares y comunidades, desde un nivel local integrado y regional, que abarca parentesco, matrimonio y relaciones comerciales, hacia un mundo fuera de estas esferas: la provincia, la región más amplia, la nación de PNG en desarrollo. Una parte importante de este cambio ha sido el trasladarse de una economía predominantemente de subsistencia y trueque hacia una integración gradual pero inexorable, de incluso las zonas más remotas del país, a una economía monetaria capitalista<sup>1</sup>. Los nuevos sistemas que han surgido para producir riqueza, por ejemplo a través de la educación, migración, transferencia de beneficios (Pomponio, 1992), han reemplazado gradualmente lo antiguo, aunque manteniendo las costumbres idiomáticas, asimismo que las prácticas y estructuras que giran en torno al parentesco.

Tales transiciones han ido acompañadas de convertir en producto de consumo a más y más elementos de los recursos y partes del medio ambiente de PNG, a los cuales, en el pasado, no se les atribuyó, o no fue necesario hacerlo, valores directos

---

<sup>1</sup>Descrito por Carrier y Carrier (1989, 1991), referente a la isla de Ponam, Provincia de Manus.

específicos; hecho destacado en el caso de los recursos forestales. Como se describe antes, los bosques eran considerados como un recurso común (con la excepción de algunos árboles de carácter ‘económico’ de propiedad y herencia de particulares) manejado por un clan en especial. No obstante, a medida que PNG se involucró en la economía mundial, y a las especies madereras se les asignaron valores externos, del mismo modo los intereses externos y el Estado, que deseaba acceso a los recursos, orientaron su atención hacia los dueños de recursos. Este entorno de cambio permitió a individuos ‘líderes’ (en el sentido moderno, electoral) para que sacaran ventajas de las oportunidades que se presentaban para la explotación de los recursos, a menudo quedando atrapados en las relaciones de patrón-cliente, las que no eran a favor de los intereses del resto de los dueños de recursos.

### **Las reacciones de los interesados**

En este entorno un tanto incierto y que comienza a revelarse, los interesados han tenido que ajustar sus intereses a las realidades cambiantes. Éstos se examinan más adelante junto a una evaluación de las posibles implicaciones de las opciones alternativas en el desarrollo de recursos (bosquejado en el Recuadro 2) para diferentes interesados.

### ***Dueños de recursos***

Los dueños de recursos, como categoría general, están agudizando su percepción sobre el verdadero valor de los recursos que tienen en mano. No obstante, diferentes facciones dentro de la categoría se ajustan y reaccionan de diferente manera.

Por otra parte, las pequeñas camarillas de dueños de recursos comprometidas con los benefactores extranjeros (y locales) intentarán mantener el statu quo, ya que ellos controlan las empresas terratenientes con sus ingresos regulares de fondos, carencia de presentación de informes y responsabilidad ante nadie. El Decreto Forestal de 1991 dispone que tales organizaciones terratenientes deberán tener representación plena de las distintas agrupaciones de dueños de recursos dentro de



**Recuadro 2**

**Opciones alternativas para el desarrollo de recursos**

Hay una gama de opciones para el desarrollo de bosques en PNG (planteado en mayor detalle en Holzknicht, 1995, Documento de trabajo 11) que abarcan actividades como:

- ! Ecoturismo
- ! Ecoforestería (incluyendo el uso de aserraderos móviles controlados por cada comunidad)
- ! Plantaciones forestales
- ! Agroforestería
- ! Comercialización de productos no maderables

una zona de concesión. Se exige que las organizaciones de dueños de recursos soliciten a la Autoridad Forestal de PNG reconocimiento y registro mediante la presentación de una serie de documentos que prueban su representación. Sin embargo, varias de las ‘empresas terratenientes’ más figurativas se están oponiendo a tales requisitos – una última tentativa de aquellos actualmente afianzados en el poder y control de los ingresos de la explotación maderera.

Por otro lado, la mayoría más o menos silenciosa de dueños de recursos, cuyos beneficios actuales de un proyecto consisten sólo en recibir

regalías de vez en cuando, están gradualmente mostrando su descontento, y están más preparadas para expresar sus opiniones en contra del hecho que facciones menores y no representativas controlen los fondos y las gestiones del caso. Pueden anticiparse cambios bastante sorprendentes a medida que los dueños de recursos, en sus grupos y comunidades, tomen medidas para reclamar los derechos y responsabilidades asociados con recursos en sus regiones.

En el supuesto de que se implementen opciones alternativas para el desarrollo de recursos, y dependiendo de cuáles sean estas alternativas, es probable que los dueños de recursos de modo individual, en sus grupos y comunidades, resulten ser los mayores beneficiarios en más formas que una. Tales formas abarcan: nuevas facultades a los dueños de recursos en conjunto, para que tomen la responsabilidad del manejo a largo plazo adecuado de sus propios recursos; una determinación para añadir valor a los productos derivados localmente, con el fin de crear empleo y renta; una decisión para incluir estrategias regeneradoras en el manejo de recursos; y una mejor distribución de los beneficios a la comunidad y a las personas.

La mayoría de los dueños de recursos – particulares, grupos y comunidades – aceptará las opciones alternativas para el desarrollo de recursos y fuertemente las

impulsará. En la situación actual no tienen nada que perder y todo para ganar, ya que la base consuetudinaria para su propiedad de los recursos en cuestión está ya garantida por la Constitución Nacional. El naciente movimiento que otorga nuevas facultades, fundamentado como lo hace en la solidez de las costumbres, utilizando un enfoque flexible, constituirá una herramienta poderosa para el avance.

### ***El Estado***

Debido a que el Estado, por una variedad de motivos, se encuentra en crecientes presiones financieras, del mismo modo ha pasado a depender más y más de sus varios ingresos forestales. Un pequeño porcentaje de aumento de los gravámenes de exportación provee muchos millones adicionales. Cualquier propuesta para aumentar los ingresos de los propios dueños de recursos debe, por tanto, asegurar que las entradas anuales del Estado no sufran disminución alguna.

Así como el Estado acepta dichas entradas, por mucho años ha descuidado sus propios deberes y responsabilidades para ofrecer a sus ciudadanos, entre otras cosas, servicios y desarrollo infraestructural. A pesar de que éstos están incluidos en los acuerdos contractuales con las compañías madereras, ha habido poco seguimiento por parte del Estado para asegurar el mantenimiento de estándares adecuados. De hecho, las compañías madereras han funcionado en ciertas regiones como 'casi gobiernos', prácticamente manejan su propia ley.

En cuanto a la directa afluencia de fondos con la recaudación de impuestos, gravámenes y tarifas, las opciones alternativas para el desarrollo de recursos forestales podrían, en un principio por lo menos, conducir a una reducción de las entradas actuales del sector forestal que percibe el Estado. Pero, en un largo plazo, y considerando tales fuentes como impuestos empresariales, impuesto a la renta, emolumentos por licencias, y una mucho mayor actividad económica general, tal disminución podría, en gran parte, ser compensada. Por ello, aunque al principio el Estado podría oponerse a la implementación de opciones alternativas, tendrá finalmente que decidir si trabaja en cooperación o no con los dueños de recursos.

### ***Compañías madereras***

Los aspectos que importan a los interesados y las agendas de las compañías madereras y de mercadeo, tal vez, hayan sido los más lentos en responder a una situación de cambio. Ha habido poca disposición para demostrar compromiso a

largo plazo tanto a la industria como al país, y para llevar a cabo su negocio como ciudadano corporativo consciente.

Como al someter a prueba los márgenes de lo que se podía y no se podía hacer bajo las normas establecidas por el Gobierno de PNG, éstos se encontraron deficientes, del mismo modo se expandieron los intereses madereros (a menudo más allá de los parámetros aprobados) mostrando su poderío e influencia. Se establecieron relaciones de patrón-cliente con particulares y con compañías ‘terratinentes’, se constituyeron y mantuvieron vínculos con otras avenidas de protección, y se establecieron y fomentaron modos de influenciar las decisiones (a todos los niveles) para beneficio propio. Los madereros han persistido en faltar a la ley, por ejemplo: descartando los requisitos del Departamento del Trabajo en materia de empleo y capacitación, no adhiriéndose a las condiciones ambientales, e ignorando las órdenes de una corte de justicia para poner freno a las actividades madereras en zonas determinadas.

La industria (o quizás solamente una proporción de sus componentes) ha respaldado (tanto en el aspecto organizativo como financiero) intentos orquestados para invalidar el Decreto de 1991. Lo antedicho ha incluido su patrocinio de una asociación de dueños de recursos forestales en PNG, apoyo a una campaña concertada de los medios de comunicación en contra de las Directrices para el Desarrollo Forestal, y la reciente campaña contra la intención de aumentar las regalías a los dueños de recursos, así como un número de intentos fallidos de los miembros para introducir proyectos de ley al Parlamento Nacional destinados a invalidar o revertir los efectos del Decreto.

De acuerdo a las opciones alternativas para el desarrollo del recurso forestal, es probable que las compañías madereras extranjeras en pie sean las que más pierden, ya que es posible que tengan que amoldarse a códigos mucho más estrictos de comportamiento hacia los dueños de recursos, cumplir con nuevos códigos de prácticas de madereo y ambientales, además de exigírseles que operen dentro de parámetros comerciales estrictos. Las compañías de PNG pueden absorber o ejecutar la gran parte de las actividades actuales de una compañía maderera extranjera, y probablemente con intereses y conexiones locales. La comercialización local y/o exportación de los productos forestales como la madera aserrada estará a cargo de una corporación estatal o de organizaciones de mercadeo regionales.

Por tanto, es probable encontrar fuerte oposición a la implementación de opciones alternativas por parte de las compañías madereras y de mercadeo, asimismo que de sus clientes (particulares de todos los niveles, empresas terratenientes y otras organizaciones protegidas). Puede muy bien anticiparse que, cualquier intento por parte del Estado para poner en vigencia requisitos más estrictos de presentación de informes y para el funcionamiento de la industria, especialmente sobre proyectos activos en la actualidad, se enfrente no sólo con agitación y violencia amparada sino que también con directos desafíos judiciales, todos con la intención de mantener el statu quo presente, para ellos tan lucrativo.

### ***Organizaciones no gubernamentales***

Las ONG han desarrollado también sus intereses y sus conocimientos en consonancia con los cambios en la situación de los recursos. Pero, en este sentido, las ONG han mostrado reticencia a ponerse de parte del Gobierno y a tener lazos con tal, por temor a que se les arrastre y vincule con los errores estatales en este contexto. A medida que los dueños de recursos se hacen oír más y más, y están dispuestos a denunciar los abusos de poder y toma de control de los fondos inmovilizados en las empresas terratenientes, las ONG se han encaminado a facilitar los medios de acceso a la información útil para los dueños de recursos en todo el país. Se han llevado y continúan llevándose a cabo talleres sobre los aspectos legales que atañen a los dueños de recursos. El financiamiento de tales actividades en marcha es un problema eterno.

Con el fin de reforzar estos enfoques constructivos, las ONG necesitan ahora trabajar con grupos de dueños de recursos para impulsar y mantener un movimiento que otorga nuevas facultades encaminando a prácticas sostenibles en el manejo de recursos al nivel local.

## **Comentarios finales**

En resumen de lo expuesto en este documento, hay que señalar ciertas cuestiones que deben destacarse positivamente al buscar enfoques alternativos apropiados. Entre ellas tenemos: la importancia evidente y persistente de los sistemas de uso y tenencia de los recursos con carácter consuetudinario; la necesidad de devolver a las comunidades de dueños de recursos, en todo Papua-Nueva Guinea, las estrategias del manejo de los recursos y las responsabilidades que les acompañan; la necesidad de idear opciones alternativas apropiadas para el uso de los recursos y establecer y cultivar las obligaciones estatales para con sus ciudadanos. Resumo brevemente cada una de estas cuestiones.

### **La importancia evidente y persistente de los sistemas de uso y tenencia de los recursos con carácter consuetudinario**

Las marchas, revueltas y otros disturbios en PNG, durante el segundo semestre de 1995, demostraron que los papú no estaban dispuestos a permitir ninguna manipulación de sus sistemas de uso y tenencia consuetudinarios, incluida y anquilosada en alguna legislación propuesta. La Constitución Nacional de 1975 reconoce los sistemas consuetudinarios y éstos han sobrevivido los intentos coloniales y poscoloniales de someterlos a rendición de cuentas y leyes. Tales propuestas hubiesen congelado los sistemas con el tiempo, y de este modo despojado de sus características vitales y distintivas. No obstante, algunas medidas aceptables a los dueños de recursos rurales en todo el país, deberán tener lugar pronto dentro de los sistemas consuetudinarios, forjándolas sobre su entereza para mantener e intensificar su integridad y receptividad.

### **Manejo de los recursos con base comunitaria**

El reconocimiento y apoyo de los ‘grupos de hacendados constituidos’ (ILGs), no pueden considerarse como un fin en sí, o solamente como un mecanismo útil para que las compañías estatales y extranjeras aceleren el establecimiento de grandes proyectos de explotación de recursos. ILGs son, de hecho, el primer paso en un proceso que otorga nuevas facultades a los dueños de recursos y a grupos de éstos para que participen de manera más activa en el manejo adecuado y a largo plazo de todos sus recursos, para el beneficio de la comunidad entera, y no sólo para los pocos privilegiados y poderosos (Holzknecht, 1995; Power, 1995).

De los sectores de recursos en PNG, son pocos los que podrían operar eficazmente sin la participación de los dueños de recursos (ya sea de modo individual o de grupo) – por ejemplo, no existiría ningún tipo de pesquería comercial excepto en alta mar; no habría industria forestal, excepto posiblemente a través de las plantaciones en tierras alienadas; así como también se vería afectada gran parte de la agricultura comercial.

### **Opciones alternativas apropiadas**

Las opciones de desarrollo apropiadas para Papua-Nueva Guinea no se han investigado lo suficiente como para poder presentar a los dueños de recursos actividades viables y sostenibles. Las ONG, en particular, plantean una serie de alternativas al madereo como si cada una pudiese implementarse de un momento al otro; esto no es así. Se conoce la información básica y se han establecido varias extrapolaciones económicas y de otra índole a partir de esta base (ver Sekhran & Miller, s.f.), pero PNG no posee en la actualidad la experiencia de mercado ni la estructura empresarial necesaria para la gestión correcta de tales actividades. El trabajo preparatorio y de trasfondo tendrá que ser de envergadura, en especial en lo concerniente a la comercialización, antes de que se puedan implementar debidamente otras opciones de desarrollo, prácticas y alcanzables.

Un factor estrechamente relacionado, que ha limitado severamente la toma de decisiones de los dueños de recursos, es el acceso a todo tipo de información, ya sea sobre alternativas y opciones, o sobre las implicaciones de estas selecciones para el manejo, desarrollo y conservación de sus recursos. Esta esfera de acceso a la información para los dueños de recursos, deberá recibir atención muy pronto, para que ganen credibilidad las alternativas de base comunitaria para el manejo de recursos, en oposición al libre acceso actual a la explotación de tales.

### **Las obligaciones del Estado**

Este documento, haciendo uso de una gran riqueza de datos disponibles, ha puesto de relieve que el Estado ha fallado a sus ciudadanos en muchos aspectos. Ha permitido que los intereses comerciales externos, habitualmente por intermedio de clientes locales, dicten políticas, programas y estrategias de implementación. Al permitirlo, se ha abierto a la corrupción y a la socavación, en algunas formas mutilando incluso a los organismos legislativos más altos en la nación e invalidando muchas iniciativas productivas destinadas al progreso de la nación y de sus ciudadanos.

El socavamiento del Decreto Forestal de 1991 es un caso en cuestión. Las elaboraciones de políticas y el proceso de reforma (del que hablamos) habían dado esperanzas de que en un futuro habría mejor control, y seguimiento más minucioso de las actividades de explotación maderera (incluyendo planes de trabajo detallados y evaluación de efectos ambientales y sociales). Sin embargo, el hecho de que todos los titulares de permisos actuales fuesen exentos de los nuevos requisitos legales convirtió al Decreto en una parodia. Dado a que esta simple cláusula ha posibilitado, hasta la fecha, a la industria para que esquive prácticamente todas las reformas legales y normativas del sector forestal de PNG, todavía habrá que responder a una serie de cuestiones enigmáticas sobre: cómo pudo insertarse en la última lectura del proyecto de ley parlamentario que proponía el Decreto, y por qué se consideró necesaria la inserción de tal cláusula, y quién la consideró necesaria. Una razón importante por la que el Estado de PNG no puede ejercer más presión sobre su industria maderera y requiere que ésta actúe con conformidad más estricta, es que dicho proyecto de ley no será aprobado por ninguno de los círculos estatales más arraigados ni, subsiguientemente, por el Parlamento Nacional debido a los muchos intereses personales en estos niveles de toma de decisiones. El Estado está, por ende, seriamente comprometido en no actuar en el mejor interés de todos sus ciudadanos.

El Estado debe ahora encontrar medios, a través de legislación y estrategias de implementación, para enfrentar a los interesados quienes degradan los recursos y no tienen interés en su viabilidad a largo plazo; quienes ignoran las leyes de la tierra y se abstienen de consultar y rendir informes en detalle; y quienes tratan de agraciarse donde y con quién puedan. En esta esfera de manejo de los recursos, conservación y desarrollo, el Estado podría hacer peor que guiarse por su propia Constitución Nacional, en particular los objetivos nacionales y los principios de las directrices trazadas en el preámbulo (GoPNG, 1975).

Pero, por sobre todo, el Estado debería comprender lo que implica el respaldo constitucional de los sistemas de tenencia consuetudinarios y reconocer la necesidad de considerar seriamente la presencia representativa de grupos de dueños de recursos en el manejo de tales. Es *el* factor principal que debe plantearse al tratar de lograr el manejo sostenible y equiparado de los recursos naturales en PNG.

## Referencias

- Barnett, T, (1992), 'Legal and administrative problems of forestry in Papua New Guinea', en Henningham, S & May, R, (eds.), *Resources, Development and Politics in the Pacific Islands*, Crawford House, Bathurst, pp 90 – 118.
- Carrier, A & Carrier, J, (1991), *Structure and Process in a Melanesian Society. Ponam's Progress in the Twentieth Century*, Harwood Academic Publishers, Chur.
- Carrier, J & Carrier, A, (1989), *Wage, Trade and Exchange in Melanesia: a Manus Society in the Modern State*, University of California Press, Berkeley.
- Cameron, A L & Vigus, T R, (1993), *Regeneration and Growth of the Moist Tropical Forest in Papua New Guinea and the Implications for Future Harvest*, CSIRO (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization), Brisbane.
- Crocombe, R & Hide, R, (1987), 'New Guinea: Unity in diversity', en Crocombe, R, (ed.), *Land Tenure in the Pacific*, Tercera edición revisada, University of the South Pacific, Fiji.
- Holzknicht, H A, (1994), 'Managing Papua New Guinea's forest resources', *Development Bulletin* 31: 27 - 31.
- Holzknicht, H A, (1995), 12 Documentos de trabajo producidos como parte de la FMPP Landowner Involvement Component 1993 to 1995, PNG Forest Authority, Groome Poyry Ltd. and Banco Mundial, Boroko. Primera edición, agosto 1995; segunda edición, diciembre 1995.
- Holzknicht, H A, (s.f.), 'Two Sides of the Coin: The Case of Forestry', en Toft, S, (ed.), *Compensation and Resource Development*, Law Reform Commission, Boroko (en preparación).
- ICRAF, (s.f.), Law for Landowners, Individual and Community Rights Advocacy Forum Inc., Gerehu.



- Marshall, G, (1990), 'The Political Economy of Logging: The Barnett Inquiry into Corruption in the Papua New Guinea Timber Industry', *The Ecologist*, 20 (5).
- Government of Papua New Guinea, (1975), *The National Constitution of the Independent State of Papua New Guinea*, Government Printer, Konedobu.
- Government of Papua New Guinea, (1989), *Commission of Inquiry into Aspects of the Forest Industry. Final Report*, (dos tomos), Department of the Prime Minister, Waigani.
- Papua New Guinea Forest Authority/Dept. of Environment and Conservation, (1995), *Papua New Guinea Logging Code of Practice – Final Draft*, Boroko y Waigani.
- Pomponio, A, (1992), *Seagulls Don't Fly Into the Bush: Cultural Identity and Development in Melanesia*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, CA.
- Power, A P, (1995), *Village Guide to Land Group Incorporation*, Report for Resource Owner Involvement Component, Forest Management and Planning Project (Banco Mundial/PNG Forest Authority/Groome Poyry Ltd.), Ivin Enterprises Pty Ltd, Wewak.
- Sekhran, N & Miller, S, (eds.), (s.f.), *Papua New Guinea Country Study on Biological Diversity*, Informe para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Dept. of Environment and Conservation & Conservation Resource Centre, Waigani, y Centre for Resources and Environment, Nairobi, (en prensa).
- Vigus, T, (s.f.), *Reforestation Naturally!* Kandrian Gloucester Integrated Development Project (Project Design and Management and ANUTECH), Kimbe.
- Watson, J B, (1970), 'Society as Organised Flow: the Tairora Case', *Southwestern Journal of Anthropology*, 26 (2): 107 – 124.

**Sírvase enviar sus comentarios sobre este documento a:**

Red forestal para el desarrollo rural  
Overseas Development Institute  
Regent's College  
Inner Circle  
Regent's Park  
Londres NW1 4NS  
Reino Unido

Los comentarios recibidos se harán llegar a los autores y podrían utilizarse en futuros boletines. Se permite sacar fotocopias de parte o toda esta publicación siempre que se mencione la fuente. La Coordinadora de la Red agradecería recibir detalles de cualquier uso de este material en capacitación, investigación o diseño de programa, implementación o evaluación.

## **Créditos**

**Editores de este documento:** Kate Schreckenber & Michael Richards

**Diseño:** Joanne Burrell

**Traducción:** Isolda Montero

**Impreso por:** Russell Press Ltd, Nottingham  
en papel reciclado

**Logotipo de la Red por Terry Hirst**  
utilizado con el permiso de KENGO