

EL DIALOGO APLICADO A LA SOLUCION DEL CONFLICTO DE LA TOLA (PARASTREPHIA SP.) EN PERU.

SUBTEMA: Gobernabilidad, conflicto y reformas institucionales.

FORMATO PRESENTACION: Oral. AUTOR: José Peña Dávila

RESUMEN

El diálogo se considera un mecanismo efectivo para la solución de conflictos sobre los recursos comunes. La mutua explicación, análisis y discusión de ideas y posturas con respecto a una situación de conflicto que hacemos al dialogar, permite que las partes modifiquen sus posturas iniciales, cedan en algunas exigencias, busquen y acuerden una solución en forma consensuada. Esta participación en elaborar la alternativa de solución, origina en los actores, un sentido de autoría y consiguiente compromiso con la realización de la solución planteada. Asimismo, el diálogo, a través de procesos participativos, puede producir el fortalecimiento organizativo de los usuarios involucrados. Sin embargo, el uso del diálogo puede ser problemático en condiciones donde existen usuarios múltiples y contextos en los cuales hay poca experiencia en procesos participativos. Tal es el caso del conflicto en torno al uso del arbusto Tola en Arequipa, Perú.

La Tola es la cubierta vegetal predominante de las cuencas semiáridas, alrededor del 30% del área de tolares pertenece a Comunidades Campesinas y el restante 70% es propiedad del Estado. La extracción depredatoria de la Tola ha producido conflictos de uso entre 11 Comunidades Campesinas, extractores-transportistas, instituciones públicas, privadas y panificadores, quienes figuran como usuarios principales.

Con el fin de encontrar soluciones a estos conflictos y promover el uso sustentable de la Tola, en el 2001 la Escuela de Postgrado, opción Agroecología, de la Universidad Nacional San Agustín inició un proceso de concertación entre los principales usuarios. A la fecha se han realizado seis talleres de análisis participativo, de los cuales tres han sido sobre problemas, dos sobre soluciones, y uno sobre implementación de dichas soluciones.

Se observó a través de la comparación de la calidad y cantidad de vínculos (asistencia

a, número de y participación activa en reuniones; compromisos; elaboración y/o ejecución conjunta de proyectos de desarrollo) entre los actores al iniciar el proyecto y la situación luego de los talleres, que el diálogo facilitó pasar de una actitud de confrontación a una de colaboración. Esto se debió a que la restauración de la comunicación permitió superar viejos malentendidos, y a que los actores se dieron cuenta de que unidos logran beneficios para todos (expresado por ellos mismos al final del cuarto taller).

Asimismo, el diálogo permitió el fortalecimiento organizativo de los actores (porque debían discutir, tomar posiciones y asumir tareas al interior de cada grupo de actores), que se reflejó en la formación de la Asociación Para el Uso Sostenible de la Tola, ente que tiene como objetivo continuar la concertación entre los actores. De esta manera, el diálogo permitió romper barreras, concertar esfuerzos y fortalecer la organización de los actores, mejorando su competitividad y habilitándolos para ver con renovado optimismo hacia el futuro. Es por ello que nuestra investigación sustenta el empleo del diálogo para la solución de conflictos aún bajo condiciones de usuarios múltiples y bajo el contexto social donde existe poca experiencia en procesos participativos en el uso de recursos comunes como lo es el caso del uso de la tola

REVISION DE LITERATURA

El manejo de conflictos es definido como un proceso no-violento que promueve el diálogo y la negociación. (Babbit et al 1994). Los conflictos específicos sobre los recursos por lo general tienen múltiples causas, algunas próximas, otras subyacentes o contribuyentes (Buckles y Rusnak, 1999), pero los tipos mas comunes de conflictos relacionados a recursos naturales, suelen ser el uso y acceso de dichos recursos naturales.

La propiedad común y el conocimiento local eran dos elementos fundamentales en el manejo de recursos naturales en el pasado. La monetarización de las economías, la globalización y el desarrollo de la tecnología muchas veces han puesto a un lado los

elementos anteriores, quitando poder y responsabilidad a los pobladores y generando, más tarde o temprano, conflictos relacionados a los recursos naturales. (Borrini, 2000). Anteriormente los esfuerzos para mejorar el manejo de los recursos naturales se basaron en aspectos técnico-productivos; pero a partir de los años 80, se da más atención a la participación de los usuarios en el manejo de los recursos así como al fortalecimiento institucional. En la actualidad, el uso sostenible busca equilibrar los aspectos social, económico y ambiental. Estos aspectos son señalados como intrínsecamente conflictivos por algunos autores (Ratner 2004), y sinérgicos por otros (Stoll-Kleemann 2001). En cualquier caso, el uso sostenible requiere del diálogo y la concertación.

Los enfoques y técnicas desarrollados para el manejo de conflictos son diversos, destacando la mediación, negociación y conciliación (Buckles y Rusnek, 1999); pero todos ellos están basados finalmente en el diálogo. Actualmente existe una confusión al momento de definir los enfoques y metodologías utilizados para el manejo de conflictos. CBNRMSA (2002), sugiere tres factores para explicar esta confusión: líneas divisorias flexibles entre conceptos, el uso de “procesos mixtos” y la carencia de orientación técnica y entrenamiento en los diferentes enfoques. Sin embargo, lo importante es estar conscientes de la importancia del contexto. Los modelos o técnicas que funcionan en un contexto determinado, no necesariamente lo harán en otro (Heylings y Cruz, 1998; Borrini 2000); de aquí la importancia de investigar para evaluar la conveniencia de las herramientas de manejo de conflictos, en determinadas realidades.

Al manejar un conflicto, los aspectos más difíciles de manejar son el político-legal y en segundo lugar el cultural. (CBNRMSA 2002, Borrini 2000, Simpson et al 2004, Naseem 2000, Salas, 1991). Asimismo, dos aspectos son señalados como básicos para lograr un buen manejo del conflicto: acceso a la información y participación de todos los actores. (Heylings y Cruz, 1998; Borrini 2000; Buckless y Rusnak, 1999; Allen et al, 1998; Pankhurst, 2003, Brooks y Taaya 2002).

Existen diversos reportes que señalan al diálogo como una herramienta que nos permite manejar conflictos (Rijbersman 2003, Baumgartner, 2002, Arora-Jonsson 2000, Chevalier 1999, Fisher et al 1999, Hirsch et al 1999, Kant et al 1999). Algunas limitaciones del diálogo son la lentitud del proceso al compararlo con otras alternativas

como la imposición o las decisiones tomadas por grupos reducidos de actores; la dificultad de aplicarlo porque se necesita considerar, cuidadosa y transparentemente, las diversas formas en que los actores entienden el problema (Adams et al, 2003, Simpson et al 2004).

El presente documento presenta los resultados de la aplicación del diálogo para resolver los conflictos asociados al manejo de un arbusto denominado Tola, en las microcuencas semiáridas del sur del Perú.

EL CASO DE LA TOLA

La cubierta vegetal de las microcuencas altoandinas semiáridas (precipitación menor a 350 mm/año) de la vertiente del Pacífico en la zona Sur del Perú, se compone principalmente de especies arbustivas destacando entre ellas la Tola (*Parastrephia* sp.). Este arbusto alcanza una altura de 1 a 1,5 m en su máximo desarrollo y se le utiliza como combustible en los hornos de la mayoría de los panificadores de la ciudad de Arequipa, debido a que es el combustible mas barato en la actualidad.

Los efectos benéficos de la Tola, en estas microcuencas, son diversos, incluyendo entre otros: incremento de la infiltración del agua de lluvia, regulación de temperaturas; sostén de la biodiversidad; disminución de la tasa de evaporación, etc.; además de servir como fuente de combustible, alimento y medicinas para los pobladores de las microcuencas.

Las microcuencas de las provincias de Caylloma y Arequipa, en sus zonas adyacentes a la ciudad de Arequipa, están sufriendo una fuerte extracción depredatoria de la Tola.

Arequipa es considerada la segunda ciudad en importancia en el Perú, con una población estimada en 750 000 habitantes (año 2003).

La extracción actual de la Tola en las provincias de Arequipa y Caylloma cercanas a la ciudad de Arequipa es de 900 ha/año, para un área de tolares total estimada en 40 000 hectáreas. Se estima que se han depredado ya 13 000 hectáreas.

Los estudios muestran un consumo de Tola en la ciudad de Arequipa de alrededor de 1 200 fardos/día. Cada fardo tiene un tamaño de 0,60x0,40x0,40 m y un peso de 20 Kg. La producción media de fardos de tola es de 360 fardos/ha. El uso principal es como leña en los hornos de los panificadores.

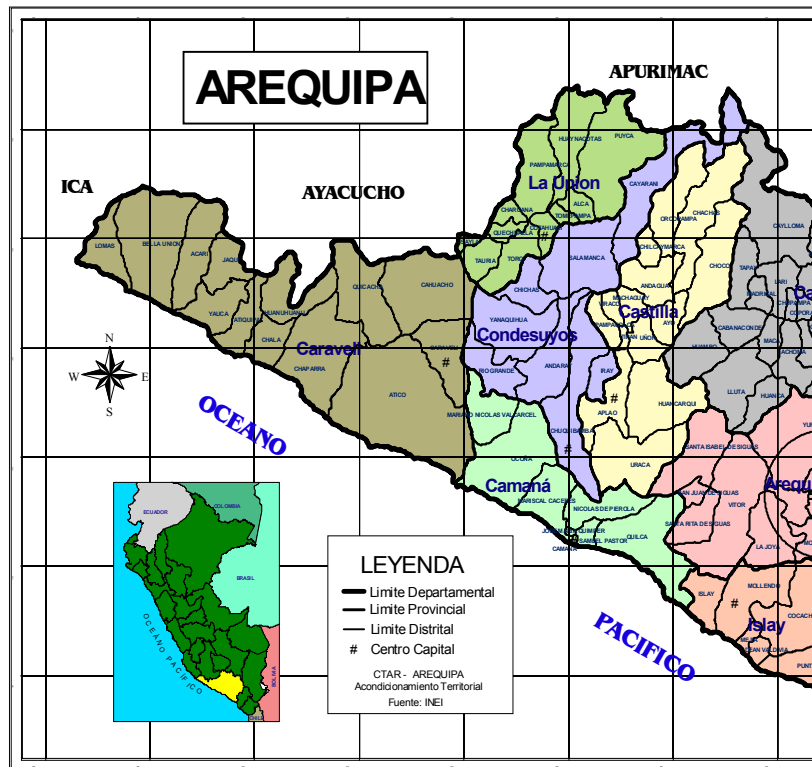


Figura 1. Ubicación de la Región Arequipa.

La propiedad de los tolares es mayormente de Comunidades Campesinas o del Estado. Las zonas de los tolares se encuentran ubicadas en zonas alto andinas, mayormente por encima de 3 000 m.s.n.m. Es muy difícil estimar el área de los tolares, porque además de su variabilidad en el tiempo, también presentan una variación en el espacio. Se está haciendo esfuerzos para realizar una evaluación y seguimiento del área de tolares utilizando técnicas de percepción remota, pero problemas presupuestales no han permitido avanzar en dicho aspecto. En forma conservadora, y según estudios de la información existente, podemos estimar un área aproximada de 40 000 hectáreas.

En la zona del estudio se observa una degradación de los suelos principalmente por erosión hidráulica, esto debido a la estacionalidad de las lluvias y a la remoción de la escasa cubierta vegetal (sea por extracción de la tola o por el sobre pastoreo). Existe una densa red de quebradas encauzadas hacia los ríos, lo cual aunado a las fuertes pendientes (el promedio es de 4 a 5%) ocasiona que los ríos tengan un régimen torrencial.

El clima en la zona corresponde al de una zona semiárida, con precipitaciones concentradas en verano (diciembre a marzo) que varían alrededor de 300 a 400 mm/año. El clima es frío principalmente en la estación seca (junio) intensificándose durante la noche debido a los fuertes vientos, pero a pesar de esto los días suelen ser soleados y tibios. La temperatura media es de 13 a 15 °C, con una máxima de 24 °C y una mínima de -2 °C. La gradiente térmica presenta una variación de 0,6 °C por cada 100 m de elevación.

El aspecto legal normativo es confuso y/o deficitario. En el Perú no existe una ley ambiental. El CONAM (Consejo Nacional del Ambiente) es la institución responsable de elaborar dicha ley, pero aun no la ha elaborado. Existe el Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, promulgado por Decreto Ley No 613 de agosto de 1990; el cual se utiliza para llenar el vacío producido por la ausencia de la ley ambiental.

En lo que respecta a los procesos de concertación, no existe una ley referida al diálogo o concertación, pero el gobierno de transición (y también el actual gobierno) apoyó la instauración de mesas de concertación, que buscaban el diálogo entre los diversos actores sociales, para la solución de los problemas. Esto fue un gran apoyo a los procesos participativos.

La instrucción de los pobladores en la zona del estudio es regular, (alta si la comparamos con otras regiones del Perú) existiendo un 16,30% de pobladores analfabetos (mayores de 5 años). La PEA representa el 33,51% de la población mayor de 18 años. La desocupación representa el 12,26% de la PEA. La zona es considerada como pobre a muy pobre, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

El ingreso promedio de los pobladores es menor a 2 US\$/día, la tala de la Tola les permite obtener un ingreso adicional diario promedio de 0,20 US\$/día. Los pobladores de las comunidades son en su mayoría indígenas. El acceso a las costumbres y modas de otros países, especialmente EEUU, acentuado por la globalización, esta produciendo una pérdida acelerada de su identidad (costumbres, vestimentas, valores).

Los efectos visibles de la depredación de la Tola aunado a la crisis económica del país, han causado acusaciones mutuas entre los diversos actores y se han generado diversos conflictos por el manejo de la Tola. Los conflictos producidos no son agudos (no ha habido enfrentamientos físicos) pero van en aumento conforme pasa el tiempo.

Los actores del conflicto y sus percepciones del mismo son:

Comuneros

Son los principales propietarios de los tolares. Su origen es mayormente indígena. Se dedican a la ganadería y agricultura, aunque debido a la crisis económica, los jóvenes tienden a emigrar hacia la ciudad de Arequipa.

El manejo que realizan de sus bienes comunales es a través de asambleas y/o delegándolo a autoridades que eligen entre ellos en períodos de 2 a 3 años. Los comuneros muestran cierta pasividad ante sus problemas, debido a que las políticas de las instituciones los tratan como a personas con poca capacidad técnica y cultural, aunque este trato está sufriendo un fuerte cambio en los últimos años.

La población de las comunidades estudiadas es de 10 293 habitantes, notándose un fuerte predominio de los varones sobre las mujeres en la toma de decisiones. Nuestra experiencia nos permite aseverar que la posición de los hombres predomina sobre las de las mujeres en el 80 a 90% de los casos. Todos los presidentes de comunidades son varones, aunque existen miembros mujeres en las directivas.

Los comuneros son los que venden la Tola a los extractores. Se quejan de:

- poco apoyo de las organizaciones públicas, especialmente el INRENA,
- corrupción de las organizaciones públicas y de algunos dirigentes comunales,
- no los toman en cuenta al momento de tomar decisiones importantes,
- los técnicos de algunas organizaciones hacen mal uso de los recursos destinados a apoyar a las comunidades,
- la organización INRENA decide sobre la extracción y manejo de la tola, recurso que les pertenece a ellos y no a INRENA,
- los extractores les pagan bajos precios, alrededor de 0,11 US\$/fardo.
- no reciben capacitación sobre manejo adecuado de la Tola,
- los tolares no producen como en años anteriores.

Extractores

Suelen ser los propios comuneros o personas de localidades aledañas. Su trabajo es periódico, aunque algunos se dedican a la extracción durante todo el año. Su labor consiste en arrancar la Tola y empaquetarla en fardos para facilitar su manipuleo.

Los extractores son hombres en su mayoría, aunque algunas veces las esposas o hijas ayudan al hombre en la extracción, pero no es una práctica común. No conocemos la razón de este comportamiento, pero puede deberse a la lejanía de los tolares.

Los extractores se quejan de que:

- algunas organizaciones les exigen sobornos para no multarlos,
- los transportistas les pagan bajos precios, alrededor de 0,29 US\$/fardo,
- el precio de la Tola no sube desde hace 12 años, por lo que en términos reales su valor ha bajado debido a la inflación,
- algunos los dirigentes comuneros les exigen sobornos para venderles los tolares,
- no reciben capacitación sobre la manera de extraer adecuadamente la Tola.

Transportistas

Son personas de la zona, que cuentan con un vehículo (generalmente un camión de 10 toneladas de capacidad), compran la tola a los extractores y transportan los fardos de tola hacia la ciudad de Arequipa.

Su número es variable, debido a que suelen presentarse trabajos temporales para transportar carga generalmente para proyectos de desarrollo (construcción de carreteras, canales, escuelas, etc.) donde obtienen mayores ganancias. Existen entre 8 a 12 transportistas en la zona del estudio y todos ellos son hombres.

Se quejan de:

- Los panificadores demoran en pagarles los fardos de tola, el precio es de 0,57 a 0,86 US\$/fardo,
- El precio de la Tola no sube desde hace 12 años, pero el precio del combustible para el transporte sube continuamente,
- La policía forestal y el INRENA les piden sobornos para no decomisar la tola,. Estimamos que del 10 al 20% del precio final se destina a los sobornos.
- Los extractores los engañan porque colocan otras plantas que no son Tola en los fardos,

- Los caminos de acceso se encuentran en mal estado lo cual pone en riesgo a sus vehículos y a ellos mismos.

Panificadores

Son los principales consumidores de los fardos de Tola, para utilizarlos como combustible en sus hornos. La razón de utilizar la Tola es su bajo precio y un olor característico que tiene el pan horneado con tola ,el cual es muy buscado para consumirlo con un plato local denominado adobo (especie de estofado de chanco), que se consume tradicionalmente los domingos en la ciudad de Arequipa. A la fecha no se han ejecutado acciones para promover un cambio en la población y que dejen de consumir este pan, como una manera de reducir la demanda de Tola.

Los panificadores son en su mayoría pequeños empresarios, que cuentan con 2 a 3 empleados y que venden su pan en lugares determinados de la ciudad. La Asociación de Panificadores reporta que el 70% de los panificadores utilizan Tola como combustible para sus hornos en Arequipa.

Los panificadores que participaron en el proceso fueron hombres en su totalidad. Al igual que con los extractores, las mujeres suelen ayudar a los panificadores, pero no se les considera en la toma de decisiones, por el machismo imperante , principalmente, entre las personas mayores de 50 años.

Los panificadores se quejan de:

- Los fardos de Tola presentan sustancias extrañas que les causan problemas al momento del horneado,
- No reciben apoyo por parte de las organizaciones, para aprender a utilizar mas eficientemente sus hornos,
- El pan no sube de precio (pese a que el resto de productos lo hacen) y por ello, no pueden pagar mas por fardo de Tola, si no utilizarán la Tola, hace tiempo que hubiesen quebrado,
- Los panificadores ilegales constituyen una competencia desleal ya que utilizan aserrín y basura como combustible, los cuales están prohibidos por ley.

Organizaciones Públicas

Destacan:

- Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Ente encargado de proteger y administrar los recursos naturales del país. Es la institución pública que mas críticas recibe del resto de actores. Emite las licencias de extracción.
- Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). Realiza labores de reforestación, gestión de recursos hídricos y conservación de suelos. Es la institución que mayor presencia tiene en la zona, gracias a sus técnicos de campo.
- Policía Forestal, se encarga de velar por el cumplimiento de las leyes.
- Universidad Nacional de San Agustín (UNSA) realiza investigación, extensión y capacitación en la zona.

Existen profesionales hombres y mujeres en estas organizaciones, pero los varones predominan (aproximadamente en proporción 5 a 1), sin embargo la participación de las mujeres es activa y no sufren discriminación en la toma de decisiones.

Las principales quejas de las organizaciones públicas son:

- los otros actores no asisten a las reuniones,
- los otros actores no cumplen los acuerdos,
- el presupuesto que reciben es reducido y muchas veces se los entregan a destiempo,
- existe un fuerte centralismo al interior de las organizaciones, que les dificulta realizar actividades en forma ágil y oportuna.

Organizaciones Privadas

Destacan:

- ONG Centro de Apoyo y Promoción para el Desarrollo Agrario (CAPRODA), institución con experiencia de 15 años en la zona.
- Araucaria, órgano de la Cooperación Española, realiza proyectos de desarrollo en la zona del estudio,
- Asociación de Panificadores de Arequipa, agrupa a los pequeños panificadores de Arequipa.

Existen profesionales hombres y mujeres en las organizaciones privadas, pero los varones predominan (aproximadamente en proporción 3 a 1), sin embargo la

participación de las mujeres es activa (la mas activa de todos los grupos de actores) y no sufren discriminación en la toma de decisiones.

Las organizaciones privadas se quejan de:

- Las organizaciones públicas sólo las convocan cuando tienen necesidad de apoyo, pero no para otras actividades,
- Las organizaciones públicas son muy lentas en los trámites que realizan,
- Las organizaciones públicas no delegan funciones,
- No existen políticas claras en las organizaciones.

En el año 2001, la oficina regional de Arequipa del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) al darse cuenta de la importancia estratégica de la Tola para poder cumplir su objetivo del Manejo de Cuencas, junto con la opción Agroecología de la Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional de San Agustín (UNSA) iniciaron un esfuerzo de concertación para tratar de solucionar este problema. Debido al cambio de gobierno, a partir del año 2002, la UNSA se encargó de liderar el proceso. Dada la cantidad de actores involucrados y el enfoque prevaleciente en el manejo de los recursos naturales (predominantemente técnico), no se habían realizado esfuerzos importantes de concertación antes del de nuestro estudio y el diálogo (de existir) se limitaba a algunos grupos de actores solamente.

Con fines de estudio, podemos dividir al proceso de concertación en 4 etapas: (1) la realización de un diagnóstico de la situación, para definir claramente el problema, realizado por la UNSA y el PRONAMACHCS.(2), la convocatoria de los líderes de las instituciones representativas de los diversos actores para iniciar un diálogo tendiente a solucionar los conflictos y poder lograr el uso sostenible de la Tola, (3) la realización de reuniones con el mayor número posible de actores, para dialogar y buscar una solución consensuada. Se realizaron 4 talleres de análisis participativo de los cuales 2 se enfocaron sobre los problemas y 2 sobre las soluciones. El criterio utilizado para identificar y definir las posibles soluciones fue el del desarrollo sostenible, el cual comprende los temas social, ambiental y económico. El intervalo entre talleres fue de 1

mes aproximadamente. La asistencia a los talleres fue creciendo, en el primer taller asistieron 18 personas y en el ultimo asistieron 48 personas. (4) la ejecución de las soluciones planteadas, etapa en la cual nos encontramos actualmente. En esta etapa se han realizado 1 taller de análisis de las soluciones (utilizándose criterios de desarrollo sostenible y género) y 1 de análisis de las acciones realizadas.

RESULTADOS

Al inicio la mayoría de los participantes veían con escepticismo el proceso de concertación y pensaban que era una reunión mas de las muchas a las que habían asistido y que sólo producían buenas intenciones pero pocas acciones concretas. En las reuniones convencionales, es un grupo de dirigentes, expertos o panelistas los que hablan y el resto de asistentes sólo escuchan y al final pueden realizar preguntas. Sin embargo, en las reuniones realizadas se utilizaron técnicas participativas desde el inicio (lluvia de ideas, tarjetas Delphi, juego de roles, etc.) lo cual obligaba a la participación activa de los asistentes. En los grupos de trabajo en que se dividían a los asistentes al taller, existían miembros de los diversos grupos de actores. Las preguntas motivadoras dadas a los grupos (referidas a causas, soluciones, manejo, etc. del conflicto) permitían aclarar posiciones e intercambiar ideas entre los distintos actores a través del diálogo.

Existieron enfrentamientos al interior de los grupos de trabajo y en las sesiones plenarias. Creemos que estos enfrentamientos fueron buenos porque aliviaron tensiones largamente guardadas; complementariamente el encauzamiento de estos enfrentamientos hacia una disputa de ideas antes que de personas, permitió enfocar los problemas (como imposiciones de acciones de las autoridades a los comuneros, o quejas de los comuneros en contra de las autoridades en los medios de comunicación, o quejas de los extractores sobre la explotación que sufrían por los transportistas o de los transportistas contra los panificadores por que no les subían el precio de los fardos de Tola, etc.) desde nuevos puntos de vista, buscando soluciones antes que “triumfos personales” en el enfrentamiento.

Estas mutuas explicaciones, análisis y discusión de ideas y posturas; permitió una transición gradual de posiciones irreductibles y conflictivas a posiciones de ceder en algunas exigencias y la búsqueda de soluciones consensuadas.

En los talleres, se identificó en forma participativa a los siguientes factores como principales causas de la depredación:

- La pobreza actual de las Comunidades Campesinas, hace que sacrifiquen parte de sus recursos naturales que necesitan para el futuro (recurso Tola) para sobrevivir en el presente;
- Los comuneros tienen un manejo técnico deficiente de la Tola: la extraen con raíz, extraen plantas pequeñas (2-3 años), no resiembran, realizan un pastoreo indiscriminado (los animales devoran las pequeñas Tolas que emergen en la época de lluvia);
- Buena parte de los actores no están plenamente conscientes de la importancia de la Tola para un ambiente sano;
- Autoridades corruptas en las Comunidades Campesinas y/o Organizaciones Públicas; que autorizan la extracción indiscriminada;
- Confusión sobre deberes y derechos de los actores, que ocasiona conflictos y dificulta la coordinación;
- Dispersión de los tolares y pocos recursos logísticos de las instituciones de control, limitan las actividades de control;
- La construcción de nuevas vías de acceso, que facilitan la extracción;
- Falta de un ente que lidere el aprovechamiento sostenible de la Tola en forma concertada.
- La fuerte demanda de Tola por los panificadores de la ciudad de Arequipa;
- La ausencia de otro combustible mas barato que la Tola.

Al final del cuarto taller, la capacidad de diálogo de los participantes había aumentado bastante, y la mayoría expresó que se estaban dando cuenta de la importancia de hacer un esfuerzo y conversar porque les ayudaba a entender mejor sus problemas y así estar en mejor posición para solucionarlos. Se dieron cuenta que mas que enemigos, los otros grupos eran personas similares a ellos, que también tenían problemas y que la solución estable pasaba por el bienestar de todos los grupos de actores.

Las soluciones planteadas para remediar los conflictos fueron:

- Elaborar en forma conjunta (todos los actores) y aplicar un Plan de Manejo Sostenible de la Tola, que permita el desarrollo adecuado de los tolares a través

de la resiembra, extracción a los 6 años de edad de la Tola, seleccionar plantas madres, etc. Esto redundará en beneficio de todos los actores.

- Realizar reuniones descentralizadas en diversos lugares de la zona de tolares,
- Constituir una asociación que se encargue de liderar el proceso hacia el uso sostenible de la Tola,
- Elaborar un registro de extractores, transportistas y usuarios,
- Formar microempresas para la producción y comercialización de la Tola,
- Capacitar a los actores en el uso racional de la Tola,
- Establecer mecanismos de compensación a las comunidades, por los servicios ambientales de los tolares. Cabe señalar que el pago por servicios ambientales aún esta poco desarrollado en Perú, por lo que la factibilidad de esta solución es baja en la actualidad.
- Profundizar la investigación orientada a producir medicinas, vitaminas, aceites esenciales, ceras, gel y otros a partir de la tola
- Continuar con las reuniones y el diálogo, buscando convocar a mas actores.

Creemos que una de las principales percepciones de los actores para solucionar los conflictos fue la necesidad de fortalecer su capacidad organizativa. Para ello, luego de las discusiones e intercambio de ideas en los talleres, se planeó y ejecutó la creación de la Asociación para el Uso Sostenible de la Tola (AUST), ente encargado de liderar el proceso de concertación. Las tareas para su implementación se repartieron entre los diversos grupos de actores, y la mayoría cumplió con los compromisos adquiridos. La primera directiva de la AUST estuvo presidida por representantes de las comunidades campesinas, y en su directiva estaban representados todos los grupos de actores.

Otro aspecto que cabe resaltar es la gran importancia dada al aspecto económico (como puede verse de las propuestas de solución que proponen crear registros de actores, microempresas, profundizar la investigación). Este aspecto económico tiene prioridad sobre el aspecto ambiental y el aspecto social. Esperamos que a futuro, la importancia de los dos últimos factores crezca, porque de otra manera será difícil evitar el desbalance y con ello se producirá un uso no sostenible.

La cantidad y calidad de los vínculos entre los actores al comenzar y terminar el proceso de concertación, sirven como indicadores de los logros del proceso. De la evaluación de la asistencia y acciones realizadas durante el proceso, se ha elaborado la siguiente tabla:

Tabla 1. Evaluación de aspectos indicativos del proceso de concertación

ASPECTO	SIN PROCESO	CON PROCESO
Asistencia a las reuniones	40 a 60%	70 a 90%
Número de reuniones planificadas y ejecutadas	20 a 30%	80 a 90%
Participación de los asistentes	Generalmente pasiva	Activa
Compromisos logrados al final de las reuniones	Generalmente difusos	Claros y precisos
Elaboración de proyectos de desarrollo	Grupos de expertos	Conjunta, con ideas y posterior revisión de todos los asistentes

Los problemas detectados en el empleo del diálogo en nuestro proceso, fueron:

El diálogo participativo es intrínsecamente un proceso lento (en contraposición a las decisiones unilaterales), esta lentitud produce desconfianza y/o impaciencia de algunos actores al no poder observar resultados rápidos. Para superar esta limitación, se debe definir claramente en el inicio del proceso, los objetivos que se persiguen y los plazos para lograrlos así como evitar caer en tareas excesivas o plazos muy cortos.

Las experiencias pasadas de proyectos o procesos fallidos debido a malos manejos o corrupción (sufridos por los actores) han creado un clima de escepticismo y desconfianza en nuestra Región. Por ello, es muy importante informar periódicamente (en forma escrita) sobre los avances del proceso, así como sobre los gastos realizados. Nuestro estudio muestra que el aspecto económico (materiales, gasolina, compras, pagos, etc.) es el que genera mayor desconfianza entre los comuneros y extractores hacia las entidades públicas. Algunos participantes se quejan de que las organizaciones malgastan o invierten ineficientemente el dinero.

Insuficiente difusión del proceso de concertación en las comunidades campesinas y población en general. Debido a la dispersión geográfica de los actores, a lo recargado de las labores de los participantes y al escaso presupuesto, no se logró una difusión tan extensa del proceso de concertación como hubiéramos deseado. Asimismo, nos faltó utilizar otros medios de convocatoria y difusión como los periódicos y radioemisoras. Esta limitación se superaría obteniendo mayor presupuesto a través de un canon a la extracción de tola, o a través de proyectos presentados a la cooperación técnica internacional para su financiamiento, dedicando una parte del presupuesto para elaborar material y difundirlo a través de distintos medios.

El proceso no tuvo sostenibilidad. Lamentablemente, la AUST (principal producto del proceso de concertación) no alcanzó la sostenibilidad, esto es, una vez que se retiró el apoyo de las organizaciones públicas (debido al cambio de Gobierno Central y nombramiento de nuevos funcionarios en dichas instituciones), el accionar de la AUST se detuvo. Para solucionar esta limitación pensamos que se necesita un trabajo de sensibilización y capacitación de mediano plazo (al menos 2 o 3 años de trabajo) hacia los actores. Necesitamos lograr que pasen de una actitud pasiva a una actitud activa, de una actitud de que alguien de afuera solucione el problema, a una actitud de solucionar el problema nosotros mismos. En un aparte, cabe mencionar que nuestra región muestra una pérdida creciente de valores morales, entre los que destaca la solidaridad y compañerismo, que nos hace ver con preocupación el futuro.

Son escasas las instituciones con políticas institucionales sólidas que garanticen el desarrollo y continuidad de los procesos. Actualmente, la mayoría de autoridades y funcionarios que ingresan a prestar servicios desconocen la labor de las gestiones anteriores e inician nuevos procesos, con las consiguientes pérdidas de tiempo y dinero y la desconfianza de los otros actores sobre la seriedad de la institución. La mayoría de organizaciones concentra sus esfuerzos en la planificación pero pocas ejecutan, quizás porque es más fácil proponer que ejecutar o porque el que no hace nada no se equivoca. Es necesario realizar un fortalecimiento de la capacidad organizacional y de gestión de los actores que ocupan cargos institucionales.

Presupuesto insuficiente para ejecutar adecuadamente y continuar el proceso. En el aspecto económico, esta fue la principal limitación del proceso. Debido a la crisis económica en nuestro país, los presupuestos insuficientes son un factor casi universal en todos los proyectos. Hemos esbozado distintas soluciones para superar esta limitación, entre ellas tenemos: capacitar a los actores en manejo económico, elaborar proyectos y presentarlos a las fuentes cooperantes, gravar con un impuesto a la extracción de la Tola.

Falta sinceridad en la participación de algunos actores. El análisis de las respuestas en las entrevistas, talleres y reuniones, muestra que algunos actores no responden honestamente a las preguntas. Parece ser que muchos actores dan la respuesta que intuyen desea escuchar el interlocutor. Esto hace que las actividades planificadas se basen en información falsa y como resultado no se logra alcanzar, en su totalidad, los objetivos planteados. Una herramienta para solucionar esto es el anonimato, como se pudo comprobar cuando se solicitaba que los actores expresen sus ideas en forma anónima (lluvia de ideas con tarjetas anónimas, encuestas anónimas, buzón de sugerencias anónimas). Al respecto, algunos estudiosos cuestionaron al inicio este uso del anonimato, pero la participación en las actividades les permitió ver la conveniencia de la técnica.

La gran variabilidad de juicios o percepciones de la realidad, dentro de un mismo grupo de actores. Esto quedó demostrado en el análisis de constructos realizado en el cuarto taller. Miembros de un mismo grupo muestran gran diversidad en sus respuestas (realizadas a través del análisis de constructos, en forma anónima, por lo que suponemos son respuestas honestas), obteniéndose algunas veces respuestas diametralmente opuestas. Por ejemplo mientras que unos miembros (del mismo grupo) piensan que la extracción de la Tola no afecta en absoluto a los panificadores, otros piensan que les afecta bastante. Esto hace difícil derivar información valiosa que permita clarificar algunos aspectos o resolver dudas. La solución a esta limitación es difícil, ya que se trata de aspectos subjetivos de los actores. Quizás se necesitaría dialogar e intercambiar opiniones al interior de los grupos para aclarar conceptos y posiciones.

La diversidad cultural de los actores, que si bien enriqueció el debate, también produjo racismo debido a los prejuicios de algunas personas. Algunos comuneros expresaron que se sentían discriminados debido a su raza y/o cultura. Este es un aspecto en el que hay que trabajar bastante, y que no puede ser solucionado en un proceso tan corto como el nuestro. Aunque es incómodo reconocerlo, lo cierto es que efectivamente en nuestra sociedad existe una diferencia en el trato hacia las personas, según su apariencia o cultura; y aunque el diálogo permite atenuar esta limitación, no se le superó por completo.

El número de participantes por grupos no fue balanceada. Faltó un poco más de participantes de los grupos panificadores (sólo asistieron 3) y quizás del grupo transportistas (5 asistentes). En la convocatoria tratamos de balancear los participantes por grupo de actores, pero lamentablemente no se logró mayor asistencia en los grupos señalados. Para solucionar esta limitación se tendría que trabajar con una etapa previa de sensibilización.

El enfoque agroecológico y de desarrollo sostenible es difícil de aplicar en situaciones de pobreza como la que viven los usuarios de la Tola. Si bien ellos son conscientes (o lo entienden cuando se les explica), del daño que se produce al ambiente con la depredación de la tola, y del riesgo que esto supone para su futuro, ellos no dudan en cambiar la seguridad de mañana por el pan que necesitan hoy para poder vivir y llegar a esa mañana.

No se logró una participación amplia y activa de las mujeres. Si bien se insistió en la participación de las mujeres, al final estas representaron sólo el 15% de la población del proceso (12 mujeres participantes de un total de 80 actores) y su participación en las reuniones fue mayormente pasiva, había que hacer grandes esfuerzos para que tomen la palabra y expresen sus opiniones. En este aspecto debemos perseverar para lograr una participación mayor de las mujeres; sin embargo es gratificante notar un avance continuo en la participación de las mujeres en los distintos procesos sociales, en la Región Arequipa.

La depredación de la Tola fue atenuada pero no detenida por el proceso de concertación. La depredación continúa, quizás debido a que el proceso de

concertación se encuentra detenido. Algunas comunidades están elaborando (en forma aislada) planes de manejo forestal.

CONCLUSIONES

- ❖ La literatura nos muestra que el diálogo en el manejo de conflictos permite lograr soluciones sostenibles. Lamentablemente esto no sucedió en nuestro caso, pensamos que debido al corto período del proceso (11 meses). Asimismo, el impacto del proceso sobre la mejora de la calidad de vida, la equidad y el manejo adecuado de la Tola, fue reducido. Se necesita de mas tiempo para lograr un impacto mayor, como señalan algunos investigadores quienes recomiendan períodos de 3 a 4 años.
- ❖ Al inicio del proceso los actores mostraban cierto recelo ante los otros grupos, e incluso se produjeron algunos enfrentamientos verbales. Pero conforme avanzaba el proceso, se notaba el nacimiento de un espíritu de cooperación y colaboración. Hubo algunos actores que no cambiaron su posición de conflicto y enfrentamiento, pero fueron los menos. La mayoría empezó a dialogar, y al final del proceso el intercambio de ideas era mucho mas fluido.
- ❖ El análisis y planificación fue participativo, en el tema del conflicto en el manejo de la Tola. En esto fueron básicos dos aspectos: el análisis del conflicto y la intervención planificada por múltiples partes. Aquí cabe señalar que la participación lograda no fue total. Si bien deseáramos una participación total, siempre existen actores que participan mas y otros que se retraen, sea por características personales o culturales. Sin embargo, en comparación a la situación inicial donde la participación de algunos grupos de actores era casi nula, el avance logrado es significativo.
- ❖ Se logró la participación de los distintos actores, lo cual es muy importante para la solución de los conflictos. Para esto fue importante el reconocer la importancia de todos los actores independientemente de que estén organizados formalmente o no. Esto es consistente con lo señalado por investigadores sobre

que la solución de conflictos requiere el reconocimiento del derecho de las comunidades a manejar sus recursos y la participación de las organizaciones informales conjuntamente con las formales.

- ❖ El diálogo permitió manejar el conflicto producido alrededor de la extracción y uso de la tola y arribar a soluciones consensuadas. Por ello consideramos que el diálogo es adecuado para la solución de conflictos referidos a los recursos naturales en la realidad de nuestra Región Arequipa. Esto aún bajo las limitaciones del gran número de actores involucrados y la poca experiencia en procesos de concertación participativos en nuestra Región.
- ❖ La gran mayoría de actores participantes en el proceso de concertación, están de acuerdo en la importancia y utilidad del diálogo, como herramienta para la solución de los conflictos.

RECOMENDACIONES

- En futuros procesos de concertación, la estrategia de intervención debe concentrarse en trabajar el aspecto humano (sensibilización y capacitación a líderes en una primera etapa, y al resto de actores en una segunda etapa), ya que es el factor principal que dificulta la instauración adecuada de la cultura de diálogo;
- El aspecto económico (fondos) es otro factor que limita el avance del proceso de concertación, y al que mas atención prestan los grupos de actores. De aquí el cuidado que debe tenerse en los objetivos y plazos que se propongan al momento de iniciar la intervención, para no crear expectativas que mas tarde no podrán cumplirse;
- Debe investigarse en el tema del número mínimo de participantes (núcleo activo) que permitan asegurar una continuidad del proceso una vez terminado el apoyo de las instituciones, esto es, cuál es la masa crítica de participantes activos que asegure la continuación del proceso?.

- Debe investigarse en el empleo de técnicas modernas de comunicación (conferencias virtuales, listas de discusión, foros electrónicos) para lograr un diálogo mas continuo, económico y por lo tanto fácil de implementar. Esto sin dejar de lado reuniones periódicas con asistencia personal.

BIBLIOGRAFIA

1. Adams W, Brockington D., Dyson J., Vira B. *“Managing Tragedies: Understanding Conflict over Common Pool Resources”*. Science Vol 302 December 2003, pp. 1915-1916 www.scincemag.org.
2. Allen, W., Brown, K., Gloag, T., Morris, J., Simpson, K., Thomas, J. & Young, R. (1998). *“Building partnerships for conservation in the Waitaki/Mackenzie basins.”* Landcare Research Contract Report LC9899/033, Lincoln, New Zealand.
3. Arora-Jonsson, S *“Networking for dialogue and action. An example from the Forests, Trees and People Programme”*. Forests, Trees and People Newsletter (40/41), 2000, p.54-58 (Journal article)
4. Babbit, E., P. Gutlove and L. Jones, *“Handbook of Basic Conflict Resolution Skills: Facilitation, Mediation and Consensus Building,”* The Balkans Peace Project, Cambridge (Massachussets, USA), 1994.
5. Baumgartner, R *“Researchers in dialogue with local knowledge systems -- reflections on mutual learning and empowerment.”* Local environmental management in a North-South perspective: issues of participation and knowledge management Zurich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zurich, 2002, p.255-274 (Capítulo de libro).
6. Borrini-Feyerabend, G., *“Co-management of Natural Resources: Organising, Negotiating and Learning by Doing”*, IUCN, Yaoundé, Cameroon, 2000.
7. Brooks K., Tayaa M., *“Planning and managing soil and water resources in drylands: Role of watershed management.”* IALC conference, Assessing Capabilities of Soil and Water Resources in Drylands: The Role of Information

Retrieval and Dissemination Technologies. Tucson, Arizona, 20-25 October 2002.

8. Buckles D., Rusnak G. *Conflicto y colaboracion en el manejo de los recursos naturales*“. Edited by Daniel Buckles, IDRC/World Bank 1999, 300 pp.
9. Chevalier J., Buckles D., “*Conflict management: A heterocultural perspective.*” En CULTIVATING PEACE Conflict and Collaboration in Natural Resource Management, Edited by Daniel Buckles IDRC/World Bank 1999, 300 pp.
10. COMMUNITY BASED NATURAL RESOURCE MANAGEMENT IN SOUTHERN AFRICA “*Land and Natural Resources Conflict Management Survey Final Report.*”, 2002 <http://www.cbnrm.uwc.ac.za/indexcont.htm>
11. Fisher L., Moeliono I., Wodicka S., “*The Nusa Tenggara uplands, Indonesia: Multiple-site lessons in conflict management*”. En CULTIVATING PEACE Conflict and Collaboration in Natural Resource Management, Edited by Daniel Buckles IDRC/World Bank 1999, 300 pp.
12. Heylings, Pippa, Cruz F.(1998) “*Common Property, Conflict, and Participatory Management in the Galapagos Islands.*” Seventh annual conference of the International Association for the Study of Common Property, Vancouver, British Columbia, Canada, June 10-14, 1998.
13. Hirsch P., Phanvilay K., Tubtim K., “*Nam Ngum, Lao PDR: Community-based natural resource management and conflicts over watershed resources.*” En CULTIVATING PEACE Conflict and Collaboration in Natural Resource Management, Edited by Daniel Buckles IDRC/World Bank 1999, 300 pp.
14. Kant S., Cooke R., “*Jabalpur District, Madhya Pradesh, India: Minimizing conflict in joint forest management*”. En CULTIVATING PEACE Conflict and Collaboration in Natural Resource Management, Edited by Daniel Buckles IDRC/World Bank 1999, 300 pp.
15. Naseem, S. B “*Indigenous knowledge and agricultural research: conflicts and complementarities.*” Indigenous knowledge development in Bangladesh: present and future London: Intermediate Technology Publications, 2000, p.139-143 (Book chapter).
16. Pankhurst, A., “*Conflict Management Over Contested Natural Resources: A Case Study of Pasture, Forest and Irrigation in South Wello, Ethiopia. Addis Ababa, Ethiopia*” 2003.

17. Ratner, Blake D “Sustainability” as a Dialogue of Values: Challenges to the Sociology of Development”. Sociological Inquiry, Feb2004, Vol. 74 Issue 1, p50, 20p;
18. Rijsberman, F.; “Water, food and environment: conflict or dialogue?.” Water Science and Technology 47 (6), 2003, p.53-62 (Journal article) (Conference paper)
19. Simpson, Barbara; Large, Bob; O'Brien, Matthew. “Bridging Difference through Dialogue: A constructivist Perspective”. Journal of Constructivist Psychology, Jan-Mar2004, Vol. 17 Issue 1, p45, 15p;
20. Stoll-Kleemann, S “Reconciling opposition to protected areas management in Europe: the German experience.” Environment (Washington) 43 (5), 2001, p.32-44.
21. Salas, M. A.; “Extension and indigenous knowledge systems in conflict: strengthening the Andean knowledge system in Peru.” Journal of Extension Systems 7 (1), 1991, p.18-29.