



El Colegio de México

LA ENCRUCIJADA ENTRE EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA SUSTENTABILIDAD  
AMBIENTAL EN LA POLÍTICA FORESTAL DE INDONESIA

Tesis presentada por

MARÍA TERESA URIBE JARAMILLO

en conformidad con los requisitos

establecidos para recibir el grado de

MAESTRÍA EN ESTUDIOS DE ASIA Y ÁFRICA

ESPECIALIDAD: SURESTE ASIÁTICO

Centro de Estudios de Asia y África

2015

*Para Pablo, compañero de viaje y amor de mi vida.*

## Índice de Investigación

Agradecimientos.....	III
Introducción .....	2
Marco teórico-conceptual: el desarrollo sustentable.....	13
Capítulo 1. Política forestal en Indonesia .....	21
Capítulo 2. Estudio de caso: la deforestación y su relación con la expansión de plantaciones de palma de aceite en Indonesia .....	34
2.1. La deforestación en Indonesia .....	34
2.2. La deforestación y su relación con la industria de la palma de aceite .....	38
2.3. La sustentabilidad, las comunidades y la industria de la palma de aceite .....	43
2.3.1. Contexto histórico-político .....	45
2.3.2. Comunidad Dayak Ribun, su relación con los bosques y la palma de aceite .....	46
2.3.3. Conflicto Comunidad Dayak Ribun con la Corporación Industrial PT MAS .....	50
Capítulo 3. Análisis de política pública: Moratoria de Bosques en Indonesia, 2011-2014 .....	57
3.1. Información general de la política .....	57
3.2. Operatividad del desarrollo sustentable en la Moratoria de Bosques.....	61
3.2.1. Principio de eficacia y eficiencia .....	62
3.2.2. Principio de acceso a la información .....	69
3.2.3. Principio de integración del medio ambiente y el desarrollo .....	74
Conclusiones .....	80
Anexos .....	92
Bibliografía.....	105

## Índice de Tablas, Mapas y Figuras

### Tablas

Tabla 1. Sectores que producen bienes y servicios apoyados en los bosques.....	29
Tabla 2. Diez principales emisores mundiales de gases de efecto invernadero.....	36
Tabla 3. Áreas de Bosques de producción convertidas por decretos gubernamentales, 2003-2010.....	37
Tabla 4. Excepción de Licencias forestales en el área cubierta por la Moratoria.....	65

### Mapas

Mapa 1. Deforestación total en Indonesia y por isla 2000-2012.....	38
Mapa 2. Deforestación en Indonesia: cobertura de bosques antes y después de las concesiones si no se cumple la Moratoria.....	79

### Figuras

Figura 1. Diagrama de Venn sobre la cobertura de la Moratoria.....	64
--	----

## **Agradecimientos**

Esta investigación es el resultado de un arduo proceso, del cual hicieron parte muchas personas a quienes debo mi gratitud: A Pablo, mi esposo amado y mi mayor crítico, por respetar mi ser libre y acompañarme siempre en el vuelo. A mi familia, por su apoyo incondicional alentándome a cumplir mis sueños. A mis amigas, presentes en todo momento a pesar de la distancia.

Al profesor Jose Luis Lezama, por su guía, supervisión, exigencia, apoyo y paciencia durante todo este proceso, por creer en mis capacidades y motivarme a dar lo mejor en esta investigación.

A Carlos Mondragón, mi maestro y amigo, por su continua exigencia y motivación a la reflexión crítica. A los profesores Marisella Connelly, Luis Mesa y John Marston, por sus invaluable observaciones y comentarios. A mi profesora y amiga, Evi Siregar, por enseñarme la lengua que me permitió contar con la comprensión necesaria para acercarme al objeto de estudio, el Bahasa Indonesia. Al profesor Hilde, por su valiosa guía durante el curso de política ambiental en Indonesia. A la profesora Adriana Roldán, por su orientación y acompañamiento durante toda mi trayectoria académica y profesional. A mis compañeros de maestría por compartir este camino conmigo y contar con su apoyo en todas las iniciativas personales y académicas.

A la comunidad de Sanggau: Pak Musa, Pak Jais, Pak Aleng, Pak On, Ibu Rini, Pak Rufinus y demás miembros, por su hospitalidad y disposición para permitirme aprender de ellos. A los miembros de las ONG (AMAN, WWF, WALHI, TUK Indonesia, Forest Watch, Sawit Watch): Ibu Mina Setra, Pak Abdi Akbar, Pak Hermas, Pak Hermayani, Pak Nikodemus y Pak Jopi Peranginangin (que en paz descanse, su causa no fue en vano), quienes con gran carisma me acogieron y transmitieron sus preocupaciones respecto al fenómeno de estudio.

Finalmente, agradezco al Colegio de México, y al CEEA especialmente, por haberme dado la oportunidad de realizar la Maestría en Estudios de Asia y África. Extiendo mi enorme gratitud al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por la financiación de estos estudios.

## Resumen

Indonesia es actualmente el país con mayor tasa de deforestación de bosques tropicales en el mundo, con 0.84 millones de hectáreas (Mha) deforestadas en 2012. Pese a la existencia de instrumentos de política pública ambiental dirigidos hacia el manejo sustentable de los bosques, con especial énfasis en la disminución de la deforestación y las emisiones de carbono, la situación es cada vez más crítica y preocupante. ¿Qué es lo que sucede y por qué el entramado legal de política forestal del país no presenta los resultados esperados? A partir de esta pregunta, la autora propone darle una interpretación a los límites de la política forestal de Indonesia por medio del enfoque de desarrollo sustentable, el cual ha permanecido en la base de las políticas ambientales del país desde 1992. Dicho enfoque presenta una constante encrucijada en los objetivos del desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental en la política forestal de Indonesia. Esta encrucijada se evidencia en la práctica del actual contexto de deforestación. En el país hay una expansión e intensificación de las plantaciones de palma de aceite como parte de la estrategia de desarrollo económico; lo cual debe coexistir con esfuerzos continuos de conservación de recursos forestales que hacen parte de la búsqueda de una sustentabilidad ambiental. Teniendo estos aspectos en consideración, el objetivo principal de la investigación es explorar los límites de la política forestal respecto al discurso y las acciones del desarrollo sustentable, mediante un estudio de caso de la deforestación y su relación con la industria de la palma de aceite, y un análisis de la operatividad del desarrollo sustentable en la Moratoria de bosques durante el período 2011-2014.

**Palabras clave:** desarrollo sustentable, desarrollo económico, sustentabilidad ambiental, política forestal, Moratoria de bosques, palma de aceite, deforestación, Indonesia.

## Introducción

El desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental han suscitado un debate profundo en la actualidad, en torno a la unión de estos dos conceptos en el desarrollo sustentable, debido a las contradicciones inherentes en los objetivos que propone cada uno. Esta discusión ha llegado al campo de la política pública, en el cual se ha expresado la dificultad de reconciliar a dos viejos enemigos, el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente, sin ajustes significativos al sistema de mercado.<sup>1</sup> Esta investigación se sitúa en el ámbito teórico y de política pública de los debates en torno al desarrollo sustentable, y quiere contribuir desde la ecología política con un estudio de caso concreto para ver cómo se presentan dos aspectos que lo componen, de manera que se pueda aportar a la comprensión de esas posibles contradicciones y las opciones planteadas para solventarlas.

El concepto de desarrollo sustentable apareció en el ámbito internacional desde 1972 con la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano y diversas publicaciones que reconocían las problemáticas ambientales causadas por la sociedad industrial moderna.<sup>2</sup> Desde entonces, se evidenció una preocupación por encontrar soluciones a la crisis ambiental, en una búsqueda por balancear los objetivos económicos que han llevado a dinámicas extractivas y han ocasionado graves daños al medio ambiente, con los objetivos ambientales de cuidar y proteger los recursos naturales. En 1992 con la Cumbre de Río, se comenzó a concebir el desarrollo sustentable en la política ambiental de una forma más concreta, cuando los Estados presentes aprobaron instrumentos de política pública en materia ambiental<sup>3</sup> para guiar las actividades

---

<sup>1</sup> Arturo Escobar, "Constructing nature: Elements for a poststructural political ecology," en R. Peet y M. Watts (eds). *Liberation ecologies: Environment, development, social movements*, Routledge. Londres, 1996, p.49.

<sup>2</sup> Entre las cuales cabe mencionar *Blueprint for survival* de Edward Goldsmith *et al*, *The population bomb* de Ehrlich, *Only one earth* de Ward & Dubos y *The limits to growth* de Meadows *et al*.

<sup>3</sup> Entre estos la Declaración de Río, la Convención sobre la Biodiversidad, la Convención sobre el Cambio Climático, la Declaración de Principios relativos a los Bosques y el Plan de Acción Agenda 21.

humanas a un mundo más sostenible, promoviendo el desarrollo sustentable en sus agendas nacionales.

Indonesia fue uno de los Estados que ratificó estos instrumentos. A partir de 1992, el gobierno promovió gradualmente políticas ambientales bajo la adopción del enfoque de desarrollo sustentable (creando sistemas productivos, tecnología verde, e institucionalizando cada vez más el área de protección ambiental), en aras de cumplir con los principios establecidos en la Agenda 21 y la Declaración de Río de 1992. La política forestal, enmarcada dentro de la política ambiental del país, ha sido una de las prioridades del gobierno en la adopción de este enfoque, debido a la importancia que representan los bosques,<sup>4</sup> como hábitat considerable de flora y fauna,<sup>5</sup> fuente de alimento y fuente económica para la población, permitiendo el desarrollo y crecimiento de diversas industrias y proporcionando una fuente de empleo.

Sin embargo, el gobierno y los diferentes actores que participan en la política forestal, se han enfrentado constantemente a una encrucijada entre la necesidad de utilizar los bosques de Indonesia para el desarrollo económico por medio del extractivismo, y la importancia de hacerlo por medio de un manejo forestal sustentable para proteger estos bosques y las especies humanas y no humanas que allí habitan.<sup>6</sup>

En ese sentido, la política forestal está situada en el marco analítico de las contradicciones entre el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental, las cuales se evidencian en el

---

<sup>4</sup> Indonesia es el tercer país más rico del mundo en bosques, con un 52.1% de la superficie terrestre forestada (más de 94 Mha). Además es uno de los siete países más megadiversos a nivel mundial. Ver: Indonesia Forest Information and Data. [www.rainforests.mongabay.com/deforestation/2000/Indonesia, consultado el 11 de Agosto de 2014.] y Russell A. Mittermeier, Patricio Robles y Cristina G. Mittermeier, *Megadiversity: Earth's Biologically Wealthiest Nations*, CEMEX y Conservation International, 1997.

<sup>5</sup> Alrededor de 38,000 plantas (el 10% de las plantas del mundo), 515 especies de mamíferos (el 12% del mundo), 511 especies de reptiles y anfibios (16% del mundo), y 1531 especies de aves (17% de las especies de aves del mundo). Ver: Natural Resources Institute, *The Land Resources of Indonesia: A National Overview from Regional Physical Planning Programme for Transmigration (RePPProT)*, 1990.

<sup>6</sup> Desde 1992, el manejo forestal sustentable ha adquirido gran importancia en la política forestal, con el reconocimiento de la función social, económica y ambiental que desempeñan los bosques. Ver: Freerk Wiersum, "200 years of sustainability: lessons from history," *Environmental Management*, vol. 19, núm. 3, 1995, pp. 321-329.

contexto actual de las altas tasas de deforestación del país. Desde 1990, Indonesia ha experimentado una expansión e intensificación de las plantaciones de palma de aceite como parte de la estrategia de desarrollo económico. Esta expansión requiere despejar extensas áreas de bosques para las plantaciones, incrementando la deforestación y las emisiones de carbono, y a su vez ocasionando graves daños ambientales. Al mismo tiempo que la industria de la palma de aceite ha crecido, también lo han hecho los esfuerzos de conservación de recursos forestales que hacen parte de la búsqueda de una sustentabilidad ambiental, entre los cuales se encuentra la Moratoria de bosques.<sup>7</sup>

El trabajo presente examina la influencia del desarrollo económico de la industria de la palma de aceite en la sustentabilidad ambiental de la Moratoria de Bosques en el período 2011-2014. Lo anterior se realiza por medio de un estudio de caso de la deforestación y su relación con la expansión e intensificación de plantaciones de palma de aceite, y un análisis de la operatividad del desarrollo sustentable en el discurso y las acciones concretas de la política forestal seleccionada. Con este caso se contribuye al debate en el campo teórico y de política pública, sobre la encrucijada del desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental en el funcionamiento de una política pública, para ver de qué manera el enfoque de desarrollo sustentable opera allí -uniendo las dos variables que lo componen y los intereses de diferentes actores- y genera consecuencias en las limitaciones de la política forestal. El estudio permite de esa forma plasmar la discusión en un caso concreto y aprender de la experiencia de Indonesia, sus fallas institucionales y las causas principales de sus problemas ambientales.

El realizar un análisis de congruencia entre el marco de la sustentabilidad y las acciones concretas en la Moratoria de bosques, resulta relevante para la discusión, al constituir uno de los

---

<sup>7</sup> La Moratoria de bosques (*Inpres No.10/2011* y su extensión *Inpres No. 6/2013*) es una política para suspender temporalmente las concesiones industriales para explotación de bosques. En el tercer capítulo se explicarán los detalles sobre esta política y su análisis.

instrumentos de política ambiental para enfrentar la deforestación, concebida como un problema importante en la agenda pública ambiental de Indonesia (e internacional en la elaboración de foros, cumbres, etc.), que ha dominado la atención de ambientalistas, organizaciones no gubernamentales y el gobierno.

Igualmente con esta investigación se aporta al campo disciplinario de estudios de implementación de políticas públicas, en aras de evaluar la aplicación de instrumentos de política forestal en contextos locales y nacionales.<sup>8</sup>Salazar y Dubroff mencionan la importancia del tema sobre la forma en que se consigue el cumplimiento de las leyes de protección ambiental por “la diferencia entre lo que éstas declaran y su aplicación por parte de las dependencias gubernamentales,” por lo cual para evaluar el impacto y éxito de las políticas resulta relevante acudir a su aplicación.<sup>9</sup>Finalmente, “la prueba de fuego de una política es el paso de lo discursivo, normativo y programático, a los efectos reales que tiene la intervención gubernamental en la consecución de los objetivos enunciados.”<sup>10</sup>

Este trabajo parte de la siguiente hipótesis: Existen dos posibles interpretaciones para explicar el hecho de que la política forestal de Indonesia en términos de un manejo sustentable de los bosques, no ha disminuido las tasas de deforestación y de emisiones de carbono del país de forma efectiva. Estas dos interpretaciones están relacionadas con la adopción del enfoque de desarrollo sustentable en las políticas ambientales del país. Primero, es posible que no haya una adecuada interpretación y/o implementación de los principios de desarrollo sustentable, partiendo

---

<sup>8</sup> Pierre Lascoumes *et al*, *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.

<sup>9</sup> Clara Salazar y Nicholas DuBroff, *Las autoridades frente a la presión urbana en áreas naturales protegidas: El caso de la Sierra de Guadalupe*, 2011, p. 122.

<sup>10</sup> José Luis Lezama, “La Política Mexicana de Ahorro y Eficiencia de Energía en los hogares en el Contexto Internacional,” en Silvia Giorguli y Vicente Ugalde (coords.), *Gobierno, territorio y Población: Las políticas Públicas en la Mira*, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2014, p. 831.

de que el enfoque es positivo para la continuidad del modelo industrial moderno.<sup>11</sup> Segundo, puede haber un problema en la adopción del enfoque de desarrollo sustentable, ya que cuenta con un contenido de naturaleza contradictoria al querer unir dos aspectos que persiguen fines diferentes (económicos y ambientales), e incitan a cuestionarlo en sus alcances y limitaciones.

Así, partiendo de la pregunta general, ¿De qué manera la encrucijada entre el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental afecta el cumplimiento de los objetivos de la política forestal de Indonesia?, la investigación está dedicada a cumplir con el objetivo principal de explorar la influencia del desarrollo económico en la sustentabilidad ambiental de la política forestal de Indonesia. Para responder a este objetivo se abordan diversas preguntas direccionadas hacia el funcionamiento y aplicación de la política forestal de Indonesia. ¿Cómo funciona la política forestal, qué actores intervienen allí y cuáles sus intereses particulares? ¿Cuál es la relación entre la deforestación en Indonesia y la expansión de las plantaciones de palma de aceite? ¿Cómo operan los principios de desarrollo sustentable en el discurso y las acciones concretas de la Moratoria de Bosques? El hecho de que los resultados no sean los esperados, ¿Tiene que ver con un problema en la ineffectividad, ineficacia o ineficiencia en la implementación de la política?,<sup>12</sup> o ¿Existe algún problema en la base del enfoque de desarrollo sustentable de esta política?

---

<sup>11</sup> Es decir, reconociendo las limitaciones del concepto pero bajo el entendido de que éste es deseable al proponer una orientación y marco global para una aplicación de acuerdos y compromisos logrados por los Estados en la Declaración de Río. Ver: Julia Caravias y Enrique Provencio, “La política ambiental mexicana antes y después de Río,” en Alberto Glender y Victor Lichtinger (coords.), *La diplomacia ambiental, México y la conferencia de las Naciones unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 393-423.

<sup>12</sup> Entendiendo ineffectividad como el hecho de que se crean las leyes pero no se implementan o se implementan parcialmente, la ineficacia como el hecho de que se hace todo para cumplir con la norma pero no se tienen los resultados esperados, y la ineficiencia con la relación costo-beneficio. El estudio de estos tres aspectos también nos lleva a analizar las fallas institucionales de Indonesia. Ver: Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales, “La implementación: la entrada clave de las políticas públicas”, en Vicente Ugalde (trad.), *Sociología de la acción pública*, 2ª ed., El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2014.

Al responder estos cuestionamientos se busca darle una interpretación a la luz del concepto de desarrollo sustentable y sus principios como la aplicación del marco teórico-analítico de *The Limits to Growth*, con propuestas para racionalizar el sistema productivo en un proceso de modernización ecológica. La autora considera que la propuesta de desarrollo sustentable se ubica en un marco analítico configurado en *The Limits to Growth*, donde Meadows *et al* plantean que la sociedad industrial moderna ha llegado a ciertos límites (el agotamiento de recursos naturales, los efectos colaterales de la tecnología y la explosión demográfica) y, si no los supera, colapsará. Para superar estos límites, Meadows *et al* proponen racionalizar el sistema (haciéndolo sustentable) para su continuidad y funcionamiento exitoso, con el uso de las medidas técnicas y administrativas adecuadas.<sup>13</sup> Desde entonces, este marco ha permanecido en la base de las discusiones sobre el desarrollo sustentable en el Reporte de Bruntland de 1987, la Cumbre de Río de 1992 y la nueva Agenda 2030 con sus Objetivos del Desarrollo Sostenible.

A la luz del marco teórico planteado, la investigación evidencia que el desarrollo sustentable, pese a ser un enfoque en la base de la política forestal de Indonesia hace más de 20 años, sigue siendo un término dinámico, contradictorio y ambiguo. Cada actor participante en la política forestal lo concibe y utiliza según sus intereses, ocasionando múltiples interpretaciones que dificultan la unión de esfuerzos hacia el objetivo común de un manejo forestal sustentable.

El caso de la operatividad del desarrollo sustentable en la Moratoria de Bosques en el archipiélago indonesio es un reflejo del uso de este enfoque en los organismos internacionales, como una herramienta discursiva para crear una imagen positiva que permita mejorar las relaciones políticas y económicas con los demás Estados. En el plano discursivo, normativo y programático, los principios de sustentabilidad adquieren gran importancia y se ven

---

<sup>13</sup> Sin cuestionar los valores y principios de la sociedad industrial moderna, ni su concepción de la naturaleza como una fuerza productiva.

evidenciados; no obstante, estos principios se diluyen con el paso hacia las acciones concretas para la consecución de los objetivos enunciados. Mientras no existan mecanismos efectivos de vigilancia, control y sanción en el incumplimiento con los principios de sustentabilidad, estos seguirán en un limbo, permitiendo a los actores adoptarlos según su conveniencia, donde en la mayoría de los casos pesa el interés económico en contraposición al ambiental.

Existen múltiples causas que explican la falta de cumplimiento de los objetivos propuestos en la política forestal de Indonesia. El estudio muestra que más allá de las fallas institucionales del país, hay un problema de base y es el enfoque de desarrollo sustentable, no sólo por sus contradicciones inherentes sino también por fallas en la interpretación y aplicación de este enfoque.

Se concluye que al contar con límites y contradicciones, por perseguir objetivos distintos a los del desarrollo económico y los valores de la modernidad, el desarrollo sustentable basado en *The limits to growth* es cuestionable para direccionar las políticas forestales. Por lo tanto, es necesario repensar este enfoque, sus alcances y limitaciones, teniendo en consideración su hibridez, dinamismo y constante transformación. Igualmente, se hace preciso pensar en la viabilidad de un cambio de paradigma o una búsqueda de soluciones sustentables basándose en otros parámetros. Una forma de hacerlo debería incluir un enfoque más participativo y un trabajo más integrado por parte del gobierno, las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los académicos.

Para el desarrollo de este trabajo se utilizó una metodología de análisis cualitativo que consta de tres ejes: un trabajo de documentación, un trabajo de campo y un estudio de caso. El trabajo de documentación incluye el análisis de documentos empíricos entre los cuales cabe mencionar: la Moratoria de Bosques (tanto el documento *Inpres No.10/2010* como su extensión *Inpres No. 6/2013*); la Declaración de Río, Agenda 21 y los Principios de los Bosques; los

artículos académicos del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR); los artículos de opinión por parte de la sociedad civil (documentos de AMAN, Walhi y Sawit Watch, principalmente); análisis de decretos, planes de manejo y programas de desarrollo, entre otros documentos.

El trabajo de campo se realizó durante dos meses, llevando a cabo observación participante y entrevistas con diferentes actores que participan en la política forestal de Indonesia, principalmente del gobierno, la academia, la sociedad civil, las comunidades locales y el sector privado. Los lugares de observación y realización del trabajo de campo fueron múltiples, desde asambleas comunitarias, oficinas de gobierno, eventos públicos, foros, seminarios, hasta observación en la selva y en las plantaciones de palma de aceite; ubicados geográficamente en Kalimantan occidental, Java occidental, Bali y Sumatra del norte. Así, el corpus de análisis es variado: etnográfico, documental, de archivo, entrevistas, periodístico, entre otros.

El estudio de caso, como se ha mencionado anteriormente, se basa en una exploración de la política forestal en Indonesia, teniendo en consideración dos aspectos. Por un lado, un análisis de la deforestación y su relación con la expansión de las plantaciones de palma de aceite. Por otro lado, un análisis de la operatividad del desarrollo sustentable en la Moratoria de Bosques, dos aspectos que permiten examinar la influencia del desarrollo económico de la industria de la palma de aceite en la sustentabilidad ambiental de la Moratoria de Bosques, para identificar las causas del incumplimiento de los objetivos de esta política. A continuación se presenta un contexto de estos componentes del estudio de caso.

Indonesia ha sido reconocido históricamente por sus altas tasas de deforestación, que han incrementado progresivamente desde 1960 con la explotación maderera, luego en 1970 y 1980 con la producción de pulpa y papel, y a inicios de la década de 1990 con las plantaciones de

palma aceitera, que continúa siendo hasta hoy el principal monocultivo y el más efectivo.<sup>14</sup> Esta deforestación ha respondido a los objetivos del desarrollo industrial, como parte de la estructura neoliberal adoptada desde 1970 bajo el gobierno de Suharto, para promover un crecimiento económico sostenible y acelerado, basado principalmente en la explotación de recursos naturales.

Al caer el régimen de Suharto en 1998, tiene lugar una proliferación de organizaciones ambientalistas que hacían visibles sus reclamos sobre una conservación de la naturaleza, un manejo verdaderamente sustentable, el reconocimiento de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas y el cese de concesiones para plantaciones industriales, entre otros.<sup>15</sup> Al mismo tiempo, el gobierno de Indonesia estaba promoviendo el desarrollo económico a nivel distrital iniciando una etapa de descentralización, bajo la cual se incrementó el ingreso del capital privado con *joint-ventures* entre compañías indonesias y extranjeras (principalmente de Malasia) para el desarrollo de plantaciones de palma de aceite que aumentarán la producción con plantaciones extensivas, además de la adquisición de plantaciones industriales por el gobierno.<sup>16</sup>

El descontento social por parte de comunidades locales y organizaciones civiles fue adquiriendo cada vez más fuerza y voz a nivel internacional, al ver que el gobierno priorizaba el crecimiento económico acelerado por medio de una dinámica extractiva, dejando en un segundo plano la protección y la conservación de los recursos naturales; esto para poder cumplir con la demanda internacional creciente de productos forestales (en especial la palma de aceite para biocombustibles), además de las demandas locales de una población en constante crecimiento. Al parecer no se estaban percibiendo resultados positivos de las políticas de sustentabilidad relativas

---

<sup>14</sup> Anne Casson, Lucca Tacconi y Ketut Deddy, *Strategies to Reduce Carbon Emissions from the Oil Palm Sector in Indonesia*, UNFCCC, Bali, 2007.

<sup>15</sup> Anna Lowenhaupt Tsing, *Friction: an ethnography of global connection*, Nueva York, Princeton University Press, 2005, p. 78.

<sup>16</sup> Norman Jiwan, "The Political Ecology of the Indonesian Palm Oil Industry: a Critical Analysis," en *The Palm Oil Controversy in Southeast Asia: a Transnational Perspective*, eds. Oliver Pye y Jayati Bahattacharya, ISEAS Publishing, Singapur, 2013, p.50.

al manejo de los bosques, pese a contar con un amplio marco legal,<sup>17</sup> lo cual se evidenciaba en el aumento de las tasas de deforestación y emisiones de carbono, a su vez ocasionados por una demanda creciente para el uso de la tierra en agricultura, la tala ilegal, los incendios forestales, las conversiones de la tierra, la urbanización y el desarrollo industrial.

En este contexto, en el 2010 el gobierno de Indonesia se comprometió voluntariamente a reducir las emisiones de carbono en un 26% con presupuesto nacional (o 41% con asistencia internacional) para el 2020. En ese mismo año, el gobierno de Indonesia también informó públicamente sobre su meta de incrementar el área de plantaciones de palma de aceite a 30 millones de hectáreas para el 2020, en aras de alcanzar una producción de 40 millones de toneladas anuales de aceite de palma crudo.<sup>18</sup> Estos dos anuncios evidencian parte de las contradicciones en la política forestal, ya que el gobierno de Indonesia conoce las altas tasas de deforestación que pueden generar las plantaciones extensivas de palma de aceite, y aún así intentan perseguir ambos objetivos haciéndolos compatibles de una forma que no es viable.

En aras de cumplir con el primer objetivo, sobre la disminución de emisiones de carbono en un 26-41%, el gobierno diseñó diversas acciones, entre estas, la instrucción presidencial sobre la Moratoria de Bosques (que entró en vigor en el 2011), con la recomendación a diferentes ministros y jefes de instituciones gubernamentales locales y regionales, de suspender temporalmente los permisos y concesiones para la conversión de bosques primarios y turberas en cultivos industriales.

Todo esto surgió en un momento de crisis ambiental, aumento de conflictos entre las comunidades locales y empresas industriales por el derecho a la tierra, y de exigencias globales

---

<sup>17</sup> Alrededor de 2,000 herramientas legales para el caso de los bosques y lo concerniente a la tierra, bajo cuatro que componen el marco principal: la Constitución de 1945, *TAP MPR IX/ 2001*, la ley agraria de 1960, y la ley forestal de 1999. Ver: Arnoldo Contreras-Hermosilla y Chip Fay, *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*, Forest Trends y World Agroforestry Centre, 2005, p.13.

<sup>18</sup> Helena Varkkey, "The Growth and Prospects of the Oil Palm Plantation Industry in Indonesia", *Oil Palm Industry Economic Journal*, vol. 12, núm.2, 2012, p.7.

para disminuir la deforestación y las emisiones de carbono. Surgió de manera simultánea a la implementación de iniciativas como REDD+ (Reducción de emisiones por la deforestación y degradación de los bosques) para buscar soluciones económicamente rentables a la reducción de la deforestación, las estrategias de conservación y el manejo sustentable de los bosques.

La Moratoria ha sido reconocida por la sociedad indonesia y la comunidad internacional como uno de los mayores avances en materia institucional para disminuir la deforestación en el país, pero en realidad esta política ha contado con múltiples limitaciones que nacen en su formulación y se acrecientan en su aplicación.<sup>19</sup> Este estudio evidencia la forma en que sus limitaciones están relacionadas con la adopción del enfoque de desarrollo sustentable en la política forestal y la interpretación y/o aplicación de los principios de sustentabilidad.

Para dar inicio a los hallazgos de la investigación, a continuación se presenta el capitulado. Primero, se expone el marco teórico basado en el desarrollo sustentable, su conceptualización y principios que harán parte de la definición adoptada en este trabajo. Segundo, se examina la política forestal en Indonesia, por medio de su funcionamiento, el marco regulatorio y los actores que participan con sus diferentes intereses. Tercero, se presenta el estudio de caso de la deforestación y su relación con la expansión de plantaciones de palma de aceite en el país, la sustentabilidad y las comunidades. Seguidamente, se incluye un análisis de la operatividad de tres principios de desarrollo sustentable en el discurso y las acciones concretas de la Moratoria de bosques durante el período 2011-2014. Finalmente, en las conclusiones se presenta una discusión sobre los alcances y límites del desarrollo sustentable en la política forestal de Indonesia y la necesidad de repensar este enfoque.

---

<sup>19</sup> Jonah Bush *et al*, “Reductions in emissions from deforestation from Indonesia’s Moratorium on new oil palm, timber, and logging concessions,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol.112, núm. 5, 2015.p.1328.

## Marco teórico y conceptual: el desarrollo sustentable

*“En el discurso del desarrollo sustentable la naturaleza es reinventada como medio ambiente para que el capital, no la naturaleza y la cultura, sea sostenido.”<sup>20</sup>*

Existe una crisis ambiental en el mundo moderno. Esta crisis ha sido pensada por distintos autores desde los años 60, iniciando con los primeros planteamientos de Rachel Carson en su obra *Silent Spring*, y Murray Bookchin con su libro *Our Synthetic Environment*. Ellos plantean una problemática ambiental en los 60's, que es retomada en los 70's con el reconocimiento de la existencia de una crisis ambiental que afecta la supervivencia de la humanidad. Como respuesta a esa crisis, varios pensadores occidentales desde disciplinas como la ecología política, la sociología y la economía, han planteado diferentes formas de enfrentarla. Una de las propuestas ha sido la del desarrollo sustentable. De esta manera, la propuesta de desarrollo sustentable aparece como parte de un proceso más amplio de la problematización de la supervivencia global, en un repensar de la relación entre la naturaleza y la sociedad.<sup>21</sup>

El desarrollo sustentable aparece en la esfera internacional en 1972 con la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano. En este mismo año surgen diversas publicaciones que reconocen las problemáticas ambientales causadas por la sociedad industrial moderna, entre las cuales cabe mencionar el *Blueprint for survival* de Edward Goldsmith *et al*, *The population bomb* de Ehrlich, y *Only one earth* de Ward & Dubos. Pero la principal obra de este período y que sintetiza las ideas y pensamientos de la crisis ambiental, es *The Limits to Growth* de Meadows *et al*.

---

<sup>20</sup> Escobar, “Constructing nature: Elements for a poststructural political ecology,” *op.cit.*, p. 49.

<sup>21</sup> Escobar, “Constructing nature: Elements for a poststructural political ecology,” *op.cit.*, p. 51.

La propuesta del desarrollo sustentable se ubica en un marco analítico configurado en *The Limits to Growth*, donde Meadows *et al* plantean que la sociedad industrial moderna ha llegado a ciertos límites y, si no los supera, colapsará. Los autores sintetizan tres problemas principales de esta sociedad a su posibilidad de continuar: el agotamiento de recursos naturales, los efectos colaterales de la tecnología y la explosión demográfica. La idea de estos autores es solucionar los problemas mencionados buscando la continuidad del sistema, haciéndolo más eficiente, sin cuestionar ni cambiar los valores y las estructuras de éste. Al querer racionalizar el sistema (hacerlo sustentable, sostenible) para su continuidad exitosa, esta propuesta entra en un proceso de modernización ecológica.

En 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (CMMAD) publicó el reporte *Our Common Future* (o Reporte de Bruntland), cuya propuesta presenta una salida tecnológica acompañada de un racionamiento de recursos y control poblacional, en aras de solucionar las externalidades ecológicas negativas del crecimiento económico.<sup>22</sup> Lo anterior sin necesidad de cambios fundamentales en los valores políticos o las actividades económicas.

Bruntland retoma el diagnóstico y marco analítico de *The Limits to Growth* y la modernización ecológica, enfocándose en seis aspectos fundamentales: el cambio en las técnicas de la formulación de políticas ambientales pasando de “reaccionar y curar” a “anticipar y prevenir” (con el pago por contaminación, análisis de costo beneficio, análisis de riesgo e impuestos por emisiones); el cálculo científico de la carga crítica que la naturaleza puede aguantar; los beneficios de prevenir la contaminación y el daño ambiental (con tecnologías de bajo y cero residuos); el reconocimiento de la naturaleza como un bien público; el uso de información estadística para relacionar cuestiones relativas a lo colectivo y la responsabilidad; y

---

<sup>22</sup> World Commission on the Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford, 1987.

la reconsideración de prácticas de participación permitiendo la entrada de otros actores como las organizaciones no gubernamentales.<sup>23</sup>

Este marco siguió brindando los fundamentos conceptuales para la política ambiental de 1990, materializada en la Cumbre de Río sobre la Tierra en 1992, donde los gobiernos nacionales reafirmaron su preocupación por la crisis ambiental, generando instrumentos de política pública en materia ambiental para guiar las actividades humanas a un mundo más sustentable: la Declaración de Río, la Convención sobre la Biodiversidad, la Convención sobre el Cambio Climático, la Declaración de Principios relativos a los Bosques y el Plan de Acción Agenda 21, entre otros. Estos fundamentos tuvieron como resultado que desde 1990, varios países publicaran planes de política ambiental a nivel nacional, posicionándose dentro de una perspectiva de desarrollo sustentable. Con estos nuevos instrumentos, se amplió el espectro de los principios de desarrollo sustentable para ser adoptados a nivel nacional, reconstruyéndose sobre la base conceptual de *The Limits to Growth* hasta el 2015 con la adopción de la nueva Agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo Sustentable.

Ahora bien, ¿qué se entiende por desarrollo sustentable en este trabajo? Hajer advierte sobre el desacuerdo, las fracturas, la ambivalencia y los vacíos en la conceptualización del desarrollo sustentable.<sup>24</sup> Con la Cumbre de Río sobre la tierra en 1992 y el rumbo acordado de la Agenda 21, se esperaba llegar a un consenso y una nueva era ecológica, pero lejos de esto, las diferencias han incrementado partiendo desde la misma noción del desarrollo sustentable y sus múltiples interpretaciones.

El enfoque de la sustentabilidad ha estado basado principalmente en la definición del Reporte de Bruntland, bajo la cual es “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin

---

<sup>23</sup> Maarten Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford University Press, Nueva York, 1995.

<sup>24</sup> Hajer, *The Politics of Environmental Discourse...*, *op.cit.*

poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.”<sup>25</sup> Otra de las definiciones más citadas es la de la publicación *Caring for the Earth* de IUCN en 1991, entendiendo el término como la capacidad para “mejorar la calidad de vida mientras se vive dentro la capacidad de carga de los ecosistemas vivos.”<sup>26</sup> Estas definiciones muestran una preocupación por integrar el medio ambiente y el desarrollo, reconociendo que los cambios socio-económicos sólo pueden ser sustentables en la medida en que se protejan los recursos naturales (de los cuales el desarrollo depende).<sup>27</sup> Por su parte, Ekins y Max-Neef sugieren que el desarrollo sustentable es un intento por integrar aspectos éticos, económicos, sociales y ambientales en una visión coherente del mundo, para que las generaciones presentes y futuras, tanto de humanos como de otros organismos vivientes, puedan continuar indefinidamente.<sup>28</sup>

No obstante, estas definiciones son amplias, ambiguas y dejan muchas preguntas inconclusas, tales como ¿Qué determina las necesidades del presente que deben ser satisfechas y cómo se definiría entonces el cambio de necesidades del futuro? ¿Cómo las necesidades se definen en las diferentes culturas? ¿Cómo establecemos qué curso de acción es más sustentable? ¿Qué debe ser sustentable? ¿En qué se basan estas decisiones y quién las toma? Todas estas preguntas no están respondidas en las definiciones mencionadas, ya que dependerán de la forma de acercarse a la sustentabilidad y del discurso que se tome, pues como sugieren Becker *et al*, el poder del concepto de sustentabilidad yace en los discursos que lo rodean en vez de un valor compartido que pueda tener, reconociendo que estos discursos son cambiantes.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Para ver una discusión sobre esta definición remitirse a Ian Moffatt, Nick Hanley y Mike D. Wilson, *Measuring & modelling sustainable development*, Parthenon, Nueva York, 2001.

<sup>26</sup> International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), *Caring for the Earth*, 1991.

<sup>27</sup> Phil Macnaghten y John Urry, “Sustaining Nature”, en *Contested natures*, Londres, Sage, 1998.

<sup>28</sup> Paul Ekins y Manfred Max-Neef, *Real-life Economics: Understanding Wealth Creation*, Londres, Routledge, 1992.

<sup>29</sup> Egon Becker, Thomas Jahn y Immanuel Stiess, “Exploring uncommon ground: sustainability and the social sciences,” en E. Becker y T. Jahn (eds.), *Sustainability and the Social Sciences*, Londres, Zed Press, 1999, p. 1-14.

Es necesario tener en consideración que, pese a que desde el Reporte de Bruntland el desarrollo sustentable ha estado relacionado con satisfacer las necesidades humanas, este concepto ha ido cambiando su énfasis hacia los derechos, con una ampliación del medio ambiente hacia cuestiones de equidad, gobernanza y justicia social, en el marco de las fuerzas de la globalización.<sup>30</sup> Según Redclift, hoy se debe entender el desarrollo sustentable como un concepto que depende de nuevas realidades materiales, como el producto de la ciencia y la tecnología, y los cambios en la concientización.

Lo anterior dificulta la capacidad para adoptar una definición concreta, crítica y firme sobre el desarrollo sustentable con la cual sea posible trabajar. Por lo tanto, en este trabajo se propone considerar el desarrollo sustentable como un concepto dinámico que para efectos de este estudio, se entenderá como el desarrollo que cumple con los siguientes principios: eficacia y eficiencia, acceso a la información e integración del medio ambiente y el desarrollo.

Partiendo de esta base, se propone una revisión al desarrollo sustentable y la crisis ambiental en dos niveles. En un primer nivel, se plantea estudiar el desarrollo sustentable como la aplicación del marco analítico de *The Limits to Growth*, con propuestas para racionalizar el sistema productivo en un proceso de modernización ecológica, por medio del cumplimiento de principios de desarrollo sustentable, tanto en el discurso como en la acción pública.

En este primer nivel, no se cuestiona el enfoque y su capacidad para enfrentar la crisis ambiental pero si se evalúan las limitaciones en la interpretación y/o implementación de los principios de desarrollo sustentable. En la mayoría de los casos estas limitaciones existen porque la lógica de lo que es bueno para la continuidad del sistema, no es bueno para sus componentes,

---

<sup>30</sup> Michael R. Redclift, "Sustainable Development (1987-2005): An Oxímoron Comes of Age," *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, año 12, núm. 25, enero-junio, 2006, pp. 65-84. Redclift muestra como este cambio marcó una redirección del paradigma keynesiano de las relaciones económicas internacionales en la época de la posguerra hacia las certidumbres liberales de las décadas 1980 y 1990.

por lo cual los principios de sustentabilidad afectan a actores como las corporaciones industriales (las mineras, las petroleras, las empresas de energía nuclear o de palma de aceite, quienes controlan la economía del país), e inclusive agentes gubernamentales que obtienen ganancias importantes del proceso, y estos actores influyen para que los principios no tengan una adecuada aplicación y su interpretación corresponda a los intereses de quienes están en el poder.<sup>31</sup>

En un segundo nivel, se parte del hecho de que es necesario reconocer los problemas inherentes al concepto de desarrollo sustentable, al intentar reconciliar lo irreconciliable, esto es, el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental. El desarrollo económico persigue objetivos en materia de generar rentabilidad, aumentar la productividad, la competitividad y la ganancia, los cuales se han independizado de la satisfacción de necesidades humanas buscando satisfacer las necesidades de la propia economía (rentabilidad y ganancia). Estos objetivos se logran en gran parte con el uso de recursos naturales para convertirlos en materia prima (la internalización de la naturaleza en el mercado), lo cual conlleva a que sean los principales causantes de la crisis ambiental que ha permeado la sociedad industrial moderna hasta la actualidad, permaneciendo aún lejos de una verdadera sustentabilidad ambiental.

Hajer afirma que el desarrollo sustentable trata de resolver la crisis ambiental, pero no apunta a cambiarlo desde sus valores y principios sino de reconstituirlo a través de medidas paliativas, con estrategias que no están direccionadas para salvar de fondo el medio ambiente sino para remediar problemas temporales y transitorios.<sup>32</sup> Este concepto no reclama ningún cambio estructural, solo es un acercamiento modernista al medio ambiente que sugiere una solución institucional-tecnocrática para el problema presente. Es decir, es una estrategia política basada en la creencia del progreso y la capacidad de resolver los problemas ambientales desde una

---

<sup>31</sup> Matthew Crenson, *The Un-Politics of Air Pollution, A study of Non-decision Making in the Cities*, Baltimore, 1974.

<sup>32</sup> Hajer, *The Politics of Environmental Discourse...op.cit.*

perspectiva tecnocrática a problemas que no son de esa naturaleza, sin cuestionar la esencia de la sociedad moderna (quien provoca la crisis ambiental).<sup>33</sup>

Para Redclift, el desarrollo sustentable es un oxímoron, porque el desarrollo no puede acomodarse a la sustentabilidad ni viceversa.<sup>34</sup> Para Habermas la sustentabilidad no puede acomodarse a las fuerzas del mercado porque devalúan las cualidades intrínsecas de la naturaleza.<sup>35</sup> De la misma forma, Schnaiberg afirma que lejos de experimentar transformaciones ambientales significativas con alta tecnología para reducir los impactos ambientales, la industria moderna no apunta a un progreso en aspectos sociales ni ecológicos.<sup>36</sup> Neil Smith también presenta una de las críticas más persuasivas a la modernización ecológica, al afirmar que en la medida en que la naturaleza se vuelve más sujeta al mercado por medio de formas invisibles (como los créditos ecológicos y derivados ambientales, entre otros) este proceso internaliza cada vez más la naturaleza en el mercado.<sup>37</sup>

Siguiendo a Escobar, el querer reconciliar desarrollo económico y preservación del medio ambiente “resulta en operaciones discursivas complejas que involucran capital, representaciones de la naturaleza, administración y ciencia (...) donde la naturaleza es reinventada como medio ambiente para que el capital, no la naturaleza y la cultura, sean sostenidos.”<sup>38</sup> El desarrollo sustentable es así una continuación de los modelos existentes de desarrollo y crecimiento económico por medio de medidas administrativas y técnicas que no realizan ajustes significativos al sistema de mercado porque buscan su continuidad. Se trata de una capitalización de la naturaleza, de una visión de ésta en términos de producción y eficiencia.

---

<sup>33</sup> Michael R. Redclift, “Sustainability and Post-Sustainability”, El Colegio de México, 2007, p. 13.

<sup>34</sup> Redclift, “Sustainable Development (1987-2005): An Oxímoron Comes of Age,” *op.cit.*

<sup>35</sup> Jürgen Habermas, “New Social Movements,” *Telos* 49, 1981, pp. 33-37.

<sup>36</sup> Allan Schnaiberg, y Alan Kenneth, *Environment and Society: The Enduring Conflict*. St. Martin`s Presse, Nueva York, 1994.

<sup>37</sup> Neil Smith, “Nature as accumulation Strategy”, *Socialist Register*, 2007, pp. 17-37.

<sup>38</sup> Escobar, “Constructing nature: Elements for a poststructural political ecology,” *op.cit.*, p. 49.

El análisis de estos dos niveles invita a una reflexión crítica en torno a la existencia de una crisis ambiental que trasciende a la sociedad moderna, se deriva de su forma de operar y es inherente al sistema. Así, la crisis ambiental que enmarca la modernización ecológica y el concepto de desarrollo sustentable, es una crisis interna a la sociedad que tiene que ver con sus valores, principios de vida (principios humanos, sociales-filosóficos), con su ética y moral, con su concepción de la naturaleza como una fuerza productiva para el progreso de la humanidad.<sup>39</sup>

Siguiendo a Atkinson, hay dos perspectivas para abarcar la problemática ambiental: una argumenta que es posible resolver cualquier problema ambiental con el uso de las medidas técnicas y administrativas adecuadas, esto es, por medio de la aplicación de los principios de desarrollo sustentable; y la otra afirma que la solución real sólo se logra con cambios en la actitud y estilos de vida que reduzcan sustancialmente el impacto al medio ambiente, abandonando las nociones del progreso, esto es, combatiendo los problemas de fondo.<sup>40</sup>

El punto de vista de la autora es que en realidad el desarrollo sustentable es una iniciativa razonable y positiva si el propósito es superar los límites al funcionamiento del modelo industrial moderno, y velar por su continuidad exitosa. Por lo tanto, el planteamiento, más que destruir esta idea, busca encontrar la lógica bajo la cual opera. Se examina cómo, al contar con límites y contradicciones, por perseguir objetivos distintos a los del desarrollo económico y los valores de la modernidad, la sustentabilidad basada en *The limits to growth* es un enfoque cuestionable para direccionar las políticas forestales. Por lo tanto, es necesario repensar este enfoque, explorando la viabilidad de un cambio de paradigma o una búsqueda de soluciones sustentables basándose en otros parámetros.

---

<sup>39</sup> José Luis Lezama, "La Crisis Ambiental Contemporánea," Programa de Educación Ambiental, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2014.

<sup>40</sup> Adrian Atkinson, "The Urban Bioregion as 'Sustainable Development' Paradigm," *Third World Planning Review*, vol.14, núm.4, 1992.

## Capítulo 1. Política forestal en Indonesia

En esta sección se sitúa la política forestal de Indonesia en la encrucijada -expuesta previamente- entre el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental. Para ello, se examina su funcionamiento, los actores participantes, el marco regulatorio y los objetivos prioritarios.

Los bosques de Indonesia se encuentran en su mayoría bajo el poder del Estado y son administrados por éste. Desde 1945 con la independencia de Indonesia y la creación de la constitución, Suharto proclamó el *pancasila* como los cinco principios filosóficos para unificar aspectos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales bajo un mismo Estado.<sup>41</sup> En ese sentido, los recursos naturales también fueron unificados (y simplificados) en el artículo 33.3 de la constitución, donde se estableció que “la tierra, las aguas y los recursos naturales se encuentran bajo el poder del Estado y deben ser utilizados para el mayor beneficio de las personas.”<sup>42</sup>

En 1967 el gobierno aprobó la Política Forestal Básica que declaró la propiedad estatal sobre toda la tierra del país sin título privado, esto es, un área de aproximadamente 75% del territorio nacional.<sup>43</sup> En esta ley, el gobierno, además de enfatizar su autoridad y legitimidad para controlar, manejar y administrar los recursos forestales, ofreció condiciones favorables a los inversionistas nacionales y extranjeros para la promoción de la industria maderera y los cultivos industriales, marcando el inicio de operaciones modernas de explotación de recursos forestales.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Estos principios son: creencia en un Dios supremo; sentido de la humanidad justa y civilizada; unidad de Indonesia; democracia guiada por la sabiduría interior y emanada de las deliberaciones entre los representantes del pueblo; y justicia social para todo el pueblo indonesio.

<sup>42</sup> UUD 1945: Undang-Undang Dasar 1945 [Constitución de la República de Indonesia 1945].

<sup>43</sup> Tania Murray Li, “Masyarakat Adat, Difference, and the Limits of Recognition in Indonesia’s Forest Zone,” *Modern Asian Studies*, vol. 35, núm.3, p. 655.

<sup>44</sup> Ambos aspectos se siguieron promoviendo en políticas públicas posteriores como el Acto No. 4 de 1982 sobre el Manejo ambiental Básico; el Acto No. 5 de 1990 sobre la Conservación de Recursos Naturales y sus Ecosistemas; la Ley Forestal de 1999; y TAP MPR IX/2001. Véase: Contreras-Hermosilla y Fay, *Strengthening Forest Management in Indonesia...op.cit., p.18.*

El Ministerio de Reservas Forestales (MoF) es la instancia principal en la política forestal del país y en el desarrollo de los bosques. A nivel central, las responsabilidades de este ministerio incluyen: la administración nacional de los bosques; la investigación y el desarrollo, el uso, la protección, la conservación y el monitoreo de las áreas forestales; la reforestación; la rehabilitación y la planeación del uso de la tierra. Existen Departamentos de Reservas Forestales a nivel provincial y distrital para el manejo de ciertos aspectos de los bosques a nivel local, los cuales se especificarán a continuación para el período posterior a la descentralización.

El sector forestal pasó de un manejo centralizado hasta 1999 a uno descentralizado desde entonces, por medio de la reforma a la constitución para la descentralización a nivel distrital UU No. 22/1999. Luego, por medio del decreto PP No. 25/2000 se le concedió la autoridad a los gobiernos distritales para administrar y regular sus propios recursos. En el sector forestal, se dio la autoridad al gobierno local sobre varios aspectos del manejo de bosques: la reforestación; la conservación de suelo y agua; los criaderos de gusanos de seda y abejas; la extensión forestal; el manejo de los bosques protegidos; el control de productos forestales no-madereros; el control de la caza tradicional de fauna no protegida; y la capacitación de las comunidades locales en el sector forestal.<sup>45</sup> Igualmente se les dio la facultad de otorgar los permisos de concesión de tierra para cultivos industriales, lo cual incrementó este tipo de concesiones de forma acelerada para promover el desarrollo económico a nivel distrital; y brindó oportunidades a los *bupati* (presidentes municipales) para interpretar las leyes según sus intereses económicos de maximización de ganancias con base en los recursos locales.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Wahjudi Wardoyo y Nur Masripatin, "Trends in Indonesian Forestry Policy," *Policy Trend Report*, 2002, pp. 77-87.

<sup>46</sup> Entrevista con Mitra Setra, Secretaria General de la ONG AMAN, Oficina principal, Jakarta, [realizada el 15 de enero de 2015] Según Hermayani Putera, desde el inicio de la descentralización, los *bupati* se han convertido en intermediarios cada vez más influyentes en la política forestal del país, pero en la mayoría de los casos han usado la autonomía para beneficio propio a expensas de la explotación de recursos naturales. Entrevista con Hermayani Putera, Director WWF Kalimantan, Oficina principal, Pontianak, [realizada el 2 de julio de 2014.]

La descentralización en el manejo forestal tenía como principal propósito promover el manejo sustentable de los bosques en las regiones y contribuir al desarrollo de unas provincias y distritos autónomos.<sup>47</sup> No obstante, ha sido un proceso lleno de dificultades para balancear la necesidad de desarrollo e ingresos de las comunidades a nivel distrital, con la necesidad de promover una sustentabilidad de los recursos forestales. En especial, este proceso ha promovido la lucha por el control de los recursos forestales y la creación de sistemas de extracción informal y clientelismo en el aparato estatal, enfocándose en la explotación de los bosques y la tierra. Además, ha sido un proceso bajo el poder del MoF, por lo cual, pese a cumplir más de 15 años desde el inicio del proceso de descentralización, el sector forestal en Indonesia sigue siendo bastante centralizado.<sup>48</sup>

Oficialmente, la política forestal nacional está basada en: El *Pancasila*; la constitución de 1945; los lineamientos de la política estatal bajo los planes quinquenales de desarrollo nacional; las instrucciones del presidente; y la declaración de Kaliurang de 1966 para un manejo de bosques sostenible. Esta política tiene como objetivo “guiar las actividades forestales en apoyo al desarrollo nacional, respondiendo a los intereses nacionales e internacionales.”<sup>49</sup> Los principales elementos inmersos en ésta son: el uso de la tierra; la elaboración de productos forestales, su procesamiento y comercialización; la rehabilitación de la tierra y plantaciones forestales; la conservación de la naturaleza; la participación de las comunidades locales en las actividades relacionadas con los bosques; y los recursos humanos.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Wardoyo y Masripatin, “Trends in Indonesian Forestry Policy...,” *op.cit.*, p.80.

<sup>48</sup> Entrevista con Pak Indra, Departamento de Reservas Forestales, Distrito Kapuas Hulu. [realizada el 11 de julio de 2014.]

<sup>49</sup> Don Hammond, “Asia Pacific Forestry Sector Outlook Study,” Working paper, Forestry Policy and Planning Division, Rome, 1997. p. 27 y Yvonne Byron, Forestry policies of selected countries in Asia and the Pacific, FAO Forestry Paper 115, Roma, 1993, p.38.

<sup>50</sup> Byron, *Forestry policies of Selected countries in Asia and the Pacific...op.cit.*, p.40.

El país cuenta con un amplio entramado legal relacionado con los bosques y la tierra, donde se pueden encontrar alrededor de 2,000 herramientas regulatorias. Los principales instrumentos de política pública para el desarrollo y funcionamiento del sector forestal son: la ley agraria de 1960, el Acto No. 5 de 1967 que contiene la Política forestal Básica (PFB); el Acto No. 4 de 1982 sobre el Manejo ambiental Básico; el Acto No. 5 de 1990 sobre la Conservación de Recursos Naturales y sus Ecosistemas; y la Ley Forestal de 1999;<sup>51</sup>TAP MPR IX/2001.<sup>52</sup>

Del marco legal existente, hay tres aspectos principales que han marcado los lineamientos de la política forestal hasta el 2015: 1. El gobierno de Indonesia tiene la autoridad para controlar, manejar y administrar los recursos forestales; 2. Se promueve el rendimiento sostenible de los bosques con el derecho de las generaciones presentes y futuras de beneficiarse de estos; 3. Se ofrecen condiciones favorables a los inversionistas nacionales y extranjeros para la promoción de la industria maderera y cultivos industriales, marcando el inicio de operaciones modernas de explotación de recursos forestales desde 1967.

La política forestal nacional es formulada por el MoF, bajo la autorización presidencial y con la participación de ministros y agencias relacionadas con el sector forestal,<sup>53</sup> por medio de procedimientos formales y no-formales. Allí se deben definir las actividades específicas en el sector forestal. Si bien las decisiones finales son aprobadas por el gobierno central, se tiene en consideración la participación por parte de los gobernadores, presidentes municipales, ONG,

---

<sup>51</sup> La ley forestal de 1999 introdujo principios de buena gobernanza, promoviendo objetivos sociales al reconocer los derechos a la tierra y una participación activa de los individuos y cooperativas en los negocios relacionados con los bosques. Véase: Wardoyo y Masripatin, “Trends in Indonesian Forestry Policy...,” *op.cit.*, p.82.

<sup>52</sup> Contreras-Hermosilla y Fay, *Strengthening Forest Management in Indonesia...op.cit.*, p.15.

<sup>53</sup> Principalmente los siguientes: el Ministro de Asuntos Internos; el Ministro de Medio Ambiente; el Ministro de Agricultura; el Ministro de Energía y Recursos Minerales; el Jefe de Departamento Presidencial de Observación y Control del Desarrollo; el Director del Instituto Agrario Nacional; el Jefe de Departamento de Planeación Territorial Nacional; el Jefe de departamento de Topografía y Cartografía Nacional; y en ocasiones también con la participación de los Gobernadores y Presidentes Municipales.

grupos o individuos de la sociedad y el sector privado, por medio de contacto directo, medios de comunicación, conferencias, seminarios, entre otros.<sup>54</sup>

Los objetivos de la política forestal están definidos por el MoF bajo un plan de largo plazo de 25 años, planes quinquenales llamados *Repelita* y planes anuales. Estos objetivos deben ser acordes a los lineamientos del Plan de Desarrollo Nacional. En el caso del plan 1968-1993 se incluyeron aspectos económicos, religiosos, culturales, políticos, de defensa y seguridad.<sup>55</sup> Los primeros cuatro programas de *Repelita* (1969-1989) tuvieron como objetivos nacionales a largo plazo: extender el desarrollo forestal a las islas periféricas del archipiélago indonesio; promover el desarrollo acelerado de las industrias forestales; y alcanzar una competitividad comercial en los productos forestales.<sup>56</sup>

El quinto programa *Repelita* (1989-1994) parece estar más enfocado hacia el desarrollo sustentable, promoviendo políticas como: imponer límites a la extracción maderera hasta 32 millones de metros cúbicos por año; promover la vigilancia e inspección de los bosques con el uso de fotografías aéreas y tecnología satelital; establecer un nuevo departamento gubernamental para promover la participación ciudadana en las políticas de conservación junto con los oficiales forestales; y mejorar la capacitación de los oficiales forestales en la conservación y el manejo forestal. Este programa enfatizó la necesidad de rehabilitar los bosques productivos por medio del establecimiento de plantaciones para apoyar la continuidad de las industrias forestales y promover las industrias orientadas hacia la exportación.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Entrevista con Pak. Bambang, Ministerio de Reservas Forestales, Unidad de Servicios ambientales, Oficina en Bogor, [realizada el 14 de julio de 2014.]

<sup>55</sup> Byron, *Forestry policies of Selected countries in Asia and the Pacific...*, op.cit., p.39.

<sup>56</sup> Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Dokumen Rencana Pembangunan Lima Tahun, REPELITA I-IV 1969-1989*, Jakarta, 2009. [Plan de Desarrollo Quinquenal, Ministerio para la Planeación y Desarrollo Nacional]

<sup>57</sup> Bappenas, *Dokumen Rencana Pembangunan Lima Tahun, REPELITA V 1989-1994*, Jakarta, 2009. [Plan de Desarrollo Quinquenal, Ministerio para la Planeación y Desarrollo Nacional]

En el sexto *Repelita* (1995-1999), bajo un fortalecimiento al enfoque de desarrollo sustentable, se proponen programas que incluyen: protección de los bosques; conservación de recursos naturales; mejora en el manejo de recursos forestales; incremento de la productividad de los bosques y de las plantaciones industriales; una mayor eficiencia de las industrias forestales; promoción de la participación de la sociedad en el desarrollo de los bosques; promoción del desarrollo institucional y de los recursos humanos.<sup>58</sup>

Desde inicios del proceso de descentralización, los programas *Repelita* pasaron a ser Planes Estratégicos del MoF. Las prioridades estratégicas para el período 2000-2004 fueron: disminuir la tala ilegal; reestructurar la industria maderera; mitigar los incendios forestales; mejorar la productividad de las plantaciones madereras; y consolidar la descentralización en el manejo forestal.<sup>59</sup> Para el período 2005-2009, las prioridades giraron en torno a la conservación y rehabilitación de recursos forestales y el desarrollo comunitario: combatir la tala ilegal y el comercio asociado con ésta,<sup>60</sup> revitalizar el sector forestal (en particular las industrias forestales),<sup>61</sup> promover la conservación y rehabilitación de los bosques, promover el desarrollo económico de las comunidades dentro y alrededor de las áreas forestales,<sup>62</sup> estabilizar las áreas forestales.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> Bappenas, *Dokumen Rencana Pembangunan Lima Tahun*, REPELITA VI 1995-1999, Jakarta, 2009. [Plan de Desarrollo Quinquenal, Ministerio para la Planeación y Desarrollo Nacional]

<sup>59</sup> MoF, *Strategic Plan of the Ministry of Forestry 2000-2004*, Jakarta, 2001.

<sup>60</sup> Desde 2001 con la Declaración Ministerial de Bali sobre el fortalecimiento y la gobernanza de la política forestal, varios Estados (entre ellos China, Japón y Estados Unidos) han realizado acuerdos bilaterales con Indonesia para enfrentar la tala ilegal y el comercio relacionado con esta. Además, en el 2009 el MoF emitió el Decreto No. 38, en el cual se establecen estándares para el manejo sustentable de los bosques (SFM) y la legalidad de la industria maderera. Véase: Departamento para la Planeación de los Bosques y Estadísticas (CFPS), “Indonesia Forestry Outlook Paper,” Ministerio de Reservas Forestales, Jakarta, 2009.

<sup>61</sup> Cabe mencionar el plan gubernamental para desarrollar 5,4 Mha de Plantaciones Industriales de Bosques Comunitarios (Hutan Tanaman Rakyat/HTR) en el período 2007-2016 en áreas forestales de producción que han sido degradadas. Véase: CFPS, “Indonesia Forestry Outlook Paper...,” *op.cit.*

<sup>62</sup> En el 2003 el gobierno designó parte de su presupuesto para el establecimiento de un movimiento nacional para la rehabilitación de la tierra y los bosques, llamado Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan (GERHAN). En el 2008, el gobierno estableció la meta de rehabilitar cinco Mha (60% dentro de áreas forestales y 40% por fuera de éstas).

Para el período 2010-2014, el MoF aprobó ocho prioridades estratégicas: zonificación de las áreas forestales; rehabilitación forestal y mejoramiento de la capacidad de carga de las cuencas hidrográficas; vigilancia y control de las áreas de bosques y los incendios forestales; conservación de la biodiversidad; revitalización del uso de los bosques y la industria forestal; empoderamiento de las comunidades locales en relación con los bosques; mitigación y adaptación al cambio climático; fortalecimiento de las instituciones forestales.<sup>64</sup> Bajo estas prioridades estratégicas se ubica la Moratoria de Bosques que se abordará en el tercer capítulo.

La visión del gobierno indonesio para el desarrollo forestal del país es que los bosques sean un “pilar para el desarrollo sustentable en 2025.” Para lograr este objetivo, el MoF ha establecido seis objetivos de desarrollo forestal con el plan de largo plazo 2006-2025: 1. Crear un marco institucional sólido; 2. Incrementar el valor y productividad sustentable de los recursos forestales; 3. Desarrollar productos y servicios forestales ambientalmente amigables, competitivos y con alto valor agregado; 4. Promover un ambiente adecuado para la inversión forestal; 5. Incrementar el nivel de exportaciones de productos y servicios forestales; 6. Mejorar el bienestar social e incrementar el papel activo de la sociedad para su apoyo en la consecución de un manejo forestal responsable y equitativo.<sup>65</sup>

Estos objetivos y prioridades estratégicas se llevan a cabo por medio de la asignación de los bosques según su valor productivo. Según el MoF, el área terrestre de Indonesia es de

---

Véase: Yudi Iskandarsyah y Gunawan Wicaksono, “Key Trends in Indonesian Forest Policies, legislation and Institutional Arrangement,” Country Report, 2008.

<sup>63</sup> MoF, *Strategic Plan of the Ministry of Forestry 2005-2009*, Jakarta, 2006.

<sup>64</sup> MoF, *Strategic Plan of the Ministry of Forestry 2010-2014*, The Ministry of Forestry of Indonesia, Jakarta, 2010 y Yurdi Yasmi et al, *Forestry policies, legislation and institutions in Asia and the Pacific: trends and emerging needs for 2020*, Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study II, Working Paper, FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, 2010.

<sup>65</sup> MoF, *Indonesia’s Forestry Long-term development plan 2006-2025*, Jakarta, 2006.

191Mha, de los cuales el 71% o 134Mha es área forestal.<sup>66</sup> De esta área, los bosques están clasificados según su función asignada por el gobierno:<sup>67</sup> 43% o 81 Mha como bosques de producción (*hutan produksi*);<sup>68</sup> 17% o 32 Mha como bosques de protección (*hutan dilindungi*);<sup>69</sup> y 11% o 21 Mha como bosques de conservación (*hutan konservasi*).<sup>70</sup> Esta asignación de bosques muestra un porcentaje predominante de área para los bosques de producción, lo cual, acompañado de los objetivos estratégicos de la política forestal del país, refleja la concepción de los bosques como un bien productivo para el desarrollo nacional.

En la práctica, los bosques asignados para la protección y conservación pueden incluir actividades de desarrollo no forestal (minería, construcción de presas, entre otras), ya que el MoF

---

<sup>66</sup> Esta cifra varía según la entidad que provea los datos, ya que existen diferentes definiciones del bosque, clasificaciones y métodos de análisis. Por ejemplo para la FAO, Forest Watch Indonesia y Global Forest Watch el área forestal de Indonesia no supera los 90 Mha. Para esta investigación se presenta el área oficial dada por la institución principal encargada de la política forestal (el MoF), la cual se basa en la definición oficial de los bosques plasmada en el artículo 1 de la Ley Forestal de 1999, “los bosques son un ecosistema integrado dentro de un paisaje que contiene recursos biológicos, dominados por árboles en armonía con su medio ambiente natural, inseparable entre sí.” Considerando esta definición, el MoF calcula el área forestal con base en el tamaño de las áreas administrativas designadas como tal, pese a que algunas de ellas ni siquiera tengan bosques. Para ver el debate sobre las discrepancias en los datos respecto al área forestal en Indonesia, véase: Giorgio Indrarto *et al*, “The context of REDD+ in Indonesia,” CIFOR Working Paper, No. 92, Bogor, 2012, p.1-2.

<sup>67</sup> MoF, “Dokumen Pemantauan Hutan di Indonesia,” Bogor, 2012. [Documento de Monitoreo de los Bosques en Indonesia realizado por el Ministerio de Reservas Forestales.] Estas clasificaciones están asignadas con base en la Ley Forestal de 1999.

<sup>68</sup> Son los bosques para producir productos forestales. Éstos están divididos en bosques para la producción permanente (*hutan produksi biasa*) donde toda el área está asignada a la producción de productos forestales; bosques de producción limitada (*hutan produksi terbatas*), donde solo una parte del área se encuentra asignada para la producción de productos forestales; y bosques de producción convertibles (*hutan produksi dikonversi*), los cuales están reservados para otros usos de la tierra.

<sup>69</sup> Son los bosques cuya función principal es proteger los sistemas de soporte vital para regular el agua, prevenir las inundaciones, controlar la erosión, prevenir la intrusión de agua del mar y mantener la fertilidad del suelo.

<sup>70</sup> Son los bosques cuya función principal es conservar la biodiversidad de la flora y la fauna, y sus ecosistemas. Estos bosques están divididos en áreas de preservación y áreas de conservación de la naturaleza. Las áreas de preservación están divididas a su vez en preservación para la flora (*Cagar Alam*) y preservación para la fauna (*Suaka Marga Satwa*), para acceder a estas áreas se requiere un permiso especial del gobierno. Las áreas de conservación de la naturaleza están divididas en: parques nacionales (*Taman Nasional*) para actividades como recreación, ecoturismo y educación; parques naturales (*Taman Wisata Alam*) para ecoturismo principalmente; jardines botánicos (*Taman Hutan Raya*) para recreación, turismo y mantenimiento de especies de árboles; y parques de cacería (*Taman Buru*) para la caza autorizada de animales.

tiene la autoridad para determinar las áreas forestales utilizadas para estas actividades, por medio de la concesión de permisos de uso de áreas forestales bajo la Regulación No. 24/2010.<sup>71</sup>

El gobierno se apoya altamente en el sector forestal y en sectores relacionados con los bosques (como la agricultura, plantaciones industriales y la minería) para el desarrollo económico de Indonesia. Igualmente, gran parte de la población del país se apoya en este recurso para su subsistencia, pues se estima que alrededor de seis a 30 millones de indonesios dependen directamente de los bosques.<sup>72</sup> Lo anterior ha tenido como resultado una explotación forestal continua, ocasionando a su vez deforestación y degradación de este recurso.<sup>73</sup>

A continuación es posible apreciar los principales sectores donde se producen bienes o servicios proveídos por los bosques. Esto implica de alguna forma la participación de los ministerios y departamentos de estos sectores en la política forestal nacional, además de la participación de las comunidades inmersas en la realización de estas actividades.

**Tabla 1. Sectores que producen bienes y servicios apoyados en los bosques.**

Sectores	Uso de los bosques
<b>Agricultura</b>	Asignación de bosques para la agricultura; servicios en la forma de protección de cuencas; control de erosión; mantenimiento de fertilidad de suelo; provisión de recursos genéticos.
<b>Reasentamiento</b>	Asignación de bosques para programas de reasentamiento humanos (ej. <i>Transmigrasi</i> ) y de tierra agrícola.
<b>Industrias</b>	Extracción de agua y materia prima; producción de bienes forestales madereros y no madereros.

<sup>71</sup> Esta regulación sustituyó a la regulación del MoF No. P. 64/Menhut/2006. Véase: Indrarto *et al*, “The context of REDD+ in Indonesia...”*op.cit.*.1-2.

<sup>72</sup> William Sunderlin *et al*, “The Effect of the Indonesian Economic Crisis on Small Farmers and Natural Forest Cover in the Outer Islands,” CIFOR Occasional Paper, No.29, CIFOR, Bogor, 2000.

<sup>73</sup> Indrarto *et al*, “The context of REDD+ in Indonesia...”*op.cit.*, p.1.

<b>Minería</b>	Asignación de áreas forestales para exploración de minas y explotación.
<b>Energía</b>	Energía hidráulica y geotermal.
<b>Servicios públicos</b>	Construcción de carreteras; provisión de agua para las presas.
<b>Salud pública</b>	Provisión de agua limpia; materiales farmacéuticos.
<b>Turismo y servicios ambientales</b>	Ecoturismo; proyectos educativos; investigación; botánica; exploración de biodiversidad; bonos de carbono.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Wahjudi Wardoyo y Nur Masripatin, “Trends in Indonesian Forestry Policy,” *Policy Trend Report*, 2002, pp. 77-87.

Desde 1970 el sector forestal se ha convertido en uno de los componentes más importantes de la economía nacional. Esto ocurrió debido al cambio de orientación de la política de desarrollo hacia el crecimiento económico dirigido a la exportación, por medio de la explotación de recursos naturales. Desde entonces, el gobierno de Indonesia introdujo el sistema de asignación de concesiones forestales para el desarrollo de plantaciones industriales bajo el mecanismo HTI (*Hutan Tanaman Industri* o Bosques de Plantación Industrial). En 1990, estos acuerdos fueron reemplazados por HPH o HPHTIs (*Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri*, Derechos de Concesión para Bosques de Plantación Industrial), bajo el cual el MoF ha realizado desde entonces contratos de concesiones de bosques con empresas estatales, empresas extranjeras y otros actores, por 35 años con una posible extensión.<sup>74</sup>

Asimismo, desde 1970 Suharto fortaleció la política de *transmigrasi*, extendiendo el desarrollo forestal a las islas periféricas del archipiélago indonesio, por medio de un

---

<sup>74</sup> Hammond, “Asia Pacific Forestry Sector Outlook Study...,” *op.cit.*, p.28. Bajo el mecanismo de HTI se pueden convertir bosques no productivos a cultivos industriales, estos son los bosques cuyo volumen potencial de especies con un diámetro de 30cm o más, es menor a 20 metros cúbicos por hectárea. El autor explica también que el programa aplica para plantaciones de especies singulares introducidas como eucalipto, acacia, albizia y mahogania.

reasantamiento de los javaneses en la periferia.<sup>75</sup> Esto contribuyó a un desarrollo acelerado de las industrias forestales. Los javaneses se convirtieron en la principal mano de obra calificada para los cargos administrativos en las industrias del país, quitando las oportunidades a los miembros locales e invadiendo su territorio, unas de las causas principales de los conflictos étnicos ocasionados con las comunidades locales.

El cambio de orientación hacia el crecimiento económico ha contribuido a un incremento en el intercambio de divisas, a la creación de empleo, y a la reducción de la pobreza (entre otros aspectos positivos para la economía del país), sus impactos ambientales han sido preocupantes, principalmente en materia de sustentabilidad ambiental. En el caso de la utilización de los bosques para la industria maderera, cuando se empezó a implementar el HPH se introdujo un sistema de tala selectiva llamado TPI (*Tebang Pilih Indonesia*) para asegurar una producción maderera sustentable.

Luego se establecieron procedimientos, medidas, técnicas, criterios e indicadores de Manejo Sustentable de Recursos Forestales (SFM); pero la carencia de aplicación, monitoreo y evaluación, además de la falta de esquemas de incentivo para su cumplimiento, han impedido su implementación adecuada.<sup>76</sup> Lo mismo ha sucedido con otros cultivos industriales como la palma de aceite (ver apartado 2.2.2 sobre la industria de la palma de aceite). Según el MoF, la continuación de prácticas no sustentables desde el establecimiento del sistema HPH, ha sido el principal factor de la tasa de deforestación acelerada en Indonesia. Alrededor del 60% de los

---

<sup>75</sup> La transmigración como política estatal había iniciado desde 1905 con los holandeses, luego fue retomada en los años 50 con Sukarno y se fortaleció en los años 80 con Suharto, gobierno bajo el cual se creó el Ministerio de Transmigración. Esta política ocasionó múltiples conflictos culturales, principalmente al querer generar asentamientos de una población mayoritariamente musulmana en territorios donde se profesaban otras creencias, pero en este texto no se ahondará al respecto, pues para el caso de Kalimantan occidental este tipo de conflictos no fueron determinantes. Para mayor información véase: Eric Penot y Cathy Geissler, “Deforestation, agricultural concession policies and potential conflicts in Sanggau district, West Kalimantan province, Indonesia”, en Didier Babin (eds.), *Beyond Tropical Deforestation: from Tropical Deforestation to Forest Cover Dynamics and Forest Development*, UNESCO y CIRAD, Paris, 2004, p.333-354.

<sup>76</sup> Wardoyo y Masripatin, “Trends in Indonesian Forestry Policy...,” *op.cit.*, pp.81.

bosques deforestados en Indonesia pertenecen al área donde los permisos de HPH han sido concedidos.<sup>77</sup>

Si bien la política forestal abarca muchos aspectos, en esta última parte se ha hecho especial énfasis en la instauración del mecanismo HPH que ha predominado en el funcionamiento de la política y establecimiento de prioridades desde 1967. Esto permite a su vez conectar los objetivos, actores y funcionamiento de la política forestal con el caso de la deforestación en el país y su relación con las plantaciones industriales, principalmente con la industria de la palma aceitera. Pero antes de continuar con el siguiente apartado es necesario realizar algunas observaciones respecto a la información presentada. Es posible observar hasta el momento la complejidad de la política forestal en Indonesia, marcada principalmente por: los objetivos estratégicos según el contexto histórico; el proceso de descentralización desde 1999, el poder del MoF a nivel central; la autonomía otorgada a los *bupati*; una concepción de los bosques como una fuerza productiva; y un interés creciente en lograr un manejo forestal sustentable.

Pese a que la instancia principal en esta política es el MoF, se observa igualmente la confluencia de múltiples actores en el diseño e implementación de la misma: diversos ministerios, agencias gubernamentales, empresas privadas y estatales, ONG, comunidades locales e indígenas, entre otros, quienes tienen diferentes intereses. Por un lado, los intereses principales del gobierno son: mantener la estabilidad política; velar por un desarrollo económico creciente; y fortalecer su imagen a nivel internacional como un país en pro del desarrollo sustentable para mejorar sus relaciones político-comerciales, entre otros. Por otro lado, tenemos a las ONG y comunidades locales e indígenas, cuyos intereses son: alcanzar una mayor igualdad en la gestión de recursos naturales como resultado de las actividades de desarrollo; tener el reconocimiento mediante una legislación clara y efectiva sobre el derecho a la tierra; conservar las prácticas de

---

<sup>77</sup> MoF, "Indication of Degraded Forest Area," The agency for Forestry Planning, Jakarta, 2001.

cultivo tradicionales ancestrales, entre otros. Finalmente, entre los actores principales tenemos a las corporaciones industriales, cuyo interés es obtener los permisos de acceso a la explotación de la tierra, para crear sus plantaciones y producir a gran escala, de manera que puedan obtener grandes beneficios económicos y ser cada vez más competitivos en el mercado.<sup>78</sup>

En ese sentido, la política forestal funciona como un punto de fricción y articulación entre diferentes actores e intereses que dan forma a expresiones concretas del proyecto capitalista; crea diferentes realidades y da cuenta de una producción humana de los bosques como lugares de constante transformación, apropiación, y de lucha social. Así mismo, esta política se encuentra inmersa en el marco analítico de las contradicciones entre el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental. En el siguiente apartado se continuará ahondando en estos aspectos con el estudio de caso de la deforestación y su relación con la industria de la palma de aceite.

---

<sup>78</sup> Entrevista con Mitra Setra, Secretaria General de la ONG AMAN, Oficina principal, Jakarta, [realizada el 15 de enero de 2015]. Entrevista con Pak Indra, Departamento de Reservas Forestales, Distrito Kapuas Hulu. [realizada el 11 de julio de 2014.] Entrevista con Abnego Tarigan, Director nacional del Foro Ambiental Walhi, Oficina principal, Bogor. [realizada el 22 de julio de 2014]

## **Capítulo 2. Estudio de caso: la deforestación y su relación con la expansión de plantaciones de palma de aceite en Indonesia**

En esta sección se presentará el estudio de caso de la deforestación en Indonesia y su relación con los objetivos de desarrollo económico del gobierno a partir de 1967 con la promoción de plantaciones industriales madereras (años sesenta y setenta), de pulpa y papel (años setenta y ochenta) y palma de aceite (años 90 hasta 2015). Se hará un especial énfasis en la influencia de la industria de la palma de aceite (como parte del desarrollo económico) en la deforestación y en la sustentabilidad ambiental de la política forestal del país, así como en las comunidades locales.

### **2.1. La deforestación en Indonesia**

Según la ley forestal de 1999, la deforestación es “un cambio permanente de un área forestada a un área no forestada, ocasionado por la actividad humana”<sup>79</sup> y la degradación es “una reducción en la cantidad de cobertura forestal y reservas de carbono en un período determinado, ocasionado por la actividad humana.”<sup>80</sup> Estos cambios y transformaciones en los bosques de Indonesia han sido ocasionados principalmente por la actividad humana planeada y no planeada. La deforestación planeada se refiere a los cambios en el área forestal promovidos por el gobierno para plantaciones industriales, para el desarrollo de la agricultura o la construcción de vivienda. La deforestación no planeada es aquella realizada por medio de actividades ilegales (ej. la tala ilegal).<sup>81</sup> Igualmente, la deforestación ha sido causada por otros factores como incendios forestales,<sup>82</sup> actividades de minería, la construcción de carreteras, los asentamientos humanos y el desarrollo de la acuicultura.

---

<sup>79</sup>MoF, Regulación No. P. 30/Menhut-II/2009 sobre los Procedimientos para Reducir las Emisiones de la Deforestación y Degradación Forestal,” Jakarta, 2009, artículo 1 (10).

<sup>80</sup> MoF, Regulación No. P. 30/Menhut-II/2009, *op.cit.*, artículo 1 (11).

<sup>81</sup> Indrarto *et al*, “The context of REDD+ in Indonesia...,” *op.cit.*, p. 3.

<sup>82</sup> Los cuales pueden ser ocasionados de forma natural pero generalmente ocurren por el proceso de despejar áreas para actividades agrícolas e industriales a pequeña y gran escala. Véase: Grahame Applegate, Unna Chokkalingam y Suyanto, “The underlying causes and impacts of fires in Southeast Asia,” CIFOR y ICRAF, Bogor, 2001.

Indonesia es actualmente el país con mayor tasa de deforestación de bosques tropicales en el mundo, con 0.84 millones de hectáreas deforestadas en 2012.<sup>83</sup> Las tasas de deforestación en el país han variado de forma considerable desde 1985 hasta la actualidad. Según el MoF, la tasa anual durante el período 1985-1997 fue de 1,87 Mha/a.<sup>84</sup> En el período 1997-2000 esta tasa incrementó a 3,51 Mha anuales.<sup>85</sup> De 2000-2003 la tasa bajó de nuevo a 1,08 Mha/a y se incrementó a 1,17 Mha/a en el período 2003-2006.<sup>86</sup> Según Miettinen *et al*, Indonesia experimentó una disminución de su cobertura forestal de 1% anual entre los años 2000 y 2010, período durante el cual Sumatra tuvo la tasa más alta de 2,7% y Kalimantan la segunda con 1,3% de disminución de bosques.<sup>87</sup> En un reporte del Ministerio Bappenas<sup>88</sup> se estima que la tasa de deforestación en Indonesia es de 1,125 Mha anuales con una degradación de 0,626 Mha anuales ocasionada por la tala de los árboles.

Esta deforestación ha contribuido a que Indonesia sea el sexto emisor mundial de gases de efecto invernadero, con el 4.16% de las emisiones, equivalente a 1,981 MtCO<sub>2</sub>e (Millones de toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente). A continuación se presenta la tabla 2 con los diez principales emisores de gases de efecto invernadero para el año 2012, utilizando la medida común bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (MtCO<sub>2</sub>e), que incluye datos del sector de uso y cambio de uso del suelo (LULUCF), entre los cuales está la deforestación.

---

<sup>83</sup> Sobrepasando a Brasil, cuya tasa de deforestación en el 2012 fue de 0.48 Mha. Ver: Belinda Margono *et al*, "Primary forest cover loss in Indonesia over 2000–2012," *Nature Climate Change*, vol. 4, 2014, pp. 730–735.

<sup>84</sup> MoF, Statistik Kehutanan Indonesia 1999, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, 2000. [Estadísticas de los bosques en Indonesia]

<sup>85</sup> MoF, Statistik Hutan Indonesia, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, 2005. [Estadísticas de los bosques en Indonesia]

<sup>86</sup> MoF, Eksekutif data strategis kehutanan, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, 2009. [Datos estratégicos de los bosques]

<sup>87</sup> Jukka Miettinen, Chenghua Shi y Chin Liew, Deforestation rates in insular Southeast Asia between 2000 and 2010, *Global Change Biology*, vol.17, 2011, pp. 2261-2270.

<sup>88</sup> Bappenas, "National REDD+ strategy," Jakarta, 2010.

**Tabla 2. Diez principales emisores mundiales de gases de efecto invernadero**

	<b>País</b>	<b>MtCO<sub>2</sub> e - 2012</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>1</b>	<b>China</b>	10,684.29	22.45%
<b>2</b>	<b>EE.UU</b>	5,822.87	12.23%
<b>3</b>	<b>Unión Europea</b>	4,122.64	8.66%
<b>4</b>	<b>India</b>	2,887.08	6.07%
<b>5</b>	<b>Rusia</b>	2,254.47	4.74%
<b>6</b>	<b>Indonesia</b>	1,981	4.16%
<b>7</b>	<b>Brasil</b>	1,823.15	3.83%
<b>8</b>	<b>Japón</b>	1,207.30	2.54%
<b>9</b>	<b>Canadá</b>	856.28	1.80%
<b>10</b>	<b>Alemania</b>	810.25	1.70%
<b>Total mundial</b>		<b>45,913.50</b>	<b>100%</b>

Fuente: Sistema CAIT 2.0, World Resources Institute. [www.cait2.wri.org, consultado el 30 de agosto de 2015.]

Gran parte de la deforestación en Indonesia ha sido planeada por el gobierno para los proyectos de desarrollo del país, como es posible evidenciarlo en la tabla 3 con un incremento de área forestal que ha sido convertida para plantaciones industriales y proyectos de agricultura bajo licencias gubernamentales, de 4,5 Mha en 2002 a 4,7 Mha en 2007, y luego a 4,9 Mha en 2010. Según proyecciones del MoF, la deforestación planeada alcanzará los 10 Mha para el 2025, y la no planeada alrededor de 8Mha; la degradación ocasionada por la agricultura alcanzará 21Mha y la ocasionada por la explotación forestal ilegal alrededor de 30Mha.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> MoF, “Baseline and mitigation scenarios,” Working group paper, Jakarta, 2010.

**Tabla 3. Área Bosques de producción convertidos por decretos gubernamentales, 2003-2010**

Provincia	Hasta 2002		2007		2010	
	Unidad de tierra	Área (ha)	Unidad de tierra	Área (ha)	Unidad de tierra	Área (ha)
<b>Aceh</b>	60	265,744	60	265,744	60	265,744
<b>Sumatra del Norte</b>	26	139,657	27	139,998	28	142,762
<b>Sumatra Occidental</b>	26	134,886	28	157,956	28	157,956
<b>Riau</b>	123	1,521,531	128	1,564,061	127	1,509,820
<b>Isla de Riau</b>	4	47,799	4	47,799	5	48,498
<b>Jambi</b>	44	345,776	44	345,776	44	345,776
<b>Sumatra del Sur</b>	11	73,459	15	125,395	23	170,245
<b>Bengkulu</b>	12	57,581	12	57,581	12	57,581
<b>Lampung</b>	7	76,099	8	83,964	8	83,964
<b>Islas de Sonda Occidental</b>	3	847	3	847	3	846
<b>Kalimantan Occidental</b>	8	110,234	8	110,234	12	139,223
<b>Kalimantan Central</b>	51	549,642	55	619,868	55	624,872
<b>Kalimantan del Sur</b>	17	199,654	17	199,654	18	209,130
<b>Kalimantan Oriental</b>	57	489,595	59	510,580	58	492,943
<b>Célebes del Norte</b>	2	8,888	2	8,888	1	2,000
<b>Gorontalo</b>					1	6,888
<b>Célebes Central</b>	8	72,805	8	72,805	8	72,805
<b>Célebes Sudeste</b>	3	7,862	3	7,862	3	7,862
<b>Célebes Occidental</b>			1	6,722	14	103,777
<b>Célebes del Sur</b>	15	84,936	15	84,936	3	4,584
<b>Molucas</b>	12	11,518	13	13,767	12	12,658
<b>Molucas del Norte</b>	7	9,963	8	29,772	9	43,014
<b>Papua</b>	12	254,436	13	286,982	11	315,608
<b>Papua Occidental</b>					6	83,200
<b>TOTAL</b>	508	4,462,912	531	4,741,191	549	4,901,756

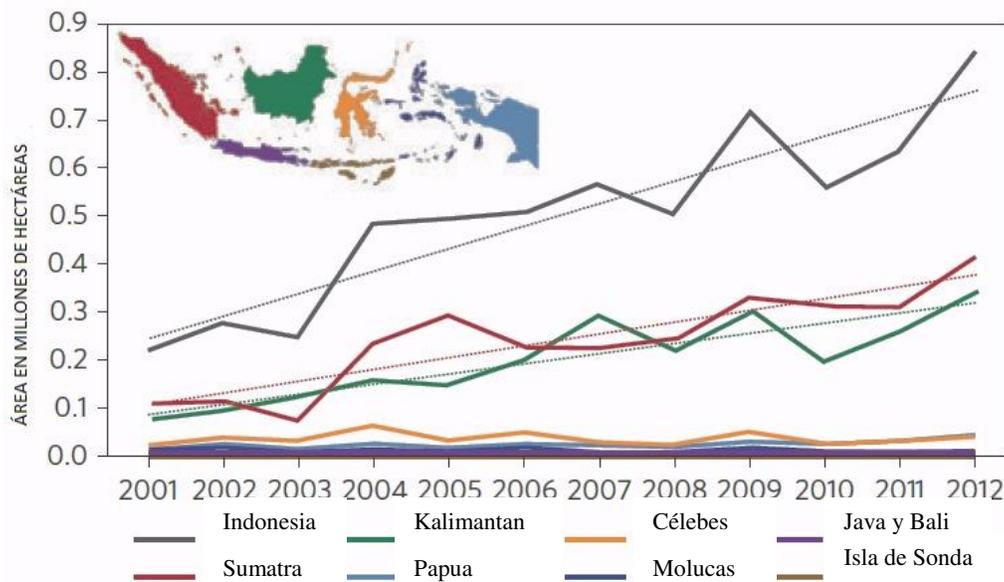
Fuente: tomado de MoF, Recapitulación de concesiones de áreas forestales para transмиграción y plantaciones industriales, Jakarta, 2011.

La deforestación ha sido muy diferente en cada isla del archipiélago. En la época colonial se deforestó gran parte de los bosques de Java; luego en la época de la independencia se incrementó la explotación de este recurso en Sumatra; desde el Nuevo Orden de Suharto se empezó a promover la extracción en Kalimantan y desde finales de este orden en Papua.<sup>90</sup> En el siguiente mapa es posible observar la tasa de deforestación en el período 2000-2012 en todo Indonesia y en

<sup>90</sup> Entrevista con Abnego Tarigan, Director nacional del Foro Ambiental Walhi, Oficina principal, Bogor. [realizada el 22 de julio de 2014.]

cada isla, evidenciando una tendencia creciente considerable en el período 2010-2012 (período en el cual empezó a funcionar la Moratoria de Bosques), además de mostrar las altas tasas de deforestación en las islas de Sumatra y Kalimantan.

**Mapa 1. Deforestación total en Indonesia y por isla 2000-2012**



Fuente: tomado de Belinda Margono *et al.*, “Primary forest cover loss in Indonesia over 2000–2012,” *Nature Climate Change*, vol. 4, 2014, pp. 730–735.

## 2.2. Deforestación y su relación con la industria de la palma de aceite

Como se mencionó en la introducción, gran parte de la deforestación actual del país proviene de los cultivos industriales, especialmente la palma de aceite, la cual ha dominado la conversión de los bosques en los últimos 20 años. Este monocultivo ha requerido de unas plantaciones extensivas para producir a gran escala, despejando las áreas forestales, muchas veces por medio de incendios que destruyen los bosques, ocasionan erosión del suelo, devastación de la biodiversidad, pérdida de biomasa, contaminación, emisiones de carbono, entre otras, que

contribuyen a una agravación del cambio climático.<sup>91</sup> Esta situación es preocupante si se tiene en consideración que más del 70% del área de plantaciones de palma de aceite se encuentra en terrenos que antes eran de bosques naturales.<sup>92</sup>

En 2009 el Ministerio de Agricultura emitió la regulación PP 14/Permetaan/PL.110/2/2009 para promover la expansión de la palma de aceite en las turberas. Esto ha ocasionado impactos negativos ambientales como inundaciones, sequías, incendios y reducción en el almacenamiento del carbono, al ser las turberas los tipos de bosque que más almacenan, y por ende su deforestación es devastadora.<sup>93</sup>

Un estudio de PNAS estima que en el período 2000-2010 hubo 11.45 Mha de deforestación en Indonesia que ocasionaron 8.59 GtCO<sub>2e</sub> de emisiones por deforestación y degradación de las turberas, de los cuales 2.27 Mha (19.9%) pertenecían a concesiones de palma de aceite emitiendo 1.77 GtCO<sub>2e</sub> (20.6%) de las emisiones.<sup>94</sup> Este estudio evidencia que si no se hubieran designado las concesiones de palma de aceite del período 2000-2010, la deforestación hubiera sido entre 15-65% más baja.<sup>95</sup>

Por otro lado, este monocultivo también ha sido una fuente de empleo importante, con más de 7 millones de personas trabajando en esta industria. La palma de aceite es el producto de mayor exportación agrícola de Indonesia, generando en 2008 alrededor de 12,4 miles de millones de dólares estadounidenses en divisas y mil millones en impuestos a la exportación.<sup>96</sup>

---

<sup>91</sup> Mirjam van Harmelen, Matthijs S. van Leeuwen y Tanja de Vette, *International Law of Sustainable Development: Legal Aspects of Environmental Security on the Indonesian Island of Kalimantan*, Institute for Environmental Security, La Haya, 2005, p. 3.

<sup>92</sup> Casson *et al*, *Strategies to Reduce Carbon Emission...op.cit.*

Paper prepared for the Indonesian Forest Climate Alliance. Jakarta, Indonesia

<sup>93</sup> Amiyah Abdullah, *The Economic and Environmental Analysis of Palm Oil Expansion in Indonesia: Export Demand Approach and EIRSAM Model*, Institute for Global Environmental Strategies, 2012.

<sup>94</sup> Bush *et al*, "Reductions in emissions from deforestation..." *op.cit.*, p.1329.

<sup>95</sup> *Ibid*, p.1330.

<sup>96</sup> Extending Indonesia's Forest Moratorium is a Win for Business. [[www.wri.org/blog/2015/05/extending-indonesia%E2%80%99s-forest-moratorium-win-business?utm\\_campaign=wridigest&utm\\_source=wridigest-2015-05-19&utm\\_medium=email&utm\\_content=learnmore](http://www.wri.org/blog/2015/05/extending-indonesia%E2%80%99s-forest-moratorium-win-business?utm_campaign=wridigest&utm_source=wridigest-2015-05-19&utm_medium=email&utm_content=learnmore), consultado el 13 de mayo de 2015.]

La palma de aceite comenzó a tener gran importancia al ser el monocultivo más productivo y eficiente, ya que cada plantación dura alrededor de 25-30 años antes de replantarse, y empieza a dar los frutos a los 3 años, mientras que otros monocultivos importantes (ej. el caucho) se demoran 5 años para empezar a obtener resultados productivos.<sup>97</sup> Otro factor que ha incrementado el cultivo de palma de aceite es la variedad de usos que permite, siendo usado en más de la mitad de productos de consumo diario, tales como aceite de cocina, helados, cosméticos, chocolates, productos farmacéuticos, biocombustible, entre otros.<sup>98</sup>

La expansión e intensificación de las plantaciones de palma de aceite ha sido acelerada, pasando de 605,000 hectáreas en 1986 a más de 9 Mha en el 2010. El crecimiento de esta industria ha contribuido a que Indonesia sea, desde el 2007, el mayor productor y consumidor de palma de aceite en el mundo.<sup>99</sup> Según la ONG Sawit Watch, en 1989 había un área de plantaciones de palma de aceite de 1,6 Mha, la cual se incrementó a 3,8 Mha en 1994, a 8,2 Mha en 1998 y más de 9 Mha en el 2010.<sup>100</sup> Para el Ministerio de Agricultura las cifras son diferentes, registrando un área de 7 Mha para el 2008 y 8,4 Mha para el 2010.<sup>101</sup> Según el Ministerio de Reservas Forestales, hasta el 2010 se habían concedido licencias para las plantaciones de palma de aceite por 9,13 Mha de bosques; pero para la ONG Sawit Watch esta cifra supera los 26,7 Mha.<sup>102</sup> Es posible que en los próximos años este número de hectáreas de plantaciones aumenten de 10 a 12 millones más por exportación debido a la creciente demanda de agrocombustible en

---

<sup>97</sup> Entrevista con Pak Aleng en plantación industrial de PT. *Mitra Austral Sejahtera* (PT. MAS), Distrito de Sanggau, [realizada el 15 de julio de 2014]

<sup>98</sup> Entrevista con Prof. Shahrudin Mohamad Ismail, LESTARI (Instituto sobre Medio Ambiente y Desarrollo), Universidad Nacional de Malasia. [realizada el 24 de junio de 2014.]

<sup>99</sup> Casson *et al*, *Strategies to Reduce Carbon Emission...op.cit.*

<sup>100</sup> Sawit Watch, Peta investasi Sawit Watch, Bogor, 2009.

<sup>101</sup> Indrarto *et al*, "The context of REDD+ in Indonesia...", *op.cit.*, p.4.

<sup>102</sup> Sawit Watch, Peta investasi Sawit Watch, *op.cit.*

los mercados de la Unión Europea y por la meta nacional del gobierno para generar 40 millones de toneladas de aceite de palma crudo para el 2020.<sup>103</sup>

El gobierno ha promovido las inversiones extranjeras en esta industria por medio de las siguientes políticas: la Ley No. 18/2004 sobre plantaciones industriales, la cual introdujo los permisos de uso de tierra por 35 años (*hak guna usaha*, HGU); el decreto presidencial No. 5/2006 sobre la política energética nacional; la instrucción presidencial No. 1/2006 sobre la provisión de uso de biocombustibles; la regulación No. 26/Permetan/OT.140/2/2007 del Ministerio de Agricultura y la regulación No. P22/Menhut-II/2009 del Ministerio de Reservas Forestales, ambas sobre la promoción de plantaciones industriales en Papua.<sup>104</sup> Los principales inversionistas provienen de Malasia, Singapur y Estados Unidos, quienes manejan más del 60% de las plantaciones.<sup>105</sup>

Alrededor de 30 grandes grupos controlan esta industria en Indonesia, con el manejo directo de más de 1000 empresas subsidiarias e indirecto de los productores de pequeña escala.<sup>106</sup> La mayoría de los grupos están organizados en la Asociación de Productores de Palma de Aceite de Indonesia (GAPKI), la cual cuenta con más de 200 empresas del sector trabajando muy de cerca con el gobierno del país.<sup>107</sup>

Una de las características principales de las plantaciones de palma de aceite en Indonesia son los conflictos sociales que ha ocasionado sobre los usos y tenencia de la tierra, en detrimento de las comunidades locales. En la actualidad hay registro de más de 3,500 conflictos, de los

---

<sup>103</sup> Bayu Krisnamuri, "Government Strategic Policies on Sustainable Palm Oil Development," Ensayo presentado en la Conferencia de Palma de Aceite en Indonesia, Denpasar, 2008.

<sup>104</sup> Las plantaciones de palma de aceite en Indonesia se han promovido principalmente en Kalimantan y Sumatra, pero en vista de la limitación forestal con el paso de los años, desde el 2008 los planes de expansión de plantaciones han girado en torno a Papua. Estas dos políticas promueven un incremento de la concesión de plantaciones empresariales de hasta 200,000 ha en esta provincia Véase: Indrarto *et al*, "The context of REDD+ in Indonesia..." *op.cit.*, p.5.

<sup>105</sup> Jan Willem Van Gelder, *Greasy Palms: European Buyers of Indonesian Palm Oil*, 2004.

<sup>106</sup> Jiwan, "The Political Ecology of the Indonesian Palm Oil Industry..." *op.cit.*, p.52-53.

<sup>107</sup> *Idem*.

cuales alrededor de 660 han sido por abusos de derechos humanos a los habitantes de las tierras.<sup>108</sup> No obstante, “el problema no es la palma de aceite sino la forma en que las personas han elegido explotarla. La palma es solo el vehículo. El problema real es la conversión del bosque para usos agrícolas, particularmente donde tiene la forma de monocultivo.”<sup>109</sup>

Existen maneras en que las plantaciones de palma de aceite se pueden desarrollar de manera sustentable, tales como las técnicas agro-forestales y la planeación ecológica. En ese sentido, en Indonesia existen dos organismos que han impulsado el manejo sustentable de la palma de aceite: uno gubernamental llamado ISPO (Indonesian Sustainable Palm Oil) y otro no-gubernamental llamado RSPO (Roundtable for Sustainable Palm Oil). Ambas proponen esquemas de certificación con altos estándares ambientales que son relevantes para la responsabilidad social de las corporaciones industriales y su imagen en el mercado internacional.

El primero propone esquemas legislativos y certificaciones obligatorias para todos los productores de palma de aceite en Indonesia, con el fin limitar los efectos negativos de esta industria.<sup>110</sup> El segundo es una iniciativa internacional con más de 1500 miembros que une ONGs y actores privados (productores, comercializadores, fabricantes, bancos, inversionistas, minoristas y ONGs) bajo el cumplimiento voluntario de ocho principios<sup>111</sup> y 39 criterios para certificarse promoviendo la sustentabilidad en la industria de la palma de aceite (principalmente para

---

<sup>108</sup> *Ibid*, p.50.

<sup>109</sup> Alain Rival y Patrick Levang, *Palms of Controversies: Oil Palm and Development Challenges*, CIFOR, Bogor, 2014, p. 34.

<sup>110</sup> Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO). [[www.sustainablepalmoil.org/standards-certification/certification-schemes/indonesian-sustainable-palm-oil-ispo](http://www.sustainablepalmoil.org/standards-certification/certification-schemes/indonesian-sustainable-palm-oil-ispo), consultado el 10 de Agosto de 2015.]

<sup>111</sup> 1. Compromiso con la transparencia; 2. Cumplimiento de leyes y regulaciones; 3. Compromiso con la viabilidad financiera y económica de largo plazo; 4. Uso apropiado de buenas prácticas por los productores y molineros; 5. Responsabilidad ambiental y conservación de recursos naturales y biodiversidad; 6. Consideración responsable de los empleados, individuos y comunidades afectadas por los productores y molinos; 7. Desarrollo responsable de nuevas plantaciones; 8. Compromiso con el mejoramiento continuo en áreas claves de actividad. Véase: Junta Ejecutiva RSPO, *Principles and Criteria for the Production of Sustainable Palm Oil*, Secretaría RSPO, Kuala Lumpur, 2013.

prevenir la conversión de las zonas de Alto Valor de Conservación y/o de Alto Almacenamiento de Carbono).

RSPO ha sido altamente criticado por su incapacidad para hacer cumplir los principios y criterios establecidos, su falta de mecanismos de sanción y largos/burocráticos procesos para la resolución de disputas sobre los derechos a la tierra (en especial de las comunidades indígenas), Igualmente ha sido desacreditada por su falta de conexión con el Estado y su participación, haciendo más difícil el proceso de cumplimiento de normas en la práctica y sanciones impuestas.<sup>112</sup>

Estos dos últimos temas, el de los conflictos sociales generados y la sustentabilidad de la palma de aceite, se conectan en el apartado siguiente para presentar una parte del estudio de caso en una zona específica de Indonesia donde hay altas tasas de deforestación debido a la expansión de las plantaciones de palma de aceite: el distrito de Sanggau en Kalimantan occidental.

### **2.3. La sustentabilidad, las comunidades y la industria de la palma de aceite**

El distrito de Sanggau en Kalimantan occidental es un lugar donde se generan diferentes tipos de fricciones y articulaciones en torno al desarrollo económico de la palma aceitera entre diversos actores e intereses dentro de la política forestal del país. A continuación se realiza un estudio de caso de una comunidad que habita en Sanggau con el objetivo de demostrar la complejidad de la política forestal y como ésta afecta a las comunidades locales, cómo se generan conflictos y movilizaciones sociales por el uso y derecho a la tierra a partir de las relaciones de estas comunidades con los procesos capitalistas nacionales e internacionales de apropiación de la naturaleza. Desde una perspectiva de la ecología política, se hace énfasis en los factores sociales,

---

<sup>112</sup> Entrevista con Mina Setra, Secretaria General Adjunta de la asociación AMAN, Jakarta [realizada el 15 de enero de 2015.]

políticos, históricos y económicos que han tenido una constante articulación, examinando como éstos han influido en las complejas relaciones sociedad-naturaleza-Estado.<sup>113</sup>

Primero, se examina el contexto histórico-político rastreando los aspectos que han influido en una historia de larga duración de apropiación de recursos naturales, desde la conformación del Estado indonesio en 1945.<sup>114</sup> Segundo, se exploran los conflictos entre la comunidad local Dayak Ribun de las aldeas Entapang-Kerunang y la corporación industrial PT MAS por el proyecto de desarrollo de plantaciones de palma de aceite en el distrito de Sanggau, durante el período 1995-2014. En este apartado se ahondará en las estrategias y movilización social de los Dayak Ribun respecto a los cambios ocasionados por sus relaciones con diferentes actores externos, para lo cual se tiene en consideración las articulaciones y fricciones como categorías analíticas de Li y Tsing, respectivamente.<sup>115</sup> Tercero, se presentan unas conclusiones de esta parte del estudio de caso, resaltando la forma en que los proyectos de desarrollo producen transformaciones, donde “las dimensiones sociales y económicas son dinámicas, articuladas, multi-escalares y asociadas a relaciones de poder.”<sup>116</sup>

Los bosques en Kalimantan occidental han sido un lugar de producción humana, de transformaciones constantes y coyunturas particulares de varios actores que incluyen principalmente las comunidades locales dayak, el estado indonesio, las empresas privadas, y las poblaciones de inmigrantes javaneses, y ONG, quienes han generado cambios en el paisaje a raíz

---

<sup>113</sup> Dove *et al* (eds.), “Introduction,” en *Beyond the Sacred Forest*, Londres, Duke University Press, 2011, p.3.

<sup>114</sup> Cabe destacar que la política de recursos nacionales en Indonesia está basada en la política colonial de los holandeses, ésta a su vez está en gran parte basada en el modelo de paisajes rurales de los reinos pre-coloniales en Java. Así sucesivamente podríamos encontrar las conexiones de una historia de larga duración de relaciones interdependientes de la sociedad con la naturaleza. Véase: Tsing, *Friction: an ethnography of global connection...op.cit*, p. 71.

<sup>115</sup> Tomadas de Tsing, *Friction: an ethnography of global connection...op.cit* y Tania Murray Li, “Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot,” *Comparative Studies in Society and History*, vol. 42, núm. 1, pp. 149-179.

<sup>116</sup> Sarah Milne y Sango Mahanty (eds.), *Conservation and Development in Cambodia: Exploring Frontiers of Change in Nature, State, and Society*, Londres, Routledge, 2015, p.5.

de su relación de uso y tenencia de la tierra.<sup>117</sup> Cada actor principal en el conflicto persigue diferentes objetivos. Por un lado, las empresas transnacionales buscan explotar con alta rentabilidad las tierras por medio de plantaciones de larga escala. Por otro lado, el gobierno busca mediar y resolver los conflictos que derivan de esta incursión capitalista en los bosques recurriendo al discurso de la sustentabilidad y combate a la pobreza, dándole prioridad al desarrollo económico en el país. Por su parte, las comunidades locales buscan obtener ciertos beneficios económicos y de bienestar de su inserción en el proceso, además de mantener sus derechos a la tierra por medio del reconocimiento de su *adat*.

### **2.3.1. Contexto histórico-político**

Como se expuso en el apartado de política forestal, el gobierno indonesio ha controlado las tierras de Indonesia desde la constitución de 1945. En 1970 con la expansión de la industria forestal en las islas periféricas y la política de Transmigración, Kalimantan occidental fue una de las provincias donde se establecieron mayores centros de transmigración y por lo tanto muchos javaneses han inmigrado allí. Gran parte de estos javaneses se convirtieron en la principal mano de obra calificada para los cargos administrativos en la industria de palma de aceite.<sup>118</sup> De esta forma, los bosques de Kalimantan occidental han estado sujetos a la presión de la inmigración, a la expropiación y la explotación económica.<sup>119</sup> Han sido usados de formas diferentes, pasando de una agricultura de tumba y quema de los dayak antes de 1900, luego la introducción de agro

---

<sup>117</sup>Penot y Geissler, “Deforestation, agricultural concession policies and potential conflicts...” *op.cit.*, p.333.

<sup>118</sup> Entrevista personal con Pak Agapitus, líder de la asociación AMAN, Pontianak [realizada el 12 de junio de 2014.]

<sup>119</sup> Roy Ellen, “Forest Knowledge, Forest Transformation: Political Contingency, Historical Ecology and Renegotiation of Nature in Central Seram,” en T. Murray y L. Uhryniuk (eds.), *Agrarian transformation in the 17 Indonesian uplands*, Environmental Management Development in Indonesia Project (EMDI), Halifax, Dalhousie University and Ministry of State for Environment, Jakarta, 1995, cap.5.

bosques para producir caucho y posteriormente para plantaciones de pulpa y papel y palma de aceite en los años 80 y 90, con una expansión considerable de éstos en los últimos 20 años.<sup>120</sup>

Igualmente, estos bosques han sido un lugar de transformaciones constantes, y de apropiación, desde que el gobierno se adueñó de casi su totalidad para manejarlos y concederlos a las corporaciones industriales, en aras de cumplir con los intereses de la Nación y el Estado.<sup>121</sup> Lo anterior se hizo sin tener en consideración a las comunidades locales que habitan estos bosques, por lo cual pasaron a ser un lugar de lucha social creciente, donde las comunidades han pedido el reconocimiento de sus derechos a la tierra con base en su *adat* (costumbres tradicionales).<sup>122</sup>

Estos aspectos histórico-políticos han sido el antecedente que ha dado lugar a proyectos del desarrollo, por medio de conexiones locales-globales, y de intereses capitalistas que han modificado el paisaje natural y social a partir de cadenas de articulación y roces conflictivos entre múltiples actores en el distrito de Sanggau.<sup>123</sup>

### **2.3.2. Comunidad Dayak Ribun, su relación con los bosques y la palma de aceite**

La comunidad Dayak Ribun habita en las aldeas de Entapang-Kerunang del distrito de Sanggau en la provincia de Kalimantan occidental, ubicada en la isla de Borneo. El distrito de Sanggau tiene la tasa más alta de deforestación en la provincia, pasando de estar casi en su totalidad forestada a principios del siglo XX y al finalizar el mismo sólo quedaba alrededor del 14% de cobertura forestal.<sup>124</sup> Gran parte de esta deforestación ha ocurrido desde los años 60 con la sobreexplotación de las empresas madereras, luego de pulpa y papel y palma de aceite, que han obtenido concesiones. Estas empresas han violado constantemente las políticas de

---

<sup>120</sup> Penot y Geissler, “Deforestation, agricultural concession policies and potential conflicts...” *op.cit.*, p.333

<sup>121</sup> Entrevista personal con Viktorianus Marsono, líder del Foro Ambiental Walhi Kalbar, Pontianak [realizada el 11 de junio de 2014.]

<sup>122</sup> Li, “Masyarakat Adat, Difference, and the Limits of Recognition, *op.cit.*, p. 655.

<sup>123</sup> Tsing, *Friction: an ethnography of global connection*, *op.cit.*, p.81.

<sup>124</sup> Penot y Geissler, “Deforestation, agricultural concession policies and potential conflicts...” *op.cit.*, p.335.

“sustentabilidad” al no seguir las normas establecidas en la cantidad y forma de explotación, además de hacerlo muchas veces en zonas no aprobadas por las comunidades locales.<sup>125</sup>

El distrito de Sanggau cuenta con un área total de 1,8Mha, de las cuales el 15% constituye área de bosques productivos, 7% de bosques protegidos, 61% de bosques en concesión para cultivos arbóreos y comerciales (plantados y no plantados), 3% corresponde a los proyectos de transmigración, y 14% equivale al área de las comunidades locales gobernadas bajo *adat*.<sup>126</sup> Estos porcentajes muestran un área de bosques asignada mayoritariamente para usos productivos de la economía local y nacional, y un porcentaje mínimo de área que ocupan las comunidades locales bajo su *adat*, lo cual intenta invisibilizar a estas comunidades y sus relaciones con la naturaleza, una de las causas principales de las fricciones en este paisaje.<sup>127</sup>

Las comunidades Dayak Ribun del distrito de Sanggau han tenido una relación en constante interdependencia con los bosques que históricamente han sido su lugar de sistemas de producción tradicional: la caza, la agricultura forestal (para obtención de madera, caucho, frutas, llamada *Tembawang*), de productos farmacéuticos, su fuente de alimento, su lugar de reunión, la agricultura de tumba y quema en pequeña escala (principalmente para arroz), entre otras.<sup>128</sup>

Desde 1990, estas comunidades locales han ido transformando sus sistemas de producción tradicional incluyendo plantaciones privadas de palma de aceite como una forma de diversificar sus cultivos, de relacionarse productivamente con los bosques y con los agentes externos que han llegado a usufructuar la tierra para estas plantaciones industriales. La llegada de compañías privadas y estatales al distrito ha generado cambios, transformaciones, conflictos, fricciones, en

---

<sup>125</sup> Anne Gouyon, *Fire in the Rubber Jungle, Fire Prevention and Sustainable Tree Crop Development in South Sumatra*, Department of Forestry and Plantations, European Union, 1999.

<sup>126</sup> Las cuales tienden a ser las áreas más cercanas a las rutas de comunicación y más densamente pobladas, lo que las hace más atractivas para los inversionistas ubicar sus plantaciones allí, en territorios con facilidades de infraestructura y mano de obra. Penot y Geissler, “Deforestation, agricultural concession policies and potential conflicts...”*op.cit.*, p.345-6.

<sup>127</sup> Entrevista personal con Pak Agapitus, líder de la asociación AMAN, Pontianak [realizada el 12 de junio de 2014.]

<sup>128</sup> Penot y Geissler, “Deforestation, agricultural concession policies and potential conflicts...”*op.cit.*, p.337.

las formas de apropiación de los recursos naturales que han confluído allí. A continuación se explica el proceso de concesión de bosques para plantaciones en el discurso y en la práctica evidenciando los problemas que surgen por la diferencia entre ambos como parte de la complejidad de esta dinámica.

Existen varios pasos en la concesión de bosques para las plantaciones de palma de aceite. Primero, las empresas deben obtener la información de la tierra por parte del gobierno local, quien posteriormente otorga el permiso de locación. Segundo, las empresas tienen tres años para llevar a cabo un estudio de impacto ambiental (EIA) del área y un proceso de socialización con las comunidades que habitan en esas tierras. En este período aún no pueden deforestar el área ni iniciar las actividades industriales. Estas actividades inician cuando las empresas obtienen la concesión para plantación, esto es, cuando pueden comprobar que negociaron como mínimo un 50% del área con las comunidades locales.<sup>129</sup>

No obstante, lo que suele suceder en la práctica es que las compañías no respetan estos tiempos y empiezan a explotar el área, incluso sin tener el EIA. Por otro lado, para conseguir la aprobación de las comunidades, las empresas prometen muchas facilidades (construcción de carreteras, escuelas, hospitales, electricidad, trabajo en las plantaciones, entre otras), entonces las comunidades ceden bajo el supuesto de que cumplirán. En ocasiones, cuando las empresas no cuentan con la aprobación de las comunidades locales, utilizan las firmas de asistencia a las reuniones de socialización como sustento de aceptación de éstas frente al gobierno local.<sup>130</sup>

Generalmente, en el proceso de socialización las empresas no brindan la información suficiente y clara a las comunidades locales. Tal es el caso de la omisión de información sobre los

---

<sup>129</sup> Entrevista con Nikodemus Ale, miembro del Foro Ambiental Walhi Kalbar, Pontianak [realizada el 11 de junio de 2014.] Nikodemus explica también que si en 4 años las empresas no tienen como comprobar una aprobación de la comunidad, pierden el permiso de locación y por lo tanto no obtienen la concesión.

<sup>130</sup> Entrevista con Pak Agapitus, líder de la asociación AMAN, Pontianak [realizada el 12 de junio de 2014.]

derechos a la tierra (*Hak Guna Usaha*, HGU), donde si el gobierno les otorga la concesión por 25-35 años, después de esos años la tierra se devolverá a la nación, y las comunidades pierden cualquier derecho que hayan tenido a la tierra.<sup>131</sup>

En la Ley No. 18/2004 sobre plantaciones industriales se establece que el 70% de la concesión es para las empresas y el 30% deben ser otorgado a la comunidad en forma de producción privada de palma de aceite, bajo un acuerdo llamado PLASMA. En este acuerdo, las comunidades deben cumplir con ciertas condiciones: deben mudarse de sus casas a las plantaciones; deben adquirir un crédito con el banco para obtener los elementos necesarios para el cultivo (semillas importadas, pesticidas, entre otros); deben pagar 30% de la producción mensual al banco para ir abonando a la deuda del crédito; y del 70% de la producción que les queda, deben destinar un porcentaje para infraestructura y servicios.<sup>132</sup>

Considerando estas condiciones, las ganancias para las comunidades son en la mayoría de los casos mínimas, pues el promedio aproximado de ganancia neta que una familia con 2ha puede adquirir mensualmente es de 300,000 rupias (alrededor de 23 USD).<sup>133</sup> Lo anterior implica que las plantaciones de palma de aceite no están contribuyendo significativamente al crecimiento económico de las comunidades locales, ni a la disminución de la pobreza (lo cual se encuentra en el discurso gubernamental para justificar la expansión e intensificación de este monocultivo).

En la práctica, las empresas no proveen información correcta sobre el funcionamiento del crédito y las ganancias netas a las comunidades, lo cual, entre otras irregularidades en el proceso, se convierte en una fuente de conflictos. La ONG Walhi ha detectado alrededor de 88 conflictos relacionados con las plantaciones de palma de aceite cada año, de los cuales ninguno ha sido

---

<sup>131</sup> Entrevista con Abnego Tarigan, Director nacional del Foro Ambiental Walhi, Oficina principal, Bogor. [realizada el 22 de julio de 2014]

<sup>132</sup> Entrevista con Nikodemus Ale, miembro del Foro Ambiental Walhi Kalbar, Pontianak [realizada el 11 de junio de 2014.]

<sup>133</sup> Entrevista con Viktorianus Marsono, líder del Foro Ambiental Walhi Kalbar, Pontianak [realizada el 11 de junio de 2014.]

resuelto a cabalidad, y la ONG Sawit Watch ha detectado un total histórico de 660 casos en 20 provincias.<sup>134</sup> A continuación se examina uno de estos conflictos, el de la comunidad Dayak Ribun con la corporación PT Mitra Austral Sejahtera (PT MAS) en el Distrito de Sanggau.

### **2.3.3. Conflicto comunidad Dayak Ribun con la corporación industrial PT MAS<sup>135</sup>**

Los miembros de la empresa PT MAS llegaron al distrito de Sanggau desde 1986, cuando empezaron a mirar las tierras y a socializar con las comunidades informalmente.<sup>136</sup> En 1995-6 esta empresa obtuvo 2 permisos de locación de tierra por 30,000 ha en cuatro sub-districtos: Parindu, Tayan Hulu, Bonti y Kembayan. En 1996 inició el proceso de socialización formalmente con las comunidades locales Dayak Ribun en las aldeas de Kerunang-Entapang.<sup>137</sup>

En 2000, PT MAS obtuvo la aprobación de la evaluación de impacto ambiental (EIA) por parte del Ministerio de Reservas Forestales y Plantaciones, lo cual incumplió la regulación gubernamental No. 27 de 1999 donde dice que el EIA debe ser realizado por una unidad dentro del ministerio de Medio Ambiente, pero el gobierno no tuvo problema con esto. Según líderes de la comunidad Dayak Ribun, el informe de EIA fue aprobado pero PT MAS no lo empezó a aplicar sino hasta el 2006.<sup>138</sup> Luego de esta aprobación, la compañía obtuvo la concesión para la

---

<sup>134</sup> Sawit Watch, Peta investasi Sawit Watch, Bogor, 2009.

<sup>135</sup> Este apartado está basado en el trabajo de campo realizado en las aldeas Entapang-Kerunang en julio de 2014 (estas aldeas conformaban una sola bajo el nombre Kerunang pero en 2012 un decreto distrital las separó). La información presentada es resultado de las entrevistas con miembros de la comunidad local Dayak Ribun y un reporte oficial de investigación entregado por Pak Musa (líder de la comunidad durante el período 2000-2014). Al final de la tesis se presentan tres anexos relacionados con las entrevistas a los líderes de esta comunidad.

<sup>136</sup> PT MAS antes era una empresa indonesia conocida como PT PMS (Ponti Makmur Sejahtera), hasta que en necesidad de capital, en 1996 conformó una Empresa conjunta (*jointventure*) con una compañía de Malasia llamada Austral Enterprises Berhad y pasó a llamarse PT Mitra Austral Sejahtera (PT MAS). La composición accionaria es de 35/65, siendo el mayor porcentaje para el socio extranjero. Entrevista con Pak Jais, miembro de la comunidad Dayak Ribun, Sanggau [realizada el 14 de julio de 2014.]

<sup>137</sup> Desde 1995-1996 la empresa había adquirido permisos de locación en tierras habitadas por las comunidades indígenas Dayak Mayau, Hibun y Sami, generando las raíces del conflicto posterior con los Dayak Ribun. Entrevista con Pak Jais, miembro de la comunidad Dayak Ribun, Sanggau [realizada el 14 de julio de 2014.]

<sup>138</sup> “A Pak Jais, uno de los líderes de mayor edad en la aldea, le dijeron que cortara todos los árboles cerca al río para la plantación, pero solo fue hasta 2006 cuando empezaron a seguir las reglas medio ambientales bajo las cuales no se puede cortar ni quemar árboles hasta cierta distancia de los ríos.” Entrevista personal con Pak Aleng, supervisor de PLASMA en la plantación industrial de PT. *Mitra Austral Sejahtera* (PT. MAS), Distrito de Sanggau, [realizada el 15 de julio de 2014]

plantación de palma de aceite con derechos sobre un área de 8,741.29 ha de tierra (HGU No. 23/2000). Esta área abarcó también el PLASMA que pertenecía a los aldeanos en forma privada (bajo acuerdo verbal con PT MAS) sin reconocerles el certificado de propiedad privada dentro del HGU.<sup>139</sup> Desde 2000-2014 PT MAS ha operado las plantaciones de palma de aceite en más de 16,600 ha en el distrito, utilizando de forma ilegal casi 8,000ha.<sup>140</sup>

La modalidad acordada en la negociación fue que por cada 7,5 ha que los miembros de la comunidad concedieran a PT MAS (a cambio de un pago de 50,000 rupias/ha =3,800 USD/ha), habría 2ha para las comunidades bajo el mecanismo PLASMA. Los miembros de las comunidades se comprometieron a cubrir todos los gastos operativos para el desarrollo del PLASMA por medio de un esquema de crédito con el banco por 17,800 rupias/ha (aprox. 1350 USD).<sup>141</sup> En términos de porcentaje de participación, la compañía dividió un 26.6% para la producción privada de las comunidades bajo PLASMA y un 73,4% para la producción de la compañía llamado INTI.

La comunidad aceptó la negociación no solo porque percibía beneficios económicos, sino también por las promesas realizadas por PT MAS. En el proceso de socialización, la compañía prometió buenas oportunidades laborales y mejorar su calidad de vida desarrollando el área por medio de: la construcción de carreteras, hospitales, escuelas y casas; la provisión de electricidad, la provisión de agua potable y lugares para actividades deportivas.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> Asep Yunan Firdaus, “Konflik Tanah Perkebunan PT Mitra Austral Sejahtera di Kabupaten Sanggau-Provinsi Kalimantan Barat, Laporan Investigasi, Subsidi Rakyat untuk Industri Perkebunan Sawit,”2012, p.11. [Conflicto relacionado con la plantación de palma de aceite de la corporación PT Mitra Austral Sejahtera en el Distrito de Sanggau, provincia de Kalimantan Occidental, documento oficial entregado personalmente por el líder de la comunidad dayak ribun en Sanggau, Pak Musa.]

<sup>140</sup> Yunan, “Konflik Tanah Perkebunan PT Mitra Austral Sejahtera...”*op.cit.*, p. 12.

<sup>141</sup> Bajo este acuerdo, las comunidades tendrían que destinar el 30% de la producción mensual del PLASMA para el pago del crédito. De esta forma, los miembros de la comunidad local han subsidiado parte de las plantaciones con su dinero y trabajo.

<sup>142</sup> En ese momento las comunidades confiaron en el acuerdo oral con PT MAS y no pensaron en documentar estos compromisos. Entrevista colectiva con Pak Jais, Pak Musa, Pak Aleng y Pak Rufinus, miembros de la comunidad Dayak Ribun [realizada el 13 de julio de 2014.]

La falta de claridad por parte de las empresas hace que algunas comunidades acepten los acuerdos con la idea de diversificar sus cultivos y obtener mayores ganancias por la productividad de la palma de aceite. Pero en realidad las ganancias para las comunidades no son altas, pues bajo las condiciones expresadas, el aproximado de ganancia neta que una familia con 2ha puede adquirir mensualmente es de 300,000 rupias (aproximadamente 23 dólares estadounidenses).<sup>143</sup> Lo anterior implica que las plantaciones de palma de aceite no están contribuyendo significativamente al crecimiento económico de las comunidades locales, ni a la disminución de la pobreza (lo cual se encuentra en el discurso gubernamental para justificar la expansión e intensificación de este monocultivo).

Las condiciones acordadas comenzaron a ocasionar problemas entre ambas partes, principalmente en torno a cuatro aspectos. Primero, los derechos a la tierra no quedaron claros, pues para la empresa el pago de las 50,000 RP/ha significaba una transferencia de dominio, mientras que para la comunidad significaba una compensación por una renta de tierra temporal.<sup>144</sup> Segundo, no hubo una transparencia en el crédito, pues la comunidad no conocía todo el funcionamiento de éste, bajo el cual el PLASMA les daría una rentabilidad muy pequeña después del pago de intereses y gastos operativos. Tercero, tampoco hubo claridad en la modalidad del PLASMA, pues en ocasiones funcionaba como había sido acordado y en otras en detrimento de la comunidad, apelando a excepciones.<sup>145</sup> Cuarto, PT MAS no cumplió con todas las promesas hechas a la comunidad en el proceso de socialización, donde el primer

---

<sup>143</sup> Entrevista con Viktorianus Marsono, líder del Foro Ambiental Walhi Kalbar, Pontianak [realizada el 11 de junio de 2014.]

<sup>144</sup> PT MAS utilizó el término *derasa* en el documento para entregar al gobierno (sobre la aprobación de la comunidad para obtener la concesión) definiéndolo como una renuncia intencional a los derechos de la tierra estatal, de forma que le permitiera negar los derechos a la tierra de los miembros de las comunidades que participaron del acuerdo. Yunan, “Konflik Tanah Perkebunan PT Mitra Austral Sejahtera...” *op.cit.*, p. 13.

<sup>145</sup> Por normatividad los porcentajes de participación deben ser 70/30, pero las comunidades aceptaron sin conocer bien las normas, porque percibían beneficios de esta forma. Pero al darse cuenta que les correspondía más por reglamentación, iniciaron reclamos a la empresa.

incumplimiento percibido fue sobre las oportunidades laborales, pues contrataron en su mayoría a javaneses inmigrantes y sólo a algunos líderes comunitarios para mantenerlos de su lado.<sup>146</sup>

En 1999, la comunidad empezó a emitir cartas de protesta y demandas a PT MAS y al gobierno distrital. En las primeras cartas la comunidad realizó las siguientes reclamaciones: el cumplimiento del PLASMA acordado (ya que las comunidades no estaban obteniendo las 2ha por cada 7,5ha); la renuncia de algunos miembros de PT MAS que en ocasiones los habían intimidado con amenazas; la devolución de sus tierras cuando la concesión bajo HGU expirara en 25 años (o si querían una renovación debía haber un nuevo acuerdo bajo otros términos). A partir de 2004, adicionalmente la comunidad solicitó: el cumplimiento de las promesas (sobre la infraestructura prometida, las becas de estudio para sus hijos y oportunidades de trabajo); el entrenamiento adecuado a los empleados locales para poder ocupar cargos estratégicos en la empresa; y el rechazo del plan de expansión de PT MAS.<sup>147</sup>

Las cartas generalmente fueron respondidas por la empresa o por el gobierno negando las acusaciones o justificando sus actuaciones de alguna forma, pero no brindaban soluciones a ninguna demanda.<sup>148</sup> Frente a la negativa de la compañía de un diálogo y acciones adecuadas respecto a sus reclamos, los miembros de la comunidad realizaron bloqueos a la plantación en varias ocasiones, de los cuales hubo como resultado actos violentos y arrestos a cinco miembros de la comunidad.<sup>149</sup> En 2006, miembros de la comunidad crearon un sindicato de agricultores de

---

<sup>146</sup> Los directivos seleccionaron un grupo de personas con estudios finalizados de primaria y secundaria (*junior* y *senior*) para trabajar como supervisores en las plantaciones, pero como nadie de la comunidad tenía ese grado de educación, contrataron a los inmigrantes javaneses. Los dayak consideraron injusta la selección de trabajadores con esos requisitos, porque ellos eran quienes habían habitado allí históricamente y tenían conocimiento sobre el manejo de la tierra para la agricultura. Entrevista colectiva con Pak Jais, Pak Musa, Pak Alen y Pak Rufinus, miembros de la comunidad Dayak Ribun [realizada el 13 de julio de 2014.]

<sup>147</sup> Yunan, “Konflik Tanah Perkebunan PT Mitra Austral Sejahtera...” *op.cit.*, p. 17-18.

<sup>148</sup> *Idem.*

<sup>149</sup> Estos eran cinco agricultores: Ameng, Andi, Syahrani, Maradona y Aleng; cuatro de estos obtuvieron sentencia penitenciaria por ocasionar disturbios en los negocios de plantaciones industriales. Entrevista colectiva con Pak Jais, Pak Musa, Pak Aleng y Pak Rufinus, miembros de la comunidad Dayak Ribun [realizada el 13 de julio de 2014.]

palma de aceite (*Serikat Petani Kelapa Sawit, SPKS*) con el apoyo de ONG en búsqueda de nuevas estrategias para movilizarse ante los constantes problemas. En 2007, la comunidad emitió una carta de declaración con 14 demandas específicas, la cual enviaron a 26 instituciones exigiendo soluciones por parte del gobierno y la empresa.

En respuesta a estas acciones, la compañía respondió que sus operaciones en las plantaciones se habían realizado de acuerdo con la legislación de Indonesia. El gobierno distrital, por su parte expidió el decreto No. 167/2007 para crear un Equipo de Agricultores de Palma de Aceite para la Resolución de Disputas (TP3KS) en el área de plantaciones de PT MAS, PT.PN XIII y PT.KGP.<sup>150</sup> Además, el gobierno creó un Grupo Especial de Trabajo llamado *Satgas* y una Unidad de Implementación llamada *Satlak*, para mediar en estas disputas.<sup>151</sup> Se llevaron a cabo reuniones entre miembros de la empresa, de la comunidad y del gobierno distrital, en las cuales el gobierno mostró su apoyo para la continuidad de las plantaciones industriales pero ejerció presión a PT MAS para resolver los problemas directamente con las comunidades.<sup>152</sup> No obstante, estos mecanismos no han sido efectivos para la resolución de los conflictos.

Una de las principales estrategias de movilización de la comunidad que ha prevalecido hasta hoy es la de articulación con las ONG (principalmente Walhi, Tuk Indonesia y Oxfam Novib) para llevar las 14 demandas ante el mecanismo de resolución de disputas de la asociación RSPO, de la cual PT MAS es miembro.<sup>153</sup> PT MAS está en proceso de consecución de la certificación de RSPO sobre uso de palma de aceite sustentable, pero para hacerlo debe cumplir

---

<sup>150</sup> Yunan, “Konflik Tanah Perkebunan PT Mitra Austral Sejahtera...” *op.cit.*, p. 25.

<sup>151</sup> En la regulación regional No. 3 de 2004 se establece que el Grupo Especial de Trabajo a nivel distrital está compuesto por el regente del sub-distrito, el jefe de policía del sub-distrito, el jefe militar del sub-distrito y el Consejo Tradicional del sub-distrito. La Unidad de implementación está compuesta por el jefe de la aldea, representantes de la asociación de aldeanos y líderes comunitarios. *Ibid, op.cit*, p. 15-16.

<sup>152</sup> *Idem*.

<sup>153</sup> Desde 2007, PT MAS ha permanecido bajo el control del grupo empresarial Minamas Plantations Sime Darby, el cual es miembro activo de RSPO, por lo cual PT MAS debe obedecer los lineamientos de esta asociación.

con 8 principios y 43 criterios de sustentabilidad establecidos, entre los cuales se encuentran aspectos sociales con las comunidades locales.<sup>154</sup> Teniendo esto en consideración, los reclamos de la comunidad ante RSPO han impedido la certificación de PT MAS, afectando su posicionamiento en el mercado internacional (principalmente el europeo).

La comunidad espera que esta última estrategia pueda hacer una mayor presión por lo menos en términos económicos para PT MAS, impulsando a que se logren acuerdos a corto plazo respecto a sus demandas.<sup>155</sup> No obstante, los resultados no han sido los esperados. Por un lado, el caso lleva dos años siendo dilatado en procesos burocráticos con RSPO y hasta marzo de 2015 el estatus del conflicto está en proceso de examinación.<sup>156</sup> Por otro lado, la comunidad ha experimentado desde 2012 un régimen de coerción por parte de PT MAS, donde miembros de la empresa han sobornado al líder Pak Musa para que no asista a las reuniones de RSPO y en vista de su respuesta negativa, lo han amenazado y perseguido en varias ocasiones.<sup>157</sup> Hasta el momento, ninguna de sus demandas ha sido resuelta a cabalidad y el conflicto sigue escalando.

Para concluir este apartado es posible afirmar que en los procesos relacionales de la comunidad Dayak Ribun con fuerzas externas (ej. el estado indonesio, las corporaciones industriales y las ONG ambientalistas), se han visto inmersos en unas relaciones de poder desigual, en dinámicas de coerción y corrupción, en un terreno cambiante entre la legalidad e ilegalidad, que ha producido fronteras entre los diferentes actores. Estas relaciones han

---

<sup>154</sup> Para mayor información sobre los principios y criterios de sustentabilidad, véase: RSPO, *Principles and Criteria for the Production of Sustainable Palm Oil*, Jakarta, 2013.

<sup>155</sup> Entrevista colectiva con Pak Jais, Pak Musa, Pak Alen y Pak Rufinus, miembros de la comunidad Dayak Ribun [realizada el 13 de julio de 2014.]

<sup>156</sup> Status of current disputes, [[www.rspo.org/members/dispute-settlement-facility/current-disputes#007](http://www.rspo.org/members/dispute-settlement-facility/current-disputes#007), consultado el 2 de junio de 2015]

<sup>157</sup> Entrevista colectiva con Pak Jais, Pak Musa, Pak Alen y Pak Rufinus, miembros de la comunidad Dayak Ribun [realizada el 13 de julio de 2014.] En la entrevista se mostraron positivos frente al escenario, pues están viendo una mayor preocupación por parte de la empresa para llegar a acuerdos, sobre todo desde el 29 de mayo de 2014 cuando un comité de RSPO visitó las dos aldeas y durante dos días estuvieron entrevistando a distintos actores.

modificado parte de sus concepciones y prácticas tradicionales, para dar lugar a nuevas articulaciones socio-ambientales.

Es así como lejos de resistirse al estado y al proyecto capitalista, los Dayak Ribun lo han incorporado y ha buscado la mejor manera para relacionarse con éste y obtener beneficios. Lo anterior evidencia que las comunidades no necesariamente participan del discurso de la sustentabilidad. La búsqueda y reivindicaciones de los Dayak Ribun no son de naturaleza ambiental sino económica, pues les interesa obtener algún beneficio de su relación con las empresas que explotan los recursos de la naturaleza. Esta comunidad al fracasar en su intento de obtener los beneficios que aspiraban y los que les fueron ofrecidos por el gobierno y las empresas, inician su protesta y movilización reivindicativa por motivos económicos y de mejores condiciones de vida pero sin necesariamente plantear demandas ambientales.

### **Capítulo 3. Análisis de política pública: la Moratoria de Bosques en Indonesia, 2011-2014**

Este apartado constituye una parte fundamental de la investigación, al tratarse del análisis de una política forestal para examinar cómo opera el desarrollo sustentable en su discurso y acciones propuestas. Por lo tanto, la información presentada permitirá contribuir a la hipótesis, con la discusión de una de las interpretaciones para explicar el hecho de que la política forestal de Indonesia en términos de un manejo sustentable de los bosques, no ha cumplido con los objetivos esperados de forma efectiva. Se plantea la posibilidad de que exista una limitación en la interpretación y/o implementación de los principios de desarrollo sustentable. A continuación se presenta una descripción de la Moratoria de Bosques, mencionando sus antecedentes e información relevante, para poder después realizar un análisis de la operatividad del desarrollo sustentable en su discurso y acciones en el período 2011-2014.

#### **3.1 Información general sobre la política**

El gobierno de Indonesia adoptó el mecanismo de REDD+<sup>158</sup> durante la 13ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP13) para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la cual tuvo lugar en Bali durante el 2007. En el 2010, el presidente Susilo Bambang se comprometió voluntariamente a reducir las emisiones de gas carbono en un 26% con recursos nacionales, o 41% con ayuda internacional, para el 2020. El gobierno planea lograr el 87% de esta reducción por medio de la disminución de las emisiones de la deforestación y la conversión de turberas.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> Este es un mecanismo que antes se conocía como REDD por sus siglas en inglés para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques, luego se le sumaron actividades que incluyen la conservación forestal, el manejo sustentable de los bosques y la mejora de las reservas de carbono por medio de la restauración y reforestación.

<sup>159</sup> Indonesian National Climate Change Council (DNPI), Reporte “Indonesia’s Greenhouse Gas Abatement Cost Curve,” Jakarta, 2010.

Igualmente, en el 2010 el gobierno de Indonesia y el de Noruega firmaron una Carta de Intención sobre REDD+,<sup>160</sup> en la cual el gobierno noruego se comprometió a donar mil millones de dólares americanos para la reducción de deforestación y emisiones de carbono en Indonesia. Por su parte, el gobierno de Indonesia se comprometió a desarrollar una estrategia nacional de REDD+, estableciendo una agencia dedicada para implementarla e incluyendo un sistema de medición, reporte y verificación (MRV) de la reducción de emisiones e instrumentos financieros para el desembolso de fondos. Además, el gobierno de Indonesia adquirió el compromiso de diseñar e implementar instrumentos de política pública en el marco de esta estrategia, uno de los cuales es la Moratoria de Bosques.<sup>161</sup>

La Moratoria de Bosques (*Inpres No. 10/2011* y su extensión *Inpres No. 6/2013*), es una instrucción del presidente Susilo Bambang,<sup>162</sup> en la cual ordena suspender la concesión de nuevas licencias para la tala y conversión de bosques primarios y turberas en cultivos industriales, principalmente para cultivos de palma de aceite, pulpa y papel. Los objetivos principales de la política son mejorar la gobernanza forestal y contribuir a la disminución de la deforestación y emisiones de gas carbono. Esta política entró en vigor en mayo de 2011 y fue extendida en mayo de 2013 durante otro período de dos años. Es un mecanismo no vinculante, lo cual significa que no tiene consecuencias legales si no es implementado. El texto de la Moratoria contiene las funciones estipuladas para cada uno de los ministros, gobernadores, alcaldes y jefes de agencias

---

<sup>160</sup> Letter of intent between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Indonesia on cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation. [[www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2010/indonesia\\_avtale.pdf](http://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2010/indonesia_avtale.pdf), consultado el 20 de febrero de 2015.]

<sup>161</sup> Daniel Murdiyarto *et al*, “Indonesia’s Forest Moratorium: a stepping stone to better forest governance?” Working Paper 76, CIFOR, Bogor, 2011.

<sup>162</sup> Susilo Bambang, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut [Disposición Oficial Presidencial de la República de Indonesia Número 10 del Año 2011 sobre la Suspensión de Nuevas Concesiones y Mejora en la Administración de Recursos Forestales Primarios y Turberas], Jakarta, 2011.

gubernamentales, a quienes está dirigida la orden para buscar los medios necesarios e implementar la política.<sup>163</sup>

La instrucción está dirigida a tres ministros: de Reservas Forestales, de Asuntos Internos y de Medio Ambiente; a todos los gobernadores y presidentes municipales; y a los directores de diversas agencias gubernamentales: Departamento Presidencial de Observación y Control del Desarrollo, Instituto Agrario Nacional, Departamento de Planeación Territorial Nacional, Departamento de Topografía y Cartografía Nacional, y Oficina para la Implementación de REDD+.<sup>164</sup>

En sus cuatro años de funcionamiento, la Moratoria ha contado con implicaciones importantes en la política forestal y el desarrollo económico del país. Esta iniciativa ha sido reconocida por académicos, comunidades locales y diversas ONG como un avance para disminuir la deforestación y las emisiones de carbono,<sup>165</sup> pero para otros actores no ha sido un mecanismo adecuado. Por un lado, las corporaciones industriales, algunos parlamentarios y burócratas, han expresado su inconformidad frente a las limitaciones que este mecanismo puede generar para el desarrollo económico.<sup>166</sup> Por otro lado, los ambientalistas resaltan su descontento con el alcance limitado y las excepciones de la Moratoria, además de su ineffectividad para reducir las emisiones de carbono y las debilidades institucionales para implementarlo.<sup>167</sup>

---

<sup>163</sup> Ver anexos 1 y 2 con la traducción propia de la política al español.

<sup>164</sup> En el caso de la extensión *Inpres No. 6/2013* hay un cambio de instrucción al jefe del Departamento de Topografía y Cartografía Nacional por el jefe de Departamento de Información Geoespacial, debido al cambio de nombre de esta institución. Las funciones de las diferentes instancias gubernamentales son las mismas que las señaladas en la *Inpres No. 10/2011*, solo que con una extensión del 2013 al 2015.

<sup>165</sup> Entre los actores académicos podemos nombrar a CIFOR y el World Resource Institute (WRI); entre las ONG podríamos nombrar a WWF y Ford Foundation, aunque estos actores presentan sus propias críticas dentro del reconocimiento de los avances. Se afirma lo anterior con base en las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo a líderes de estas organizaciones o a miembros de la comunidad académica.

<sup>166</sup> Murdiyarto *et al*, Indonesia's Forest Moratorium..., *op.cit.*

<sup>167</sup> En las entrevistas realizadas fue una constante preocupación de los líderes de ONG, entre los cuales cabe mencionar AMAN, Walhi, Forest Watch y Sawit Watch.

La Moratoria de Bosques ha contado con múltiples limitaciones que nacen en su formulación y se acrecientan en su aplicación. Primero, es una instrucción presidencial, lo cual significa que se encuentra en el cuarto nivel de jerarquía de políticas en Indonesia, esto es, actúa como una recomendación, no pasa a ser legislación obligatoria, es temporal y no cuenta con sanciones o consecuencias por su incumplimiento. Segundo, únicamente cumple la función de instrucción a ciertos ministros, a los gobernadores, presidentes municipales y agencias gubernamentales, pero no brinda mecanismos de control y vigilancia para asegurar un cumplimiento efectivo. Tercero, no abarca áreas de bosques extensas que están amenazadas por la deforestación para cultivos industriales y para los que sí aplica no es clara con la normatividad para la revisión y revocación de permisos.

Varios autores que han analizado la Moratoria<sup>168</sup> coinciden en que las causas de las fallas en el cumplimiento de los objetivos de esta política tienen que ver con problemas institucionales de Indonesia, tales como la falta de transparencia en los procesos de control al acceso de recursos, la débil gobernanza, la falta de una coordinación entre las diversas instituciones que participan, la carencia de una implementación efectiva de las políticas ambientales y la falta de mecanismos de aplicación y control.<sup>169</sup> Otra causa principal radica en que los bosques de Indonesia son una de las mayores fuentes de la economía del país, por lo cual disminuir la deforestación y promover un manejo sustentable de los bosques parece bastante complejo, teniendo en cuenta los pocos beneficios percibidos a corto plazo y la afectación para la economía del país.

---

<sup>168</sup>Murdiyarso *et al*, Indonesia's Forest Moratorium..., *op.cit.*; Ariana Alisjahbana *et al*, "Indonesia's Forest Moratorium: Impacts and Next steps" Working Paper, World Resources Institute, 2014; Sean Sloan, Indonesia's moratorium on new forest licenses: An update, *Land Use Policy* 38, 2014.

<sup>169</sup>Aún hay muchas regulaciones que se contraponen a otras y no permiten una clara implementación, las leyes siguen siendo confusas y poco aplicadas en la práctica, además que aún hay vacíos en la normatividad. Contreras-Hermosilla y Fay, *Strengthening Forest Management in Indonesia...op.cit.* p.20.

Este estudio propone que una de las causas principales para explicar los problemas de la política ambiental en Indonesia, subyace en la adopción del enfoque de desarrollo sustentable. Primero, las propuestas de este enfoque son limitadas y contradictorias al tratar de conciliar aspectos que persiguen fines opuestos: el desarrollo económico y el medio ambiente. Segundo, los tomadores de decisiones no siempre interpretan y aplican adecuadamente los principios de desarrollo sustentable, o no tienen la capacidad o la voluntad política para remover los obstáculos económicos y/o políticos que impiden una aplicación de estos principios, que aunque no resuelven los problemas ambientales de fondo, contribuyen al funcionamiento y continuidad del modelo industrial moderno. Para explicar esta segunda razón, se realiza un análisis de la operatividad de tres principios de desarrollo sustentable en el discurso y las acciones de la Moratoria durante el período 2011-2014.

### **3.2. Operatividad del desarrollo sustentable en la Moratoria de Bosques**

Como se expresó en el primer capítulo, en la Cumbre de Río sobre la Tierra de 1992, los Estados participantes (entre éstos Indonesia) adoptaron instrumentos de política pública en materia ambiental para guiar las actividades humanas a un desarrollo sustentable. De estos instrumentos se tomará la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y el Plan de Acción Agenda 21, para definir tres principios de desarrollo sustentable y los criterios para analizarlos.

Los principios seleccionados son: 1. Eficacia y eficiencia; 2. Acceso a la información y desarrollo de tecnologías adecuadas para su difusión; y 3. Integración del medio ambiente. Cabe mencionar que dichos principios son una elaboración propia de la autora para los fines analíticos de valorar las políticas y programas ambientales de Indonesia y determinar en qué medida se acercan o alejan del desarrollo sustentable.

La elección de estos principios, su definición y criterios considerados, se realizó con base en tres aspectos: la relevancia considerada por la autora según la política objeto de estudio; la

importancia de los elementos que hacen parte de estos principios en la literatura revisada; y la información disponible sobre la Moratoria de Bosques. A continuación se presenta la definición de cada principio y su análisis aplicado al discurso y las acciones propuestas en la Moratoria de Bosques.

### **3.2.1. Primer principio: eficacia y eficiencia de las políticas**

Este principio es sobre la eficacia y la eficiencia de las leyes sobre medio ambiente y tiene su base en el principio 11 de la Declaración de Río, en la cual se estipula que “Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican.” Si bien en la Declaración de Río se refieren exclusivamente a la eficacia de las leyes, la autora de esta investigación considera pertinente agregar el elemento de eficiencia.

En ese sentido, este principio se define como la necesidad de que las políticas públicas relacionadas con el medio ambiente sean eficaces y eficientes para la búsqueda de un desarrollo sustentable. Se entenderá la eficacia como la consecución de los resultados esperados de la política; y la efectividad como la implementación adecuada. El estudio de estos aspectos también conlleva a analizar las fallas institucionales que se pueden percibir en la política seleccionada.<sup>170</sup>

Para el análisis de estos elementos se considerará el capítulo 11 de la Agenda 21, el cual pertenece a la segunda sección sobre la conservación y gestión de los recursos para el desarrollo. El capítulo es sobre la lucha contra la deforestación, al reconocer la necesidad de “salvaguardar las funciones múltiples de los bosques y los terrenos forestales mediante un fortalecimiento

---

<sup>170</sup> La definición de estos dos elementos ha sido tomada de Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales, “La implementación: la entrada clave de las políticas públicas”, en Vicente Ugalde (trad.), *Sociología de la acción pública*, 2ª ed., El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2014, pp. 35-37.

institucional adecuado.”<sup>171</sup> Este apartado guarda una estrecha relación con la Moratoria de bosques, pues los objetivos de esta política son: mejorar la gobernanza forestal y contribuir a la disminución de la deforestación y emisiones de gas carbono. Por eso, los criterios de evaluación a considerar serán el fortalecimiento institucional y las tasas de deforestación y emisiones de carbono.

### **Aplicación en la Moratoria de Bosques**

Para analizar el cumplimiento con los objetivos de la política por medio de una revisión al fortalecimiento institucional, se mencionarán algunos elementos que han sido objeto de debate para el funcionamiento de la política y que permitirán comprender las limitaciones en este aspecto. Luego de analizar el primer criterio de fortalecimiento institucional, se pasará a examinar las tasas de deforestación y emisiones de carbono.

La política *Inpres No. 10/2011* y su extensión *Inpres No. 6/2013* ha suscitado debates sobre diversos puntos, entre los cuales cabe resaltar el área cubierta y las actividades incluidas y excluidas dentro de la Moratoria. Primero, respecto al área de cubrimiento, no hay un consenso oficial de la cantidad de millones de hectáreas que cubre la Moratoria, pues los datos dependen de los mapas que cada instancia maneja, que en muchos casos es diferente. En un estudio de CIFOR,<sup>172</sup> se sugiere que el área estimada que incluye la política es de 66.4 Mha, de los cuales los bosques primarios y las turberas cubren 60.1 Mha, pero es un área que en su mayoría ya ha sido protegida legalmente, por lo cual la cobertura adicional que genera la Moratoria es de 22.5 Mha.<sup>173</sup> Estos millones de hectáreas están divididos de la siguiente manera: 7.2 Mha de bosques

---

<sup>171</sup> Programa 21: capítulo 11. [[www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter11.htm](http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter11.htm), consultado el 10 de marzo de 2015.]

<sup>172</sup> Véase: Murdiyarto *et al*, Indonesia’s Forest Moratorium..., *op.cit.*

<sup>173</sup> Esta información coincide con otro estudio de WRI en el cual se calcula un 66% de superposición entre el área de la Moratoria y los bosques que ya han sido exentos de licencias. Véase: Alisjahbana *et al*, Indonesia’s Forest Moratorium..., *op.cit.*, p. 8.

primarios, 11.2 Mha de turberas y un adicional de 4.1 Mha que no caben en ninguna de estas categorías. La figura 1 evidencia la cobertura de la Moratoria en un Diagrama de Venn.

Igualmente, este estudio de CIFOR indica que la Moratoria no cubre grandes cantidades de bosques: alrededor de 5.8 Mha de turberas, las cuales equivalen al 29% del total de Indonesia; 9.6 Mha de bosques primarios, equivalentes al 21% del total de bosques primarios restantes;<sup>174</sup> además de los bosques secundarios, los cuales ocupan alrededor de 46.7 Mha de bosques con altos niveles de carbono y biodiversidad.

**Figura 1. Diagrama de Venn sobre la cobertura de la Moratoria**

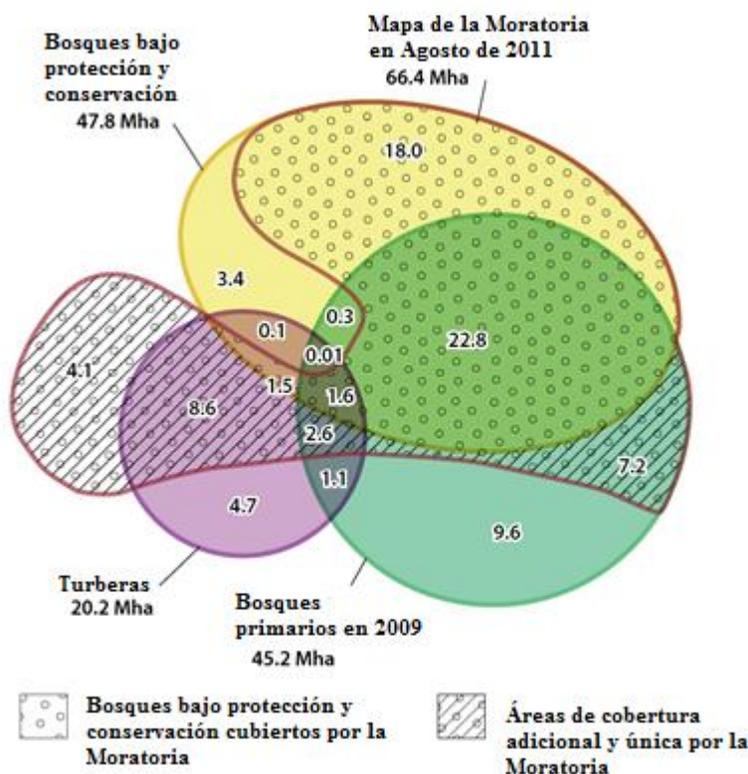


Diagrama de Venn con los bosques primarios, turberas y áreas de conservación y protección con el Mapa indicativo de la Moratoria superpuesto.

Fuente: Murdiyarso *et al*, “Indonesia’s Forest Moratorium...” *op.cit*.

<sup>174</sup> Murdiyarso *et al*, Indonesia’s Forest Moratorium..., *op.cit*, p. 3.

Segundo, respecto a las actividades incluidas y excluidas, la Moratoria cuenta con unas excepciones que afectan considerablemente el objetivo de reducir las emisiones de carbono. En el artículo dos se estipula que esta política se implementará en las áreas de bosques primarios y turberas, con excepción a: las solicitudes que ya han sido aceptadas por parte del Ministerio Forestal; los proyectos cruciales para el desarrollo nacional (geotermal, petróleo y gas, electricidad, áreas de cultivos de arroz y caña); los permisos de uso del bosque que aún están vigentes; y los ecosistemas restaurados.

De estas excepciones, la primera excluye los bosques que se encuentran concedidos en las solicitudes que ya han sido aceptadas por parte del Ministerio Forestal, sin considerar la cantidad de carbono o la biodiversidad que hay allí. Según Sloan *et al*, alrededor de 5.5 Mha se encuentran dentro de esta excepción, divididos según la tabla 4.<sup>175</sup>

**Tabla 4. Excepción de Licencias forestales en el área cubierta por la moratoria**

LICENCIAS FORESTALES	ÁREA (Mha)
Tala	3.04
Madera	0.58
Palma de aceite	0.86
Minería de carbón	1.01
<b>Total</b>	<b>5.49</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Sloan, Indonesia's moratorium...*op.cit.*

Dentro de esta excepción se encuentran también una gran cantidad de hectáreas cuyas licencias fueron aprobados rápidamente por el Ministro de Reservas Forestales previo a la entrada en vigor

<sup>175</sup> Sloan, Indonesia's moratorium on new forest licenses..., *op.cit.*, p. 38.

de la Moratoria. La política debía entrar en vigor desde enero de 2011, pero su aprobación se dilató hasta mayo del mismo año; sin embargo, no fue retroactiva a enero, lo cual implica que los permisos aprobados en el lapso enero-mayo de 2011 también entraron en la excepción. Este retraso abrió un espacio para que actores interesados, principalmente de las corporaciones industriales, solicitaran licencias antes de la entrada en vigor de la Moratoria.<sup>176</sup> Según Burgess *et al*, es posible que estos permisos hayan sido fruto de la corrupción, promovidos por autoridades locales en una práctica de clientelismo.<sup>177</sup>

La segunda excepción excluye los bosques necesarios para los proyectos de desarrollo nacional, reconociendo las siguientes áreas prioritarias: las geotermales, petróleo y gas, electricidad, y cultivos de arroz y caña. Esta excepción deja un amplio marco de acción según la interpretación de hacia quienes está dirigida la Moratoria, y les da la posibilidad de manipular concesiones para que entren dentro de las áreas estratégicas para el desarrollo nacional. Tal es el caso de las concesiones para conversión de bosques en palma de aceite, principalmente para producir el crudo y obtener biocombustible, por lo cual podría caer dentro de los proyectos de desarrollo nacional y permitir concesiones bajo esta cláusula.

La tercera excepción se trata de los permisos de uso del bosque que aún están vigentes, por lo cual su licencia puede ser extendida para la explotación forestal -siempre y cuando la licencia sea válida-, sin importar su manejo durante el tiempo de uso de la licencia o su integridad ambiental. La única excepción que puede tener efectos potencialmente positivos según los objetivos de la Moratoria, es la cuarta, sobre los ecosistemas restaurados. En este caso, al ser

---

<sup>176</sup> Según Butler, el Ministro de Reservas Forestales, Zulkifli Hasan, aprobó tres Mha de bosques para plantaciones industriales el 31 de diciembre de 2010, justo un día antes de cuando debía firmarse y entrar en vigor la moratoria. Estas hectáreas fueron concedidas a 44 empresas principalmente en Papúa y Kalimantan. Véase: Indonesia grants slew of last-minute logging concessions on eve moratorium. [[www.news.mongabay.com/2011/0125-indonesia\\_new\\_concessions.html](http://www.news.mongabay.com/2011/0125-indonesia_new_concessions.html), consultado el 12 de abril de 2015.]

<sup>177</sup> Burgess *et al*, “The political economy of deforestation in the tropics,” National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper Series, Cambridge, p. 48.

exentos, permite mejorar las reservas de carbono por medio de la restauración y la reforestación.<sup>178</sup>

De esta forma, el área forestal incluida en la Moratoria realmente brinda una protección temporal a la tercera parte (22Mha) del área que presume el gobierno (66Mha), nombrándola como la política forestal insignia para disminuir las tasas de deforestación.<sup>179</sup> Si se tiene en cuenta las excepciones de la Moratoria, el área real de protección ni siquiera alcanza la tercera parte, ya que se calculan licencias forestales por 5.5 Mha dentro de ésta, dejando un área real de protección y suspensión de permisos de 17 Mha.

Otro aspecto importante a considerar adicional a las excepciones, es que hay dos ministros que no se encuentran incluidos en la instrucción y están estrechamente relacionados con la deforestación y las emisiones de gas carbono; estos son el de Agricultura y el de Energía y Recursos Minerales. Según Murdiyarso *et al* lo anterior puede deberse a su importancia para asegurar el abastecimiento de alimentos y energía en Indonesia; no obstante, esto podría debilitar potencialmente la habilidad del gobierno para cumplir con los objetivos de la Moratoria.<sup>180</sup>

Según Sloan *et al*, la Moratoria ha cumplido con sus objetivos de forma incipiente, debido principalmente a la falta de transparencia de las agencias gubernamentales más importantes para su aplicación.<sup>181</sup> Los mismos autores señalan tres puntos de preocupación en este aspecto: 1. El historial de corrupción del Ministro de Reservas Forestales; 2. La inexactitud en la información para la delimitación del área de la moratoria, al basarse en mapas preexistentes que no fueron diseñados para este propósito y cuyo dominio era exclusivo del Ministerio de Reservas

---

<sup>178</sup> Murdiyarso *et al*, Indonesia's Forest Moratorium..., *op.cit.*, p. 7.

<sup>179</sup> Is Indonesia's Flagship Forest Policy Lowering Emissions by Enough to Meet National Climate Targets? [[www.cgdev.org/blog/indonesias-flagship-forest-policy-lowering-emissions-enough-meet-national-climate-targets](http://www.cgdev.org/blog/indonesias-flagship-forest-policy-lowering-emissions-enough-meet-national-climate-targets)], consultado el 5 de abril de 2015.]

<sup>180</sup> *Ibid*, p. 2.

<sup>181</sup> Sloan *et al*, "Does Indonesia's REDD+ moratorium on new concessions spare imminently-threatened forests?" *Conservation Letters*, Vol 5, 2012, pp. 222–231.

Forestales; y 3. Las posibles irregularidades al integrar registros de licencias y mapas forestales que llevan a decisiones arbitrarias sin un control y vigilancia por parte de la población.<sup>182</sup>

La carencia de transparencia institucional e irregularidades en la gobernanza forestal se pueden evidenciar en un caso concreto con la discrepancia sobre 0.47 Mha del área de la Moratoria entre el Ministro de Reservas Forestales y la Oficina para la Implementación de REDD+, al revisar el mapa del área que abarcaba la Moratoria en el 2012. Estos 0.47 Mha pertenecían a concesiones para plantaciones de palma de aceite aprobadas por el Departamento de Planeación Territorial Nacional, las cuales se encontraban ilegalmente caracterizadas como *Forest Estate*. La Oficina para la Implementación de REDD+ presionó para retener estas hectáreas dentro del área de la Moratoria en suspensión de permisos, pero el Ministro de Reservas Forestales las pudo poner dentro de las excepciones de esta política apelando a su estatus de licencia aprobada previa a la entrada en vigor de la Moratoria.

Esta discrepancia pasó desapercibida por la sociedad civil, debido a su falta de transparencia. Meses después del suceso, el gobierno emitió dos regulaciones (No. 60/2012 y No. 61/2012) refiriéndose a las concesiones irregulares, donde ordenaba que los permisos faltantes por confirmar en el MoF debían ser comprados por sus concesionarios, “extendiendo una amnistía de permisos forestales a miles de hectáreas bajo cierta ilegalidad.”<sup>183</sup>

Respecto a las tasas de deforestación y emisiones de carbono, siendo su reducción uno de los objetivos principales de la Moratoria, no se ha cumplido con este propósito de la forma esperada. La tasa de deforestación en Indonesia muestra un incremento en el período 2000-2012, incluso después de la entrada en vigor de la Moratoria en mayo de 2011.<sup>184</sup> Pero, según un estudio publicado por PNAS, la Moratoria ha disminuido las emisiones de gas carbono

---

<sup>182</sup> Sloan, Indonesia’s moratorium on new forest licenses... *op. cit.*, p. 39.

<sup>183</sup> *Idem*.

<sup>184</sup> Margono *et al*, “Primary forest cover loss in Indonesia...”*op.cit.* p. 732.

provenientes de la deforestación en un estimado de uno a dos punto cinco por ciento en sus cuatro años de funcionamiento. Este porcentaje es muy bajo en comparación de la meta para 2020 de reducir las emisiones en un 26-41%.<sup>185</sup>

Es necesario reconocer que sin la Moratoria, es posible que la tasa deforestación hubiera sido incluso más alta. No obstante, esto no es suficiente para afirmar que se han cumplido con los objetivos de disminuir la tasa de deforestación, por lo cual el principio de eficiencia no se ha aplicado correctamente en esta política, al no contar con los objetivos esperados.

### **3.2.2. Segundo principio: acceso a la información y desarrollo de tecnologías adecuadas para su difusión**

Este principio se propone con base en los principios nueve y diez de la Declaración de Río. En el principio nueve se afirma que “Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, (...) intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras.” En el principio diez se establece que: “En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades.”<sup>186</sup>

Al agrupar estos dos principios se obtiene la definición de este principio en relación con dos elementos. Primero, la importancia del acceso de la población a la información relacionada con el medio ambiente, en especial la información que afecte o ponga en riesgo la supervivencia de las comunidades. Segundo, el desarrollo de tecnologías adecuadas para la difusión de la información a la población, incluyendo el desarrollo de tecnologías nuevas e innovadoras.

---

<sup>185</sup> Bush et al, “Reductions in emissions from deforestation from Indonesia’s moratorium...”, *op.cit.*

<sup>186</sup>Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992. [www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm, consultado el 25 de febrero de 2015.]

En aras de analizar estos dos elementos, se propone considerar dos capítulos de la Agenda 21: el capítulo 13 que pertenece a la sección dos sobre conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, y el 40 que hace parte de la sección cuatro sobre los medios de ejecución. El capítulo 13 titulado “la ordenación de los ecosistemas frágiles en torno al desarrollo sostenible de las zonas montañosas,” se enfoca en la generación y fortalecimiento del conocimiento medio ambiental y de desarrollo sustentable de los ecosistemas montañosos.<sup>187</sup> Este capítulo es interpretado por la autora como el manejo apropiado de los ecosistemas en relación con el acceso a la información, teniendo en cuenta dos criterios de análisis: los sistemas de información y de monitoreo, y la comunicación y coordinación entre las instancias encargadas.

El capítulo 40 sobre la información para la toma de decisiones se enfoca en la necesidad de que las decisiones estén basadas en información fidedigna, por medio de “una reducción de diferencias en materia de datos y un mejoramiento en el acceso a la información.”<sup>188</sup> Este capítulo proporciona los siguientes criterios para el análisis: la mejora en la recolección de datos y su análisis, el establecimiento de redes de información y de estándares y métodos para su difusión.

### **Aplicación en la Moratoria de Bosques**

Uno de los objetivos de la moratoria es mejorar la gobernanza de los bosques mediante la integración de registros, mapas y regulaciones sobre la extensión y el estatus de las licencias y la cobertura forestal.<sup>189</sup> Para cumplir con este objetivo, en agosto de 2011 el Ministro de Reservas Forestales publicó por primera vez el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones Forestales (MI) para revisión pública, junto con los datos de cobertura de tierra de 2009. Esto fue

---

<sup>187</sup>Programa 21: capítulo 13. [[www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter13.htm](http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter13.htm), consultado el 5 de marzo de 2015.]

<sup>188</sup>Programa 21: capítulo 40. [[www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter40.htm](http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter40.htm), consultado el 5 de marzo de 2015.]

<sup>189</sup> Sloan, Indonesia’s moratorium on new forest licenses..., *op.cit.*, p. 37.

un avance considerable en materia de disponibilidad de información para el público, promoviendo la facilitación de una información más completa y actualizada de las concesiones y mapas de usos de la tierra. No obstante, es necesario examinar este aspecto con mayor detalle.

En el texto de la Moratoria *Inpres No. 6/2011* se adjunta el MI y el presidente da órdenes a ministros y agencias de comprometerse en diálogos constantes y transparentes con el público para mejorar dicho mapa. En el artículo 3.1 hay una instrucción al Ministro de Reservas Forestales para revisar y actualizar el MI cada seis meses, y publicarlo posteriormente. En el artículo 3.5 se estipula que el Jefe de Departamento de Planeación Territorial Nacional debe mantener el MI siempre actualizado, de acuerdo con su función, por medio de una coordinación con los gobernadores, presidentes municipales y coordinadores de REDD+. En el artículo 3.6 se estipula que el Jefe de Departamento de Topografía y Cartografía Nacional (o de Información Geoespacial en la *Inpres No. 6/2013*), también debe actualizar el MI cada seis meses por medio de una coordinación con el Ministro de Reservas Forestales, el Director del Instituto Agrario Nacional y el Jefe de la Oficina para la Implementación de REDD+.

Respecto a la comunicación y coordinación de las instancias encargadas para efectos de la facilitación de información para el desarrollo sustentable, lo anterior sugiere que las instancias encargadas de aplicar la moratoria deben estar en constante comunicación y coordinación entre sí, por medio de un trabajo en conjunto para actualizar y publicar el MI. Si bien la función de actualización del MI es ordenada a varios entes gubernamentales, debe ser en coordinación con el MoF, ya que éste es el encargado de la publicación del mapa y tiene una función prioritaria sobre su actualización (estipulada en el artículo cuarto), además de ser la instancia con mayores obligaciones (y mayor poder de decisión) para el cumplimiento de la política.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> Véase el apartado 3.1 de los anexos 1 y 2 para conocer las funciones del Ministro de Reservas Forestales.

Esta información igualmente sugiere la posibilidad de que en las revisiones y actualizaciones de los mapas pueda haber una modificación de las áreas bajo suspensión, por ejemplo, abre la posibilidad para ampliar la cobertura por medio de revisión pública y participación, pero teniendo en consideración que las decisiones serán tomadas por las instancias gubernamentales encargadas.

Murdiyarto *et al* sostienen que comprometer a diversos ministros y agencias es un reto para la Moratoria, ya que la coordinación entre diferentes instancias gubernamentales a nivel central y regional ha sido muy difícil, principalmente desde la descentralización iniciada en 1999.<sup>191</sup> Así mismo, Barr *et al* afirman que la coordinación intergubernamental ha sido una lucha para interpretar las normas de la descentralización y poder interpretar su marco regulatorio para la implementación tanto en el nivel del sector forestal como a nivel macro.<sup>192</sup>

Respecto a la mejora en la recolección de datos y su análisis, existe un gran inconveniente en el caso del MI para el acceso a los mapas de concesiones y usos de la tierra. Como éstos están sujetos a los datos proporcionados por diferentes ministerios y agencias gubernamentales, generalmente se tiene como resultado mapas distintos de cada instancia, lo cual obstaculiza el diseño e implementación de esta política. Para solucionar este inconveniente, el gobierno y los diferentes actores que participan en la política forestal, han trabajado en conjunto en la implementación de la “Política de un solo mapa” (*One-map policy*), la cual está estrechamente ligada con la Moratoria de Bosques por su naturaleza de información geoespacial para la toma de decisiones y la suspensión de licencias forestales.

La política de un mapa unificado tiene su base en la Ley No. 4/2011 sobre información geoespacial, en la cual se plantea el objetivo de crear un solo mapa para mejorar la transparencia,

---

<sup>191</sup> Murdiyarto *et al*, Indonesia’s Forest Moratorium... *op.cit.*, p.9.

<sup>192</sup> Barr *et al*, *Decentralization of forest administration in Indonesia: implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods*. CIFOR, Bogor, 2006.

disponibilidad y escrutinio de los datos.<sup>193</sup> De esta forma, un mapa unificado promueve la resolución de conflictos resultantes por el uso diferente de datos y mapas que generalmente ocasionan disputas territoriales y permisos de plantaciones industriales y operaciones mineras que se sobreponen. Sin embargo, aún en abril de 2015 no se ha publicado ni ha entrado en funcionamiento el mapa unificado.

En cuanto al establecimiento de redes de información y el establecimiento de estándares y métodos para brindar información, cabe resaltar los siguientes aspectos de la moratoria en conjunto con la política de un mapa unificado: 1. la posibilidad para visualizar mapas de la moratoria y descargar archivos compatibles con GIS;<sup>194</sup> 2. el acceso para visualizar los mapas de designación forestal y cobertura de tierra;<sup>195</sup> el acceso a un portal de internet para rastrear las aplicaciones a licencias forestales por etapas;<sup>196</sup> y la disponibilidad de un portal oficial en línea para buscar datos geoespaciales sobre las licencias aprobadas.<sup>197</sup>

Si bien lo anterior significa una promoción del acceso a la información, el nivel de transparencia aún no es suficiente para permitir al público interpretar con facilidad los cambios en el área de la moratoria, pues la navegación en estos portales requiere de un conocimiento específico y en su mayoría es necesario contar con una previa instalación de programas especiales para poder descargar los mapas.

El hecho de que la Moratoria se extendiera por un segundo período, 2013-2015, fue una oportunidad para mejorar los procesos de fortalecimiento de recolección de datos y sistemas de

---

<sup>193</sup> Satgas REDD+, *REDD+ National Strategy*, Indonesian REDD+ Task Force, Jakarta, 2012.

<sup>194</sup> Véase: Peta indikatif penundaan izin baru. [[www.ukp.go.id/peta-indikatif-penundaan-izin-baru](http://www.ukp.go.id/peta-indikatif-penundaan-izin-baru), consultado el 5 de abril de 2015.] o Informasi publik Peta Moratorium Revisi I-VI. [[www.ukp.go.id/informasi-publik/cat\\_view/20-geospasial](http://www.ukp.go.id/informasi-publik/cat_view/20-geospasial), consultado el 10 de abril de 2015.]

<sup>195</sup> Véase: WEBGIS Kehutanan. [[www.webgis.dephut.go.id/ditplanjs/index.html](http://www.webgis.dephut.go.id/ditplanjs/index.html), consultado el 10 de abril de 2015.]

<sup>196</sup> Véase: Portal Perizinan Departemen Kehutanan. [[www.lpp.dephut.go.id/home](http://www.lpp.dephut.go.id/home), consultado el 10 de abril de 2015.]

<sup>197</sup> Véase: Geospasial untuk negeri. [[www.tanahair.indonesia.go.id/home/](http://www.tanahair.indonesia.go.id/home/), consultado el 10 de abril de 2015]. Antes existía otro portal, pero actualmente no permite el acceso, Geoportal. [[www.geoportal.bakosurtanal.go.id/portal/](http://www.geoportal.bakosurtanal.go.id/portal/), consultado el 11 de abril de 2015.]

información, y para fortalecerse institucionalmente en aras de lograr la disminución de emisiones de carbono.<sup>198</sup> Pero los avances no han sido los esperados, ya que si bien hay acceso a cierta información para el público, la ausencia aún después de cuatro años de funcionamiento, de bases de datos y mapas del proyecto del mapa unificado, no han permitido rastrear con mayor precisión las áreas que se superponen y los millones de hectáreas de licencias que aún permanecen amparados por las excepciones. Las limitaciones en la información aún siguen siendo parte del intercambio de información asimétrica entre el gobierno central y las instituciones no gubernamentales que han trabajado en conjunto en la implementación de REDD+ y la Moratoria.<sup>199</sup>

### **3.3.3. Tercer principio: integración del medio ambiente y el desarrollo**

Este principio sobre la integración del medio ambiente y el desarrollo está basado en los principios tres y cuatro de la Declaración de Río. En el tercer principio se estipula que “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.” El cuarto principio dice: “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.”

Al articular estos dos principios se tiene como resultado la siguiente definición: la necesidad de integrar la protección del medio ambiente y las actividades de desarrollo económico en las políticas públicas y en las necesidades de las generaciones presentes y futuras, con el objetivo de lograr un desarrollo sustentable.

Para la evaluación de este principio se considerará el capítulo ocho de la Agenda 21, sobre la Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones, y reconoce la

---

<sup>198</sup> Véase: Gingold *et al*, “How to Identify Degraded Land for Sustainable Palm Oil in Indonesia.” Working Paper, World Resources Institute and Sekala, Washington, D.C, 2012.

<sup>199</sup> Moeliono *et al*, “REDD+ policy networks in Indonesia,” *Infobrief*, No. 63, CIFOR, Bogor, 2013.

importancia de integrar apropiadamente estos dos aspectos que componen el desarrollo sustentable. Los criterios a considerar son: la integración del medio ambiente y el desarrollo a nivel de la política de la Moratoria, su planificación y gestión; y los impactos ambientales y económicos.

### **Aplicación en la Moratoria de Bosques**

En la introducción de la Moratoria se expresa explícitamente que esta política se encuentra enmarcada en la búsqueda de un balance y armonía entre el desarrollo económico y medio ambiental, con el fin de reducir las emisiones de gas carbono, provenientes de la reducción de la deforestación. No obstante, en los principios analizados previamente se ha podido evidenciar las fallas de esta política a nivel medio ambiental por sus límites de cobertura, el hecho de no aplicar para bosques secundarios y contar con excepciones que permiten la continuidad de la explotación forestal en zonas de gran extensión donde el MoF ya ha aprobado licencias y donde los permisos están vigentes, entre otras.

Las excepciones de aplicación de la Moratoria en las zonas de proyectos cruciales para el desarrollo nacional (geotermal, petróleo y gas, electricidad, áreas de cultivos de arroz y caña), y zonas de restauraciones del ecosistema, son dos ejemplos claves que muestran un interés por balancear el desarrollo económico y la protección al medio ambiente. Se aprecia la importancia del sector forestal para apoyar los proyectos de desarrollo nacional, aunque esto genere consecuencias ambientales negativas, y se intenta sopesar con la promoción de la restauración de los ecosistemas.

Pero, pese a que la intención en el discurso y marco de la Moratoria sea balancear los dos aspectos en mención, se muestra en el desarrollo de la tesis cómo en la planificación y gestión no se logran estos objetivos. Se han mencionado varias razones por las cuales esto sucede, como los problemas de interpretación de la norma, los vacíos legales, la falta de mecanismos de control, y

la dificultad de contar con un Mapa Indicativo Unificado. También se ha insistido en que una de las explicaciones cruciales radica en la propuesta de desarrollo sustentable al contar con contradicciones que obstaculizan un balance del desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental, evidenciado con los límites y fallas en el cumplimiento de ciertos principios que proponen medidas técnicas y administrativas adecuadas. En la implementación y gestión se presenta la encrucijada entre los dos aspectos, evidenciada también en los impactos de ambos.

Sin lugar a dudas el impacto ambiental principal que tiene la Moratoria es su protección adicional de las turberas, por su importancia al almacenar carbono y proveer servicios ambientales. La turberas cubren alrededor de 20.2 Mha entre Sumatra, Kalimantan y Papua, y almacenan más de 30 billones de toneladas de carbono.<sup>200</sup> Si se tiene en consideración que la densidad del carbono en las turberas forestadas es de 5 a 10 veces más que las de suelos minerales forestados (por unidad de área), protegerlas aporta enormemente a reducir las emisiones y otros beneficios ambientales.<sup>201</sup>

No obstante, la moratoria cubre solo 4.2 Mha de las turberas con cobertura forestal primaria, 6.2 Mha de turberas no forestadas y 3.9 Mha de las turberas altamente deforestadas, dejando sin cubrimiento 3.3 Mha de turberas no forestadas y 1,5 Mha altamente deforestadas.<sup>202</sup> Lo anterior significa que queda un área sin cobertura de la moratoria que está en un alto riesgo de mayor degradación y emisiones de carbono, que a su vez dependerán no solo del cumplimiento que pueda tener esta política en su protección, sino del control de incendios y la alteración del agua en las turberas afectadas.

---

<sup>200</sup> MoF, Consolidation Report “Reducing Emissions from deforestation and forest degradation in Indonesia”, Jakarta, 2008.

<sup>201</sup> Murdiyarso *et al*, Indonesia’s Forest Moratorium... *op.cit.*, p.7.

<sup>202</sup> *Ibid.*

Respecto a las emisiones de carbono de la conversión de turberas en plantaciones de palma de aceite, estas exceden las 60 toneladas/ha/año, donde las turberas continúan emitiendo gases de efecto invernadero después de su conversión.<sup>203</sup> Por lo tanto, si la Moratoria cubriera todas las turberas, incluyendo las que están en zonas de conversión, se generaría un impacto ambiental positivo con reducción de emisiones de carbono considerables. Sin embargo, por el momento la cobertura de la moratoria no representa el impacto ambiental esperado, y para que esto mejore, se requiere por lo menos una ampliación de la Moratoria en las turberas, un fortalecimiento en la gobernanza forestal e institucionalidad y en el cumplimiento de la ley.

Respecto al impacto económico, ha habido grandes opositores a la Moratoria en su preocupación por la disminución en la producción e ingresos de la explotación forestal, esto en especial para las corporaciones industriales (principalmente de la palma de aceite) y las autoridades que obtienen ganancias de todo el proceso. Si bien la Moratoria implica que las plantaciones industriales no se puedan expandir para su producción, es una política que impulsa a los miembros de las industrias a cambiar su orientación de expansión a intensificar la producción en las plantaciones existentes. En el caso de la palma de aceite, la productividad aproximada es de 3.5 toneladas/ha, que en comparación con las 6.4 toneladas/ha de Malasia (segundo mayor productor de palma de aceite), es un 40% menos productiva.<sup>204</sup>

Por lo tanto, el impacto económico de la Moratoria no es considerable si se tiene en cuenta que es posible aumentar la productividad en las actividades forestales que se llevan a cabo en las áreas por fuera de la Moratoria. Lo anterior implicaría una mejora en la infraestructura, generando empleo y oportunidades de ingreso a las comunidades locales. Igualmente, las empresas pueden explorar nuevos mercados con impactos positivos a nivel medioambiental

---

<sup>203</sup> Kristell Hergoualc'h y Louis Verchot, "Stocks and fluxes of carbon associated with land use change in Southeast Asian Tropical peatlands: a review," *Global Biogeochemical Cycles*, 25, 2011.

<sup>204</sup> Murdiyarso *et al*, Indonesia's Forest Moratorium... *op.cit.*, p.9.

como la restauración de ecosistemas en áreas bajo su concesión o haciendo uso de las excepciones de la Moratoria para solicitar nuevas licencias con estos fines.

Adicionalmente se requeriría de la inclusión del Ministerio de Agricultura en la implementación de la Moratoria, ya que la mayoría de las turberas están bajo la jurisdicción de este ministerio y el hecho de que no esté incluido ocasiona una falta de coordinación con esta entidad dificultando un impacto más positivo a nivel tanto ambiental como económico.

Finalmente, la Agencia Nacional de Planeación de Desarrollo (Bappenas), ha sugerido tres medidas necesarias que deben ser tomadas en la implementación de la moratoria para generar mayores impactos positivos a nivel ambiental y económico: “el cumplimiento de la legislación y mejores prácticas de manejo en la tierra existente bajo producción; la rehabilitación de turberas y prevención de incendios no controlados; y la revisión de la distribución de tierras, conservación de bosques e intercambio de tierras.”<sup>205</sup> Aunque la Moratoria es limitada en tiempo y cobertura, tiene un gran potencial para mejorar la gobernanza forestal, y proteger las turberas logrando impactos ambientales y económicos de mayor envergadura y reduciendo emisiones de carbono.

El análisis de estos principios de desarrollo sustentable aplicados en la Moratoria de Bosques, permite observar las limitaciones con las que cuenta la política forestal. Si bien es necesario reconocer que hay avances en el cumplimiento con los objetivos planteados, no ha sido suficiente para implementar este instrumento de forma óptima.

Considerando que algunas de las instancias gubernamentales encargadas no están interpretando ni aplicando adecuadamente los principios de desarrollo sustentable, o no tienen la capacidad o la voluntad política para remover los obstáculos económicos que se requiere para hacerlo, es posible afirmar que una causa importante para explicar el incumplimiento de los objetivos de la política forestal de Indonesia tiene que ver con una limitación en la interpretación

---

<sup>205</sup> *Ibid*, p. 10.

y aplicación del enfoque de desarrollo sustentable. Si no se presta atención a las fallas mencionadas y la Moratoria no se cumple realmente, el impacto ambiental de la deforestación es preocupante, pues las concesiones en funcionamiento acabarían con los bosques de Indonesia, como lo muestra el mapa 2.

**Mapa 2. Deforestación en Indonesia: cobertura de bosques antes y después de las concesiones si no se cumple la Moratoria**



Fuente: Ministerio de Reservas forestales, Análisis del Grupo de Trabajo sobre la Moratoria

## Conclusiones

A lo largo de esta investigación, se ha querido brindar una interpretación de las limitaciones de la política forestal de Indonesia a la luz del enfoque de desarrollo sustentable, el cual se encuentra en la base de la política ambiental de este país. Para ello, se ha realizado un análisis de congruencia entre el marco de la sustentabilidad y las acciones concretas en una política específica, la Moratoria de Bosques, y en el caso de la deforestación ocasionada por la expansión de plantaciones de palma de aceite.

Desde el inicio de la tesis, la pregunta constante y principal ha sido, ¿De qué manera la encrucijada entre el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental afecta el cumplimiento de los objetivos de la política forestal de Indonesia? Este interrogante surgió con la convergencia de cuestionamientos acerca del enfoque de desarrollo sustentable, al observar los debates entorno a sus contradicciones inherentes, queriendo proponer que el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental, ambas con objetivos diferentes, marchen por un mismo camino.

Se observó que la propuesta de desarrollo sustentable se ubica en un marco analítico configurado desde sus inicios en *The Limits to Growth*, donde Meadows *et al* plantean medidas técnicas y administrativas adecuadas para superar los límites de la sociedad industrial moderna (el agotamiento de los recursos naturales, los efectos colaterales de la tecnología y la explosión demográfica). Lo anterior ha permanecido en la base de las discusiones sobre este enfoque y continúa permeando la política ambiental internacional. Teniendo en consideración este marco, entre las medidas que se plantean posteriormente en la Cumbre de Río 1992, se encuentran unos principios de desarrollo sustentable plasmados en la Agenda 21, de los cuales se tomó una muestra y se analizó su aplicación en la Moratoria de Bosques, en aras de examinar cómo funciona esta forma de concebir el desarrollo sustentable en el discurso y la práctica.

Así, en un principio, la autora identificó limitaciones preocupantes en la política forestal de Indonesia, en especial en torno al Manejo Sustentable de los Bosques, donde los objetivos primordiales del gobierno han sido disminuir las emisiones de carbono de la deforestación y mejorar la gobernanza forestal, apuntándole a un desarrollo sustentable. No obstante, se observó que dichos objetivos no se están cumpliendo, al ver por un lado las fallas institucionales aún presentes y las tasas crecientes de emisiones de carbono de la deforestación, al presentar en 2012 la tasa más alta del mundo en deforestación de bosques tropicales. Luego, se comenzó a explorar el entramado legal en materia de política forestal del país, descubriendo la complejidad de este, al contar con la confluencia de un amplio marco regulatorio relacionado con los bosques, con diferentes actores e intereses en juego, cambios contextuales de objetivos prioritarios y un funcionamiento múltiple y dinámico.

Al observar todo esto, se pensó en la posibilidad de interpretar las limitaciones de la política indonesia sobre el Manejo Sustentable de los Bosques por medio de una revisión al concepto de desarrollo sustentable y sus principios. Se propuso entonces examinar si por un lado se están generando problemas en la interpretación y aplicación de los principios de desarrollo sustentable; por otro lado si los problemas tienen que ver con la adopción del enfoque de desarrollo sustentable y las limitaciones de esta propuesta; o si bien, el problema es una combinatoria de ambos factores, evaluar en qué medida afecta el resultado final de la política.

Antes de presentar los hallazgos de la investigación, es importante mencionar cuatro características de conocimiento y debilidades con las que contó la misma y que han influido en la forma de concebir el objeto de estudio. Primero, como en toda investigación, la subjetividad está presente, es un principio metodológico. Se ha tratado de plantear su existencia y de incorporarla de la mejor manera en el proceso investigativo. Durante el trabajo de campo, se forjó una subjetividad relevante al observar los problemas ambientales en el terreno y la complejidad que

había detrás de estos. En vista de que los actores con mayor disposición y disponibilidad para las entrevistas fueron las ONG y las comunidades locales, el acercamiento con ellas y por lo tanto la sensibilidad a sus percepciones de las realidades fue mucho mayor que el contacto con otros sectores/actores en la política forestal. Segundo, este estudio es un caso de estudio y, como ocurre en otros dentro de las ciencias sociales, sus hallazgos no son generalizables; responden a su contexto, a sus factores únicos, y a las dinámicas e interrelaciones entre los actores, políticas y aspectos analizados.

Tercero, los efectos de no abarcar lo social como una tercera dimensión del desarrollo sustentable. Este enfoque cuenta con tres dimensiones principales, a saber la económica, la ambiental y la social; pero se ha decidido examinar principalmente la variable económica con el desarrollo de la industria de la palma de aceite y la variable ambiental con la Moratoria como una política de protección y conservación de los bosques. Si bien, se trata de abarcar lo social dentro de estas variables identificando aspectos como la erradicación de la pobreza en el discurso del desarrollo sustentable o el papel de la sociedad en la política forestal y en la intensificación de plantaciones de palma de aceite, esta dimensión no es incorporada en su compleción.

Cuarto, es imposible incluir y comprender toda la complejidad de la política forestal; en este trabajo se analizó desde los autores e intereses, marco legal, funcionamiento y objetivos, y de cada uno se tomó una muestra teniendo en cuenta lo principal, pero a medida que se iba indagando en ello, la autora iba identificando nuevos vacíos y más elementos con pertinencia para el análisis pero con dificultades de hacerlo por la estructura de investigación.

El reconocimiento de estas características de conocimiento y debilidades de la investigación hacen parte de nuevos interrogantes que la autora se ha planteado en el proceso de elaboración de la tesis y continúan presentes para una posterior investigación. En aras de buscar las respuestas a las nuevas preguntas, es fundamental contar con un mayor tiempo de trabajo de

campo, ya que la cultura indonesia requiere un período extenso de conocimiento y generación de confianza previos a la consecución de información, lo cual puede ampliar y enriquecer el espectro de análisis.

A continuación, se presentan los hallazgos divididos en tres partes. En la primera parte se discutirán los resultados del análisis sobre las limitaciones de la propuesta de desarrollo sustentable, resaltando su carácter híbrido, dinámico y contradictorio. En el segundo apartado se hablará sobre la relación entre la sustentabilidad, la política forestal, la deforestación y la industria de la palma de aceite. En la tercera sección se presentará lo encontrado respecto a la operatividad del desarrollo sustentable y su congruencia entre el discurso y las acciones. Finalmente, se concluirá con un posicionamiento personal que evidenciará el punto de llegada de la investigación.

### **El desarrollo sustentable: entre la hibridez, el dinamismo y la contradicción**

El desarrollo sustentable, pese a ser un enfoque en la base de la política forestal del país hace más de 20 años, sigue siendo un término dinámico, contradictorio y ambiguo. En el trabajo de campo se pudo observar con claridad como cada actor participante en esta política lo concibe y utiliza según sus intereses. En el caso de las comunidades locales entrevistadas, éstas tienden a concebir el desarrollo sustentable como la forma en la cual pueden obtener mayores beneficios económicos utilizando los recursos naturales que consideran de su pertenencia colectiva, en pequeña escala; esto siempre y cuando los agentes externos que desarrollan proyectos económicos en sus lugares de residencia, respeten su derecho a la tierra. El sector civil organizado tiene una percepción del concepto como el desarrollo económico asociado con la

defensa del derecho indígena a la tierra, el reconocimiento social, la equidad, la conservación ambiental y buena gobernanza de recursos naturales.<sup>206</sup>

Por su parte, los agentes gubernamentales tienden a percibir este concepto como el desarrollo económico del país basado en la explotación de recursos naturales de manera amigable con la naturaleza, de forma que puedan seguir siendo materia prima para el crecimiento económico, fuente de alimento y trabajo para la población y medio para erradicar la pobreza. En el caso de las corporaciones industriales, su concepción acerca del desarrollo sustentable gira en torno a los beneficios económicos que pueden obtener de la naturaleza, apuntándole a la certificación de sustentabilidad de sus productos para hacerse más competitivos en el mercado internacional, teniendo en consideración algunas limitaciones legales a nivel nacional/internacional, pero buscando siempre la mayor rentabilidad.

De esta manera, las comunidades locales y gran parte del sector civil organizado tienden a darle un mayor peso a la dimensión social del desarrollo sustentable; mientras las corporaciones industriales a la dimensión económica; las ONG conservacionistas a la dimensión ambiental; y el sector gubernamental, pese a que trata de mantener un balance entre las dimensiones económica-ambiental-social, preocupado por la imagen y situación nacional e internacional, termina casi siempre privilegiando la dimensión económica.<sup>207</sup> No obstante, el darle mayor peso a una dimensión no significa que no se tenga en consideración las otras, pues éstas son necesariamente articuladas, por lo cual, siempre hay algún componente de una dimensión en la otra.

El hecho de contar con múltiples interpretaciones del desarrollo sustentable dificulta la unión de esfuerzos hacia el objetivo común de un manejo forestal sustentable, ya que cada actor

---

<sup>206</sup> Todo esto depende de la naturaleza, objetivos, misión y visión de la asociación. Por ejemplo, entre las entrevistadas, AMAN se encuentra más orientada hacia los derechos indígenas; Walhi Kalbar hacia los conflictos ambientales relacionados con la palma de aceite; y WWF hacia la conservación de la naturaleza.

<sup>207</sup> Es necesario aclarar que ninguno de estos posicionamientos es homogéneo para cada categoría, ya que dentro de cada tipo de actor hay múltiples interpretaciones, pero las mencionadas fueron las más comunes.

persigue un camino diferente según sus prioridades e intereses. Además, entender el desarrollo sustentable como un enfoque que busca un balance entre las dimensiones económica-ambiental-social, también significa limitar el dinamismo de este concepto, donde cada dimensión refleja una manera particular de construir el fenómeno de estudio abarcando otros aspectos que entran en juego (como lo político, ético, moral, cultural, entre otras).

Así, es posible observar una composición híbrida y multidimensional de este enfoque, en donde resulta complejo, poder trazar una línea divisoria entre los componentes económicos, sociales y ambientales del desarrollo sustentable. Es imposible ubicar este enfoque en una sola categoría cerrada como ambiental, económico, social, cultural, capitalista o político, ya que el desarrollo sustentable invita a pensar en una perspectiva procesual, dinámica y en constante transformación, que incluye diferentes actores, intereses, concepciones, discursos y acciones, todos estos en una relación cambiante y multiforme.

No obstante, estas articulaciones entre dimensiones en el caso analizado parecen tornarse en una serie de fricciones. Por un lado está la dimensión económica con la industria de la palma de aceite, en la cual se persiguen objetivos en materia de generar rentabilidad, aumentar la productividad, la competitividad y la ganancia. Los objetivos anteriores generalmente van en contravía de la sustentabilidad ambiental enmarcada en la Moratoria, donde la protección de los bosques tiene menor alcance, al dar prioridad al desarrollo económico con la continuidad e incremento de la deforestación para ampliar el número de hectáreas concedidas a las multinacionales y al gobierno. Esto expone el problema de las contradicciones inherentes en el desarrollo sustentable, al intentar reconciliar el desarrollo económico con la sustentabilidad ambiental, cuando generalmente el primero propone cumplir gran parte de sus objetivos con el uso de recursos naturales para convertirlos en materia prima, impidiendo que los objetivos ambientales del segundo sean logrados.

Es necesario entender estas contradicciones inherentes como una parte constitutiva de la dinámica sociopolítica y una parte compleja del desarrollo sustentable, que más que una solución requiere un manejo y gestión adecuados para cumplir con el objetivo de darle continuidad al modelo capitalista (si es esto lo que se quiere) y seguir con medidas temporales y paliativas que no generan cambios de fondo pero apaciguan las consecuencias de la internalización de la naturaleza en el mercado. Al no darle un manejo correcto a estas contradicciones aparecen límites a su funcionamiento, los cuales van acompañados de una falta de interpretación/aplicación correcta y una ausencia de voluntad política, que a su vez se presentan por el mismo marco de la política forestal en el país. A continuación, se profundizará sobre estos límites en las secciones siguientes.

### **Sustentabilidad, política forestal, deforestación y palma de aceite**

El funcionamiento de la sustentabilidad en el caso de la deforestación por la expansión de plantaciones de palma de aceite, es un aspecto enmarcado en la complejidad de la política forestal de Indonesia. Esto significa que se ve afectado por los objetivos estratégicos del gobierno; por el continuo vaivén entre centralización y descentralización; por el poder del MoF; la confluencia de múltiples actores; y la concepción de los bosques como una fuerza productiva.

El estudio de caso analizado permitió observar como la expansión de plantaciones de palma de aceite se ha convertido en una de las mayores causas de la deforestación en el país, y que, pese a ser una alternativa para el crecimiento económico, esto generalmente ocurre a expensas de las comunidades locales y del medio ambiente. De esta forma, el desarrollo de la industria de palma de aceite no ha traído los beneficios esperados. Por el contrario, ha ocasionado conflictos de intereses; inequidad en la generación y distribución de ingreso; disturbios al ecosistema y los hábitats naturales; degradación ambiental; transformación de paisajes; cambios

culturales; un incremento en la dependencia de las comunidades locales de este monocultivo;<sup>208</sup> y una restricción en el acceso y uso de los recursos naturales.

En ese sentido, el potencial de la industria de la palma de aceite para cumplir con sus objetivos de desarrollo económico es cuestionable, pues se debe preguntar ¿para quién? En la mayoría de los casos, para el gobierno y las corporaciones industriales; pero para las comunidades locales, en las cuales se promociona como fuente de erradicación de pobreza, se evidencia un cumplimiento a medias. Sin duda el país está experimentando un desarrollo económico considerable, al cual contribuye la industria en cuestión, pero se ha evidenciado que esta iniciativa ha generado consecuencias más negativas que positivas, y que los beneficios son principalmente para una minoría de la población.

La política de concesiones para plantaciones de palma de aceite en Sanggau mostró lo complejo y dinámico que es el control y manejo de los recursos naturales. Las diferencias entre el discurso y la práctica; la confluencia de diversos actores con intereses diferentes; las relaciones de poder entre éstos; las conexiones local-global; los roces conflictivos; las movilizaciones sociales y los procesos históricos; son todos elementos que confluyen para dar lugar a nuevas relaciones entre la sociedad, el Estado y la naturaleza.

En estas relaciones, se observó que los opositores a la palma de aceite no se están únicamente resistiendo al despojo de sus territorios, sino que están trabajando activamente para producir una realidad alternativa, creando redes con otros actores para hacer valer sus derechos, y logrando así una capacidad de agencia importante. En ese sentido, el caso de la comunidad Dayak Ribun evidenció la creación de nuevas articulaciones socio-ambientales que tienen lugar en las interacciones con el estado indonesio, las corporaciones industriales y las ONG ambientalistas.

---

<sup>208</sup> Y por ende una dependencia de actores fueraños como las corporaciones industriales, el las ONG.

Estas articulaciones por una parte muestran relaciones de poder desigual, dinámicas de coerción y corrupción, un terreno cambiante entre la legalidad e ilegalidad, y una producción de fronteras entre los diferentes actores. Por otra parte, también evidencian una comunidad que incorpora el proyecto capitalista buscando obtener beneficios de éste, y al ver que los resultados no eran los esperados inicia una reivindicación, motivada por los derechos al uso y tenencia de la tierra, pero no por la degradación ambiental ocasionada. Por lo tanto se muestra un caso interesante en el cual las comunidades no participan del discurso de la sustentabilidad.

Este último aspecto invita a pensar ¿a quién finalmente le importa la dimensión ambiental? Se esperaba que a las comunidades locales les preocupara este aspecto e hiciera parte fundamental de sus reivindicaciones, pero se evidenció que su preocupación principal era económica, buscando obtener beneficios propios y satisfacer sus necesidades. Las ONG ambientalistas que de alguna manera se han involucrado en el conflicto (Walhi, AMAN, Sawit Watch, Tuk Indonesia) se preocupan por lo ambiental pero en el momento de defenderlo se centran en la dimensión social y la naturaleza del conflicto apelando a los derechos a la tierra; es decir, su motor de cambio parece ser más social dejando en un segundo plano el daño ambiental que causan las corporaciones industriales.

Es posible ver que la sustentabilidad, la defensa de la naturaleza, de los ecosistemas y bosques es sobre todo parte de un discurso gubernamental que no guarda correspondencia con lo que ocurre en la realidad, constituyendo más bien un discurso que busca la gobernabilidad, la resolución de los conflictos que derivan de la apropiación capitalista de la naturaleza y que confronta, por un lado a los actores vinculados al capital, a las empresas y el gobierno que facilita esta explotación de la naturaleza, y por otra parte las comunidades y sus aliados, particularmente en el sector No Gubernamental.

De esta forma, la sustentabilidad de la política forestal funciona como un punto de fricción y articulación entre diferentes dimensiones, actores e intereses que dan forma a expresiones concretas del proyecto capitalista; crea diversas realidades sobre el terreno y da cuenta de una producción humana de los bosques como lugares de constante transformación, apropiación, y de lucha social.

### **Congruencia entre el discurso y las acciones: operatividad del desarrollo sustentable**

Al analizar la operatividad del desarrollo sustentable en la Moratoria de Bosques, se identificó que es un reflejo del uso de este enfoque en los organismos internacionales, como una herramienta discursiva para crear una imagen positiva que permita mejorar las relaciones políticas y económicas con los demás Estados. En el plano discursivo, normativo y programático, los principios de sustentabilidad adquieren gran importancia y se ven evidenciados; no obstante, estos principios se diluyen con el paso hacia las acciones concretas para la consecución de los objetivos enunciados.

El análisis de principios de desarrollo sustentable aplicados en la Moratoria de Bosques, permite observar las limitaciones con las que cuenta la política forestal. Si bien es necesario reconocer que hay avances en el cumplimiento con los objetivos de la política seleccionada, no han sido suficientes para implementar este instrumento de forma óptima.

Al explorar el principio sobre eficacia y eficiencia se evidenciaron las fallas que han impedido mejorar la gobernanza forestal, principalmente: la corrupción; la falta de transparencia de las instituciones encargadas de su cumplimiento (en especial el Ministerio de Reservas Forestales); la ambigüedad y vacíos de la normatividad; y la ausencia de mecanismos de control y vigilancia. Respecto al cumplimiento de sus objetivos, la Moratoria únicamente ha disminuido las emisiones de gas carbono de la deforestación en un estimado de uno a dos por ciento en sus cuatro años de funcionamiento, lo cual también tiene que ver con que el área que protege

temporalmente esta política en realidad es la tercera parte (22Mha) del área que presume el gobierno (66Mha). Esto implica que la Moratoria aún está lejos de ser la política forestal insignia del gobierno para disminuir las tasas de deforestación.

El análisis del principio sobre el acceso a la información, mostró que es posible reconocer un fortalecimiento en la recolección de datos, los sistemas de información y su disponibilidad para acceso al público, en aras de cumplir con los resultados esperados de la Moratoria. Sin embargo, la ausencia de bases de datos y mapas del proyecto del mapa unificado, no ha permitido rastrear con mayor precisión las áreas que se superponen y los millones de hectáreas de licencias forestales que están bajo excepciones y continúan siendo explotados por la industria. Por lo cual, sigue existiendo una ventana de oportunidades para las irregularidades e inconsistencias en el funcionamiento de la política.

Al examinar el principio de integración del medio ambiente y el desarrollo se evidenció que en su discurso normativo se integran ambos aspectos para hacerlos reconciliables, pero al aplicarlos en la práctica no cuentan con un nivel de planificación y gestión suficiente, dejando vacíos legales que permiten una preponderancia del desarrollo sobre la protección del medio ambiente. Así mismo, la implementación de la integración de estos dos puntos carece de una estructura política administrativa central adecuada que coordine o incorpore lo ambiental en las instancias gubernamentales a nivel local. Respecto a los impactos ambientales y económicos de la política, el mayor impacto positivo y potencial en ambos aspectos es respecto a la protección de las turberas, al reducir las emisiones de carbono y proveer oportunidades de negocios en la restauración de sus ecosistemas e incentivos a una mayor productividad (en vez de expansión). Pero, debido a los límites en tiempo y cobertura, esta política no ha representado un impacto positivo aún considerable, y para que lo haga, se requiere por lo menos una ampliación de la cobertura en las turberas, un fortalecimiento en la gobernanza forestal e institucionalidad y en el

cumplimiento de la ley, con la debida inclusión del Ministerio de Agricultura en la implementación de la política.

El análisis de estos principios pone en evidencia que algunas de las instancias gubernamentales encargadas de la implementación de la política forestal no están interpretando ni aplicando adecuadamente los principios de desarrollo sustentable, o no tienen la capacidad o la voluntad política para remover los obstáculos económicos que se requieren para hacerlo. Por lo cual se podría afirmar que una causa importante para explicar el incumplimiento de los objetivos de la política forestal de Indonesia tiene que ver con una limitación en la interpretación y aplicación de los principios de desarrollo sustentable, derivados del planteamiento analítico de *The Limits to Growth*.

Esto genera un aporte importante en el presente y a futuro con la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual está basada en la previa Agenda 21 y apunta a la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones de manera irreversible, principalmente a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas. Actualmente la implementación de esta Agenda es uno de los mayores retos de política ambiental internacional, donde la movilización de los medios de implementación y el adecuado funcionamiento de mecanismos de evaluación y seguimiento, son aspectos prioritarios para lograr una efectiva puesta en marcha de sus objetivos. Se requerirá una revisión profunda a la institucionalidad para implementar esta Agenda a través de un enfoque integrado y para ello, la coordinación y la interoperabilidad de los diversos actores será importante, más no suficiente. Será necesario una reconceptualización del desarrollo sustentable.

### **Hacia un repensar constante del desarrollo sustentable**

Finalmente, se llega a la conclusión de que por más que existen fallas institucionales; falta de gobernanza forestal y de transparencia; ausencia de mecanismos de control y vigilancia; una alta

corrupción e interpretaciones ambiguas; existe un problema de fondo y es la adopción e interpretación del enfoque de desarrollo sustentable. Se ha demostrado que la aplicación del desarrollo sustentable como propuesta para racionalizar el sistema productivo por medio del cumplimiento de medidas técnicas y administrativas, de cuya muestra se tomaron tres principios de sustentabilidad, no ha sido un enfoque apropiado en la política forestal de Indonesia para afrontar la crisis ambiental, al no disminuir las tasas de deforestación y emisiones de carbono ni mejorar la gobernanza forestal.

Existe un factor importante que explica las dificultades para una verdadera protección de la naturaleza. Este factor es que en todos los grupos entrevistados existe una idea generalizada, una idea común, que consiste en ver a la naturaleza fundamentalmente como medio para generar riqueza comercializable, para generar crecimiento económico, como objeto de explotación para vencer la pobreza, desigualdad, para salir del subdesarrollo. Este aspecto tiene que ver con valores arraigados en la sociedad moderna que es necesario cuestionar y problematizar para ver en qué medida explican el aparente callejón sin salida de la defensa de la naturaleza en el marco de una sociedad que parece privilegiar el crecimiento económico por sobre las metas ambientales. De allí que resalte la necesidad de otro nivel de análisis y es el de las causas de base en los problemas ambientales, que tienen que ver con los valores y prácticas de la sociedad industrial moderna, donde se hace un llamado a un cambio de modelo de desarrollo, o en pequeña escala de estilos de vida, generando una concientización que permita reducir sustancialmente el impacto al medio ambiente.

Pero este no es el único lugar de llegada en la investigación, pues la riqueza se encuentra en el reconocimiento del desarrollo sustentable como un concepto complejo, dinámico, contradictorio y ambiguo que genera retos para los tomadores de decisiones cada día. Es un enfoque necesario de ser repensado constantemente para ajustarlo a los contextos específicos; y

en ese repensar valdría la pena aclarar que su misma naturaleza contradictoria que se ha evidenciado en la tesis, hace que no se pueda cumplir con los objetivos esperados de las políticas conllevando a la imposibilidad de solucionar la crisis ambiental actual.

Es entonces como en vez de pensar en soluciones finales a la crisis ambiental o al problema de la deforestación, es necesario repensar el desarrollo sustentable profundizando en una lógica de manejo y gestión de los problemas ambientales y sus conflictos asociados; ello partiendo del reconocimiento de realidades complejas y dinámicas con múltiples aspectos en funcionamiento. No obstante, es relevante considerar que la gestión y manejo de este tipo de iniciativas debe contar con un trabajo más participativo e integrado por parte del gobierno, las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y académico. Así mismo, debe contar con una participación mayoritaria de las comunidades locales, quienes son los habitantes de los bosques, conocen las transformaciones ambientales y socio-económicas que los afectan y han sabido manejarlas históricamente.

El punto de llegada de esta tesis, que no es más que un lugar en medio del camino que falta por recorrer en el tema, da cuenta de un desarrollo sustentable en constante transformación. El desarrollo sustentable es versátil y se personifica en la naturaleza, la economía, los derechos de propiedad, las manifestaciones sociales, entre otras dimensiones que expresan formas de materializar el territorio. Sobresale la multiplicidad e hibridez de este enfoque y su capacidad de ser un eje articulador entre diversas dimensiones. Ahora, esto debe ser el punto de partida para cualquier análisis que involucre el desarrollo sustentable, algo que parece tan sencillo pero solo se comprende cuando se intenta descifrar una y otra vez en el discurso y en la práctica.

**ANEXO 1. Traducción propia sobre la Moratoria *Inpres No. 10/2011***

DISPOSICIÓN OFICIAL PRESIDENCIAL DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA

NÚMERO 10, AÑO 2011

SOBRE LA SUSPENSIÓN DE NUEVAS CONCESIONES Y MEJORA EN LA  
ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS FORESTALES PRIMARIOS Y TURBERAS

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA

En el marco de la búsqueda de un balance y armonía entre el desarrollo económico, social, cultural y medio ambiental, y la intención de reducir las emisiones de gas carbono, provenientes de la reducción de la deforestación y degradación de los bosques, el presidente dará la siguiente instrucción:

- A:
1. Ministro de Reservas forestales;
  2. Ministro de Asuntos Internos;
  3. Ministro de Medio Ambiente;
  4. Jefe de Departamento Presidencial de Observación y Control del Desarrollo;
  5. Director del Instituto Agrario Nacional;
  6. Jefe de Departamento de Planeación Territorial Nacional;
  7. Jefe de departamento de Topografía y Cartografía Nacional;
  8. Jefe de la Oficina para la Implementación de REDD+;
  9. Gobernadores;
  10. Presidentes Municipales;

Para:

PRIMERO: cumplir los requisitos necesarios de acuerdo con el oficio, la función, y la autoridad, para apoyar la suspensión de nuevas concesiones de recursos forestales primarios y turberas que están en las zonas de conservación forestal, zonas forestales protegidas, zonas de producción

forestal (limitadas, regulares y de conversión) y zonas de otros usos, dentro del Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones Forestales (ver anexo al final).

SEGUNDO: La suspensión de nuevas concesiones mencionadas en el primer punto se implementará en las áreas de bosques primarios y turberas, con excepción a:

- a. Las solicitudes que ya han sido aceptadas por parte del Ministerio Forestal;
- b. Los proyectos cruciales para el desarrollo nacional, como: geotermal, petróleo y gas, electricidad, áreas de cultivos de arroz y caña;
- c. Los permisos de uso del bosque que aún están vigentes;
- d. Restauraciones del ecosistema.

TERCERO: Particularmente a:

1. Ministro de Reservas Forestales:

- a. Suspender las nuevas concesiones de recursos forestales primarios y turberas que están en las zonas de conservación forestal, zonas forestales protegidas, zonas de producción forestal (limitadas, regulares y de conversión) y zonas de otros usos (*APL*) dentro del Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones Forestales.
- b. Mejorar el sistema del proceso de los permisos para el uso del bosque y la comercialización de productos forestales.
- c. Mejorar el manejo de las zonas afectadas de acuerdo con el procedimiento establecido para el uso de bosques y turberas, entre las cuales se encuentra la restauración de ecosistemas.
- d. Revisar y actualizar el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones Forestales cada seis meses.
- e. Publicar el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones de bosques primarios y turberas en Zonas Forestales, una vez se haya revisado y actualizado.

2. Ministro de Medio Ambiente:

Dentro de los permisos forestales concedidos, exigir una mejora sistemática del uso de bosques y turberas dentro del Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones, en aras de reducir las emisiones de gas carbono.

3. Ministro de Asuntos Internos:

Proveer el apoyo y vigilancia a los gobernadores y presidentes municipales en la implementación de esta Disposición Oficial Presidencial.

4. Director del Instituto Agrario Nacional:

Llevar a cabo la suspensión de la concesión del derecho a la tierra para el uso de los bosques y la comercialización de productos forestales que están en el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones.

5. Jefe de Departamento de Planeación Territorial Nacional:

Mantener el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones siempre actualizado, de acuerdo con su función, por medio de una coordinación con los gobernadores, presidentes municipales y coordinadores de REDD+.

6. Jefe de Departamento de Topografía y Cartografía Nacional:

Actualizar el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones cada seis meses por medio de una coordinación con el Ministro de Reservas Forestales, Director del Instituto Agrario Nacional y el Jefe de la Oficina para la Implementación de REDD+.

7. Gobernadores:

Suspender las recomendaciones y permisos nuevos para el uso de bosques y turberas que están en el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones.

8. Presidentes Municipales:

Suspender las recomendaciones y permisos nuevos para el uso de bosques y turberas que están en el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones.

CUARTO: el Ministro de Reservas forestales es el encargado de otorgar la función del punto 3.6 sobre la actualización del Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones.

QUINTO: la suspensión de nuevos permisos y recomendaciones, según el punto 3, tendrán que cumplirse durante dos años a partir de la firma de esta disposición oficial.

SEXTO: el Ministro de Reservas Forestales debe presentar un reporte al Presidente sobre la implementación de esta instrucción presidencial, cada seis meses o en cualquier momento que sea necesario.

SÉPTIMO: el Jefe de Departamento de Observación y Control del Desarrollo y/o el Jefe de la coordinación de Implementación de REDD+ deben velar por el cumplimiento de esta disposición oficial y reportar los resultados al presidente.

OCTAVO: Todos los organismos mencionados deben llevar a cabo esta disposición presidencial con responsabilidad.

Esta Disposición oficial Presidencial entra en vigor a partir de su firma.

Firmado en Jakarta el 20 de Mayo de 2011

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA,

Dr. H SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Con Copia a

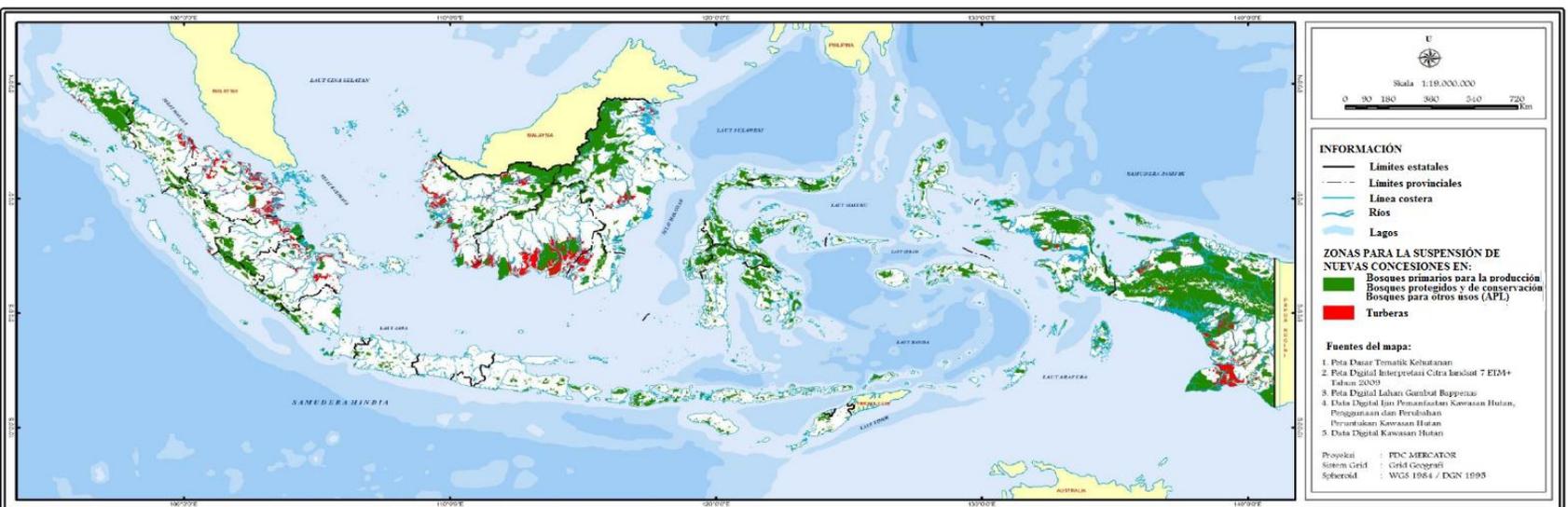
SECRETARIO DE GABINETE DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA

Jefe de Departamento de Economía

Firmado por.

Retno Pudji Budi Astuti

Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones Forestales



**ANEXO 2. Traducción propia de la Moratoria *Inpres* No. 6/2013**

DISPOSICIÓN OFICIAL PRESIDENCIAL DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA

NÚMERO 6, AÑO 2013

SOBRE LA SUSPENSIÓN DE NUEVAS CONCESIONES Y MEJORA EN LA  
ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS FORESTALES PRIMARIOS Y TURBERAS

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA

En el marco de la búsqueda de un balance y armonía entre el desarrollo económico, social, cultural y medio ambiental, y la intención de reducir las emisiones de gas carbono, provenientes de la reducción de la deforestación y degradación de los bosques, el presidente dará la siguiente instrucción:

- A:
1. Ministro de Reservas forestales;
  2. Ministro de Asuntos Internos;
  3. Ministro de Medio Ambiente;
  4. Jefe de Departamento Presidencial de Observación y Control del Desarrollo;
  5. Director del Instituto Agrario Nacional;
  6. Jefe de Departamento de Planeación Territorial Nacional;
  7. Jefe de Departamento de Información Geoespacial;
  8. Jefe de la Oficina para la Implementación de REDD+;
  9. Gobernadores;
  10. Presidentes Municipales;

Para:

PRIMERO: Continuar con la suspensión de nuevas concesiones de recursos forestales primarios y turberas que están en las zonas de conservación forestal, zonas forestales protegidas, zonas de

producción forestal (limitadas, regulares y de conversión) y zonas de otros usos (*APL*) dentro del Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones Forestales.

SEGUNDO: La suspensión de nuevas concesiones mencionadas en el primer punto se implementará en las áreas de bosques primarios y turberas, con excepción a:

- A. Las solicitudes que ya han sido aceptadas por parte del Ministerio Forestal;
- B. Los proyectos cruciales para el desarrollo nacional, como: geotermal, petróleo y gas, electricidad, áreas de cultivos de arroz y caña;
- C. Los permisos de uso del bosque que aún están vigentes;
- D. Restauraciones del ecosistema.

TERCERO: Particularmente a:

1. Ministro de Reservas Forestales:
  - a. Continuar con la suspensión de las nuevas concesiones de recursos forestales primarios y turberas que están en las zonas de conservación forestal, zonas forestales protegidas, zonas de producción forestal (limitadas, regulares y de conversión) y zonas de otros usos, dentro del Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones Forestales.
  - b. Continuar con la mejora del sistema del proceso de los permisos para el uso del bosque y la comercialización de productos forestales.
  - c. Continuar con la mejora del manejo de las zonas afectadas de acuerdo con el procedimiento establecido para el uso de bosques y turberas, entre las cuales se encuentra la restauración de ecosistemas.
  - d. Continuar con la revisión y actualización del Mapa Indicativo (MI) de la Suspensión de Nuevas Concesiones Forestales cada seis meses.
  - e. Continuar con la publicación del MI de la Suspensión de Nuevas Concesiones de bosques primarios y turberas en Zonas Forestales, una vez se haya revisado y actualizado.

2. Ministro de Medio Ambiente:

Dentro de los permisos forestales concedidos, exigir una mejora sistemática del uso de bosques y turberas dentro del Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones, en aras de reducir la emisión de gas carbono.

3. Ministro de Asuntos Internos:

Proveer el apoyo y vigilancia a los gobernadores y presidentes municipales en la implementación de esta Disposición Oficial Presidencial.

4. Director del Instituto Agrario Nacional:

Continuar con la suspensión de la concesión del derecho a la tierra para el uso de los bosques y la comercialización de productos forestales que están en el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones.

5. Jefe de Departamento de Planeación Territorial Nacional:

Mantener el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones siempre actualizado, de acuerdo con su función, por medio de una coordinación con los gobernadores, presidentes municipales y coordinadores de REDD+.

6. Jefe de Departamento de Información Geoespacial:

Actualizar el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones cada seis meses por medio de una coordinación con el Ministro de Reservas Forestales, Director del Instituto Agrario Nacional y el Jefe de la Oficina para la Implementación de REDD+.

7. Gobernadores:

Suspender las recomendaciones y permisos nuevos para el uso de bosques y turberas que están en el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones.

8. Presidentes Municipales:

Suspender las recomendaciones y permisos nuevos para el uso de bosques y turberas que están en el Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones.

CUARTO: el Ministro de Reservas forestales es el encargado de otorgar la función del punto 3.6 sobre la actualización del Mapa Indicativo de la Suspensión de Nuevas Concesiones.

QUINTO: la extensión de la suspensión de nuevos permisos y recomendaciones, según el punto 3, tendrán que cumplirse durante dos años a partir de la firma de esta disposición oficial.

SEXTO: el Ministro de Reservas Forestales debe presentar un reporte al Presidente sobre la implementación de esta instrucción presidencial, cada seis meses o en cualquier momento que sea necesario.

SÉPTIMO: el Jefe de Departamento de Observación y Control del Desarrollo y/o el Jefe de la coordinación de Implementación de REDD+ deben velar por el cumplimiento de esta disposición oficial y reportar los resultados al presidente.

OCTAVO: Todos los organismos mencionados deben llevar a cabo esta disposición presidencial con responsabilidad.

Esta Disposición oficial Presidencial entra en vigor a partir de su firma.

Firmado en Jakarta el 13 de Mayo de 2013

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA,

Dr. H SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Con Copia a

SECRETARIO DE GABINETE DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA

Jefe de Departamento de Desarrollo Social

Firmado por.

Siswanto Roesyidi

**ANEXO 3. Reunión con miembros de la comunidad Dayak Ribun en Sanggau**



**ANEXO 4. Entrega de documentos oficiales por el líder de la comunidad, Pak Musa**



**ANEXO 5. Plantación de palma de aceite privada bajo PLASMA en Sanggau**



**ANEXO 6. Reunión con el equipo de Walhi Kalbar en Pontianak**



**ANEXO 7. Exploración de los bosques con el equipo de WWF en Kapuas Hulu**



## Bibliografía General

ABDULLAH, Amiyah, *The Economic and Environmental Analysis of Palm Oil Expansion in Indonesia: Export Demand Approach and EIRSAM Model*, Institute for Global Environmental Strategies, 2012.

ALISJAHBANA, Ariana *et al*, “Indonesia’s Forest Moratorium: Impacts and Next steps,” Working Paper, World Resources Institute, 2014

APPLEGATE, Grahame, Unna Chokkalingam y Suyanto, “The underlying causes and impacts of fires in Southeast Asia,” CIFOR y ICRAF, Bogor, 2001.

ATKINSON, Adrian, “The Urban Bioregion as ‘Sustainable Development’ Paradigm,” *Third World Planning Review*, vol.14, núm.4, 1992.

BAMBANG, Susilo, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut [Disposición Oficial Presidencial de la República de Indonesia Número 10 del Año 2011 sobre la Suspensión de Nuevas Concesiones y Mejora en la Administración de Recursos Forestales Primarios y Turberas], Jakarta, 2011.

Bappenas, *Dokumen Rencana Pembangunan Lima Tahun*, REPELITA VI 1995-1999, Jakarta, 2009. [Plan de Desarrollo Quinquenal, Ministerio para la Planeación y Desarrollo Nacional]

.....*Dokumen Rencana Pembangunan Lima Tahun*, REPELITA V 1989-1994, Jakarta, 2009. [Plan de Desarrollo Quinquenal, Ministerio para la Planeación y Desarrollo Nacional]

..... *Dokumen Rencana Pembangunan Lima Tahun*, REPELITA I-IV 1969-1989, Jakarta, 2009. [Plan de Desarrollo Quinquenal, Ministerio para la Planeación y Desarrollo Nacional]

BARR, Christopher *et al*, *Decentralization of forest administration in Indonesia: implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods*. CIFOR, Bogor, 2006.

BECKER, Egon, Immanuel Stiess y Thomas Jahn, “Exploring uncommon ground: sustainability and the social sciences,” en E. Becker y T. Jahn (eds.), *Sustainability and the Social Sciences*, Zed Press, Londres, 1999, p. 1-14.

BURGESS, Robin *et al*, “The political economy of deforestation in the tropics,” National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper Series, Cambridge.

BUSH, Jonah *et al*, “Reductions in emissions from deforestation from Indonesia’s Moratorium on new oil palm, timber, and logging concessions,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol.112, núm. 5, 2015, pp. 1328-1333.

CARAVIAS, Julia y Enrique Provencio, “La política ambiental mexicana antes y después de Río,” en A. Glender y V. Lichtinger (coords.), *La diplomacia ambiental, México y la conferencia de las Naciones unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 393-423.

CASSON, Anne, Lucca Tacconi y Ketut Deddy, *Strategies to Reduce Carbon Emissions from the Oil Palm Sector in Indonesia*, UNFCCC, Bali, 2007.

CONTRERAS-HERMOSILLA, Arnoldo y Chip Fay, *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*, Forest Trends y World Agroforestry Centre, 2005.

CRENSON, Matthew, *The Un-Politics of Air Pollution, A study of Non-decision Making in the Cities*, Baltimore, 1974.

Departamento para la Planeación de los Bosques y Estadísticas (CFPS), “Indonesia Forestry Outlook Paper,” Ministerio de Reservas Forestales, Jakarta, 2009.

DOVE, Michael R., Percy E. Sajise y Amity A. Doolittle (eds.), “Introduction,” En *Beyond the Sacred Forest*, Duke University Press, Londres, 2011.

EKINS, Paul y Manfred Max-Neef, *Real-life Economics: Understanding Wealth Creation*, Routledge, Londres, 1992.

ELLEN, Roy “Forest Knowledge, Forest Transformation: Political Contingency, Historical Ecology and Renegotiation of Nature in Central Seram,” en L. Murray. y U. Louise (eds.), *Agrarian transformation in the 17 Indonesian uplands*, Environmental Management Development in Indonesia Project (EMDI), Halifax, Dalhousie University and Ministry of State for Environment, Jakarta, 1995.

ESCOBAR, Arturo, “Constructing nature: Elements for a poststructural political ecology,” en R. Peet y M. Watts (eds), *Liberation ecologies: Environment, development, social movements*, Londres, Routledge, 1996.

GINGOLD, Beth *et al*, “How to Identify Degraded Land for Sustainable Palm Oil in Indonesia.” Working Paper, World Resources Institute y Sekala, Washington, D.C, 2012.

GOUYON, Anne, *Fire in the Rubber Jungle, Fire Prevention and Sustainable Tree Crop Development in South Sumatra*, Department of Forestry and Plantations, Unión Europea, 1999.

HABERMAS, Jürgen, “New Social Movements,” *Telos* 49, 1981, pp. 33-37.

HAJER, Maarten, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford University Press, Nueva York, 1995.

HAMMOND, Don, “Asia Pacific Forestry Sector Outlook Study,” Working paper, Forestry Policy and Planning Division, Rome, 1997.

HERGOUALC’H, Kristell y Louis Verchot, “Stocks and fluxes of carbon associated with land use change in Southeast Asian Tropical Peatlands: a review,” *Global Biogeochemical Cycles*, vol. 25, núm 2, 2011.

Indonesian National Climate Change Council (DNPI), Reporte “Indonesia’s Greenhouse Gas Abatement Cost Curve,” Jakarta, 2010.

INDRARTO, Giorgio *et al*, The context of REDD+ in Indonesia, CIFOR Working Paper, No. 92, Bogor, 2012.

International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), *Caring for the Earth*, 1991.

ISKANDARSYAH, Yudi y Gunawan Wicaksono, “Key Trends in Indonesian Forest Policies, legislation and Institutional Arrangement,” Country Report, 2008.

JIWAN, Norman, “The Political Ecology of the Indonesian Palm Oil Industry: a Critical Analysis,” en O. Pye y J. Bahattacharya (eds.), *The Palm Oil Controversy in Southeast Asia: a Transnational Perspective*, ISEAS Publishing, Singapur, 2013.

Junta Ejecutiva RSPO, *Principles and Criteria for the Production of Sustainable Palm Oil*, Secretaría RSPO, Kuala Lumpur, 2013.

KRISNAMURI, Bayu “Government Strategic Policies on Sustainable Palm Oil Development,” Ensayo presentado en la Conferencia de Palma de Aceite en Indonesia, Denpasar, 2008.

LASCOUMES, Pierre y Patrick Le Gales, “La implementación: la entrada clave de las políticas públicas”, en V. Ugalde (trad.), *Sociología de la acción pública*, 2ª ed., Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, 2014.

LASCOUMES, Pierre *et al*, *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.

LEZAMA, José Luis, “La Crisis Ambiental Contemporánea,” Programa de Educación Ambiental, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, 2014.

..... “La Política Mexicana de Ahorro y Eficiencia de Energía en los hogares en el Contexto Internacional,” en S. Giorguli y V. Ugalde (coords.), *Gobierno, territorio y Población: Las políticas Públicas en la Mira*, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, 2014.

LI, Tania M, “Masyarakat Adat, Difference, and the Limits of Recognition in Indonesia’s Forest Zone,” *Modern Asian Studies*, vol. 35, núm.3.

.....“Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot,” *Comparative Studies in Society and History*, vol. 42, núm. 1.

MACNAGHTEN, Phil y John Urry, “Sustaining Nature”, en *Contested natures*, SAGE Publications, Londres, 1998.

MARGONO, Belinda *et al*, “Primary forest cover loss in Indonesia over 2000–2012,” *Nature Climate Change*, vol. 4, 2014, pp. 730–735.

MIETTINEN, Jukka, Chenghua Shi y Soo Chin Liew, Deforestation rates in insular Southeast Asia between 2000 and 2010, *Global Change Biology*, vol.17, 2011, pp. 2261-2270.

MILNE, Sarah y Sango Mahanty (eds.), *Conservation and Development in Cambodia: Exploring Frontiers of Change in Nature, State, and Society*, Londres, Routledge, 2015.

..... “Dokumen Pemantauan Hutan di Indonesia,” Bogor, 2012. [Documento de Monitoreo de los Bosques en Indonesia.]

Ministerio de Reservas Forestales, “Baseline and mitigation scenarios,” Working group paper, Jakarta, 2010.

.....*Strategic Plan of the Ministry of Forestry 2010-2014*, The Ministry of Forestry of Indonesia, Jakarta, 2010.

..... Eksekutif data strategis kehutanan, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, 2009. [Datos estratégicos de los bosques]

..... Regulación No. P. 30/Menhut-II/2009 sobre los Procedimientos para Reducir las Emisiones de la Deforestación y Degradación Forestal,” Jakarta, 2009, artículo 1 (10).

..... Consolidation Report “Reducing Emissions from deforestation and forest degradation in Indonesia”, Jakarta, 2008.

..... *Strategic Plan of the Ministry of Forestry 2005-2009*, Jakarta, 2006.

..... *Indonesia’s Forestry Long-term development plan 2006-2025*, Jakarta, 2006.

..... Statistik Hutan Indonesia, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, 2005. [Estadísticas de los bosques en Indonesia]

..... “Indication of Degraded Forest Area,” The agency for Forestry Planning, Jakarta, 2001.

..... *Strategic Plan of the Ministry of Forestry 2000-2004*, Jakarta, 2001.

..... Statistik Kehutanan Indonesia 1999, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta, 2000. [Estadísticas de los bosques en Indonesia]

MITTERMEIER, Russell A., Patricio Robles y Cristina G. Mittermeier, *Megadiversity: Earth’s Biologically Wealthiest Nations*, CEMEX y Conservation International, 1997.

MOELIONO, Moira, Levania Santoso y Caleb Gallemore, “REDD+ policy networks in Indonesia,” *Infobrief*, núm. 63, CIFOR, Bogor, 2013.

MOFFATT, Ian, Nick Hanley y Mike D. Wilson, *Measuring & modelling sustainable development*, Parthenon, Nueva York, 2001.

MURDIYARSO, Daniel *et al*, “Indonesia’s Forest Moratorium: a stepping stone to better forest governance?” Working Paper 76, CIFOR, Bogor, 2011.

Natural Resources Institute, *The Land Resources of Indonesia: A National Overview from Regional Physical Planning Programme for Transmigration (RePPPProT)*, 1990.

PENOT, Eric y Cathy Geissler, “Deforestation, agricultural concession policies and potential conflicts in Sanggau district, West Kalimantan province, Indonesia”, en D. Babin, (eds.), *Beyond Tropical Deforestation: from Tropical Deforestation to Forest Cover Dynamics and Forest Development*, UNESCO y CIRAD, Paris, 2004, pp.333-363.

REDCLIFT, Michael R., “Sustainability and Post-Sustainability”, El Colegio de México, 2007.

REDCLIFT, Michael R., “Sustainable Development (1987-2005): An Oxímoron Comes of Age,” *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, año 12, núm. 25, 2006, pp. 65-84.

RIVAL, Alain y Patrick Levang, *Palms of Controversies: Oil Palm and Development Challenges*, CIFOR, Bogor, 2014.

SALAZAR, Clara y Nicholas DuBroff, *Las autoridades frente a la presión urbana en áreas naturales protegidas: El caso de la Sierra de Guadalupe*, 2011.

Satgas REDD+, *REDD+ National Strategy*, Indonesian REDD+ Task Force, Jakarta, 2012.

Sawit Watch, *Peta investasi Sawit Watch*, Bogor, 2009.

SCHNAIBERG, Allan y Alan Kenneth, "Environment and Society: The Enduring Conflict," *St. Martin's Presse*, Nueva York, 1994.

SLOAN, Sean, Indonesia's moratorium on new forest licenses: An update, *Land Use Policy*, vol. 38, 2014.

SLOAN, Sean *et al*, "Does Indonesia's REDD+ moratorium on new concessions spare imminently-threatened forests?" *Conservation Letters*, Vol. 5, 2012, pp. 222–231.

SMITH, Neil, "Nature as accumulation Strategy", *Socialist Register*, 2007, pp. 17-37.

SUNDERLIN, William *et al*, "The Effect of the Indonesian Economic Crisis on Small Farmers and Natural Forest Cover in the Outer Islands," CIFOR Ocassional Paper, Núm.29, CIFOR, Bogor, 2000.

TSING, Anna L., *Friction: an ethnography of global connection*, Nueva York, Princeton University Press, 2005.

UGALDE, Vicente (trad.), *Sociología de la acción pública*, 2ª ed., El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2014, pp. 35-37.

UUD 1945: Undang-Undang Dasar 1945 [Constitución de la República de Indonesia 1945).

VAN GELDER, Jan Willem, *Greasy Palms: European Buyers of Indonesian Palm Oil*, 2004.

VAN HARMELEN, Mirjam, Matthijs S. Van Leeuwen y Tanja de Vette, *International Law of Sustainable Development: Legal Aspects of Environmental Security on the Indonesian Island of Kalimantan*, Institute for Environmental Security, La Haya, 2005.

VARKEY, Helena, "The Growth and Prospects of the Oil Palm Plantation Industry in Indonesia", *Oil Palm Industry Economic Journal*, vol. 12, núm.2, 2012.

WARDOJO, Wahjudi y Nur Masripatin, "Trends in Indonesian Forestry Policy," *Policy Trend Report*, 2002, pp. 77-87.

WIERSUM, Freerk “200 years of sustainability: lessons from history,” *Environmental Management*, vol. 19, núm. 3, 1995, pp. 321-329.

World Commission on the Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford, 1987.

YASMI, Yurdi et al, *Forestry policies, legislation and institutions in Asia and the Pacific: trends and emerging needs for 2020*, Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study II, Working Paper, FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, 2010.

YUNAN F., Asep, “Konflik Tanah Perkebunan PT Mitra Austral Sejahtera di Kabupaten Sanggau-Provinsi Kalimantan Barat,” Laporan Investigasi, Subsidi Rakyat untuk Industri Perkebunan Sawit, 2012 [Conflicto relacionado con la plantación de palma de aceite de la corporación PT Mitra Austral Sejahtera en el Distrito de Sanggau, provincia de Kalimantan Occidental, Reporte de investigación.]

### **Referencias Electrónicas:**

Agenda 21- cp.11. [[www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter11.htm](http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter11.htm), consultado el 10 de marzo de 2015.]

Agenda 21 cp.13. [[www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter13.htm](http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter13.htm), consultado el 5 de marzo de 2015.]

Agenda 21 cp.40. [[www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter40.htm](http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter40.htm), consultado el 5 de marzo de 2015.]

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992. [[www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm](http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm), consultado el 25 de febrero de 2015.]

Geoportal. [[www.geoportal.bakosurtanal.go.id/portal/](http://www.geoportal.bakosurtanal.go.id/portal/), consultado el 11 de abril de 2015.]

Geospasial untuk negeri. [[www.tanahair.indonesia.go.id/home/](http://www.tanahair.indonesia.go.id/home/), consultado el 10 de abril de 2015].

Indonesia Forest Data. [[www.rainforests.mongabay.com/deforestation/2000/Indonesia](http://www.rainforests.mongabay.com/deforestation/2000/Indonesia), consultado el 11 de Agosto de 2014.]

Indonesia grants slew of last-minute logging concessions on eve moratorium. [[www.news.mongabay.com/2011/0125-indonesia\\_new\\_concessions.html](http://www.news.mongabay.com/2011/0125-indonesia_new_concessions.html), consultado el 12 de abril de 2015.]

Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO). [[www.sustainablepalmoil.org/standards-certification/certification-schemes/indonesian-sustainable-palm-oil-ispo](http://www.sustainablepalmoil.org/standards-certification/certification-schemes/indonesian-sustainable-palm-oil-ispo)], consultado el 10 de Agosto de 2015.]

Informasi publik Peta Moratorium Revisi I-VI. [[www.ukp.go.id/informasi-publik/cat\\_view/20-geospasial](http://www.ukp.go.id/informasi-publik/cat_view/20-geospasial)], consultado el 10 de abril de 2015.]

Is Indonesia's Flagship Forest Policy Lowering Emissions by Enough to Meet National Climate Targets? [[www.cgdev.org/blog/indonesias-flagship-forest-policy-lowering-emissions-enough-meet-national-climate-targets](http://www.cgdev.org/blog/indonesias-flagship-forest-policy-lowering-emissions-enough-meet-national-climate-targets)], consultado el 5 de abril de 2015.]

Letter of intent between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Indonesia on cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation. [[www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2010/indonesia\\_avtale.pdf](http://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2010/indonesia_avtale.pdf)], consultado el 20 de febrero de 2015.]

Peta indikatif penundaan izin baru. [[www.ukp.go.id/peta-indikatif-penundaan-izin-baru](http://www.ukp.go.id/peta-indikatif-penundaan-izin-baru)], consultado el 5 de abril de 2015.]

Portal Perizinan Departemen Kehutanan. [[www.lpp.dephut.go.id/home](http://www.lpp.dephut.go.id/home)], consultado el 10 de abril de 2015.]

Sistema CAIT 2.0, World Resources Institute. [[www.cait2.wri.org](http://www.cait2.wri.org)], consultado el 30 de agosto de 2015.]

Status of current disputes, [[www.rspo.org/members/dispute-settlement-facility/current-disputes#007](http://www.rspo.org/members/dispute-settlement-facility/current-disputes#007)], consultado el 2 de junio de 2015.]

WEBGIS Kehutanan. [[www.webgis.dephut.go.id/ditplanjs/index.html](http://www.webgis.dephut.go.id/ditplanjs/index.html)], consultado el 10 de abril de 2015.]

### **Entrevistas:**

Entrevista con Mitra Setra, Secretaria General de la ONG AMAN, Oficina principal, Jakarta, [Realizada el 15 de enero de 2015]

Entrevista con Abnego Tarigan, Director Nacional del Foro Ambiental Walhi, Oficina principal, Bogor. [Realizada el 22 de julio de 2014]

Entrevista con Pak Aleng en plantación industrial de PT. *Mitra Austral Sejahtera* (PT. MAS), Distrito de Sanggau, [Realizada el 15 de julio de 2014.]

Entrevista con Pak Jais, miembro de la comunidad Dayak Ribun, Sanggau [Realizada el 14 de julio de 2014.]

Entrevista con Pak. Bambang, Ministerio de Reservas Forestales, Unidad de Servicios ambientales, Oficina en Bogor, [Realizada el 14 de julio de 2014.]

Entrevista colectiva con Pak Jais, Pak Musa, Pak Aleng y Pak Rufinus, miembros de la comunidad Dayak Ribun [Realizada el 13 de julio de 2014.]

Entrevista con Pak Indra, Departamento de Reservas Forestales, Distrito Kapuas Hulu. [Realizada el 11 de julio de 2014.]

Entrevista con Hermayani Putera, Director WWF Kalimantan, Oficina principal, Pontianak, [Realizada el 2 de julio de 2014.]

Entrevista con Prof. Shahrudin Mohamad Ismail, LESTARI (Instituto sobre Medio Ambiente y Desarrollo), Universidad Nacional de Malasia. [Realizada el 24 de junio de 2014.]

Entrevista con Pak Agapitus, líder de la asociación AMAN, Pontianak. [Realizada el 12 de junio de 2014.]

Entrevista con Nikodemus Ale, miembro del Foro Ambiental Walhi Kalbar, Pontianak [Realizada el 11 de junio de 2014.]

Entrevista con Viktorianus Marsono, líder del Foro Ambiental Walhi Kalbar, Pontianak [Realizada el 11 de junio de 2014.]