

## 17

# Uso del análisis de actores, análisis del poder y PCB en procesos con múltiples actores

por HERMAN BROUWER, WIM HIEMSTRA y PILLY MARTIN

## Introducción

Muchos protocolos comunitarios serán usados por las comunidades en negociaciones con otras partes interesadas (generalmente más poderosas), por ejemplo, sobre desarrollos en gran escala propuestos o explotación minera o petrolera en tierras de las comunidades. En forma similar, los procesos de CLPI involucran negociaciones con otras partes interesadas.

Estos procesos de negociación se denominan a menudo 'procesos con múltiples partes interesadas' (PMPI). En algunos casos hay una plataforma formal o espacio común, que es propiedad colectiva de todas las partes interesadas, donde pueden tener lugar las negociaciones. En otros casos, las partes interesadas no se reúnen todas en un lugar, pero todavía participan en diversas formas. Analizar los intereses de las partes interesadas y la dinámica de poder que opera (haya un

proceso de PMPI formal dispuesto o no) es muy importante para permitir a las comunidades planificar cómo negociar con estas partes más poderosas.

Estos Consejos para Capacitadores discuten un programa de investigación-acción que está analizando la dinámica de poder en PMPI y explorando cómo fortalecer la capacidad de las comunidades locales para negociar con partes interesadas más poderosas. El programa comenzó en 2011 e incluye 12 proyectos en nueve países.<sup>1</sup> Seis ONG holandesas, sus socios del sur y The Change Alliance están implementando el programa, financiado por PSO, una organización tutelar de organizaciones de desarrollo holandesas.<sup>2</sup> Algunos de los sitios de aprendizaje de acción son procesos con múltiples partes interesadas (PMPI) ya establecidos, mientras que en otros casos, las comunidades están presionando para que se cree un espacio así.

<sup>1</sup> Un evento de aprendizaje está planificado en 2012 para comparar las constataciones entre los participantes, con apoyo de un grupo de referencia de expertos académicos.

<sup>2</sup> The Change Alliance es una red global emergente de organizaciones que reúnen fuerzas para aumentar la efectividad de los procesos de múltiples partes interesadas en los que participan.

La primera parte de estos Consejos examina el marco metodológico usado en la investigación-acción. La segunda parte se centra en los esfuerzos de las comunidades locales en Lamu, Kenya, para reclamar sus derechos a través de un proceso de protocolo comunitario biocultural (PCB) y exigir negociaciones sobre el desarrollo de un puerto en gran escala que ha sido propuesto por el gobierno de Kenya. Discute cómo las herramientas participativas, como el análisis de partes interesadas y poder están ayudándolos en esto. Están siendo apoyados por investigadores locales que trabajan como parte del programa de investigación-acción mayor.

### ¿Por qué analizar el poder en PMPI?

Los defensores del PMPI a menudo alegan que, en virtud de la interdependencia de las partes interesadas en la resolución de temas complejos, los PMPI crean relaciones basadas en la confianza que permiten la participación empoderada y activa de todas las partes interesadas. Sin embargo, la distribución de poder, capacidad y recursos es generalmente desequilibrada. Las diferencias de poder están insertas en el entramado social de la sociedad y pueden ser reproducidas, o incluso reforzadas en un PMPI. Incluso si los participantes estuvieran dispuestos a participar en el diálogo en forma igualitaria, todavía hay diferencias en el nivel de experiencia, acceso a recursos e información. El propio proceso de PMPI también generará nueva dinámica de poder interpersonal en base a carisma, habilidades y persuasión, la capacidad de movilizar fondos, antigüedad y muchos otros elementos.

Sin embargo, el hecho de no reconocer la dinámica de poder puede resultar en que algunas partes interesadas dominen a otras. Las partes interesadas menos poderosas pueden ser maltratadas, desautorizadas o excluidas. Dicha dinámica evita el aprendizaje conjunto y

las soluciones innovadoras que uno esperaría como resultados de un buen PMPI. El resultado de un PMPI así no reflejará los intereses y necesidades de partes interesadas menos poderosas, a menudo aquellas que representan el nivel popular. Por lo tanto, está la necesidad de un entendimiento profundo de la dinámica de poder en procesos de PMPI por las partes involucradas.

La investigación-acción descrita aquí está destinada a ayudar a hacer frente a esto. Los investigadores locales están apoyando a las partes interesadas más débiles (comunidades) a analizar la dinámica de poder y aprender juntas cómo participar e influenciar procesos que involucren a actores más poderosos. A través de esto las comunidades deberían adquirir la confianza para comprometerse más efectivamente con estas partes interesadas más poderosas en el futuro.

### Marco metodológico

Con el fin de asegurar un marco metodológico coherente para los 12 proyectos de aprendizaje-acción, se acordaron siete preguntas de investigación y siete preguntas de acción durante una reunión de inicio de programa en noviembre de 2011 (Tabla 1). Los investigadores locales, los facilitadores del Centre for Development Innovation de la Wageningen University, Países Bajos y convocadores de las seis organizaciones miembros PSO holandesas participaron en esta reunión. Se redactó un menú acompañante de herramientas para análisis de partes interesadas y análisis de poder, para ayudar a los investigadores locales a seleccionar herramientas para sus situaciones específicas. Los investigadores locales llevarán a cabo análisis de partes interesadas con las comunidades locales antes de ingresar en el análisis de poder (Tabla 1 y Recuadro 1).

### Exigir una voz: la coalición Save Lamu

El Condado de Lamu se encuentra en la costa del norte de Kenya. Ha sido un Sitio

**Tabla 1: Preguntas de investigación, preguntas de acción y herramientas**

Preguntas de investigación	Preguntas de acción	Herramientas
<b>1. ¿Quiénes son los actores clave involucrados?</b> Entender los diferentes grados de poder entre actores de PMPI, sus bases de poder y la manera en que usan su poder.	1. ¿Son estos los actores correctos? ¿Necesitan los actores unirse al PMPI?	Análisis de partes interesadas: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 Análisis de poder: 6, 7
<b>2. ¿Cuáles son los intereses/objetivos de los diferentes actores?</b> Los actores tienen objetivos comunes a más largo plazo, pero pueden tener diferentes intereses e interdependencias que pueden ser una fuente de conflicto, fortaleza o (in) efectividad.	2. ¿Cómo pueden ser fortalecidos los intereses comunes? ¿Cómo pueden ser superados los diferentes intereses? ¿Qué otras opciones hay disponibles?	Análisis de partes interesadas: 1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 Análisis de poder: 6, 7, 8, 9, 10
<b>3. ¿Cómo se encuentra enmarcado el problema y por quién?</b> Los actores en el control de la fijación de la agenda pueden ejercer su poder. Las herramientas participativas y de empoderamiento son necesarias para equilibrar el nivel de influencia de todos los actores en el PMPI.	3. ¿Qué es necesario para fortalecer la influencia de los menos influyentes? ¿Cómo puede ser promovido el empoderamiento?	Análisis de partes interesadas: 1, 2, 4, 9 Análisis de poder: 6, 8, 9, 10
<b>4. ¿Cuáles son los recursos clave de los actores (por ejemplo, materiales, inmateriales, políticos, económicos, sociales, institucionales)?</b> ¿Cómo afecta el control sobre los recursos la capacidad de cada actor de ejercer influencia?	4-5. ¿Cómo puede la interdependencia a nivel de acceso y control de recursos ser realizada? ¿Qué capacidades de qué actores necesitan ser fortalecidas?	Análisis de partes interesadas: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 Análisis de poder: 6, 7
<b>5. ¿Cuáles son las dependencias (recursos) entre actores?</b> Diferentes actores tienen diferente acceso y control sobre recursos que determinan su influencia y su capacidad de realizar sus intereses.		Análisis de partes interesadas: 1, 4, 7, 8, 11 Análisis de poder: 2, 6, 8, 9
<b>6. ¿Cuáles son las reglas de toma de decisiones?</b> Entender la dimensión institucional del PMPI. ¿Cuáles son las reglas? ¿Cómo y por quién son fijadas? ¿Cómo son aplicadas, arbitradas y sancionadas?	6. ¿Cuáles son las limitaciones en el proceso de toma de decisiones? ¿Pueden cambiarse los acuerdos de gobernanza?	Análisis de partes interesadas: 9 Análisis de poder: 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10
<b>7. ¿En qué medida están los diferentes intereses reflejados en los resultados de la toma de decisiones?</b> Las decisiones tomadas son una expresión de los resultados de la dinámica de poder en el PMPI.	7. ¿Cómo puede organizarse la toma de decisiones de manera que todos los actores se beneficien y vean resultados que satisfagan sus intereses?	Análisis de partes interesadas: 3, 6 Análisis de poder: 8, 9, 10

de Patrimonio Mundial de la UNESCO desde el año 2001 y fue declarado como Reserva del Hombre y la Biósfera de la UNESCO en 1980.<sup>3</sup> La ciudad de Lamu también es el asentamiento swahili más antiguo y mejor conservado en África Oriental. Las personas de Lamu están

orgullosas de su patrimonio cultural y natural: el Condado de Lamu alberga raras especies marinas, como tortugas de mar, tiburones y dugones. Sin embargo, esto ha estado amenazado por el proyecto del corredor Lamu Port and Lamu-Southern Sudan-Ethiopia Transport (LAPSSET).

<sup>3</sup> Ver: <http://tinyurl.com/unesco-man-biosphere>. URL completo: [www.unesco.org/new/en/naturalsciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme](http://www.unesco.org/new/en/naturalsciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme)

**Recuadro 1: Herramientas de análisis de partes interesadas y poder**

**Herramientas de análisis de partes interesadas:**

1. Imagen enriquecida
2. Análisis de árbol de problemas
3. Matriz de interés/influencia
4. Matriz de características y roles de las partes interesadas
5. Diagrama de red de tela de araña
6. Mapeo de arreglo rápido
7. Intereses, roles y habilidades de las partes interesadas
8. Mapeo comunitario institucional de recursos
9. Análisis institucional
10. Cuatro cuadrantes del marco de cambio
11. Mapeo de la cadena de valor

**Herramientas de análisis de poder:**

1. Cubo de poder
2. Fuentes y posiciones de poder
3. Expresiones y rostros de poder
4. Espacios y niveles de poder
5. Clasificación de poder
6. Mapa-red (rastreo de poder e influencia en redes)
7. Matriz de poder
8. Herramienta política analítica
9. Protocolo comunitario biocultural
10. Círculo de coherencia

**Fuente:** Brouwer *et al.* (2012).

Este proyecto construiría un oleoducto para transportar petróleo del sur de Sudán a una nueva refinería cerca de la ciudad de Lamu, construir instalaciones portuarias para embarcar el petróleo desde una gigante terminal de buques petroleros, construir más de 1700 km de nuevas carreteras y vías férreas hacia el sur de Sudán y Etiopía y construir tres nuevos aeropuertos y balnearios para turistas en Lamu, Isiolo y en Lake Turkana. También traería unos 1,2 millones de personas al área (un aumento estimado de diez veces), dando lugar a temores de pérdida de las culturas locales.

Diferentes comunidades étnicas en el

Condado de Lamu se reunieron en 2010 para formar una coalición llamada Save Lamu, en respuesta a los planes del gobierno de Kenya, parte de su Visión 2030.<sup>4</sup> Aunque la infraestructura planificada tendrá impactos ambientales, sociales y demográficos irreversibles sobre lo que es un área única y políticamente delicada, los encargados de la toma de decisiones del Estado no han consultado a la comunidad Lamu como las partes interesadas clave y no se ha llevado a cabo una evaluación del impacto ambiental.<sup>5</sup>

El 25 de enero de 2011, Save Lamu presentó una petición con 1000 firmantes de diferentes poblados en el archipiélago de Lamu. La coalición exigió que:

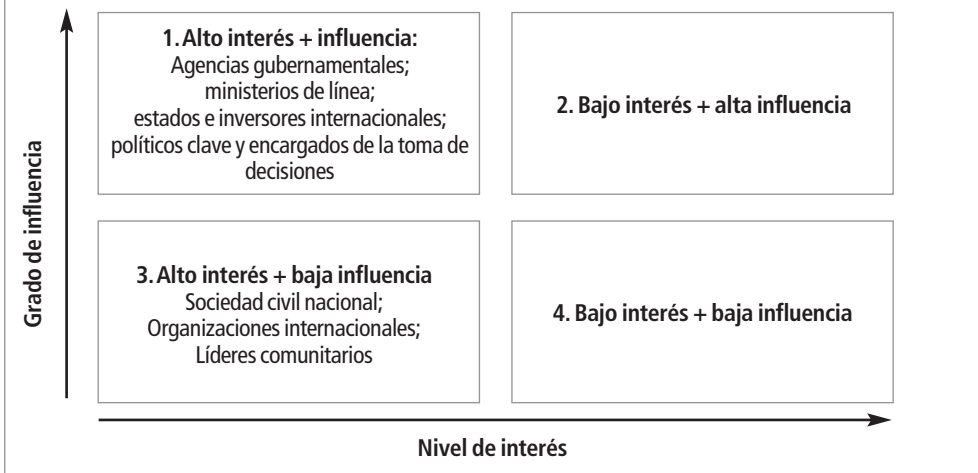
- el Gobierno de Kenya (GOK) compartiera públicamente toda la información sobre el proyecto propuesto con las comunidades locales;
- el GOK facilitara una evaluación del impacto ambiental global a ser llevada a cabo por expertos independientes;
- se llevara a cabo un proceso participativo con las comunidades involucradas en la evaluación de los impactos y en la planificación del proyecto propuesto; y
- las violaciones a los derechos sobre la tierra contra las comunidades indígenas de Lamu fueran investigadas y abordadas adecuadamente antes de que se inauguraran planes adicionales de desarrollo.

La investigación-acción en este caso apunta a apoyar a las comunidades locales en sus esfuerzos para persuadir el gobierno de acceder a las demandas en su petición.<sup>6</sup> Esto trae aparejado tratar de hacer que partes interesadas poderosas comiencen negociaciones sobre posibles impactos en forma pacífica, esto es, crear un PMPI. Save Lamu ha estado haciendo campaña para

<sup>4</sup> Los diferentes grupos étnicos lamu incluyen a los bajunes, los kore-maasais, los sanyes, los bonis, los pokomos, los ormas, los mijikendas y están representados por líderes locales. Ver: [www.savelamu.org](http://www.savelamu.org)

<sup>5</sup> Una evaluación del impacto ambiental es una evaluación de los posibles impactos positivos o negativos que un proyecto propuesto puede tener sobre el ambiente, consistiendo en conjunto en los aspectos ambientales, sociales y económicos. Fuente: [http://en.wikipedia.org/wiki/Environmental\\_impact\\_assessment](http://en.wikipedia.org/wiki/Environmental_impact_assessment)

<sup>6</sup> Los investigadores de la acción se involucraron en Lamu en octubre de 2011, luego de desarrollar una propuesta de investigación entre ETC COMPAS, Save Lamu y Natural Justice.

**Figura 1: Matriz de interés-influencia, Lamu**

El poder de las partes interesadas pro-LAPSSET excede considerablemente el poder de los actores comunitarios. Fuente: Goldsmith (2012).

que se cree este espacio en diversas formas, incluyendo peticiones, escribiendo cartas, manifestaciones, acciones legales contra ministerios y uso de los medios. Al mismo tiempo, 46 comunidades Lamu están reivindicando su derecho a prestar o negar el consentimiento a los desarrollos que las afecten mediante un proceso de CLPI como parte de un PCB que será finalizado en 2012. Dos equipos de PCB (Lamu Este y Lamu Oeste) estuvieron involucrados en el desarrollo de los PCB, en base a visitas a 46 poblados en el Condado de Lamu. El PCB incluye las historias, cultura y valores de las comunidades, sus recursos y cómo los usan para sus medios de vida. También cubren sus derechos bajo la constitución de Kenya y en leyes nacionales e internacionales.

### Un ejemplo de análisis de partes interesadas y poder

La investigación-acción se ha centrado en reuniones de la coalición Save Lamu. La primera reunión fue en febrero de 2011 y se planifican cinco reuniones adicionales para 2012. Durante las primeras reuniones, se utilizaron las herramientas de análisis de partes interesadas y poder.

### Análisis de partes interesadas: uso de la herramienta matriz de interés/influencia

Los investigadores llevaron a cabo en primer lugar un análisis de partes interesadas para identificar a todas las partes interesadas clave afectadas por el puerto propuesto. La evaluación de la dinámica de poder de las partes interesadas se hizo usando el interés contra la matriz de influencias.<sup>7</sup>

Las partes interesadas fueron divididas en seis categorías y calificadas de acuerdo con el interés y la influencia: alta o baja (Figura 1). Como todas las partes interesadas designadas son por definición partes ya altamente interesadas, la calificación usó solamente el eje de influencia.

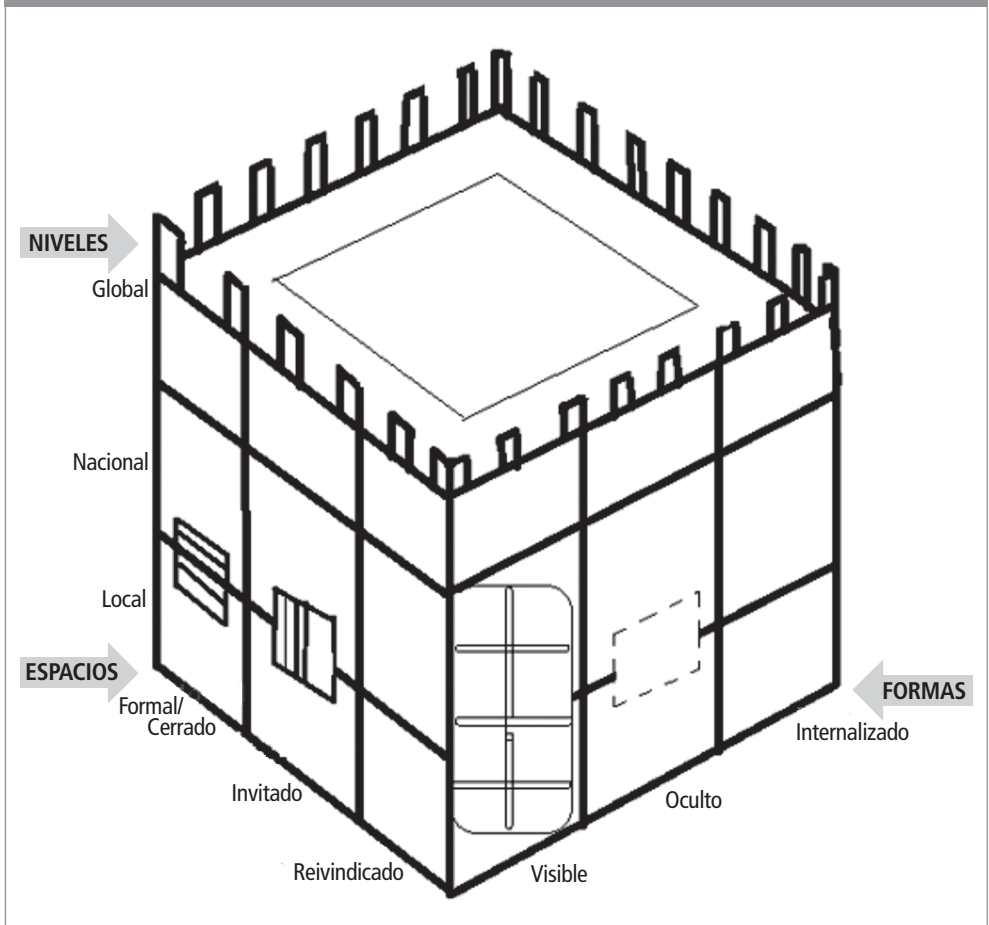
Las partes interesadas fueron categorizadas como de alta influencia o baja influencia.

### Análisis de poder: uso de la herramienta de la casa de poder

El cubo de poder fue discutido con los miembros del comité directivo de Save Lamu, y representantes de los dos equipos de PCB. Los representantes incluyeron a cazadores recolectores, pastores, agricultores y pescadores, cubriendo una amplia gama de intereses. Pilly (una de las coautoras de este artículo), que es de Río Tana,

<sup>7</sup>Ver, por ejemplo: [www.odi.org.uk/resources/docs/6509.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/docs/6509.pdf)

Figura 2: La casa de poder



un área vecina a Lamu, fue la principal facilitadora. Las dimensiones del cubo de poder fueron escritas en inglés y Pilly tradujo los conceptos a kiswahili.

En primer lugar presentamos el concepto de poder y sus diferentes dimensiones: **formas**, **espacios** y **niveles** de poder (Figura 1).

- Las **formas de poder** se refieren a formas de poder visibles, ocultas e internalizadas.
- Los **espacios de poder** se refieren a potenciales ámbitos para participación y acción –cerrados, invitados o reivindicados.
- Los **niveles de poder** (locales, nacionales,

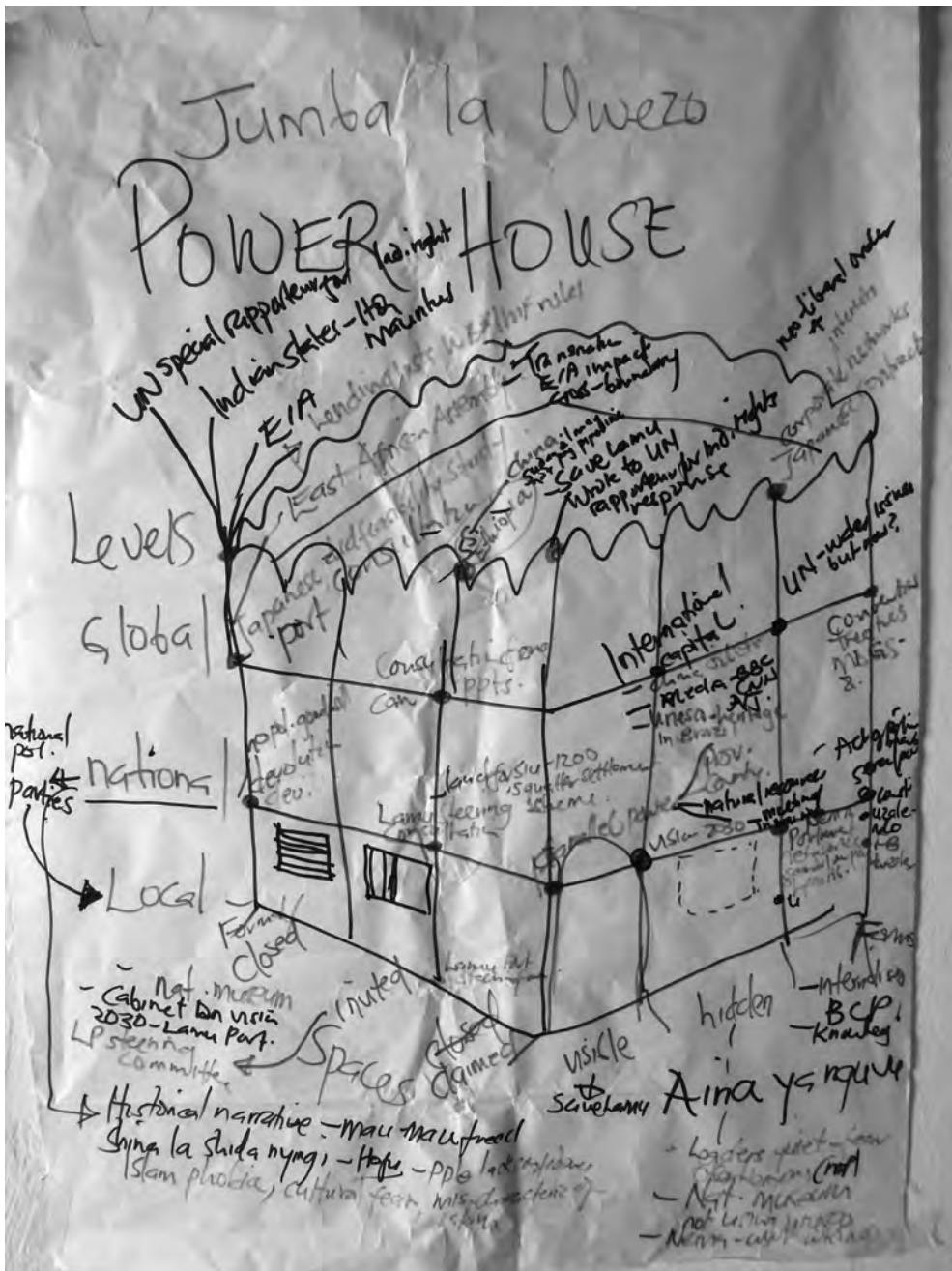
globales), se refieren a diferentes capas de toma de decisiones y autoridad.

Para facilitar el entendimiento, el cubo de poder se volvió una casa de poder, usando analogías de la arquitectura islámica en Lamu. Se preguntó a las personas cómo se integrarían ellos mismos y otros grupos involucrados en el proyecto LAPSSSET en la casa de poder. Esto llevó a una discusión muy animada. Por ejemplo, en la Figura 1:

- La puerta representa el **poder económico visible** de las comunidades a nivel local y nacional, y es un poderoso símbolo de la cultura de Lamu.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Las puertas de Lamu son muy adornadas e inusuales y parte del estilo arquitectónico swahili. La puerta simboliza tanto la cultura de Lamu como su poder económico, porque las puertas son exportadas. Están hechas de árboles de manglares, que crecen en agua salina. Sin embargo, los árboles de manglares, de los cuales se hacen puertas, y que son también parte integral de los medios de vida basados en el mar como el comercio de la madera y la pesca, están amenazados por el puerto.





Fotografía: Pilly Martin

La casa de poder de Lamu.

- La ventana representa el **poder formal/cerrado**, cruzando los niveles locales y nacionales, por ejemplo, la Visión 2030 del GOK, en la cual las comunidades no pueden participar.
- Un ejemplo de **poder internalizado** es el PCB que las comunidades han estado desarrollando. Es internalizado porque refleja sus historias, culturas y gobernanza consuetudinaria de recursos.
- Las personas sintieron que los líderes locales electos tenían **poder oculto**, ya que

solamente tienen poder cuando hablan con los pueblos locales, pero no son escuchados a nivel nacional. Esto es representado por una ventana con líneas punteadas.

- La ventana entreabierta representa el **espacio invitado** a nivel local y nacional. Por ejemplo, el gobierno creó el Lamu Port Steering Committee, en el cual los miembros de Save Lamu están ahora invitados a participar. Sin embargo, no están involucrados en la fijación de la agenda.

### Lecciones y desafíos en el uso de las herramientas

Las reuniones iniciales entre los investigadores y las comunidades fueron tanto sobre encontrar una base común entre los diferentes grupos en la coalición Save Lamu y tratar de resolver tensiones internas mediante diálogo, como sobre el desarrollo de estrategias para satisfacer sus demandas. Las personas tienen diferentes visiones de la historia de la franja costera, algunas valoran su herencia árabe, otras la visualizan colonialismo y esclavitud. La forma en la cual las diferentes sociedades operan también varía. Algunos están basados en respeto por los ancianos, mientras que otros son más igualitarios. Esto crea tensiones y desconfianza entre diferentes grupos y hace difícil llegar a un entendimiento unificado. Cada grupo tiene su propia forma de hacer las cosas y esto es un gran desafío en términos de desarrollo de un PCB conjunto a ser usado con fines de defensa.

Tener un facilitador del área local fue importante porque se hablan cuatro diferentes dialectos kiswahili. Pero esto a veces llevó a una percepción en el sentido de que algunos grupos eran más escuchados que otros. La facilitadora era muy consciente de eso e hizo grandes esfuerzos para asegurar que fuera percibida como inclusiva en la reunión de diferentes perspectivas.

Las reuniones también han ayudado a Save Lamu a crear estrategias en términos de sus relaciones con otras partes interesadas. Por ejemplo, la coalición ha sido

percibida como contraria al propio gobierno de Kenya en vez de contraria a sus acciones. Sintieron que necesitaban aparecer más dispuestos a transar y a negociar. El análisis de poder los ayudó a identificar espacios para la acción para cambiar esta percepción. Por ejemplo, el Port Steering

Committee ha sido establecido por el gobierno para solicitar opiniones de la comunidad local. Esto fue inicialmente un espacio invitado, pero está ahora trasladándose hacia un espacio reivindicado, ya que tres miembros de la coalición se han unido al mismo. Como las relaciones entre el gobierno y la coalición han mejorado, funcionarios gubernamentales locales (como el comisionado de distrito) han asistido a la cuarta reunión de Save Lamu. Ahora hay una puerta de política abierta con los funcionarios del gobierno –Save Lamu puede recurrir a las oficinas del gobierno en cualquier momento por discusiones o a solicitar información. Este paso es crucial, ya que ayuda en el desarrollo de un proceso formal de PMPI.

El análisis también ayudó a identificar que era importante para Save Lamu hablar con los medios de comunicación locales y presentar su punto de vista, ya que la cobertura de los medios respecto a Save Lamu ha sido a veces bastante negativa.

Se necesita un análisis adicional para informar mejor reuniones futuras y la estrategia de defensa que emergerá de ellas. Luego de cuatro reuniones del condado de Save Lamu, se planifica una reunión regional y nacional para coordinar e incorporar al PCB como una herramienta de defensa y diálogo para comprometerse con partes interesadas poderosas. Esta reunión también planifica presentar los PCB a otras comunidades que podrían ser afectadas por el proyecto LAPSSSET, en la esperanza de que estarán inspiradas para desarrollar sus propios PCB. Como informa uno de los investigadores de PMPI (Goldsmith, 2012):

*Es ingenuo esperar que un PCB por sí responsabilice al gobierno de Kenya y la*



*asociación financiera internacional frente a los derechos bioculturales de las comunidades. En contraste, su influencia aumentará exponencialmente cuando se vuelva parte de un mosaico de PCB que cubra todas las comunidades afectadas de LAPSSET (y otras involucradas indirectamente) en Kenia. Traer a comunidades de Sudán y Etiopía llevará dicha influencia a otro nivel.*

La reunión regional y nacional trabajará con vistas a dicha agenda. El análisis de interés/influencia será repetido para enriquecer y expandir la información generada por las reuniones en el Condado de Lamu. También se retornará a la casa de poder para monitorear cambios en posiciones de poder

y reglas para la toma de decisiones.

Las comunidades de Lamu decidieron en enero de 2012 iniciar acciones judiciales contra cinco ministerios de Kenia porque se les estaban negando sus derechos de acceso a la información y sus derechos a un medio ambiente limpio y saludable y a su tierra. El caso judicial, el PCB y la presión para comenzar un proceso con múltiples partes interesadas son por lo tanto mutuamente reforzados. No está claro si partes interesadas poderosas (Gobierno de Kenia y políticos), estarán dispuestos a escuchar las demandas de ciudadanos involucrados y negociar modificaciones que puedan hacer de Lamu el puerto africano más verde y salvaguardar los derechos comunitarios a las tierras y medios de vida.

#### INFORMACIÓN DE CONTACTO



Herman Brouwer  
Centre for Development Innovation  
Wageningen University  
The Netherlands  
Email: herman.brouwer@wur.nl  
Website: www.cdi.wur.nl



Wim Hiemstra  
ETC COMPAS  
PO Box 64  
Kastanjelaan 5  
3830 AB Leusden  
The Netherlands  
Email: w.hiemstra@etcnl.nl  
Sitio web: www.compasnet.org



Pilly Martin  
Independent researcher on peace building and conflict resolution (Investigadora independiente sobre desarrollo de la paz y resolución de conflictos)  
Email: pilymartin@gmail.com

#### REFERENCIAS

- Brouwer, H., A. Groot Kormelinck y S. van Vugt (2012) *Tools for analysing power in multi-stakeholder processes – a menu*. Caja de herramientas desarrollada para el Programa de Aprendizaje Temático 'Strategically dealing with power dynamics in multi-stakeholder processes'. El portal de la caja de herramientas estará accesible en breve en línea. Ver: [www.wageningenportals.nl/msp](http://www.wageningenportals.nl/msp)
- Goldsmith, P. (2012) Informe Interno, Save Lamu MSP Initiative.
- Save Lamu (2012) 'Lamu Port legal petition.' Presentada el 25 de enero de 2012 a los Tribunales de Milimani, Nairobi. Ver: [www.savelamu.org](http://www.savelamu.org)