## Derechos de propiedad y acción colectiva para el manejo de las cuencas hidrográficas en favor de los pobres



Las cuencas hidrográficas se manejan de forma simultánea a diferentes escalas sociales y espaciales, desde las microzonas de captación de aguas hasta los sistemas fluviales y las cuencas hidrográficas lacustres transnacionales. También suelen manejarse con distintios propósitos: la conservación ambiental y el desarrollo económico.

El flujo de agua, tierra, nutrientes y otros materiales arrastran a lo largo de un paisaje las consecuen-

#### Fuentes:

Swallow, B, N Johnson, R Meinzen-Dick, y A Know. 2006. The Challenges of Inclusive Cross-Scale Collective Action in Watersheds, Conceptual Framework of Theme 2 of the CGIAR Challenge Program on Water and Food,

(http://gisweb.ciat.cgiar.org/wcp/download/Collective\_Action\_Swallow.pdf)

cias de las decisiones sobre el uso de los recursos, mucho más allá del usuario o administrador individual y da como resultado las externalidades. La contaminación por químicos agrícolas en la parte alta del río puede exponer a gastos económicos y de salud a los usuarios río abajo. De forma positiva, la erosión del suelo, río arriba, puede transportar tierra fértil que puede enriquecer los arrozales u otras cosechas, río abajo. Debido a que las cuencas hidrográficas tienen impactos tan extensos a tantos niveles, tienen implicaciones especiales para los derechos de propiedad y la acción colectiva en el manejo de los recursos.

#### Derechos de propiedad y cuencas hidrográficas

Todas las cuencas hidrográficas comparten dos recursos esenciales: el agua y la tierra. Los derechos de propiedad para estos dos recursos a menudo están interrelacionados, por ejemplo los derechos de tierra frecuentemente dan por sentado los derechos de agua.

De especial importancia para el resultado del manejo de las cuencas hidrográficas son los derechos de propiedad de filtros —pequeñas áreas de tierra que ayudan a revisar, desviar, absorber o detener un flujo de tierra, sedimento o contaminante indeseables, en el interior de una cuenca. Algunos tipos de filtros como los arrozales y las franjas de vegetación

### Zonas de captación de agua y cuencas hidrográficas:

Una zona de captación de agua es un área de tierra que drena hacia un cuerpo de agua específico, ya sea un río, un lago, un humedal, un estuario o un océano. La cuenca es el área superior de una o más zonas de captación. Con frecuencia, ambos términos se usan en la práctica de manera simultánea, usualmente para referirse a la zona de captación.

son artificiales y de propiedad y manejo privados, mientras que otros ocurren naturalmente y pueden abarcar de la propiedad privada a la comunitaria y a la pública. Los derechos sobre la tierra, el agua u otros beneficios no necesitan ser exclusivos para ser seguros, pueden poseerse comunalmente o superponerse entre diversos usuarios de los recursos.

Los derechos de propiedad a las tierras comunitarias o públicas, como los humedales, márgenes de ríos, bosques, senderos, y áreas de pastoreo son a veces inseguros y controvertidos. En estas situaciones, el manejo comunitario, la regulación pública, o el comanejo por parte de las comunidades y las agencias de gobierno local pueden ser apropiados para incrementar el acceso y la operación.

La inseguridad o el conflicto sobre los derechos de propiedad pueden fomentar el uso extractivo de los recursos. Experiencias en la zona de captación de Sumber Jaya, Indonesia ilustran los problemas derivados de derechos de propiedad mal definidos. La gestión de las cuencas hidrográficas altas aun está dominada por el Estado. El Departamento de Silvicultura maneja 70% de la tierra donde vive la gente local, clasificada como colonos ilegales. El conflicto

#### Los dos recursos clave de las cuencas hidrográficas

- 1. Recursos del agua. Con frecuencia, los derechos de agua son más dinámicos, flexibles y disputados que los derechos de la tierra. Mientras que la reserva de tierra es relativamente fija y segura, las reservas de agua dependen de la lluvia, las condiciones hidrológicas y las cantidades que otros usuarios extraen. El desarrollo económico y urbano incrementa la demanda de agua para usos urbanos e industriales así como para la agricultura. Los usuarios de agua con derechos condicionados, secundarios e inseguros son los más vulnerables al desposeimiento. Los mercados pueden incrementar el valor del agua y de los incentivos económicos por su uso eficiente, pero entre más se convierta el agua en una mercancía, mayor es el potencial de desposeer a los pobres y a los grupos vulnerables.
- 2. Recursos de la tierra. Los derechos de propiedad para los recursos de la tierra por lo general varían según los diferentes tipos de suelo que conforman las cuencas hidrográficas. Los derechos de propiedad inseguros para tierras de cultivo pueden reducir los incentivos de invertir en mejoras de la tierra y en prácticas de conservación tales como el sistema de cultivo en terrazas o la plantación de árboles, que podrían reducir la erosión del suelo y el flujo de sedimentos.

sobre los derechos de propiedad crea incertidumbre sobre la obtención de ganancias por las inversiones para la conservación de los recursos y en cambio, brinda incentivos para que los agricultores talen tierras de bosque primario y adopten prácticas agrícolas que generan ganancias a corto plazo, en vez de a largo plazo.

#### Acción colectiva integral en cuencas hidrográficas

Las iniciativas que buscan impulsar la acción colectiva en las cuencas hidrográficas necesitan responder a los muy diversos intereses de quienes están involucrados en el manejo del agua y de las cuencas. Aunque puede haber formas relativamente sencillas para promover la acción colectiva a nivel local, en realidad, algunas de éstas pueden perjudicar a otros interesados a escalas más elevadas. En especial, en el mundo en desarrollo, con frecuencia hay territorios y grupos sociales que están en desventaja crónica en los procesos colectivos y públicos. Las asociaciones de usuarios de agua y las autoridades de las cuencas pueden exacerbar estas disparidades, y marginar aún más a las personas que ya viven en situación de pobreza. Las nuevas instituciones estatutarias pueden, ya sea deliberada o involuntariamente, debilitar las instituciones consuetudinarias locales eficaces.

Dado que es probable que las relaciones entre los diferentes tipos de grupos de interés y los vínculos entre el manejo de las cuencas hidrográficas y la pobreza varíen de una cuenca a otra, los diseñadores de proyectos y de programas necesitan, antes de actuar, un marco sistemático para evaluar las implicaciones de intervenciones alternativas. Dicho marco debe integrar conceptos tomados de las ciencias biofísicas y sociales, incluyendo nuevas perspectivas sobre los componentes de las cuencas hidrográficas, la pobreza y la acción colectiva. Asimismo, debe reflejar que la acción colectiva para el manejo de agua a un nivel de organización socioespacial puede tener efectos tanto a nivel más bajo como a nivel más alto de la resolución socioespacial.

#### Vínculos entre distintas escalas en las cuencas hidrográficas

La cuenca hidrográfica es un intrincado conjunto de componentes biofísicos y sociales interconectados entre niveles y entre escalas. Estas interacciones multiescala se muestran en el modelo conceptual en la Figura 1. Los nodos representan los múltiples niveles o escalas de la interacción entre y a través de los componentes en la cuenca. Juntas, estas interacciones determinan el nivel y distribución del bienestar entre individuos en las tres zonas, así como los resultados ambientales en los ecosistemas de la cabecera de un río y en las tierras bajas.

*Nodos primarios*. Las personas viven en las zonas de tierras altas, tierra adentro y tierras bajas. Cada nodo es un sitio de acciones individuales y colectivas que afecta el bienestar individual tanto dentro como fuera de la zona. El rendi-



El manejo efectivo de las cuencas hidrológicas requiere que los grupos de interés coordinen el uso de estos recursos y lo que invierten en ellos.

miento social y económico en un nodo está determinado por factores como los recursos disponibles, las políticas, instituciones y tecnologías.

Nodos secundarios y terciarios. A diferencia de los nodos primarios, éstos son nodos 'virtuales' que representan los espacios de negociación, de conflicto y/o de acción colectiva entre los usuarios de agua circunvecinos. Entre los ejemplos se incluyen las cuencas hidrográficas, la cuenca, manejo de bosques nacional o internacional. Estas instituciones condicionan la naturaleza de la actividad dentro del nodo al igual que los flujos ascendentes y descendentes entre zonas.



Bienestar y transiciones de agua. La forma como los individuos y los grupos de una zona dada ma-

El manejo efectivo de las cuencas hidrológicas requiere que los grupos de interés coordinen el uso de estos recursos y lo que invierten en ellos.

nejan el agua afecta directamente el bienestar en esa zona. El manejo de las cuencas hidrológicas dentro de una zona también influye indirectamente las opciones de sustento en las zonas bajas, por medio del efecto que tiene en las transiciones de agua. Estas externalidades se denominan 'transiciones de agua' y se definen como los cambios en la cantidad, calidad y temporalidad de los flujos de agua entre nodos primarios. Éstas dependen del uso de agua y de las características biofísicas de las zonas de captación, así como también de la tecnología y las prácticas de manejo de las personas en los nodos de as tierras altas. Los cambios de agua de un nodo superior a un nodo inferior tienen efectos positivos o negativos para los usuarios de agua corriente abajo.

Flujos revertidos. Si los habitantes río abajo están conscientes de las transiciones de agua, pueden tomar medidas ya sea para reducirlos o incrementarlos. Estas respuestas pueden incluir los 'flujos revertidos' que se configuran como recursos económicos, sociales o políticos que fluyen de río abajo hacia río arriba. Los flujos directos pueden variar de la cooperación y la negociación entre los grupos de interés río arriba y río abajo al conflicto y el uso de la fuerza. Los flujos revertidos también pueden mediarse a través de una agencia pública como es el caso de la reglamentación, los subsidios, los impuestos o las inversiones públicas para la infraestructura del agua. Los esquemas de pagos por servicios ambientales (PSA) son un ejemplo de flujos reversibles, al igual que el cabildeo por los habitantes río abajo para cambiar la reglamentación del uso de tierra en las cuencas hidrológicas altas.

#### ¿Dónde se hacen la decisiones para el manejo de las cuencas hidrológicas?

Las transiciones de agua y los flujos reversibles reflejan los resultados, intencionados o no, de las decisiones individuales o colectivas. Estas decisiones se hacen en nodos o en ámbitos, sin embargo, como sugiere el diagrama, es posible que un asunto específico de una cuenca hidrológica sea tratado simultáneamente en distintas áreas. Por ejemplo, las normas locales de uso de la tierra basadas en

leyes consuetudinarias o en el derecho canónico pueden coexistir con reglas de costumbres locales, asociaciones de cuencas hidrológicas o con la reglamentación ambiental del estado. Cuando no hay conflictos, estas contradicciones posiblemente no sean importantes, no obstante, cuando surgen conflictos, las partes pueden buscar una resolución en el ámbito en que se sientan tener la mejor oportunidad de llegar a una resolución favorable, fenómeno conocido como *forum-shopping*.

De modo similar, la resolución de conflictos que involucra a grupos de interés como las compañías mineras, las agencias estatales o incluso a gente que vive fuera de la cuenca hidrográfica, es posible que no puedan ser resueltos localmente. Dichos intentos con frecuencia dan como resultado soluciones incompletas o insostenibles dado que se deja fuera a interesados claves. Lo importante es identificar a todos los grupos de interés que necesiten involucrarse en las decisiones y encontrar un foro en el cual puedan interactuar bajo las mismas condiciones.

## Vínculos clave entre el agua y el bienestar a través de la escala en las cuencas hidrológicas

- Un acceso optimizado al agua potable de buena calidad puede mejorar la salud de la familia y dejar tiempo libre para actividades más productivas y menos arduas. Pequeñas cantidades de agua utilizadas para uso productivo puede mejorar mucho la producción ganadera, la horticultura y alguna industria de pequeña escala dentro del terreno familiar. Fuera de la casa la irrigación suplementaria y el manejo mejorado del agua puede contribuir a mayores mejoras en la producción de cosechas para la agricultura de tierras áridas. Las áreas de tierras altas y tierras adentro con frecuencia se consideran como abastecedoras de agua; sin embargo, los incrementos pequeños en el uso del agua en estas áreas pueden tener impactos significativos sobre la pobreza, porque a menudo, aunque no siempre, los pobres se concentran en estas áreas.
- Frecuentemente, la cantidad de tierras de propiedad se usa como un indicador de riqueza, y muy seguido esta palabra es considerada sinónimo de poder en las negociaciones. No obstante, en un contexto de cuencas hidrográficas, el grado en que la tierra puede ser un recurso eficiente para las negociaciones también depende del lugar en que se localiza, ya sea a lo largo del flujo continuo río arribo río abajo o en relación con los filtros que a la larga determinan la magnitud de las transiciones de agua. Las acciones de las personas que viven en las tierras altas afectarán a quienes viven corriente abajo, mucho más de lo que éstas puedan afectar directamente a quienes están corriente arriba. En los lugares donde el agua y el poder fluyen en la misma dirección (p.e. donde se localiza la gente con mejores condiciones de vida en las áreas corriente arriba o en áreas con fuertes impactos sobre la comunidades corriente abajo o sobre la función de la cuenca), puede ser difícil lograr soluciones favorecedoras para los problemas de la cuenca hidrográfica.
- La naturaleza anidada o sobrepuesta del manejo de las cuencas hidrográficas dificulta sostener inversiones en el manejo de los recursos hídricos, con el paso del tiempo. Por ejemplo, las trampas de la pobreza de agua en África con frecuencia surgen por la alta variabilidad de los recursos de agua en tiempo y espacio, y porque la mayoría de las cuencas hidrográficas cruzan

a través de las fronteras nacionales, por ende están sujetas a numerosos riesgos políticos e institucionales. Estos factores sirven para reducir las ganancias y aumentar los costos asociados con la inversión de agua a menores escalas. Las escasas facilidades de crédito y una baja capacidad de autofinanciamiento limita las inversiones en agua, que a su vez se traduce en una baja capacidad de almacenaje de agua y en una pobre infraestructura para el abastecimiento de agua. Un bajo abastecimiento de agua deriva entonces en una producción baja y una mala salud, que restringen el crecimiento de manera más general. Como tal, las trampas de la pobreza se replican y refuerzan a sí mismas a través de las escalas: el fracaso para superar los umbrales en una escala reduce las ganancias de las inversiones en otras escalas, mientras que el éxito en una escala incrementa las ganancias a la inversión en otras escalas.

• El conocimiento y la información moldean la participación de las personas en las instituciones y en los procesos de negociación, y este conocimiento puede variar mucho entre los grupos de interés. Las personas pobres a menudo carecen de los conocimientos sobre sus derechos y de los caminos para defenderlos. Probablemente los enfoques para buscar consensos los perjudicarán aun más. Al tiempo que estos enfoques pueden prevenir desacuerdos, pueden impedir que asuntos polémicos pero importantes sean abordados. Sin embargo, la negociación requiere de un alto grado de participación y colaboración entre los grupos de interés así como también tener confianza en quienes son sus representantes.

#### Conclusiones

El manejo de cuencas es un tema complejo que congrega a sus muchos grupos de interesados —del bosque, de las granjas agrícolas de tierras altas y tierras bajas, de los cuerpos de manejo y conservación, hasta de las áreas urbanas— en una relación social y ecológica complicada. Estas complejidades significan que las situaciones sencillas que beneficien a las partes involucradas son excepcionales. Las decisiones acerca de los escenarios alternativos de intervención para la (re) asignación de derechos o la (re) organización de las partes interesadas deben evaluarse para determinar el potencial de las compensaciones involucradas. Un marco común y principios fundamentales pueden facilitar dichas evaluaciones por los diseñadores de políticas y por quienes trabajan en campo.

#### LECTURAS RECOMENDADAS

2002. Water Policy 3(6). Special issue on Property Rights and Collective action in watershed management. FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2006. The new generation of watershed management programmes and projects: A resource book for practitioners and local decision-makers based on the findings and recommendations of a FAO review, FAO Forestry Paper 150. www.fao.org/docrep/009/a0644e/a0644e00.htm

Ostrom, E., 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press New Haven, CT, EU. Sadoff, C.W. y D. Grey. 2002. *Beyond the river: The benefits of cooperation on international rivers*. Water Policy 4(5): 389-403.

# El manejo de la movilidad en las tierras de pastoreo africanas



En las tierras áridas o semiáridas de África los pastores manejan la incertidumbre y el riesgo y acceden a una gama de mercados por medio de la movilidad del ganado. La movilidad permite un uso oportunista de los recursos y ayuda a minimizar los efectos de las sequías. Los beneficios incluyen un costo más bajo de forraje, un costo de mano de obra mínimo, y una mayor resistencia de los animales a las enfermedades. La movilidad también impacta la condición ecológica: el apacentamiento sedentario continuo, durante la temporada de aguas, puede dar como resultado una menor palatabilidad de los pastos y una

#### Fuentes:

Niamir-Fuller, M. 2005. "Managing Mobility in African Rangelands". En Mwangi, E. (ed.) Collective Action and Property Rights for Sustainable Rangeland Management. CAPRi Research Brief, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

productividad más baja, mayor compactación del suelo y menor infiltración de agua, que a la larga lleva a la degradación de los pastizales.

El subpastoreo de pastizales remotos o el subpastoreo en áreas protegidas pueden llevar a la invasión de plantas poco palatables, a una cubierta de vegetación más baja y a una diversidad menor de plantas y, a veces, puede ser un problema más serio que el sobrepastoreo. Muchas de las zonas que durante milenios han sido utilizadas por pastores, actualmente se consideran "dependientes del pastoreo" y por lo tanto, el pastoreo movible puede ser bioamigable.

La escala y magnitud del deterioro persistente de la zona árida en África —y la manera en como el pastoreo de ganado ha afectado estos cambios— parecen haber sido sobrestimados. Efectiva-

mente, el patrón antropogénico de degradación de las tierras es mucho más grave alrededor de los sitios de asentamiento permanente que en pastizales abiertos. La movilidad puede contribuir a la sustentabilidad y mejora de los pastizales, ya que los pastores itinerantes pueden modificar los ganados y entrar en zonas alternativas mientras los pastizales degradados se regeneren.

#### Movilidad y sedentarismo en los sistemas de pastoreo

Asimismo, los sistemas de pastoreo movible parecen ser más eficaces económicamente que los sedentarios o que la ganadería comercial. Si un acceso flexible a los diferentes hábitats y recursos está garantizado, se pueden mantener mayores poblaciones de herbívoros en una zona determinada. El sistema movible conlleva regímenes de propiedad común que comparten el riesgo y reparten la carga en las tierras áridas, donde la incertidumbre

#### Trashumancia

La trashumancia es el movimiento estacional de las personas y el ganado entre zonas de pastizales bien definidas. Es una estrategia de supervivencia fundamental de los pastores, y depende tanto de la acción colectiva como de derechos de propiedad flexibles.



es elevada y los riesgos de productividad y sobrevivencia son aún más elevados. Aunque el sedentarismo tiene resultados positivos, como el acceso a la educación y a la salud, los beneficios no son evidentes para todos.

Las altas tasas de sedentarismo y la disminución de la movilidad han sido impulsadas por una combinación de factores, tales como:

- grandes sequías;
- incremento de la individualización y la ruptura de las estructuras políticas dentro de las sociedades pastoriles;
- creciente vulnerabilidad económica de los grupos trashumantes;
- incremento en la competencia y los conflictos sobre la tierra, e
- incremento en la apropiación de la tierra por inversionistas fuera del sector pastoril.

Las políticas gubernamentales han alterado el equilibrio económico entre los cultivos y el ganado, favoreciendo los cultivos y la invasión agrícola a los pastizales. Los gobiernos han desalentado las inversiones en el sector del pastoreo y el ganado y declararon 'vacante' la tierra pastoril para parques nacionales y granjas propiedad del gobierno.

#### Impacto de los proyectos de asistencia para el desarrollo

Los proyectos en África han buscado desde hace mucho tiempo, desarrollar la productividad del ganado en lugar de incrementar los medios de subsistencia. Con base en el modelo clásico de crianza de ganado de Estados Unidos, las intervenciones promovieron el sedentarismo, el desabastecimiento y el desarrollo del agua. Sin embargo, no incrementaron la productividad del ganado, y algunas de éstas fueron muy destructivas.

En África occidental francófona se hicieron esfuerzos fallidos e infundados para crear rutas trashumantes oficiales, con permisos, supervisión de movimientos en el cruce de la frontera, puntos de abrevadero y centros de cuarentena. Los primeros años de la década de los ochenta vieron llegar proyectos de desarrollo rural integrados, que fueron menos coercitivos, más orientados al servicio y que consentían con reconocimiento las perspectivas locales. Sin embargo, este enfoque continuaba con un plan implícito de sedentarismo y dio cabida a los proyectos de manejo de recursos naturales dirigidos a la degradación de la tierra. No obstante, el enfoque del anteproyecto persistió y los 'lineamientos' sobre el uso de la tierra se discutieron con los usuarios una vez que ya estaban creados.

Hubo intentos por modificar las estructuras institucionales del manejo de los recursos naturales; se crearon asociaciones pastoriles registradas legalmente y se les encomendó la responsabilidad del manejo (mas no la propiedad) de una zona delimitada de tierra. Pero, debido a que las relaciones entre las nuevas instituciones y las habituales no estaban definidas, estas últimas resultaron ineficaces o se desintegraron más adelante.

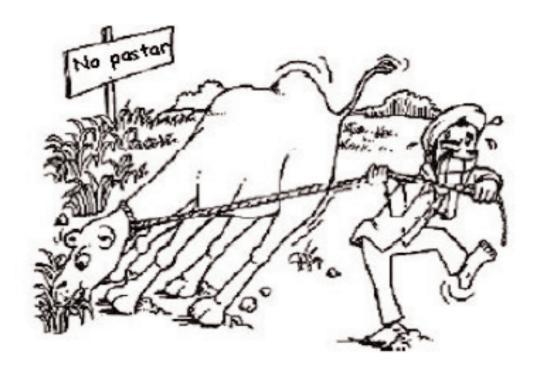
Después, los proyectos de asistencia para el desarrollo buscaron el manejo de los recursos naturales en una escala más localizada y estuvieron fuertemente influenciados por la teoría de la propiedad común. Dichos proyectos fueron parcialmente exitosos para construir instituciones, en el ámbito a local, para el manejo de los recursos naturales, pero han sido criticados por no tomar en cuenta las instituciones locales informales y por ignorar las diferencias entre los intereses de los líderes y de los que no lo eran. El enfoque también ignoró a los pastores móviles o los veía en una posición secundaria y receptiva. Centrarse en la aldea (o grupos de aldeas) parecía miope espacialmente, y la promoción de mecanismos de exclusión en los sistemas de tenencia de la tierra evidenciaba una depreciación de la variabilidad de la dotación de recursos en las zonas áridas.

En la década de los años noventa, los proyectos de manejo de los recursos naturales basados en la comunidad intentaron asignar a las instituciones locales la tenencia de propiedad común y facilitar formas de desarrollo más participativas, aunque muy pocas incluían a los pastores movibles. La movilidad se seguía considerando como un problema a eliminar y no como una carta fuerte a la que había que fortalecer.

#### Remedios que se recomiendan

La ganadería debe verse como parte integral de la conservación y el desarrollo en África, ya que la trashumancia puede ser incluso una condición previa necesaria para el desarrollo sustentable en las tierras áridas.

- El pastoreo movible no es un medio de subsistencia 'subdesarrollado': las leyes, políticas y procedimientos deberían ser considerados también 'subdesarrollados' puesto que no reconocen el valor ecológico y económico de esta clase de pastoreo.
- Una comprensión más clara de los regímenes de propiedad común y un marco teórico analítico integral para las actividades de desarrollo pastoril también son necesarias: para construir capacidades, desarrollar y fortalecer normas y reglamentos para el manejo de la propiedad común, administrar sitios clave, y desarrollar redes de seguridad socioeconómicos y medidas de contingencia por sequía.



- Los principios de diseño fundamentales relacionados con el manejo de las instituciones para la movilidad son: los derechos de propiedad anidados, las demarcaciones flexibles, la inclusión, la flexibilidad, la reciprocidad, la negociación y la prioridad de uso. Esto significa evitar el escollo de la mayoría de los proyectos: la rigidez y la demarcación arbitraria de las demarcaciones de una comunidad para después ignorar la participación, rodeando a las personas. Existe la necesidad de definiciones que clasifiquen a las personas en una serie acordada de comunidades sociogeográficas. Una jerarquía anidada de unidades sociogeográficas —que reflejara la naturaleza anidada de la propiedad comunal— aseguraría que una serie de estructuras institucionales estén en su lugar para acomodar las necesidades de la movilidad. Entonces, la tenencia exclusiva e inclusiva de la tierra puede ser asignada respectivamente. También es necesaria una reforma que incremente la seguridad de las demandas de tierra de los trashumantes, junto con una seria consideración por la movilidad de la ganadería, el manejo de la propiedad común y el papel que las instituciones informales han jugado al proveer el acceso controlado, pero flexible, a los recursos en los pastizales áridos.
- Los dueños de los recursos necesitan mantener su autoridad para garantizar los derechos de uso temporal a los usuarios secundarios o terciarios. La flexibilidad puede mantenerse mediante el reconocimiento legal y el desarrollo de un lenguaje legal apropiado. Esto conlleva el desarrollo de instituciones administrativas y judiciales locales para manejar la propiedad común que reconozcan los derechos de uso temporal, para establecer —por medio del diálogo y participación locales— los principios y lineamientos para juzgar reivindicaciones, crear medios y procedimientos para ejercer las reglas y desarrollar mecanismos adecuados para la resolución de conflictos que llenen los huecos que han dejado los sistemas consuetudinarios desintegrados y los sistemas occidentales inapropiados.

- Ha habido un fuerte ímpetu hacia el comanejo o sistemas de regímenes de propiedad comunitaria que combinan la descentralización del gobierno con la participación comunitaria.
  Aunque este enfoque es por mucho el más apropiado para el pastoreo movible, necesita ocuparse del manejo a gran escala de tierras contiguas.
- El manejo de la movilidad ganadera también requiere de múltiples instituciones que trabajen en diversas escalas espaciales, autoridades y funciones. Para modificar o crear una estructura institucional para una trashumancia legítima y que se pueda controlar de manera local, la función —no solo la estructura— de nuevas instituciones debe ser abordada.

#### LECTURAS RECOMENDADAS

McCarthy, N., C. Dutilly-Diane, B. Drabo, A. Kamara, y J. Vanderlinden. 2004. *Managing Resources in Erratic Environments: An Analysis of Pastoral Systems in Burkina Faso, Niger and Ethiopia*. IFPRI Research Report 35. CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights for Poverty Reduction (CAPRi). International Food Policy Research Institute: Washington, DC. [en internet] http://www.ifpri.org/pubs/abstract/135/rr135cover.pdf.

Niamir-Fuller, M. (ed.), 1999. Managing Mobility in African Rangelands: The Legitimization of Transhumance. London: Intermediate Technology Publications.

Scoones, I. (ed.), 1994. Living with Uncertainty: New Directions in Pastoral Development in Africa. Londres: Intermediate Technology Publications.

Vetter, S. (ed.), 2004. Rangelands at Equilibrium and Nonequilibrium: Recent Developments in the Debate Around Rangeland Ecology and Management. Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape.

UNDP. 2003. "Pastoralism and Mobility in the Drylands. The Global Drylands Imperative", Second Challenge Paper Series. En línea en www.undp.org/drylands/docs/cpapers.

# Opciones institucionales para el manejo de las tierras de pastoreo



Las tierras de pastoreo ocupan cerca de la mitad del área de tierra del planeta (alrededor de 16 mil millones de acres). Casi la mitad de esta área se utiliza para el apacentamiento de ganado. Estas tierras han estado sujetas a una amplia gama de acuerdos de tenencia con distintas estructuras para regular su acceso, uso y manejo. Estos acuerdos incluyen institucionales, consuetudinarios y tribales que han funcionado durante largos periodos. Cada uno de

#### Fuentes:

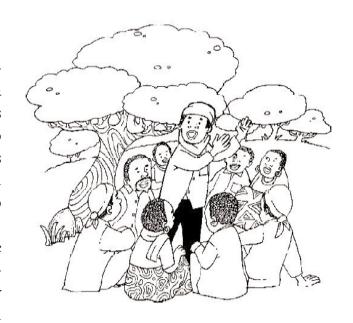
Ngaido, T. y N. McCarthy. 2005. Institutional Options for Managing Rangelands. Collective Action and Property Rights for Sustainable Rangeland Management, CAPRi Research Brief, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

estos regímenes de propiedad y opciones institucionales está asociado con diferentes costos para lograr varios objetivos, tales como la reducción de la pobreza, un acceso equitativo a los recursos y un uso y manejo sustentable de los mismos. Los beneficios y costos de los acuerdos de tenencia alternativa y de los institucionales, así como los impactos de los marcos legales y de políticas que existen sobre la sustentabilidad y la equidad de los sistemas pastoriles de producción, varían dependiendo de la categoría de la propiedad de la tierra: propiedad estatal, propiedad individual o propiedad comunal.

#### Propiedad estatal

Quienes proponen el involucramiento del Estado sostienen que solo una autoridad externa puede ejercer el mejor uso y la inversión en los recursos naturales de uso común ya que el Estado tiene los mayores recursos financieros con los cuales hacer inversiones a gran escala y asumir el riesgo asociado con tales inversiones, mejor de lo que podrían los miembros de la comunidad.

La propiedad estatal con frecuencia omite promover la regulación y supervisión de la comunidad y por ende limita la acción colectiva y los incentivos para que los miembros manejen



sus recursos eficientemente y hagan inversiones a largo plazo. Reivindicaciones concurrentes entre las comunidades pastoriles y los estados han creado situaciones de confusión y de acceso abierto, lo que ha llevado a muchos pastores a desafiar tanto las reglas y actividades estatales de manejo de pastizales para ganado como las tradicionales y en algunos casos, a apropiarse ilegalmente de pastizales comunes.

Otros problemas que surgen a partir de la propiedad estatal son:

- Una utilización óptima requiere de buen conocimiento local, del cual a menudo carecen las agencias gubernamentales, sobre todo acerca de las condiciones de agroecología y de las reglas locales de uso y manejo. Estos problemas de información incrementan los costos para que los agentes gubernamentales implementen las decisiones de manejo.
- En las regiones áridas y semiáridas, la flexibilidad y la movilidad son estrategias valiosas para manejar las variaciones climáticas espaciales y temporales. Sin embargo, la creación de decisiones centralizadas tomadas por el gobierno y las estructuras para su ejecución reducen seriamente esta flexibilidad.
- Probablemente la acción colectiva sea menor bajo la tenencia estatal porque los pastores pueden temer que las reivindicaciones de rentabilidad de las inversiones en tierras estatales no serán reconocidas en el futuro.

#### Cooperativas pastoriles:

En los países de Asia occidental las cooperativas han estado principalmente involucradas en la distribución de pienso subsidiado. Aun así, en Jordania, las cooperativas dirigidas por pastores que cuentan con derechos de manejo sobre sus pastos tradicionales otorgados por el Estado están obteniendo mejores resultados de productividad de pastura que las reservas manejadas por el Estado sin requerir de cercados caros y guardias. Este tipo de cooperativas impulsa la acción colectiva porque los miembros tienen la certeza de obtener los beneficios de sus inversiones y controlar el acceso a mejores apacentaderos. Sin embargo, continúan las inquietudes sobre los conflictos potenciales entre loso miembros y los no miembros de las cooperativas.



Aun así, se han introducido diversos acuerdos institucionales para manejar algunos de estos costos, incluida la concesión de derechos de uso común a las comunidades o cooperativas, las licencias de pastoreo y los arrendamientos.

#### Derechos de uso común para las comunidades pastoriles

Algunos gobiernos confieren a las comunidades pastoriles el reconocimiento tácito de los derechos de uso y del potencial para operar redes de apacentamiento de manera informal. No obstante, este reconocimiento tácito solamente les otorga un papel limitado en el manejo y la inversión de decisiones y un papel aun menor para decidir sobre la evolución de los derechos de propiedad. A menudo los usuarios no tienen derecho de reasignar tierra común para actividades alternativas como cosechas o reservas, situación que limita la capacidad de los pastores para responder a las condiciones locales. La propiedad estatal, al apropiarse de los recursos pastoriles y limitar el papel de las instituciones a nivel local, ha propiciado conflictos por el uso de la tierra y la desintegración de la acción colectiva dentro y a través de los grupos pastoriles. En particular, donde han surgido muchos conflictos por el uso de tierra y se han degradado los recursos es donde el Estado reivindicó la propiedad pero invirtió recursos limitados para el manejo de pastizales o se apoyó en burócratas que no conocían los recursos e instituciones locales para implementar sistemas de manejo más eficientes.

#### Derechos de uso común para organizaciones

Teóricamente las organizaciones estatales podrían trabajar juntas para crear y hacer cumplir las reglas de uso y las actividades de inversión. Pero en la práctica los costos de negociación de dichas reglas con frecuencia han sido prohibitivos. Numerosos proyectos han intentado reorganizar a los pastores en cooperativas con el objetivo de mejorar los recursos de las tierras de pastoreo y promover la acción colectiva, pero dichas cooperativas pocas veces han sido gestoras eficientes de las tierras de pastoreo.

#### Licencias para apacentar

Para revertir la degradación de la tierra pastoril, las reservas de pastoreo manejadas por el gobierno otorgan licencias concertadas por medio de una bien fundada y definida estrategia de inversión. Después, estas áreas se abren para el apacentamiento en ciertos periodos específicos del año, y cualquier pastor puede comprar una licencia, sea o no miembro de la tribu o comunidad que cuenta con reivindicación tradicional de la zona de reserva.

Debido a que las comunidades pastoriles contribuyen poco al manejo de estas reservas, la acción colectiva principal de los miembros de la comunidad con frecuencia ha sido obstaculizar las políticas estatales referentes a las licencias. Con reservas de altos costos de cercado y vigilancia, ha faltado la participación de la comunidad para mejorar y manejar estas reservas .

#### Arrendamientos individuales

La práctica de conceder arrendamientos individuales a largo plazo de recursos de pastoreo aun es limitada. En algunos casos como el de Botswana, esta clase de arrendamientos han contribuido al incremento de la producción de ganado y a la mejor de las condiciones de las tierras de pastoreo. Sin embargo, algunos temas que surgen del arrendamiento individual son:

- La política ha sido fuertemente criticada en términos de equidad.
- Las personas con reivindicaciones a los recursos previas han sido desposeídos o se les ha denegado el acceso sin compensación lo que ha dado como resultado presiones adicionales sobre la ahora más pequeña base de recursos de uso común, incrementando la degradación de los terrenos para pastar y los conflictos entre los propietarios de rebaños grandes y chicos.
- Los arrendamientos individuales generalizados aumentan la vulnerabilidad de las comunidades de pastores en épocas de sequía, pues limitan su capacidad para moverse y negociar la entrada a los pastos vecinos.
- Hay muy poca acción colectiva bajo este sistema.

#### Propiedad individual

En las áreas de pastoreo de Túnez central los derechos de propiedad privada contribuyeron a la transformación de los sistemas pastoriles y nómadas por los de agropastoreo. La privatización llevó a adoptar la producción a gran escala del cultivo de forraje, incluidos los cactos y los arbustos. La eficiencia de esta opción depende del rendimiento de la tierra, la inversión comprada, los mercados de salida y de crédito, y de las medidas legales e institucionales para reducir la fragmentación de la tierra.



Algunas inquietudes que surgen con la propiedad individual son:

- Existe la posibilidad de la apropiación indebida de tierra por parte de los políticamente poderosos, lo cual plantea preocupaciones de equidad.
- Este sistema muy probablemente reduce el tamaño de los rebaños, la movilidad, y la acción colectiva dentro y entre los grupos pastoriles, y como consecuencia los grupos familiares de los pastores se vuelven más vulnerables a las sequías.

#### Propiedad común

Los derechos de propiedad común para las comunidades hacen la tenencia más segura, pero las comunidades tienen que asumir todos los costos para elaborar, monitorear y hacer cumplir las reglas relacionadas con el manejo de las tierras de pastoreo. Manejar el acceso y uso de los recursos puede ser difícil, sobre todo cuando los beneficios y los costos no se distribuyen de forma equitativa entre los miembros de la comunidad.

En este sistema, las instituciones locales pueden desempeñar sus papeles tradicionales de manejo de recursos: decidir cómo asignar estos recursos ya sea como pastizales o como tierras de cultivo y decidir acerca de la naturaleza de los derechos que serán asignados a los miembros y a los no miembros. Estas oportunidades pueden empoderar a las instituciones locales y darles la capacidad de movilizar la cobranza y sostener los medios de subsistencia de sus comunidades.

Debido a que las comunidades propietarias de tierras pueden tener dificultades para movilizar recursos financieros y poca experiencia técnica, pueden concertar convenios contractuales para mejorar sus recursos. Bajo estos convenios, como en el caso del centro de Túnez y Marruecos, a las instituciones estatales —generalmente las de servicios forestales— se les delega la responsabilidad de mejorar y gestionar los recursos; una vez que éstos han mejorado, los titulares de derechos com-



pran licencias de pastoreo o de corte y los ingresos generados se utilizan para saldar los gastos de mejora. En teoría, estos terrenos de pasto se les regresarán a las comunidades una vez que se recuperen los costos de las mejoras; sin embargo, a menudo dichas transferencias no se llevan a la práctica.

Puesto que los derechos de propiedad generalmente se otorgan a un grupo fijo y bien definido y para tierras de pastoreo con demarcaciones bien definidas, puede dar como resultado la limitación de la flexibilidad y de la movilidad del ganado.

#### Conclusión

Lograr un manejo de los pastizales eficiente, equitativo y sustentable depende de los costos y beneficios de sistemas alternativos. Estos costos y beneficios, a su vez, dependen de las características agroecológicas, socioculturales y económicas. La conservación y manejo de pastizales requiere no solamente de la seguridad de tenencia, sino también de la comprensión sobre la producción local del ganado y de estrategias para el manejo de riesgos y de los factores que promueven la acción colectiva, la cual puede entonces, integrarse dentro de la formulación de estrategias políticas nacionales y en los diseños de proyectos.

#### LECTURAS RECOMENDADAS

McCarthy, N., B. Swallow, M. Kirk y P. Hazell. 2000. *Property Rights, Risk, and Livestock Development in Africa*. International Food Policy Research Institute: Washington, DC. (http://www.capri.cgiar.org/proprights.asp)

Ngaido, T. 2002. *Pastoral Land Rights*. Paper prepared for the World Bank's Regional Workshop on Land Issues in Africa. Kampala, Uganda, abril 2002. (http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/PapersPastoral/\$FILE/Pastoral+Land+Rights\_Ngaido.pdf)

Ngaido, T., N. McCarthy y M. Di Gregorio. 2002. *International Conference on Policy and Institutional Options for the Management of Rangelands in Dry Areas: Workshop Summary Paper*. Working Paper 23. CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights for Poverty Reduction (CAPRi). International Food Policy Research Institute: Washington, DC. (http://www.capri.cgiar.org/wp/capriwp23.asp)

# Acción colectiva y manejo colaborativo de los bosques



En todo el mundo, los gobiernos buscan cada vez más manejar sus bosques con la colaboración de la gente que vive a sus alrededores. Los ministerios forestales o sus equivalentes usualmente lo hacen ofreciéndole a la gente local acceso a productos forestales seleccionados o a tierras forestales, ingresos derivados de los recursos del bosque u oportunidades de comunicarse con autoridades forestales

#### Fuentes:

Wollenberg, E., B. Campbell, S. Shackleton, D. Edmunds y P. Shanley. 2004. Collaborative Management of Forests. 2020 Focus Brief 11, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

del gobierno. A cambio de ello, el gobierno persuade a la población a manejar los bosques cercanos, protegiendo los que ya existen o plantando árboles. Los gobiernos aseveran que los programas transfieren el control de los bosques a la gente local y proveen medios de subsistencia más seguros a la vez que ayudan a mantener y regenerar los bosques. Al compartir los derechos entre los grupos locales y el Estado, los programas también ayudan a reconciliar las reivindicaciones de la gente local a los recursos, con las del gobierno nacional. Supuestamente todos ganan.

Actualmente, millones de personas pobres de zonas rurales participan en los esquemas del manejo forestal colaborativo, bajo una variedad de convenios de tenencia y de organización. Estos convenios se examinaron para averiguar si en realidad la población local ha ganado más acceso a los beneficios de los bosques y más control sobre éstos.

Algunas de las conclusiones apuntan a lo siguiente:

- La mayoría de los proyectos de comanejo en realidad mantienen e incluso amplían el control del gobierno central. Por ejemplo, en Orissa y Uttarakhand en India, donde las comunidades ya habían manejado bosques, el gobierno requirió que compartieran sus ingresos con el departamento forestal estatal.
- Los gobiernos de muchos países normalmente predeterminan qué especies se pueden plantar en los esquemas de reforestación o en los agroforestales y a qué tipos de organizaciones se les puede otorgar el derecho a manejar los bosques.
- Aunque la gente local ha ganado mayor acceso legal a los bosques y alguna pudo haber incrementado sus ingresos, mucha también salió perdiendo. Por ejemplo, a menudo se han establecido zonas de caza y plantaciones en las tierras usadas para el pastoreo o la siembra por los miembros más pobres de la comunidad.
- Asimismo, la población local no ha mostrado un interés constante en el manejo de los bosques.

#### El modelo de manejo colaborativo

El manejo colaborativo o los programas de 'comanejo' de bosques han tenido un gran impacto. Por lo general, estos programas han ayudado a proteger los bosques y a mejorar los derechos de acceso de la población rural pobre a los recursos forestales, pero a menudo están lejos de su potencial para mejorar significativamente los medios de subsistencia de los pobres.

La acción colectiva ha sido un elemento clave de los acuerdos organizacionales para el comanejo. Estos acuerdos han incluido lo siguiente:

- organizaciones corporativas legales de poseedores de derechos, tales como las organizaciones caucheras en Brasil, los ejidos en México o los fondos fiduciarios en Botswana;
- comités de aldeas auspiciados por departamentos gubernamentales, tales como los comités de protección de bosques en India;
- organizaciones del gobierno local, tales como los consejos del distrito rural en Zimbabwe, y
- estructuras distritales de múltiples grupos de interés, coordinadas con departamentos del gobierno, como las autoridades del manejo de la flora y fauna en Zambia.

La acción colectiva presta ayuda al comanejo reduciendo el número de personas con quienes tienen que tratar los organismos forestales y reuniendo a diferentes grupos para que desempeñen papeles complementarios en el manejo forestal. Aun cuando los gobiernos hacen contratos directamente con familias o personas, las organizaciones comunitarias generalmente asisten con los programas, como en el caso del Integrated Social Forestry, en Filipinas.

#### Impacto del manejo colavorativo

- En India, más de 63 000 grupos se han inscrito en programas conjuntos de manejo forestal, para regenerar 14 millones de hectáreas.
- En Nepal, 9 000 usuarios forestales están tratando de regenerar 700 000 hectáreas de bosques.
- En Brasil, los agricultores ayudan a manejar 2,2 millones de hectáreas como reservas extractivas.
- La mitad de los distritos de Zimbabwe participan en los proyectos CAMPFIRE, en los cuales las comunidades locales pueden compartir los ingresos generados por el uso turístico de las zonas de flora y fauna.

#### Control del Estado

Los acuerdos organizacionales para el comanejo influyen considerablemente en qué tanto pueden controlar el manejo de los bosques los organismos gubernamentales y sus resultados para la población local. Los organismos forestales ejercen mayor control sobre las decisiones acerca de la selección de especies, las prácticas para cosechar, las ventas, el consumo y la distribución de beneficios donde han transferido el manejo a gobiernos locales o a organizaciones más grandes. En estos casos, con frecuencia los intereses de los organismos en la producción maderera, la generación de ingresos y la conservación ambiental han predominado sobre los intereses por los medios de subsistencia de las personas de la comunidad.

Los organismos forestales controlan a las personas y los grupos comunitarios, haciendo que las organizaciones locales rindan cuentas a los organismos y no a los grupos de interés locales. Los organismos utilizan acuerdos contractuales y reglamentaciones estandarizadas que limitan la autodeterminación de las personas. Los grupos locales que se organizan colectivamente tienen más capacidad para movilizar recursos y negociar los beneficios que desean. Pueden ejercer más influencia cuando tienen el apoyo directo de organizaciones no gubernamentales (ONG), de donantes, federaciones y otros participantes externos. De esta manera, la acción colectiva, tanto dentro de las comunidades como con otros grupos externos, ayuda a la población local a convertirse en grupos de interés más influyentes en los acuerdos de comanejo. No obstante, en los sitios en donde los grupos locales han manejado sus propios bosques sin la intervención del Estado, no necesariamente han obtenido más beneficios. Frecuentemente, sin la ayuda gubernamental han tenido dificultades para implementar o hacer cumplir sus decisiones.

#### Enfrentar la pobreza

El manejo colaborativo ha mejorado el acceso formal de las poblaciones rurales a los bosques. Cosechar recursos forestales ayuda a satisfacer sus necesidades de subsistencia y ofrece una red de seguridad en tiempos de escasez. Sin embargo, los derechos de las personas a los productos



El conocimiento y las capacidades locales son facilitadores ideales para el comanejo, gracias a su fuerte armonía y liderazgo internos.

comerciales valiosos, como la madera o la caza, aun están vedados. Cuando los bosques reditúan beneficios financieros, a menudo los gobiernos no entregan a las personas de la localidad los ingresos prometidos o los entregan principalmente a las élites locales. Para que los pobres se beneficien sustancialmente del acceso a los bosques es necesario que tengan derechos de propiedad más seguros sobre los recursos valiosos.

Las comunidades pobres han recibido beneficios financieros sustanciales solo en contadas ocasiones, como en Botswana, donde 45 familias compartieron anualmente cerca de 125 000.00 dólares del Chobe Trust.

Enfocarse demasiado en la organización de la acción colectiva en torno al manejo de un solo recurso, como un bosque, puede desviar los esfuerzos productivos potenciales. Convertir los bosques para la agricultura o para otros usos, o iniciar una reforma agraria, puede traer consigo mayores beneficios económicos a la gente local en muchos ámbitos. Los programas de comanejo de bosques solos no bastan para abordar la pobreza.

#### Organizar la acción colectiva: desafíos para el futuro

El comanejo ha revelado la dificultad de dividir funciones, derechos y responsabilidades, sobre todo cuando los grupos involucrados tienen intereses muy divergentes. Los organismos forestales han tenido variadas experiencias en la organización de la acción colectiva. Los ideales románticos acerca de las comunidades armoniosas y del conocimiento local y las capacidades de la "gente tradicional" han sido contrarrestados por los conflictos internos y la falta de liderazgo en muchas comunidades y por la dificultad para organizar acción colectiva donde el capital social local es débil.

La creciente competencia y fragmentación de los bosques ha conducido a más privatización de facto de la tierra, dificultando que las comunidades se organicen juntas en torno a un recurso

Muchos esfuerzos de comanejo dependen de agentes externos para facilitar la acción colectiva, pero se ha comprobado que mantener esta acción resulta difícil. Con frecuencia otros grupos de interés, como los gobiernos locales o las ONG crean sus propios conjuntos de incentivos o presiones para las personas de la localidad que actúan en contra de las iniciativas de comanejo.

El comanejo de bosques ha creado un punto de acceso institucional útil. Parece ser que ahora es el momento para construir más activamente con base en las lecciones aprendidas. Las autori-

dades estatales y la gente local han tenido diferentes expectativas sobre el proceso y las metas del comanejo. Los departamentos forestales han controlado los términos del comanejo y se han mostrado renuentes a compartir sus beneficios. La gente de las zonas forestales debe obtener los derechos y el poder para lograr una división justa del control, la responsabilidad y los beneficios entre ellos mismos y los gobiernos.

Es necesario que los pesos y contrapesos

#### Tener en cuenta los intereses de los pobres

En el pasado ha sido difícil para los organismos forestales grandes y centralizados acomodar los intereses locales, y los grupos locales han tenido muy poca intervención en la toma de decisiones. A medida que los gobiernos se descentralizan y el papel de las ONG aumenta, esto va cambiando. Seleccionar a los facilitadores y los entornos adecuados para estas negociaciones es muy importante para asegurar que se atiendan los intereses de los pobres.

estén bien situados para asegurar que las élites locales u otros grupos no monopolicen los beneficios y la toma de decisiones. Este proceso debe reconocer los intereses múltiples entre los diferentes grupos y prestar atención especial a las necesidades de subsistencia de los pobres. Las iniciativas deben basarse más en las prácticas de manejo que ya existen y mejorar las opciones para los medios de subsistencia locales.

Los enfoques burocráticos actuales para el comanejo no tienen en cuenta la complejidad de estas diferentes necesidades. Los marcos para el manejo de los recursos naturales creados localmente por los grupos de interés, y que después se relacionan con los objetivos nacionales son más flexibles y dan respuesta a los intereses locales.

La receptividad local será mayor cuando los acuerdos institucionales faciliten una buena comunicación y se dé el aprendizaje entre los grupos de interés. El proceso de aprendizaje debe incluir tanto a los grupos de interés locales como a quienes elaboran las políticas nacionales, con la intención de que se evidencien diferentes intereses.

Cuando los ingresos forestales son restringidos y menos atractivos que los provenientes de otros usos sustentables de la tierra y de otras actividades, se debe alentar a la población pobre de las zonas rurales a buscar otras opciones económicas en lugar de las forestales, para que puedan satisfacer mejor sus necesidades.

El paradigma del comanejo está cambiando a partir de las experiencias pasadas y debido a la creciente complejidad de las demandas de diferentes grupos de interés. El manejo incluye cada vez más, no sólo a los grupos locales y al gobierno, sino también a una diversidad de grupos de interés; asimismo reconoce sistemas de manejo superpuestos y diversos intereses. Los participantes implicados han reconocido que es necesario poner más énfasis en los aspectos institucionales y políticos del diseño del manejo.

Por ende, los esfuerzos del manejo forestal se centran cada vez más en la negociación y en los marcos que destacan los derechos de la población local a la autodeterminación, y que permiten la representación real de la gente rural pobre en las negociaciones. Los pobres de las zonas rurales y sus federaciones y defensores aportan una nueva sofisticación a las negociaciones y reclaman que sus voces sean escuchadas.

#### LECTURAS RECOMENDADAS

Baland, J.M. y J.P. Platteau. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?* Oxford: Clarendon Press.

Ribot, J. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources*. Washington, DC: World Resources Institute.

Shackleton, S., B. Campbell, E. Wollenberg and D. Edmunds. 2002. *Devolution and Community-Based Natural Resource Management: Creating Space for Local People to Participate and Benefit. Natural Resource Perspective*. Overseas Development Institute.

# Opciones de derechos de propiedad, acción colectiva y pago por servicios ambientales (PSA) en favor de los pobres



El interés en el potencial de los esquemas de pagos por servicios ambientales (PSA), para mejorar los incentivos para un manejo sustentable de la tierra se incrementa de cara al cambio climático global y a la degradación ambiental. Una serie de esquemas han sido establecidos para recompensar a las personas y los usos de suelo que proveen servicios ambientales (SA) relacionados con el secuestro de carbono, la conservación de la biodiversidad y el manejo de las cuencas hidrográficas, dirigidos a satisfacer la demanda de los servicios con incentivos para los usuarios de la tierra.

#### Fuentes:

Swallow, B., R. S. Meinzen-Dick, y M.V. Noordwijk. 2005. Localizing demand and supply of environmental services: Interaction with property rights, collective action, and the welfare of the poor. CAPRi Working Paper 42. International Food Policy Research Institute, Washington DC.

Los mecanismos formales para los programas de PSA han recibido una atención considerable mientras que la revisión de cómo se ajustan al contexto institucional más amplio en las comunidades rurales ha recibido menos atención. En muchos casos, las interacciones entre los esquemas de PSA y las instituciones de los derechos de propiedad y la acción colectiva existentes serán importantes factores determinantes para conocer sus impactos en la población pobre.

#### Pago por servicios ambientales (PSA)

Los PSA incluyen una serie de transacciones voluntarias en las que los agricultores u otros administradores de tierras son compensados, directa o indirectamente, por las prácticas que seguirán incrementando la provisión de servicios ambientales. Los pagos en efectivo a las personas o a las comunidades son una forma de recompensa; otras incluyen el fortalecimiento de los derechos sobre la tierra u otros recursos; mejores precios a los productos que se producen en tierras manejadas de forma sustentable; ingresos derivados de empresas de ecoturismo, etc. Aunque los programas más grandes de PSA son iniciativa del gobierno (por ejemplo, el amplio programa Sloping Lands Conversion Program in Payment for Environmental Services, China), también hay un número creciente de transacciones privadas, muchas de las cuales reciben financiamiento de fundaciones privadas (Fundación Shell, Fundación FACE, Mercedes-Benz, Fundación Dow Company) para ponerse en marcha, así como apoyo de organismos de desarrollo multilaterales o bilaterales, como el UK Department for International Development (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido), el Fund for Agricultural Development (Fondo para el Desarrollo Agrícola) y la United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). Algunos programas también son financiados directamente por los usuarios de los servicios, sobre todo para la conservación de la biodiversidad o las funciones de las cuencas hidrográficas que benefician los sistemas de agua río abajo.

#### Vínculos clave entre los derechos de propiedad, la acción colectiva y PSA

De los diez principales factores que afectan, ya sea positiva o negativamente, el desarrollo y funcionamiento de los mercados de PSA, nueve se relacionan con los derechos de propiedad y la acción colectiva. Algunos ejemplos de estos vínculos clave son:

#### Vínculos entre los derechos de propiedad y PSA

Restricciones legales asociadas con el desarrollo de los mercados de PSA.

Los derechos de propiedad seguros, a menudo son una condición previa necesaria para los mercados de SA. En la mayoría de los casos, los contratos de PSA requieren que los proveedores de SA tengan derechos claros y seguros para realizar las actividades convenidas en las tierras. Aunque los derechos de propiedad seguros no necesariamente tienen que estar a manera de títulos individuales, por simplificación la posesión de dicho título, con frecuencia se convierte en una condición previa para participar en PSA. Como consecuencia, muchas personas e inclusive regiones y países quedan excluidos porque sus regímenes de tenencia de la tierra consisten en la propiedad comunal, la tenencia tradicional u otras alternativas diferentes a la tenencia individual privada. Los mecanismos de PSA incluso pueden causar que la gente pobre pierda el acceso que ya tiene a los recursos, si sus derechos no están asegurados, así que hay una exigencia para formalizar los derechos para poder entrar a los esquemas de PSA.

#### Línea del tiempo de la producción y pago de los SA.

Las demandas de SA que se satisfacen por medio de compras excepcionales de servicios que ya han sido prestados o están por prestarse en un futuro cercano, tales como los proyectos de energía que reemplazan fuentes de energía no renovables por fuentes renovables, no requieren de

derechos de propiedad seguros, tanto como las demandas de SA que deben cumplirse mediante pagos periódicos e indefinidos, tales como los proyectos de secuestro de carbono.

#### Recursos asociados para el suministro de PSA.

En situaciones en que la producción de servicios ambientales demanda un compromiso a largo plazo de los recursos de las tierras, la seguridad de tenencia de tierras puede ser un determinante muy importante para la producción de servicios ambientales. En dichos casos, se pueden utilizar derechos sobre la tierra más sólidos y más seguros, así como el acceso a los recursos asociados, por ejemplo, el agua, a cambio de otros pagos o además de éstos, como recompensa por la prestación de servicios ambientales.

#### Relación funcional entre la inversión y la oferta de SA.

Hay una gran variación entre los SA, y la base de conocimientos de los factores que afectan la cantidad de SA que realmente se suministra de un uso de la tierra dado o de una práctica de manejo de la tierra es limitada y contextualmente específica. Este es particularmente el caso cuando están presentes las relaciones de efectos de umbral importantes, de causa-efecto no lineales; por ejemplo, al referirse a la cantidad de tierra conservada y a la diversidad de especies de esa tierra. De los tres servicios ambientales, el secuestro de carbono es el que tiene las relaciones funcionales lineales más seguras con el uso de recursos. La forma de los derechos de propiedad puede determinar las oportunidades para los distintos tipos de SA y los mecanismos de éstos. Por ejemplo, el turismo ambiental basado en la comunidad puede funcionar mejor bajo la tenencia comunal de la tierra que donde ésta se ha privatizado.

#### Especificidad espacial de la oferta de SA.

Algunos servicios ambientales, en especial la función de las cuencas hidrográficas y la conservación de la biodiversidad, dependen en gran medida de recursos clave como humedales, áreas ribereñas, corredores y zonas de amortiguamiento. Uno de los dilemas de la oferta de SA es que este alto valor ambiental también justifica la propiedad pública de estos recursos. Si los recursos públicos están bien manejados y las normas se cumplen, entonces esto podría derivar en altos niveles de suministro de SA. Por otro lado, si estos mismos recursos públicos están mal manejados, los recursos pueden sobreutilizarse y se producirían pobres niveles de SA. En estas circunstancias, se vuelve muy importante que el sector público se concentre en los recursos principales donde tiene una ventaja comparativa y estimule el manejo colectivo y privado de otros recursos.



PSA y la creación de nuevos derechos de propiedad para los servicios ambientales.

La creación de instituciones de PSA representa en sí la creación de nuevas formas de propiedad, con todas las tensiones, ventajas y desventajas que conlleva este proceso. Por ejemplo, los pagos por la protección de cuencas hidrológicas crean un nuevo flujo de beneficios relacionados con el uso de la tierra. ¿Cómo deben asignarse los derechos sobre este flujo de beneficios? Esto no sólo tiene consecuencias para la equidad, sino que también afecta la estructura de los mecanismos de PSA. Por ejemplo, ¿dónde se traza la línea entre quienes deben ser recompensados por proporcionar agua potable y quienes tienen el deber de no contaminar?

Aun cuando se aprueban leyes para definir derechos de propiedad sobre SA, éstos no serán efectivos, a menos que vayan acompañados de un cumplimiento efectivo. La experiencia con el manejo de los bosques, el agua y los pastizales indica que, probablemente, ni el Estado ni los organismos locales solos serán capaces de hacer cumplir estos derechos de propiedad, y que alguna clase de régimen de comanejo sería más eficaz. Las normas culturales o religiosas también pueden funcionar como instituciones de cumplimiento.

#### Vínculos entre la acción colectiva y PSA

#### Relación funcional entre la inversión y la oferta de SA.

La relación entre el esfuerzo y el suministro de SA afecta los beneficios potenciales de la acción colectiva. Los beneficios por secuestro de carbono son aproximadamente proporcionales a la cantidad de tierra implicada. La contribución de un agricultor que cultiva árboles en una hectárea es aproximadamente la misma, ya sea que los agricultores vecinos cultiven árboles o no. Por contraste, se ha observado que los conteos de las especies a menudo aumentan a un ritmo creciente conforme el área seleccionada de un ecosistema se hace más grande. Cuando no se adopta en una zona lo suficientemente amplia, los beneficios no pueden obtenerse en absoluto.

#### Costos de transacción de la función de mercado/ ingreso.

Aun cuando el abastecimiento del SA no es "disparejo" debido a umbrales críticos de la oferta, la acción colectiva ofrece un medio importante para reducir los costos de la verificación y el pago de los sistemas de PSA. La experiencia del mundo en desarrollo ha demostrado que los usuarios de la tierra, poseedores de parcelas pequeñas, con frecuencia son tanto importantes como eficientes productores de los servicios ambientales valiosos para los grupos sociales más grandes; sin embargo, las instituciones internacionales y nacionales que rigen PSA se diseñan a menudo de tales formas que implican costos de transacción que no son viables de cumplir por los pequeños productores. Las economías de escala en la contratación, supervisión y para efectuar pagos son favorables para los grandes proveedores, como los dueños de las plantaciones y no para muchos pequeños propietarios individuales. Cuando los pequeños agricultores se agrupan en cooperativas u otros tipos de grupos de usuarios, pueden alcanzar algunas de estas economías de escala. En algunos casos, el PSA puede incluso estar canalizado a través de cooperativas de productores como un precio de producción más alto para los productores 'certificados'.

#### Pequeños números de compradores y vendedores de SA.

La concentración de la oferta o la demanda de SA podría obstaculizar o incrementar los mercados para SA. La acción colectiva podría fortalecer el poder de negociación de los pequeños propietarios en relación con otros productores y otros compradores de servicios ambientales. En la zona de Sumber Jaya en Sumatra, los grupos de agricultores han sido muy importantes para dar voz a los agricultores de tierras altas que anteriormente eran considerados ocupantes ilegales de terrenos públicos. En las negociaciones de nuevos acuerdos de silvicultura social, los grupos de agricultores han sido eficientes para convencer a los funcionarios locales que están preocupados por el ambiente y están dispuestos a adoptar prácticas de uso de suelo que han sido documentadas como productoras de altos niveles de servicios ambientales. No obstante, los grupos de agricultores frecuentemente necesitan ayuda con este tipo de negociaciones, ya que por lo general se forman para otros fines y no están familiarizados con el concepto de producción de servicios ambientales, a través de sus actividades agrícolas.

#### Esquemas de PSA que afectan a la acción colectiva.

La naturaleza de los pagos por servicios ambientales también puede influir en la acción colectiva. Los enfoques convencionales de regulación enfatizan la ejecución y las sanciones negativas. Los demandantes tienen un sentido de titularidad y esperan que los organismos públicos asuman la responsabilidad de prestar servicios o de proteger contra los efectos negativos. Bajo un régimen de regulación, la acción colectiva entre los proveedores inclusive puede ser la de eludir las normas y su cumplimiento, en lugar de que la acción colectiva haga que se cumplan sobre todo si no tienen legitimidad local. En contraste, PSA ofrece incentivos económicos positivos y de otro tipo, por la provisión de SA. Éstos ofrecen un mayor potencial para que la acción colectiva haga cumplir las normas y provea el servicio.

#### Algunas conclusiones sobre PSA en favor de los pobres

Si bien es cierto que claramente habrá diferencias de un lugar a otro, aun dentro de una amplia categoría de SA, se pueden identificar algunas tendencias clave en relación con el potencial que determinadas formas de PSA tienen para contribuir a la reducción de la pobreza.

#### Secuestro de carbono.

Debido al largo margen de tiempo del secuestro de carbono y a la preferencia por los pagos únicos es probable que los derechos de propiedad de los recursos de la tierra seguros sean muy importantes para los mecanismos de PSA de carbono. Sin embargo, esta puede ser una relación de doble vía: si se requieren los derechos de la tierra como condición para participar en los PSA, entonces la seguridad de la tenencia también debe ser un mecanismo potencial como incentivo para los SA en sí mismos. Debido a que tanto la tierra y los recursos forestales son relativamente inmóviles, la definición de los derechos de propiedad es más fácil que en el caso en que los recursos clave que son móviles o fluctuantes. La naturaleza lineal y observable del secuestro de carbono significa que la acción colectiva no es necesaria para la prestación, aunque puede reducir los costos de transacción para el pago. A pesar de que los pequeños agricultores son unos proveedores muy apropiados del

secuestro de carbono, la falta de diferenciación entre los proveedores significa que cualesquiera compradores pueden acudir a muchos proveedores alternativos, por lo tanto, es muy probable que el poder de negociación de cualquier pequeño productor particular o de cualquier grupo, sea bajo.

#### Biodiversidad.

El carácter fluctuante de los recursos genéticos —en particular los animales, pero también las plantas—, la generación de los valores actuales y futuros, y la necesidad de inversiones recurrentes llevan a una combinación de pagos únicos y pagos recurrentes. Los derechos de propiedad de la tierra, a largo plazo, no son tan esenciales; recompensar a los arrendatarios podría ser tan importante como recompensar a los propietarios. Por otra parte, debido a los importantes efectos de umbral, la acción colectiva probablemente sea mucho más importante para la provisión que para el caso del carbono. Los pequeños propietarios ocupan muchos de los puntos calientes de la biodiversidad global, pero esto no les da automáticamente el poder de negociación. En muchos casos se considera que los medios de subsistencia de los pequeños propietarios están en conflicto con la biodiversidad, y los organismos públicos son vistos como proveedores alternativos.

#### Función de las cuencas hidrográficas.

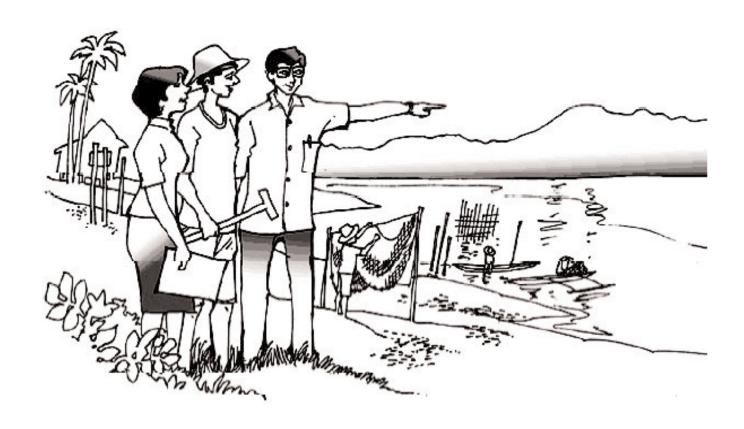
Al igual que la diversidad biológica, las funciones de las cuencas producen valores actuales y valores fluctuantes a futuro. Mientras que la tierra es sin duda un recurso clave, la vegetación y el agua en sí desempeñan un papel fundamental, y éstos varían considerablemente. Esta combinación de factores a menudo conduce a los pagos recurrentes, lo que significa que los derechos de propiedad sobre la tierra, a largo plazo, pueden no ser tan esenciales como los derechos a la toma de decisiones sobre la tierra, la vegetación, y los flujos de agua. El suministro de SA de cuencas no es lineal —no aumenta proporcionalmente con la superficie de tierra que se maneja— hay importantes efectos a escala, y también una diferenciación en la importancia de los diferentes tipos de suelo dentro de una cuenca. Por lo tanto, la acción colectiva es importante, pero no todas las tierras o los agricultores son igualmente importantes, en el sentido de que no todos los suelos contribuyen de igual manera a la prestación de servicios. Ni tampoco todas las cuencas generar un valor igual; aquellas aguas arriba de las principales ciudades, industrias, plantas hidroeléctricas u otros importantes usuarios son más propensas a recibir atención. Los pequeños agricultores pueden beneficiarse de PSA en cuencas si viven en alguna de estas áreas tan importantes, pero las agencias públicas son importantes fuentes alternativas de suministro, y la regulación es más común que las recompensas.

Como ocurre con muchos otros recursos 'nuevos', es decir aquellos que de pronto se han vuelto más valiosos y todavía no se han establecido claramente sus reivindicaciones, los PSA han generado un gran entusiasmo por parte de aquellos que tienen la esperanza de que pudieran proveer fuentes de ingresos u otros beneficios para las personas pobres. Sin embargo, la experiencia indica que esto está lejos de poder garantizarse. En general, el impacto de los PSA en la pobreza dependerá de si la gente pobre sea posible proveedora de SA y de si va a ser empoderada o excluida por los mecanismos de PSA.

#### LECTURAS RECOMENDADAS

- Balmford, A., A. Bruner, P. Cooper, E. Constanza, S. Farber, R.E. Green, M. Jenkins, P. Jefferiss, V. Jessamy, J. Madden, K. Munro, N. Myers, S. Naeem, J. Paavola, M. Rayment, S. Rosendo, J. Roughgarden, K. Trumper, R.K. Turner. 2002. *Economic Reasons for Conserving Wild Nature*. Science 297: 950-953.
- FAO. 2007. The State of Food and Agriculture: Paying Farmers for Environmental Services. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Miranda, M., I. Porres y M.L. Moreno. 2003. *The Social Impacts of Payments for Environmental Services in Costa Rica*. Environmental Economics Programme. International Institute for Environment and Development, Londres.
- Pagioala, S., A. Arcenas, y G. Platais. 2005. Can Payments for Environmental Services Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and Evidence to Date from Latin America. World Development 33(2): 237-253.
- Turpie, J. K., C. Marais y J.N. Blignaut. 2008. The Working for Water Programme: Evolution of a Payments for Ecosystem Services Mechanism that Addresses both Poverty and Ecosystem Service Delivery in South Africa. Ecological Economics 65: 788–798.

### Comanejo de recursos pesqueros



Las pesquerías son sistemas ecológicos y sociales complejos e interdependientes que requieren enfoques integrados para su manejo. Las acciones de una persona o un grupo de usuarios afectan la disponibilidad de los recursos para los demás. Manejar esos recursos de uso común exige esfuerzos conscientes de parte de una amplia gama de grupos de interés para organizar y crear reglas que fomenten el uso equitativo y sostenible de

#### Fuentes:

Ahmed, M., K. Kuperan Viswanathan and R.A. Valmonte-Santos. 2004, 2020 Focus Brief 11, International Food Policy Research Institute. Washington, DC.

los recursos para el beneficio de todos. La acción colectiva es con frecuencia un prerrequisito para el desarrollo de las instituciones basadas en la comunidad y la devolución de autoridad que se necesita de parte de las autoridades centrales y locales.

#### La acción colectiva en pesquerías: ejemplos de las Filipinas y Bangladesh

Existe amplia evidencia de que las comunidades pueden mejorar las condiciones de los recursos de los que dependen y que comparten entre sí. En la última década, la comunidad de San Salvador en las Filipinas ha organizado y establecido, con la ayuda de la intervención del gobierno, un santuario y una reserva marinos. Un acuerdo para el manejo de recursos costeros basado en la comunidad impulsó la acción colectiva al formar y fortalecer organizaciones locales. Éstas se encargaron del

manejo responsable de los recursos marinos y de proyectos para generar ingresos, y redujeron la sobrepesca y otras prácticas destructivas.

Un decreto local prohibió la pesca dentro del santuario y permitió utilizar sólo métodos de pesca no destructivos en la reserva marina. El consejo municipal local aprobó un reglamento que otorga protección legal al santuario. De 1988 a 1996, el promedio de pesca aumentó, y la cubierta de coral vivo y el número de especies de coral se duplicaron.

Pero no todos los esfuerzos para llevar a cabo la acción colectiva en las pesquerías han funcionado. De acuerdo con investigaciones realizadas en Bangladesh, los límites de los cuerpos de agua, la cantidad de re-



cursos y el tipo de pesquería juegan un papel importante para determinar los tipos de nuevas instituciones que pueden establecerse para realizar acciones colectivas. Una comunidad en Bangladesh no logró regular la entrada a los espacios cerrados de pesca donde los arrendadores controlaban el acceso y el almacenamiento de la carpa, aun después de que el manejo de pesquerías basado en la comunidad se introdujo y el arrendamiento individual desapareció. Sólo por medio de acciones colectivas exitosas fue posible proteger los derechos grupales por encima de los individuales.

#### Acuerdos de derechos de propiedad

Cada tipo de control, ya sea privado, estatal o comunitario, tiene sus propias limitaciones en el manejo de pesquerías. La propiedad privada con frecuencia tiene costos de ejecución demasiado altos y una distribución desigual de resultados. El control directo estatal tiene altos costos de información y con frecuencia carece de mecanismos de monitoreo, personal calificado o recursos financieros. En algunos casos, el control comunitario excluye a la gente más pobre del acceso a los recursos de propiedad común, y por lo tanto fomenta la desigualdad. Al combinar el control estatal, privado y comunitario en las pesquerías de manera imaginativa, se puede ofrecer un manejo más eficiente, equitativo y sostenible. A esta combinación se le llama frecuentemente comanejo.

El comanejo en las pesquerías implica la participación y cooperación activa del gobierno, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones pesqueras y otros grupos de interés que participan en decisiones referentes al manejo; esto puede llevar a la creación de acciones colectivas entre varias instituciones. Representa un sistema de gobierno más democrático que el manejo estatal porque los usuarios participan para decidir los derechos de la pesquería y comparten la autoridad para tomar decisiones. También mejora la eficacia del manejo al apelar al conocimiento local y asegurar que las reglas se obedezcan.

#### Empoderamiento de las comunidades

Desgraciadamente, los gobiernos rara vez utilizan el comanejo como un medio para empoderar a las comunidades pesqueras para favorecer la democracia. En lugar de eso, los gobiernos con frecuencia consideran el comanejo como un instrumento para lograr sus objetivos más eficientemente al involucrar a las comunidades pesqueras en el proceso de implementación. Parte del problema es que las estructuras organizacionales de los departamentos gubernamentales no se han adaptado al nuevo concepto del comanejo. La mayoría de los departamentos de pesca todavía están formados por científicos naturales y están enfocados casi exclusivamente en la conservación de los recursos que en el sustento de las comunidades pesqueras.

La acción colectiva puede ayudar a empoderar a las comunidades pobres, como lo muestra el ejemplo de la isla de San Salvador. Sin embargo, el comanejo efectivo requiere que el gobierno otorgue derechos y responsabilidades reales e importantes a los representantes de las organizaciones o grupos de la industria pesquera para lograr un manejo sostenible de los recursos. Además, otorgar derechos, en general, no resulta efectivo sin acción colectiva.

Para que la acción colectiva funcione, los gobiernos y los pescadores deben reunirse para hablar de los problemas y sus posibles soluciones, y desarrollar acuerdos para el manejo. Los pescadores deben expresar sus preocupaciones e ideas y deben tener la oportunidad de desarrollar sus propias organizaciones, redes y coaliciones.

#### Un ejemplo de comanejo exitoso

El manejo de las pesquerías involucra múltiples escenarios naturales y humanos. La Bahía de San Miguel en las Filipinas es una bahía con varias especies, rodeada por tres ciudades y 74 pueblos costeros, cuyo mayor sustento viene de la pesca. Desde los años 80, los problemas convencionales del manejo de las pesquerías (sobrepesca, desigualdad de distribución y oportunidades económicas limitadas), así como los impactos negativos de varios sectores costeros y terrestres, han sido evidentes.

En los años 90, el Centro Mundial de Pesca llevó a cabo un análisis basado en varios problemas, tomando en cuenta varios sectores y varias disciplinas (incluyendo perspectivas ecológicas, económicas, sociales, políticas y administrativas) para crear un perfil del ambiente costero. El reporte técnico detallaba el estado de las pesquerías e incluía un plan integrado para su manejo, describiendo esquemas de financiamiento y monitoreo, planes de implementación participativa que incluían varios niveles organizacionales e institucionales, y el establecimiento del Consejo de Manejo Pesquero de Bahía de San Miguel.

Puntos importantes de la experiencia en San Miguel:

- el papel crítico de una percepción humana apropiada de la situación;
- la importancia de la acción colectiva y la participación de los grupos de interés en las etapas clave de investigación, planeación e implementación;
- la utilidad de los métodos estructurados de decisiones para la investigación, planeación y los debates asociados, y
- la eficacia de la investigación combinada con esfuerzos de planeación para asegurar su uso y relevancia, y para contar con una base científica para la planeación del manejo.

El papel del gobierno es ofrecer legitimidad y responsabilidad para las organizaciones locales, y ayudar a desarrollar instituciones de acción colectiva, como organizaciones basadas en la comunidad y de comanejo. Algunos acuerdos duraderos y exitosos para el comanejo de pesquería, como en Japón y Noruega, tienen fundamentos legales.

Cuando las autoridades no ceden algunos de sus poderes, los gobiernos pueden abusar de los acuerdos de comanejo para extender su control a áreas donde antes éste no existía. Las agencias gubernamentales tienen que proveer personal de departamento con nuevas habilidades profesionales y desarrollar la capacidad para lidiar con procesos de manejo simultáneamente en varias comunidades. Estos cambios requieren reorientar la forma de pensar, tanto de las organizaciones gubernamentales como de las comunidades.

#### Probables retos

A pesar del progreso para desarrollar acciones colectivas y el comanejo en las pesquerías, existen varios retos:

- Desarrollar instituciones de comanejo a mayor escala. Muchos de los problemas que las pesquerías enfrentan sólo se pueden resolver en los niveles provinciales, nacionales e incluso internacionales. Los recursos de las pesquerías generalmente son muy grandes para ser controlados por completo por algunas comunidades. En estos casos es imperativo ofrecer representación para los grupos pesqueros en diferentes niveles.
- Conciliar agendas locales y globales. Con frecuencia, los acuerdos internacionales de pesquerías y los acuerdos locales de manejo ambiental se contradicen uno al otro. El gobierno necesita cumplir esta doble obligación de poner atención a los acuerdos internacionales y al mismo tiempo compartir el poder para la toma de decisiones para el manejo de las pesquerías con las comunidades.
- Identificar una base de conocimiento de manejo que sea aceptable para los grupos de interés. Para mantener validez científica y lograr amplia aceptación, los sistemas de comanejo necesitan conciliar el conocimiento científico y el conocimiento de los pescadores. Un enfoque podría ser identificar los indicadores basados en la ciencia que indiquen el estado del sistema de recursos y que también refleje las observaciones de los pescadores.
- Desarrollar enfoques para manejar conflictos. Los acuerdos de manejo pueden requerir derechos de acceso limitados a algunos usuarios de recursos y por lo tanto excluir a otros. Con frecuencia esto lleva a conflictos. Los enfoques participativos para el manejo de esos conflictos son cruciales para el comanejo exitoso.
- Reformar las instituciones existentes para empoderar a las comunidades locales para participar en la decisión de los objetivos del manejo. Este paso puede requerir cambios importantes en las agencias gubernamentales de manejo de pesquerías y en las percepciones de los grupos de interés respecto a sus respectivos papeles.

Estos temas deben tratarse en experimentos prácticos con acción colectiva y comanejo. Los resultados necesitan ser documentados y las experiencias deben ser comunicadas a quienes puedan participar en el proceso de establecer o desarrollar acción colectiva entre los pescadores.

#### LECTURAS RECOMENDADAS

- Ahmed, A., A.D. Capistrano y M. Hossain. 2004. Experiences of Partnership Models for the Co-Management of Bangladesh Fisheries. Fisheries Management and Ecology 4 (3): pp. 233-248.
- Katon, B., R. S. Pomeroy y A. Salamanca. 1997. The Marine Conservation Project for San Salvador: A Case Study of Fisheries Co-Management in the Philippines. Working Paper No. 23. Manila: International Center for Living Aquatic Resources Management.
- Kuperan Viswanathan, K. y M. Ahmed. 2002. Communities and Institutions for Common Property. Fisheries Co-Management News. No. 10. Penang, Malaysia: World Fish Center.
- Kuperan Viswanathan, K., J. Raakjaer Nielsen, P. Degnbol, M. Ahmed, M. Hara, y N. Mustapha Raja Abdullah. 2003. Fisheries Co-Management — Finding from a Worldwide Study: A Policy Brief. Manila: World Fish Center.
- Silvestre, G.T. 1996. Integrated Management of Coastal Fisheries: Lessons from Initiatives in San Miguel Bay, Philippines. Manila: International Center for Living Aquatic Resources Management.

# Acción colectiva para el manejo equitativo de los recursos naturales de las tierras altas del este de África



A pesar de que hay una mayor consciencia de los fundamentos institucionales para el desarrollo y manejo de los recursos naturales, las intervenciones de desarrollo siguen teniendo inclinaciones tecnológicas. Las intervenciones de desarrollo y conservación siguen llevándose a cabo con una perspectiva poco crítica de la equidad o de las posibles repercusiones negativas sobre ciertos grupos sociales o sobre la sustentabilidad ambiental. Las instituciones locales (reglas y estructuras) siguen siendo invisibles para los actores externos. Sin embargo, estas carencias

#### Fuentes:

German, L., W. Mazengia, W. Tirwomwe, S. Ayele, J. Tanui, S. Nyangas, L. Begashaw, H. Taye, Z. Admassu, M. Tsegaye, F.Alinyo, A. Mekonnen, K. Aberra, A Chemangei, W. Cheptegei, T. Tolera, Z. Jote y K. Bedane. 2008. Enabling Equitable Collective Action and Policy Change for Poverty Reduction and Improved Natural Resource Management in the Eastern African Highlands. CAPRi working Paper No. 86. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

no sólo existen del lado de quienes participan, sino también en el área de la investigación. La investigación sobre las dimensiones institucionales del desarrollo y manejo de recursos naturales continúa resaltando problemas más que soluciones. Una manera de enfrentar esta situación es integrar un análisis institucional para identificar problemas y enfocar intervenciones con investigación de acciones en forma de intervenciones institucionales para desarrollar buenas prácticas.

# Resultados de la investigación institucional y de acciones en las tierras altas de Etiopía y Uganda

Las comunidades locales mostraron tener una rica variedad de instituciones de acción colectiva, lo que a su vez dio origen a varias funciones de apoyo económico y social. Mientras algunas de éstas daban apoyo a unos grupos más que a otros, la mayoría de estas acciones colectivas jugaron un papel positivo en el sustento de la comunidad. Las prácticas de las agencias formales de apoyo mostraron inclinaciones por riqueza, género y niveles de influencia política, aumentando la inequidad con el paso del tiempo. Era necesario contar con una investigación

#### Investigación de acción

En la investigación de acción, las hipótesis se prueban a través de un experimento en tiempo real, con investigación diseñada para demostrar y evaluar las acciones o las intervenciones. Esto implica poner ideas en acción, analizar procesos y resultados, y adaptar el programa mientras la investigación se desarrolla. Como con otros enfoques de investigación, hay muchas técnicas usadas en la investigación de acción, pero el proceso de documentación es un elemento fundamental, con reflexión continua sobre lo que está pasando.

de acción sobre innovaciones metodológicas para superar esos prejuicios y para fortalecer a las instituciones locales.

Las formas locales de acción colectiva rara vez enfatizaban soluciones comunes para los problemas del manejo de recursos naturales aparte de la provisión de materias (tierra, trabajo, capital). Se necesitaban esfuerzos para fortalecer los fundamentos institucionales para el manejo de recursos naturales basado en la comunidad. Los resultados de la investigación de acción han mostrado el potencial para mejorar el sustento y promover el uso más sustentable de los recursos naturales al catalizar la acción colectiva en el manejo de recursos naturales donde éste no existe. La acción colectiva efectiva parece requerir el uso de procesos de apoyo para la negociación informal, así como de reformas y regulaciones formales basadas en la ley. Las reformas participativas basadas en la ley crean oportunidades para que los grupos de interés realicen compras, lo que reduce la ambigüedad y hace que la gente se sienta más responsable de sus acciones frente a los demás.



Se recomienda incluir a la gente en los análisis de situación con un enfoque verticalista para determinar las intervenciones.

La combinación de los mecanismos formales e informales parece ser necesaria para revitalizar la gobernanza de los recursos naturales, así como los sustentos relacionados y los resultados de los servicios ambientales. Los agentes externos, ya sean organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones basadas en la comunidad, o el gobierno local, también han sido importantes al sufragar los costos de transacción al organizar la acción colectiva.

Estos papeles incluían proveer información, movilizar a la comunidad, facilitación, abogacía, monitoreo y apoyo para negociación.

Las estrategias para mejorar el manejo de recursos naturales en el nivel de granja y de paisaje fueron más efectivas cuando se usaron procesos más equitativos de toma de decisiones para reconocer los diversos riesgos. Sin embargo, dada la diversidad de estos riesgos, las leyes locales también jugaron un papel fundamental para señalar las responsabilidades de cada participante en cuanto a los compromisos establecidos en las negociaciones.

Adaptar las leyes locales a las condiciones locales y las prioridades de los grupos de interés también llevó a notables mejoras en los medios de vida al facilitar la adopción de acción colectiva y tecnología. Sin embargo, las negociaciones de participación de leyes locales no redujo la necesidad de ejecutar las leyes locales. Más bien, la participación hizo que los infractores se sintieran más responsables hacia los acuerdos al existir alguna acusación, y por lo tanto se aumentó la efectividad de los esfuerzos informales para asegurar conformidad. La gobernanza mejorada de los recursos naturales es, por lo tanto, un proceso que implica superar expectativas y comportamientos pasados, y gradualmente aprender el valor de la confianza.

# Implicaciones para los trabajadores

• La acción colectiva ayuda al desarrollo crítico y a las funciones de apoyo social en las comunidades locales. Las instituciones externas deberían buscar maneras de crear instituciones locales que sean altamente valoradas o contribuyan más a las metas de los medios de vida, en particular de las mujeres y de los hogares pobres.

#### Comanejo del Parque Nacional Monte Elgon

A través de una serie de declaraciones del gobierno, los Benet (Ndorobo) de Uganda perdieron los derechos legales para apropiarse de y usar la tierra en la que habían vivido por 200 años dentro del monte Elgon. Los cambios en medios de vida inducidos por los reasentamientos y otros factores aumentaron la presión sobre los recursos del monte Elgon, poniendo en riesgo los objetivos de sustento y conservación.

Los ancianos Benet, con el apoyo de Action Aid y Land Alliance, formaron una entidad legal, el Grupo de Presión Benet. Con la ayuda de la Asociación de Colonizadores Benet, trabajaron en todos los niveles para aumentar la consciencia de la situación y ganaron una demanda contra el gobierno en 2005.

La Sección del Cuidado de la Tierra del Distrito Kapchorwa (KADLACC, por sus siglas en inglés) trabajó para crear una intervención para eliminar el punto muerto entre los dos grupos. La estrategia de la intervención incluía:

- metodología en investigación de acción participativa para identificar grupos de interés;
- discusiones de grupos focales con grupos de interés;
- reuniones de grupos de interés;
- comunicación con las autoridades para adquirir tecnologías;
- reuniones en el ámbito distrital sobre los medios de vida y temas relacionados con la conservación;
- desarrollar un plan de acción basado en los acuerdos; y
- · discusiones informales con los miembros de la comunidad, y reuniones con varios grupos de interés.

#### Comanejo del Parque Nacional Monte Elgon

El proceso de reconciliación se puso en marcha por medio del intercambio de tecnología entre los Benet y las autoridades. Un proceso de fomento de confianza ayudó a ambos grupos a entender que la conservación de la biodiversidad era un punto que no debía arriesgarse. Aunque éstas son las primeras etapas, varias lecciones han dado forma a futuras intervenciones, a saber:

- KADLACC abrió un foro para que ambos grupos interactuaran, a pesar de la historia del conflicto. El apoyo para que los representantes locales facilitaran los procesos de manejo de recursos naturales donde participaban diversos grupos de interés ha sido esencial para lidiar con el conflicto.
- El diálogo ha creado oportunidades para cambiar enfoques y fomentar un mayor entendimiento mutuo a pesar de la tensión que la situación representaba.
- La acción colectiva entre varios grupos de interés para lidiar con problemas relacionados con el manejo de recursos naturales promovió el diálogo y fomentó un mayor acceso de las comunidades a los recursos naturales en disputa.
- Los procesos paralelos con varios grupos de interés en distintos niveles ayudó a encontrar un punto en común entre las intenciones de las políticas y las realidades al crear diálogos entre los diferentes grupos en cada nivel.

Parte de este esfuerzo debe orientarse hacia encontrar maneras de minimizar el efecto de la riqueza sobre el potencial para la acumulación de riqueza al relacionar la diseminación de la tecnología con formas de crédito de bajo riesgo y la diversificación de los bienes de los pobres.

• Las instituciones externas de desarrollo frecuentemente aumentan, sin que sea su intención, la inequidad (basada en género, riqueza, edad o raza) al trabajar solamente con los miembros activos de la comunidad, sin establecer mecanismos para garantizar el acceso equitativo a los beneficios de los proyectos. Las innovaciones metodológicas para superar estos prejuicios y el monitoreo socialmente separado de las intervenciones (por género y riesgo, e incluyendo a quienes no participan en ninguna actividad) son necesarias para percibir dichos prejuicios desde el principio e identificar en qué forma pueden eliminarse.



Es urgente que las ONG, los gobiernos locales y otros participantes del desarrollo participen en la formulación de políticas sobre los recursos naturales y los procesos de implementación.

- Las formas locales de acción colectiva enfatizan el fortalecimiento del poder de compra y las funciones de red de protección, dejando muchos problemas comunes del manejo de recursos naturales sin resolver. El apoyo externo para negociaciones horizontales entre los usuarios es necesario para apoyar las soluciones colectivas para los problemas del manejo de recursos naturales, los cuales siguen sin solución a pesar de las consecuencias negativas para los medios de vida.
- Las organizaciones de extensión y desarrollo deben considerar las dimensiones políticas del manejo de recursos naturales en términos de ganadores y perdedores en cualquier intervención de desarrollo, así como la existencia de diversos intereses y grupos de interés en cualquier asunto. Es necesario aprender a trabajar explícitamente con estas dinámicas políticas para fomentar soluciones más equitativas para enfrentar los retos del desarrollo y manejo de recursos naturales a través de la identificación de los grupos de interés, el apoyo de negociación (identificar soluciones socialmente óptimas para el manejo de recursos naturales y mecanismos para la captura equitativa de beneficios), y monitoreo separado de intervenciones.
- También es urgente que las ONG, los gobiernos locales y otros participantes del desarrollo intervengan en la formulación de políticas sobre los recursos naturales y los procesos de implementación. Esto se debe a la asociación íntima entre el apoyo de negociación, la innovación tecnológica y las reglas y regulaciones sobre el manejo de recursos naturales, así como la urgente necesidad de involucrar sus habilidades de facilitador para promover procesos de gobernanza de recursos naturales más equitativos y participativos.
- Fomentar la acción colectiva donde ésta no existe para lidiar con las necesidades expresadas por la comunidad requiere apoyo de negociación informal, reformas formales de leyes locales, y formas de ejecución adaptadas para las realidades sociales. Las reformas participativas a las leyes locales hacen que los grupos de interés se abastezcan por medio de compras, lo que reduce los costos de ejecución y la ambigüedad. Ningún mecanismo, formal o informal, sería completamente efectivo sin su contraparte.
- El agente externo, ya sea una ONG, una organización basada en la comunidad o un gobierno local, con frecuencia sufraga los costos de organización de la acción colectiva. El papel de estos participantes implica dar información y dedicar tiempo a la organización y facilitación de los eventos de la comunidad.

## Implicaciones de la política

Quienes crean las políticas deben buscar la manera de aprovechar las fortalezas de las instituciones locales y de las funciones de apoyo social cruciales que éstas ofrecen, en particular para las mujeres, los pobres y otros grupos marginalizados. También deben buscar la forma de facilitar la participación de familias pobres para ayudarles a superar la falta de bienes, lo que les impide invertir ganancias.

- Existen numerosas políticas nacionales sobre los recursos naturales, aunque muchas no son obedecidas. Las reformas participativas de las leyes locales sugieren un interés en una gobernanza mejorada de los recursos naturales entre los residentes locales. Se debe poner más atención a la creación de las "habilidades suaves" y los procesos necesarios para lograr que la comunidad confíe en la buena gobernanza y en los mecanismos de ejecución que son efectivos, y a la vez dar alternativas (tecnologías, compartir costos entre los grupos de interés) donde las políticas restringen las opciones de los medios de vida.
- La partición de mandatos entre investigación, extensión, y las agencias de ejecución de la ley causa que estos problemas se traten por separado y que se pierdan sinergias importantes. Se necesitan mecanismos e incentivos para la cooperación institucional a fin de lograr soluciones más equitativas y negociadas para el manejo de recursos naturales, lo que aprovechará el potencial de las sinergias entre tecnología y gobernanza.
- Los residentes locales pueden formular leyes locales para el manejo de recursos naturales, de manera que sus propias necesidades se vean atendidas, pero la ejecución de leyes locales llevada a cabo por las mismas comunidades es un reto mayor. Las comunidades quieren que el gobierno local juegue un papel en la ejecución de las leyes locales. Esto debe tomarse en cuenta en el proceso de las reformas de los gobiernos locales para que los procesos de gobernanza participativa se institucionalicen en la región.
- La investigación empírica sobre los aspectos institucionales del desarrollo ha dado avances en la comprensión de las dificultades de la práctica del desarrollo y las características de las instituciones locales. Aún quedan dos vacíos fundamentales. El primero es asegurar acceso amplio a las lecciones aprendidas entre los practicantes del desarrollo para mejorar sus actividades. El segundo es la necesidad de ir más allá de la identificación de problemas y llegar a la identificación de soluciones viables ("buena práctica") a través de la unión de la investigación empírica y la investigación orientada a la acción.

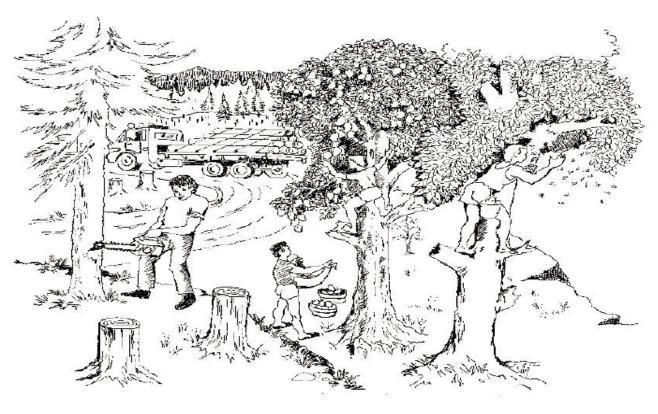
#### LECTURAS RECOMENDADAS

German, L. y A. Stroud. 2007. A Framework for the Integration of Diverse Learning Approaches: Operationalizing Agricultural Research and Development (R&D) Linkages in Eastern Africa. World Development 35 (5): pp. 792-814.

Grooteart, C. 2002. Does Social Capital Help the Poor? A Synthesis of Finding from Local Level Institutions Studies in Bolivia, Burkina Faso, and Indonesia. Local Level Institutions Working Paper No 10. Washington, DC: The World Bank.

Lubell, M., M. Schneider, J.T. Scholz and M. Mete. 2002. *Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions*. American Journal of Political Science 46(1): pp. 148-163.

# Manejo sustentable y custodia de los bosques en México: logros, retos y lecciones



México, uno de los diez países megadiversos del mundo, tiene 56.5 millones de hectáreas de bosque de gran valor global. La biodiversidad ocurre en una amplia variedad de ecosistemas forestales: bosques tropicales húmedos y secos y en varios tipos de bosques templados. Junto con la riqueza en cuanto a número de especies, los bosques mexicanos también albergan una diversidad genética muy alta, y parece ser que es uno de los centros de origen de el pinus y el quercus. La alta productividad biológica es otra de

#### Fuentes:

David, B., L. Merino y D. Barry. 2006. The CommunityForests of Mexico. Managing for Sustainable Landscapes. University of Texas Press, Austin.

David, B. y L. Merino. 2004. La Experiencia de Las Comunidades Forestales de México. Instituto Nacional de Ecología, México. http://www.ine.gob.mx

las características de estas áreas silvícolas: los bosques de pino en el centro de México alcanzan tasas de crecimiento de 15 metros cuadrados de madera por hectárea al año, de tres a cinco veces más de las que se encuentran en los bosques naturales de Estados Unidos y Canadá.

Durante siglos, los bosques de México han sido habitados, manejados y utilizados. Casi 14 millones de personas, muchas pertenecientes a grupos indígenas, viven hoy en 8 500 comunidades forestales. A pesar de esta riqueza biológica y cultural, 50% de los habitantes de estas comunidades son extremadamente pobres.

# Silvicultura comunitaria en México: potencialidades y logros

Como resultado de una extensa reforma sobre la tenencia de la tierra (1930-1980) las comunidades locales son propietarias de 70% de la tierra forestal del país. Este patrón de tenencia ha creado tanto oportunidades como retos para la sustentabilidad. En muchas comunidades forestales, la propiedad colectiva junto con los impactos no deseados de distintas políticas públicas ha contribuido a repetidas "tragedias de los recursos de uso común no

#### La tragedia de los comunes

En 1968, Garret Hardin publicó "La tragedia de los comunes", un trabajo breve que rápidamente tuvo enormes impactos en las políticas. Hardin argumentaba que las tierras de propiedad comunitaria, que definía como de "acceso abierto", estaban sujetas inevitablemente a un uso excesivo fuera de control. En un trabajo posterior, publicado en 1994, Hardin mismo reconoció que la tragedia se limitaba a los bienes comunes no manejados. Desgraciadamente, con todo, su trabajo original sigue influenciando el pensar en el desempeño de los recursos de propiedad común.

manejados". Sin embargo, en un número significativo de casos, los derechos de propiedad han permitido a los habitantes de los bosques adquirir una perspectiva a largo plazo sobre el uso de los bosques mientras que la propiedad colectiva ha creado incentivos y restricciones que favorecen el capital social y la acción colectiva en torno al uso y protección de los recursos de uso común. México tiene la mayor proporción de bosques bajo manejo comunitario en el mundo, 18% son manejados directamente por las comunidades locales. Este es el resultado de diferentes programas de silvicultura comunitaria y leyes forestales que en distintos momentos, desde principios de la década de 1980, han tratado de dar respuesta a la vasta deforestación vivida sobre todo durante los años de las décadas de 1970 y 1980. La silvicultura comunitaria se convirtió en una alternativa para ya fuera, cerrar los bosques o dar concesiones a personas externas, dos estrategias que ya se habían puesto en marcha con anterioridad y cuyos resultados sociales y ecológicos habían sido pobres.



Los programas comunitarios forestales han proporcionado incentivos económicos para que las comunidades locales se involucren básicamente en la protección de los bosques, a través del desarrollo de operaciones comunitarias de tala comercial. Con el tiempo estos programas también se ocuparon del desarrollo de las capacidades locales técnicas y administrativas, la conservación y manejo de la diversidad biológica forestal, la diversificación del uso de los bosques, incluyendo la recolección de productos forestales no madereros y la comercialización de servicios ambientales y en el fomento de la acción colectiva de las comunidades y la gobernanza del bosque. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) han participado activamente en la silvicultura comunitaria y han sido factores clave para favorecer el éxito y la sustentabilidad de estos esfuerzos.

La silvicultura comunitaria ha funcionado como un importante impulsor del desarrollo local. Al igual que en otros países en desarrollo, en México los bosques proveen a los hogares con combustible, alimentos, forraje y medicinas tradicionales. Además, cuando la silvicultura comunitaria comercial ha desarrollado activos de los bosques, éstos son la base de las empresas comunitarias que proporcionan el empleo y los ingresos locales.

En 2006, 80% de la producción nacional de madera fue abastecida por las comunidades forestales. Los productos forestales no maderables hacen una contribución similar a las economías locales. El turismo y la comercialización de los servicios ambientales han aparecido en un número cada vez mayor de casos. Las ganancias de las empresas comunitarias, frecuentemente se invierten en el desarrollo de la infraestructura y los servicios de las comunidades: escuelas, clínicas y carreteras. Incluso se han financiado bibliotecas y locales con servicios de Internet con las ganancias de las empresas forestales comunitarias. Estas inversiones son especialmente importantes en re-

# Conservación forestal comunitaria: una historia exitosa

En el ejido El Balcón en la costa del Pacífico de México la comunidad local ha manejado sustentablemente sus 15 000 ha de bosque templado, durante más de 20 años. El los últimos años de la década de 1980, adquirió instalaciones para la industria forestal y a mediados de la década de 1990. El Balcón fue certificado. Desde entonces ha exportado productos madereros a los Estados Unidos. Empezó a vender muebles a la Unión Europea en 2009. Este negocio colectivo da empleo a los miembros del ejido, a sus hijos y a algunos integrantes de las comunidades vecinas. Las personas jóvenes que quieren estudiar en la universidad local pueden ser financiadas por el ejido, a cambio de dos años de trabajo comunitarios cuando terminen sus estudios.

El bosque de 300 ha del Ejido el Paso es el área mejor conservada de la zona de amortiguamiento de la Biosfera de la Mariposa Monarca en las montañas del centro de México. Los miembros del ejido han talado sustentablemente y protegido su bosque durante más de 60 años, proveyendo contribuciones importantes al sustento local. Los logros de de El Paso contrastan drásticamente con la mayoría de las otras 104 comunidades de la Reserva, en las cuales la pobreza y la deforestación son generalizadas.

giones remotas, donde la aportación gubernamental tiende a ser escasa.

Mediante la silvicultura comunitaria las sociedades locales han logrado beneficios menos tangibles mas no menos importantes. En la mayoría de los casos el manejo sustentable de los bosques comunes está basado en su mayor parte en el capital social existente, definido éste como las relaciones de confianza y cooperación dentro de las comunidades. Donde la silvicultura comunitaria ha sido exitosa, el capital social ha crecida y se ha expandido y las instituciones locales se desarrollaron y fortalecieron. En este sentido la silvicultura comunitaria también contribuye a un bien público clave: la posibilidad de la gobernanza loca, un 'bien' de especial importancia dentro del contexto de la creciente violencia que México encara actualmente. De forma definitiva, el manejo colectivo de los bosques comunes también requiere y promueve el capital humano.

La silvicultura comunitaria ha hecho importantes contribuciones a la conservación de la biodiversidad: la zona más grande y mejor conservada de bosque de niebla, el tipo de bosque más amenazado del país, se encuentra en varias áreas protegidas en la comunidad en el sureño estado de Oaxaca. Casi la mitad de las comunidades en los cinco principales estados de bosques de México, han creado áreas dedicadas exclusivamente a la conservación. Un millón de hectáreas de bosques manejados por la comunidad han sido certificadas por su buen manejo por el Forest Stewardship Council (FSC).

Esta experiencia pionera de México se está adaptando y adaptando con éxito en otros países latinoamericanos como Guatemala y Bolivia.

# Antiguos y nuevos retos para el manejo forestal sustentable

A pesar de estos logros debe reconocerse que estas áreas aun encaran importantes retos económicos, políticos y ambientales. Las zonas mexicanas de bosques están viviendo un proceso de cambio: los retos tradicionales permanecen, al tiempo que han surgido nuevos desafíos para la sustentabilidad.

#### Retos tradicionales

Los casos exitosos en gran parte están limitados a los casos de los bosques templados con una mayor densidad de especies arbóreas con valor comercial, los mercados regionales para la mayoría de las especies de maderas tropicales son inexistentes.

- La producción forestal está sobrerregulada (por el gobierno federal) lo cual resulta en gastos adicionales.
- La tala ilegal está muy generalizada y no hay instrumentos de mercado que permitan a los consumidores identificar la madera producida legalmente, y la capacidad del gobierno para vigilar y sancionar es extremadamente baja.
- El pastoreo excesivo se produce en las zonas forestales con pocos recursos de valor comercial, promovido en gran parte por subvenciones desde hace mucho tiempo.
- Hay una falta de comprensión pública tanto de las aportaciones actuales como del potencial futuro de la silvicultura comunitaria.

#### Manejo colectivo y participativo

Los miembros de las comunidades forestales se reúnen con regularidad para discutir el manejo forestal comunitario y los negocios forestales. Con el apoyo de las ONG, muchas han desarrollado la planificación participativa del uso de suelo, que a menudo incluye la separación de las áreas dedicadas a la protección del bosque y de las fuentes de agua, e incluso para la conservación de la biodiversidad. Las asambleas de la comunidad también han desarrollado estatutos locales relacionados con el manejo de los bosques, donde los derechos y las responsabilidades de los miembros de la comunidad se han definido y acordado.

## Retos que surgen

- Las empresas comunitarias tienen que competir en los mercados mundiales sin tener acceso a un financiamiento apropiado y a políticas macroeconómicas adecuadas, mientras que los precios del mercado no siempre pagan todos los costos involucrados en la producción sustentable de la madera.
- La emigración es un fenómeno creciente, cuyos impactos en el manejo forestal y en la gobernanza local todavía no se entienden por completo. Debido a la emigración de los jóvenes, los titulares de los derechos de la comunidad están envejeciendo sin tener un relevo generacional. La pérdida poblacional puede llegar a tal punto que el capital social y las instituciones locales se debiliten y los recursos forestales pierdan valor social.

Los principales retos sociales y ecológicos son afrontados por comunidades que, en la mayoría de los bosques del país, no cuentan con esquemas de manejo. Los tipos de bosques que están en más peligro son los bosques de niebla y los bosques secos, ricos en biodiversidad pero pobres en recursos con valor de mercado. En estas regiones la contribución de los bosques al empleo local y al ingreso es muy baja o inexistente.

La experiencia demuestra que hay una fuerte relación entre el manejo forestal exitoso, los altos niveles de capital social y las instituciones locales sólidas. Lo contrario también es cierto —como una tendencia general, la deforestación, los incendios forestales no controlados y la tala ilegal ocurren en la mayoría de los casos en los contextos de capital social pobre y escasas oportunidades de un uso forestal legal económicamente viable.



# Conclusiones y lecciones aprendidas

Más de 20 años de experiencia de silvicultura comunitaria en México ha producido un aprendizaje social importante:

- Las comunidades locales pueden ser custodios viables de recursos y ecosistemas de un elevado valor público.
- El desarrollo de incentivos económicos, el empoderamiento de los colectivos y las reglas locales son imperativos para la sustentabilidad de los bosques en el contexto de las regiones forestales habitadas. La conservación de los bosques requiere de capacidades locales para el manejo forestal, la economía forestal y la gobernanza local.
- El conocimiento ecológico —local y académico— desempeña un papel importante. Al tiempo que los usos comerciales extractivos se desarrollan y el manejo evoluciona hacia las cosechas y los paisajes sustentables, este conocimiento provee aportaciones fundamentales para la elaboración de normas y para los procesos de la toma de decisiones.
- La sustentabilidad de la silvicultura comunitaria en México requiere del apoyo tanto de políticas bien trabajadas y de mercados capaces de reconocer y valorar sus costos ambientales y sociales.
- La creación de nuevos tipos de mercados requiere de una intervención coordinada del Estado y de la sociedad civil.

#### LECTURAS RECOMENDADAS

Garrett, H. 1994. *The Tragedy of the Unmanaged Commons*. Trends in Ecology and Evolution, Volume 9, Issue 5, Page 199.

Rudel, T.K., O. T. Coomes, E. Morán, F. Achard, A. Angelsen, J. Xu y E. Lambin. 2005. *Forests Transitions: Towards a Global Understanding of Land Use Change.* Global Environmental Change, pp. 23-31.

White, A. y A. Martín. 2002. Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forestsin Transition. Forest Trends. Washington, DC.