

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 conciencia 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 siendo desarrolladas 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 no solo existen del lado de quienes participan, sino también en el área de la investigación. La investigación sobre las dimensiones institucionales del desarrollo y el manejo de los recursos naturales (MRN) 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.

FUENTE:

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*, núm. 86. IFPRI, Washington, DC.

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 apoyaban más a unos grupos que a otros, la mayoría de formas de acción colectiva desempeñaron un papel positivo para los medios de subsistencia de la comunidad. Las prácticas de las agencias de apoyo formales mostraron sesgos ante la riqueza, el género y los niveles de influencia política, exacerbando las inequidades con el paso del tiempo. Era necesario contar con una investigación sobre las acciones en torno a las innovaciones metodológicas con el propósito de superar estos sesgos y desarrollar las fortalezas de las instituciones locales.

Investigación sobre las acciones

En la investigación sobre las acciones, las hipótesis se comprueban a través de un experimento en tiempo real, con investigación diseñada para probar 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 sobre las acciones, pero la documentación del proceso es un elemento fundamental, pues provee reflexión continua acerca de lo que está sucediendo.

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

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



Es más recomendable involucrar a las personas en el análisis de la situación que utilizar un enfoque vertical para determinar las intervenciones.

El papel que desempeñaban estos agentes externos incluía brindar información, dar a la comunidad movilización, facilitación, defensoría, monitoreo, y apoyo para la negociación.

Las estrategias para mejorar el MRN a nivel de tierras agrícolas y de paisaje fueron más efectivas cuando se usaron procesos de toma de decisiones más equitativos para reconocer explícitamente los diversos intereses. Sin embargo, dada la diversidad de estos intereses, 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 a las prioridades de los grupos de interés también llevó a notables mejoras en los medios de subsistencia, al permitir la acción colectiva y la adopción tecnología. Sin embargo, las negociaciones de leyes locales de participación no redujeron la necesidad de ejecutar estas leyes. Más bien, la participación hizo que las personas se sintieran más responsables de los acuerdos y esto incrementó la efectividad de los esfuerzos informales para asegurar cumplimiento. La mejora en la gobernanza de los recursos naturales es, por tanto, un proceso que implica superar expectativas y comportamientos pasados, y aprender el valor de la confianza de forma gradual.

Implicaciones para quienes trabajan directamente con las comunidades

- La acción colectiva sirve al desarrollo crítico y a las funciones de apoyo social en las comunidades locales. Las instituciones externas deberían buscar las formas de construir sobre las instituciones locales más valoradas o las que más contribuyan a las metas de los medios de subsistencia, en particular el de las mujeres y los hogares más 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 ser dueños y usar las tierras dentro del monte Elgon, en las que habían vivido durante 200 años. Los cambios en medios de subsistencia 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 Benet Lobby Group. Con la ayuda de la Benet Settlers Association, trabajaron en todos los niveles para incrementar la consciencia sobre la situación y, en 2005, ganaron una demanda contra el gobierno.

La Kapchorwa Landcare Chapter (KADLACC) trabajó para crear una intervención que terminara con el impasse entre los dos grupos. La estrategia de la intervención incluía:

- una metodología participativa de investigación sobre acciones para identificar grupos de interés;
- discusiones de grupos de representantes con los grupos de interés;
- reuniones de grupos de interés;
- comunicación con las autoridades para adquirir tecnologías;
- reuniones a nivel distrital sobre temas relacionados con los medios de subsistencia y con la conservación;
- desarrollo de un plan de acción en torno a los acuerdos; y
- discusiones informales con los miembros de la comunidad, y reuniones con varios grupos de interés.

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 diversidad biológica era un punto decisivo que no debería ponerse en riesgo.

Aunque todavía se encuentra en sus primeras etapas, han surgido varias lecciones que pueden dar forma a intervenciones futuras. Entre éstas se incluyen:

- KADLACC ha abierto un foro para que ambos grupos interactúen de forma positiva, a pesar de una historia de conflictos. El apoyo para que los defensores locales facilitaran procesos de MRN de múltiples grupos de interés ha sido fundamental para el manejo de conflictos.
- El diálogo ha creado oportunidades para la reconciliación y para un mejor entendimiento mutuo, a pesar de la situación tensa.
- La acción colectiva entre diversos grupos de interés para enfrentar asuntos relacionados con el MRN ha promovido el diálogo y ha fomentado un mayor acceso de las comunidades a los recursos naturales en disputa.
- Los procesos paralelos de múltiples grupos de interés en varios niveles han ayudado a paliar las diferencias entre los objetivos de las políticas y las realidades de las situaciones, al crear diálogos entre los diferentes grupos de interés 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 la riqueza al relacionar la expansión de la tecnología con formas de crédito de bajo riesgo y la diversificación de los bienes de los pobres.

- Las instituciones externas de desarrollo con frecuencia aumentan, sin que sea su intención, las desigualdades ya existentes (basadas en el género, la riqueza, la edad o el origen étnico), al trabajar solamente con los miembros activos de la comunidad, sin lograr el establecimiento de mecanismos para 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.
- 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 MRN sin resolver. El apoyo externo para negociaciones horizontales entre los usuarios es necesario para apoyar las soluciones colectivas para los problemas del MRN, 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 MRN 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 MRN a través de la identificación de los grupos de interés, el apoyo de negociación (identificar soluciones socialmente óptimas para el MRN de los 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 actores del desarrollo participen en la formulación de políticas sobre los recursos naturales y en 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 MRN, así como a la urgente necesidad de involucrar sus habilidades como facilitadores para promover procesos de gobernanza de recursos naturales más equitativos y participativos.



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

- Fomentar la acción colectiva donde ésta no hace frente a las necesidades expresadas por la comunidad requiere apoyo de negociación informal, reformas formales a leyes locales, y formas de ejecución adaptadas a las realidades sociales. Las reformas participativas a las leyes locales crean el apoyo de los grupos de interés, lo cual 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 comunitaria o un gobierno local, con frecuencia costea los gastos de transacción para organizar 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 las políticas

- Quienes crean las políticas deben buscar formas de aprovechar las fortalezas de las instituciones locales y las funciones cruciales de apoyo social que éstas ofrecen, en particular para las mujeres, los pobres y otros grupos marginales. También deben buscar la forma de facilitar la participación de las familias más pobres al ayudarles a superar la falta de bienes, lo cual dificulta su capacidad de inversión.
- Existen muchas políticas nacionales de recursos naturales, aunque muchas no se siguen. Las reformas participativas de las leyes locales sugieren un interés por una gobernanza mejorada de los recursos naturales entre los residentes locales. Se debe poner más atención a la creación de las “habilidades suaves” y a los procesos necesarios para lograr que la comunidad apoye la buena gobernanza y los mecanismos de ejecución que son efectivos, y a la vez proveer alternativas (tecnologías, compartir costos entre los grupos de interés) donde las políticas restringen las opciones de los medios de subsistencia.
- La partición de mandatos en investigación, extensión, y agencias de ejecución de la ley ocasiona que estas cuestiones se traten de forma aislada y que se pierdan sinergias importantes. Mecanismos e incentivos para la cooperación institucional con el fin de encontrar soluciones más equitativas y negociadas para el MRN son necesarios para desarrollar el potencial de las sinergias entre tecnología y gobernanza.
- Los residentes de la localidad pueden formular leyes locales para el MRN, de manera que se vean atendidas sus propias necesidades, 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 tenerse en cuenta en el proceso de las reformas de los gobiernos locales en la región, para que los procesos de gobernanza participativa se institucionalicen.
- La investigación empírica sobre los aspectos institucionales del desarrollo ha mejorado la comprensión de las dificultades de la práctica del desarrollo y de las características de las instituciones locales. No obstante, aún quedan dos vacíos fundamentales. El primero es asegurar acceso amplio a las lecciones aprendidas entre quienes llevan a cabo las prácticas de desarrollo, para mejorar su desempeño. El segundo es la necesidad de ir más allá de la identificación de problemas y llegar a la identificación de soluciones viables (“la buena práctica”) a través de la unión de la investigación empírica y de 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*, núm. 35 (5), pp. 792-814.

Grootaert, C. 2002. "Does Social Capital Help the Poor? A Synthesis of Findings from Local Level Institutions Studies in Bolivia, Burkina Faso, and Indonesia". *Local Level Institutions Working Paper*, núm. 10. The World Bank, Washington, DC.

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

Manual de **Recursos, derechos y cooperación**, producido por el programa CGIAR sobre Acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI)