

# Devolución del manejo de los recursos naturales



Desde los pescadores en Filipinas hasta los pastores en Marruecos y los caucheros en el Amazonas, las comunidades locales han estado participando activamente en el manejo de los recursos naturales.

Desde los años noventa ha habido un reconocimiento creciente de los beneficios que se pueden derivar de transferir el control sobre los recursos naturales de los gobiernos centrales a organismos locales. En el nivel internacional, esta tendencia se puede ver en acuerdos tales como la Convención para Combatir la Desertificación y la Convención sobre la Diversidad Biológica, en los cuales los signatarios se comprometen a aplicar los principios de descentralización, subsidiariedad y participación local. En el ámbito nacional, muchos países en África, América, Asia y Europa han devuelto las responsabilidades del manejo de terrenos de pastoreo, bosques, pesquerías y riego a autoridades gubernamentales locales, usuarios de los recursos o ambos.

## FUENTE:

Katon, B., A. Knox y R. Meinzen-Dick. 2001. "Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resources Management". *CAPRI Policy Brief*, núm. 2. IFPRI, Washington, DC.

La devolución, entendida como la transferencia de derechos y responsabilidades a los grupos de usuarios en el nivel local, se ha abierto camino en las agendas políticas nacionales por las siguientes razones:

1. Reconocimiento de la limitada efectividad del estado en el manejo de los recursos naturales, en especial en el nivel local.

Los usuarios locales con frecuencia tienen un conocimiento más preciso del recurso, el cual es especialmente importante en donde los recursos varían de manera considerable en el espacio y el tiempo. Los usuarios que viven y trabajan en el área también pueden estar en mejores condiciones que los funcionarios de gobierno para monitorear el uso de los recursos y velar por el cumplimiento de las reglas. Debido a que su subsistencia depende del recurso, suele darse por hecho que los usuarios locales tienen un mayor incentivo para mantener la base del recurso, en particular si toman las decisiones, formulan las normas y participan en este proceso.

2. Pocos países en vías de desarrollo tienen la capacidad financiera para monitorear adecuadamente el uso de grandes áreas de bosque, pesquerías, terrenos de pastoreo o sistemas de riego. Como resultado, estos recursos no se han manejado apropiadamente y la deforestación, la sobrepesca, el sobrepastoreo y el deterioro de las instalaciones de riego se han convertido en problemas importantes.
3. La devolución le da una mayor autoridad y participación en la toma de decisiones a la población rural, proporcionándole un mayor control sobre sus activos y su subsistencia, lo que la hace una herramienta más efectiva para aliviar la pobreza.

### Devolución en acción

- En la aldea de San Salvador, en Zambales, Filipinas, la acción colectiva de los pescadores de la aldea, la Fundación Haribon y unidades del gobierno local (UGL) en los niveles municipal y de aldea condujo al establecimiento de una reserva y un santuario marinos de 127 hectáreas. Los acuerdos de comanejo han redefinido el acceso a los recursos, alentado a los pescadores a cambiar sus prácticas por otras no destructivas e instituido formalmente medidas para resguardar las aguas costeras de cazadores furtivos y pescadores ilegales. Las condiciones del arrecife de coral han mejorado notablemente y se ha incrementado la captura por viaje de pesca. Los pescadores, además, han percibido cambios socioeconómicos positivos con el paso del tiempo.
- En Andhra Pradesh, India, más de 10 000 asociaciones de usuarios del agua se han organizado para asumir un papel más activo en el manejo de los sistemas de riego, que cubren 4.8 millones de hectáreas. Los agricultores que reparan las instalaciones reciben parte de los pagos por el riego. "Podimos acabar los trabajos de mantenimiento que no se habían hecho en 30 años", informó uno de los agricultores. En proyectos piloto, la superficie de riego se incrementó de 30 a 60% del área posible de control por medio de simples reparaciones, tales como quitar el azolve acumulado o negociar con los agricultores ubicados en la cabecera de los canales.
- En Nigeria, las reformas legales de 1993 plasmadas en los Principes d'Orientation du Code Rural (Principios de Orientación del Código Rural) reconocen los sistemas tradicionales de manejo de recursos, en particular de los pastores, e involucran a las personas encargadas tradicionalmente de establecer las normas y a quienes toman las decisiones en el fomento de un mejor manejo de los recursos naturales y prácticas de conservación de los pastizales, así como de la tierra agrícola. El Code Pastoral (Código de Pastoreo) fue aprobado en Mauritania en 2000 y ha ido más lejos en la defensa de los derechos de los pastores nómadas sobre los terrenos de pastoreo.
- La investigación en comunidades forestales en Nepal ha demostrado que muchos grupos de usuarios pueden idear normas que responden bien a sus problemas ecológicos. Las instituciones locales han permitido que estos grupos sostengan y, en algunos casos, mejoren las condiciones de sus bosques.
- En Petén, Guatemala, se otorgaron más de 100 000 hectáreas de selva tropical a pobladores locales como concesiones de selva comunitaria a principios de los años noventa. Desde entonces, los grupos de usuarios han ganado y conservado la certificación de "buen manejo forestal" que otorga el Consejo de Administración Forestal y adquirieron aserraderos y maquinaria para talar árboles. La silvicultura comunitaria contribuye al empleo y el desarrollo locales, mientras preserva las áreas de selva tropical de manera más eficiente que las reservas de la biosfera vecinas.

El resultado de lo anterior ha sido una gama de acuerdos de comanejo que involucran dependencias de gobierno y usuarios locales. Aunque se pueden obtener beneficios económicos y sociales obvios de la devolución, los países que lo han hecho experimentaron resultados variados debido a asuntos relacionados con la desigualdad de poder y las políticas de devolución incompletas.

## Acción colectiva

Para que los usuarios manejen eficientemente los recursos naturales, se necesita la acción colectiva. Los estudios muestran que determinados prerequisites pueden ayudar a tal acción colectiva. Éstos son:

- que el recurso que se maneja sea importante para la manutención de las personas locales;
- que el costo de la acción colectiva sea bajo y que los beneficios sean tangibles;
- que los líderes locales respalden la justicia social y los objetivos del manejo de recursos;
- que exista una atmósfera de cohesión y confianza entre los usuarios;
- que los valores y las estructuras sociales apoyen la cooperación.

Sin embargo, aun cuando se cumplen tales prerequisites, una serie de factores puede todavía debilitar la legitimidad de las instituciones locales que manejan los recursos y, por lo tanto, el potencial para la acción colectiva. Estos son: presiones demográficas, competencia creciente por los recursos naturales, incentivos creados por los mercados en expansión y políticas y leyes que contradicen las reglas locales sobre el uso y protección del recurso y que también debilitan a las autoridades locales.



**En Zambales, Filipinas, los esfuerzos de la gente, ONG y dependencias del gobierno llevaron al establecimiento de un santuario marino.**

## El papel de los organizadores externos en la acción colectiva

En donde la cooperación local es débil, los organizadores externos pueden ser catalizadores de la acción colectiva fortaleciendo la toma de conciencia sobre los beneficios del manejo cooperativo de los recursos. Las personas que trabajan en organizaciones no gubernamentales (ONG) o el personal gubernamental de extensión capacitado en la organización y el desarrollo comunitarios también pueden ayudar a construir la capacidad de organización y de liderazgo. Estas capacidades no solo son cruciales en la formulación de normas para el manejo de los recursos y la realización de las actividades correspondientes, sino que también son necesarias para crear instituciones locales legítimas que puedan resolver conflictos. Sin embargo, procesos sociales como éste toman tiempo y deben adaptarse a contextos físicos, políticos y socioeconómicos únicos, al mismo tiempo que

instituyen la legitimidad local. Los patrocinadores y formuladores de políticas que buscan soluciones rápidas imponiendo organización a los usuarios de los recursos, incluso podrían llegar a dañar las formas locales de organización existentes.

## Derechos de propiedad

Los programas de devolución que transfieren las responsabilidades de manejo de los recursos a los usuarios locales con frecuencia no trasladan derechos proporcionales a estas responsabilidades. No obstante, se necesitan derechos de propiedad que aseguren a los usuarios la capacidad de obtener beneficios de los recursos en el largo plazo, para inducirlos a hacerse cargo de los costos del manejo. Los incentivos del manejo serán más o menos fuertes dependiendo de cómo se distribuya el conjunto de diversos derechos. Por ejemplo, si el Estado les permite a los usuarios forestales recoger productos no maderables, pero les prohíbe cortar árboles y viven bajo la amenaza de que serán desalojados si las áreas forestales se convierten en concesiones madereras o mineras o en áreas restringidas, el manejo sustentable tiene muy pocas probabilidades.

## El papel del Estado en la aplicación de los derechos de propiedad

Incluso con la más completa transferencia de derechos y responsabilidades a los usuarios, el Estado retiene un papel crucial en hacer cumplir la normatividad, castigar a los infractores de la misma y resolver los conflictos entre los grupos locales y los de afuera.

## La devolución como medio para adquirir control local

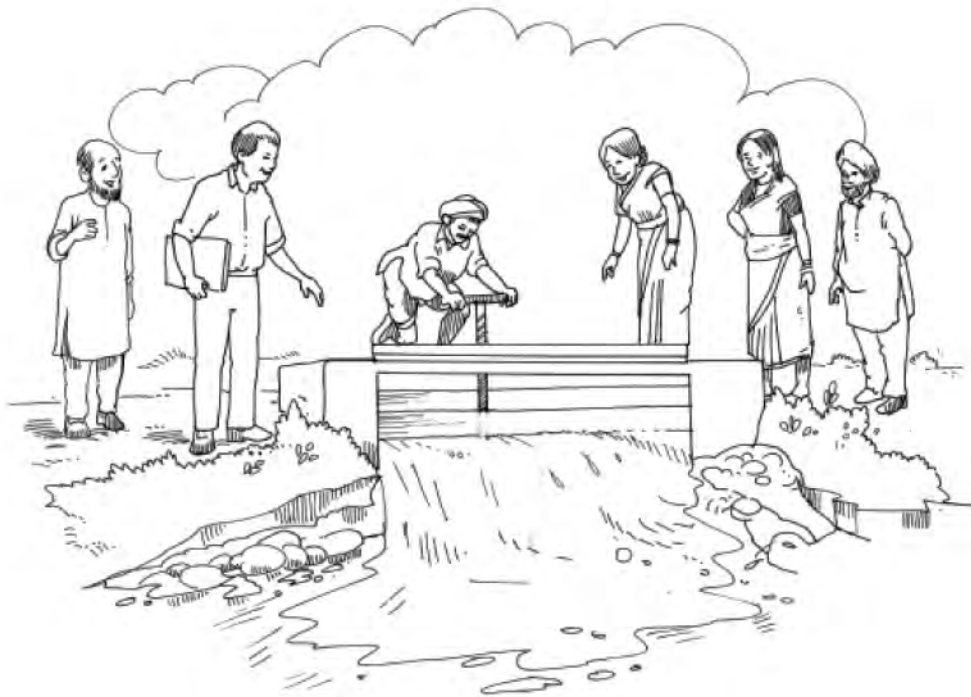
Es necesario que los marcos legales y los mecanismos de aplicación del gobierno apoyen los derechos de los usuarios locales, respeten sus instituciones de manejo y proporcionen respaldo sensible. La naturaleza actual y el alcance de los acuerdos de comanejo dependen muy probablemente de la capacidad local para asumir determinados papeles y funciones. La devolución puede ser un proceso que conduzca a un mayor control local a medida que se invierte en construir capacidades técnicas, organizativas y administrativas de las comunidades, las organizaciones locales y regionales, y los gobiernos local y regional.

### Equidad

Además de los derechos de acceso a recursos, también es necesario considerar los temas de equidad. Proteger el interés de los grupos menos poderosos requiere, por ejemplo, mecanismos de resolución de conflictos fuertes y representativos que todos los involucrados consideren legítimos.

## Apuntar a la pobreza para ayudar a conservar los recursos naturales

Pese a su potencial, la devolución no va a resolver enteramente el problema de la degradación de los recursos naturales. Hay una gran necesidad de orientarse a la pobreza, en particular en las zonas apartadas, en donde los usuarios de los recursos pueden tener pocas alternativas de subsistencia y de generar ingresos fuera de la explotación de sus recursos naturales.



**En Andhra Pradesh, India, más de 10 000 asociaciones de usuarios del agua se han organizado para adoptar un papel más activo en el manejo de los sistemas de irrigación.**

Esto requiere poner más atención en las políticas e inversiones que acrecentarán las oportunidades para diversificar las formas de subsistencia. Dichas medidas incluyen inversiones en infraestructura rural y un mayor acceso a mercados, créditos y seguros para reducir los altos costos de instalación y puesta en marcha de industrias, mercados e instituciones de financiamiento en las zonas rurales. Si se combinan tales medidas con políticas y una legislación que permita a los pobres el acceso a los recursos naturales y control sobre éstos, los encargados de formular las políticas habrán logrado grandes avances en empoderar a los ciudadanos y reducir la pobreza.

### **Lecturas recomendadas**

Meinzen-Dick, R. S. y A. Knox. 2001. "Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: A Conceptual Framework". En Meinzen-Dick, R. S., A. Knox y M. Di Gregorio (eds.). 2001. *Collective Action, Property Rights and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy*. DSE/ZEL, Feldafing, Alemania.

