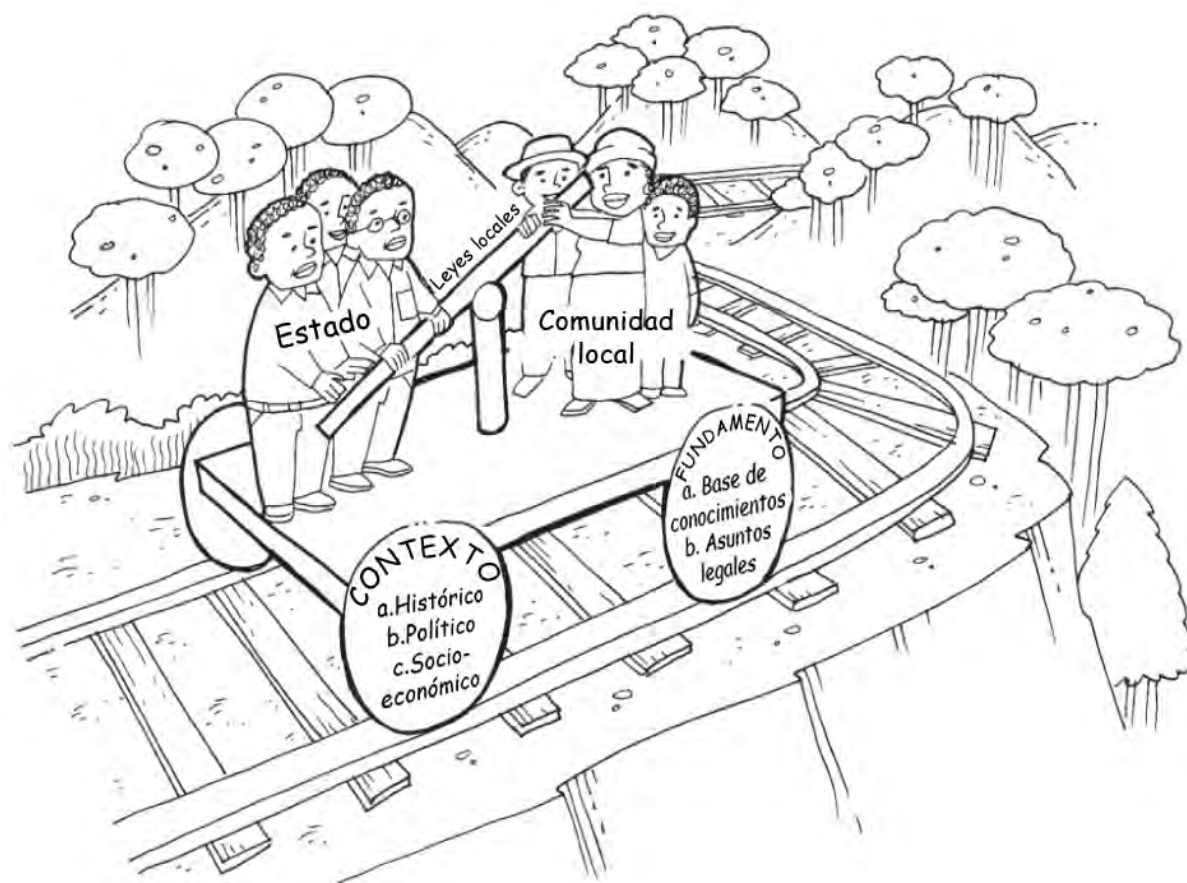


# Leyes locales para el manejo de los recursos naturales: enseñanzas de África



La población rural de África depende en gran medida de los recursos naturales, los cuales se han estado deteriorando continuamente debido al rápido crecimiento de la población, las crecientes presiones del mercado, las altas tasas de pobreza y las políticas inadecuadas del gobierno en el manejo de los recursos naturales (MRN). El fracaso de los enfoques verticales para la regulación y administración de los recursos naturales ha hecho que se ponga atención en el papel de las estructuras de administración descentralizada, los grupos de usuarios y las instituciones consuetudinarias de gobernanza.

## FUENTE:

Markelova, H. y B. Swallow. 2008. *Bylaws and their Critical Role in Natural Resource Management: Insights from African Experience*. Documento presentado en la 12ª Conferencia Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de los Recursos Comunes (IASC, por sus siglas en inglés), Cheltenham, Inglaterra, julio 14-18, 2008. (<http://iasc2008.glos.ac.uk/iasc08.html>)

Hasta hace poco, se pensaba que los usuarios locales no eran merecedores de que se les confiara la toma de decisiones con respecto a los recursos naturales. Aun cuando este prejuicio todavía existe en muchas partes de África, la ola de descentralización que se ha esparcido por todo el continente desde la independencia poscolonial condujo a una mayor atención en la función de las estructuras administrativas descentralizadas y las instituciones consuetudinarias de gobernanza.

## Definición de las leyes locales

En el ámbito de la gobernanza de los recursos naturales, las leyes locales han surgido con tres definiciones distintas:

### 1. Las leyes locales como sistema jurídico

**Local** subrayan el papel de las comunidades locales en el manejo de los recursos. En este sentido, las leyes locales pueden ser particularmente importantes para el MRN en la medida en que conectan los organismos descentralizados con sus constituyentes a nivel local. También pueden ser el resultado de procesos locales que llenan un vacío institucional creado por la ausencia o debilidad de las leyes estatales o federales en relación con el uso de los recursos locales. Estas leyes también surgen ya sea de los propios usuarios de los recursos (con frecuencia a través de representantes elegidos o de comités seleccionados) o de los niveles más bajos de la empoderada autoridad local en las estructuras de gobernanza descentralizada (con poderes fiscales y de toma de decisiones independientes del gobierno central), y pueden ser formales (aprobadas por autoridades gubernamentales o por los organizadores del proyecto) o informales.

### Funciones de las leyes locales

1. Las leyes locales abren espacio para la inversión productiva, en particular cuando están estrechamente relacionadas con la rentabilidad económica.
2. Las leyes locales contribuyen a la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales cuando transfieren las actividades de conservación a los niveles locales en donde se crean y aplican estas normas.
3. Las leyes locales pueden ayudar a asegurar un uso equitativo de los recursos cuando existe una representación equilibrada y una participación activa de todos los miembros involucrados en la formulación y aplicación de dichas leyes.
4. Las leyes locales cumplen una función importante en el manejo y la resolución de conflictos.
5. Las leyes locales pueden servir como un canal de interacción con los funcionarios de los gobiernos local y central, quienes pueden fungir como entidad encargada de hacer cumplir las normas diseñadas localmente. Tales interacciones son importantes como medio de empoderamiento de la comunidad.

**2. Las leyes locales como normas organizativas** pueden ser determinantes para el éxito de las organizaciones rurales o los grupos de usuarios de recursos. Éstas proporcionan las normas vigentes que guían el funcionamiento y las operaciones de las organizaciones.

**3. Las leyes locales como leyes secundarias** pueden servir como marco legal para la creación de nuevas autoridades, con nuevos mandatos que deben implementarse. Pueden aplicarlas y hacerlas cumplir directamente las dependencias gubernamentales de distintos niveles o los grupos de la comunidad local que actúan en nombre de dependencias del gobierno central, como parte de la implementación de una legislación específica, o entidades legalmente constituidas que tienen responsabilidades congruentes con la ley nacional.

## Factores que influyen en los procesos de las leyes locales

Las leyes locales pueden cumplir varias funciones importantes para las comunidades y sus recursos naturales. La efectividad de estas normas y reglamentos depende de su contenido, aplicabilidad y aceptación en las comunidades. Los procesos asociados con las leyes locales incluyen su formulación y aplicación. Varios factores afectan cada proceso.

## Formulación de las leyes locales

### Contexto histórico

Las diversas situaciones históricas, políticas y socioeconómicas a lo largo del continente africano han afectado las condiciones y procesos de la formulación de las leyes locales. Las diferencias étnicas, religiosas y otras condiciones culturales y ecológicas complican aún más el establecimiento de reglas uniformes. La historia colonial y las diferencias entre los estilos de gobernar de los poderes coloniales han influido en la naturaleza de las leyes locales formuladas. A pesar de estas diferencias, las estructuras tradicionales de gobierno se vieron empujadas por los sistemas recientemente establecidos.

Después de la independencia, muchas de las instituciones de tipo colonial perduraron con prejuicios continuados respecto de los sistemas consuetudinarios de gobierno. En las últimas décadas, la mayoría de las naciones ha emprendido el camino de la descentralización política, administrativa y fiscal. La descentralización no ha sido un proceso uniforme en todo África. Estos procesos han asumido diferentes formas a lo largo del continente y, debido a la herencia de los diferentes poderes coloniales, han tenido diferentes impactos en el África anglófono y en el África francófono.



## Bases de las leyes locales

El tema de los orígenes o fundación de las leyes locales puede dividirse en dos componentes: la base de conocimiento y los aspectos legales. La cuestión principal en ambas áreas se encuentra en la dicotomía consuetudinario/ tradicional versus estatutario/ moderno.

La coexistencia de dos conjuntos de normas, la consuetudinaria y la legal, ha influido en el desarrollo y el perfeccionamiento de las leyes locales, algunas de las cuales han existido por siglos y otras se han creado recientemente. En algunas sociedades, las instituciones tradicionales fueron directamente hechas a un lado, mientras que otras han podido armonizar con éxito las leyes consuetudinarias con las estatutarias. Cualquiera que sea el caso, las personas que trabajan directamente con las comunidades y quienes formulan las políticas se enfrentan con el desafío de comparar y asignar un valor a los dos orígenes de las reglas o normas que prescriben la naturaleza de las leyes locales cuando diseñan o actualizan las normas y reglamentos para el MRN.

- **Base de conocimiento.** Cuando se consideran los fundamentos teóricos de las leyes locales, en especial para propósitos de manejo y conservación, es importante tener en cuenta el papel del *conocimiento científico*. De hecho, cuando se trata de la tecnología adecuada para la conservación o de determinadas prácticas agrícolas (como la diseminación de las semillas), se necesitan planteamientos probados e informados.
- **Temas legales.** Las leyes locales pueden derivarse de leyes estatutarias o consuetudinarias. Si el origen viene tanto de las instituciones estatales como de las tradicionales, entonces el resultado depende del contexto y la interacción entre lo tradicional y lo estatutario. A veces, los patrocinadores, las ONG o las resoluciones que se basan en acuerdos internacionales (como el Protocolo de Kioto) proporcionan bases para las leyes locales que siguen las normas del programa y el proyecto. Éstas son a su vez limitaciones y ventajas para los dos tipos de leyes que funcionan como una base única para las leyes locales.

### Conocimiento indígena

Para un tema complejo como es la degradación de los recursos, el conocimiento indígena puede ser limitado en su capacidad para lidiar con los retos que enfrenta todo el panorama, especialmente en el contexto del cambio climático. La creación de leyes locales debería entonces sustentarse tanto en el conocimiento local como en los hechos científicos que respaldan el desarrollo rural y el MRN. La combinación de conocimiento indígena y conocimiento científico podría resultar en una mayor aceptación y una mejor aplicación, puesto que se atienden los diferentes intereses.

Los gobiernos nacionales y las dependencias gubernamentales perciben las leyes consuetudinarias como débiles e ineficientes, lo que podría volverlas inefectivas si no están respaldadas por leyes estatutarias. Muchas instituciones y leyes consuetudinarias tienen buenas estructuras de rendición de cuentas, gozan de legitimidad y respeto, promueven una toma de decisiones cooperativa y traen consigo la riqueza del conocimiento local y la herencia cultural.

Con frecuencia, las normas consuetudinarias para los recursos naturales y la gobernanza están ligadas a los derechos de tenencia consuetudinarios, lo que las vuelve más efectivas y aceptadas. Las leyes estatutarias, por otro lado, tienen el respaldo del gobierno, lo que puede contribuir a la efectividad



de las regulaciones que se basan en ésta. Dado que no son sensibles a las situaciones concretas del lugar, las leyes locales que se derivan de leyes estatutarias pueden llevar a que las elites se apropien de los recursos naturales e incluso a que empeoren sus condiciones si el poder se transfiere a las manos “equivocadas”.

Las contradicciones potenciales entre las leyes locales y las leyes estatales merecen consideración especial. Por lo tanto, parece que una combinación entre leyes consuetudinarias y estatutarias podría volverse la mejor alternativa de base legal para las leyes locales.

### El peligro de la apropiación por parte de las elites

Ha quedado demostrado que las instituciones consuetudinarias no siempre son equitativas, en especial con los más pobres y las mujeres, y en algunos casos se vuelven mecanismos de apropiación de las élites, como en el caso de Zimbabwe, Uganda y Etiopía. En muchas naciones africanas, las normas e instituciones tradicionales se han visto erosionadas debido al cambio demográfico, a diversas políticas de gobierno y a la penetración de la economía global en el nivel local.

En Tanzania, solo quedan vestigios de instituciones tradicionales debido a los movimientos socialistas y la subsecuente centralización del poder que propició la desintegración de la identidad tribal. Incluso con la introducción de la democracia multipartidista, las operaciones de descentralización contribuyeron a la desintegración de los sistemas tradicionales de manejo de recursos cuando el poder se formalizó en gobiernos de la aldea.

En el caso de CAMPFIRE en Zimbabwe, se ha encontrado evidencia de leyes estatutarias que llevaron a que la élite fuera beneficiaria; el Concejo de Distritos Rurales utilizó el programa para generar ingresos y usarlos para propósitos políticos, sin considerar los objetivos originales de éste: la conservación y un mayor bienestar para las personas.

La formulación y promulgación de leyes locales son procesos inherentemente políticos, dado que cualquier normatividad que competa a los recursos naturales debe dar cuenta de la multiplicidad de intereses de las diferentes partes involucradas con el recurso. Entre el Estado y las comunidades puede darse un poder desigual y también al interior de las comunidades. Si no se consideran las relaciones de poder, el resultado puede ser que una élite se vea beneficiada en la formulación y aplicación de las leyes, así como en la distribución desigual de los beneficios.





## La aplicación de las leyes locales

Estrechamente relacionados con el proceso de formulación de leyes locales están los temas de la aplicación y monitoreo de cómo se hacen cumplir, respetar y se les da seguimiento.

- Las normas que se imponen desde fuera y no tienen en cuenta las condiciones locales pueden percibirse como injustas por parte de los usuarios de los recursos locales, reduciendo por tanto su disposición a acatarlas.
- La gente puede no cumplir las normas creadas internamente debido a la relación jerárquica establecida y las prácticas de apoyo mutuo en las comunidades.
- El cumplimiento de las leyes locales es mayor cuando las regulaciones son relevantes para las condiciones locales y se esbozan en consultas previas con las comunidades del lugar.
- Las leyes locales no tienen valor si no se imponen. En África occidental, las comunidades tienden a eludir las instituciones formales o a no considerar las leyes locales ratificadas por el gobierno local durante la formulación de los paquetes de normas que gobiernan los recursos nacionales. Sin embargo, varios casos de estudio en India y Nepal han demostrado que las leyes estatutarias pueden contribuir a la efectividad de las normatividades locales proporcionando un mecanismo para su aplicación y cumplimiento. Puede haber un espacio para la aplicación de cada tipo de ley.
- Debido a las normas de reciprocidad, los esfuerzos internos de aplicación de la ley pueden ser menos efectivos en monitorear el cumplimiento e imponer sanciones.

## Conclusiones

Las leyes locales están en el centro de muchas estructuras de gobierno que establecen el acceso, uso y resolución de conflictos relativos a recursos vitales en toda África. La necesidad de crear y apoyar leyes locales se vuelve crucial cuando se toman en cuenta sus vínculos con tendencias más grandes en el área del MRN equitativo y sustentable y la reducción de la pobreza en general, y la mitigación del cambio climático en particular. Para hacer que estas reglas sean realmente en favor de los más pobres deben explorarse enfoques más participativos para la formulación y aplicación de los tres tipos de leyes locales.

## Lecturas recomendadas

Agrawal, A. y C. Gibson. 1999. "Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation". *World Development*, núm. 27 (4), pp. 629-649.

Alinon, K. y A. Kalinganire. 2008. "Effectiveness of Bylaws in the Management of Natural Resources: The West African Experience". *Working Paper*, núm. 92. CGIAR, Systemwide Program on collective action and Property Rights for Poverty Reduction (CAPRI). IFPRI, Washington, DC.

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. Chemangeni, W. Cheptegei, T. Tolera, Z. Jotte y K. Bedane. 2008. "Enabling Equitable Collective Action and Policy Change for Poverty Reduction and Improved Natural Resource Management in the Eastern African Highlands". *Working Paper*, núm. 86. CGIAR, Systemwide Program on collective action and Property Rights for Poverty Reduction (CAPRI). IFPRI, Washington, DC.

Mandondo, A. 2001. "Allocation of Government Authority and Responsibility of Tiered Governance Regimes: The Case of the Chivi Rural District Council Landuse Planning and Conservation Bylaws". *African Studies Quarterly*, núm. 5 (3), (disponible en línea).

Mwebaza, R. 1999. "How to Integrate Statutory and Customary Tenure? The Uganda Case". Trabajo presentado en la DfID Workshop on Land Rights and Sustainable Development in Sub-Saharan Africa, Berkshire, UK, 16-19 de febrero.