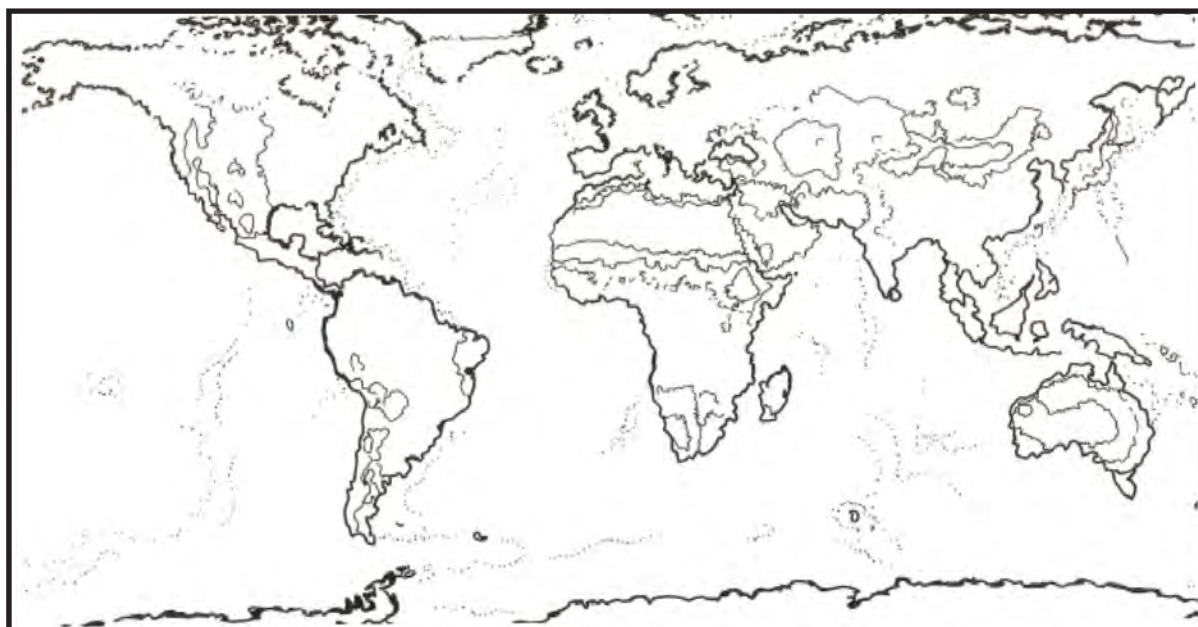


# Asegurar las tierras áridas para múltiples usuarios



Cerca de mil millones de personas en el mundo dependen directamente de tierras áridas para su sustento. Como consecuencia de un clima variable y errático, y de la marginación política y económica, las tierras áridas tienen los mayores índices de pobreza y albergan a las mujeres y los hombres más pobres del mundo. Los usuarios de recursos de tierras áridas (pastores, agricultores sedentarios, cazadores-recolectores y refugiados) necesitan tener seguridad sobre el acceso –apropiado y efectivo– a los recursos que les permitan mantener sus estrategias de subsistencia en territorios que generalmente son compartidos y donde hay numerosos riesgos.

## FUENTE:

Mwangi, E. y S. Dohrn. 2006. "Biting the Bullet: How to Secure Access to Drylands Resources for Multiple Users", *CAPRI Working Paper*, núm. 47. IFPRI, Washington, DC.

En las tierras áridas coexisten sistemas de producción pastorales y sedentarios y es común que se utilicen acuerdos de propiedad colectiva para gestionar el acceso y uso de los recursos naturales. Sin embargo, y a pesar de una historia de interacciones complementarias, es cada vez más frecuente que los pastores y los agricultores sedentarios enfrenten conflictos por reclamos sobre la tierra y otros recursos naturales. Las intervenciones de políticas y los marcos de reglamentación existentes no han ofrecido soluciones duraderas a los problemas relacionados con la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos para muchos de los diferentes usuarios de recursos de tierras áridas. Estos usuarios requieren de flexibilidad de acceso y adoptan estrategias oportunistas para hacer frente a las condiciones de incertidumbre en las que operan.

Parece que ahora se reconoce la necesidad de garantizar que los usuarios tengan acceso a los recursos de tierras áridas para que puedan enfrentar las frecuentes amenazas externas. También se ha difundido la idea de que una solución jurídica basada en normas tradicionales locales puede resultar apropiada y eficaz para proteger los derechos de grupo. Estos principios surgen de

La regulación de tenencia debería enfocarse en las reglas y mecanismos que regulan el acceso y uso entre distintos intereses, en vez de privilegiar la asignación de derechos.

experiencias en las que los estados han implementado políticas de individualización o de nacionalización de los recursos, dando derechos a algunos usuarios privilegiados y despojando a otros, debilitando los sistemas de autoridad encargados de regular el acceso a los recursos, y abriendo posibilidades para que los usuarios no consuetudinarios e inmigrantes puedan apropiarse de los recursos.

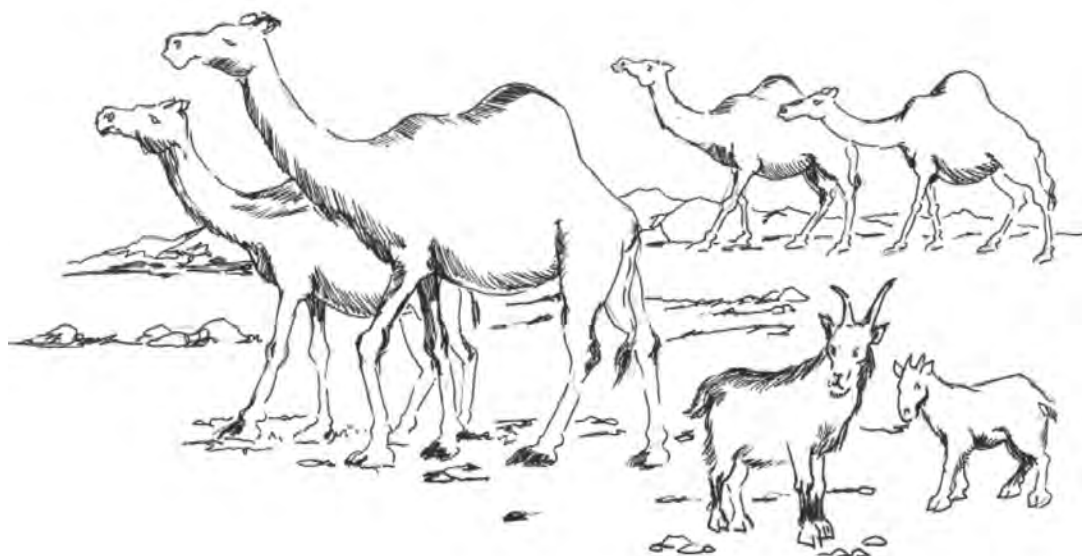
Sin embargo, en la búsqueda de soluciones jurídicas para el reconocimiento y el fortalecimiento de los derechos de grupo, hay cada vez más evidencia empírica que muestra que las amenazas a la seguridad de la tenencia también pueden originarse dentro de los propios grupos; en estos casos los derechos de las mujeres son particularmente vulnerables. Las preguntas que persisten son: cómo deben de ser asignados los recursos dentro de los grupos y quién debe tener derechos de acceso, uso y gestión dentro de los grupos. Por otro lado, además de prestar atención a cómo puede mejorarse la seguridad de tenencia para múltiples usuarios, también debe trabajarse para fortalecer la diversidad de usos de los recursos de tierras áridas.

## Atención en el proceso

Como parte de las innovaciones para enfrentar este tipo de problemas, las reformas legales buscan adaptar los sistemas tradicionales y locales con obligaciones reglamentarias más amplias. Sin embargo, se debe tener cuidado a fin de no simplificar demasiado la complejidad del proceso y para evitar la exclusión de los usuarios secundarios o temporales en las zonas rurales. En los procesos que involucran a ambientes donde coinciden múltiples usos, es importante que quienes diseñan las políticas públicas enfoquen su atención en los procesos más que en los contenidos. La regulación de la tenencia debe concentrarse en las reglas y mecanismos que regulan el acceso y uso entre distintos grupos de interés, más que en la asignación de derechos.

Los intentos por asegurar el acceso para múltiples usuarios en tierras áridas deben identificar estrategias para la resolución de conflictos por medio de la negociación. Para ello es necesario crear reglas claras desde el principio, además de identificar los derechos de forma más generalizada o genérica. La captura de privilegios por parte de las élites y la exclusión de mujeres y jóvenes siguen planteando importantes desafíos en los procesos de descentralización.

Los actores locales son las autoridades competentes, quienes deben determinar qué formas de inseguridad existen y decidir cuáles son las medidas adecuadas para contrarrestarlas. Para poder asegurar las oportunidades de acceso a los recursos de las tierras secas a los distintos actores locales, los procesos de negociación deben estar adaptados a los entornos locales, y se debe enfrentar de manera estratégica la influencia de las élites. Los esfuerzos para reformar los sistemas de derechos pueden obtener pocos beneficios si se intenta aplicarlos demasiado pronto o demasiado rápido, o sin la sincronización adecuada entre los diferentes componentes de cambio institucional. Estos esfuerzos serán más eficaces si el momento coincide con las prioridades y los horarios locales, lo que permite un aprendizaje continuo y la integración entre los cambios en la política, la regulación y la práctica.



## Negociar derechos de acceso

Los esfuerzos para apoyar las políticas de tenencia deben tratar de conciliar la legitimidad, la legalidad y la práctica de los derechos de tenencia. Para crear legitimidad en el campo se requiere la promoción y el apoyo a procesos de diálogo y negociación entre los usuarios de los recursos. Esto funciona mejor dentro de un marco jurídico que se centra en el proceso, dejando que la población local se encargue de los detalles, permitiendo así adaptar sus sistemas locales a los factores específicos internos o externos que puedan amenazar la seguridad de tenencia. La ley establece los principios y procedimientos para que se establezcan procesos de negociación y diálogo transparentes e incluyentes. El Estado debe funcionar como un mediador y ejecutor capaz.

El proceso también puede beneficiarse de una descripción explícita de lo que constituye la seguridad de acceso para las distintas categorías de usuarios o para diferentes recursos, en diferentes momentos y escalas. Buscar respuestas a cuestiones fundamentales como el significado de la seguridad: quién se beneficiará de esa seguridad y cuáles son las posibles amenazas en el proceso, puede abrir un abanico de opciones de políticas útiles para garantizar los derechos de acceso a la tierra. Entender los elementos que conforman la inseguridad de la propiedad también puede dar algunas pistas sobre cómo pueden contrarrestarse intereses de grupos o personas poderosas en beneficio de un segmento más amplio de la sociedad. Para que los derechos puedan ser garantizados de manera significativa es necesario identificar la naturaleza y el origen de las amenazas que causan inseguridad.

Poner en marcha procedimientos inclusivos y transparentes de negociación y arbitraje para lidiar con disputas en el ámbito local proporciona los medios para no verse en la necesidad de registrar y legalizar toda clase de derechos y negociaciones. Estos procedimientos deben estar basados en los valores locales sobre lo que es justo y equitativo. Los intentos recientes de descentralización de autoridad y funciones a ámbitos locales han quedado incompletos, fortaleciendo a las élites locales y aumentando la vulnerabilidad de quienes ya estaban marginados. Es necesario contar con un sistema de incentivos para asegurar que las instituciones centrales y locales sean más sensibles y respondan al conjunto de las poblaciones locales.

Sin embargo, hay limitaciones: quizá la negociación no sea posible debido a injusticias previas o porque existen capacidades desiguales entre las partes, y la élite puede dominar el proceso. Aunque el papel del Estado, último garante de los derechos de propiedad y mediador de los conflictos, esté claro en teoría, en la práctica las instituciones y los actores que lo conforman se han mostrado incapaces de realizar esta función con eficacia (quizá no tengan deseos de hacerlo). La debilidad institucional de un Estado lleva a la mediación al fracaso. En esa situación no puede haber consenso ni un marco general de las relaciones dinámicas entre los actores del desarrollo rural.

## Conclusiones

En lugar de asignar derechos, el reconocimiento de la tenencia necesita enfocarse en las reglas y en los mecanismos que regulan el acceso y uso entre distintos intereses. Mientras que por un lado se trata de mejorar la seguridad de la tenencia, también es importante asegurarse de que haya mecanismos para fortalecer el acceso de los distintos usuarios de recursos de tierras áridas.

Es crucial involucrar a los actores locales para proponer acciones apropiadas para negociar el acceso a derechos. Las soluciones legales basadas en reglas tradicionales son apropiadas para proteger derechos de distintos grupos que dependen de un mismo recurso. Las reformas legales deben tener en cuenta los sistemas consuetudinarios y locales.

### Múltiples usuarios y múltiples usos de los recursos

Muchos recursos, ya sean de propiedad privada o colectiva, son utilizados por diferentes personas para una amplia variedad de propósitos. Por ejemplo:

- El mismo pedazo de tierra puede ser utilizado para sembrar diferentes cultivos, para pastoreo y para recolección.
- La misma fuente de agua puede utilizarse para regar, lavar, cuidar los animales de granja u otros tipos de actividades que generen ingresos.
- La misma área de bosque puede ser utilizada para producir madera, frutos, hojas, leña, sombra, u otros productos.

La mayoría de los análisis de eficiencia del manejo de recursos naturales no reconocen que a menudo los recursos tienen múltiples usos y que los subgrupos de usuarios se caracterizan con frecuencia por sus patrones de uso. Debido a que los recursos son cada vez más escasos, es necesario crear estrategias que reduzcan al mínimo los conflictos por los recursos entre las distintas categorías de usuarios y que establezcan soluciones duraderas que respondan a los intereses de varios usuarios, especialmente de aquellos cuyo sustento depende de la utilización de los recursos naturales.

El proceso de negociación debe considerar la capacidad de los distintos actores locales para facilitar el aprendizaje continuo e integrar la política, la regulación y la práctica. El Estado debe limitar sus funciones en la mediación a la construcción de consensos.

## Lecturas recomendadas

Juul, K., y C. Lund (eds.). 2002. *Negotiating Property in Africa*. Portsmouth, Heinemann, NH.

Payne, G. (ed.). 2002. *Land, Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor*. ITDG, Londres.

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