

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 lacustres transnacionales. También suelen manejarse con distintos propósitos: la conservación ambiental y el desarrollo económico.

FUENTE:

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

El flujo de agua, tierra, nutrientes y otros materiales arrastran las consecuencias de las decisiones sobre el uso de los recursos, a lo largo de un paisaje, mucho más allá del usuario o administrador individual y dan 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 enriquece 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 terreno que ayudan a controlar, 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 son artificiales y de propiedad y manejo privados, mientras que otros ocurren naturalmente y pueden abarcar de la propiedad privada a la comunitaria, 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 aún 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 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 hidrográficas. Aunque puede haber formas relativamente sencillas para promover la acción colectiva a escala local, en realidad, algunas de éstas pueden perjudicar a otros interesados de 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 hidrográficas podrían exacerbar estas disparidades,

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, estuario u 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 para referirse a la zona de captación.

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 extraen otros usuarios. 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 tienden a incrementar tanto el valor del agua como los incentivos económicos por su uso eficiente; sin embargo, entre más se convierta el agua en una mercancía, mayor es la posibilidad de que los pobres y los grupos vulnerables sean desposeídos de este recurso.
- 2. Recursos de la tierra.** Por lo general los derechos de propiedad de los recursos de la tierra varían dependiendo de los diferentes tipos de suelo que conforman las cuencas hidrográficas. Los incentivos para 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 reducirían la erosión del suelo y el flujo de sedimentos se reducen cuando los derechos de propiedad de las tierras de cultivo son inseguros.

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.

Ya 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 de las sociales, incluyendo las nuevas nociones acerca de los componentes de las cuencas hidrográficas, la pobreza y la acción colectiva. Asimismo, debe reflejar que la acción colectiva para el manejo de agua en cierto nivel de la organización socioespacial tiene consecuencias, tanto a un nivel más bajo como a uno más alto de la decisión 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 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, tierras centrales 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 rendimiento social y económico en un nodo está determinado por factores como los recursos disponibles, políticas, instituciones y tecnologías.

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



Los grupos de interesados de las cuencas hidrográficas están conformados por todas las personas que utilizan los recursos clave de éstas: la tierra y el agua.

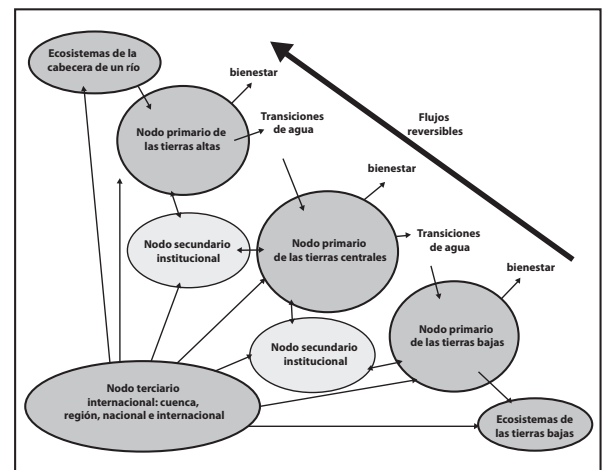


Figura 1



El manejo eficiente de las cuencas hidrográficas necesita que los grupos de interés coordinen el uso de estos recursos e inviertan en ellos.

Bienestar y transiciones de agua. La forma como los individuos y los grupos de una zona dada manejan el agua afecta directamente el bienestar en esa zona. El manejo de las cuencas hidrográficas dentro de una zona también influye indirectamente en 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 las 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 reversibles. Si los habitantes río abajo están conscientes de las transiciones de agua, pueden tomar medidas ya sea para reducir las o incrementarlas. Dentro de estas respuestas se podrían incluir los ‘flujos reversibles’ que se configuran como recursos económicos, sociales o políticos que fluyen de río abajo hacia río arriba. Los flujos directos varían desde la cooperación y la negociación entre los grupos de interés río arriba y río abajo hasta el conflicto y el uso de la fuerza. Los flujos reversibles también podrían medirse 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 entre los habitantes río abajo para cambiar la reglamentación del uso de tierra en las cuencas altas.

¿Dónde se toman las decisiones para el manejo de las cuencas hidrográficas?

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 hidrográficas 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 sientan tener una 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 o 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 hidrográficas

- Un acceso optimizado al agua potable de buena calidad puede mejorar la salud de las familias y dar tiempo libre para que lo dediquen a actividades más productivas y menos arduas. Pequeñas cantidades de agua utilizadas para uso productivo pueden mejorar mucho la producción ganadera, la horticultura y alguna industria de pequeña escala dentro del terreno familiar. Fuera de éste, la irrigación suplementaria y el manejo mejorado del agua pueden contribuir a mejoras importantes en la producción de cultivos en la agricultura de secano. *Las áreas de tierras altas y tierras centrales, 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.*

* N. de la T. Este término no tiene un equivalente en español. Se utiliza de manera informal en los juicios estadounidenses y se refiere a la práctica usada por algunos litigantes para presentar su caso en la corte que con más certeza dará un fallo favorable.

- Frecuentemente, la cantidad de tierras que se tienen en propiedad se usa como un indicador de riqueza; 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 arriba, 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 afectará 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 una misma dirección (i.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, en África las trampas causadas por la pobreza de agua frecuentemente surgen por la elevada 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 ésta y una pobre infraestructura para su abastecimiento. 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 conocimientos sobre sus derechos y sobre los caminos para defenderlos. Probablemente los planteamientos para buscar consensos los perjudicarán aún más. Si bien estas propuestas previenen desacuerdos, también pueden impedir que se aborden asuntos polémicos pero importantes. Sin embargo, para la negociación es necesario contar con un alto grado de participación y colaboración entre los grupos de interés así como confiar en quienes son sus representantes.

Conclusiones

El manejo de cuencas hidrográficas 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 benefician 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 podrían facilitar dichas evaluaciones de los diseñadores de políticas y quienes trabajan en campo.

Lecturas recomendadas

2002. *Water Policy*, núm. 3 (6). “Special Issue on Property Rights and Collective Action in Watershed Management”.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 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*, núm. 150.

(www.fao.org/docrep/009/a0644e/a0644e00.htm)

Ostrom, E., 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, New Haven, Connecticut, EU.

Sadoff, C.W. y D. Grey. 2002. “Beyond the River: The Benefits of Cooperation on International Rivers”. *Water Policy*, núm. 4 (5), pp. 389-403.

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