

### LA ACCIÓN COLECTIVA, LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LA DELEGACIÓN DEL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES

Brenda Katon, Anna Knox y Ruth Meinzen-Dick

¿Qué tienen en común los pescadores de las Filipinas con los agricultores de las zonas irrigadas del sur de la India, los grupos de usuarios de los bosques en Nepal y los pastores en Marruecos? Todos ellos son parte de los esfuerzos por mejorar el manejo de los recursos naturales apoyando la participación de los usuarios locales de los recursos (véase el recuadro).

En el decenio pasado ha crecido el reconocimiento de los beneficios que se pueden obtener con la transferencia del control sobre los recursos naturales desde los gobiernos centrales a organismos locales. En el plano internacional, se observa esta tendencia en acuerdos como la Convención para Combatir la Desertificación y la Convención sobre la Diversidad Biológica, en las cuales los signatarios se comprometen a aplicar los principios de descentralización, subsidiariedad y participación local. A nivel nacional, muchos países de África, las Américas, Asia y Europa Oriental han delegado las responsabilidades del manejo de tierras de pastoreo, bosques, pesquerías y el riego a autoridades gubernamentales locales, usuarios de los recursos o ambos grupos.

La delegación, definida como la transferencia de derechos y responsabilidades a grupos de usuarios a nivel local, ha sido incluida en las agendas de políticas nacionales por varias razones. La primera es el reconocimiento de la eficiencia limitada del estado en el manejo de los recursos naturales, especialmente en el plano local. Los usuarios locales a menudo tienen un conocimiento profundo del recurso, que es especialmente importante cuando los recursos varían mucho en el espacio y el tiempo. Los usuarios que viven y trabajan en la zona también pueden tener ventajas sobre los funcionarios gubernamentales en la vigilancia del uso del recurso

y el acatamiento de las normas. Como su subsistencia depende del recurso, con frecuencia se supone que los usuarios locales tienen más incentivos para mantener la base de recursos, en particular cuando toman las decisiones y formulan las normas.

La segunda razón de que se incluya la delegación en las agendas de políticas nacionales es que pocos países en desarrollo gozan de la capacidad económica necesaria para vigilar adecuadamente la utilización de grandes extensiones de bosques, pesquerías, tierras de pastoreo o sistemas de riego. Como resultado, estos recursos no han sido manejados de manera apropiada y la deforestación, la pesca y el pastoreo excesivos y el deterioro de las instalaciones de riego se han convertido en problemas fundamentales. Estos problemas se vuelven más serios cuando los gobiernos afrontan crisis económicas o emprenden ajustes estructurales que los obligan a recortar los presupuestos y el personal. La crisis fiscal y las consiguientes políticas de reforma económica a menudo dan un gran impulso a las políticas de delegación.

Por último, la delegación del manejo de los recursos abre las puertas a procesos más democráticos al conceder más autoridad y la facultad de decidir a los campesinos. Cuando esas reformas otorgan un mayor control sobre los bienes de subsistencia a los pobres, ese control puede ser un instrumento poderoso para el alivio de la pobreza y la autodeterminación.

A pesar del evidente potencial del manejo por los usuarios para reducir la pobreza y aumentar la eficiencia, la sostenibilidad de los recursos y la democracia, los países que han transferido el manejo de los recursos a los usuarios locales han obtenido resultados diversos. El comportamiento de esas reformas a menudo se vincula con cuestiones de acción colectiva y derechos de propiedad.

#### LA ACCIÓN COLECTIVA

Los programas de delegación en general se basan en el supuesto de que los usuarios de los recursos asumirán una función más amplia en el manejo de éstos. Sin embargo, para que esto funcione adecuadamente, los usuarios deben realizar alguna forma de coordinación o acción

## La delegación en marcha

- En la aldea San Salvador en Zambales, Filipinas, la acción colectiva de los pescadores de la aldea, la Fundación Haribon y unidades del gobierno local a nivel del municipio y de la aldea llevaron al establecimiento de un santuario marino de 127 hectáreas y una reserva marina. Los acuerdos de comanejo han redefinido el acceso a los recursos, instado a los pescadores a cambiar a prácticas no destructivas e instituido oficialmente medidas para proteger las aguas costeras de cazadores furtivos y pescadores ilegales. Las condiciones del arrecife de coral han mejorado notablemente y se ha incrementado la captura en cada excursión de pesca. Además, los pescadores han percibido cambios socioeconómicos positivos con el paso del tiempo.
- En Andhra Pradesh, India, se han organizado más de 10,000 asociaciones de usuarios del agua para desempeñar un papel más activo en el manejo de los sistemas de riego, los cuales abarcan 4.8 millones de hectáreas. Los agricultores que reparan las instalaciones reciben parte de las tarifas pagadas por el riego. “Pudimos terminar el trabajo de mantenimiento que no se había efectuado por 30 años”, señaló un agricultor. En los proyectos pilotos, la superficie regada aumentó de 30 a 60% del área posible de control gracias a reparaciones sencillas, como eliminar el azolve acumulado, y a la renegociación con los agricultores ubicados en la cabecera de los canales.
- En Nigeria, las reformas jurídicas de 1993 encarnadas en los Principes d’Orientation du Code Rural, reconocen los sistemas tradicionales de manejo de los recursos, en particular a los pastores, e involucran a las personas tradicionalmente encargadas 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 las tierras de pastoreo y las cultivadas. El Code Pastoral sancionado en Mauritania en el 2000 ha ido más lejos en la defensa de los derechos de los pastores trashumantes sobre las tierras de pastoreo.
- La investigación sobre los bosques de propiedad comunitaria en Nepal ha revelado que muchos grupos de usuarios pueden idear normas que se adaptan bien a sus problemas ecológicos. Las instituciones locales han permitido a estos grupos sostener y, en ciertos casos, mejorar el estado de sus bosques.

colectiva. Hay numerosas pruebas de estructuras locales que orientan eficientemente el manejo de los recursos, pero en muchos casos esas estructuras no existen o son ineficaces.

La investigación revela que es más probable que se produzca y persista la acción colectiva cuando el recurso es importante para la subsistencia de los habitantes del lugar, el costo es bajo y los beneficios son tangibles, los líderes locales respaldan la justicia social y los objetivos del manejo de los recursos, existe una atmósfera de cohesión y confianza y las estructuras y valores apoyan la cooperación.

Aun cuando existan estos elementos, hay una serie de factores que pueden debilitar la legitimidad de las instituciones de manejo de los recursos locales y, por consiguiente, el potencial para la acción colectiva. Esos

factores incluyen las presiones demográficas, la creciente competencia por los recursos naturales, los incentivos generados por los mercados en expansión y políticas y leyes que contradicen las normas locales concernientes al uso y protección de los recursos o que socavan la autoridad local. Si bien es difícil o tal vez incluso inconveniente detener algunas de esas tendencias, las políticas que apoyan las normas y la autoridad locales, aprueban la organización local y promueven activamente la participación de la sociedad civil pueden aumentar las probabilidades de acción colectiva y la eficiencia de ésta.

Cuando es débil la cooperación local, los organizadores externos pueden servir como catalizadores de la acción colectiva al fortalecer el conocimiento de los beneficios resultantes del manejo cooperativo de los recursos. El personal de organizaciones no gubernamentales

---

(ONG) o agentes gubernamentales de extensión capacitados en el desarrollo y la organización de la comunidad también pueden fomentar la capacidad de organización y liderazgo. Estas aptitudes no sólo son esenciales para formular normas y realizar actividades de manejo de los recursos sino también necesarias para crear instituciones locales legítimas con el fin de resolver las disputas. No obstante, procesos sociales como éste toman tiempo y deben adaptarse a sus contextos físicos, políticos y socioeconómicos específicos al establecer la legitimidad local. Los patrocinadores y los encargados de formular políticas que buscan soluciones rápidas imponiendo la organización a los usuarios de los recursos se arriesgan a obtener resultados decepcionantes.

### **LOS DERECHOS DE PROPIEDAD**

Los gobiernos a menudo afirman que deben poseer y manejar recursos naturales importantes como tierras, el agua, bosques y pesquerías. En particular reclaman como suyos recursos que no están registrados como propiedades de individuos, aun cuando estos recursos históricamente hayan sido controlados y manejados por comunidades individuales. Como resultado, las burocracias gubernamentales se hacen cargo de regular el uso de esos recursos.

En ciertos casos, la incapacidad del estado de aplicar su autoridad de manejo ha permitido a las instituciones locales para el manejo de los recursos operar con relativamente poca interferencia. Sin embargo, en los países caracterizados por el crecimiento demográfico y una competencia por los recursos cada vez mayor, el manejo gubernamental ha generado una inseguridad progresiva entre los usuarios locales, quienes han visto al gobierno o a grupos de interés más poderosos (por ejemplo, empresas madereras o pesqueras) apoderarse de sus recursos. Aun donde no ha sucedido esto, el temor de que pueda suceder ha llevado a los usuarios locales a agotar los recursos antes de que se los quiten.

Los programas de delegación que transfieren las responsabilidades de manejo de los recursos a los usuarios locales a menudo no transfieren derechos equivalentes. No obstante, son necesarios derechos de propiedad que aseguren a los usuarios la capacidad de obtener los beneficios de los recursos a largo plazo con el fin de inducirlos a hacerse cargo de los costos de manejo. Cuando se pide a los usuarios del riego que realicen las tareas de mantenimiento antes efectuadas por organismos gubernamentales, pero los usuarios no tienen derecho al

agua del sistema, pueden carecer de los incentivos para llevar a cabo el trabajo de mantenimiento.

La fuerza de los incentivos en el manejo también depende de cómo se distribuye el conjunto de diversos derechos. Por ejemplo, si se permite a los usuarios de los bosques recoger productos no madereros o ramas muertas, pero el estado les prohíbe talar árboles y viven con la amenaza de ser desalojados si las áreas forestales se convierten en concesiones madereras, es poco probable que el mantenimiento sea sustentable.

También hay que considerar aspectos vinculados con la equidad. En el caso de las tierras de pastoreo, los pastores trashumantes a menudo comparten con otros pastores el derecho a usar las áreas de pastoreo y los abrevaderos. Las sólidas tradiciones de interacciones entre el cultivo y la cría de animales suelen permitir a los agricultores y pastores usar las mismas tierras en forma complementaria, con los pastores apacentando sus rebaños en los campos en barbecho. Sin embargo, a medida que aumenta la competencia por los recursos los pastores trashumantes tal vez pierdan el acceso a los recursos utilizados por los agricultores y los pastores sedentarios. La protección de los intereses de los grupos menos poderosos exige contar con mecanismos representativos y poderosos de resolución de los conflictos, que sean considerados legítimos por los distintos interesados.

Aun con la transferencia más completa de derechos y responsabilidades a los usuarios, el estado retiene la función crítica de aplicar los reglamentos, castigar a los infractores y resolver las disputas entre grupos locales y personas ajenas a la comunidad. Es preciso que haya un marco jurídico y mecanismos gubernamentales de aplicación para apoyar los derechos de los usuarios locales, respetar sus instituciones de manejo y proporcionar un respaldo oportuno. La naturaleza y alcance reales de los acuerdos de comanejo suelen depender de la capacidad local de asumir ciertas funciones. La delegación puede ser un proceso evolutivo de mayor control local a medida que se hacen inversiones para crear la capacidad administrativa, técnica y de organización de las comunidades, las organizaciones locales y regionales y los gobiernos locales y regionales.

A pesar de su potencial, la delegación no resolverá totalmente el problema de degradación de los recursos naturales. Es urgente la necesidad de abordar los problemas de la pobreza, en particular en las zonas remotas donde los usuarios de los recursos tal vez tengan pocas

---

opciones para subsistir y generar ingresos además de la explotación de la base de recursos naturales. Esto exige una mayor atención a políticas de inversiones que aumente las posibilidades de diversificación de los medios de subsistencia. Esas medidas incluyen inversiones en infraestructura rural y la ampliación del acceso a los mercados, los créditos y los seguros con el fin de reducir los altos costos de establecer y operar industrias, mercados y entidades financieras en las zonas rurales. Al combinar esas medidas con políticas y una legislación que permitan a los pobres tener acceso a los recursos naturales y ejercer control sobre ellos, los encargados

de formular las políticas harán mucho para sacar de la pobreza a grupos marginados.

Varios de los resultados y recomendaciones presentados en este resumen se basan en discusiones realizadas durante el Taller sobre Acción Colectiva, Derechos de Propiedad y Delegación del Manejo de los Recursos Naturales celebrado en junio de 1999 en Puerto Azul, Filipinas, y organizados por el CAPRI, la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) y el Centro Internacional para el Manejo de Recursos Acuáticos Vivos (ICLARM). Para más información, véase el trabajo de Ruth Meinzen-Dick y Anna Knox, "Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: A Conceptual Framework", que constituye un capítulo del volumen de actas del taller, que se publicará próximamente.

---

*Anna Knox es investigadora analista en el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI); Ruth Meinzen-Dick es investigadora principal en el IFPRI y coordinadora del Programa para Todo el Sistema sobre Acción Colectiva y Derechos de Propiedad (CAPRI) del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). Para obtener más información, consulte [www.cgiar.org/capri](http://www.cgiar.org/capri) o la dirección de correo electrónico [a.knox@cgiar.org](mailto:a.knox@cgiar.org).*

El Programa para todo el Sistema del CGIAR sobre Acción Colectiva y Derechos de Propiedad (CAPRI) es una iniciativa de los 16 centros que pertenecen al Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional. La iniciativa fomenta la investigación comparativa sobre la función que desempeñan las instituciones de derechos de propiedad y acción colectiva en la determinación de la eficiencia, la sostenibilidad y la equidad de los sistemas de recursos naturales.

Copyright © 2001 International Food Policy Research Institute. Todos los derechos reservados.

---