



CICDA

GESTIÓN SOCIAL DE LOS RECURSOS NATURALES Y TERRITORIOS

*Debates y propuesta pedagógica
desde un contexto andino*

Danièle Sexton



La gestión social de los recursos naturales y territorios

*Debates y propuesta pedagógica
desde un contexto andino*

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios".

Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

"Los estados tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho..."

Artículo 11 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales

"...los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular, los aspectos colectivos de esa relación".

Artículo 13 del convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo sobre Pueblos Indígenas.

"El mundo no es una mercancía"

Otro mundo es posible

Declaración de los movimientos
de la sociedad civil
en el foro social
de Porto Alegre

Presentación

Deterioro ambiental, sobre-aprovechamiento de los recursos naturales o uso extractivo de estos recursos, tales son, entre otras, algunas características que acompañan los procesos globalizados de desarrollo económico que se fundamentan en la competitividad entre actores y la asignación del recurso al más eficiente, desde un punto de vista estrictamente económico. ¿Pero de que eficiencia hablamos si este desarrollo marginaliza a millones de personas excluidas del acceso a recursos vitales como la tierra o el agua, y sigue poniendo en peligro al planeta del futuro?

Mientras se multiplican las conferencias internacionales y las iniciativas nacionales para buscar posibles soluciones a estos peligros y para proteger el medio ambiente, no se vislumbra, sin embargo, hasta la fecha ninguna voluntad fuerte para cuestionar el modelo mismo de desarrollo que conduce a tales aberraciones. La eficiencia económica queda como el mayor criterio de definición de las políticas ambientales y de desarrollo en general.

Más grave todavía y más allá del deterioro ambiental, son los derechos sociales, económicos y culturales de millones de personas, en especial en los países del sur, que son sencillamente olvidados, al negarles el acceso o el reconocimiento de derechos de uso sobre los recursos naturales de sus propios territorios.

Ahora bien, en la región andina en particular, la gestión y el manejo de los recursos naturales obedece desde siglos, no solamente a leyes económicas o físicas, sino a una construcción social e histórica, en la que los pobladores de un territorio definen colectivamente las normas de acceso y las reglas de uso de los recursos, con criterios económicos, pero también sociales, culturales y de sostenibilidad. Es cierto que la globalización, la apertura del mercado, la puesta en competición de las sociedades campesinas han debilitado algunas de estas formas de organización y gestión del territorio. Pero su existencia conduce al reconocimiento de estas prácticas y a partir de ellas, proponer nuevos enfoques y métodos para una gestión eficiente y sostenible de los recursos naturales, que ponga de nuevo al ser humano en el centro.

Es el reto de las seis instituciones latinoamericanas y europeas de formación y desarrollo que integran la plataforma RURALTER que es poner en común nuestras experiencias, prácticas y vivencias con las poblaciones y comunidades de la región andina, para construir de forma colectiva nuevos conceptos, enfoques y métodos que permitan promover un desarrollo socialmente justo, económicamente viable y ambientalmente sostenible.

Opuesta a la visión utopista de un uso sostenible de los recursos por su priorización según un criterio de eficiencia económica, muy distinta de una respuesta no menos débil de

la economía ambiental, la gestión social de los recursos y del territorio hace hincapié en dar el poder a los actores locales y confía en que ellos puedan definir de forma concertada normas y reglas para un acceso y uso eficiente y sostenible de los recursos que reconozca los derechos e intereses de los distintos grupos, así como de la colectividad, pero sin excluir a nadie. El punto de partida es que los recursos son bienes comunes cuyo acceso y usos deben ser definidos no solo por la ley del mercado, sino por normas sociales colectivamente establecidas y reconocidas.

Bajo la coordinación determinada y eficaz de Danièle Sexton, coordinadora regional de CICDA en América latina, este módulo pedagógico resulta de un esfuerzo colectivo de más de dos años, en el que participaron numerosos profesionales del desarrollo y líderes sociales de la región andina. No se pretende exponer aquí nuevas teorías desarrolladas en una cita internacional o elaboradas en un centro de investigación: son las propias experiencias y prácticas de estos actores las que han permitido elaborar esta guía y demostrar así mismo la viabilidad de la gestión social de los recursos como una vía pertinente para un desarrollo local con equidad.

Nos queda por agradecer muy sinceramente a todos los que de lejos o cerca aportaron a esta construcción. Esperamos que los enfoques y métodos presentados a continuación sean útiles a todos los actores del desarrollo a nivel local o regional, y en especial a los dirigentes de movimientos sociales, técnicos de proyectos, ONG y entidades públicas, profesionales de municipalidades. Pero nuestra esperanza va más allá: ojalá este documento pueda ser también útil a nivel nacional e internacional, con aportes desde la práctica, para la reflexión y promoción de políticas que contribuyan a un desarrollo más justo y equitativo y para el reconocimiento de los derechos de las poblaciones rurales y andinas en cuanto al acceso y uso de los recursos naturales. Si tal fuese el caso, habríamos alcanzado todo nuestro objetivo.

Quito, octubre del 2002

Frédéric Apollin
Director de programas del CICDA

Antonio Gaybor
Secretario Ejecutivo del CAMAREN

Este módulo es el resultado de una construcción colectiva enriquecida a partir de aportes de distintos colaboradores:

- Se basa en las reflexiones compartidas durante el taller Ruralter sobre "Gestión concertada de recursos" realizado en Perú en abril del 2002 y animado por Jean Bourliaud de INRA Francia. Este taller había sido facilitado por Etienne Durt, consultor, y Enrique Quedena, de la Escuela para el Desarrollo de Perú.
- Retoma conceptos y pasos metodológicos del curso sobre "Gestión territorial del espacio rural" de Jean-Eudes Beuret (ENSAR-SPDR Francia) presentado en la maestría de desarrollo rural de la Universidad Central del Ecuador en Quito.
- Valoriza aprendizajes de experiencias concretas de gestión social de los recursos naturales en los países andinos, de instituciones, organizaciones y comunidades campesinas de Bolivia, Perú y Ecuador. Agradecemos a estas instituciones sus aportes para la sistematización de sus experiencias y su contribución a la construcción de métodos.

ANAPQUI, Bolivia.

CESA, Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas: *Gestión social del agua en el proyecto Imantag, sierra norte de Ecuador.*

CICDA Ecuador, Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola: *Gestión social del Agua en Urcuquí, Ibarra, sierra norte de Ecuador.*

CICDA Bolivia, Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola, *Gestión social del Bosque de Tomina, Sur de Bolivia.*

CICDA Perú, Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola, *Fortalecimiento de las capacidades de los actores en seguridad alimentaria, Huancavelica, Andes centrales de Perú.*

IEDECA, Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (Ecuador): *Gestión social del Páramo del Hato, Cayambe, y de la zona de Cunucyacu, Tungurahua, sierra norte y central de Ecuador.*

OACA Oficina de Asesoría y Consultoría Ambiental (Perú), *experiencia de Lurin.*

SNV Ecuador: Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo: *Gestión local de la cuenca de Chanchán, Sierra central de Ecuador.*

SEMTA, Servicios Múltiples de Tecnologías Apropriadas (Bolivia), *Gestión social de las praderas nativas de Pacajes, altiplano norte de Bolivia.*

Un agradecimiento a las personas que han contribuido de cerca a la elaboración del módulo, por sus aportes sobre el contexto de los diferentes países y por sus valiosos comentarios en la fase de relectura del documento:

- Gumercindo Benavides,
Diego Cabezas,
Sylvie Chasselais,
Laurence Marandola,
Rolando Moscoso,
Helena Zaharia
(CICDA Ecuador, Perú y Bolivia)
- Diane Intartaglia (CAMEL Francia)
 - Teresa Mosquera,
Alex Zapatta (IEDECA Ecuador)
- Telmo Robalino (SNV Ecuador)
- María Solíz (CEDIR Ecuador)
- Ana María Varea (PNUD Ecuador)

Edición

Roberto Aparicio
Patricio Crespo Coello (CAMAREN)

Ilustraciones

Nelson Villacrés
nelsonvilla@hotmail.com

Fotos

Archivos CAMAREN y CICDA

Diseño y Diagramación

Ekseption Publicidad
Telf. 254-2432

Índice

¿De dónde venimos?	15
¿Qué buscamos con este módulo?	17
¿Cómo usar este módulo?	21
PARTE 1	23
El manejo de los recursos naturales a debate.	
1. ¿Por qué hablar de GESTIÓN de los recursos naturales?	25
1.1. Los modelos de desarrollo.	26
1.1.1 La apropiación de los recursos naturales.	26
1.1.2 El auge de un modelo productivista.	27
1.1.3 El impacto de la revolución verde.	29
1.1.4 Desequilibrios mundiales e inequidad social.	30
1.1.5 El deterioro ambiental y social.	33
1.1.6 Un cuestionamiento técnico y político.	37
1.2. Una mirada hacia la historia del desarrollo en Perú, Bolivia y Ecuador.	38
1.2.1 De una gestión colectiva a una apropiación individual de los recursos.	39
1.2.2 Un modelo productivista de desarrollo.	47
1.2.3 Un modelo de inequidad social.	47
1.2.4 Un modelo de desequilibrio territorial.	48
1.2.5 Crisis social y ambiental en Perú, Ecuador y Bolivia.	49
1.3. El Área de Libre Comercio de las Américas: una amenaza para los países andinos.	51
1.3.1 EL ALCA: una política de apertura total en la agenda del año 2005.	51
1.3.2 Una oportunidad: ¿para quién?	52
1.3.3 Un puntillazo a la agricultura andina campesina.	54
1.4. Los derechos humanos económicos, sociales y culturales.	56
1.4.1 Una vida digna: un derecho humano reconocido.	56
1.4.2 La obligación de los Estados y la primacía sobre otros acuerdos.	58
1.4.3 Lo que implica la obligación y la primacía de los Derechos Humanos.	60
1.4.4 La violación de los Derechos Humanos en los acuerdos internacionales.	60
1.4.5 Las protestas y reivindicaciones para la defensa de los Derechos Humanos.	61

1.5.	El auge de las preocupaciones ambientalistas.	65
1.5.1	La crítica del modelo productivista.	65
1.5.2	La falta de agua: ¿una próxima tragedia?	65
1.5.3	Evolución del discurso ambientalista y de los tratados internacionales.	67
1.5.4	El aumento de la influencia de las organizaciones ecologistas.	69
1.5.5	Las leyes de protección.	70
1.6.	¿Una regulación por un mercado de bienes y servicios ambientales?	74
1.6.1	La aparición de la economía ambiental.	74
1.6.2	Iniciativas de pagos por servicios ambientales.	78
1.6.3	El mercado: ¿una solución para la crisis ambiental y social?	82
1.7.	Las reivindicaciones indígenas: ¿hacia otra gestión de los recursos naturales?	82
1.7.1	Una visión diferente de la Naturaleza.	82
1.7.2	Las convenciones internacionales sobre los derechos indígenas.	83
1.7.3	Reivindicaciones para la gestión de territorios indígenas.	88
2.	<i>La GESTIÓN SOCIAL de los recursos naturales y territorios</i>	91
2.1.	¿Qué es la gestión social de los recursos y territorios?	92
2.1.1	Existe una gestión social de los recursos en los Andes.	92
2.1.2	¿Cómo definir la gestión social?	93
2.1.3	La gestión social no se opone a la propiedad privada.	94
2.1.4	La gestión social no niega los derechos privados.	94
2.1.5	La gestión social no se opone al mercado.	95
2.1.6	La gestión social abre un espacio de participación para los actores.	95
2.2.	La gestión social abarca la gestión de recursos comunes y bienes públicos.	95
2.2.1	Las características económicas de los bienes y recursos.	95
2.2.2	Los desafíos de gestión de los bienes y recursos.	99
2.2.3	La gestión social de los recursos naturales.	101
2.3.	Criterios de la gestión social.	102
2.3.1	De la igualdad a la equidad.	102
2.3.2	La eficiencia y optimización según criterios técnicos y sociales definidos.	105
2.4.	Los límites de la gestión social frente al deterioro ambiental.	106
2.4.1	El desconocimiento de los riesgos ambientales.	106
2.4.2	La presión colectiva sobre los recursos.	106
2.4.3	Enfrentar los problemas de fondo.	107

2.5.	Cuando es mejor no negociar.	108
2.6.	Existe también una búsqueda de gestión social en los países desarrollados.	109
3.	Lo QUE NOS ENSEÑA la gestión social de los recursos naturales	111
3.1.	¿La gestión social versus procesos de regulación por el mercado?	112
3.1.1	La gestión local y el ámbito global: un mundo "glocal".	112
3.1.2	Interrelaciones y búsqueda de equilibrio entre gestión social y mercado.	113
3.2.	Aportar al debate sobre la privatización de los recursos.	115
3.2.1	La privatización de los recursos.	115
3.2.2	La eficiencia y sostenibilidad de lo colectivo versus lo privado.	116
3.2.3	¿Quiénes se benefician de las privatizaciones?	117
3.3.	Aportar elementos al diálogo global sobre los servicios ambientales.	119
3.3.1	Diferencias entre pagos ambientales y gestión social.	119
3.3.2	Interrogantes sobre la valoración de los servicios ambientales.	119
3.3.3	La problemática ambiental: ¿derechos de contaminar o protección?	120
3.3.4	¿Una regulación por el mercado o mediante acuerdos entre actores?	120
3.4.	De la gestión social de recursos a la gestión local.	124
3.4.1	La descentralización: un espacio de participación.	124
3.4.2	La descentralización: un enfoque también del modelo liberal.	125
3.4.3	La legitimidad de los participantes en los espacios municipales	126
3.4.4	De la gestión social de los recursos a la gestión local.	127
3.5.	Una gestión social para un empoderamiento de los actores locales.	129
3.6.	Difundir la idea de la gestión social.	132

PARTE 2

125

Principios y pasos metodológicos para acompañar procesos de gestión social de los recursos naturales.

1. PRINCIPIOS para acompañar procesos de gestión social de los recursos naturales y de negociación	137
1.1. Reconocer la racionalidad de los actores.	139
1.1.1. El punto de partida: legitimar a los actores, sus usos, representaciones, ideas.	139
1.1.2. La aparición de conflictos.	139
1.1.3. Definir el objeto.	141
1.2. Identificar a los actores.	141
1.2.1 La legitimación de los actores.	141
1.2.2 Los actores de las diferentes esferas.	143
1.3. Tomar en cuenta la visión histórica.	144
1.4. Analizar la confluencia de distintos usos e intereses.	147
1.4.1 Diversos intereses y juego de actores.	147
1.4.2 ¿Cuál es la visión de los actores hacia sus recursos?	148
1.4.3 Los diferentes usos.	149
1.4.4 Las representaciones y relaciones con los otros actores.	150
1.5. Aclarar los límites del territorio.	150
1.5.1 Los territorios y espacios.	150
1.5.2 ¿Un enfoque de gestión de cuenca?	151
1.5.3 ¿Un espacio municipal?	153
1.5.4 El espacio puede cambiar.	154
1.6. Respetar los diferentes derechos y justificaciones.	154
1.6.1 Diferentes regímenes y derechos que se yuxtaponen.	154
1.6.2 Las justificaciones desde distintos mundos.	155
1.6.3 Un posicionamiento institucional.	156
1.7. La gestión social es más que un simple acuerdo.	156
1.7.1 La gestión de conflictos: los diferentes desacuerdos.	156
1.7.2 Los diferentes acuerdos.	157
1.7.3 En la gestión social “todos deben ganar”.	157
1.7.4 Arbitraje.	159

1.8.	Definir el proceso.	159
1.8.1	La búsqueda de lo común.	159
1.8.2	Construir una red básica.	159
1.8.3	La concertación para construir el acuerdo.	160
1.8.4	La institucionalización para viabilizar el acuerdo.	160
1.8.5	De pasos en bloqueos.	161
1.8.6	No hay recetas.	163
1.9.	Aclarar y definir los papeles de los que acompañan.	165
1.9.1	Los diferentes papeles.	165
1.9.2	El papel de los organismos de desarrollo.	170
1.10.	Optar por técnicas participativas.	172
1.11.	Reforzar a los actores débiles antes de negociar.	174
2.	<i>Pasos metodológicos para ENTENDER LA REALIDAD: el diagnóstico</i>	177
2.1.	Definir el objeto.	178
2.2.	La visión histórica.	179
2.3.	Identificación y análisis de la diversidad de actores y de intereses.	183
2.4.	Revisar los límites del territorio.	188
2.5.	Entender las representaciones y el saber local.	189
2.6.	Identificar los usos, intereses y juegos de actores.	191
2.7.	Los derechos y las justificaciones.	195
2.8.	Las relaciones y redes de actores.	198

3.	<i>Pasos metodológicos para LA CONSTRUCCIÓN DEL ACUERDO</i>	201
3.1.	De donde partir.	202
3.1.1	Analizar los puntos en común.	202
3.1.2	Definir los principios que pueden acercar actores.	203
3.1.3	Analizar las redes.	204
3.1.4	Prever el tiempo y los recursos.	205
3.2.	Creación de una red básica:	206
3.2.1	Iniciar con algunos actores.	206
3.2.2	Definir el proceso con los actores de esta red básica.	206
3.2.3	La explicación y lectura de la realidad.	206
3.3.	Reforzar a los actores más débiles antes de negociar.	210
3.4.	La concertación y negociación.	212
3.4.1	Acordar el lugar, las instancias, los espacios de encuentro.	212
3.4.2	Establecer vínculos entre grupos.	213
3.4.3	Cuidar la circulación de la información.	213
3.4.4	Aclarar las reglas del juego.	214
3.5.	Facilitar la construcción del acuerdo.	215
3.5.1	Partir de lo que une.	215
3.5.2	Aportar nuevos elementos.	217
3.5.3	Proponer una innovación técnica o social.	217
3.5.4	Fomentar una toma de decisiones desde los actores.	221
3.6.	Apoyar la puesta a prueba.	223
3.7.	Definir normas de control y sanciones.	225
4.	<i>VALIDAR, seguir, evaluar, DIFUNDIR</i>	229
4.1.	Validar.	230
4.2.	Institucionalizar.	232
4.3.	Medir y difundir los impactos.	233
	CONCLUSIONES	237
	ANEXOS	243
	¿Hacia dónde vamos...?	247
	BIBLIOGRAFÍA	264

¿De dónde venimos?

La ola del liberalismo y de la globalización.

Durante las últimas décadas, los países andinos, como muchos otros países, han sido buenos alumnos de las políticas de ajuste estructural y se han integrado de lleno en la ola mundial de apertura de las economías y retirada del Estado en el marco de la globalización. Los procesos de ajuste estructural han empujado a los Estados andinos hacia una disminución drástica de su sector público, que se ha traducido en una menor capacidad de control de los servicios financieros y en una creciente dificultad para atender las necesidades de educación, salud y asistencia técnica de la población.



Este modelo parte de la desaparición del papel del Estado como "ente regulador" encargado de velar por el bien común. Se busca a cambio una regulación por el mercado, por el "todo mercado", considerando antagónicos "Mercado" y "Estado", y se propicia la mercantilización de los bienes y servicios cualesquiera que sean. El mercado fomenta el auge de lo privado e individual y excluye las formas de gestión social colectiva de bienes o servicios.

¿Qué ocurre, en este contexto, con los recursos

naturales como la tierra, el agua, el bosque, las zonas de altura (páramos, puna, suni y jalca)?.

En la mayoría de los países andinos, el Estado, todavía administrador de algunos recursos naturales, promueve procesos de privatización de los

recursos, de su acceso y su uso, a través de leyes o proyectos de ley que permiten que la tierra, el agua, el bosque, y otros recursos como los mineros y petrolíferos, sean susceptibles de apropiación individual en función de intereses particulares y puedan

ser monetizados y transferibles, imponiéndose un mercado para estos bienes.

Sin embargo, una crisis mundial

La lógica económica de globalización y acumulación capitalista intenta imponerse dejando de lado aspectos sociales y rechazando cualquier intervención del Estado en beneficio del conjunto de la sociedad.

No obstante, la regulación por el mercado no parece ser nada justa ni eficiente: crecen las desigualdades entre países, entre sectores sociales, entre individuos, se agudizan conflictos en el ámbito local e internacional y estallan crisis

ambientales. Algunos economistas y políticos reconocen que la mundialización se ha forjado de manera desigual, y ha sido más comercial y financiera que jurídica y humana. Los tratados y acuerdos económicos han empujado la liberalización de los intercambios comerciales, pero no han fomentado la búsqueda de un reparto más equitativo de las riquezas. Así, han desdeñado los acuerdos internacionales sobre los derechos humanos que ratifican el derecho a una vida digna para cualquier ser humano y la obligación de los Estados de tomar medidas para defender este derecho para todos.

La polarización de las sociedades es el resultado de esta violencia económica. El siglo XXI amanece con amenazas de recesión económica mundial, de violencia y de crisis de un modelo de aprovechamiento individual de los recursos con pretensión de ser universal e intangible pero que no lo es.

La gestión social de los recursos naturales y territorios

En las comunidades andinas, los recursos naturales, antes de ser bienes privados y mercantiles, han sido, y son todavía en muchos casos, bienes regidos por una serie de derechos y obligaciones colectivas producto de la historia y de las luchas sociales. El acceso al agua, a los pastos o a la tierra no depende solamente ni siempre de un título de propiedad. Los usos, accesos y control dependen de una construcción social que no obedece estrictamente a los enfoques de propiedad individual sino a procesos de gestión colectiva de estos bienes a partir de acuerdos negociados en el seno de un grupo y de un territorio, y de criterios legítimos propios. Los criterios de la gestión son técnicos y económicos, pero responden también a cuestiones sociales, ambientales e históricas.

Los procesos de gestión social son fenómenos dinámicos que intentan adaptar las normas de manejo a la evolución de los contextos para que sean eficientes y respetadas a pesar de los cambios locales y del ámbito nacional. Pero con la actual aceleración del ritmo de cambio en los ámbitos locales, regionales y nacionales propiciada por la apertura de las economías, la competencia de los mercados globalizados y el crecimiento de la población, aumenta la presión sobre los recursos naturales y su degradación.

Estos procesos tienen entonces dificultad para seguir el paso y deben afrontar nuevos desafíos para readaptar sus mecanismos y normas a las nuevas situaciones.

Los procesos de desarrollo y gestión local

En paralelo, la retirada del Estado en los países andinos y el abandono de su papel de administrador directo se acompaña de procesos de descentralización para paliar el vacío que se crea. La descentralización se convierte entonces en un espacio que reivindican los actores locales.

Con la promulgación de leyes de descentralización en distintos países andinos, y en algunos casos, de participación popular, en la última década, el Estado toma en cuenta y promueve dinámicas de gestión local con participación ciudadana.

En el debate entre regulación por el Estado o regulación por el mercado aparece un enfoque de "gestión y desarrollo local", que no sólo traduce una búsqueda de desarrollo económico sino también la preocupación por promover y planificar un desarrollo social y la conservación del medioambiente en aras de garantizar los intereses de la sociedad local.

La descentralización abre espacios para poder fomentar una gestión social de los recursos naturales, la elaboración de planes de manejo a partir de arduos esfuerzos de coordinación y búsqueda de acuerdos entre usuarios de estos recursos.

¿Una nueva vía?

Las experiencias de los países andinos en gestión social de los recursos y de los territorios tienen una riqueza que nace de concepciones distintas de las relaciones Ser humano / Naturaleza que se traducen en prácticas de búsqueda de acuerdos entre actores. No obstante, en los países del Norte también aparecen o se refuerzan dinámicas que persiguen fomentar la gestión de territorios a partir de interacciones y negociaciones en-

tre actores locales que defienden sus intereses económicos y que a la vez tienen reivindicaciones sociales y ambientales.

Los procesos de gestión social en los Andes o de gobernabilidad de territorio en los países del Norte aparecen o se mantienen a pesar de que el mundo parezca cada vez más mercantil.

¿Serán una vía para "otro desarrollo"? ¿Logran diseñar una forma de resistencia a un modelo regulado exclusivamente por el mercado? ¿Proponen nuevos enfoques para fomentar un desarrollo más sustentable y la defensa de nuevos valores de ciudadanía mundial?

¿Serán una vía para demostrar que "otro mundo es posible"?

¿Qué buscamos con este módulo?

Propósito del libro:

- Impulsar una reflexión sobre las formas de apropiación y gestión de los recursos naturales.
- Contribuir a fomentar una gestión social de los recursos naturales y de los territorios, más democrática y sostenible social y ambientalmente, que desde las iniciativas locales pueda ser útil al debate global sobre las políticas y los enfoques del desarrollo.
- Proporcionar herramientas conceptuales y metodológicas para que técnicos de organizaciones de desarrollo acompañen procesos de gestión social de los recursos naturales y de los territorios.

Más específicamente, este módulo propone:

En una primera parte,

abrir el debate sobre el por qué y los desafíos de la gestión social de los recursos naturales y de los territorios. Todo esto a partir de una lectura de la evolución de los contextos de tres países andinos, Perú, Ecuador y Bolivia, y de su entorno mundial, conjugada con un análisis somero de los movimientos y reivindicaciones humanistas, ambientales y territoriales más destacadas de la región.

Al hablar de usos y gestión de los recursos naturales, se plantea una reflexión sobre la relación entre el Ser humano y la Naturaleza y sus consecuencias sobre el medioambiente y la sociedad. Se inicia con una reflexión sobre qué modelo de desarrollo queremos fomentar y para qué tipo de sociedad: ¿un crecimiento económico regido por el "todo mercado" u otras vías que buscan un desarrollo más ambientalmente sostenible y socialmente justo?

Con relación al deterioro ambiental y a las inequidades sociales en la historia mundial y en la historia de los países andinos, surgen reflexiones, debates y reivindicaciones sobre las opciones de manejo de los recursos naturales. Existen situaciones donde la repartición y el acceso a los recursos se basa principalmente en acuerdos construidos entre actores que determinan mecanismos de gestión; se trata de procesos permanentes de concertación y resolución de conflictos. Sus logros y dificultades permiten reflexionar sobre los retos que plantea la búsqueda de un desarrollo justo y sostenible.

Al tema de servicios y bienes ambientales regulados por un mercado se agregan experiencias de gestión social de los recursos con sus mecanismos de concertación como uno de los escenarios posibles para resolver conflictos y construir acuerdos sociales más sostenibles. Las experiencias de gestión social de los recursos naturales llevan a redefinir los papeles de los actores en un territorio, y dentro de ellos, del Estado. Permite analizar las interrelaciones entre una regulación por el mercado o por actores sociales, las interrelaciones entre la esfera privada y la pública en los sistemas de derechos, las consecuencias de las leyes de privatización de los recursos naturales, los enfoques de pago por servicios ambientales y los desafíos de las dinámicas de participación para la gestión local.

En el interior de esta primera parte, el módulo se organiza en tres capítulos:

- El primero propone una reflexión sobre las razones para hablar de gestión de los recursos naturales. Se inicia con un análisis de las consecuencias de los modelos de desarrollo en el ámbito mundial y andino (Perú, Bolivia y Ecuador), y de los riesgos que trae un acuerdo continental de mayor apertura de las economías como el ALCA, previsto para la agenda 2005. Presenta a continuación una reflexión sobre la existencia de tratados internacionales sobre los derechos humanos económicos, las demandas de los movimientos ambientalistas,

la aparición de un mercado de bienes y servicios ambientales, y una relectura de los desafíos que suponen las reivindicaciones indígenas para la gestión de sus territorios.

- El segundo capítulo aborda la gestión social de los recursos naturales y territorios. En esto, la experiencia andina y la experiencia en los países del Norte ayudarán a definir mejor la gestión social, sus fundamentos, sus límites y dificultades.
- El tercer capítulo argumenta sobre los motivos para el fomento de la gestión social. Subraya cuáles son sus aportes al debate global sobre los modelos de desarrollo y a la reflexión sobre la regulación por el mercado y la privatización de los recursos naturales. Pasa revista igualmente al aporte de la gestión social para precisar los enfoques de los mecanismos de pago de servicios y bienes ambientales y para mejorar los procesos de participación ciudadana en las dinámicas de descentralización y desarrollo municipal.

El desarrollo de estos capítulos muestra una deriva de ida y vuelta entre una lectura histórica de los contextos y un análisis de experiencias recientes de gestión de recursos naturales en Perú, Ecuador y Bolivia.

Se trata de aportes de los actores de base y de las comunidades cuyo objetivo es ayudar a la construcción de propuestas de políticas de desarrollo, de nuevos marcos jurídicos o de herramientas de desarrollo.

Queremos con esta primera parte del libro partir desde lo local para aportar al debate global. Con los procesos de gestión social de los recursos naturales y de los territorios no se pretende optar por un desarrollo local desvinculado de los ámbitos nacionales, ni rechazar el mercado, sino fomentar un debate sobre la gestión de los recursos naturales y los modelos de desarrollo en el ámbito local, nacional y global.

En una segunda parte del libro,

el objetivo es compartir algunas reflexiones y pautas metodológicas para entender y acompañar procesos de gestión social de los recursos naturales y de los territorios a partir de una lectura de varias experiencias de campo en los países andinos.

Esta segunda parte se distingue de la primera por su carácter conceptual y metodológico. Aporta a la reflexión inicial principios, pasos metodológicos concretos y herramientas que buscan ayudarnos a superar el plano teórico intentando avanzar en nuestros terrenos y realidades locales acompañando experiencias de gestión social.

El tema de gestión social de recursos naturales no es un tema consolidado en cuanto a métodos de trabajo y conceptos. Hay muchas revisiones, controversias conceptuales y metodológicas que dependen de los enfoques y principios sobre los cuales descansan. Presentamos una propuesta metodológica que no es en absoluto un recetario sino una lista no exhausti-

va de principios, pasos y herramientas para enriquecer la reflexión estratégica de acompañamiento de los procesos de gestión social.

Varias instituciones y organizaciones de Perú, Bolivia y Ecuador han venido trabajando desde hace años para fomentar y acompañar procesos de gestión local y de gestión social del agua, del bosque o de las praderas de altura, con enfoques y métodos propios. Sus pasos, sus pequeños y grandes logros y errores aportan enseñanzas interesantes.

La segunda parte del libro se organiza a su vez en los siguientes capítulos:

- En el primero subrayaremos algunos principios para poder acompañar procesos de gestión social territorial: la definición del recurso-objeto y del espacio territorial de gestión, el análisis de los actores desde una perspectiva histórica, la toma en cuenta de sus intereses, representaciones y justificaciones, la búsqueda de un acuerdo positivo para todos, la definición de los papeles de los acompañantes, la definición de las agendas inmediatas y progresivas, y la opción en favor de utilizar técnicas participativas.
- En el segundo capítulo presentaremos una propuesta de pasos metodológicos y de herramientas para entender la realidad.
- En el tercer capítulo presentaremos una ilustración de pasos metodológicos para la construcción del acuerdo.
- Terminaremos con algunos elementos para evaluar y difundir las experiencias.

El módulo quiere aportar métodos para acompañar y promover procesos de gestión social de los recursos naturales y de los territorios, fortaleciendo la capacidad de negociación de los actores locales y específicamente de los productores campesinos. Ellos son los primeros usuarios de los recursos naturales y están directamente involucrados en los desafíos de la gestión ambiental.

Consideramos que la gestión social de los recursos es un elemento fundamental para un desarrollo sostenible y para la viabilidad de la agricultura familiar de los Andes, tomando en cuenta no sólo los aspectos económicos sino también los políticos, ambientales y sociales. Se hace necesario analizar y difundir las experiencias que han permitido a organizaciones o comunidades campesinas reforzar su capacidad para defender sus derechos y su acceso a recursos a través de la búsqueda de acuerdos para un desarrollo durable con la sociedad global, todo esto en un entorno de cambios acelerados que demandan gran versatilidad.



¿Cómo usar este módulo?

- Este módulo puede usarse como un documento generador de debates y reflexiones para profesionales, líderes campesinos y también para el conjunto de la sociedad.
- La segunda parte del libro es a la vez un material de apoyo metodológico para que técnicos de organizaciones de desarrollo tengan más referencias conceptuales y herramientas para acompañar procesos de gestión de recursos naturales.
- Constituye igualmente un material de apoyo pedagógico para elaborar los contenidos y el programa de sesiones de formación sobre el tema de gestión de recursos naturales y territorios.

PARTE

1

EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES A DEBATE



¿Por qué hablamos de gestión social de los recursos?

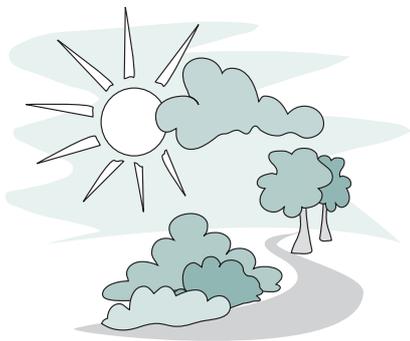
En esta parte se presentará, en un primer capítulo, una reflexión sobre la crisis de los modelos de desarrollo, la cual lleva a fuertes desequilibrios sociales y ambientales y demuestra la necesidad de promover otro manejo y gestión de los recursos naturales.

En un segundo capítulo se definirá el concepto de "gestión social de los recursos" que existe en los Andes y también en los países del Norte.

En un tercer capítulo se presentarán cuáles son los aportes de las experiencias de gestión social frente al desafío de fomentar una gestión de los recursos naturales social y ambientalmente más sostenible de forma que otro mundo sea posible.

CAPÍTULO 1

¿POR QUÉ HABLAR DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES?



Objetivos pedagógicos:

- Reflexionar sobre las consecuencias de los modelos de desarrollo en el ámbito mundial y andino.
- Tener elementos para debatir sobre las vías de desarrollo, el papel de los Estados y de los mercados.
- Tomar en cuenta que existen tratados internacionales que garantizan los derechos económicos de los seres humanos.
- Conocer de dónde vienen las preocupaciones ambientalistas y cuáles son sus desafíos.
- Entender de qué se habla cuando se alude al "mercado de bienes y servicios ambientales".
- Conocer las reivindicaciones indígenas para la gestión de sus territorios y entender los retos que éstas plantean.



Contenido del Capítulo:

- 1) Los modelos de desarrollo.
- 2) Un ejemplo: historia del desarrollo en Perú, Bolivia y Ecuador.
- 3) El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas: una amenaza.
- 4) Los derechos económicos, sociales y culturales.
- 5) El auge de las preocupaciones ambientalistas.
- 6) Los bienes y servicios ambientales: ¿un mercado?
- 7) Las reivindicaciones indígenas: ¿hacia otra gestión de los recursos naturales?

1.1 Los modelos de desarrollo

Desde principios del siglo XX los países del Norte y del Sur han probado y adoptado distintos caminos en el marco de sistemas económicos y modelos de desarrollo diversos. En el ámbito mundial, en las últimas décadas triunfan el capitalismo y el liberalismo económico, y al mismo tiempo aumenta la pobreza y surge una crisis ambiental mundial fuerte.

Tanto la situación económica como ambiental de hoy se explican por las herencias del pasado y las consecuencias sociales, económicas y ambientales de modelos de desarrollo adoptados. La tendencia a la apropiación individual y mercantil de los recursos y a la retirada del Estado son dos elementos claves para entender los desequilibrios de ahora.

1.1.1 La apropiación de los recursos naturales

En la historia de los países andinos que tomaremos como terreno de referencia, Bolivia, Perú y Ecuador, se ha avanzado desde hace siglos hacia una apropiación de los recursos naturales como bienes de producción acompañada de dominación económica por parte de ciertas clases sociales. En todas las épocas, para la conquista de territorios, los invasores que lograban imponerse ponían en marcha estrategias y mecanismos para controlar y apropiarse el acceso y el uso de los recursos naturales y de la mano de obra. La conquista de territorios siempre ha significado cambios en las normas de manejo y control de los recursos naturales hacia una apropiación por grupos más reducidos.

El modelo productivista que se impone como eje de desarrollo durante el siglo XX toma sus principios en la búsqueda de un crecimiento

económico que plantea el aprovechamiento a corto plazo de los recursos. Este modelo de producción que implica un uso irreversible y minero de los recursos se impone tanto en los sistemas económicos capitalistas como socialistas, y profundiza la tendencia hacia el aprovechamiento de los recursos naturales según intereses particulares y excluyentes. En los países con sistemas políticos capitalistas, la apropiación es individual mientras en los sistemas socialistas se hace en nombre de un Estado central.

En la década de los 60, con la revolución verde, muchos Estados de América Latina deciden asumir un papel protagonista y promueven procesos de desarrollo articulados alrededor de políticas agrarias de subsidios a la producción, sustitución de importaciones, y en algunos países, dinámicas de reformas agrarias mediante las cuales el Estado interviene sobre la distribución de los recursos naturales y facilita el acceso a la tierra a un número mayor de productores, aunque pocas veces el acceso a la tierra conlleva el acceso a otros medios de producción.

Pero a partir de los 80 los Estados capitalistas cambian de enfoque político y apuestan cada vez más por la iniciativa privada y el aprovechamiento individual de los recursos. Es el inicio de un sistema político y económico neoliberal en el cual el Estado abandona poco a poco su papel protagonista.

En paralelo, con la crisis de los sistemas socialistas y comunistas a inicios de la década de los 90 se impone a escala mundial el sistema económico capitalista neoliberal. A una regulación por el "todo Estado" se opone una regulación por el "todo mercado". Se acuerda la apertura de las economías en el marco de la Organización Mundial del Comercio, con políticas para facilitar la circulación de bienes mer-

cantiles en un mundo globalizado (pero no la circulación de la mano de obra) y se cuestiona el papel del Estado frente a las iniciativas individuales.

El modelo neoliberal plantea en el marco de la globalización la retirada del Estado reflejado en una reducción o desaparición de su papel como ente regulador encargado de velar por el bien común. Proliferan por doquier las políticas de ajuste estructural para fomentar la apertura de las economías, la disminución del Estado, y la privatización de bienes y servicios. Se establecen programas para impulsar o imponer este ajuste estructural a escala mundial como condición para tener acceso a financiamientos de las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

Con el auge del sistema político y económico neoliberal, la mayoría de los Estados ponen en marcha en las últimas décadas procesos de privatizaciones de los servicios públicos pero también de los recursos naturales promulgando o al menos proponiendo leyes de privatización del agua o del bosque.

La apropiación y los intereses individuales se vuelven prioritarios frente a la gestión y los intereses colectivos.

1.1.2 El auge de un modelo productivista

El eje de desarrollo de los modelos adoptados en el siglo XX se basa en la búsqueda del crecimiento económico rápido. Se define y mide "el desarrollo" a partir de indicadores económicos y financieros de crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) y no a partir de otros indicadores más sociales como es el Índice de Desarrollo Humano definido en 1990 por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) que resalta las situaciones de acceso a educación, salud, etc¹.

Los principios de la revolución verde a partir de los años 50 fomentan la búsqueda de la productividad por superficie, el aumento de los rendimientos. No hay preocupación por las consecuencias posibles sobre el medioambiente o los desequilibrios que se crean en la sociedad.

Al contrario, se plantea la revolución verde como un mecanismo para acabar con la pobreza y superar los limitantes a la producción en los países en vías de desarrollo. Es por ello que el Dr. Norman Ernest Borlaug, genético del CIMMYT (Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo, en México) recibe el premio Nobel de la Paz en 1970².

¹ Definición del PIB: el Producto Interior Bruto corresponde a la riqueza creada en un territorio por sus habitantes y los no residentes.

Es común comparar el nivel de desarrollo de los países en función de este valor del PIB, y medir el desarrollo en función de su evolución. Sin embargo, este criterio es un promedio que borra las diferencias en el territorio y toma en cuenta únicamente los fenómenos que se pueden evaluar financieramente. No da elementos sobre el nivel de desarrollo y de bienestar de las poblaciones, su estado de salud, educación o satisfacción.

Definición del IDH: el índice de Desarrollo Humano es un indicador que intenta tomar en cuenta además de la creación de riqueza en el territorio, los niveles de salud y educación: es el promedio aritmético de la suma de un indicador de duración de vida, de un indicador de nivel de educación y del PIB corregido por habitante.

El IDH tiene el mérito de plantear otros elementos que los aspectos financieros para medir el desarrollo pero es un indicador criticado a su vez por querer agrupar muchos elementos distintos, ser reductor y difícilmente interpretable.

² Todo el análisis sobre la revolución verde viene de: Dufumier Marc, INAPG, Seguridad alimentaria: los desafíos, *Seguridad alimentaria y sistemas de producción agrícola en los países en vías de desarrollo*, cuadernos "Agriculturas", Vol. 5, número 4, Pág. 229-237, 1996.

Lo que se llama comúnmente la «revolución verde» se refiere a las modificaciones de la agricultura provocadas por el uso de nuevas variedades de plantas alimenticias de alto potencial productivo. Sin embargo, las semillas mejoradas son más exigentes en insumos externos y menos adaptadas a suelos pobres en condiciones climáticas extremas. Para poder aprovechar este material genético, los productores tienen que modificar sus sistemas de producción, abandonando las prácticas de asociación de cultivos, incrementando las prácticas de riego, el uso de fertilizantes químicos y de productos fitosanitarios. No es sólo el uso de nuevo material sino cambios fuertes y costosos en el manejo de los sistemas de producción que obligan a una integración creciente de la agricultura en el mercado: los productores necesitan vender sus productos para poder comprar insumos.

Los Estados de los diferentes países tuvieron muy a menudo que intervenir para posibilitar la "Revolución verde" con medidas como la construcción de infraestructuras, los programas para facilitar el acceso a créditos, la vulgarización agrícola, el apoyo a nuevos circuitos de aprovisionamiento y acopio. Entonces, hasta los años 80 en los países del Norte, y hasta los 90 en América Latina, el Estado empuja el sector productivo con el objetivo de promover un crecimiento económico fundamentado en la aplicación de los principios de la revolución verde.

En Europa y en los Estados Unidos, después de la segunda guerra mundial, se definen políticas

agrarias para promover los principios de la Revolución verde para asegurar la alimentación de las poblaciones. La seguridad alimentaria es un desafío mundial y producir se convierte en la prioridad para la ciencia, las finanzas y la política. No existe mucha preocupación por un desarrollo sostenible sino por el aumento de la producción. La productividad aumenta, los productores se integran al mercado. Es la época de los grandes programas de desarrollo, con los que el Estado facilita el acceso a créditos y servicios.

La política económica internacional en este período es dirigida a través de la CEPAL y la FAO³, quienes plantean desde 1949 programas de apoyo para los países del Sur que pretenden incentivar la industrialización y la modernización con el objetivo de romper los obstáculos para el desarrollo. Entre otras iniciativas, se conforma (1956) e institucionaliza (1960) la Misión Andina con programas de apoyo rural.

En la misma época, y con objetivos similares, los Estados Unidos crean la Alianza para el Progreso que pretende actuar en contra de los frenos al desarrollo.

Se propugnan los principios de la revolución verde en el sector agrícola y se fomenta un modelo de sustitución de importaciones. En varios países del Sur se promueve una transición entre el modelo de acumulación oligárquico a partir de los minerales y del sector agroexportador hacia intentos de industrialización, reformas agrarias y la nacionalización de las minas y del petróleo.

³ CEPAL: Comisión económica para América Latina.

FAO: Organización mundial para la Agricultura y la alimentación.

En la misma década, la de 1960, se emprenden reformas agrarias en muchos países de América Latina como de otras partes del mundo. La Carta de Punta del Este, que estableció la Alianza para el Progreso, liderada por los Estados Unidos, promovía una "reforma agraria integral"⁴.

1.1.3 El impacto de la revolución verde

Si la revolución verde ha permitido un crecimiento de la productividad, sus efectos e impactos no dejan de ser mitigados según los países⁵.

El aumento de la productividad ha sido espectacular en algunos casos como el de los cereales, cuyos rendimientos se han duplicado en menos de 20 años en zonas de Asia donde ya existía un manejo del riego muy eficiente. De la misma forma, en las zonas donde se ha facilitado el acceso a infraestructuras de riego y el aprovisionamiento en insumos los rendimientos han subido fuertemente (Noreste mexicano, por ejemplo).

Sin embargo, los productores más pobres y las regiones con más desventajas desde el punto de vista de las condiciones agro-ecológicas y socio económicas son los que se han beneficiado menos de las variedades de alto potencial, agudizando las disparidades sociales a escala regional, nacional y mundial.

Las semillas mejoradas son exigentes en insumos externos. Sólo una parte del campesinado de los países del Sur logra tener acceso a estos insumos. Para la mayoría de los pequeños productores en los países en vías de desarrollo, la dependencia de insumos externos es factor de dificultades económicas y de riesgo mayor.

Las semillas mejoradas son menos resistentes a suelos pobres, crisis ambientales, condiciones climáticas extremas. El material difundido por la revolución verde implica una reducción de la biodiversidad genética al promover una especialización con algunas variedades más productivas. Esto conlleva una simplificación de los sistemas de producción de los pequeños productores que se traduce en una mayor fragilidad frente a las crisis ecológicas.

A partir de los años 80 y 90, con el cambio hacia un sistema político y económico neoliberal, se cambia el esquema de intervención y se redefine el papel del Estado en los países en desarrollo. Es el fin de la época de las reformas agrarias y de la regulación por el Estado, que abandona también el sector agrícola al no considerar como prioridad la soberanía alimentaria, contrariamente a lo que sigue sucediendo en los países del Norte. Los bancos de desarrollo quiebran, avanza imparable el proceso de privatización de la asistencia técnica y de la investigación en beneficio de los grandes productores, los mercados se abren con consecuencias negativas sobre la economía local que recaen sobre los pequeños productores.

⁴Gondard Pierre, Mazurek Hubert Origen de la Alianza para el Progreso, "30 años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994)"

Dinámicas especiales, Congreso Internacional de Americanistas, Quito, julio de 1997.

⁵Dufumier Marc, op cit.

La lógica económica se impone dejando de lado preocupaciones sociales y colectivas que son relegadas por una omnipresencia del mercado como ente regulador de todas las facetas de la vida en sociedad. Se sigue trabajando bajo un modelo de producción productivista donde lo importante es el crecimiento económico mientras se manifiestan con más fuerza los síntomas de los desequilibrios generados.

1.1.4 Desequilibrios mundiales e inequidad social

Con el modelo productivista y la revolución verde, se atizan las diferencias de productividad entre productores y países.

En el ámbito mundial, y con una economía globalizada, la brecha de productividad se incrementa entre los agricultores de los países del Norte con mercado, capital, tecnología, subsidios, y el campesinado pobre de los países del Sur. Algunos países del Sur logran un aumento de su producción alimenticia gracias a políticas de protección de sus mercados internos.

Con su azadón y su familia, un pequeño productor de un país del Sur, por ejemplo el Ecuador, podrá a duras penas cultivar una hectárea de trigo y producir una tonelada por año, mientras en Estados Unidos un productor medianamente mecanizado estará cultivando unas 80 hectáreas, con un rendimiento cinco veces superior.

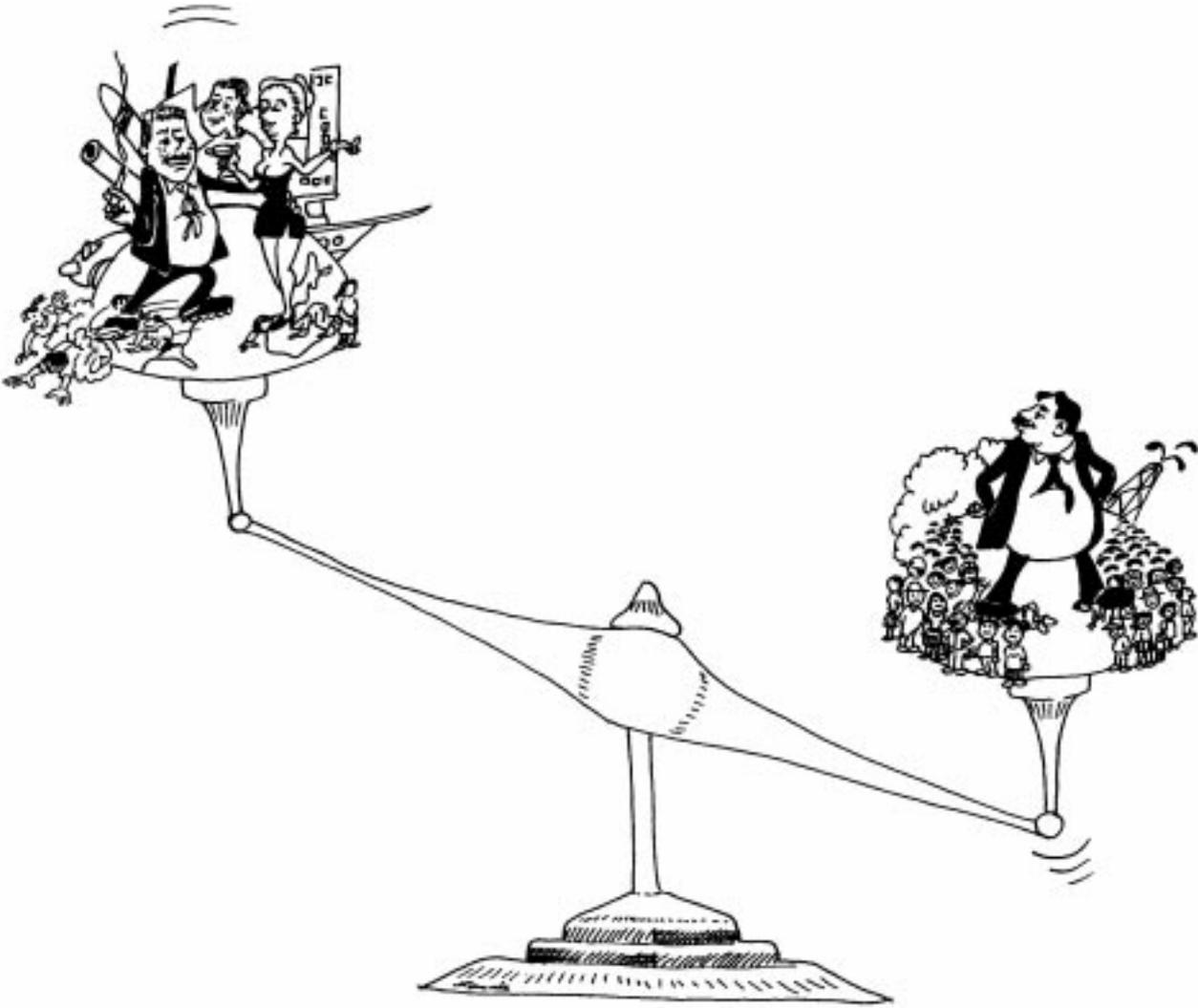
La diferencia de productividad del trabajo es tal que si el pequeño productor quiere producir cereales al precio mundial, deberá aceptar una remuneración de su trabajo 400 veces inferior a la de un productor del Norte, tomando en cuenta las diferencias de superficie disponible.

Con el aumento de la productividad especialmente en los países del Norte, surgen problemas de sobreproducción a pesar de que existen siempre a escala mundial pobreza y hambruna. Asistimos a una caída de los precios agrícolas que repercute de manera más aguda sobre los ingresos de los pequeños agricultores del Sur.

Un estudio técnico económico de seis tipos de fincas y productores agropecuarios diferentes en la costa de Perú realizado en el 2001 muestra que solamente uno de los sistemas de producción es viable de acuerdo a un umbral de creación de riqueza para la satisfacción de las necesidades de la familia y reproducción del sistema de producción. Sin embargo, si se incrementara un 20% el precio de los productos agrícolas producidos (precios que han disminuido de manera acelerada en las últimas décadas), cinco sobre seis de estos sistemas de producción estarían por encima de este umbral, es decir, serían viables.

Este estudio demuestra que el problema mayor no es de producción, de nivel de productividad de las fincas, sino de precios agrícolas muy bajos.

Como consecuencia, existe una dualización de los espacios y una agudización de las diferencias internas en cada país y externas entre países. Los sectores más pobres se vuelven cada vez más pobres mientras los sectores dominantes de la economía mundial, nacional, y local toman fuerza. Las desigualdades para el acceso a recursos y bienes de producción se ahondan.



Los desequilibrios sociales y económicos entre países y dentro de cada país.

Los números dan testimonio de una realidad cruel: la diferencia de ingreso por habitante entre los países ricos y pobres pasó de 30 por 1 en 1960 a 74 por 1 en 1998.

A pesar del crecimiento económico, la pobreza no ha desaparecido, más bien se ha incrementado. Países con grandes recursos naturales muestran sin embargo altos niveles de pobreza. Las situaciones de dominación y los desequilibrios territoriales y sociales tanto en el ámbito nacional de cada país como a escala internacional entre países del Sur y del Norte crean cada vez más conflictos y costos sociales.

50 de las empresas transnacionales más poderosas en el mundo tienen un poder económico más amplio que algunas naciones.

El ingreso anual de un solo millonario de México es equivalente al de 17 millones de pobres mexicanos.

225 personas más ricas del mundo tienen juntas un millón de millón de US\$, lo equivalente al ingreso anual del 47% de la población mundial. En otras palabras, estas 225 personas tienen la riqueza de tres mil millones de pobres. Costaría solamente el 3% de la riqueza de estas personas dar salud básica, nutrición, agua potable, ropa y educación a todos en el mundo.

En 1980, el ingreso promedio de un director ejecutivo de una empresa transnacional era equivalente al sueldo de 42 obreros. En 1998, su sueldo alcanza el sueldo de 419 obreros.

En 1988, el ingreso total del 10% de las familias más ricas de Canadá era 50 veces más elevado que el del 10% de las familias más pobres. En 1996, dos años después del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México (firma del TLC), el ingreso total del 10% de estas familias más ricas de Canadá era 314 veces más fuerte que el del 10% de las familias más pobres⁶.

⁶ Biddle Tony, *Bulldozing human rights*, LIFT / Perfect World Productions, Notario, Canada.

1.1.5 El deterioro ambiental y social

El modelo de producción productivista dominante empieza desde los años 70 a mostrar sus límites y sus impactos negativos sobre el medioambiente.

En Europa, con el incremento de la productividad, el número de productores y el espacio físico ocupado por la agricultura disminuye, lo que provoca crisis sociales, éxodo rural y procesos de desertificación de una buena parte de los territorios nacionales. Se ponen en marcha en los países desarrollados medidas sociales de acompañamiento para los productores, pero sin que las consecuencias ambientales sean objeto de preocupación ni de intervenciones. Los problemas de contaminación ligados a un sector productivo agrícola de punta crecen.

La revolución verde se caracterizó por un uso de energías externas (electricidad, carburante) mientras los sistemas anteriores dependían fundamentalmente de la energía solar (fotosíntesis) y de las calorías acumuladas en la biomasa (uso de residuos de cultivos, tracción animal). Para el nitrógeno necesario en la constitución de proteínas vegetales o animales, las antiguas técnicas descansaban principalmente en el uso de bacterias. Con los nuevos sistemas de cultivos la fertilización proviene del uso de fertilizantes químicos fabricados a partir del petróleo, fuente de energía no renovable.

Con la modernización de la agricultura, un análisis de los flujos de energía para la producción haciendo un balance entre la energía gastada para producir y el valor energético de la producción muestra que la productividad

energética disminuye, pues se usa cada vez más petróleo o en general más recursos externos⁷.

Durante la década de los 90 se confirma que llegamos a una crisis ambiental mundial fuerte. Se observa una disminución de la cantidad y calidad de los recursos naturales no renovables debido a su sobreexplotación y a cambios generados por el agotamiento y/o la contaminación de los recursos naturales.

Se multiplican los problemas de contaminación de fuentes de agua o de zonas marítimas a escala mundial, y a pesar de ser el agua un recurso vital y limitado, los modos de vida de las poblaciones de los países del Norte suponen que se desperdicie.

La pérdida de suelos en regiones enteras acentúa procesos de desertificación, éxodo rural y conflictos de diversa índole.

Se observa una disminución de la productividad de los sistemas de producción agrícolas en los países desarrollados, con un uso de insumos cada vez más alto para compensar las pérdidas de fertilidad de los suelos.

La contaminación del aire lleva a poblaciones de las grandes urbes a usar máscaras para proteger su salud.

El crecimiento económico, el aumento de la población y la búsqueda de niveles de bienestar material altos, a veces lujosos, están ejerciendo una presión adicional sobre los debilitados inventarios de recursos ambientales.

⁷ JOAN MARTÍNEZ ALIER, Agricultura sustentable, Aportes, Consorcio Camaren, Quito, Febrero 2000.

La sobreexplotación de los recursos naturales no renovables en muchas áreas del mundo provoca fuertes desequilibrios y acentúa la fragilidad de los ecosistemas respecto de las catástrofes naturales.

 Frente a los desastres naturales que sacuden la región centroamericana, varias organizaciones internacionales de apoyo al desarrollo conjuntamente con representantes de la sociedad civil local iniciaron un debate sobre las consecuencias de los sistemas de producción demasiado productivistas y la desaparición del bosque. Denunciaron que el Huracán Mitch que golpeó la región centroamericana en octubre del 98 ha tenido un impacto muy fuerte en Nicaragua y Honduras por la degradación previa de los recursos naturales, y también por la debilidad de los tejidos sociales en el agro (Cf. informe de la oficina de Echo de la Comisión Europea: "crónica de un desastre anunciado").

A los problemas de deterioro ambiental se unen problemas de salud pública y brotan problemas de seguridad alimentaria debido a la mala calidad de los productos consumidos.

El impacto de los residuos tóxicos ha aumentado. En Venezuela, en las zonas donde el uso de insumos químicos para la producción agrícola es más alto, los niveles de cáncer y de deformaciones infantiles son dos veces superiores a los promedios nacionales.

Una crisis de seguridad pública estalla en los países desarrollados. La contaminación de productos alimenticios causados por las opciones de los sistemas de producción que buscan solamente la rentabilidad (crisis de las "vacas locas" en Europa, contaminación con dioxinas en los pollos, etc.), es un ejemplo de esto.

La extensión de parcelas de cereales, soya, fru-

tas, etc., sembradas con semillas transgénicas genéticamente modificadas en laboratorios (OGM: Organismos Genéticamente Modificados) sin conocer con certidumbre sus posibles consecuencias sobre el medioambiente y la salud humana, confirma la tendencia de modelos de producción con pocas medidas de precaución frente al riesgo ambiental.

Sin rechazar la posibilidad de que la ciencia pueda aportar mejoras en las variedades produciendo semillas resistentes a la sequía, a enfermedades, o con mejores rendimientos, etc., la primacía de un principio de precaución debería imponerse, especialmente cuando se trata de difundir material manipulado genéticamente y destinado al consumo humano. Está comprobado que hay posibilidades de cruce entre plantas modificadas genéticamente y plantas de otras variedades provocando una difusión de genes modificados en la Naturaleza sin que se sepa cuáles podrían ser las consecuencias a corto, mediano o largo plazo.

Es preocupante ver con qué velocidad las empresas que producen material transgénico han implementado parcelas experimentales en campo abierto, sin que existan controles de un organismo público independiente. Algunas empresas difunden semillas transgénicas en el mercado, mientras que hasta ahora la divulgación de nuevas semillas o productos químicos era el resultado de un trabajo de veinte años en un medio experimental controlado.

Estas semillas son producidas principalmente por unas pocas empresas multinacionales que controlan el mercado mundial de insumos agrícolas a la vez que dominan las cadenas de transformación y distribución de productos alimenticios. El nivel de concentración de recursos y poder resulta impresionante. No parece una casualidad que hasta ahora las semillas transgé-

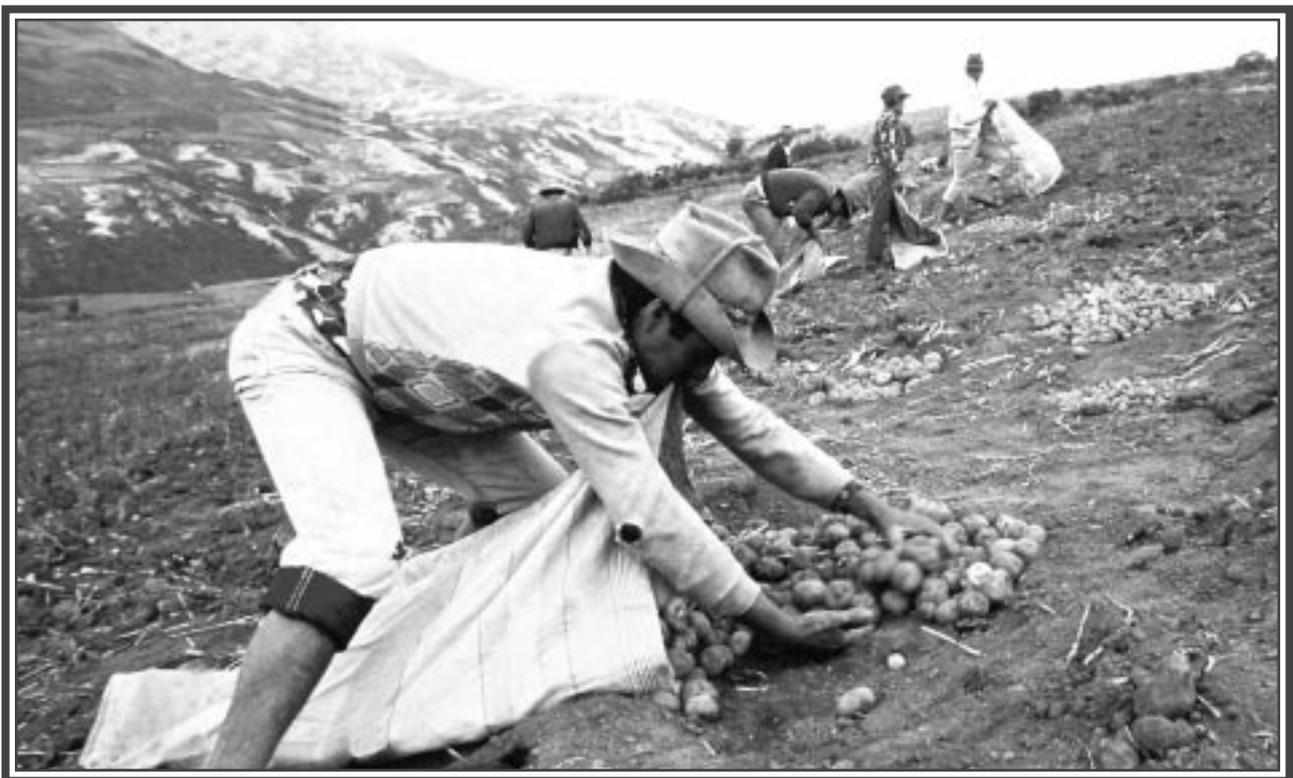
nicas difundidas sean semillas resistentes a herbicidas o plaguicidas producidos por las mismas empresas, lo que permite por lo tanto un uso más masivo de estos productos fitosanitarios.

Además, se trata en ocasiones de semillas que han sido manipuladas para ser estériles (con el gen "terminator") con el propósito de obligar a los productores a comprar cada año las semillas y los paquetes tecnológicos de las empresas. Con todo esto, parece que el mundo se dirige hacia una simplificación de los sistemas de producción y a una pérdida de material genético.

Las empresas presentan los transgénicos como una vía para resolver los problemas de hambre y malnutrición en el mundo. Sin embargo, con el relativo desconocimiento de las consecuencias posibles de la liberación de nuevos genes en la Naturaleza, con el riesgo de deterioro de los suelos por un uso masivo de productos fitosanitarios, y con la dependencia tecnológica

y económica que generan los transgénicos para el pequeño productor, es imprescindible considerar que también puede ser una vía para una agudización de la pobreza; un camino que puede conducir hacia una catástrofe ecológica y un genocidio de miles de pequeños productores. Las empresas han reconocido abiertamente su estrategia de difundir rápidamente sus semillas con el fin de invadir los mercados mundiales.

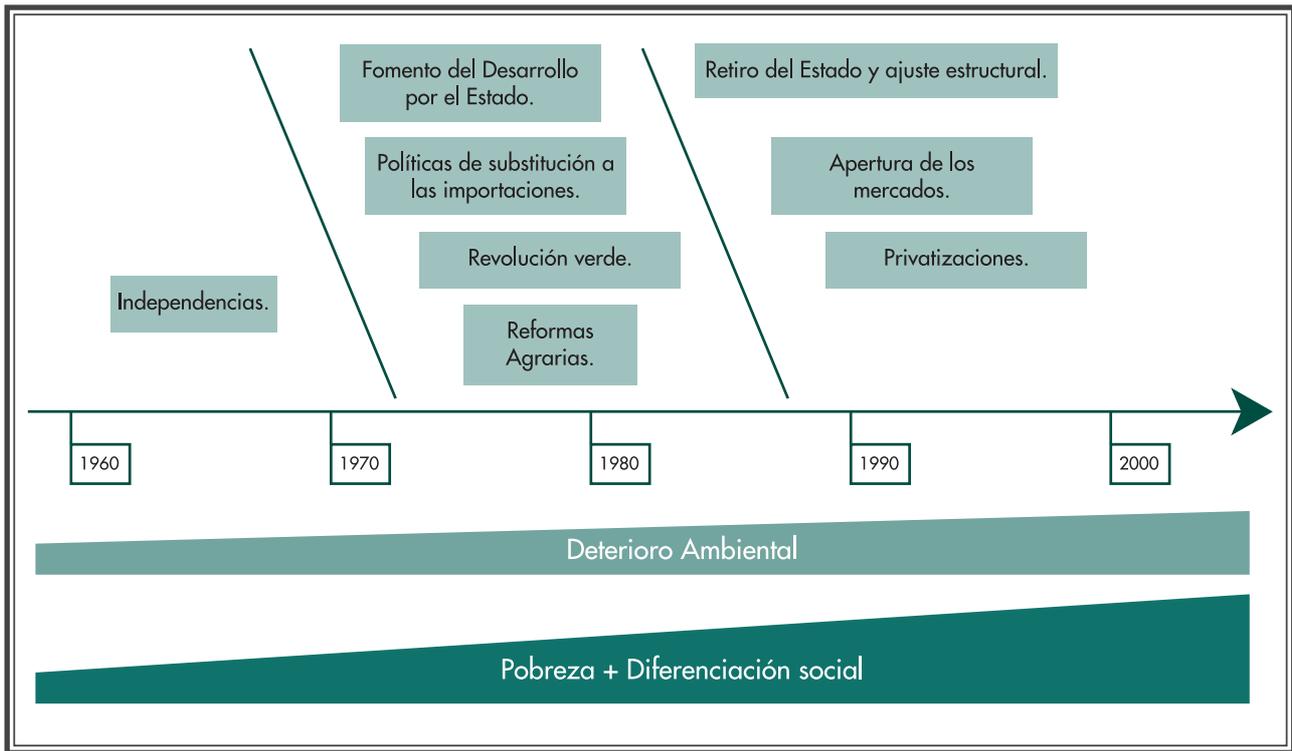
Así, será difícil, sino imposible, controlar o hacer retroceder este proceso. Además, como las mismas empresas controlan el sector de la distribución a gran escala (cadenas de supermercados, fábricas de productos alimenticios, etc.), también difunden productos transformados transgénicos sin dar una información clara y transparente al respecto y se niegan a que los consumidores sepan lo que están comiendo. Esto es una violación del derecho de los productores y de los consumidores a elegir.



Se trata de problemas a escala mundial que no tienen fronteras, como la aparición de un agujero en la capa de ozono de la atmósfera que provoca un calentamiento del planeta, la disminución y contaminación de fuentes de agua que abastecen a varios países, el desgaste de los suelos, etc.

A la globalización de la economía se añade la globalización de los problemas de deterioro ambiental. Pobreza y deterioro ambiental llevan a cuestionar la eficacia de los modelos de desarrollo adoptados.

"Ahora hay que reconocer que con la globalización viene la interdependencia, y con la interdependencia viene la necesidad de tomar decisiones colectivas en todas las áreas que nos afectan colectivamente" (Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001)⁸.



1.1.6 Un cuestionamiento técnico y político

Las preocupaciones sobre los modos de uso y control de los recursos naturales y sus consecuencias son parte de una problemática mundial que concierne tanto a los países del Sur como a los del Norte y que es parte de una reflexión sobre los modelos de desarrollo y de sociedad. No es un problema "de los campesinos" sino de toda sociedad .

No es suficiente cuestionar las opciones técnicas de los modelos de producción, sino los objetivos superiores de crecimiento económico del modelo productivista y el marco macroeconómico neoliberal en el cual éste se inserta.

Quinientos millones de seres humanos se mueren de hambre, según el informe de la FAO sobre la situación mundial de la alimentación y la agricultura. Es una confesión del fracaso de la tecnología triunfalista en este fin del siglo XX.

Ya no basta seguir culpando a una demografía galopante o a los desequilibrios climáticos para explicar tan difícil realidad. El control de los grupos de negocios sobre los procesos de producción, de transformación y de distribución de los alimentos ejerce efectos perversos que permiten comprender mejor por qué se "muere la otra mitad del mundo"⁹.

⁹ Robert Allibrac de la Perrière, Publicado en "El Mundo Diplomático", Mayo 1990. Investigador del Centro de Investigación del Sahara de El Golea, Argelia.

1.2. Una mirada hacia la historia del desarrollo en Perú, Bolivia y Ecuador



El bosque de la sección municipal Tomina, en el Sur de Bolivia, presenta una herida que se ahonda desde la colonización debido a la extracción de madera para la construcción de durmientes del ferrocarril, el corte de árboles para la elaboración de carbón a partir de la reforma agraria, y la extracción de madera o de leña para uso familiar y empresarial. Aumenta el uso del bosque por parte de actores externos a las comunidades. La ley forestal de Bolivia no establece ningún régimen para regular el uso del bosque de altura.

Las condiciones climáticas cada vez más extremas por el cambio de clima mundial determinan también ecosistemas cada vez más frágiles. Bajo estas condiciones, el establecimiento y la reposición de la vegetación son más dificultosas, amplias zonas son cada vez más susceptibles de desertificación ... La extracción de madera fragiliza el ambiente, agudizando los problemas de cambio climático y deterioro ambiental mundial en un círculo vicioso.

El bosque es sin embargo vital para la población local. El deterioro de los bosques trae consecuencias negativas para los sistemas de producción campesinos de silvo agropastoralismo practicados en la zona, y provoca un debilitamiento de la organización social (el sindicato agrícola) por la salida de mano de obra de las comunidades para trabajar en las empresas carboneras. Se agudiza la crisis económica, ambiental y social.

(Capitalización del proyecto Pradem en Bolivia del Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola, CICDA)¹⁰

¹⁰ CICDA, MARANDOLA Laurence, MOSCOSO Rolando Sistematización de la experiencia de Pradem, Tomina, Bolivia: "Normas comunales y control social en el manejo de bosques nativos", Ruralter N°18, 1999

Una mirada hacia la historia de Perú, Ecuador y Bolivia, con sus similitudes y sus respectivas particularidades, nos permite ilustrar bien como se ha caminado desde una gestión colectiva de los medios productivos hacia una apropiación individual de los recursos desde la época inca y durante la Colonia, hasta las dinámicas actuales de privatización de los recursos en el marco de las políticas neoliberales de ajuste estructural.

En paralelo, en estos países andinos los modelos de desarrollo productivistas fomentados por la ola mundial de búsqueda de crecimiento económico han fracturado los frágiles equilibrios y han engendrado más dependencias hacia los países del Norte para la compra de insumos.

Deterioro ambiental y desequilibrios territoriales son también en los Andes los resultados de modelos de desarrollo que no buscan tanto la gestión de los recursos naturales sino su explotación.

1.2.1 De una gestión colectiva a una apropiación individual de los recursos

• *Cambios en la gestión de los territorios con la conquista inca.*

Desde la aparición de la agricultura en los Andes, alrededor de 6.000 a 7.000 años antes de Cristo¹¹, la agricultura permite la generación de excedentes y procesos de acumulación que llevan a una diferenciación social en las actividades productivas y en la gestión de los excedentes. Conjuntamente a la agricultura se desarrollan actividades artesanales y comer-

ciales y aparece entonces una división del trabajo entre grupos productivos (agricultores, artesanos, constructores), y de comerciantes. La gestión de los medios productivos es comunitaria, pero el control de los bienes producidos y en particular de los excedentes lleva a la creación de un aparato político (clase no productiva) constituido de chamanes y guerreros.

Los señoríos étnicos del siglo V al XV mantienen una gestión comunitaria de los medios de producción y una división y especialización siempre más aguda del trabajo. Las clases gobernantes o caciques acumulan el poder de control y el poder político, así como la clase religiosa. De pequeñas aldeas independientes se van conformando territorios regionales bajo el dominio de un cacique mayor. Las comunidades pueden ocupar uno o varios pisos, el acceso y la gestión colectiva de los recursos de todos los pisos ecológicos se garantiza por las estrechas relaciones de intercambio y alianza que existían entre señoríos.

La conquista inca introduce cambios de orden político: se crea un Estado más allá de los señoríos, y una parte importante de la mano de obra produce bienes para el Estado que después redistribuye.

De un sistema que combinaba producción familiar con ayuda mutua y producción colectiva para fines religiosos, con una propiedad comunal de los modos de producción y derechos de uso familiares, se pasa a un sistema donde los medios son propiedad del Estado: tierras, aguas, rebaños, recursos mineros, mano de obra.

¹¹ CAMAREN, (PROMACH, IEDECA), Sistematización sobre los páramos, 2001 (documento borrador). Con referencia a publicaciones de: MORENO YÁNEZ Segundo, compilador, Monografía histórica de la región nuclear andina, Consejo Provincial de Pichincha, 1981. AYALA MORA Enrique, Resumen de historia del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Biblioteca general de Cultura, 1994.

• **La explotación de los recursos y de la mano de obra con la conquista.**

Esta pérdida de control colectivo territorial sobre los medios de producción y sobre el trabajo se agudiza con la Colonia, que se caracteriza por una conquista y una apropiación de los territorios de los pueblos originarios y de su mano de obra y la extensión de la propiedad individual con la multiplicación de las haciendas¹². Las nuevas autoridades respaldan la explotación de las tierras a las comunidades y los recursos pasan a manos de un sector emergente de nuevos terratenientes.

Se produce en Bolivia un predominio de la hacienda tanto en la costa como en la sierra, con elevados niveles de concentración de la tierra. En la costa con grandes haciendas de productos tradicionales (cacao y luego café) destinados a la exportación, y en la sierra con grandes haciendas tradicionales para el consumo interno (fincas ganaderas, cereales).

Además, el despojo de los recursos mineros del altiplano boliviano en Potosí favorece el establecimiento y crecimiento de un sector paralelo de haciendas para la producción de alimentos y textiles.

En Ecuador, se encuentra una estructura similar desde la Colonia, con una fractura regional y economías diferenciadas entre latifundios de la oligarquía costeña que producen cacao, tagua para la exportación, y hacendados de la sierra que producen para la economía nacional. Las haciendas en la sierra son

omnipresentes y desarrollan mecanismos de expropiación de tierras de comunidades indígenas para el control de pisos ecológicos y de la mano de obra.

La época colonial deja en Bolivia, Ecuador y Perú un territorio donde el uso de los recursos en la mayoría de los casos ya no responde a las dinámicas de gestión colectiva, sino a una explotación y apropiación individual por grandes propietarios mestizos.

• **La acentuación de la apropiación de los recursos a pesar de las independencias.**

Bolivia, Perú y Ecuador acceden a la independencia a partir de los inicios del siglo XIX, periodo en el que surgen en los países andinos las primeras medidas de reformas liberales. Sin embargo, la independencia no cambia el esquema de repartición de la tierra y de apropiación individual de los recursos naturales y de la mano de obra.

En Bolivia, más bien al contrario, después de la independencia el sector de haciendas crece y esta estructura se mantiene hasta muy entrado el siglo XX.

En Ecuador, el sector de haciendas de la sierra conocido como los gamonales crea alianzas con el clero y las fracciones militares para controlar de modo hegemónico el poder político del Estado hasta el triunfo de la Revolución

¹² Para la parte histórica se ha contado con los aportes siguientes:

ALARCÓN Xavier, Aproximación al marco legislativo de Perú para el manejo de recursos, contribución para Ruralter, 2001

BENAVIDES Gumercindo, MARANDOLA Laurence, Contexto de Bolivia, contribución para Ruralter, 2001

SOLÍZ María, Recursos naturales, e historia agraria en Ecuador, contribución para Ruralter, 2001.

ZAPATTA Alex, Breve esbozo de las relaciones agrarias en el Ecuador, documento de trabajo, IEDECA.

Alfarista de 1895. Hasta finales del siglo XIX, el gamonalismo crea leyes para afincar al peonazgo indígena en la hacienda a la que pertenecía. Tal afincamiento fue establecido por la ley del Concertaje.

• **Primeros cambios en la forma de explotación de la mano de obra y de los recursos.**

Desde los últimos años del siglo XIX nuevos gobiernos más progresistas van a intentar, no siempre con éxito, oponerse a los fenómenos de explotación de los trabajadores mientras aparecen los primeros movimientos sociales que reivindican mejores condiciones de trabajo y acceso a la tierra.

Las reformas de la Revolución Alfarista de 1895 a 1912 en Ecuador van a suprimir el concertaje y fomentar la modernización de las haciendas de la sierra por lo que se llamará la "vía terrateniente" con la aparición de un modo de explotación de la mano de obra asalariado.

El gobierno empieza a escuchar las reivindicaciones de los indios para acceder a la tierra y por la ley de Manos Muertas los latifundios del clero pasan a manos del Estado, sin que haya sin embargo una redistribución hacia los campesinos.

Con estas reformas liberales de la época de la independencia, desde la Revolución

Juliana de 1925, en Ecuador los movimientos de los sectores sociales campesinos e indígenas se fortalecen hasta los años 1960.

En Perú, se da la articulación entre un movimiento social con diversas vertientes (urbanos, obreros, campesinos, estudiantes) y una izquierda variopinta.

• **Las iniciativas de reformas agrarias**

En los años 50 en Bolivia, 60 en Ecuador y 70 en Perú, los gobiernos propugnan reformas para fomentar el crecimiento económico y los procesos de desarrollo. Es la época de intervención del Estado y de las reformas agrarias que marcaron el movimiento agrario del período 1960-1990.

Nace una nueva institucionalidad con la creación de instancias administrativas y jurídicas para acompañar las medidas de reforma agraria, como el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) en Bolivia, el Instituto Nacional Agrario (INA) en Perú, y, en Ecuador, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y de Colonización, (IERAC), así como el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos (INERHI). Sin embargo, estas instituciones no van a lograr siempre cumplir su papel por problemas de corrupción, resistencia del sector hacendatario y por la existencia de contradicciones y falta de definición de competencias entre ellas.



Con las reformas agrarias, se nota una apertura relativa hacia la implantación o conservación de formas colectivas de uso de los recursos y no exclusivamente bajo la forma de la propiedad individual.

En Bolivia, la reforma agraria de 1954 permite una estructuración de comunidades campesinas con pequeñas propiedades con títulos individuales o comunitarios organizadas en sindicatos agrícolas.

En Perú, la reforma agraria de 1969 fomenta la creación de cooperativas y sociedades agrícolas en manos de pequeños productores.

Sin embargo, los procesos de reformas agrarias no nacieron por sí solos, sino enmarcados en la

ola de reformas agrarias que abarcó a muchos países de América Latina como de otras partes del mundo, como una estrategia de contrainsurgencia frente a movimientos sociales nacientes que reivindican la tierra:

En 1959, triunfa la Revolución Cubana, con sus procesos de reforma agraria. Tales acontecimientos van a convertirse en referente ineludible del campesinado latinoamericano de esa época que, desde años atrás, había levantado como bandera de lucha la realización de la reforma agraria en cada uno de sus países.

Ante tal realidad, en un contexto mundial de Guerra Fría, los estrategas norteamericanos, en complicidad con las clases dominantes de los países latinoamericanos, reaccionan elaborando una estrategia que, en lo central, com-

binaba tres factores: reforma agraria mediatizada; programa de asistencia social (con la Alianza para el Progreso), y represión. Se impulsa principalmente la parcelación de las tierras que estaban en manos de los Estados y los procesos de colonización de tierras baldías. Los intereses del latifundismo casi no se ven afectados.

Un segundo momento del proceso de reforma agraria se da entre 1973 y 1993 con el advenimiento de gobiernos nacionalistas en el Ecuador y en el resto de América Latina; y con el sustento teórico de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

 La reforma agraria busca fomentar las relaciones capitalistas de producción en el agro, obligando, para el efecto, a los sectores latifundistas más reacios a incorporarse en la modernidad capitalista y vender tierra;

Esta nueva ola de reformas agrarias surge no tanto para cuestionar el reparto del acceso a la tierra sino para dar respuesta a la amenazante y creciente presión campesina que reclamaba acceso a la tierra; esto implicó afectar intereses de ciertos sectores latifundistas, no del conjunto de ellos. Se busca asegurar la presencia del Estado en el agro, como factor dinamizador de la producción y como agente de mediación ante la conflictividad reinante.

• *Un regreso a la iniciativa privada*

Pero las décadas de los 80 y 90 marcan un cambio de enfoques a escala mundial hacia el neoliberalismo. Esto implicará una exclusión de los proyectos y de la voluntad de redistribución de las tierras.

Se decreta el final de la época de reformas agrarias y cobran auge los procesos de modernización y desarrollo rural. Los Estados dejan de tener un papel protagonista de promotor del desarrollo y apuestan cada vez más por la propiedad individual y la iniciativa privada.

En 1979, en el Ecuador, el alcance del proceso de reforma agraria es limitado al promulgarse la Ley de Fomento Agropecuario. En los años 80 y hasta los primeros años de la década del 90, aunque la Ley de Reforma Agraria se mantuvo vigente, el proceso mismo de generar cambios en la estructura agraria se había paralizado.

En Perú, en un primer momento en los años 80, un movimiento social fuerte logra frenar el desguace de la reforma agraria. Se polariza la sociedad peruana en la cual de un lado toman las armas movimientos revolucionarios izquierdistas como Sendero Luminoso, y por otro lado sectores de derecha se unen para resistir a los intentos de nacionalización de la banca privada.

Pero a partir de los 90, en Perú, se aprueban leyes que permiten las transferencias de tierras comunales, fomentan las inversiones y la titulación de comunidades de la costa. Un programa especial de titulación de las tierras favorece el desmembramiento del territorio comunal y facilita los procesos de urbanización.

• *Privatizaciones en los Andes*

El auge del neoliberalismo viene a confirmar y a agudizar las tendencias de retirada del Estado.

En el marco de las políticas de ajuste estructural y globalización los Estados se dirigen hacia una apertura económica y hacia la regulación por el mercado: se fomentan los procesos de privatización de los servicios públicos y también de los recursos naturales con la promulgación o la proposición de leyes de privatización del agua y del bosque.

En Ecuador y Bolivia, durante los últimos cinco años, los gobiernos intentan proponer leyes de privatización del agua, lo que provoca graves conflictos y un levantamiento del sector campesino e indígena. Durante el año 2000, una guerra del agua se declara en Cochabamba, Bolivia, provocada por la subida del costo del agua potable luego de la venta de la concesión de los derechos a una empresa privada. Las leyes sobre agua vigentes en Bolivia y Ecuador son antiguas leyes, en desfase con las

problemáticas y los usos actuales, pero los gobiernos por ahora no abren el debate por ser el acceso al agua un tema muy sensible.

En Ecuador, la ley forestal en preparación durante el año 2000 establece un régimen de subsidios por hectárea para las áreas de reforestación ubicadas hasta un límite alrededor de los 3 500 msnm y de defensa de la propiedad privada en estas zonas. Esta medida consolida la situación actual de la tenencia de la tierra y no fomenta la participación de los pequeños productores en la reforestación por estar estos ubicados en general en zonas todavía más altas.

Desde la gestión colectiva pre inca, la tendencia va hacia una mercantilización y privatización de los recursos.

En los Andes...

<p>Siglo XV</p> <p>Colonia 1492</p> <ul style="list-style-type: none"> -Conquista. Expolio de los Territorios -Control de la mano de obra -Creación de haciendas -Fomento del modelo agroexportador 	<p>BOLIVIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Haciendas - Explotación 	<p>ECUADOR</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de concertaje - Nuevas haciendas en la costa, haciendas tradicionales en la sierra 	<p>PERÚ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poder económico agroexportador en la costa - Migración del Sur a la costa norte del país
<p>Siglo XIX</p> <p>Independencias</p> <ul style="list-style-type: none"> -Algunas reformas liberales -Sigue el poder de haciendas agroexportadoras 	<ul style="list-style-type: none"> - 1825 	<ul style="list-style-type: none"> - 1809 - Abolición Concertaje - Modernización haciendas vía terrateniente 	<ul style="list-style-type: none"> - 1821
<p>Siglo XX</p> <p>Substitución a las Importaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> -Políticas y subsidios son parte del modelo económico <p>Reformas Agrarias</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reformas agrarias y colonización de nuevas tierras 	<ul style="list-style-type: none"> - Revolución nacional 1953 - Reforma Agraria (1953) con la estructuración de comunidades y sindicatos en la Sierra - Colonización Amazonía 	<ul style="list-style-type: none"> - Rol creciente del estado - Reformas agrarias de 1964 y 1978 - Nuevas Constituciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Industrialización - Nacionalismo - Reforma agraria de 1969 - Intervención en la costa, creación de cooperativas

<p>Años 80</p> <p>Desarrollo rural y revolución verde</p> <ul style="list-style-type: none"> - Final de las reormas agrarias - Políticas de fomento de la revolución verde - Crecimiento de la deuda externa - Movimientos sociales campesinas e indígenas 	<p>BOLIVIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presión de movimientos indígenas (OIT169) para el control de sus territorios 	<p>ECUADOR</p> <ul style="list-style-type: none"> - FODERUMA -Crecimiento de la deuda externa 	<p>PERÚ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intentos de contra reforma agraria Resistencia de movimientos sociales -Inicia Sendero luminoso
<p>Años 90</p> <p>Ajuste estructural Apertura liberal</p> <ul style="list-style-type: none"> -Apertura de los mercados -Retiro del Estado y disminución de los servicios públicos - Intentos de privatización de los servicios públicos -Auge de movimientos Sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Intentos nueva ley de aguas -Presión Indígena hace reconocer los TCOS (96 ley INRA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Intentos privatización del agua provoca movimientos sociales - Inicia el movimiento indígena 	<ul style="list-style-type: none"> - Fujimorismo Centralismo del Estado -Apertura Liberal y fomento del mercado de tierra - Control del territorio y desmontaje de los movimientos sociales
<p>Siglo XXI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crisis política y económica - Migración - Crisis ambiental - Proyecto de apertura más amplia comercial (ALCA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Acentamientos de cocaleros, campesinos, sindicatos indígenas - Migración a Argentina (en crisis) - Contaminación Ambiental Pobreza sigue 	<ul style="list-style-type: none"> - Crisis financiera y robo de banqueros - Dolarización e hiperinflación - Migración a España - Contaminación - Crisis OCP 	<ul style="list-style-type: none"> - Renuncio Fujimori - Descentralización - Emergencia movimientos sociales - Crisis frente a las privatizaciones

1.2.2 Un modelo productivista de desarrollo

En los sistemas de producción andinos, antes de la colonización, la conservación del equilibrio en los ecosistemas frágiles y difíciles de las zonas altas era una prioridad. Los criterios de los sistemas de producción se basaban en la búsqueda de la seguridad alimentaria con la limitación de la toma de riesgos y la búsqueda de complementariedad entre pisos ecológicos. El principio de reciprocidad, de complementariedad entre individuos, entre sistemas de producción, entre pisos ecológicos, permitía impulsar los intercambios entre zonas y conservar equilibrios.

Con la colonización se asientan haciendas modernizadas capitalistas en la costa y haciendas de tipo feudal en la sierra. Durante la colonia y la época de las independencias hasta los primeros años del siglo XX, el sistema de haciendas desencadena cambios fuertes en la organización socioeconómica y productiva, al introducirse nuevas especies animales y vegetales y en virtud de movimientos de población por la necesidad de mano de obra. El objetivo ya no es tanto conservar los frágiles equilibrios sino producir con un objetivo capitalista de búsqueda de ganancia, para la exportación o para el mercado nacional.

Con el modelo de sustitución de importaciones fomentado por la CEPAL en los años 50 en Bolivia, 60 en Ecuador y 70 Perú, se opta por un modelo de desarrollo en el que desempeña un papel activo un Estado fuerte que promueve la revolución verde y el crecimiento económico.

A partir de los años 80, con el regreso de la democracia en Ecuador y Perú y la progresiva adopción de un modelo neoliberal, se

inician programas de apoyo al sector productivo que abundan en la búsqueda de productivismo.

 En Ecuador, los programas de fomento de la producción como Foderuma marcan el final de la redistribución de tierras y propugnan prácticas agrícolas de la revolución verde, con base en el modelo productivista dominante muy dependiente de la importación de insumos agrícolas y su aplicación en las parcelas.

1.2.3 Un modelo de inequidad social

Desde la creación del sistema de haciendas y con la legalización de la propiedad privada, empieza de manera más evidente una diferenciación del acceso a la tierra y a los recursos en general.

 Las diferencias sociales ya existían antes de la Colonia pero el acceso y el uso de los recursos dependía de normas de gestión colectivas que no se basaban solamente en intereses individuales.

 En la época colonial existe una diferenciación social entre los trabajadores de las haciendas. Con relación al cargo y a la función (mayordomos, pastores, trabajadores agrícolas...) los niveles de sueldo y la posibilidad de adquirir animales varían y permiten a unos pocos trabajadores una paulatina acumulación que marcará la diferencia en los posteriores procesos de distribución de tierras. Generalmente, los lotes entregados a los trabajadores para su supervivencia se ubican en las tierras altas, los matorrales y los páramos. Las comunidades campesinas quedan arrinconadas en las partes más altas, mientras que las haciendas se apropian de las tierras medias y bajas.

La división socio-territorial que determina la existencia de comunidades que únicamente tienen acceso al piso de altura con condiciones de producción poco favorables es resultado de varios siglos de historia y de un proceso paulatino de explotación. La generalización de la propiedad privada se acompaña de la creación de un mercado de tierras al cual pocos indígenas tienen acceso por la imposibilidad de acumulación económica que padecen.

Las reformas agrarias de los años 50 a 70 en los países andinos no han cambiado drásticamente las estructuras de tenencia de la tierra y de poder. En muchos casos avanzó la frontera agrícola y la conquista de nuevas parcelas se inscribió más en un movimiento de colonización que en un proceso de reforma agraria con redistribución de las tierras.

En Bolivia, la reforma agraria del 54 permite una disminución relativa de las haciendas y una estructuración de comunidades campesinas. Se realizan dotaciones de tierras en la región amazónica a pequeños colonos y también a grandes propietarios que acaparan grandes extensiones para la explotación forestal.

En Perú, la reforma agraria del 69 marca un cambio substancial de la tenencia de la tierra, especialmente en la costa. Pero la distribución de tierra no se acompaña de medidas de apoyo a la producción y no resuelve los problemas de pobreza.

En Ecuador, son las reformas del 64 y del 73 las que plantean la redistribución de tierras, aunque su aplicación no toma gran amplitud y afecta principalmente a las tierras de altura.

La situación de hoy refleja la desigualdad para el acceso a recursos:

En Ecuador, el 63% de los productores tienen menos de 5 hectáreas, mientras el 3% de los productores, tienen más de 100 hectáreas lo que representa el 42% de las tierras.

En Perú el 20% de las tierras está en manos de productores familiares de menos de cinco hectáreas.

En Bolivia el 15 % de la población más rica posee el 80 % de las tierras.

1.2.4 Un modelo de desequilibrio territorial

Los diversos procesos de desarrollo en los Andes fomentan no sólo los desequilibrios sociales para el acceso a recursos sino también desequilibrios territoriales.

Las reformas de la revolución de 1895 en Ecuador han logrado suprimir el concertaje, facilitando una migración hacia la costa y el oriente. La revolución liberal coloca en el poder a una fracción banquero-exportadora de la costa. Con esto se inicia un proceso de transformación política que coincide con períodos de crisis de las exportaciones, fundamentalmente del cacao en la costa. Esto obliga a una diversificación de la producción (azúcar, café, arroz) en el marco de una inestabilidad económica y política y coincidiendo con el auge del movimiento campesino y obrero, a la vez que se consolida una burguesía agroindustrial en la costa con la presencia de nuevos sectores como los comerciantes

importadores y el sector financiero. En la Sierra, se produce una modernización de las haciendas (por la llamada vía terrateniente) y un incipiente proceso de industrialización.

 La hegemonía de la costa se profundiza también en el Perú. Los movimientos de población, desde la época de la Colonia, del sur andino hacia el norte costero resultan en una concentración de la población y en un aumento de la actividad económica en la costa, desarrollándose el territorio del país.

La fractura costa / sierra que aparece en Ecuador y Perú perdura hasta ahora. Aumentan, con el tiempo, las diferencias internas en cada país:

 En Perú, el 70% de la producción está concentrado en 17 valles de la costa. Desde el punto de vista capitalista Perú podría vivir sin el 80% de su territorio.

1.2.5 Crisis social y ambiental en Perú, Ecuador y Bolivia

El modelo productivista dominante aplicado en los países andinos muestra, desde la década de los 70, sus límites desde los puntos de vista económico y social.

 En Ecuador, durante los 80, con el final del modelo de sustitución de importaciones y el auge del modelo productivista crece la deuda

externa por la importación de insumos; en el plano ecológico aparecen problemas de contaminación de los ecosistemas.

La desaparición del papel protagónico del Estado deja paso a una regulación por el mercado y a un olvido voluntario de los problemas ambientales crecientes.

 En Bolivia, (pero también en Perú y Ecuador) se vuelve cada vez más aguda la contaminación de las tierras y de los ríos por desechos químicos de las empresas, de la agricultura, de las minas y por desechos residuales de los centros urbanos. Sólo en el año 2000 hubo siete derrames de petróleo, con consecuencias graves sobre los ecosistemas y los sistemas de producción, pero sin que hubiera sanciones para los culpables ni indemnizaciones a los afectados.

 La alta presión sobre los recursos debida a la estructura todavía latifundista en Ecuador obliga a los campesinos a cultivar cada vez en zonas más altas, más frágiles, y la frontera agrícola sube a las alturas de los páramos provocando un daño ambiental y afectando las reservas de agua.

A pesar de la existencia de muchos recursos, una gran parte de la población carece de medios de vida. Los modelos de desarrollo regulados por el mercado han llevado en los países andinos a situaciones de extrema desigualdad, de deterioro ambiental y de pobreza que provocan fenómenos de migración hacia las ciudades y hacia otros países.



• ***Al iniciar el nuevo milenio las perspectivas no son optimistas:***

En Ecuador, se estima que más de un millón de personas han emigrado hacia los Estados Unidos y Europa desde 1999 para huir de la pobreza. La dolarización de la economía desde el inicio del 2000 no ha logrado frenar una inflación galopante, estimada en 91% en dólares para el año 2000, que sigue provocando fuertes movimientos sociales de contestación especialmente de los sectores indígenas.

Desde Bolivia, los emigrantes se dirigen hacia los países del Norte y también hacia Argentina donde alcanzan según las estimaciones el millón de personas. Los índices de desarrollo humano siguen mostrando a Bolivia

como uno de los países más pobres de América Latina, mientras que Argentina se hunde desde finales de 2001 en una crisis económica muy aguda.

En Perú, el patrón de asentamiento territorial es básicamente urbano aunque las ciudades no tengan capacidad real de absorber la mano de obra. Los sectores más dinámicos de la economía para la generación de riqueza y de empleos se centran en la pesca. Una crisis política estalla en el año 2000 con múltiples escándalos de corrupción, crisis que lleva a un cambio de presidente.

• ***Frente a esta visión pesimista, parece menester pensar otros enfoques de desarrollo.***

Sin embargo, las políticas nacionales de los países andinos siguen apuntando hacia la liberalización de los mercados. Esperan de esta forma que la facilitación de los intercambios comerciales, aunque sean entre países y zonas de distintos niveles de competitividad, protección y fuerza económica, pueda resolver la pobreza.

En esta óptica han suscrito al acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), acuerdo que, una vez en marcha, puede provocar fuertes cambios en los contextos económicos, políticos y sociales del continente americano, pero cambios que no serán favorables para todos.

1.3. El Área de Libre Comercio de las Américas: una amenaza para los países andinos

1.3.1 EL ALCA: una política de apertura total en la agenda del año 2005

El acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es una propuesta política de apertura total que nace de los Estados Unidos en el año 1994. Surge para consolidar en la agenda del año 2005 un mercado continental de ochocientos millones de personas de los treinta y cuatro países del continente americano frente a la Unión Europea y al bloque asiático¹³.

➊ Básicamente, desde el punto de vista económico es un acuerdo de apertura de los mercados de todos los países de América (menos Cuba) para la circulación libre de productos, servicios y capital para inversiones.

➋ Pero el ALCA es una propuesta política que no se reduce a la apertura de los mercados y capitales. Comprende una estrategia que contiene propuestas de orden económico, social, cultural, militar, político y ambiental.

El ALCA significa que los países implicados deben reducir progresivamente los aranceles y otras medidas de restricción no-arancelarias que protegen sus economías para dejar paso a una libre circulación de los productos, y que

deben hacer licitaciones abiertas a empresas de los demás países cuando operen contratos de servicios e inversión. Es una ampliación del TLC (o FTA en inglés), acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos firmado en 1988, y del TLCAN (o NAFTA en inglés), acuerdo entre Canadá, los Estados Unidos y México firmado en 1994.

El ALCA es un acuerdo que abarca a todos los países americanos a pesar de que tengan niveles de competitividad e intereses económicos muy distintos.

➌ El área andina incluye países del Sur que están dentro del trópico, la mayor parte de los cuales exportan productos de lujo, como es el caso ecuatoriano, que vende al norte, cacao, café, banano y flores. En cambio, los países del Norte son productores y exportadores de productos estratégicos para la alimentación mundial, como son los cereales, lácteos y cárnicos principalmente, que en la última mitad del siglo XX han experimentado un incremento importante en la productividad y la producción llegando a niveles de sobreproducción. Ahora estos productos alimenticios son exportados a un costo inferior a su costo de producción, con dumping por los subsidios que reciben los productores de los países del Norte. Los países andinos producen sin embargo algunos de estos artículos estratégicos principalmente dentro de unidades campesinas, que son afectadas por la introducción de productos importados del Norte debido a la reducción sistemática de aranceles y de barreras para-arancelarias. Con el establecimiento de una zona de libre comercio como lo propone el ALCA, este fenómeno tendería a profundizarse.

¹³ CAMAREN-CICDA, Sexton. D., El ALCA y sus consecuencias sobre la agricultura familiar andina, abril 2002, Quito, 19p.

Por su lado, los Estados Unidos buscan resolver su problema de sobreproducción exportando sus excedentes agrícolas a los países del Sur en general y del continente americano en particular. La pretensión es que los países tropicales y andinos sigan exportando productos tradicionales y comprando productos estratégicos alimenticios y productos transformados de los Estados Unidos. En otras palabras, lo que se busca es profundizar la división internacional del trabajo en la agricultura.

Pero la reflexión lleva a analizar también qué países de los treinta y cuatro que participan en este acuerdo ganarán con la apertura de sus mercados. Una vez que se supriman los aranceles y subsidios como se propone, ¿quiénes son los que lograrán competir? ¿De qué exportaciones agrícolas hablamos? ¿Qué pasará con la economía y con los productores de los demás países?

1.3.2 Una oportunidad: ¿para quién?

La justificación de la propuesta del ALCA es la consolidación de un mercado de 800 millones de personas, suprimiendo las medidas que distorsionan el libre mercado.

La posición del gobierno de Ecuador por ejemplo es que los países andinos tendrán con el ALCA la oportunidad de exportar más y mejor sus productos y que los aranceles preferenciales permitirán fomentar las economías y la competitividad. Su visión es que en los intercambios agrícolas, la mayor parte de los productos vienen del Sur (exportación de café, banano).

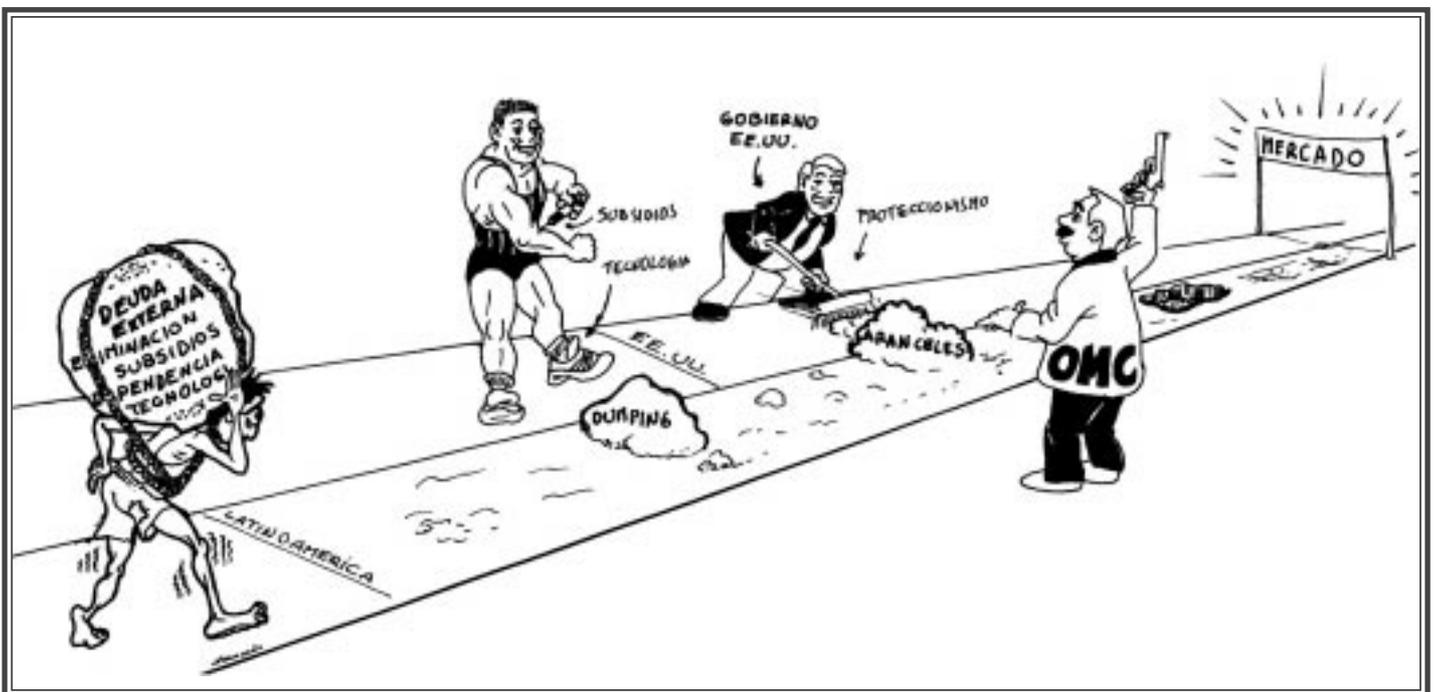
Con el ALCA se podrá aprovechar mejor los productos industriales del Norte y vender mejor productos agrícolas del Sur.

Los gobiernos sostienen que sus países tendrán mucho que perder si se quedan fuera de este acuerdo. El ALCA es un compromiso irreversible y por lo tanto los países firmantes deben buscar mejorar su competitividad, prepararse para lograr productos de mejor calidad, fomentar alianzas estratégicas para promover cadenas agroindustriales y vender productos agrícolas con valor agregado.

A la luz de la disparidad de las condiciones de producción y de los niveles de competitividad actuales, es probable que sean los Estados Unidos y Canadá quienes partan en situación ventajosa para muchos productos de consumo, incluyendo productos agrícolas, y que obtengan del ALCA la consolidación de sus mercados, con nuevos consumidores de todo el continente. Paradójicamente, mientras los representantes de los ministerios de economía de los países americanos avanzan en la negociación de la supresión de los aranceles para caminar hacia la apertura de las fronteras para 2005, los Estados Unidos aprobaron en mayo de 2002 un nuevo aumento de los niveles de subsidios a sus productores.

Como muestra de esto, el 13 de mayo recién pasado el presidente Bush firmó una ley (Farm Security and Rural Investment Act) que aumenta en unos 6,400 millones de dólares anuales los subsidios a los agricultores en los EUA. Con este nuevo subsidio la agricultura norteamericana recibe casi 20 mil millones de dólares anuales en subsidios, equivalente a 10 veces el Producto Interior Bruto de un país del Sur como Nicaragua.

Como promedio un agricultor estadounidense recibe un subsidio anual de 20 803 dólares (período 1998-2000, fuente: OCDE-Banco Mundial). Para tener esos 20 803 dólares un nicaragüense promedio tendría que trabajar 11 años de su vida, tomando en cuenta el ingreso per cápita ajustado de Nicaragua.



¿Será cuestión de "mentalidad y actitud" la competitividad?
¿Pero, cómo competir frente a tales desigualdades?

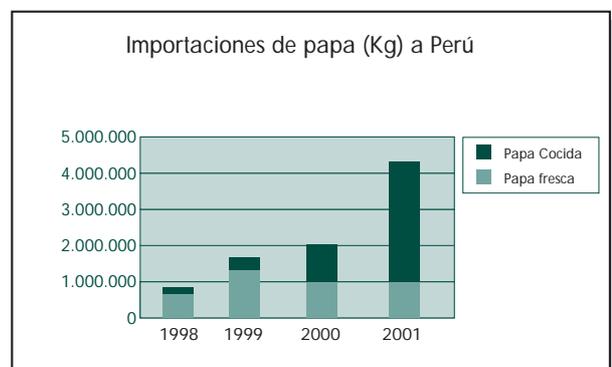
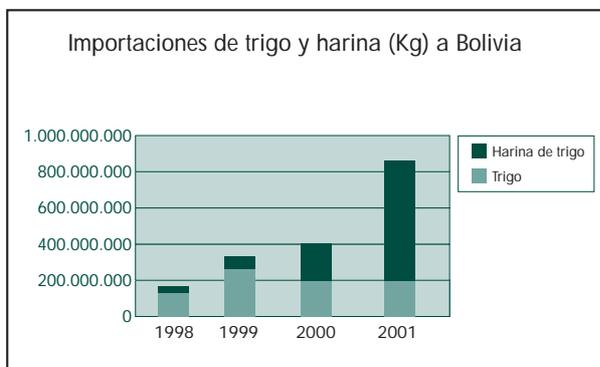


1.3.3 Un puntillazo a la agricultura andina campesina

En América Latina hay miles de familias campesinas y el sector agrícola de empleo y constituye el modo de sobrevivencia de una buena parte de la población.

Sin embargo, en los países andinos se asiste, como en muchos otros países, a una crisis de la agricultura familiar que se agrava con los años. Se constata el abandono de ciertos rubros antes producidos por los campesinos de Bolivia, Perú y Ecuador como es el caso del trigo, las papas o la cebolla. En cambio, se subraya un aumento fuerte de las importaciones de estos productos desde terceros países.

Ejemplo: aumento de las importaciones del trigo en Bolivia y de la papa en Perú.



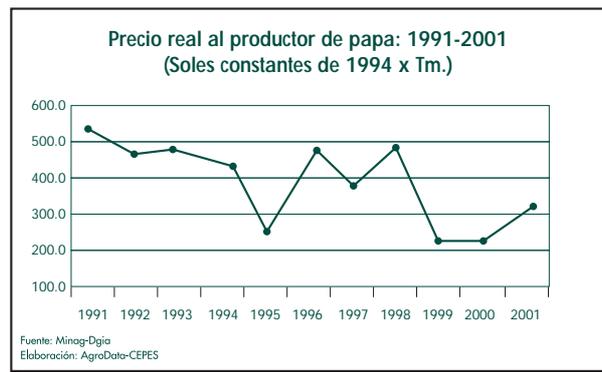
Datos: CIOEC, Bolivia, ponencia de Zacarías Calatayud, seminario sobre el ALCA, Quito abril 2002.

Se asiste en los últimos años a una drástica baja de todos los precios agrícolas reales debido a la competencia internacional con productos alimenticios que entran desde los países del Norte.

Estos productos cuentan con mejores posibilidades de ser competitivos fruto de una alta dosis de ayuda histórica acumulada que permite a los productores del Norte aceptar precios bajos.

La relación entre la apertura de las fronteras y la caída de los precios es antigua.

Ejemplo de la caída del precio de la papa en Perú.



Datos CCP, ponencia de Víctor Torres, seminario sobre el ALCA, Quito, Abril 2002

La situación es que no es posible para estos productores del Sur competir con los de países del Norte en condiciones tan desiguales. No es solamente una cuestión de subsidios (que pueden provocar que los precios se reduzcan a la mitad) sino que hay una profunda diferencia estructural de productividad (que puede alcanzar una relación de uno a cien...).

Por ejemplo, muchos productores familiares de los países del Sur, de los Andes, tienen muy poca tierra. La tierra disponible es muy a menudo precaria, ubicada en laderas y sufre un fuerte desgaste de sus suelos. En estas condiciones no puede competir con las fincas agrícolas con mecanización de los países del Norte.

Los productores del Sur no tienen acceso a servicios de apoyo y sufren de carencia de infraestructuras. En muchos casos el costo del transporte para sacar a la venta los productos es muy alto por la deficiencia de las carreteras y el aislamiento de las comunidades.

Esta diferencia de competitividad se manifiesta también en la agroindustria, que no logra desarrollarse por falta de un activo mercado interno y un nivel de consumo limitado.

Al contrario, en varios países de Asia donde no hay una concentración de la tierra y de los recursos tan fuerte como la de los países de América Latina, un mercado interno activo ha podido consolidarse y fomentar el desarrollo de la industria.

Además de esta desigualdad de acceso a recursos, otro factor que pesa en el desarrollo de la economía de los países del Sur y limita su capacidad para apoyar su sector productivo es su fuerte deuda externa y el costo del pago de esta deuda.

Hablando de competitividad, si nos preguntamos cuáles son los productos con ventajas comparativas de los países andinos, en estas condiciones, quedan los productos muy específicos de la zona y los productos que puedan valorar el uso de mano de obra mal pagada barata.

 Con un cierto cinismo podríamos decir que sólo sería competitivo el cultivo de productos ilícitos y la crianza de jóvenes para exportación.

Por estas razones, el ALCA en vez de una oportunidad se ve como un peligro, como un puntillazo que puede rematar a la agricultura campesina, ya dolorida y frágil debido a las consecuencias de las políticas de ajuste estructural desde los años 1980 y desde los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.

Mantener una búsqueda de competitividad en condiciones tan desiguales equivale a negar el derecho de vivir de los campesinos de los países del Sur.

Es una violación de los derechos humanos, económicos y sociales de millones de familias del Sur a pesar de que existan tratados internacionales firmados y ratificados por la mayoría de los países que afirman la responsabilidad de los Estados en hacer efectivos estos derechos.

1.4. Los derechos humanos económicos, sociales y culturales

1.4.1 Una vida digna: un derecho humano reconocido

En 1946, después de la segunda guerra mundial, el fuerte deseo de paz llevó a crear las Naciones Unidas¹⁴. Una de las primeras acciones de las Naciones Unidas fue establecer la Declaración Universal de los Derechos Humanos e instaurar el 10 de diciembre como día internacional de los Derechos Humanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos:

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución del 10 de diciembre de 1948, considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos, proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, promuevan mediante la enseñanza y la educación el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas, su reconocimiento y aplicación.

La declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que todos los seres humanos tienen los mismos derechos, y que el acceso a una vida digna no es un privilegio, una suerte, sino un derecho que pueden exigir todos los seres humanos .

¹⁴ THOA (Taller de Historia Oral Andina), Compendio de Derechos humanos y derechos de los pueblos Indígenas, ARUSA, La Paz, Bolivia, 84 P.

Artículo 2:

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Artículo 22:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensable a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios ...

Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y políticos.

Luego de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dos pactos fueron elaborados y firmados el 16 de diciembre de 1966:

- el pacto internacional sobre derechos políticos y civiles,
- y el pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales.

Los Estados que firmaron estos pactos reconocen que no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, incluyendo el control de sus recursos y territorios, y de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Subraya así la responsabilidad de los Estados de defender y hacer efectivos estos derechos.

Artículo 1:

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

Artículo 11:

Los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los estados tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...). Los estados Partes, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan (...).

El tratado sobre derechos económicos ha sido firmado por 142 países que reconocen entonces la necesidad de defender el derecho a la vida, y a la alimentación de su población, pero no ha sido firmado por los Estados Unidos que, a pesar de ser la nación más poderosa del mundo, no garantiza estos derechos a sus ciudadanos.

Otros tratados internacionales de la misma índole han sido elaborados y ratificados en los años siguientes, para reafirmar y precisar los derechos de grupos marginalizados como pueden ser los pueblos indígenas (ver párrafo 1.7.2).

1.4.2 La obligación de los Estados y la primacía sobre otros acuerdos

La Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

los acuerdos firmados sobre derechos sociales, políticos y económicos establecen entonces que los Estados miembros de las Naciones Unidas tienen la obligación de respetar los derechos humanos y afirman un principio de primacía de estos derechos sobre cualquier acuerdo internacional político o económico. Es la base de la ley internacional¹⁵. La Declaración Universal de los Derechos Humanos tiene un valor "especial" en el ordenamiento jurídico internacional: se considera como una norma de derecho internacional consuetudinario o como una norma imperativa de derecho internacional.

¹⁵ FIDH (Federación Internacional de los Derechos Humanos), informe 320/3 enero 2002, La OMC y los derechos humanos, 20. P.

🎯 El Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas instituye el respeto de los derechos humanos como principio fundamental y como medio privilegiado de realización de los objetivos de las Naciones Unidas.

🎯 El artículo 56 establece una verdadera obligación general de cooperación para el respeto universal y efectivo de los derechos humanos al enunciar que todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas, para la realización de estos derechos.

🎯 El artículo 103 de la carta confirma el carácter prioritario de esta obligación y dispone: en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.



1.4.3 Lo que implica la obligación y la primacía de los Derechos Humanos

El respeto de los acuerdos precedentes implica ciertas obligaciones para todos los actores de la sociedad: para los Estados, las organizaciones internacionales y las empresas del sector privado que tienen también parte de la responsabilidad en el cumplimiento o la violación de estos derechos¹⁶.

 Sobre la base de la legislación en derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a un acceso justo, equitativo y ecológicamente duradero a los recursos productivos.

La obligación de protección significa por ejemplo que el Estado debe garantizar que terceras partes, tales como grandes terratenientes y empresas transnacionales, no le niegan a nadie el acceso a los recursos productivos. La obligación de realización supone que un Estado tiene la obligación legal de adoptar medidas positivas a fin de facilitar y realizar el pleno disfrute del derecho.

 Las organizaciones gubernamentales internacionales y los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a un acceso justo, equitativo y ecológicamente duradero a los recursos productivos a la hora de planificar, acordar e implementar sus políticas de préstamos y acuerdos de créditos, en el proceso de establecimiento de reglas o la prestación de asesoramiento de política.

 Ni los actores privados nacionales ni los transnacionales, tales como compañías y compañías transnacionales, pueden obstaculizar el disfrute del derecho a un acceso justo, equitativo y ecológicamente duradero a los recursos productivos. Deben abstenerse de cualquier violación de este derecho en sus actividades operacionales.

El reconocimiento jurídico del principio de primacía significa que las obligaciones en materia de derechos humanos deben prevalecer sistemáticamente ante cualquier otra obligación y que los Estados deben procurar que todos sus compromisos, inclusive aquellos contraídos en los ámbitos económico, comercial y financiero, sean compatibles con los principios universales en materia de derechos humanos.

El principio de prelación se refiere tanto a los derechos económicos sociales y culturales (contemplados en los artículos 21 a 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos) como a los derechos civiles y políticos.

1.4.4 La violación de los Derechos Humanos en los acuerdos internacionales

A pesar de todos estos convenios y artículos que ponen los Derechos Humanos en el centro de las preocupaciones de la sociedad y de las políticas de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, en el momento de firmar acuerdos y políticas económicas la tendencia de los Estados y Organizaciones Internacionales es poner de lado estos acuerdos y hasta legitimar

¹⁶ FIAN, documento final del seminario de Maastricht sobre Reforma Agraria y Derechos Humanos, 17 de abril de 2002, 6p.

que lo económico no tiene nada que ver con lo social o los derechos humanos. Más bien los derechos humanos son considerados como trabas a la liberalización de los intercambios comerciales.

Como mucho se les presta una atención indirecta cuando representan "ventajas desleales" (el trabajo de los niños en ciertos países).

Los tratados internacionales económicos no contemplan en su cláusulas la necesidad de tomar medidas económicas que respeten y hagan efectivos los Derechos Humanos, ni se refieren en ningún momento a la primacía de los Derechos Humanos. Al contrario, en la Organización Mundial del Comercio, no es el comercio el que debe adaptarse a los Derechos Humanos sino todo el contrario.

Los economistas que preparan, negocian, validan las leyes nacionales e internacionales de comercio o los acuerdos para préstamos internacionales, desconocen o ignoran la Declaración Universal de los Derechos Humanos

y sus obligaciones. Sin embargo, tienen la responsabilidad de velar porque sus propuestas de políticas permitan buscar el punto óptimo de justicia y equidad para el conjunto de la sociedad protegiendo a los ciudadanos de medidas económicas que podrían violar sus derechos económicos excluyéndoles del acceso a recursos, servicios sociales y protección.

Sin embargo, parece ser que en la realidad muchos acuerdos comerciales en nombre del libre mercado llevan a excluir franjas enteras de la población del mercado o del acceso a servicios: todo esto es una violación de los Derechos Humanos.

1.4.5 Las protestas y reivindicaciones para la defensa de los Derechos Humanos

Surgen movimientos sociales para reclamar el cumplimiento de los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales. Tanto a nivel nacional como internacional existen distintos mecanismos para invocar la responsabilidad legal de los Estados y otros actores.



La violación de los Derechos Humanos económicos, sociales y culturales

En el ámbito nacional, la responsabilidad del Estado en cuanto al respeto, la protección y la realización del derecho a un acceso justo, equitativo y ecológicamente duradero a los recursos productivos puede ser comprometida por vía judicial, procedimientos administrativos especiales y juicios ante comisiones de derechos humanos y oficinas del Defensor del Pueblo.

En el ámbito internacional, los Estados pueden ser juzgados como responsables legalmente a través de denuncias ante organismos judiciales y mediante otras denuncias (no judiciales) amparadas por los convenios de derechos humanos.

Los Estados pueden considerarse responsables por la no implementación del derecho a un acceso justo y equitativo a los recursos productivos a través de los procedimientos políticos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (relatores temáticos y por país) y a través de procedimientos de información de Estado bajo los convenios de derechos humanos.

La responsabilidad de compañías transnacionales por sus actividades en otros países susceptibles de obstaculizar el derecho a un acceso justo y equitativo a los recursos productivos debe ponerse de manifiesto a través de Códigos de Conducta aplicables a estas compañías.

La realización de estos derechos humanos, especialmente el derecho a una alimentación y vida digna implica el goce de un acceso justo, equitativo y ecológicamente duradero a los recursos productivos, sin discriminación, particularmente hacia las mujeres. Por lo tanto, las reivindicaciones de los Derechos Humanos económicos llevan a cuestionar los modelos de desarrollo y de reparto y gestión de los recursos naturales. Reaparecen en los debates temas olvidados como el tema de las reformas agrarias.

"En la reforma agraria debe considerarse un amplio proceso de transformación y democratización de la sociedad, un proceso que a menudo resulta ser conflictivo. El proceso debe basarse en el respeto a la democracia participativa, una toma de decisiones activa y la participación de los pobres sin ninguna discriminación de sexo (...).

Afirmamos la preocupación común de los defensores de los derechos humanos y los activistas de la reforma agraria en el sentido de que la tierra no es una simple mercancía, sino la base para una existencia justa y digna para muchas comunidades rurales en el mundo entero. Los convenios internacionales sobre los derechos humanos ofrecen la base legal para la expresión de tal preocupación común.

Expresamos nuestra indignación, porque en su lucha por un acceso justo y equitativo a los recursos productivos, esencialmente la tierra, muchos campesinos y sus dirigentes son perseguidos, encarcelados e incluso asesinados.

Por lo cual deseamos:

- *Fomentar* el derecho a un acceso justo, equitativo y ecológicamente duradero a los recursos productivos, incluyendo el derecho a medios de sustento, vivienda y alimentación. Reconocemos que este derecho implica obligaciones derivadas de todos los marcos legales, ya sean consuetudinarios, comunes, civiles, religiosos o indígenas, en la medida en que fomenten un acceso justo y equitativo a los recursos.
- *Afirmar explícitamente* el derecho a un acceso justo, equitativo y ecológicamente duradero para las mujeres y los indígenas.
- *Fomentar y promover* este enfoque en las políticas y prácticas locales, nacionales e internacionales."

Conclusiones del seminario sobre Reforma Agraria y Derechos Humanos, Maastricht, 17 de abril de 2002, con la participación de ochenta representantes de organizaciones campesinas, cooperación al desarrollo, derechos humanos y universidades.

Otro modo de acción aparece desde la sociedad civil organizada, con acciones y campañas de los consumidores para boicotear aquellos servicios o productos fabricados en condiciones que violan los derechos humanos.

Algunos movimientos de consumidores empiezan a preocuparse por el origen de los productos consumidos, por las consecuencias sociales y ambientales de sus modos de producción, por las condiciones de su comercialización, y exigen garantías de calidad, de comercio justo y de sello social.

 Por ejemplo, ciertos consumidores y distribuidores promueven que los bienes que consumen o distribuyen no hayan sido desarrollados

recurriendo a la experimentación sobre animales o fabricados en condiciones de explotación infantil.

 Asociaciones de consumidores de los países del Norte buscan informaciones sobre las condiciones de trabajo en las maquilas de los países del Sur y denuncian los abusos de estas nuevas formas de esclavitud.

Los mecanismos de certificación de productos alimenticios se han multiplicado (a veces con fines muy lucrativos) para garantizar productos "ecológicos", "con sellos verdes", "amigables con el medioambiente" o "de comercio justo". Este sector del mercado sigue siendo mínimo pero crece.

El Movimiento de los Sin Tierra y otros sindicatos agrícolas de Brasil desarrollan estrategias para defender y promover la agricultura campesina. Comercializan productos con sellos sociales "de la reforma agraria" o como "producto de agricultura familiar" para difundir la idea de que al comprar este producto el consumidor apoya a una familia campesina. En caso contrario, al consumir alimentos que provienen de empresas que conquistan nuevos espacios en las zonas de frontera agrícola de la Amazonía para fomentar la ganadería extensiva, o que compran tierras excluyendo a centenas de familias pobres, un consumidor se convierte en cómplice del deterioro ambiental y social.

En Francia existen distintos sistemas de "Carta de calidad y origen", que definen los compromisos que tiene un agricultor para producir un producto. El consumidor conoce así el origen del producto comprado, su modo de fabricación, y sabe que apoya a un productor de

un territorio determinado. La compra del producto permite reforzar a un productor que asume en su territorio otras funciones como cuidar el paisaje, mantener los caminos, pastorear con sus animales en ciertas zonas (la hierba corta disminuye luego los riesgos de avalanchas de nieve en invierno) y mantener el tejido rural. Se reconoce en el sello de origen la noción de "territorio" y se apoya la multifuncionalidad de la agricultura.

Las empresas temen las reacciones de los consumidores. En un mundo donde los intercambios comerciales han tomado tanta importancia, cada consumidor tiene todavía la posibilidad, un poder aunque sea a su escala, de influir en la demanda. Como consumidores, tenemos el poder de escoger entre distintos productos, por el sabor, el precio, el embalaje, la moda... y también por sus consecuencias sociales y económicas sobre sectores enteros de la población del Sur.



*La comida es un producto local. Solo la "comida chatarra" es global
(Paul Nicholson, Vía Campesina)*

A estas reivindicaciones por otro reparto de los recursos y respeto de los derechos humanos económicos se juntan voces para reclamar también otros modelos de desarrollo, otra relación con la Naturaleza.

1.5. El auge de las preocupaciones ambientalistas

1.5.1 La crítica del modelo productivista

Desde los años 70 aparecen en los países del Norte las primeras voces críticas del modelo de revolución verde, del modelo productivista, pero no logran obtener ningún peso político.

 Surgen problemas cada vez más graves de polución, de destrucción de ecosistemas, erosión, disminución de los recursos hídricos, y aumentan la preocupación ambiental y las críticas hacia las formas de desarrollo de la agricultura. Algunos científicos y líderes de movimientos ambientalistas empiezan a cuestionar un modelo de agricultura donde importa solamente el rendimiento de las parcelas sin tomar en cuenta los otros factores.

La crisis ambiental supone el reconocimiento del agotamiento de un estilo de desarrollo ecológicamente depredador, socialmente perverso y políticamente injusto¹⁷. Sin embargo, la acumulación de fuerza de los movimientos ambientalistas no es suficiente y no alcanza a frenar, frente al auge del modelo liberal desde los 90 hasta ahora, el modelo productivista y su impacto ambiental.

 En los países latinoamericanos, en los años 90, asistimos a la privatización de los servicios estatales y a la apertura comercial, con políticas de ajuste estructural.

La retirada del Estado se acompaña de leyes para fomentar la privatización de los recursos: se abre el mercado de tierras, se establecen

reglamentos sobre el aprovechamiento industrial del bosque que siguen sin frenar el despojo de los recursos por las empresas madereras y algunos sectores empresariales intentan proponer leyes de privatización del recurso agua.

El tema ambiental queda atrapado en un programa de libre mercado y de privatización de los recursos.

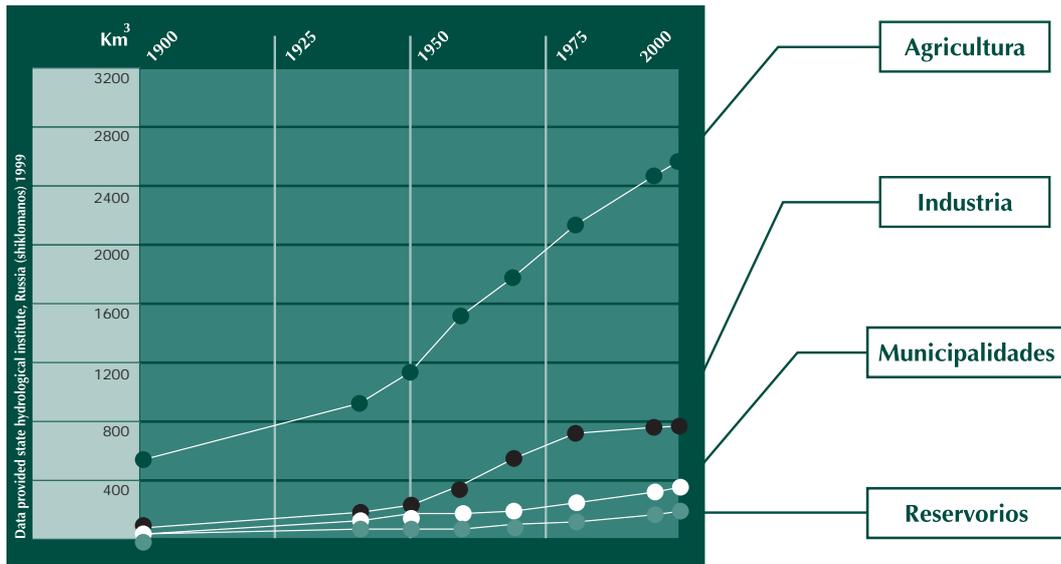
1.5.2 La falta de agua: ¿una próxima tragedia?

El agua está en el centro de muchas preocupaciones convirtiéndose en un argumento más para criticar un modelo de desarrollo depredador.

La demanda de agua ha crecido de manera dramática en este siglo multiplicándose por seis, es decir dos veces más que el crecimiento de la población mundial. El aumento de la demanda de agua se debe a varios factores: la extensión de la agricultura bajo riego para abastecer de alimentos a la población mundial, las exigencias de la industria, y el aumento del consumo doméstico (con un evidente desperdicio del recurso sobre todo en los países del Norte).

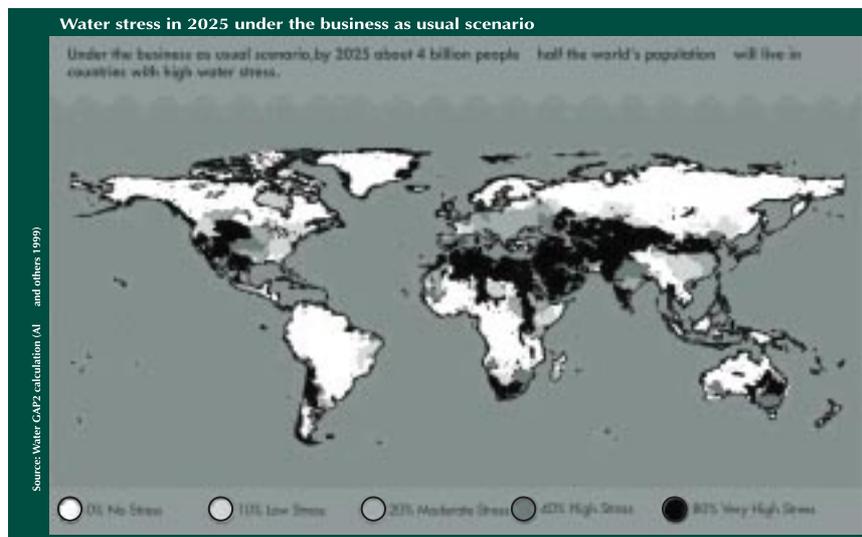
Muchos expertos, gobiernos y organizaciones internacionales pronostican que la disponibilidad de agua será uno de los mayores desafíos del siglo XXI para las sociedades humanas, y que la falta y escasez de este recurso será el principal factor limitante del desarrollo en muchos países, lo que implica la necesidad de pensar en cambiar los esquemas.

¹⁷ MARTÍNEZ Juan Pablo, Desarrollo sustentable, medio ambiente, gestión ambiental. SENDAS



Crecimiento rápido de la demanda en agua. (1900 – 1996), fuente: Word Water Vision.

Si se sigue con el escenario actual de usos del agua, de aquí al 2025 alrededor de cuatro mil millones de personas, es decir la mitad de la población mundial, vivirán en países con un nivel de estrés y escasez de agua muy fuerte.



Fuente: cálculo de la falta de agua, Alcamo y otros 1999, Word Water Visión

Una toma de conciencia sobre el papel del agua para el desarrollo sostenible es totalmente vital. La población mundial debe aumentar su conocimiento sobre el ciclo del agua y sus capacidades de gestionar mejor este recurso tan precioso. Eso debe llevarnos, desde la más honda sabiduría del Ser Humano a desarrollar y promover una cultura de conservación del agua y una "Revolución azul"

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas.

1.5.3 Evolución del discurso ambientalista y de los tratados internacionales

A partir de los años 70 tienen lugar varios encuentros internacionales en los que se busca analizar las consecuencias ambientales de las políticas económicas en vigor y llegar a acuerdos que permitan reflejar en tratados internacionales el consenso creciente sobre sus efectos perniciosos.

Comisión Brudtland 87

La comisión mundial para el medio ambiente y el desarrollo que se reúne en 1987, la comisión Brudtland, en su informe "Nuestro Futuro Común" declara el desarrollo sostenible como "el tipo o el modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras".

Dublín 92

La conferencia mundial sobre el Agua y Medioambiente subraya el peligro de la situación de escasez y polución del agua en el mundo.



Río 92

La Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 denuncia el deterioro ambiental, aprueba la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y acuerda que los países industrializados deben tomar medidas para estabilizar las concentraciones de gases responsables del efecto invernadero.

Se define una "agenda 21" con compromisos de los países firmantes para luchar contra el deterioro ambiental hacia un modelo de desarrollo más sostenible social y ambientalmente.

Kyoto 2000

El Protocolo de Kyoto reúne a los países que se comprometieron a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y cumplir con las recomendaciones de la cumbre de Río.

Los Estados Unidos y Japón no firman este protocolo.

Las preocupaciones ambientales se hacen visibles con más fuerza en los años 80 y la comunidad internacional comienza a asumir que se trata de una crisis del desarrollo antes que de una simple crisis del medio ambiente. Con ello se rompe la connotación de lo ambiental asociado únicamente con la dimensión de los recursos, se plantea así lo ambiental en el contexto de la relación sociedad – naturaleza.

Desde esta perspectiva, aparece el tema de "desarrollo sustentable" (o sostenible), que plantea subordinar los objetivos puramente económicos (el crecimiento) a metas más amplias que den cuenta ante todo de la vida, metas en las que los actores colectivos, privados, locales, nacionales y globales jueguen un papel primordial y en las que los límites y las realidades ambientales sean considerados rigurosamente¹⁸.

La segunda Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible se llevará a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica, entre el 2 y el 11 de septiembre del 2002, 10 años después de la primera conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (cumbre de la Tierra- Río 92) y 30 años después de la conferencia de medio ambiente de Estocolmo (Suecia). Reunirá a los jefes de Estado para establecer vínculos entre el desarrollo socio-económico y la protección del ambiente, con énfasis en el desarrollo humano.

La Cumbre de Johannesburgo debe hacer el balance de las disposiciones tomadas en Río en 92 y Kyoto en 2000 y definir prioridades para una nueva agenda sobre medioambiente. Se revisarán los avances en la ejecución de los compromisos y acuerdos asumidos en Río y se identificarán los obstáculos y vías de solución para alcanzar el desarrollo sostenible. En esta cumbre, no solo se incluirán las negociaciones tradicionales intergubernamentales, sino que será también un foro para la sociedad civil a través de diálogos nacionales, regionales y mundiales.

¹⁸MARTÍNEZ Juan Pablo, op cit

1.5.4 El aumento de la influencia de las organizaciones ecologistas

Las organizaciones ecologistas surgen desde los años 70 y sus voces se levantan para denunciar las consecuencias de un modelo de desarrollo que privilegia el crecimiento económico basado en la extracción de los recursos naturales y no se preocupa por la sostenibilidad ni la equidad social.

Bajo la presión de estos movimientos ambientalistas, el tema ambiental sale afuera del ámbito técnico y se convierte en un problema de la sociedad.

 Las organizaciones ambientalistas toman la delantera en los movimientos de protesta. Tienen su espacio en los medios de comunicación y el enfoque de "conservación" de los ecosistemas y especies animales gana legitimidad en la sociedad. Denuncian el deterioro causado por el ser humano.

Los primeros movimientos ecológicos solían tener un enfoque muy conservacionista, centrado en luchar en contra de cualquier actividad humana que tenga un impacto negativo y ocasione deterioro ambiental, ya fuera por actuaciones de grandes empresarios o de comunidades campesinas. Oponían el Ser Humano a la Naturaleza y querían proteger a la Naturaleza.

De la época del Renacimiento al siglo XIX, la concepción dominante ha sido que el ser humano podía dominar y manejar la naturaleza. Luego, con las dudas que aparecieron en el siglo XX, sale a la luz el enfoque de los conserva-

cionistas según el cual es la Naturaleza la que domina al Ser humano. En nuestros días algunos autores subrayan que no se debe perder tiempo en debatir las relaciones entre el Ser Humano y la Naturaleza sino las relaciones entre los hombres con relación a la Naturaleza¹⁹.

 Algunas fundaciones ecologistas siguen esgrimiendo como principal objetivo la conservación, sin tener propuestas alternativas que permitan una vida digna para los actores que viven con esta Naturaleza. Optan por la prohibición de las actividades humanas y la exclusión de las poblaciones que viven en las zonas a proteger por medio de la compra de terrenos.

 Algunas de estas organizaciones esconden otros objetivos y aprovechan su imagen de defensores del medio para adquirir terrenos en los que existe un gran biodiversidad y apropiarse así de recursos genéticos en beneficio de intereses económicos de firmas farmacéuticas o químicas.

Sin embargo, con las conclusiones de la Comisión Brundtland y las reflexiones sobre el desarrollo ambientalmente sostenible y socialmente justo, otros movimientos ambientalistas encabezan la preocupación por la búsqueda de un desarrollo sostenible diseñando propuestas alternativas económicas y técnicas dirigidas a los actores que viven en los territorios: la agroecología, el ecoturismo, la agroforestería, el manejo de productos no maderables del bosque, entre otras, empiezan a formar un abanico de posibilidades que deja paso a la esperanza.

¹⁹ Weber Jacques.

Los movimientos ecológicos promueven reflexiones sobre los modelos de desarrollo y discuten desde las opciones técnicas en boga (uso de agrotóxicos, introducción de transgénicos) hasta los modos de manejo de los recursos naturales consecuentes de una regulación por el mercado y de la dominación por parte de intereses económicos.

1.5.5 Las leyes de protección

La ola ambientalista mundial va a lograr influir en el ámbito nacional y local a partir de los años 80. Bajo la presión de tratados internacionales se definen leyes de protección y algunas ONG ambientalistas aparecen en los países del Norte y del Sur en representación de la sociedad civil nacional. Esta participación, esta ingerencia, cambia la representación del gobierno nacional.



Sobre todo a partir de los años 70, se aprueban leyes en varios países para la protección del ambiente y el establecimiento de áreas protegidas. Cambia el papel del Estado, que ya no solamente propugna la modernización y protege el poder económico sino que además vela por el medio ambiente.

Las leyes de protección del medio ambiente nacen en oposición a la tendencia de extensión del neoliberalismo. Pero si hay excepciones en la tendencia mundial de privatización de los recursos, eso no obedece tanto a una apertura política del sistema, sino a luchas y presiones para que los gobiernos ratifiquen los acuerdos alcanzados en el seno de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) u otras instituciones (para el medio ambiente, para los derechos de los pueblos indígenas, etc.).

Sin embargo, construidas a veces sin la participación directa de los que viven en las zonas afectadas más directamente, estas leyes de conservación en ocasiones no se aplican por ser fuente de conflicto con las poblaciones locales o por falta de voluntad política y capacidad administrativa de un Estado reducido.

 En Perú, existen más de 4.000 leyes en relación con el tema ambiental. Existe una institución como el Consejo Nacional para el Medio Ambiente cuyo papel es la coordinación entre entes públicos y actores privados para diseñar planes de uso de recursos. Sin embargo, las comunidades campesinas no participan en este espacio.

 En Ecuador, el Instituto Ecuatoriano de la Forestación, Áreas Naturales y Vida silvestre, INEFAN (creado en 1992, disuelto e integrado al Ministerio del Ambiente en 1998), se encarga de la protección de áreas protegidas. El tema ambiental se vuelve conflictivo cuando las directivas se basan sólo en medidas de prohibición sin ninguna concertación con los actores de estas zonas.

Ante los repetidos fracasos de las diversas iniciativas estrictamente jurídicas, parece evidente que la crisis ambiental no puede ser resuelta únicamente con leyes de protección: son necesarios una movilización creciente de la sociedad y un cambio de modelo económico de aprovechamiento y reparto de los recursos.

Otro mundo es posible, este es el único planeta que tenemos.

A pesar de algunos avances, perduran las dificultades de incorporación efectiva de las cuestiones ambientales en las agendas y en las políticas de desarrollo en todo el mundo. El creciente proceso de globalización bajo la hegemonía liberal y el incumplimiento de los compromisos establecidos en la Convención de cambios climáticos ilustran este bloqueo.

Defendemos la necesidad de retomar valores éticos que afirmen una cultura de paz, diálogo y tolerancia y que sitúen la fraternidad, la solidaridad y la alteridad como elementos centrales en las relaciones sociales y ambientales. La recuperación de estos valores debe estar articulada con la lucha política por la democracia y por apertura de nuevos espacios y mecanismos concretos de inclusión y participación.

Las estrategias ambientales son indisolubles de la lucha contra las enormes desigualdades e injusticias en la relación entre países, seres humanos y regiones del planeta.

Defendemos la idea de que el proceso de globalización requiere mecanismos de participación, transparencia y control social para la construcción de una ciudadanía planetaria que lleve a la reducción de las desigualdades sociales y regionales y a la protección del medio ambiente. Defendemos el reconocimiento de la deuda ecológica, social y cultural.

Rechazamos la globalización, que tiene como centro la búsqueda de la ganancia. La Naturaleza es un valor fundamental en sí misma y la vida y su protección deben estar por encima de los acuerdos comerciales internacionales. Defendemos la soberanía de los pueblos y naciones sobre su patrimonio genético y la creación de estrategias sostenibles que hagan viables las condiciones de vida de las poblaciones y la preservación de la biodiversidad.

Rechazamos las patentes sobre la vida y la apropiación privada de la vida, de la Naturaleza y del conocimiento de los pueblos. Los alimentos genéticamente modificados que las grandes corporaciones intentan imponernos ponen en riesgo la seguridad alimentaria de millones de personas y representan una amenaza a la biodiversidad y a la salud humana.

Los actuales modelos de urbanización y de industrialización concentran riquezas y distribuyen miseria y degradación ambiental.

Defendemos la democratización del acceso al agua y a la tierra, en el campo y en la ciudad, un modelo energético renovable y el control social sobre su uso.

Defendemos un cambio radical de los patrones de producción y consumo y del uso de los recursos naturales, así como la implementación de la Agenda 21 y de todos los acuerdos internacionales de la cumbre de Río 92 en todos los niveles (local, regional, nacional e internacional). Rechazamos la posición del gobierno de los Estados Unidos de no firmar el protocolo de Kyoto, colocando sus intereses económicos por encima de los intereses colectivos de toda la Humanidad.

Defendemos la aplicación del principio de precaución y la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y demás sustancias contaminantes que atentan contra la vida y la salud de los pueblos.

Nuestro proyecto de futuro debe tener como centro la búsqueda de una humanidad justa en un mundo sostenible.

Porto Alegre, 31 de enero de 2002, Foro Preparatorio Río + 10. Representantes de organizaciones sociales de 40 países.



1.6. ¿Una regulación por un mercado de bienes y servicios ambientales?

1.6.1 La aparición de la economía ambiental

La crisis ambiental y social lleva a un cuestionamiento sobre las relaciones de la sociedad con la Naturaleza.

Antes, se consideraba que la Naturaleza estaba al servicio del ser humano. Que el ser humano podía apropiarse de ella, conquistarla.

Ahora, la situación es que la sociedad ha de enfrentar no solamente las dificultades intrínsecas de la relación con la Naturaleza sino las consecuencias

de lo que el Hombre ha hecho, de lo que el Hombre ha inventado. Las manipulaciones del medio tienen un costo alto para la sociedad, que debe asumir como consecuencia el deterioro ambiental y las desigualdades sociales.

Dentro del marco neoliberal, con el auge de las preocupaciones ambientales nace la economía ambiental, que reconoce el valor de la Naturaleza. Se considera que la Naturaleza tiene una serie de valores instrumentales para el ser humano, incluidas las generaciones futuras, y que los procesos de producción pueden tener consecuencias que contribuyen a destruir la Naturaleza sin que se tome en cuenta el costo del deterioro ambiental en el precio de los productos producidos. La economía ambiental cuestiona por lo tanto el modo de valoración, de fijación de precios de los bienes producidos.

El enfoque económico considera que el medio ambiente no tiene un precio pero sí un valor debido a que cumple cuatro funciones de gran importancia²⁰:

1. Es parte de los procesos productivos y la base de muchos de estos procesos. Es decir, el medio ambiente provee materias primas e insumos de energía sin los cuales sería imposible la producción y el consumo. El estudio de la Naturaleza como proveedor de materias primas se denomina economía de los recursos naturales.
2. El medio ambiente actúa como receptor de los desechos tanto de la actividad de producción como del consumo, los cuales pueden ser absorbidos o no dependiendo si estos sobrepasan la capacidad de asimilación o de carga del sistema ambiental. Si estos residuos no son manipulados correctamente pueden conducir a la contaminación o degradación del ambiente natural. El estudio de este flujo de residuos, de los impactos resultantes y del control de la contaminación se denomina economía ambiental.
3. El medio ambiente provee de bienes naturales tales como paisajes, cuyos servicios son demandados por la sociedad. Es decir, forma parte de la función de utilidad de las personas.
4. Es un sistema integrado que provee los medios para sostener toda clase de vida.

²⁰ MEDINA CARRANCO Nancy, Aportes para el Curso de Economía Ambiental para la maestría en economía agrícola y desarrollo rural (módulo 3), Universidad Central del Ecuador, Quito, febrero 2001.

La economía ambiental parte de un análisis de los flujos de energía para la producción haciendo un balance entre la energía gastada para producir y el valor energético de la producción.²¹

-  Esta valoración muestra que la productividad energética disminuye con la modernización de la agricultura, pues para producir se usa cada vez más petróleo y en general recursos externos.
-  No sólo interesa analizar la cantidad de energía utilizada sino también considerar qué parte corresponde a energía humana, qué parte procede de fuentes renovables o no renovables, cuáles son las consecuencias del uso de residuos contaminantes, etc.

Se considera entonces que del valor de la producción se deberían deducir las contaminaciones que son producto de la agricultura moderna, el valor de la erosión, de la pérdida de biodiversidad. Es necesario considerar lo que se puede llamar "las externalidades" negativas del valor de la producción.

La economía ambiental considera así que los precios que el mercado pone a los productos no son reales pues no consideran las externalidades generadas en el proceso tales como los impactos sociales y ambientales. Plantea que se debe tomar en cuenta el costo ambiental dentro de la dinámica de mercado, considerar las "externalidades" positivas o negativas dentro de los costos de producción.

Los conflictos socio-ambientales y los actores que defienden el entorno natural como parte del sustento para su desarrollo ponen en evidencia estas externalidades.

La propuesta, dentro del marco neoliberal, es que se debe fomentar un mercado de bienes y servicios ambientales para valorar de manera diferente las externalidades y contrarrestar los daños ambientales que son un costo para la sociedad. La economía ambiental considera por lo tanto que es preciso encontrar un mecanismo de asignación de valor para el medio ambiente y muchos recursos naturales que no tienen precio.

-  Se debe tratar de encontrar un valor desde la perspectiva económica de tal forma que se disponga de información para la toma de decisiones y que cuando se use el medio ambiente se conozca su costo.

-  Se considera sumamente crítico el establecimiento de un nexo entre la escasez y el precio de un recurso para buscar nuevas opciones que mejoren el manejo de los recursos naturales hacia el desarrollo sostenible.²²

La línea liberal de la economía ambiental considera que se debe calcular el valor monetario y tratar de incorporarlo al producto o al servicio. Se plantea por lo tanto dar un valor a los bienes y servicios ambientales y generar un mercado basado sobre la demanda y oferta de bienes y servicios ambientales.

²¹ J. MARTÍNEZ ALIER, Agricultura sustentable, Aportes, Consorcio Camaren, Quito, Febrero 2000.

²² PASOLAC, Intercooperación, Programa para la agricultura sostenible en laderas de América Central, Pagos por servicios Ambientales, conceptos y principios, El Salvador, julio 2000, 35p.

Algunas definiciones conceptuales

Se definen los bienes y servicios ambientales de la manera siguiente²³:

Un **bien ambiental** es un producto de la Naturaleza directamente aprovechado por el ser humano.

En cambio, **los servicios ambientales** se definen a partir de las funciones de los recursos naturales en el ecosistema: **las funciones ambientales** son los posibles usos de la Naturaleza por los humanos y **los servicios ambientales** son las posibilidades o el potencial de la Naturaleza para ser utilizada por los humanos para su propio bienestar²⁴

Por ejemplo:

El agua es un **bien ambiental**

El almacenamiento de agua mediante cuencas, reservorios y acuíferos es una **función ambiental** de la Naturaleza.

La oferta de agua es un **servicio ambiental** de la Naturaleza para el ser humano y otros seres vivos

Otro ejemplo:

El aire es un **bien ambiental**

La regulación de la composición química atmosférica es una **función ambiental** que asume la Naturaleza

La regulación de gases es **el servicio ambiental**.

Desde el punto de vista geográfico los servicios ambientales pueden ser de interés global o local. Por ejemplo la regulación hídrica es un servicio ambiental local o territorial, pero en vista que la escasez de agua se está sintiendo en varios países, por adición se está convirtiendo en un servicio ambiental de interés general.

²³ PASOLAC, op cit.

²⁴ HUETING R., LUCAS, BART de BOER, Jan L. Huib J., The concept of Environmental Function and its Valuation, Ecological Economics 25 (i): 31-35, 1998.

¿Cómo evaluar los bienes y servicios ambientales?

La economía ambiental gira en torno de la siguiente noción: lo que asigna valor a las cosas, incluyendo al medio ambiente, es su relación con el ser humano. "Las cosas tienen valor en tanto en cuanto y en la medida en que se lo dan las personas". Para la valoración económica de los bienes y servicios ambientales se determina el valor que la sociedad dará en el futuro a un recurso natural que históricamente se ha considerado como un bien público que no tiene precio de mercado.

La valoración económica de bienes y servicios ambientales se apoya en varios métodos.²⁵

Se define un concepto de Valor Económico Total (VET)²⁶ que incluye tanto los bienes y servicios tangibles como las funciones del medio ambiente, y además, los valores asociados al uso del recurso mínimo.

- Se calcula el valor de uso directo (uso doméstico, industrial, para riego, etc...),
 - el valor de uso indirecto (belleza escénica, reproducción de especies, soporte de la biodiversidad...),
 - el valor de no uso con valor de opción (conservación del hábitat, potencial turístico),
 - el valor de no uso con valor de existencia (especies en extinción, estética).
- Se debe cuidar de no contabilizar las funciones indirectas en adición al valor de uso directo resultante de ese mismo recurso.

En la literatura económica se han planteado diferentes métodos de valoración que

pueden ser clasificados en dos grandes grupos:

- Existen métodos de valoración "objetivos" que se basan en las medidas de indicadores físicos y técnicos: por ejemplo, la medición de criterios técnicos y físicos para ver la diferencia de productividad de un cultivo bajo riego.
- Existen métodos "subjetivos" que se basan en la percepción de los individuos demandantes de servicios ambientales (precio que estarían dispuestos a pagar para el servicio ambiental). Se considera que los bienes ambientales no tienen un precio de mercado, por lo que se debe intentar averiguar la valoración de bienes de "no mercado" a través de las preferencias de las personas. Ejemplo: costo de traslado que estaría dispuesto a pagar una persona para ir a un lugar turístico y disfrutar de la belleza (se da un valor de uso a la belleza del paisaje).

Para la valoración de las preferencias se plantean métodos hipotéticos que se conocen como métodos de valoración contingente, los cuales construyen preferencias a través de cuestionarios directos sobre las preferencias de las personas y los precios que estarían dispuestos a pagar para tener el servicio ambiental.

Otros métodos indirectos usan observaciones del comportamiento de los individuos. Esta tendencia es la economía ecológica que considera que se debe fortalecer a los actores locales que permiten visualizar esas externalidades.

Estos métodos han sido desarrollados como sustitutos a la fijación de precio por la demanda y oferta de mercado cuando justamente no existe un mercado explícito.

²⁵ BARZEV, R, Valoración económica de bienes, servicios e impactos ambientales, Universidad Centro Americana (UCA). 1999, 100 P.

²⁶PASOLAC, op cit

1.6.2 Iniciativas de pagos por servicios ambientales

En algunos países se reconocen los servicios ambientales y se han desarrollado mecanismos para implementar sistemas piloto de Pagos de Servicios Ambientales.

Recientemente, la nueva ley de orientación en Francia reconoce al agricultor como productor de materia prima, pero también de bienes ambientales y ordenamiento territorial. Una remuneración está prevista para ello, lo que supone un reconocimiento de la sociedad, un pago ambiental por cuidar el territorio.

El funcionamiento de un sistema proveedor de bienes y servicios ambientales pretende modificar las relaciones entre actores sociales y el uso de los recursos naturales existentes. Así, se formalizan las nuevas relaciones entre los habitantes de la ciudad y los pobladores rurales, entre empresas y clientes, entre colectividades territoriales y municipalidades, para la formalización duradera de bienes y servicios ambientales.

El enfoque de Pagos por Servicios Ambientales propone a partir de la demanda de bienes y servicios ambientales y a partir de una caracterización de la capacidad de oferta del ecosistema, generar nuevas formas organizativas y nuevos mercados para los servicios ambientales dentro del sistema social. El método está basado en el análisis de la demanda y oferta, o sea en una regulación por el mercado.

Por otro lado, el establecimiento de relaciones de pago por servicios ambientales contribuye también a definir y cambiar los niveles de participación y de decisión entre actores y a cambiar la percepción que tienen los pobladores de sus recursos.

Cualquiera que sea el servicio ambiental, se propone establecer un esquema global para la implementación de un mecanismo de pago por servicios ambientales que precise:

cuál es la demanda de servicios ambientales privados o no,

cuál es la oferta, cuáles podrían ser los mecanismos de cobro a consumidores (tarifas, impuestos ambientales, licencias, multas.),

cómo conformar una comisión ambiental para administrar y negociar estos cobros,

cómo generar un fondo de Servicios Ambientales conformado por los aportes de los consumidores, y/o del Estado o de la comunidad internacional.

- **Los demandantes** de estos servicios ambientales son potencialmente todos los seres humanos para su propio bienestar. No obstante, si buscamos aproximarnos al pago de esos servicios ambientales, los demandantes son varios:

Para el caso de la fijación de carbono, los demandantes viven en aquellos países que se comprometieron en la Cumbre de Río de Janeiro a reducir sus emisiones de gases con efecto invernadero y luego conformaron el Protocolo de Kyoto.

Para el agua, los demandantes son los usuarios individuales y las empresas.

- **Los oferentes potenciales** son todos los actores sociales que son propietarios y/o utilizan los recursos naturales renovables o no renovables y que pueden constituirse en proveedores de servicios ambientales.

- **Una comisión ambiental** debe establecer una relación contractual formal entre la oferta y la demanda para garantizar un proceso de Pago por Servicios ambientales con el potencial de éxito mínimo requerido. Se busca fomentar procesos de negociación para lograr acuerdos entre oferentes y demandantes.

- **Un fondo de servicios ambientales** puede ser alimentado por cobros por servicio a los consumidores directos, pero también pueden tener cabida actores externos: por ejemplo, los intercambios de deuda por Naturaleza pueden ser considerados como formas de pago por servicios ambientales entre los países industrializados y países en vías de desarrollo, el servicio ambiental siendo la preservación de recursos naturales endémicos para futuras generaciones.

*En resumen,
para definir un sistema de Pagos de Servicios Ambientales
se propone responder a los pasos siguientes:*

1. *¿De qué servicios ambientales se trata?*
2. *¿Quiénes son los demandantes de bienes y servicios ambientales?*
3. *¿Quiénes son los oferentes para mejorar este servicio ambiental?*
4. *¿Cuáles serían las actividades para mejorar el servicio ambiental?*
5. *¿Cuál es el costo de la inversión para ello?*
6. *¿Cuál es el valor de este servicio ambiental?*
7. *¿Cómo se podría poner en marcha un fondo de servicios ambientales?*
8. *¿Cuáles son los acuerdos entre demandantes y oferentes?*
9. *¿Qué comisión de Servicios Ambientales poner en marcha?*
10. *¿Quién certifica y cómo los servicios ambientales?*

El caso de pagos para servicios ambientales

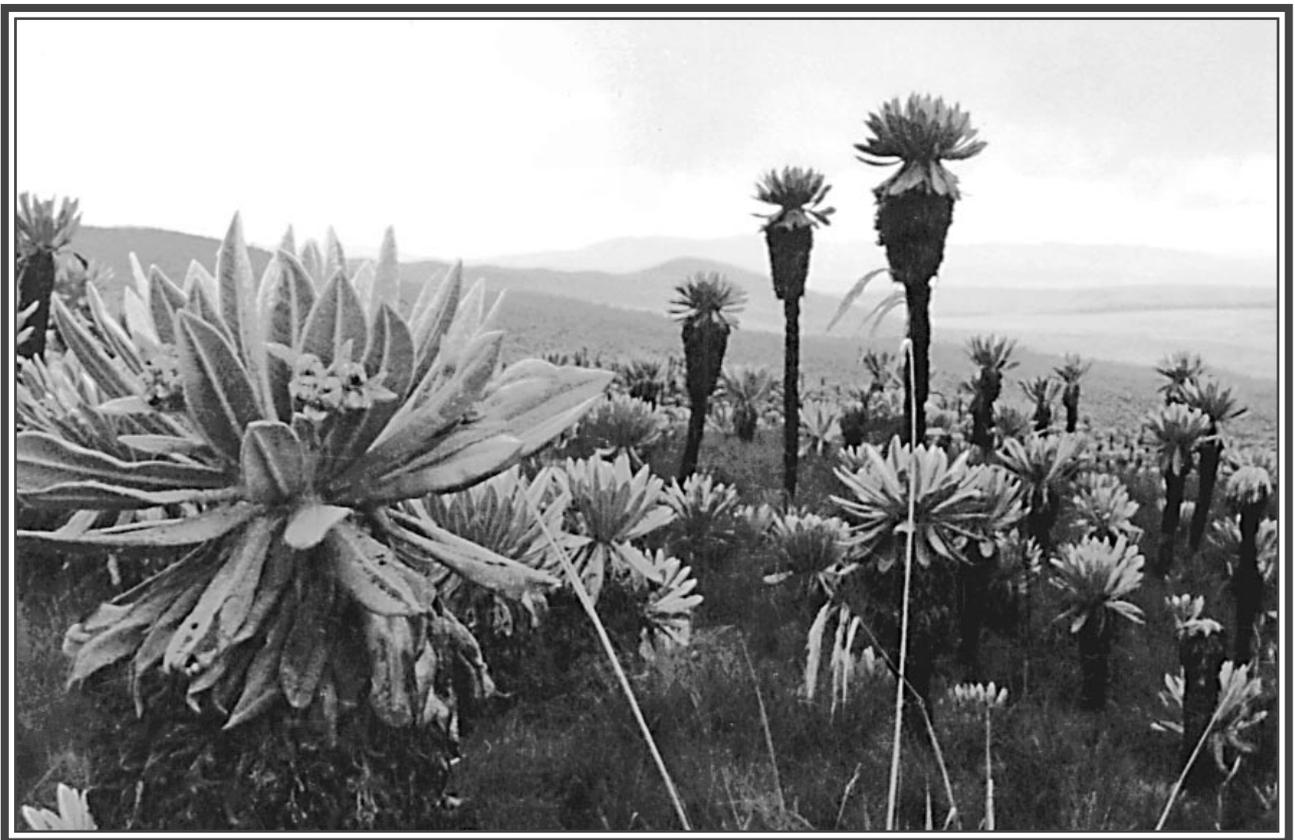
La Asociación Agrícola Nueva América, el Municipio de Pimampiro, la Corporación CEDERENA, el DFC y la Fundación Interamericana han emprendido un proceso exploratorio para contribuir a la conservación de las fuentes abastecedoras de agua de el Cantón Pimampiro a través de la retribución económica a los dueños de los Páramos y Bosques de Nueva América. El objetivo es mantener la cantidad y calidad de agua disponible para el cantón, mediante la ejecución de un Plan de Manejo que garantice la protección de los bosques nublados y páramos.

Con el respaldo político de la Municipalidad de Pimampiro se formuló la ordenanza municipal que establece la creación de un fondo para el pago por servicios ambientales para la protección y conservación de bosques y páramos con fines de regulación de agua, aprobada en enero del 2001. Mediante la aplicación de esta ordenanza municipal, los usuarios del agua potable de Pimampiro aportan el 20% del valor del pago por consumo total del agua para la protección de las fuentes hídricas, aporte que es retribuido a los dueños de páramos y bosques de cuyas fuentes se captarán 60 litros/s de agua. La ordenanza establece por eso un incremento del 20% en todas las categorías para lograr recaudar aproximadamente US\$ 500, y cuenta con un fondo semilla constituido con el aporte de varias instituciones para iniciar los pagos en el área piloto. El proyecto elaboró una propuesta técnica que orienta el proceso de creación y administración del fondo semilla, las recaudaciones y el seguimiento y evaluación del Programa de Pago por el Servicio Ambiental Agua.

En lo técnico, el proyecto ayudó a elaborar un Plan de manejo de los bosques y páramos con sus respectivos programas y proyectos que deben negociarse. Es decir que para el aprovechamiento racional en áreas accesibles, los propietarios del páramo deben elaborar sus planes de aprovechamiento integral, que deben ser avalados por la Unidad de Medio Ambiente y Turismo del Municipio de Pimampiro y el Ministerio del Ambiente. Se pretende así que 500 hectáreas de bosques y páramos alto andinos mantengan su cobertura vegetal nativa a través del compromiso de los propietarios de proteger los bosques y páramos a cambio del pago recibido. La presente propuesta tiene un enfoque de equidad y género, trata de respaldar a la familia en general. Por esta razón el Pago por Servicios Ambientales se hace al jefe o jefa del hogar siempre y cuando se compruebe que lo recibido se invertirá en beneficio de toda la familia.

Parte de la sostenibilidad de la experiencia de Pagos por Servicios Ambientales del agua en Pimampiro depende de si se logra mejorar los sistemas productivos de los propietarios de bosques y páramos que viven en las partes bajas, lo cual repercutirá en menos presión en el uso del suelo de los bosques y páramos en potreros y/o áreas de agricultura.

Caso del proyecto DFC en Pimampiro, Ecuador ²⁷



²⁷ A partir de CARRIÓN C Propuesta para la conservación de bosques y páramos alto andinos de la Asociación Nueva América, Cantón Pimampiro Caso piloto de Pago por Servicios Ambientales, DFC, Quito, 2002, 9p.

1.6.3 El mercado: ¿una solución para la crisis ambiental y social?

El método de pago por servicios ambientales se inscribe en la dinámica de economía ambiental con enfoque liberal: está basado en un análisis de la demanda y la oferta, y se inscribe en una lógica de regulación por el mercado. Sin embargo, la valoración de los precios de bienes y servicios ambientales sigue siendo compleja.

El planteamiento de regular los usos y servicios ambientales a partir del mercado, de la oferta y la demanda, lleva a reflexionar si la lógica de mercado es apropiada para los objetivos de protección del ambiente cuando el pago por servicios ambientales puede traducirse en un pago por derecho a contaminar. ¿Será que la lógica de mercado es una vía para regular los problemas ambientales?

Una duda surge en cuanto a la regulación de los servicios ambientales desde el mercado: la crisis ambiental representa la expresión de una crisis del desarrollo y no se pueden desvincular los problemas de medio ambiente de los problemas de un desarrollo exponencial y desequilibrado.

¿Cómo se ubican los distintos actores y juegos de poder dentro de este nuevo mercado ambiental? ¿Cuáles son los espacios y posibilidades para los sectores sociales más humildes? ¿Cuál es la probabilidad de que se reproduzcan en este nuevo mercado los mismos juegos de poder e intereses que lleven a los mismos problemas de deterioro del ambiente?

¿No existen otras dinámicas locales, resultados de juegos y negociación entre actores y sectores sociales que pueden plantear otro camino que el de mercado?

1.7. Las reivindicaciones indígenas: ¿hacia otra gestión de los recursos naturales?

1.7.1 Una visión diferente de la Naturaleza

Con las crisis ambientales tanto en los países del Norte como del Sur surge la cuestión de revisar los modos de desarrollo.

La sociedad andina guarda una riqueza diferencial por ser una sociedad más armónica e integrada con la Naturaleza. Ha guardado su saber local en relación con el ambiente y su territorio.

"Los comuneros en los Andes sienten que su territorio es una gran chacra donde todos crían. La cualidad de criar, de cultivar no es actividad exclusiva de los miembros de la comunidad humana, sino de todos los miembros que habitan la Pacha. (...). Esta relación de crianza y de equivalencia hace desaparecer cualquier connotación de diferencia y separación jerárquica entre naturaleza y cultura. Todos somos Naturaleza en los Andes"²⁸.

²⁸ VÁSQUEZ, Rengifo Grimaldo, PRATEC, Crianza andina del agua y cuencas, septiembre 1997.

Esta visión de armonía entre hombre andino y Naturaleza, que defienden algunos sectores indígenas, puede parecer idílica frente a situaciones donde en realidad esta armonía ha desaparecido. Sin embargo, habría que subrayar la existencia en los Andes de otros valores no limitados al uso exclusivo de la Naturaleza para el crecimiento económico en el marco de una regulación por el mercado de bienes y servicios.

1.7.2 Las convenciones internacionales sobre los derechos indígenas

Durante las últimas dos décadas, y especialmente en 1992, cuando se cumplieron los quinientos años de la llegada de Cristóbal Colón al continente americano, surge en el escenario público el debate sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Es la Organización Internacional del

Una precisión sobre lo que llamamos "manejo" y "gestión".

El manejo de los recursos naturales es la manera como los actores hacen uso de los recursos naturales en un contexto dado.

La gestión de los recursos naturales es la manera como los actores hacen uso de los recursos naturales y qué sistema de administración, de control, etc., asociado ponen en marcha en un contexto dado.

El manejo de recursos tiene un énfasis **tecnológico, social y metodológico**. La gestión, además de comprender el manejo, incorpora los elementos **administrativos institucionales, jurídicos y políticos**.

La sociedad andina plantea una reflexión distinta entre el Ser humano y la Naturaleza. Los pueblos indígenas suelen tener sus propios valores, no sólo de mercado, sino desde consideraciones ambientales, sociales y religiosas con una cosmovisión que integra los diferentes elementos. Por lo tanto, plantean una gestión de los territorios a partir de una construcción social y la búsqueda de acuerdos fuera de la lógica pura de mercado.

De esta concepción nacieron las reivindicaciones indígenas para la gestión de sus territorios.

Trabajo (OIT), institución de las Naciones Unidas, quien con su convenio 169 aprobado el 27 de junio de 1989 toma la delantera para promulgar una declaración oficial sobre los "Derechos Humanos y Tribales".

• **Este convenio se fundamenta en el reconocimiento de:**

 los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discrimi-

naón,

las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas, y religiones dentro del marco de los Estados en que viven,

que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven, y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión,

la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales.

Los distintos artículos de la declaración, además de recordar la igualdad de derechos en lo económico, social y cultural, subraya la importancia de reconocer la relación particular entre los pueblos indígenas y sus territorios, defiende su acceso a tierras ocupadas tradicionalmente y afirma el derecho de estos pueblos a mantener sus modos de uso y gestión de sus territorios y recursos. Reconoce el valor consuetudinario de acceso a los recursos y también el valor de los conocimientos y modos de gestión de los recursos de los Pueblos Indígenas y de su relación con la Naturaleza hacia la promoción del desarrollo sostenible.

Convenio 169 de la OIT

Artículo 2:

Los gobiernos deberán **asumir la responsabilidad** de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Esa acción deberá incluir medidas que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar en pie de igualdad de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, medidas que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales económicos y culturales de esos pueblos, (...) y ayuden a **eliminar las diferencias socio económicas** que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 13:

(...) los **gobiernos deberán respetar** la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados **reviste su relación con las tierras o territorios**, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular, los aspectos colectivos de esa relación. La utilización del término "tierras" (..) deberá incluir el concepto de "territorios", lo que cubre la totalidad de hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan, controlan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14:

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el **derecho de propiedad y de posesión** sobre las **tierras que tradicionalmente ocupan**. Además, (...) deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

Los gobiernos deberán tomar medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15:

Los derechos de los pueblos interesados a los recursos existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, **los gobiernos deberán establecer** o mantener **procedimientos** con miras **a consultar a los pueblos interesados**, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Este convenio 169 de la OIT compromete a varios sectores e instituciones de las Naciones Unidas; se estableció con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como del Instituto Indigenista Interamericano, que tienen la responsabilidad de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones.

Declaración de los Derechos de Pueblos Indígenas.

Durante los años siguientes, las Naciones Unidas avanzaron hacia un proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, luego de que las Naciones Unidas reconocieran:

 el hecho de que los pueblos indígenas se hayan visto privados de sus derechos humanos y libertades fundamentales, lo cual ha dado lugar, entre otras cosas, a la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos,

 que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente,

Este proyecto de declaración afirma con más fuerza el derecho de los pueblos indígenas de acceso y administración de sus territorios, de recuperación de tierras usurpadas, de protección del valor productivo de las tierras y de defensa de sus conocimientos y patrimonio, incluyendo el patrimonio genético.

Artículo 25:

Los pueblos indígenas **tienen derecho** a mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material **con sus tierras, territorios, aguas**, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras.

Artículo 26:

Los pueblos indígenas tienen derecho a **poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios**, comprendiendo el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos.

Artículo 27:

Los pueblos indígenas tienen derecho a **la restitución de las tierras**, los territorios y los recursos **que tradicionalmente han poseído** u ocupado o utilizado de otra forma, y que les hayan sido confiscados, ocupados utilizados o dañados sin su consentimiento expresado con libertad y pleno conocimiento. Cuando esto no sea posible, tendrán **derecho a una indemnización justa** y equitativa. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente otra cosa, **la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos** de igual cantidad, extensión y condición jurídica.

Artículo 28:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación, reconstitución y protección del medio ambiente total y de **la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos**, y a recibir asistencia a tal efecto de los Estados y por conducto de la cooperación internacional.

Artículo 29:

Los pueblos indígenas tienen derecho a que se les reconozca plenamente la propiedad, el control y la protección de su **patrimonio cultural e intelectual**. Tienen derecho a que se adopten medidas especiales de control, desarrollo y protección de sus ciencias, tecnologías y manifestaciones culturales, comprendidos los recursos humanos y **los recursos genéticos**, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños y las artes visuales y dramáticas.

Artículo 30:

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades estratégicas para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, en particular el derecho a **exigir a los Estados que obtengan su consentimiento**, expresado con libertad y pleno conocimiento, antes de aprobar **cualquier proyecto que afecte a sus tierras**, territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, **hídricos** o de otro tipo.

1.7.3 Reivindicaciones para la gestión de territorios indígenas

El discurso internacional ambientalista e indigenista, a partir de los años 90, con el convenio 169 de la OIT proporciona entonces una nueva legitimidad a los actores de las comunidades.

Las comunidades adquieren legitimidad antes más por el discurso internacional que por su peso. Se subraya ahora el problema de la pérdida de la biodiversidad, y de ahí el reconocimiento de los grupos que han logrado llevar a cabo un manejo sostenible de la biodiversidad de sus territorios.

Estos nuevos actores logran negociar nuevos reglamentos y propugnan ciertos enfoques en la legislación para la administración de sus territorios.

 En Bolivia, desde los 80, los movimientos indígenas presionan para que se les reconozcan sus derechos sociales y económicos. La Constitución Política del Estado de Bolivia valida estos derechos, por lo cual las comunidades indígenas pueden ejercer funciones de administración directa de sus recursos siempre y cuando respeten las disposiciones legales nacionales.

 La ley forestal de Bolivia se establece en el 92 y reconoce los derechos indígenas para la administración de los bosques pero solamente si no es para un uso comercial. El Estado permanece como responsable de la atribución las concesiones de explotación del bosque, muy a menudo a empresas externas a las comunidades.

La ley abarca únicamente los bosques maderables dejando un vacío en cuanto a bosques andinos de altura que pueden ser reglamentados por las comunidades.

 También en Bolivia, se promulga en el 96 bajo la presión indígena una ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) que promueve el uso sostenible de los recursos, reconoce los derechos indígenas y sus territorios bajo la forma jurídica de Territorios Comunitarios de Origen (TCOs) y Propiedad Comunal (PC). En los TCOs, las comunidades indígenas tienen derecho a administrar sus recursos con sus propios enfoques. Estos derechos se reconocen mientras en Ecuador y Perú las dinámicas de privatización de las tierras colectivas se profundizan. La Ley INRA sigue siendo sin embargo compleja y ambigua por fomentar al mismo tiempo el mercado de tierras. Los procesos de saneamiento anunciados para dar por terminados los procesos de reforma agraria, así como el reconocimiento de los TCOs, son lentos, y estos últimos son muy escasos en el Altiplano.

 En cuanto a la ley de agua, frente a la propuesta oficial del gobierno boliviano que promueve la privatización y mercantilización del agua, surge en los últimos años una propuesta campesina e indígena que defiende un régimen diferenciado de propiedad según si es para un uso social o lucrativo, el respeto de los derechos comunitarios y la puesta en marcha de instancias de administración y gestión del agua a partir de una visión de cuenca. Esta propuesta no logra la unanimidad.

 En 2002, movimientos indígenas reclaman el cambio de la constitución de Bolivia y que se les reconozca el derecho a manejar sus territorios.

En Ecuador, los movimientos indígenas también se fortalecen en la década de los 90, en torno a la defensa del agua. Logran en el 97, gracias a sus movilizaciones, que se derogue la ley de privatización del agua que había sido aprobada.

En Perú, en cambio, no se destaca un movimiento indígena reivindicativo. La estrategia militar de represión del gobierno de Fujimori durante la década de los 90 logró eliminar la organización Sendero Luminoso y otros grupos en un momento en que se constataba la inadecuación de las propuestas revolucionarias en América Latina. El régimen autoritario de Fujimori, la interdicción de manifestar y la violencia aflojaron la dinámica de protesta. En la actualidad asistimos a un cierto repliegue, a la derrota de los movimientos sociales que habían sin embargo apoyado la democratización y el fortalecimiento del tejido social del país en los años anteriores.

Las reivindicaciones indígenas para la gestión de sus territorios permiten reconocer ahora las cosmovisiones de otras culturas y pro-

poner una vía diferente de la del mercado para tomar en consideración los problemas ambientales y luchar en contra del deterioro de los ecosistemas y de los desequilibrios generados.

Es un movimiento que ha surgido y ha logrado insertarse en la política nacional de algunos países de Latinoamérica en la última década.

Los movimientos indígenas, con sus reivindicaciones de gestión de sus territorios, se vuelven portadores de las reivindicaciones de gestión social de los recursos naturales para el conjunto de la sociedad y también de la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales.

Se abre ahora el debate para elucidar cómo la gestión social de territorios y recursos puede insertarse en las dinámicas locales y globales de los sistemas económicos y en los esquemas de producción actuales, y cuáles son sus aportes de cara a los modelos de desarrollo y a la problemática de deterioro ambiental.



En resumen ...

Lo que hemos intentado resaltar en este capítulo

- • Los diferentes sistemas económicos y políticos adoptados han desencadenado una apropiación de los bienes ambientales y la búsqueda de un crecimiento económico que se basa en un aprovechamiento a corto plazo de los recursos naturales.
- • Esto ha provocado en el ámbito global, y la situación de los países andinos de Perú, Bolivia y Ecuador lo ilustra bien, un deterioro ambiental grave acompañado de desequilibrios sociales y territoriales que redundan en un aumento de la pobreza y de los conflictos por el acceso a los recursos.
- • El acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas que debe implementarse de aquí a 2005 presenta un peligro para la agricultura familiar andina que no está en posición de competitividad. La apertura total de los mercados puede llevar a una agravación de las desigualdades y de la pobreza.
- • Sin embargo, desde los años 50 se han firmado acuerdos internacionales que afirman que todo ser humano tiene derecho a una vida digna y tiene derechos económicos, sociales y culturales. Esto implica que todos los Estados que han suscrito la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la carta de las Naciones Unidas tienen la obligación y son responsables de optar por políticas que protegen estos derechos para todos sus ciudadanos.
- • Desde hace 30 años aparecen las preocupaciones en el ámbito internacional sobre el deterioro ambiental. Estas preocupaciones han dado lugar a la firma de ciertos convenios internacionales para intentar limitar el deterioro ambiental y propiciar un desarrollo más sostenible.
- • En este contexto de crisis ambiental y social surge la economía ambiental, que propone establecer un mercado de bienes y servicios ambientales basado en la oferta y demanda de servicios ambientales y en la estimación de su valor.
- • En la década de los 80 se firma el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Derechos Indígenas y Tribales que reconoce no solamente el derecho de los pueblos indígenas a mantenerse en sus territorios con sus costumbres y modos de administración de sus recursos, sino que además subraya la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad.
- • Se afirman en los años 90 movimientos indígenas en los países andinos, entre otros, que reivindican su participación en las dinámicas de gestión social de sus territorios aportando enfoques diferentes a los de mercado. Son dinámicas de gestión de los recursos que parecen poder aportar elementos en la búsqueda de dinámicas de desarrollo más sostenibles ambiental y socialmente.

CAPÍTULO 2

LA GESTIÓN SOCIAL DE LOS RECURSOS NATURALES Y TERRITORIOS



Objetivos pedagógicos:

- Entender lo que es la gestión social de los recursos.
- Tener referencias conceptuales sobre los bienes y recursos.
- Conocer los criterios de la gestión social.
- Subrayar la eficiencia y los límites de la gestión social de los recursos.
- Tomar en cuenta que existen dinámicas de gestión social también en los países del Norte.

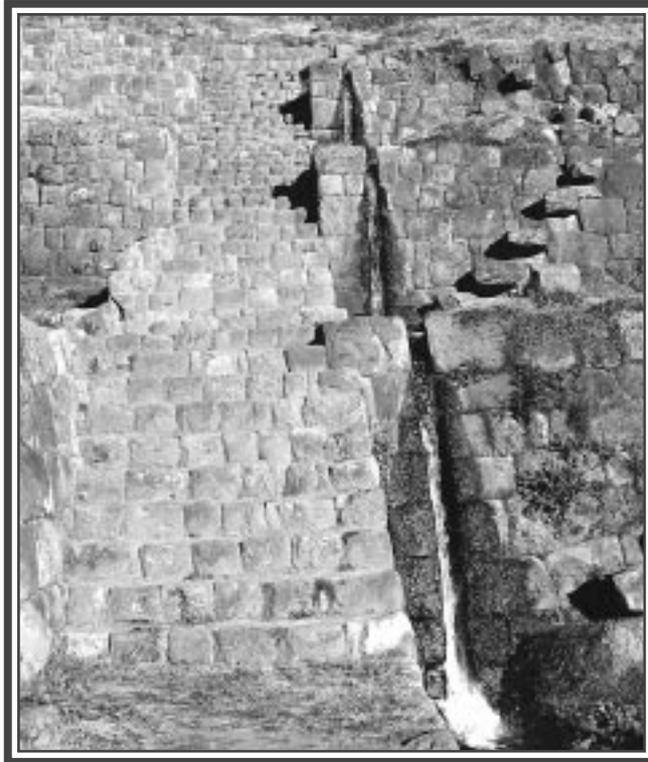


Contenido del Capítulo:

- 1) ¿Qué es la gestión social de los recursos naturales y territorios?
- 2) Del manejo de bienes privados a la gestión de recursos comunes.
- 3) Criterios de la gestión social.
- 4) Los límites de la gestión social frente a la conservación de los recursos.
- 5) Cuando es mejor no negociar.
- 6) Los bienes y servicios ambientales: ¿un mercado?
- 7) De la gestión social a la gobernabilidad territorial en los países desarrollados.

2.1 ¿Qué es la gestión social de los recursos y territorios?

2.1.1 Existe una gestión social de los recursos en los Andes



Antes de ser una obra hidráulica, los sistemas de riego campesinos son una construcción social. El agua que maneja un campesino obedece no solamente a leyes hidráulicas sino también a las reglas que define el grupo usuario y beneficiario de este recurso. El agua relaciona así personas cuyos intereses son a menudo muy distintos y a veces contradictorios. Además de la satisfacción de necesidades económicas, estos intereses mezclan relaciones sociales complejas e históricamente constituidas, relaciones de dependencia, de parentesco, de clientelismo, etc.

A lo largo del tiempo las necesidades evolucionan. Donde más aparecen comportamientos oportunistas más dificultades tienen estos grupos sociales para tomar y aplicar decisiones que garanticen el interés general, el buen uso y la valorización del agua en beneficio de todos.

(Experiencia del proyecto COREDES, Urcuquí, Ecuador, Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola, CICDA ¹

¹ CICDA, APOLLIN Frédéric, De la eficiencia técnica a la equidad social ... Análisis de un proceso de negociación de nuevas reglas de distribución del agua en el sistema de riego campesino de Urcuquí (Ecuador), 1999.

Este artículo ha sido redactado sobre la base de la publicación del "Groupe Initiatives":
CICDA, APOLLIN F. et PEYRACHE X. P. LAVIGNE DELVILLE (GRET), Renégocier les règles collectives en irrigation: autour de l'intervention du CICDA à Urcuquí (Équateur), "Transverses n°6 " julio 1999.

Los procesos de gestión social de los recursos que practican ciertos sectores de la población campesina e indígena de los países andinos mantienen un modo de administración de los recursos distinto de la propiedad individual y de la estricta lógica de mercado. Frente a las políticas de gestión pública de los recursos que tienden a fomentar la privatización y mercantilización de los recursos, estos sectores reivindican un derecho de gestión local de sus territorios y recursos.

En las comunidades andinas, los recursos naturales, antes de ser bienes privados y mercantiles, han sido, y son todavía en muchos casos, bienes regidos por una serie de derechos y obligaciones producto de la historia y de las luchas sociales. El acceso a agua, praderas o tierra no depende siempre de un título de propiedad. Los usos dependen de una construc-

ción social que no obedece estrictamente a los enfoques de propiedad y utilidad individual sino a procesos de gestión colectiva de estos bienes a partir de acuerdos negociados en el seno de un grupo que garanticen los derechos individuales. Los criterios de la gestión son técnicos y económicos, pero fundamentalmente responden a criterios sociales, ambientales e históricos. Radican en la búsqueda de consenso entre actores de un territorio para administrar los intereses colectivos en aras del aprovechamiento de los recursos.

En la visión andina, la gestión de los recursos se basa en un proceso de reciprocidad, de complementariedad entre individuos, entre sistemas de producción, entre pisos ecológicos. Las sociedades andinas se organizan para tomar en cuenta los intereses individuales y colectivos con una visión amplia de su territorio. Se busca la construcción de un acuerdo.

2.1.2 ¿Cómo definir la gestión social?

La gestión social de los recursos naturales se puede definir como el conjunto de procesos y mecanismos que sirven para **regular el uso y la administración** de los recursos naturales comunes considerados como **bienes comunes** de un grupo social, con el objetivo de lograr acuerdos entre actores sociales.

La gestión social es la **construcción de un acuerdo entre actores de un territorio** y el reconocimiento de **derechos y obligaciones individuales y colectivos**.

-  Es la construcción de referencias comunes, de conocimientos comunes entre actores que actúan en el mismo espacio.
-  Es un ajuste para entrar en un espacio en el cual el recurso se ve como un bien común donde el uso de cada uno se reconoce. Se entra en un espacio común de usos. La sociedad, la colectividad, define las ventajas y desventajas de cada uso.
-  El acuerdo final en la negociación no es un acuerdo simple donde uno impone su punto de vista. No es un promedio de cada posición. Es el resultado de cambios de las posiciones de cada actor, de su propio discurso.

2.1.3 La gestión social no se opone a la propiedad privada

Conviene aclarar los conceptos de **propiedad privada y derechos de usos**²:

El derecho de propiedad, en lo que se refiere a la tierra, es solamente uno de los derechos que afectan a este recurso.

La propiedad privada que implica exclusividad sobre la tenencia no implica la libertad total de uso de los bienes privados: los derechos de propiedad privada, individuales o colectivos, son limitados y están sometidos a otras normas para el bien común, definidas por la sociedad con leyes o costumbres socialmente reconocidas.

La propiedad es **uno de los derechos** sobre un recurso. **Otros derechos son los de uso.**

El derecho de propiedad toma raíz en el sistema de derecho romano mientras los derechos de uso se acercan más al derecho consuetudinario.

Por ejemplo:

La tenencia de un bien inmobiliario no significa que el propietario puede, en su inmueble, hacer ruido hasta el amanecer. Tiene que someter sus derechos de uso a normas sociales y leyes establecidas.

Los derechos de propiedad de una parcela no significa que se puede en ella sembrar cultivos ilícitos o rechazar el paso a terceros: según las leyes de los países, el paso puede ser público aunque la parcela sea de dominio privado.

Con la gestión social se reconoce que la propiedad sobre la tierra u otros recursos ambientales **nunca es absoluta**. Se considera que los recursos naturales son parte de los bienes comunes y la propiedad sobre la tierra, el agua, las zonas de altura o un bosque es uno de los derechos pero el uso de estos bienes depende de otras normas y acuerdos entre actores de la sociedad local, nacional, o internacional.

2.1.4 La gestión social no niega los derechos privados

Considerando la diferencia entre propiedad y derechos de uso, sería muy reductor oponer la propiedad privada a la gestión de bienes comunes: la gestión de bienes comunes es una gestión colectiva en beneficio de la mayoría, que garantiza los derechos individuales.

² Referencia a varios escritos de MERLET, Michel, IRAM. *Gestión del recurso Tierra y reformas agrarias*, problemática y propuestas para el debate.

Foro mundial sobre soberanía alimentaria, La Habana, Cuba, septiembre 2001.

No se opone lo "individual privado" al "colectivo" sino que se intenta reinventar reglas de manejo común a partir de criterios validados por los actores que reconozcan derechos individuales y obligaciones colectivas.

2.1.5 La gestión social no se opone al mercado

La gestión social se distingue de una regulación exclusivamente por el mercado pero no rechaza el mercado y no niega la necesidad de lograr la mayor eficiencia en la producción de riqueza, sin descuidar la sostenibilidad ecológica de los procesos.

Se considera que una regulación únicamente por el mercado no busca el reparto equitativo de los recursos e ingresos, sino la optimización de los intercambios en un sistema de juegos y de fuerzas dado. Crea externalidades sociales entre los individuos del grupo y externalidades ambientales.

2.1.6 La gestión social abre un espacio de participación para los actores

Con los procesos de gestión social, se cambia también la relación entre los actores locales, municipales, regionales y el Estado. Antes se suponía que el Estado era el ente regulador y definía leyes sobre el uso y la gestión del agua, de la tierra, de recursos comunes, para el bien general. Era la legitimidad del gobierno y del Estado. Pero la regulación por el Estado presentó desviaciones cuando, justamente, las leyes se hicieron en el nombre de la población, sin concertación previa.

La sociedad civil local busca ahora participar en la construcción de normas de gestión de los

bienes comunes.

2.2 La gestión social abarca la gestión de recursos comunes y bienes públicos

2.2.1 Las características económicas de los bienes y recursos

Es necesario definir lo que llamamos "un bien", "un recurso", "un bien público", "un bien común", "un bien privado", o "una mercancía" para entender cuáles son los desafíos de la gestión social de los recursos.

Existen diferentes concepciones y referencias: una de las referencias es el marco legal de los países, y no resulta fácil definir lo que es un "recurso natural" "común" o "público".

Intentaremos partir de definiciones según los principios de lo que la economía llama sus "características económicas esenciales" es decir clasificar a los bienes y recursos según dos criterios:

la exclusión o inclusión de acceso,

y la rivalidad o ausencia de rivalidad para el uso.

Esta clasificación se basa en un enfoque económico de acuerdo al "uso del recurso". No contempla otros criterios que podrían estar basados en otra visión de la relación ser humano / naturaleza, con un enfoque simbólico, o espiritual de los recursos.

Proponemos el marco siguiente:

A) Bienes públicos (nacionales, estatales, puros o impuros): sin exclusión de acceso, sin rivalidad de uso

C) Recursos o bienes comunes: sin exclusión de acceso, con rivalidad de uso

B) Bienes colectivos (de un grupo, de un club): con exclusión de acceso, sin rivalidad de uso

D) Bienes privados y mercancías: con exclusión de acceso, con rivalidad de uso.

A) Los bienes públicos:

Se llaman **bienes públicos** (nacionales públicos) aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda.

Si su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como las calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos.

Los bienes públicos se caracterizan por ³ :

 Su carácter **no excluyente**: cuando un bien es ofrecido a una persona, no puede excluirse de su disfrute a las demás. Si un bien está disponible para alguna persona automáticamente está disponible para las demás.

 **La no rivalidad** en el consumo: al ser consumido, un bien no reduce su consumo potencial, no reduce su disponibilidad.

Ejemplos:

El aire, la belleza de un paisaje es un bien público.

En la legislación ecuatoriana, las aguas de ríos, lagos, lagunas y manantiales que nacen y mueren en una misma heredad como en nevados, caídas naturales y otras fuentes y las subterráneas, afloradas o no, son bienes nacionales de uso público. Se definen los bienes nacionales de uso público como bienes que se encuentran fuera del comercio, con un dominio inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión o cualquier otro modo de apropiación. No hay ni se reconocen derechos de dominio sobre ellos y los preexistentes sólo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con esta ley (artículo 2 de las disposiciones fundamentales de la Ley de aguas de Ecuador).

³ MEDINA CARRANCO Nancy, op.cit.

También hay bienes públicos **puros e impuros** cuando el aspecto de "no rivalidad" no es sin fallos.

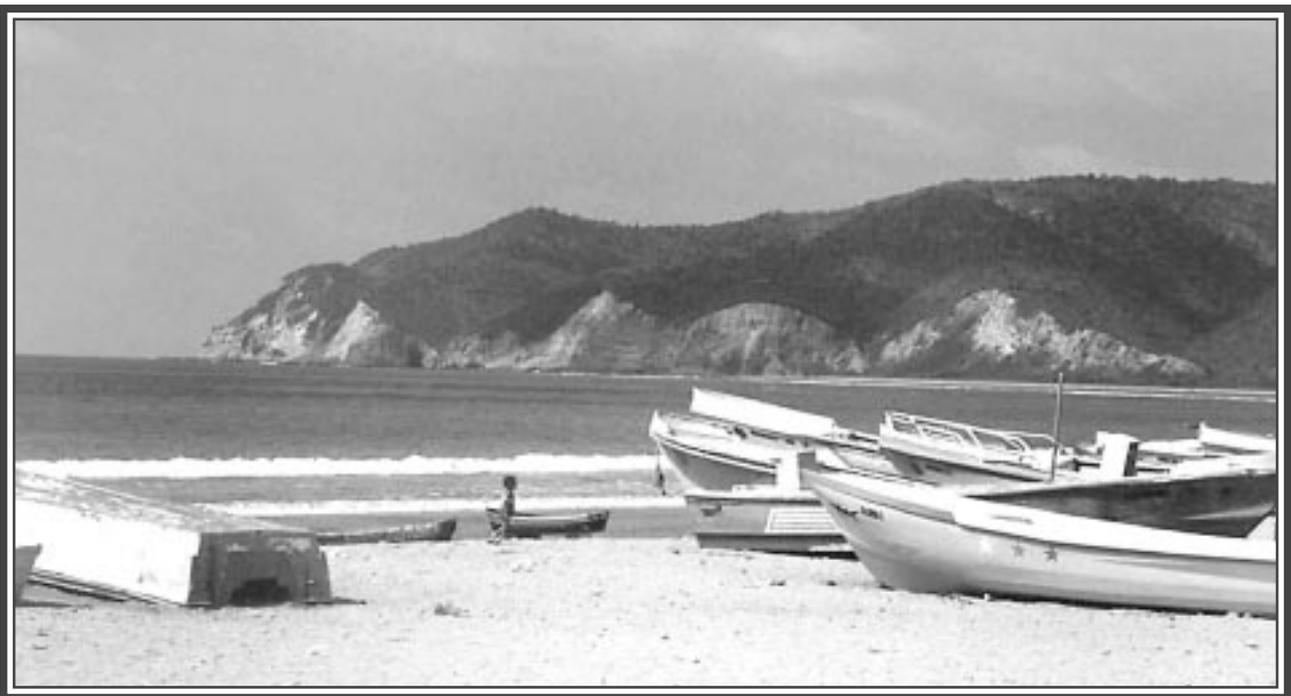
Ejemplo:

Las carreteras pierden la característica de no rivalidad entre usuarios cuando se congestionan (el consumo del bien puede reducir el disfrute del mismo a otra persona).

Los bienes nacionales públicos cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman **bienes del Estado o bienes fiscales**.

Ejemplo:

Son bienes del Estado Ecuatoriano todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de dueño. También las plataformas o zócalos submarinos y las riquezas que se encuentran en aquellos pertenecen al Estado, quien tendrá el aprovechamiento de ellas y ejercerá la vigilancia necesaria para la conservación.



B) Los bienes colectivos:

Los **bienes colectivos** pueden ser bienes, espacios o servicios que pertenecen a un grupo, a un club, **con principio de exclusividad pero no de rivalidad**.

Son de la ciudadanía pero no de la nación entera. La sociedad se organiza alrededor de estos bienes comunes para definir normas de manejo aunque no hay rivalidad y riesgo de perder el beneficio de este bien común.

Ejemplos:

Un sistema de televisión por cable puede ser considerado como un bien colectivo: es limitado a un grupo (los que suscriben) pero no hay rivalidad entre los socios del grupo para mirar programas con el cable: el uso de uno no perjudica el uso de los demás.

Un sistema de seguro social de un grupo pertenece a los constituyentes del grupo y no a la nación. El beneficio es para todos los del grupo sin rivalidad.

La escuela de una comunidad es un bien colectivo: todos los niños de la comunidad, pero solo los de la comunidad, tienen acceso a las aulas.

C) Los recursos o bienes comunes:

Los **recursos o bienes comunes** se caracterizan por la libertad de acceso **con ausencia de exclusión**, pero a diferencia de los bienes públicos **puede existir la rivalidad** en el consumo.

De hecho, el acceso a la mayoría de los recursos comunes obedece a normas locales y está reservado a los miembros **de un grupo** que controlan estos recursos comunes.

Ejemplo:

Un bosque puede considerarse como un recurso o bien común: su acceso es para todos pero el uso del bosque para pastoreo, recolección de leña, corte de madera es limitado: el uso de uno limita el uso y disfrute de los demás.

D) Los bienes privados y mercancías:

Los **bienes privados**, se caracterizan por su **acceso limitado**, y la **rivalidad en el consumo**.

Si el acceso es limitado por el precio, por el mercado, estos bienes se vuelven **mercancías**.

Ejemplo:

Una manzana comprada en el mercado es una mercancía.

2.2.2 Los desafíos de gestión de los bienes y recursos

A cada una de las características económicas corresponden problemas de gestión distintos:

A) Los bienes públicos presentan como problemática **su generación, su no-degradación**. Es necesario tener un equilibrio entre su recolección, su aprovechamiento y su capacidad de recolección.

Ejemplo:

la no degradación de la calidad del aire.

Aparece el problema de financiar y asegurar el abastecimiento de estos bienes públicos.

Por ejemplo,

cada uno tiene acceso a un camino, sin exclusión ni rivalidad, pero se debe definir los mecanismos y responsabilidades para las inversiones de mantenimiento.

B) Los bienes colectivos deben tener mecanismos para asegurar **su mantenimiento** bajo la responsabilidad de los miembros del grupo.

Ejemplo:

el mantenimiento de la escuela.

C) La gestión de los recursos comunes enfrenta los problemas de **competencia entre los usuarios** y de equilibrio entre lo que el hombre sustrae a la naturaleza y la **capacidad de auto-reproducción del recurso**. De ello se impone la necesidad de mecanismos de gestión social de estos recursos comunes.

Ejemplo:

En el caso de bosques sometidos a una gestión pública, al no existir una regulación para su uso o por falta de aplicación de normas el acceso libre ha llevado a situaciones donde este recurso ha sido depredado o sobre-explotado y ha provocado conflictos entre los usuarios.

En la realidad, la mayoría de los recursos está sometida a un control por uno o varios grupos y la libertad de acceso es relativa.

D) La gestión o regulación de **los bienes privados o mercancías** tiene como limitante la **falta de transparencia del mercado** y la aceptación de un **acceso no-equitativo** que crea externalidades entre los grupos sociales. Además su precio no refleja el costo de las **externalidades ambientales**.

Ejemplo:

la especulación sobre la tenencia de la tierra provoca un aumento ficticio de su precio y genera una exclusión.

El precio de los cereales producidos en los países del Norte es tan subsidiado que está debajo de los costos de producción. El precio de mercado no es transparente: no refleja ni el valor del trabajo ni el costo ambiental de los gastos de los insumos y gastos de energéticos.

	Sin rivalidad	Con rivalidad
Sin exclusión	<p>Bienes Públicos</p> <p>Ejemplo: el aire</p> <p>Problema de reproducción, conservación.</p>	<p>Recursos comunes</p> <p>Ejemplo: el bosque de la amazonía.</p> <p>Problema de competitividad de usos y conservación.</p>
Con exclusión	<p>Bienes Comunes de un grupo, de un CLUB.</p> <p>Ejemplo: La belleza de un páramo comunitario.</p> <p>Problema de mantenimiento por el grupo.</p>	<p>Bienes privados (individuales o colectivos)</p> <p>Ejemplo: una parcela de cultivos.</p> <p>Problema de transparencia del mercado y del costo no reflejado de las externalidades sociales y ambientales.</p>

2.2.3 La gestión social de los recursos naturales

La definición de un recurso natural depende del contexto socio-económico, cultural, político, de las relaciones entre actores y de la construcción social de los derechos sobre estos recursos. No hay recurso natural como tal o en abstracto.

Los recursos se definen modernamente como "cualquier material o condición en la Naturaleza que puede ser capaz de explotación económica" (Meeker, J, 1987). Es una definición económica y materialista del "recurso".

Se habla de recurso natural cuando se considera un bien como un recurso común proveniente de la Naturaleza, con rivalidad de uso.

El agua se considera como un "recurso natural", así como el bosque, la pradera, el territorio. Pero en muchos lugares no son "naturales", ya que han sido totalmente artificializados por el hombre (los sistemas de riego, la tierra cultivada).

La gestión social se interesa especialmente en la gestión de recursos comunes, pero puede aplicarse a bienes públicos o bienes colectivos.

En muchos países, por ley, los recursos naturales son bienes comunes. Pero poco a poco se vuelven mercancías por exclusión.

Los procesos de gestión social de los recursos se generan a partir de la movilización de actores alrededor de un recurso o bien común para su transformación.

En el proyecto Pradem de CICDA en Tomina, Bolivia, es la toma de conciencia del bosque como bien común lo que motivó a la población para la elaboración y rescate de normas comunales para el uso y manejo de los bosques nativos.

El despojo del bosque provocó una motivación de los comuneros para reaccionar y construir normas para protegerse de ataques externos.

Se debatió sobre la prohibición del uso carbonero para fines industriales y la disminución del herbaje. Se llegó a la conclusión de que los usos tradicionales ya respondían a normas y a un control social con sanciones.

La dinámica se inició con un trabajo de motivación y de rescate de normas. Se juntaron los conocimientos para rescatar el saber local lo que permitió definir las normas de uso y control.

Existía una relación estrecha de esta sociedad con su bosque desde hacía siglos.

2.3 Criterios de la gestión social

2.3.1 De la igualdad a la equidad



En Urcuquí, un pequeño pueblo ubicado a 2.300 m.s.n.m. en la cordillera occidental del norte del Ecuador, el Canal Grande o de Cacicques, construido en 1582 por doce familias originarias (ayllus), riega hoy en día 435 hectáreas en los dos pueblos de Urcuquí y San Blas, beneficiando así a 350 pequeños agricultores mestizos e indígenas. El agua no escasea, ¡pero su reparto se vuelve problemático! Más de un mes pasa entre dos riegos de una parcela de maíz o de fréjol, lo que no permite garantizar buenas cosechas y limita considerablemente la intensificación. El sistema de riego de Urcuquí se enfrenta a una crisis fuerte: mientras que las condiciones económicas empujan a los agricultores a intensificar su sistema de producción, las reglas de reparto del agua favorecen la extensificación. Los conflictos entre usuarios, entre sectores o con el aguatero⁴. Son cotidianos, y la Junta de regantes tiene dificultades para ejercer su autoridad en una situación demasiado conflictiva. Los usuarios, en su gran mayoría, perciben bien las contradicciones colectivas que resultan de su historia productiva y social. Los dirigentes de la Junta de regantes anuncian su firme intención de emprender una reforma de la distribución del agua.

⁴ Aguatero: el la persona responsable de velar por el funcionamiento y mantenimiento de los sistemas de riego y cumplimiento de los turnos de agua.

CICDA acepta intervenir y se apasiona durante más de cuatro años apoyando una negociación entre usuarios. El objetivo de esta acción es reorganizar la distribución del agua para que se haga de forma más consensuada y lograr así una frecuencia de riego más adecuada a sistemas de cultivos intensivos de doble ciclo anual, lo cual implica, en concordancia con las demandas de los regantes, no dejar pasar más de quince días entre riego y riego. Ahora bien, en Urucuquí, esto implica reducir los derechos de agua de varios usuarios y modificar prácticas de aplicación del agua en las parcelas con más de cincuenta años de vigencia. El proyecto de CICDA de rehabilitación y gestión del agua en Urucuquí, va a poner énfasis en cambiar el turno de agua establecido y en uso desde siglos.

La primera propuesta técnica se basaba en una reducción de la frecuencia de riego en las parcelas para reajustar los derechos según la superficie hacia una mejor equidad social.

Pero la propuesta se topa con un rechazo violento por parte de los comuneros. La aplicación de la nueva norma conduce a transferir, en ciertos casos, derechos de agua de algunas parcelas con derechos muy elevados hacia otras que tienen una insuficiente dotación. Pero de hecho, la mayoría de los usuarios que son pequeños propietarios ven disminuir sus derechos, pues las pequeñas parcelas disponen de un derecho promedio elevado. Para estos pequeños propietarios, este cambio de reparto se resume entonces a "quitar a los pobres para dar a los ricos", y aumenta todavía más la inequidad que existe ya en cuanto a la distribución de los otros recursos, en especial la tierra.

La "igualdad" y la "justicia", defendidas por el proyecto y varios miembros del Directorio, que sustentaron la elaboración del catastro de aguas entraron así en contradicción con el concepto de equidad manejado por los mismos usuarios y contribuyeron al rechazo de una gran parte de ellos. Para los usuarios, la equidad no significa igualdad de derecho.

Puesto que la equidad se entiende en Urucuquí como que todos deben tener los mismos derechos, recursos y obligaciones, los usuarios no podían aceptar que se quite derechos de agua a unos para dar a otros, y aún peor para el provecho de los "más ricos".

Para los usuarios, el nuevo reparto debía en particular evitar la "monopolización del agua" en manos de algunos; pero muchos usuarios también utilizan este concepto para impedir una rebaja de sus derechos de agua, considerándose en el grupo de los más desfavorecidos y "más pobres" en cuanto a derechos y recursos.

Por otro lado, muchos no podían aceptar la rebaja de sus derechos, cuando se daban cuenta que sus propios vecinos no estaban afectados y, aún peor, aumentaban los derechos de sus parcelas. La relación con el otro fue en este caso determinante.

La gestión de los recursos naturales es un proceso con una dimensión multifactorial que no toma en cuenta únicamente los aspectos productivistas y económicos o principios de "igualdad" de derechos, sino aspectos sociales, históricos, ambientales y culturales⁵.

Existen posiciones muy distintas para definir sobre qué principios se construye la gestión social.

La construcción de acuerdos en un proceso de gestión social puede hacerse a partir de la noción de propiedad, de derechos históricos, de poder de un grupo social, del bien común, de democracia, de justicia social y/o de rentabilidad económica de la inversión.

Los criterios de la gestión social son definidos por los propios actores.

La "igualdad", que implica redistribución de un recurso natural, no existe y en nuestros días casi ya no se busca. Se promueve la "equidad", que se basa en conceptos de justicia/ justeza frente a ventajas comparativas de usos y derechos históricos.

⁵ La definición de conceptos se refiere al curso sobre "Gestión concertada de recursos", Ruralter, mayo 2000, Lurín, Perú, dictado por Jean Bourliaud del Instituto Nacional de Investigación agrícola (INRA).

Ver documento: SEXTON Danièle, CICDA, Ayuda memoria del taller de formación sobre "gestión concertada de recursos, Ruralter, mayo 2000.

2.3.2 La eficiencia y optimización según criterios técnicos y sociales

Los objetivos buscados con la gestión social no son prioritariamente acuerdos para un crecimiento económico basado en criterios técnicos de productividad, sino en la búsqueda de sostenibilidad entre los sectores sociales.

Sin embargo, con los desafíos que acompañan el crecimiento de la población mundial y el aumento de la presión sobre los recursos, es menester entonces no dejar de buscar también la eficiencia de los sistemas de producción para optimizar la producción de alimentos o servicios. La gestión social no significa despreñar los

aspectos técnicos o la búsqueda de productividad, ni tampoco cambiar un "todo técnico" por un "todo social".

La gestión social parte de considerar que el saber hacer tradicional es muy valioso y permite reencontrar relaciones más respetuosas con la Naturaleza. Pero estos conocimientos y prácticas tradicionales ya no tienen niveles de productividad suficientes para los desafíos ligados al incremento de la población mundial. Es ahí que se debe lograr un encuentro de saberes entre conocimientos tradicionales y ciencia moderna. Las innovaciones técnicas deben ayudar a mejorar las prácticas tradicionales.

La gestión social es una negociación entre intereses diversos para establecer un compromiso, un equilibrio y una gestión a partir de la búsqueda de una optimización técnica pero también a partir de acuerdos y compromisos sociales.

Después de todo un proceso de negociación, hoy en día, el nuevo acuerdo de distribución del agua forma parte de nuevos "usos y costumbres" del sistema de riego de Urcuquí, sierra norte de Ecuador.

Un estudio realizado en 1997 sobre más de veinte parcelas pone de relieve un incremento de los rendimientos del 60% en maíz choclo y del 35% en maíz seco, respecto a la situación descrita en 1991 por el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD). Gracias al nuevo reparto negociado entre actores el principal factor limitante eliminado es el déficit en agua. El restablecimiento de la confianza de los usuarios en la llegada del agua cada quince días contribuye entonces a la generalización de prácticas de intensificación.

De algún modo, la movilización de los usuarios y la confirmación sobre los nuevos derechos de agua permitieron frenar una diferenciación productiva en curso entre los agricultores, y contribuyeron así a una re-homogeneización de las situaciones productivas.

Los resultados de la experiencia en Urcuquí muestran que gracias a una gestión social del acceso al recurso agua se logra una mejora técnica y una intensificación de los sistemas de producción, mayor eficiencia económica y menor diferenciación social.

Tomando en cuenta a la vez criterios técnicos, sociales, históricos y ambientales, la gestión social busca ser eficiente económicamente, socialmente y ecológicamente.

No se puede ver el problema de gestión de recursos sólo del punto de vista social, técnico y ambiental, es necesario crear puentes entre los tres.

2.4 Los límites de la gestión social frente al deterioro ambiental

2.4.1 El desconocimiento de los riesgos ambientales

Los procesos de gestión social de los recursos naturales toman en consideración aspectos sociales e históricos y buscan la sostenibilidad ambiental hacia un desarrollo sostenible, pero no siempre lo logran.

Los actores pueden tener una visión solo parcial de su entorno y de las dinámicas en marcha. No están siempre conscientes del nivel de presión global sobre el recurso especialmente cuando hay actores externos (del ámbito nacional e internacional), o que algunos actores esconden sus juegos y objetivos. Sin lograr una visión completa, es difícil que midan adecuadamente el riesgo ambiental en sus criterios de gestión, y en este caso, pueden tomar decisiones que sostienen procesos de degradación o no lo paran.

El peligro se incrementa cuando hay una evolución muy rápida de los contextos y dinámicas. Los actores no logran adaptar sus normas y prácticas a los cambios de su entorno y adoptan una actitud de depredación más que de gestión racional. En estos casos puede ser muy necesario contar con actores externos que cuestionan los acuerdos de la gestión territorial y acompañan procesos para construir nuevos acuerdos y equilibrios.

En la mayoría de los casos, los actores son conscientes de las consecuencias de sus actos sobre el devenir de los recursos. Raras veces desconocen las consecuencias de tal o cual práctica. Sin embargo, no siempre tienen alternativas: o por falta de conocimiento de nuevas técnicas accesibles, o por falta de recursos humanos o financieros para cambiar sus prácticas.



Muchos campesinos saben que es mejor no quemar para limpiar sus parcelas. Sin embargo, cuando el trabajo de limpieza cae en el momento de los picos de trabajo más fuertes para él y que no tiene mano de obra disponible para limpiar mecánicamente con un machete, o recursos financieros para comprar un herbicida, si quiere sembrar, siente que no tiene otras opciones que quemar.

2.4.2 La presión colectiva sobre los recursos

En algunos casos, aunque el riesgo ambiental se conoce, hay una tan fuerte presión colectiva para mantener ciertos usos, con la influencia de intereses y poderes locales, que se llega a aceptar un manejo que no permite preservar el medio ambiente.

Lo colectivo no es garante en sí de una buena gestión. Sistemas tradicionales y colectivamente manejados a partir de normas sociales pueden tener efectos tan negativos sobre el medio como sistemas modernizados sin normas de gestión establecidas.

En la historia de muchos países de América Latina, el afán por "lo colectivo" por parte de movimientos o líderes políticos, ha llevado a experiencias de manejo colectivo de fincas y cooperativas con un uso de la tierra poco eficiente y una dinámica poco aceptada por los mismos campesinos.

 Por ejemplo, el fomento de cooperativas de producción colectiva en El Salvador en el momento de la redistribución de la tierra según los Acuerdos de Paz firmados en 1992, no ha fomentado una inversión en trabajo en estas tierras por parte de los nuevos campesinos que no se sentían directamente responsable de estas tierras sintiéndose todavía como colonos de una hacienda. Además no tenían la experiencia de administrar en común una propiedad. No ha propiciado una apropiación y defensa de esta tierra por los nuevos campesinos y ha facilitado la dinámica siguiente de contra-reforma agraria empujada por los grandes terratenientes.

Es importante distinguir claramente, por una parte, lo que es la problemática macro-económica de la no sostenibilidad de los modelos productivistas a escala mundial y, por otra parte, las problemáticas locales donde lo que se busca es ir hacia modelos tecnológicos que optimicen tanto el valor agregado como el valor ecológico del medio y el mantenimiento de los recursos. Todo esto, ya sean modelos de producción con o sin insumos, con un manejo colectivo o privado, etc.

No existen soluciones generales ni recetas universalmente aplicables.

2.4.3 Enfrentar los problemas de fondo

Una limitante fundamental de la gestión social descansa en su capacidad de buscar y lograr soluciones a los problemas sociales y ambientales identificados, discutidos o concertados. Coloca en el debate que para lograr limitar el deterioro ambiental, no basta "administrar la pobreza" sino que hay necesidad de cambios en las relaciones de acceso a los recursos y en las políticas macroeconómicas que apoyen a los pequeños productores.

En las zonas más marginales, muchos actores viven con otra agenda: una agenda a corto plazo de sobrevivencia que no les permite pensar en mañana. En estas condiciones, lograr una gestión social de los recursos ambiental y socialmente sostenible, implica cambiar las condiciones de acceso a recursos.

 Los minifundistas de las zonas altas de Chimborazo en Ecuador, que viven cerca de los 4.000 m.s.n.m., con muy poca tierra y sin acceso a agua, tienen pocas posibilidades productivas y de capitalización. Viven en una situación de subsistencia alimentaria produciendo la mayor parte de su alimentación pero necesitan ingresos monetarios para cubrir sus gastos básicos. En ausencia de excedentes para la venta, hoy día, no tienen otra alternativa que vender su mano de obra con la migración, y vender a comerciantes "humus" que proviene del estiércol de sus animales y de la capa fértil de sus parcelas. Vendiendo la fertilidad de sus parcelas, condenan su futuro y el futuro de sus hijos.

2.5 Cuando es mejor no negociar

La gestión social y los procesos de negociación pueden producirse cuando se expresan diferencias de interés sobre el uso. Se debe reconocer que hay competencia de usos legítimos, para así ver cómo se construye cada grupo con sus normas. Cada actor justifica su posición, se confronta a los demás.

La construcción de acuerdos puede hacerse en un proceso sin que haya conflictos. La gestión social empieza cuando se visualizan los conflictos o, al contrario, cuando hay oportunidad de sinergia.

Ciertas condiciones deben ser reunidas para que haya posibilidad de construcción de acuerdos y gestión social:



🎯 la posibilidad real de un diálogo abierto y democrático,

🎯 las mismas posibilidades de participación, entendimiento y análisis por parte de los actores,

🎯 la voluntad de los actores y su respeto de los demás actores,

🎯 la existencia de un mínimo de organizaciones representativas.

Cuando las condiciones de diálogo son demasiado difíciles o cuando las situaciones son sumamente injustas, tanto que ciertos actores son muy débiles, en estos casos, la gestión social no puede lograr acuerdos. Los actores más débiles o amenazados en sus derechos entran en dinámicas de resistencia, de defensa de sus derechos. Se requiere de procesos anteriores de refuerzo de los sectores débiles o marginalizados y capacitación de estos actores previo a la negociación.

La gestión social no puede reemplazar dinámicas de enfrentamiento y de luchas sociales para lograr cambiar situaciones bloqueadas o también para hacer respetar derechos. La mediación y la negociación entre actores no es siempre posible ni asegura que se respeten los acuerdos: no hay una varita mágica de la persona que acompaña la concertación para garantizar que los acuerdos se cumplan.

2.6 Existe también una búsqueda de gestión social en los países desarrollados

La problemática de gestión social de recursos es de actualidad también en los países desarrollados.

En los países del Norte, coexisten y se yuxtaponen también sistemas de derechos de propiedad o de uso, derechos explícitos o implícitos, derechos colectivos o individuales. Como en los países del Sur, la gestión de los recursos naturales se hace con formas de coordinación vía el mercado, y formas de coordinación no-mercantiles que son objeto de la gestión social de los recursos comunes.⁶

En los países del Norte y del Sur se reconoce ahora la necesidad de encontrar formas de manejo colectivo, aunque no se denomina de la misma manera por todas partes: para hablar de "gestión social", en el Norte se utilizan términos como "**gestión concertada**"⁷, "gestión patrimonial" o "**governabilidad territorial**", éste último según la expresión inglesa "**territorial governance**".

En Europa, los objetos de la gestión concertada son antes que todo bienes públicos (paisajes, calidad del agua...).

Estos enfoques de "gestión social" de un lado, y "gestión territorial" del otro lado, tienen muchas similitudes, particularmente en cuanto a las herramientas que se utilizan. Es interesante buscar un aprovechamiento mutuo de estas experiencias, sobre todo alrededor de:

-  Las herramientas que se utilizan para fomentar, acompañar estos procesos.
-  La articulación entre las coordinaciones mediante el mercado y fuera del mercado.
-  La búsqueda de modelos tecnológicos y sistemas de producción acordes con la preservación del medio ambiente.

Las experiencias de los países andinos son aportes valiosos en el debate sobre los modelos de desarrollo y de gestión ambiental para el conjunto de la sociedad y para los países del Norte. Las experiencias del Sur, y en este caso de los países andinos, no se oponen a las experiencias del Norte, y viceversa, sino que aportan al debate global.

⁶BEURET J.E, op cit

⁷Es de destacar que en los países andinos los actores sociales prefieren no hablar de "gestión concertada" ni de "concertación", pues la palabra "concertación" posee una connotación peyorativa debido a la ley de Concertaje que hubo en Ecuador a inicios de la independencia. Por esto, en el módulo usaremos de preferencia la expresión "gestión social".



En resumen ...

Lo que hemos intentado resaltar en este capítulo

- • Que la gestión social de los recursos naturales es un mecanismo de búsqueda de acuerdos para el uso y la gestión de los recursos por parte de los actores locales, con el fin de lograr una eficiencia técnica, social y ambiental.
- • Que la gestión social se aplica para definir normas de gestión para los recursos naturales y para el reconocimiento de los derechos individuales y obligaciones colectivas.
- • Que los criterios de la gestión social son diversos y el resultado de una construcción social que toma en cuenta los intereses económicos y reivindicaciones sociales.
- • Que la gestión social no logra siempre conservar los recursos naturales cuando no hay conciencia de los niveles y riesgos de degradación, cuando la presión colectiva es demasiado fuerte, o cuando no se logra encontrar alternativas.
- • Que no se puede siempre entrar en procesos de gestión social: en situaciones de desequilibrios fuertes y de tensiones se justifican las dinámicas de lucha social.
- • Que existen en los países del Norte dinámicas de gestión social para responder a la preocupación de búsqueda de equilibrio entre una regulación por el mercado y una regulación por actores sociales.

CAPÍTULO 3

LO QUE NOS ENSEÑA LA GESTIÓN SOCIAL DE LOS RECURSOS NATURALES.



Objetivos pedagógicos:

- Tener elementos para debatir sobre las interacciones entre la regulación por el mercado y la regulación por los actores sociales en la búsqueda de un desarrollo sostenible.
- Cuestionar algunos argumentos a favor de la privatización de los recursos naturales.
- Tener elementos para mitigar el debate sobre el mercado de bienes y servicios ambientales.
- Ubicar los procesos de gestión social en los retos y dinámicas de gestión local, participación y empoderamiento de actores locales.



Contenido del Capítulo:

- 1) ¿La gestión social versus procesos de regulación por el mercado?
- 2) Aportar al debate sobre la privatización de los recursos naturales.
- 3) Aportar al diálogo global sobre el pago de servicios ambientales.
- 4) De la gestión social de recursos naturales a la gestión local.
- 5) Una gestión social para el empoderamiento de los actores locales.

3.1 ¿La gestión social versus procesos de regulación por el mercado?

3.1.1 La gestión local y el ámbito global: un mundo "glocal"

Si hablamos de gestión social de recursos, se puede pensar que para lograr acuerdos entre actores nos desconectamos del liberalismo y de las leyes del mercado global para establecer otras reglas. Pero no es cierto. No se puede escapar a la globalización aun si pretendemos hacer un trabajo de "gestión local de recursos". Estamos en una dinámica de globalización, de competitividad mundial que influencia lo local, agudiza las diferencias, y que dificulta además proponer políticas agrarias.

Con la globalización y el aumento de productividad en los países del Norte, con el mercado internacional y las importaciones, ya no hay problemas mundiales de alimentación. Según los conceptos del liberalismo, ya no hay razón de tener políticas sectoriales. Los problemas locales no contradicen el modelo ni el "orden mundial".

En vez de políticas agrarias y sectoriales se establecen programas locales de seguridad alimentaria o de reducción de la pobreza con elementos de políticas locales para enfrentar los bolsones de inseguridad alimentaria destacando las capas afectadas (se establecen mapas de pobreza), lo suficiente para limitar eventuales movimientos sociales. Pero no para cuestionar el modelo de desarrollo. La cooperación internacional interviene en estos bolsones de pobreza y se establecen políticas sociales (como los programas de los Fondos de Inversión Sociales y Económicos- FISE – en los distintos países latinoamericanos).

Está prohibido hoy día por las leyes de mercado internacionales y las instituciones internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), tener políticas de protección, políticas sectoriales, políticas locales.

Los países del Sur no tienen derecho a proteger sus mercados como lo hicieron en los años 50 los países del Norte para su propio desarrollo y como siguen haciéndolo con algunas políticas de subsidios y protección sanitaria.

Europa también se enfrenta a estas limitantes. Es cada vez más difícil por ejemplo para Francia mantener sus políticas de subsidios a los agricultores, de certificados de garantía de productos agrícolas. Ahora es necesario negociar las políticas dentro del marco global de la Organización Mundial del Comercio.

Hablamos de gestión social pero bajo un esquema de orden nacional y mundial.

Hay un espacio para concertar desde lo local pero hay que tener en cuenta cómo las reglas del sistema global condicionan en lo local. Se puede encontrar en lo local, las influencias de lo global. Aparece en el vocabulario el término de lo "glocal".

3.1.2 Interrelaciones y búsqueda de equilibrio entre gestión social y mercado

En la última década, la demanda internacional de quinua ha crecido, con una alza de su precio. La producción ha aumentado, pero en Bolivia el 80% de la producción sigue siendo para el consumo local.

Una de las zonas de producción en Bolivia es la periferia del salar de Uyuni, en el altiplano sur. El desarrollo del cultivo de quinua ha cambiado los sistemas de producción. Antes, el piso superior era para crías de ganado, en el piso medio se hacían cultivos de papá en laimes (sistema de organización colectiva del espacio y de las rotaciones) para consumo y venta, y en el piso inferior se encontraban praderas para cría de llamas y ovejas. Además, se intercambiaban papas secas contra productos (mucho migración y trabajo en las minas).

Poco a poco, las minas han cerrado y el cultivo de quinua se ha extendido en el piso inferior (parcelas trabajadas con tractores) reemplazando las praderas y la cría de llamas y ovejas. El cultivo de papas se reduce a una producción para el consumo, lo que ha provocado la desaparición del sistema de laimes. Rápidamente, la disminución de las praderas y de las crías provoca una disminución de aporte de materia orgánica y una crisis de la fertilidad. Se empobrecen los suelos. El monocultivo de quinua provoca un aumento de las plagas. El cambio de sistema de producción provoca un cambio de las relaciones sociales. Con la disminución de las praderas y de los laimes, el ayllú (organización social territorial tradicional en Bolivia) pierde su función y se debilita.

La asociación Anapqui (Asociación nacional de productores de quinua) aparece y se relaciona individualmente con cada productor propugnando un manejo individual, mientras que el ayllú se construye sobre las relaciones familiares. En estos momentos es necesario definir nuevas normas sociales para llevar a cabo una gestión de los recursos y luchar contra la pérdida de fertilidad de los suelos.

La situación actual nace de la demanda del mercado a pesar de los riesgos para el ecosistema frágil.

(Estudio sobre los sistemas de producción de Quinua, ANAPQUI)¹

¹LAGUNA, Pablo Fidel, Impacto del desarrollo del mercado de la quinua en el altiplano sur de Bolivia, ANAPQUI, aportes para Ruralter, mayo 2000.



Hasta en las zonas más remotas de los Andes el mercado provoca cambios técnicos y sociales en la gestión de los recursos.

Promover una gestión social de los recursos no es negar o rechazar el mercado y sus influencias. Los aspectos económicos son primordiales para los actores y los intereses de los países.

Oponer el mercado a los procesos de gestión social es demasiado reductor. No hay, de un lado, el todo mercantil y todo liberal y, del otro lado, un sustituto universal del mercado: en las dos situaciones se busca una articulación entre el mercado, y la gestión por normas y actores sociales, lo que justamente es difícil. Es necesario buscar un equilibrio, una combinación de los dos, reconociendo los límites de cada uno.

De un lado: la falta de transparencia del mercado (no hay una "mano invisible" que regula), el acceso desigual a las riquezas (la economía liberal se basa en la primacía del mercado y no se interesa en el reparto de las riquezas sino en la maximización), las externalidades ambientales (no se incluye en el precio el costo real tomando en cuenta el costo del deterioro ambiental), las externalidades sociales (no se incluye en el precio de mercado el costo de las consecuencias de la inequidad sobre los grupos y como un costo para la sociedad).

De otro lado: los límites de un enfoque colectivista, los conflictos posibles con los derechos individuales, el problema del mantenimiento y la conservación del bien ("lo que es de todos, es de nadie en el momento de cuidarlo..."), la falta de alternativas técnicas o ambientales, lo complejo y largo de los procesos, la falta de fuerza de ciertos actores, la legitimidad relativa de los actores representados.

Los actores que defienden los procesos de gestión social de los recursos creen que gracias a una gestión desde los actores de un territorio se pueden aprovechar las oportunidades del mercado y lograr al mismo tiempo la eficiencia de los sistemas de producción, teniendo en cuenta los límites ambientales y sociales, para promover un desarrollo más sostenible.

Aquí aparece la gestión social como una opción desde lo local, como una oportunidad para promover otro tipo de desarrollo que tome en cuenta la búsqueda de la sostenibilidad ambiental.

3.2 Aportar al debate sobre la privatización de los recursos

3.2.1 La privatización de los recursos

La tendencia actual mundial, con el liberalismo y la globalización, trata de poner dueño a los recursos naturales y de cambiar los recursos y bienes comunes en mercancías creando una exclusión por el precio de acceso. La cuestión estriba en saber quién es propietario de qué y a qué precio. Las privatizaciones suelen transformar los recursos en bienes privados, en objetos de transacción.

El concepto de "recursos comunes" ya no incluye la tierra como antes. La tierra se considera ahora como un factor de producción. Se ha establecido que la tierra tiene dueño y es transferible. En este contexto, ya no se busca implementar reformas agrarias, ni se habla de negociación o concertación. El acceso a la tierra surgió de las luchas campesinas, ahora se rige por el mercado.

La ortodoxia liberal quiere llegar a lo mismo con el agua. Es lo que pasó en los países industrializados.

Sin embargo, podemos cuestionar esta tendencia a privatizar los bienes comunes. ¿Por qué?, ¿cómo se justifica?

"Lo que llamamos la tierra es un elemento de la Naturaleza que está inextricablemente enlazado con las instituciones humanas. Entre todas las obras de nuestros antepasados la más extraña habrá sido quizás de aislarla y constituirla en un mercado" (Karl Polanyi, 1944).²

² De MERLET, Michel, op cit. Citación de POLANYI, Karl, *La gran transformación*, 1944

Las principales justificaciones de las privatizaciones residen en el afán de promover un uso más eficiente y limitar el acceso al recurso para proteger el recurso. Estas justificaciones suelen implicar un desprecio de lo colectivo como mecanismo eficiente tanto para el uso de los recursos como para su conservación. Sin embargo, las experiencias de gestión social demuestran que una gestión colectiva puede ser eficiente y ambientalmente sostenible. No significa un desprecio de los derechos e intereses individuales. Esta oposición entre lo colectivo y privado suele ser muy reductora y basada en conceptos erróneos.

3.2.2 La eficiencia y sostenibilidad de lo colectivo versus lo privado

Según la concepción liberal que propugna la privatización de los recursos, "lo colectivo" se asimila a la ineficiencia en la gestión para establecer los usos y lograr la conservación.

 Esta tendencia apareció con las publicaciones de Garrett Hardin, que publicó en 1968 "La tragedia de los bienes comunales"³: Hardin anuncia que los recursos en acceso abierto (o bienes comunes) no ofrecen a sus beneficiarios ningún incentivo que fomente su preservación mientras el ingreso adicional obtenido al explotarlos sea superior a otro ingreso. Según él, en esta época, esta situación de acceso abierto es muy frecuente, y la mejor cura por lo tanto es la privatización de los recursos.

 Las instituciones que defienden los modelos liberales como el Fondo Monetario Internacional presionan para que los bienes colectivos (ya sean privados, estatales o públi-

cos) se transformen en bienes individuales (privados o colectivos en concesión individual) en nombre de la eficiencia del uso de los recursos.

Sin embargo, poner un dueño privado a un recurso no garantiza obligatoriamente una mejor eficiencia del uso de este recurso ni su conservación:

El carácter exclusivo del acceso al recurso no fomenta siempre la búsqueda de la mayor eficiencia en el uso de este recurso cuando no hay competencia de uso. Al tener el dominio de un recurso, uno puede desperdiciarlo.

La exclusividad de acceso a un recurso no fomenta obligatoriamente la conservación de este recurso, porque deja paso a un aprovechamiento a corto plazo sin tener que dar cuentas a otras personas de este uso y de las consecuencias a futuro.

Es el caso por ejemplo de muchas empresas capitalistas que explotan zonas antes de deslocalizarse a otros terrenos cuando los rendimientos suelen ser muy bajos por agotamiento de los recursos.

Al contrario, cuando los bienes son comunitarios y cuando existe una competencia de usos, el control social actúa hacia la búsqueda de sostenibilidad para que los diferentes usuarios puedan aprovechar cada uno en su turno del recurso. Una comunidad tiene también una duración de vida más amplia que un individuo.

Además es menester subrayar las equivocaciones en la asociación de "lo colectivo" con la ausencia de normas de gestión.

³ HARDIN, G., 1968. The Tragedy of the commons, Science 162:1243-1248

Un famoso artículo de Hardin empieza así: *"Imaginemos un terreno de pastos abierto a todos. En este caso, cualquiera estará interesado en poner una vaca o oveja extra en el terreno porque el costo social y ambiental a causa del sobre pastoreo influirá sobre todos, mientras que será el dueño quien se apropie del beneficio del engorde de ese animal"*.

Pero, ¿dónde está ese famoso terreno de pastos abierto a todos?

Desde luego, no está en los ejidos mexicanos o en las tierras comunitarias o comunales de los Andes ni en las tierras comunales europeas. Estos terrenos de pastos no estaban ni están en una situación de acceso abierto sino que son propiamente comunitarios o comunales, y no pueden disponer de ellos ni los individuos privados que no respeten las reglas comunitarias de su uso, ni los de otras comunidades.

Hardin mismo admitió luego que este concepto era erróneo.

La supuesta ausencia de incentivo para la conservación que conllevan los bienes colectivos y comunes o la ineficiencia de este tipo de uso no son elementos válidos para justificar la privatización de estos bienes.

Al contrario de la *tragedia de los bienes comunes* y de un plebiscito para la privatización de los recursos, considerando la crisis ambiental y social que conocemos, el problema aparece más como un problema de ausencia de reglas y mecanismos para garantizar una gestión de los recursos naturales en beneficio de todos, para reconocer a los bienes comunes como patrimonio de la humanidad⁴. La gestión social es un paso hacia ello.

3.2.3 ¿Quiénes se benefician de las privatizaciones?

Las privatizaciones que convierten los bienes comunes en mercancías desarrollan un principio de exclusión y rivalidad para el acceso y uso del recurso por su precio, por la capacidad de pago o por la compra del bien o servicio. Pero, ¿quién se beneficia entonces de esta mercancía? ¿Quiénes se encuentran excluidos? ¿Cómo se hace la selección para el acceso? La respuesta, en base a la lógica del mercado, es que la selección se hace según la capacidad de pago, es decir refuerza las desigualdades entre pudientes y pobres. Niega totalmente los enfoques de derechos humanos según los cuales se tendría que garantizar a todos un acceso a los recursos, acceso tal vez no igual pero equitativo para lograr niveles de vida decentes.

En una época en la que la privatización de recursos, bienes y servicios se expande, las crisis sociales y los conflictos pueden cuestionarnos sobre el peligro de estas privatizaciones.

El ejemplo de los actos de terrorismo del 11 de septiembre 2001 en contra de los Estados Unidos, aunque tengan sus raíces en muchos otros aspectos, lleva a reflexionar sobre las consecuencias de la privatización de sectores como la seguridad pública o los sistemas financieros:

⁴ Con aportes de MERLET, Michel, op. Cit.

"En retrospectiva, algunas de las cosas que han hecho las administraciones de los Estados Unidos, prestando oídos a los fundamentalistas del mercado de todo el mundo (y que ellos llevaron aún más lejos), parecen especialmente absurdas.

No tenía sentido 'privatizar' un área vital de interés público como la seguridad en los aeropuertos. Los bajos salarios que se pagaban a los agentes de la seguridad privada generaban grandes ganancias. Las aerolíneas y los aeropuertos habrán ganado a corto plazo, pero tanto ellos como el pueblo de EE UU, han perdido a la larga, como hoy sabemos con horror.

No tuvo sentido que se rechazara el acuerdo sobre lavado de dinero de la OCDE. Los bancos offshore no son un accidente. Existen porque Wall Street y los demás centros financieros del mundo querían refugios seguros, a salvo de reglamentos e impuestos".⁵

Stiglitz, Joseph, premio Nobel 2001 de economía, y ex - vicepresidente del Banco Mundial.

⁵ Stiglitz, Joseph, *Cambiar las prioridades*, El País, España, 11 octubre 2001.

3.3 Aportar elementos al diálogo global sobre los servicios ambientales

3.3.1 Diferencias entre pagos ambientales y gestión social

La nueva ciencia de la "economía ambiental" se esfuerza en reconocer los bienes ambientales para poder evaluar y poner un precio a su deterioro o a su conservación (ver capítulo 1.6). Esto se traduce en una tendencia a convertir la Naturaleza en un conjunto de "bienes ambientales" regulados por el mercado.

Frente a la economía ambiental de mercado de bienes y servicios, los procesos de gestión social de recursos plantean la cuestión ambiental desde otra perspectiva: a partir de procesos de negociación de los actores y no de venta y mercado.

Si hacemos la comparación entre una regulación de los problemas ambientales a través de un sistema de pagos por servicios y bienes ambientales y un sistema de gestión social de los recursos y de los problemas ambientales, surgen varias preguntas y cuestionamientos.

3.3.2 Interrogantes sobre la valoración de los servicios ambientales

Una de las preguntas es: en el pago de servicios ambientales, ¿cómo se ponen los precios, cómo se establece el valor de estos bienes? ¿Cómo se mide su deterioro? ¿Cómo se valora su conservación?

Costa Rica propone dentro de su lista de "productos no tradicionales" el aire (por la no tala de los árboles) ¿Cómo fijar un precio?,

¿cuánto pagar por el aire puro, por un paisaje?

La belleza de las islas Galápagos es un bien común que es sujeto sin embargo a reglas que limitan el número de visitas autorizadas e instaura un impuesto de acceso de 100 US\$ por entrada. Al restringir el acceso y crear una rivalidad para el uso, se convierte Galápagos en una mercancía. Pero, para fijar el precio de acceso a Galápagos, debemos tomar como referencia:

¿La demanda? ¿Cuánto estarían dispuestos a pagar los turistas para entrar?

O, ¿el valor de no uso o conservación? ¿Cuánto cuesta el mantenimiento y la preservación del ecosistema de las islas?

Es difícil valorar los bienes ambientales y el costo de su deterioro cualquiera que sea el método de aproximación definido.

No hay certidumbres de la ciencia, de los conocimientos sobre los ecosistemas. Los conocimientos son muy parcelados. Se aplican principios de precaución.

La tarea es difícil porque el impacto no es solamente a corto plazo. Los bienes son de larga duración. La ciencia económica es de corto plazo, no toma en cuenta las generaciones futuras.

Muchos bienes ambientales no tienen mercado debido a que no fueron producidos y no son objeto de transacción.

Los servicios ambientales tienen un valor no sólo económico sino social, valor muy complejo de evaluar, que corresponde a intereses colectivos y no sólo a las utilidades individuales. En comparación con la regulación por un mercado de servicios ambientales, los mecanismos de gestión

social parecen más adecuados para tomar en consideración estos intereses y utilidades colectivas y lograr acuerdos a partir de las propias percepciones, proyecciones y problemáticas de los actores.

3.3.3 La problemática ambiental: ¿derechos de contaminar o protección?

Podemos esquematizar de manera un poco simplificadora dos corrientes para el tema del deterioro ambiental:

una corriente que considera admisible contaminar o acaparar recursos naturales a condición de cumplir con pagos ambientales,

otra vía que busca proteger, establecer una política de protección ambiental entre el Estado y los actores y un uso consensuado de los recursos.

La pregunta sería si el sistema de mercado de pagos ambientales limita los procesos que contaminan o destruyen los recursos o los acepta mientras hay pagos.

Parece evidente que el mercado de bienes y servicios ambientales se basa en la demanda y no cuestiona los modelos de producción en sí ni las causas del deterioro ambiental.

Es probable que en muchos casos este sistema lleve a definir mecanismos de cobro que permitan seguir produciendo de la misma manera con contaminación, o legitime el expolio de los recursos naturales si el responsable está dispuesto a pagar el precio.

En cambio, las experiencias de gestión social de recursos naturales parecen plantear la

problemática de las responsabilidades de los distintos actores frente a la degradación de los recursos y las necesidades de protección, aportando así elementos interesantes al debate sobre las obligaciones de protección.

3.3.4 ¿Una regulación por el mercado o mediante acuerdos entre actores?

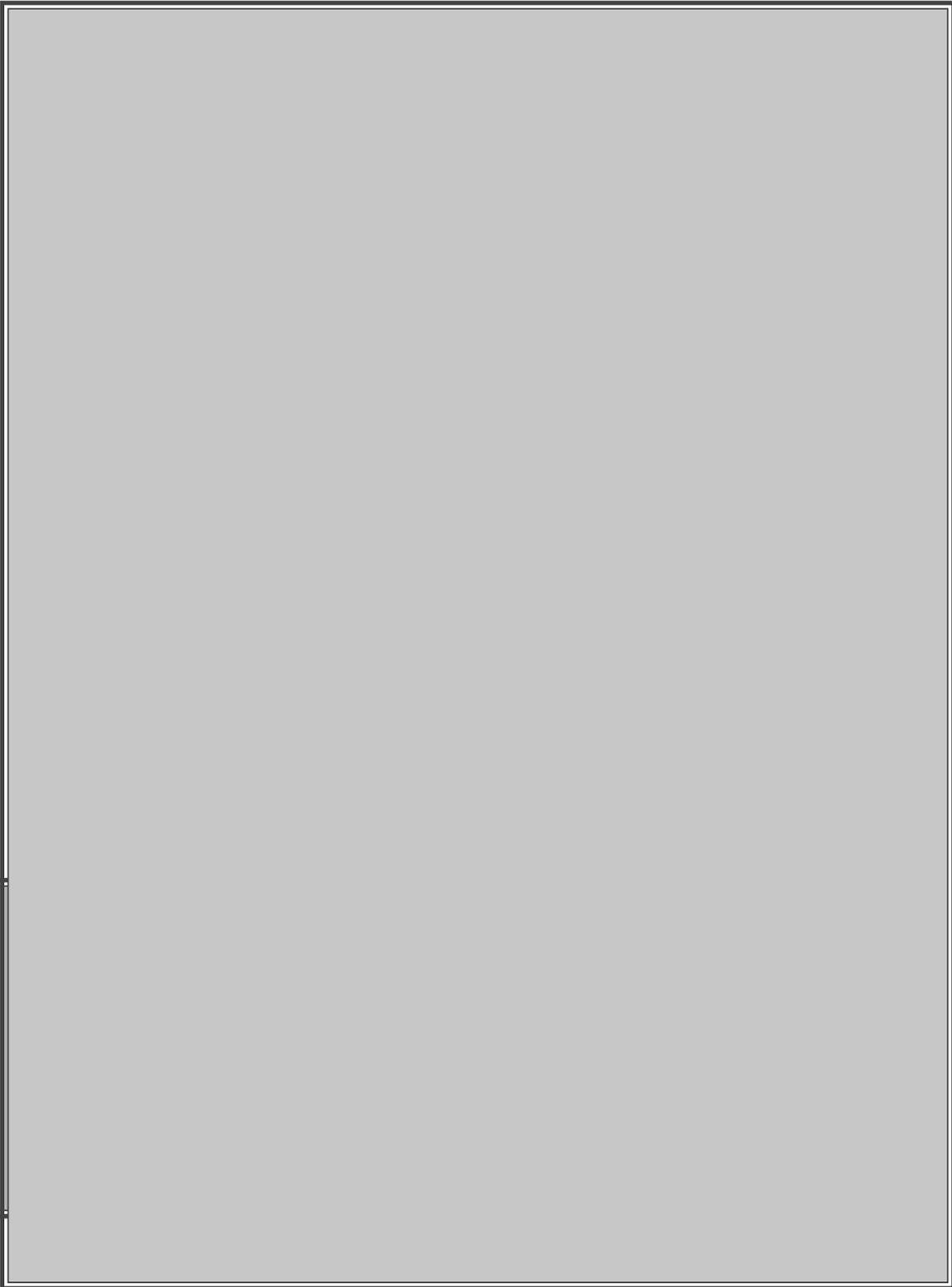
Según los enfoques de la economía liberal, el pago por bienes y servicios ambientales puede asociarse a medidas de protección de ciertos grupos de productores y considerarse como medidas discriminatorias de cara al enfoque de libre mercado. La noción de bienes y servicios ambientales se vuelve compleja.

Europa tiene políticas agrarias con subsidios, lo cual compite con la no política de los países latinoamericanos. Con la aparición del mercado de bienes y servicios ambientales, los subsidios directos al producto se convierten en subsidios al productor por servicios ambientales. De ahí vienen las dificultades para definir precios, para instaurar un mercado de bienes ambientales y para justificar los subsidios.

La duda sobre los servicios ambientales es que no plantean cuestionar las relaciones de fuerza entre actores y tienden a reproducir las mismas condiciones socioeconómicas que llevan a la degradación de los recursos.

El sistema de cobros por bienes y servicios ambientales se basa en la evaluación de la demanda y la oferta y en la valoración económica de ambas variables para definir normas y cobros. Expresado de otra manera, frente a la problemática ambiental, este sistema define obligaciones de pago reguladas por el mercado.

E s
una
reg-



⁶ CICDA, ZAHARIA Hélène, Experiencia de negociación en torno al uso de los páramos del Chimborazo y Carihuairazo, en la comunidad de Cunucyacu, Tungurahua, Ecuador – Proyecto CORICAM, IEDECA, versión previa, enero 2001.



Cunucyacu es una asociación de trabajadores agropecuarios ubicada entre 3.850 y 4.500 m.s.n.m al pie de los nevados Carihuairazo y Chimborazo en la sierra central de Ecuador. La reforma agraria permitió en 1978 a 60 familias ex-trabajadoras de la hacienda recuperar las tierras más altas de la hacienda, pero en condiciones bioclimáticas muy desfavorables (heladas frecuentes, escasas lluvias y fuertes vientos), y además sin derecho al agua que estos páramos producen. Para su supervivencia en estas condiciones extremas, las familias tuvieron que desarrollar estrategias de producción diversificadas basadas en el pastoreo de extensos rebaños de ovinos, llamas y caballos (80 a 200 cabezas por familia) con el objetivo exclusivo de producir abono orgánico para la venta, el desarrollo del engorde de bovinos en potreros artificiales establecidos gracias a la captación de pequeños remanentes de agua o en áreas de pantanos, y la migración de los hombres jóvenes (jornaleros en la zona baja, construcción).

Estos modos de producción son altamente perjudiciales para la conservación de los páramos. En los páramos de Cunucyacu, se observa en algunos sectores una cobertura vegetal inferior al 30%, en otros alrededor del 50%. Además del pastoreo, la extracción de leña para combustible de uso familiar acarrea un alto grado de destrucción de las especies arbustivas presentes en la zona. Recientemente, incluso se ha llegado observar la explotación de la turba

formada en los sitios pantanosos para la venta a productores de cultivos bajo invernadero de la zona baja.

La zona de Cunucyacu es un caso extremo de la situación de los páramos del Ecuador: son espacios muy presionados por la mala aplicación de la reforma agraria, que obligó a las familias campesinas a buscar nuevas tierras hacia arriba.

Son al mismo tiempo espacios cada vez más estratégicos para las ciudades, las industrias y las agriculturas intensivas bajo riego.

El Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas, IEDECA, empezó a trabajar con la Asociación Cunucyacu a partir de 1998 en el marco del proyecto Coricam y con un planteamiento inicial de protección de fuentes de agua. La complejidad de la situación obligó a reorientar la acción hacia una estrategia de gestión social de recursos para fomentar un uso sostenible de estas zonas altas, buscando establecer acuerdos entre todos los actores que tienen interés y relación con el manejo y la protección de este territorio. Desde principios de 1998, se han llevado a cabo actividades con la comunidad de Cunucyacu para definir alternativas de manejo sostenible del páramo. Pero estas alternativas que apuntaban de una u otra forma a la protección del páramo no eran realizables sin una elevada inversión que no podía estar solamente a cargo de la comunidad de Cunucyacu.

El caso de Cunucyacu demuestra que la protección pasa a menudo por que se faciliten a las familias, que viven en condiciones marginales en estos espacios, el acceso a nuevos recursos productivos. No es viable el logro de una gestión ambiental sostenible si únicamente se aplican recomendaciones prohibitivas ("no quemar", "no pastorear", "no vender materia orgánica", "no extraer leña", "no cazar"). Lo seguro es que esta protección no se podrá dar únicamente con la participación de las poblaciones que viven ahí. La venta de servicios ambientales no es una respuesta suficiente. Más bien, es urgente que se desarrollen estrategias de intervención basadas en negociaciones entre actores sobre el control y el acceso a recursos y la ejecución de acciones concertadas.

(Experiencia de Coricam, Ambato, Ecuador, IEDECA) ⁶.

⁶ CICDA, ZAHARIA Hélène, Experiencia de negociación en torno al uso de los páramos del Chimborazo y Carhuairazo, en la comunidad de Cunucyacu, Tungurahua, Ecuador – Proyecto CORICAM, IEDECA, versión previa, enero 2001.

3.4 De la gestión social de recursos a la gestión local

3.4.1 La descentralización: un espacio de participación

En la última década, en la ola de retirada del Estado, los países de América Latina han conocido procesos de descentralización que abren espacio de participación para la sociedad civil.

 En Bolivia la descentralización ha sido promovida a partir de la ley de Participación Popular del 96, que define que la participación ciudadana por medio de sus organizaciones de base es obligatoria en los procesos de diagnóstico y planificación municipal. Los recursos asignados a los gobiernos locales alcanzan el 20% de la recaudación efectiva de las rentas nacionales, repartido proporcionalmente al número de habitantes censados en el municipio.

 En Ecuador los procesos de descentralización se han iniciado con el fomento de planes de desarrollo concertados, sin que la participación ciudadana se inscriba en un marco jurídico definido. El presupuesto asignado a los concejos provinciales y municipios alcanza el 15% del presupuesto del gobierno central, a la pro-rata del número de habitantes censados.

 En Perú, durante el gobierno de Fujimori, la descentralización ha sido confinada por un aparato estatal centralizador que asignaba un presupuesto para los gobiernos locales insignificante (el 3% del presupuesto nacional). La descentralización y la participación ciudadana es uno de los nuevos desafíos. Ahora se espera pasar al doble durante el año 2002 llegando a

un monto aproximado al 6 o 7%, y el gobierno central plantea como meta en cinco años llegar al 15%.

La "democratización", la "participación ciudadana" y la "descentralización" son temas que han cobrado una gran vigencia con la búsqueda de mecanismos y dinámicas de buena gobernabilidad. Posibilitan dinámicas de participación desde los actores locales similares a las dinámicas que existen en los procesos de gestión social de los recursos naturales pero potencialmente con un campo de acción más amplio: la sociedad civil tiene la posibilidad de incidir en la toma de decisiones políticas desde lo local y ejercer un control sobre el uso de los recursos municipales, no solo los recursos naturales sino de inversiones públicas.

El encuentro entre descentralización y desarrollo local es un desafío muy importante en la perspectiva de fomentar un desarrollo diferente, ambiental y socialmente más humano y sostenible. El control social y la puesta en marcha de una buena gobernabilidad desde el ámbito local, es una de las vías posibles para contrarrestar y mitigar la influencia de poderes empresariales y políticos globales que inciden en el ámbito local y defender con más fuerza principios de equidad, justicia, desarrollo sostenible para el ámbito local.

Para los actores que acompañan y fomentan los procesos de desarrollo local, surgen preguntas alrededor de las reflexiones siguientes:

¿Cómo se hace el encuentro entre el mandato del gobierno local y su responsabilidad sobre las decisiones de políticas e inversiones locales y la participación de los demás actores locales?

¿Cómo se hace la participación de los diferentes actores de un territorio con sus intereses distintos y opuestos, en la definición estratégica de los planes de desarrollo local fomentado por los gobiernos locales? ¿Hasta dónde pueden participar en las decisiones estratégicas de los gobiernos locales más allá del diagnóstico?

¿Cómo plantear la operativización de los planes de desarrollo local? ¿Cómo traducirlos en planes institucionales y compromisos de actores? ¿Qué herramientas financieras existen en lo local para realizar estos planes? ¿Debe ser el gobierno local o los otros actores el responsable, promotor y fiscalizador de los planes de desarrollo local? ¿Cómo la sociedad civil puede monitorear el cumplimiento de los planes de desarrollo local?⁷

3.4.2 La descentralización: un enfoque también del modelo liberal

A pesar de las apariencias y de las posibilidades que se abren, las dinámicas de descentralización pueden tener otro enfoque y otro objetivo. En sí, no contradicen el modelo económico en vigencia sino que se basan en sus principios:

 El modelo liberal subraya las ventajas comparativas de las diferentes zonas y de sus actores y las necesidades de descentralización de los poderes para una mejor eficiencia. La descentralización de poderes se traduce en la transferencia hacia entidades administrativas más cercanas a los ciudadanos de los servicios y de

las responsabilidades que asumía el Estado. Para el Estado, es más eficiente la gestión por la sociedad. Justifica así su retirada y el debilitamiento de su aparato y de su papel tradicional.

 La descentralización ofrece un espacio a la sociedad para enfrentar las políticas globales. La sociedad aprovecha este espacio, pero en la mayoría de los casos no se critica el modelo global y los procesos de gestión local no influyen en las opciones macroeconómicas de los países.

 Los procesos de descentralización tienden a impulsar dinámicas de fomento de la autonomía. En eso presentan un riesgo de incremento de los desequilibrios territoriales.

El tema de la descentralización con sus encuentros entre las dinámicas de gestión y desarrollo local y la búsqueda de buena gobernabilidad, requiere una lectura política, una reflexión sobre los papeles legítimos de los actores en un territorio y de la sinergia entre el Estado central, los gobiernos locales y los actores diversos privados de la sociedad civil local.

Las organizaciones y los profesionales que acompañan la emergencia de dinámicas locales con diagnósticos y elaboración de planes de desarrollo, por sus opciones de apoyo, su apuesta sobre el gobierno local u otro actor, sus estrategias de fortalecimiento prioritario del gobierno local o de los demás actores, se posicionan de hecho sobre el papel deseable según ellos de los diferentes actores. Contribuyan así o

⁷ Sobre el tema de la descentralización y del desarrollo local, se realizó en 1999 en La Paz, Bolivia, un taller en el marco del programa regional de capacitación CICDA / Ruralter con la participación de treinta profesionales de Bolivia, Perú y Ecuador y el apoyo de Christophe Mestre (CIEDEL Francia), Enrique Quedena, (Escuela para el desarrollo, Perú). Las reflexiones y experiencias compartidas han sido retomadas para la formulación de un módulo sobre el tema:

Quedena, Enrique, Ruralter / Escuela para el desarrollo, Descentralización y desarrollo local en Bolivia, Ecuador y Perú. Planificación estratégica y actores sociales en el desarrollo local, Lima, 2002, 150p.

sea a fortalecer al gobierno local con el riesgo de no dejar mucho espacio a los demás actores especialmente en la toma de decisiones y control de los presupuestos, o sea a actores de la sociedad local, con el riesgo sin embargo de restar al gobierno local su legitimidad y debilitarlo (lo que se inscribe en una dinámica liberal de retiro del Estado).

En los hechos, en los países andinos, la descentralización muchas veces no sobrepasa la desconcentración de las funciones, sin lograr una real distribución del poder entre gobierno central y local, de forma que se compartan las decisiones y los medios financieros. Refleja la ambigüedad del Estado entre su voluntad de guardar un control y la exigencia de delegar espacios de poder y de gestión.

 En Bolivia, con la ley de participación popular, hubo participación para la elaboración de propuestas, pero en muchos casos los planes de desarrollo elaborados después se aplicaron poco o con poca participación de las organizaciones locales.

El fomento de la participación ciudadana se inscribe igualmente en una lógica de defensa de los intereses personales y privados. La tendencia actual es de reconocer que hay situaciones de acceso diferenciado a recursos en un mismo territorio y que los actores locales están involucrados para manejar estos recursos, por lo cual deben negociar. Se clama, en el nombre de la democracia, que los individuos tienen que tener las mismas reglas de juego frente a las iniciativas económicas y de competencia para el mercado: cada uno juega con sus ventajas comparativas y sus intereses.

 En el caso de Bolivia, el modelo tiene establecida la participación popular. Es el gobierno más liberal de Bolivia el que ha implementa-

do las políticas participativas, con la descentralización de lo central a lo local. La participación se concibió para respaldar la privatización.

3.4.3 La legitimidad de los participantes en los espacios municipales

Un punto importante en los procesos de participación es la legitimidad de los actores.

 ¿Quiénes son los que participan? ¿Qué legitimidad de representación de los intereses colectivos frente a sus intereses personales poseen?

Demasiadas veces se habla de "la sociedad civil" como si se tratara de un ente único y unido y se legitima la posición de un grupo en nombre del conjunto de la sociedad. La sociedad civil no es única ni homogénea: es un conjunto de diversos actores, sectores sociales, intereses, representaciones, estrategias productivas y de vida. Por lo tanto, la participación puede ser peligrosa para el interés colectivo: da paso a que los grupos de poder tengan un espacio suplementario para imponer sus intereses.

En los procesos de diagnóstico y de planificación participativos puede existir una dinámica de participación de uno o varios grupos que no representan a la sociedad local en su conjunto. No tienen legitimidad ni representatividad de la sociedad local sino la de su grupo o de intereses individuales.

En ello aparecen los límites de las herramientas de lo participativo si no se usan de manera prudente. Es necesario poner una atención particular en aprehender la complejidad de los contextos y actores con un análisis sistémico para percibir las diferencias de actores, intereses,

usos y representaciones.

Algunos aspectos fundamentales de los procesos de gestión social de los recursos naturales pueden ayudar a replantear y mejorar las dinámicas de participación de los actores en los espacios municipales.

 Los procesos de gestión social no son simples procesos de participación: son una dinámica que quiere fomentar la participación del conjunto de actores, buscando que haya representatividad de los diferentes intereses y que las diferencias se expongan y los conflictos se expresen para que los actores puedan negociar entre ellos.

 Se plantea por lo tanto el problema de la representatividad de los actores de la sociedad local en las instancias de negociación.

¿Quiénes tienen derecho a participar en la negociación y en la concertación sobre el uso de un territorio?

¿Quiénes representan a quiénes?

¿Cómo se constituyen las instancias de negociación?

¿Cómo constituir instancias de paridad?

Es importante considerar también que el espacio municipal en el cual se plantean los procesos de consultas y orientaciones es un espacio municipal administrativo que no tiene siempre legitimidad: es distinto muy a menudo de los territorios reconocidos por los actores, o de las unidades sobre las cuales se basan por ejemplo las dinámicas de gestión social de recursos naturales (comunidades, micro-cuencas, regiones naturales).

3.4.4 De la gestión social de los recursos a la gestión local

En los procesos de participación, de consultas para definir las prioridades de gestión local, una dificultad radica en la frecuente debilidad de las propuestas políticas y económicas desde los actores locales

Desde los años 70, se han impulsado procesos de participación de la sociedad civil en las dinámicas de consulta, planificación y diagnóstico. Lo "participativo" se ha impuesto como si fuera garante de la validez y legitimidad de las propuestas. Pero muy a menudo las conclusiones de los diagnósticos participativos han sido pobres y las propuestas se han enfocado hacia la reivindicación de mejoras de infraestructuras, construcción de áreas de diversión, aulas, etc., sin poner en cuestión las dinámicas económicas locales, el acceso a recursos, los desequilibrios sociales y ambientales, ni proponer alternativas de desarrollo y de participación real de los grupos organizados en la gestión del desarrollo.

A cambio, los procesos de gestión social de los recursos naturales tienen principios claros y plantean otra visión política: la voluntad de gestionar y no dejar al mercado decidir, la voluntad de enfocar hacia un desarrollo durable, más respetuoso del ambiente y del ser humano. Entonces, no hablamos de eficiencia económica sino de eficiencia global: social, ambiental, sistémica, duradera.

Con los procesos de gestión social se reconoce a los actores y sus territorios y sus derechos de buscar su propia vía de desarrollo. La gestión de los recursos naturales es un proceso muy relacionado con el territorio, las representaciones de los actores, los espacios y el contexto global y el proyecto de desarrollo que cada actor intenta promover.

El valle de Lurín en los alrededores de Lima, en Perú, es el último valle "verde" que sirve de pulmón al área metropolitana de Lima, con el mantenimiento de familias campesinas indígenas en la parte alta y de pequeños productores en la parte media y la existencia de un santuario arqueológico en el municipio costero de Pachacamac.

Por otro lado, el crecimiento desordenado de Lima y las necesidades de la gran urbe provocan una demanda inmobiliaria hacia el municipio de Lurín y un nuevo mercado de tierras: se compran lotes por 30-40 US\$ / m² y se revenden hasta en 200 US\$/m². Estalla así un conflicto sobre el ordenamiento territorial, por la presión de la urbanización y los intereses de urbanizadores con fines de lucro. Además existe un conflicto histórico entre los distritos de Lurín y Pachacamac desde tiempo.

El conflicto se expresa ahora en propuestas distintas de uso del territorio. La municipalidad de Lurín, que recibe el crecimiento de la ciudad de Lima, con pobladores pobres, problemas de invasiones, etc., apoya la urbanización. La municipalidad de Pachacamac, que tiene residencias y negocios de turismo, se opone, y defiende la agricultura del valle y el santuario de Pachacamac. Para ello, teje alianzas con el proyecto "plan valle verde" de una ONG ambientalista que guarda una estrecha relación y es financiada por redes internacionales de conservación del medioambiente.

Los conflictos entre los municipios del valle de Lurín se centran en la propuesta de desarrollo que defienden, el uso de los suelos, el valor económico de los recursos, los poderes políticos. Se puede decir que hay un conflicto "vertical" entre los niveles de la cuenca, y "horizontal" entre lo urbano y lo rural.

Existe una problemática urbano-rural en el valle de Lurín que se refiere no sólo a la voluntad de gestión de los recursos sino a un enfrentamiento de modelos de desarrollo.

(Memoria del taller de Ruralter sobre gestión concertada de los recursos, CICDA mayo 2000) ⁸

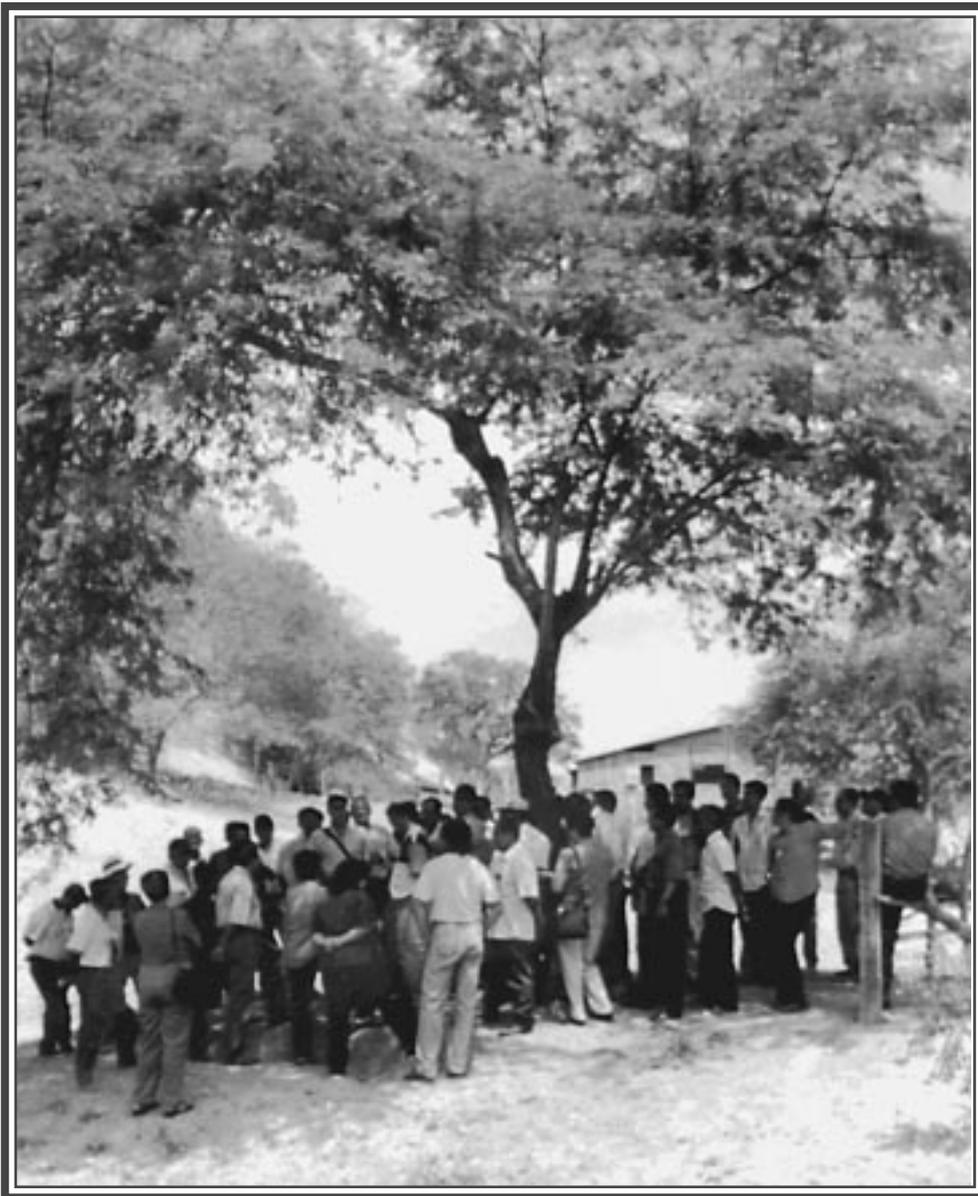
⁸ El caso de Lurín, Perú, ha sido aprovechado como tema de estudio durante la formación sobre "gestión concertada de recursos" en mayo del 2000 en el marco del programa regional de capacitación Ruralter de CICDA con la participación de 30 profesionales de la región andina.

Ver SEXTON Danièle, CICDA, Ayuda memoria del taller de formación sobre "gestión concertada de recursos, Ruralter, mayo 2000.

Conlleva a una reflexión sobre qué proyecto político de los actores que participan entonces en los espacios de gestión local? ¿Qué visión estratégica económica y social? ¿Qué políticas para fomentar estas dinámicas económicas y dimensiones sociales? Allí nace la gestión local.

3.5 Una gestión social para un empoderamiento de los actores locales

Las dinámicas de gestión social de los recursos naturales favorecen la emergencia de actores locales protagonistas y reconocidos.



La experiencia de Tomina, Bolivia, muestra cambios profundos respecto de la actitud y el papel de los distintos actores a partir de la reivindicación sobre el aprovechamiento indiscriminado de los bosques.

La prioridad en el primer momento estaba dirigida a exigir medidas regulatorias por parte de las comunidades a los carboneros, como por ejemplo reponer los árboles extraídos. A medida que avanza este proceso, la actitud depredadora de los mismos se hace más patente. En este sentido, hay un cambio de actitud por parte de las comunidades y sus organizaciones, pues transitan de la exigencia regulatoria a la expulsión definitiva de las empresas carboneras.

La alcaldía y la Super Intendencia Forestal (SIF) cambian de actitud, al involucrarse activamente en la problemática. La primera reconoce la dimensión de la misma y se adhiere a este movimiento, mientras que la Super Intendencia Forestal pasa de una actitud pasiva y de cierta complicidad con la concesión de los permisos forestales hacia un control más activo respecto de las formas de explotación de las empresas.

Luego de la expulsión de los carboneros del bosque, las comunidades inician la construcción de normas comunales para el uso del bosque, estableciéndose una disposición que prohíbe el aprovechamiento de los montes con fines industriales. También abordan la regulación de otras formas de aprovechamiento que están ligadas a usuarios externos y que a su vez son altamente depredadoras; como es el caso del uso forrajero o hierbaje.

Con la expulsión de los carboneros, las comunidades y sus organizaciones salen fortalecidas, readecuándose incluso el papel que hasta ese momento habían desempeñado. Antes del conflicto, el sindicato campesino no había tenido la capacidad de reivindicar sus derechos sobre el aprovechamiento de un recurso natural.

Los procesos de gestión social de recursos permiten el fortalecimiento de actores legítimos, muy a menudo marginados en la esfera de la globalización, que toman un papel protagónico para el desarrollo sostenible de su sistema de producción, su comunidad y su territorio.

La gestión social no se plantea para aceptar el orden establecido sino para defender

y fortalecer actores legítimos y su acceso a los recursos. Pero la legitimidad existe solamente en referencia a normas. No hay actores más o menos legítimos en sí, sino con relación a las normas locales, las del mercado, las del Estado, las de un proyecto, las de un modelo de desarrollo que se quiere promover y por lo tanto que se tiene que definir.

En una época donde las luchas sociales han perdido fuerza, hablar de gestión social o negociación puede considerarse como una aceptación de las reglas de juego establecidas y un abandono de las luchas para la redistribución de los recursos. Pero los procesos de gestión social son también estrategias que buscan poner en marcha, en un ámbito local, procesos para defender el acceso a recursos de comunidades campesinas e impulsar el establecimiento de nuevas reglas de gestión de recursos considerando los intereses de los diversos actores.

Se legitiman los actores, sus derechos y sus capacidades de gestión.

Los procesos de gestión social son procesos de empoderamiento de los actores sociales

locales porque fomentan dinámicas de auto-capacitación permanente: diagnósticos participativos de las realidades presentes y de las tendencias futuras, búsqueda en común de acuerdos, validación de los acuerdos, puesta a prueba, seguimiento, auto-evaluación, etc. No es únicamente un empoderamiento de los actores locales frente al Estado o frente a empresas externas o élites urbanas, sino una consolidación de la sociedad local frente a sí misma: se sobrepasan los conflictos locales de interés en aras de lograr consensos y legitimar instancias y mecanismos locales para administrar, hacer aplicar normas y sancionar.

Por ello, dan más fuerza y durabilidad a los acuerdos logrados.

En Urcuquí, la junta de regantes opta en 1998 por someter para su aprobación oficial al Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), organismo estatal encargado de los asuntos legales en cuanto al acceso y uso del agua, el nuevo reparto de derechos de riego consensuado entre sus miembros.

Esta iniciativa de la junta de regantes de Urcuquí se convirtió en el primer caso de aprobación de un reparto carente de ciertas disposiciones técnicas, desde el punto de vista de los ingenieros, pero eficiente, socialmente aprobado y aplicado. Se reconoció así la gestión campesina en una zona donde prevalece el sector de los hacendados.

3.6 Difundir la idea de la gestión social

En Tomina, las normas de gestión definidas por los comuneros para el acceso y el uso de su bosque fueron reconocidas por la Superintendencia Forestal.

Se decidió difundir la experiencia para aportar elementos al debate nacional sobre la gestión de bosque y su privatización. Para ello se realizó un vídeo de difusión y se publicaron distintos artículos a partir de la sistematización de la experiencia.

Una de las conclusiones fue que el bosque es un bien común y que para su gestión sostenible es menester establecer normas que no dependan sólo del mercado.

Frente a las ola de privatizaciones de los bienes ambientales, las experiencias de gestión social defienden que los bienes ambientales pueden ser recursos colectivos, manejados con eficiencia a partir de criterios negociados. A la vez estas experiencias plantean que los recursos naturales pueden ser gestionados a partir de una negociación entre actores de un territorio y no sólo a partir de una lógica de mercado y de privatización.

- *La gestión social de los recursos:*

 aporta al debate global una visión distinta, que no acepta que el uso de los recursos sea regulado solamente por el mercado y que defiende los derechos colectivos frente a procesos de privatización;

 aporta al debate global para que se reconozcan las normas preexistentes, los derechos históricos y actuales, el derechos consuetudinario de las sociedades;

 aporta al debate global para que se admita que la gestión social por los actores locales es una vía eficiente y sostenible.

Algunos sectores sociales y organizaciones de apoyo al desarrollo luchan para que se reconozcan los bienes colectivos.

Por ejemplo, facilitan la realización de mapas de linderos de las comunidades como base de un sistema de información para que se reconozcan los límites de su territorio como un bien colectivo privado. Se hacen mapas de uso del bosque y de los suelos, para entrar en una dinámica de elaboración de un plan de manejo y una planificación de uso.

En un mundo cada vez más mercantil los procesos de gestión social aparecen como una forma de resistencia y de búsqueda de nuevos enfoques. Las experiencias desde lo local pueden aportar e intervenir en lo global, pueden proporcionar enseñanzas que abunden en la búsqueda de otro desarrollo.
¿Cómo apoyar estas dinámicas y acompañar procesos de gestión social de recursos?



En resumen ...

En este capítulo se ha subrayado:

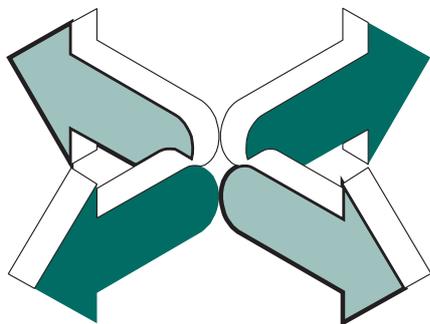
- ➔ • Que existen en los países del Norte dinámicas de gestión social para responder a la preocupación de búsqueda de equilibrio entre una regulación por el mercado y una regulación por actores sociales.
- ➔ • Que en la gestión social no se olvida el mercado sino que se trata de aprovechar sus oportunidades y paliar sus defectos.
- ➔ • Que en la gestión social se buscan equilibrios entre criterios sociales, ambientales y técnicos con el objetivo de lograr la eficiencia económica, social y ambiental.
- ➔ • Que frente a la problemática de deterioro ambiental los aportes de la gestión social cuestionan la dinámica de mercado de bienes y servicios ambientales.
- ➔ • Que las dinámicas de gestión social permiten cuestionar los argumentos de la privatización como solución a las imperfecciones de lo colectivo o lo común.
- ➔ • Que la gestión social es parte de los procesos de participación ciudadana, con una propuesta política de criterios de gestión y reparto de los recursos hacia un desarrollo sostenible.
- ➔ • Que la gestión social fomenta procesos de auto-capacitación de los actores locales y por lo tanto el empoderamiento de sectores sociales.
- ➔ • Que es importante difundir la noción de gestión social de los recursos y poder acompañar estas dinámicas.

Los procesos de gestión social de recursos naturales y territorios son endógenos.

Sin embargo, por la complejidad de las situaciones, la rapidez de los cambios socio técnico y económicos hasta en los territorios más remotos por el encuentro entre modernidad y tradición, por la apertura de las economías y la influencia de los ámbitos y actores regionales, nacionales, e internacionales en lo local, por el desafío de buscar otro tipo de desarrollo social y ambientalmente más sostenible, estos procesos requieren de un acompañamiento externo para fortalecerse, mantenerse, ampliarse.

Por lo tanto, la segunda parte del libro propone ampliar la reflexión en una perspectiva metodológica y aprender de las experiencias para ver a partir de qué principios, con qué pasos y herramientas se puede fomentar y acompañar procesos de gestión social de los recursos naturales y territorios.

Principios y pasos metodológicos para acompañar procesos de gestión social de los recursos naturales



¿Y, concretamente, cómo hacemos?

En esta parte, se presentarán en un primer capítulo los principios más fundamentales sobre los cuales se basan los procesos de concertación y gestión social de los recursos naturales.

Luego, se presentarán en un segundo y tercer capítulo una propuesta metodológica con pasos y herramientas para ayudar a profesionales a precisar sus estrategias de acompañamiento y fomentar debates.

CAPÍTULO 1

PRINCIPIOS PARA ACOMPAÑAR PROCESOS DE GESTIÓN SOCIAL
DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE NEGOCIACIÓN

Objetivos pedagógicos:

- Transmitir algunos principios que permitan acompañar un proceso de gestión social de los recursos naturales y territorios.
- Tener referencias conceptuales para aprehender el análisis de los actores.
- Reflexionar sobre los límites del territorio.
- Poder plantear un análisis de los intereses, justificaciones y las representaciones de los distintos sectores sociales.
- Conocer los diferentes tipos de acuerdos que existen.
- Ver los pasos necesarios para la construcción de los acuerdos.
- Reconocer la necesidad de aclarar el papel de cada uno con el fin de poder acompañar la búsqueda de acuerdos haciendo explícito el papel y las intenciones institucionales de la organización externa que anima el proceso.
- Tener claro que no existen recetas para definir los procesos y los ritmos, sino procesos de investigación – acción.
- Tener presente que los procesos de gestión requieren tomas de decisión participativas desde los actores dentro de un enfoque de auto-capacitación.



Contenido del Capítulo:

- 1) Reconocer la racionalidad de los actores.
- 2) Identificar a los actores.
- 3) Tomar en cuenta la visión histórica.
- 4) Analizar la confluencia de distintos usos e intereses.
- 5) Aclarar los límites del territorio.
- 6) Respetar los diferentes derechos y justificaciones.
- 7) La gestión social es más que un simple acuerdo.
- 8) Definir el proceso y las etapas.
- 9) Aclarar y definir los roles.
- 10) Optar por técnicas participativas.
- 11) Reforzar a los actores débiles antes de negociar.

1.1 Reconocer la racionalidad de los actores

1.1.1. El punto de partida: legitimar a los actores, sus usos, representaciones, ideas

La hipótesis sobre la cual se basan los procesos de gestión social es la racionalidad de los actores de un territorio: cada actor tiene sus razones para hacer lo que hace y para mantener su posición. Su comportamiento es coherente con la defensa de sus intereses, pero no necesariamente optimiza el uso de los recursos ni fomenta su conservación.

Se reconoce que muchos actores intervienen en relación con el recurso desde esferas locales, regionales o internacionales, con un papel diferente de demandantes, oferentes o gestores del recurso:

Es importante tomar en cuenta el territorio amplio con las influencias de lo "glocal" es decir las influencias de las dinámicas y los actores regionales, nacionales e internacionales en la esfera local.

Los diferentes actores defienden la legitimidad de diferentes usos del recurso: un uso productivo, comercial, industrial, de consumo directo o de conservación (principio de no uso).

Cada actor tiene su propio análisis de la realidad, diferentes entendimientos de las situa-

Una situación sin conflictos no existe.

Cada situación es un equilibrio entre usos y no usos, relaciones sociales, negociaciones, hasta que se defina un "nivel de calidad".

ciones de riqueza o degradación del recurso, de los usos de los demás, diferentes representaciones del territorio (visión distinta, por ejemplo, según el género) y sus justificaciones de acuerdo a sistemas de derechos y de valores.

Para fomentar procesos de gestión social y lograr un acuerdo para el uso y la gestión del recurso será necesario que el facilitador acompañante del proceso y los demás actores reconozcan la legitimidad de los actores, entiendan la posición de cada uno y busquen un principio común para construir el acuerdo.

1.1.2. La aparición de conflictos

La confluencia de actores y sectores sociales con distintos intereses en un mismo territorio da como resultado que cada situación es un equilibrio creado entre intereses y relaciones de poder entre actores.

Los conflictos por el uso de los recursos naturales tienen distintos fundamentos que se interrelacionan entre aspectos técnicos, socio-organizativos, jurídicos, políticos, culturales, agro-productivos y económicos y que dependen de las situaciones sociales, económicas y políticas donde se enfrentan clases sociales y géneros, con objetivos e intereses distintos, puntos de partida, poder y oportunidades muy desiguales¹.

Se puede considerar que no existe una situación "sin conflicto": toda situación es un equilibrio, el resultado de un acuerdo.

¹ Stiglitz Joseph, Cambiar las prioridades, el País, 11 Octubre 2001

¿Con qué frecuencia se hacen negociaciones? ¿Siempre, rara vez o nunca? La respuesta correcta es siempre, siempre estamos negociando desde que nos levantamos hasta que nos acostamos².



Se visualizan los conflictos cuando hay ruptura de un equilibrio y los desacuerdos aparecen.

La ruptura del equilibrio puede ser el resultado de:

- La aparición de un nuevo actor o la toma de fuerza de un sector social.
- La desaparición de un actor o la pérdida de fuerza de un sector social.

- Nuevos intereses por los cambios de actores o por cambios en las representaciones de los actores.

- Nuevos juegos de los actores.

- Cambios físicos o económicos del medio ambiente o del territorio local.

- Cambios físicos, económicos o sociales del entorno nacional y/o global.

El objetivo de los procesos de gestión social es acompañar estos cambios, adecuar las dinámicas locales a las nuevas condiciones, buscar un nuevo equilibrio aceptado socialmente y legalizado, un punto de encuentro, de acuerdos entre los actores.

Por eso es menester entender bien lo que acerca o diferencia a los distintos actores y tener una visión histórica de la evolución de los contextos.

Se deberá contar con mecanismos para probar, evaluar, seguir los procesos y resultados de la gestión social.

1.1.3. Definir el objeto

La gestión social se plantea alrededor de un recurso en conflicto. Sin embargo, las problemáticas son complejas y en muchos casos los recursos están estrechamente relacionados y no es fácil definir cuál es el tema principal de conflicto.

Se puede pensar en la necesidad de una gestión integral del conjunto de los recursos de una cuenca: agua, tierra, recursos económicos.... con una visión amplia de territorio y no sólo de un recurso natural, pero, si se quiere facilitar la búsqueda de un acuerdo es necesario elegir a un recurso primero, definir el objeto del conflicto para empezar por algo. Sin embargo, el animador puede darse cuenta en medio de un proceso que el objeto definido no es el centro de las preocupaciones de los actores, y que debe replantear su análisis para cambiar la definición del objeto de conflicto.

Por ejemplo cuando se estudia un conflicto sobre agua, en realidad la problemática funda-

mental puede ser la falta de acceso a la tierra.

1.2 Identificar a los actores

1.2.1 La legitimación de los actores

¿Quiénes son los actores?

Es importante considerar a los actores que no aprovechan el recurso y defienden su "no-uso": son actores demandantes de conservación. Para analizar las dinámicas alrededor de los bienes ambientales es muy importante no olvidar estos actores demandantes de conservación.

Se hace necesario identificar también los actores escondidos y los silenciosos, para determinar cómo, a partir de cada actor, se mueve una dinámica y se establecen relaciones, lo cual implica entender la dinámica de sectores sociales con sus alianzas y luchas.

Se pueden distinguir los actores de la gestión intencional y efectiva.

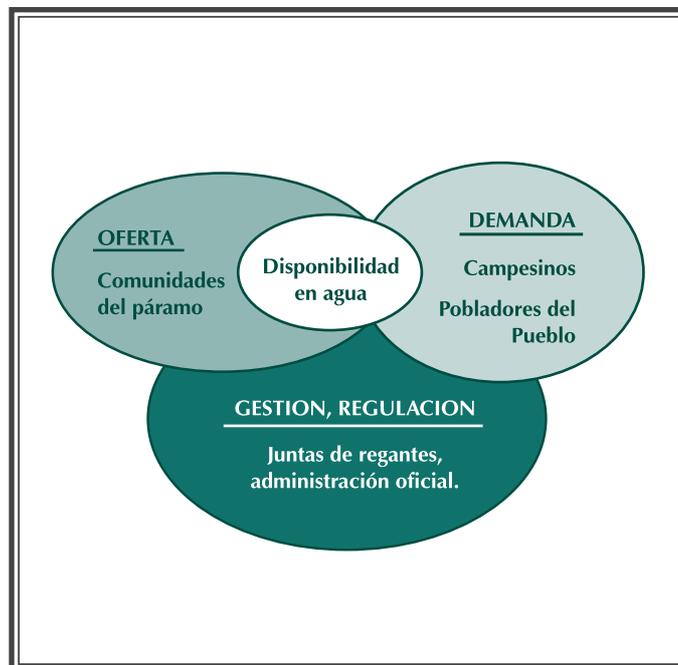


Los actores de la **gestión intencional** son los **gestores indirectos**: los que piensan que tienen derecho de vigilancia sobre los modos de explotación de los recursos, los que toman una posición y afirman estar vinculados a estos recursos considerados como bien común o como patrimonio cultural y ecológico, y los que buscan cambiar el sistema. Algunos actores de la gestión intencional **son actores públicos**.

Los actores de la **gestión efectiva** son los **gestores directos**: los que explotan el recurso directamente, que lo conservan y lo gestionan directamente. La esfera de gestión efectiva es más amplia que la esfera de gestión intencional, muchos actores tienen influencias aunque no sean oficiales. **Son actores privados y públicos**.

Para entender la gestión efectiva, es necesario identificar bien a todos los actores y ver sus usos reales, sus estrategias de usos.

Se puede clasificar a los actores entre: **oferentes, demandantes, y gestores**. Un mismo actor puede tener varios papeles.

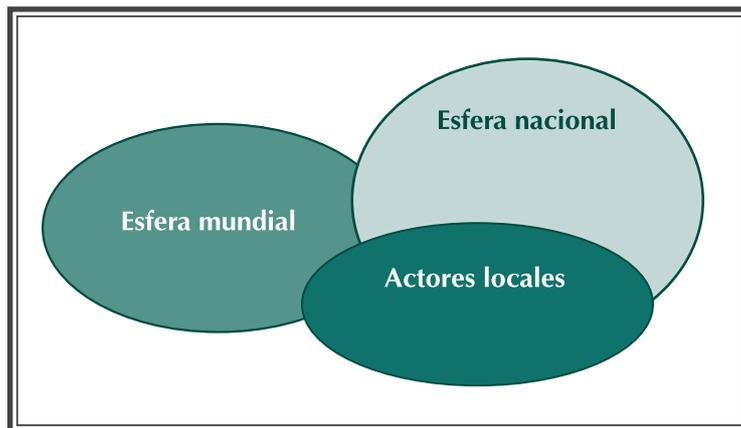


1.2.2 Los actores de las diferentes esferas

Existen actores de distintas esferas en varios ciclos: los actores de la comunidad presentes, los actores de la esfera local y de la nacional, pero también los actores internacionales y los actores ausentes.

- Actores locales
- Actores ausentes
- Actores de la esfera nacional
- Actores de la esfera internacional.

En la definición de actores es necesario analizar varios niveles: los actores dentro del territorio, los actores en relación directa con la gestión del territorio, los actores del sector amplio de la globalización (por ejemplo, los que impiden que hayan políticas agrarias en beneficio del campesino).



Es importante identificar a todos los actores que pueden tener influencia sobre el medio tanto por su presencia y por sus actos como por su ausencia y pasividad. Hay actores ausentes que si bien no intervienen directamente, están en relación con actores de las esferas locales.

Todos estos actores van a priori a influenciar la construcción de acuerdos o, a posteriori, buscar su legitimación posicionándose en contra o a favor de las diferentes tendencias e intereses.

Las relaciones de parentesco hacen que las redes de relaciones e influencias vayan más allá del territorio:

🌀 En el caso del Huracán Mitch en América Central, una buena parte de la reconstrucción y re-capitalización de las familias ha sido posible gracias a las remesas de familiares que están en los Estados Unidos. El territorio se extiende hacia el ámbito local de los familiares que han migrado.

1.3 Tomar en cuenta la visión histórica

En lo local se integra una historia larga. La situación de hoy es fruto de procesos históricos.

Cada día cambiamos de visión. Hay también actores que aparecen y desaparecen.

Es necesario en el análisis histórico lograr una visión de la dinámica global, de la influencia de lo glocal, así como del marco legal

En el valle de Lurín, Perú, el tiempo es largo, el valle tiene una historia larga. No se puede separar la disputa de hoy con relación a los límites de los municipios de la trama histórica.

El conflicto actual del valle reproduce un conflicto histórico entre las comunidades de la cuenca y el centro religioso de Pachacamac.

Tanto los actores de hoy como los observadores externos necesitan la explicación histórica para poder entender la situación actual.

Un análisis histórico del territorio se impone: en lo social, lo organizativo, lo económico, lo ambiental. Es necesario ver la evolución, la tendencia global del contexto local.

Los distintos actores toman posiciones para aceptar la evolución, o al contrario para resistir. La posición de uno depende de donde se ubica.

y su aplicación. No se debe olvidar el marco de la globalización: contrarreforma agraria, ausencia de políticas agrarias, etc. Se debe entender cómo se definen nuevas reglas a nivel local con la influencia del ámbito global.

Imantag es una Parroquia del Cantón Cotacachi en la sierra norte de Ecuador. Tiene ocho comunidades indígenas y una población aproximada de 4.000 habitantes. Tres comunidades aspiran a traer y usar 204 l/s de agua, concesión aprobada por la Agencia de Aguas de Imbabura (CNRH) en 1983 y que irrigaría aproximadamente 800 hectáreas. La idea de proyecto fue presentada por los comuneros a CESA (Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas). El proyecto contempla arrancar con las Comunidades de Imantag, Colimbuela y El Morlán.

Peribuela es una comunidad vecina y pese a ser un actor local con relación directa con el proyecto (...) no fue incluida en el proyecto por tener un acceso al agua y a la tierra mayor. Se nota una diferencia de nivel socioe-

conómico entre Peribuela y las demás comunidades. Son las razones por las cuales no se tomó en cuenta a Peribuela como beneficiario del proyecto.

En marzo de 1996, los agricultores de la Parroquia de Imantag comenzaban a ejecutar el proyecto que les permitía traer el agua de las vertientes hasta sus parcelas. Pero la comunidad de Peribuela se opone a los trabajos aduciendo que "nosotros siempre hemos usado el agua y los 80 litros por segundo que nos quieren dar, según la sentencia, no son suficientes para regar nuestros predios de 400 Ha". (.) En mayo se sube la maquinaria por Peribuela quedando cerca de la plataforma del canal. La comunidad no deja pasar a los técnicos del proyecto y les manifiesta que los trabajos no se realizarían y que "correrá sangre pero el agua no pasará".

Revisando un poco la historia, resulta que los terrenos que hoy son de Peribuela antes pertenecieron a la Hacienda Peribuela, cuyo propietario era el Estado a través del Ministerio de Bienestar Social. Posteriormente, este ministerio transfirió la Hacienda Peribuela a la Jefatura Provincial de Salud de la provincia de Pichincha. En 1972, con la ley de Reforma Agraria, esta Jefatura de Salud transfiere la hacienda al IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización) que la administra durante cinco años. En 1977, los huasipungueros de Peribuela forman la OCAT (Organización Campesina Adjudicataria de Tierras). En 1978 el IERAC entrega las escrituras de la hacienda a la OCAT y a cada uno de los 23 socios fundadores, quienes trabajan dos años de forma gratuita las tierras de la organización. En las escrituras constaba el uso y disfrute de las aguas, que en esa época habrían sido entre 20 y 30 litros por segundo.

Esta investigación histórica permite constatar que Peribuela tenía un derecho histórico sobre las aguas del río Huarmiyacu que no fue ratificado por ningún organismo estatal de ese entonces. Derecho de anterioridad por cuanto sus antepasados construyeron el canal hasta el Km. 5, antes de la quebrada Cóndorhuayco, lugar actual donde se reparten las aguas con las otras tres comunidades. Luego de la parcelación, o sea, antes de que se dicte la primera sentencia en 1983, la OCAT de Peribuela ya venía usando las aguas que estaban por adjudicarse, aunque no en su totalidad, pero si un gran porcentaje que luego fue fijado en 80 litros por segundo. Este derecho de anterioridad de uso fue su principal argumento para oponerse a la construcción de las obras, derecho histórico que el Estado no les reconoce.

Este estudio histórico no se realizó antes de elaborar el proyecto sino más bien en una fase posterior cuando estalló el conflicto. No se profundizó el estudio sobre el manejo social del riego para comprender la problemática y las dinámicas sociales en torno de la historia del sistema de riego, derechos de agua, repartos, necesidades de agua, organización de regantes, conflictos sociales, y especialmente la complejidad de la red geográfica y de la infraestructura de riego.

En este contexto, una visión integral y sistémica en la formulación del proyecto hubiera podido desde el inicio incorporar a Peribuela como un actor local clave.

(Experiencia de Imantag, Ecuador, Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, CESA)³.



³CABEZAS Diego, CICDA, Resumen de la Experiencia en Gestión Social del Agua de Riego en Imantag, C E S A, aportes para Ruralter, noviembre 2000.

1.4 Analizar la confluencia de distintos usos e intereses

1.4.1 Diversos intereses y juego de actores

Los distintos territorios y espacios no son mundos homogéneos con actores que defienden los mismos intereses, que comparten una misma visión de la sociedad o que actúan de la misma manera.

Se habla muchas veces de "la sociedad civil" o "los campesinos", pero sabemos que estos términos esconden realidades muy distintas y muy a menudo intereses opuestos de sectores sociales diferentes.

Existe una amalgama de intereses distintos, a partir de la situación de las personas, sus aspiraciones individuales o colectivas, las luchas sociales, la construcción de equilibrios. Estos intereses se juntan o se oponen y definen el juego de los actores entre ellos.

 El juego de actores es el conjunto de actividades y comportamientos desplegados para defender intereses a partir de representaciones.

La alianza entre actores delimita entonces sectores sociales que se caracterizan por poner en común sus intereses y tener lo mismo en juego.

Estas definiciones corresponden a las nociones de la "sociología de la acción colectiva" (Crozier-Friedberg) y si permiten analizar las situaciones, entender los intereses, los desafíos, las aspiraciones de sectores sociales, al mismo tiempo nos encierran un poco en una visión demasiado estática. Para entender los procesos o fomentarlos será necesario entender que la posición de los actores cambia, sus intereses en juego evolucionan, lo cual invoca los conceptos de la "sociología de la innovación y de las redes" (Callon y Latour).

Hay varios enfoques para explicar los juegos de actores:

 Los economistas explican las relaciones entre los seres humanos a partir de los intercambios y la circulación de bienes. Para ellos, el mercado, con sus tensiones y relaciones de fuerzas, define las relaciones sociales.

 Para los sociólogos, las relaciones sociales se basan, sobre todo, en las normas que los individuos establecen.

 Los convencionalistas piensan que los acuerdos entre personas no son solamente el fruto de las tensiones o de la rutina y que se debe sobrepasar la oposición economía / sociología y buscar entender de otra manera las condiciones de las acciones colectivas y de los acuerdos.

1.4.2 ¿Cuál es la visión de los actores hacia sus recursos?

 Consideramos que las situaciones y juegos de actores pueden comprenderse, analizarse, sólo a partir de la representación que tienen las personas que en ellas participan, por medio de su propia justificación. De estas representaciones se pueden entender los intereses de las personas, y de ahí comprender los conflictos potenciales y los acuerdos posibles.

Todos los sectores tienen un proyecto con relación al espacio en el que viven. Las referencias no son objetivas, sino que se determinan por las visiones, los valores y los conocimientos de los actores.

Los actores tienen su visión propia sobre los recursos. Cada actor se relaciona con un bien colectivo (agua, biodiversidad) y lo entiende como un bien de producción o de propiedad común de un grupo local o de patrimonio de una sociedad local.

Los actores tienen intereses y representaciones distintas e incluso opuestas. Es importante resaltar las competencias de uso, cuáles son los intereses de cada actor, cuáles son sus principios de reivindicación o de justificación de uso propio. Cada quien está presente con sus argumentos, su legitimidad racional, su discurso.

Es importante entender las representaciones, esto es, la justificación de cada actor sobre el uso de los recursos, de los recursos naturales, es decir, comunes. Así, el actor reconoce su legitimidad para sí mismo y para los otros.

 Por ejemplo, es importante para analizar un territorio distinguir la visión que pueden tener las mujeres de su ámbito, del territorio, de los desafíos y posibilidades, de la visión del hombre sobre el mismo territorio.

Hay representaciones distintas de la naturaleza, en un territorio dado. Existen diferentes conocimientos, prácticas legítimas, justificaciones entre actores locales o globales. Las representaciones de los actores hacen referencia a valores y principios distintos.

 Si se considera el páramo (zona de altura) como un bien colectivo, este ecosistema particular debe ser protegido. La posición cambia si se ve como un factor de producción. Si se ve desde la comunidad, es un bien comunal o familiar.

En los Andes, el mundo y el agua se conciben como algo vivo y en su regeneración participan ceremonialmente y en equivalencia los miembros de la comunidad humana.

El agua en esta cosmovisión no es un objeto que está fuera de la comunidad humana, sino una persona más que tiene el atributo de estar viva y ser vivificante. El agua no es una abstracción, no es "H2O" sino alguien que crea y es creado a la vez ⁴.

Analizando las representaciones de cada actor se puede ver lo que cada actor quiere maximizar (¿la cantidad, la calidad, la frecuencia...?), cómo

ve el conflicto, lo que le amenaza, cómo ve la riqueza, la seguridad, el potencial de cambio y cuáles son sus intereses en arreglar un conflicto.

1.4.3 Los diferentes usos

En Tomina, los diferentes usos y servicios que el bosque tiene para la vida de las comunidades campesinas, que además lo relacionan con seres supremos (árbol dios, árbol virgen), muestran su gran valor y convierten el bosque en sinónimo de vida: "sin árboles morimos"; un significado que está mucho más allá del sentido estrictamente utilitarista.

El bosque en sus diferentes usos proporciona forraje para los animales, materiales para la construcción de implementos agrícolas y vivienda, medicinas, utensilios caseros. También es fuente importante de abono orgánico (Sacha guano) y, por si fuera poco, tiene presencia en lo ritual.

Como se puede ver, estos usos superan la dimensión estrictamente maderable y se adecuan al principio de la diversidad, pues mientras haya mayor diversidad de especies habrá una mayor cantidad de usos.

Este principio cuestiona el estereotipo de dar valor únicamente a los bosques con características maderables (rodales homogéneos, con ejemplares de fustes rectos y de buen porte). Al contrario, para las comunidades, este factor no tiene importancia, pues les interesa más la diversidad de especies y sus respectivos usos: la "Tipa" sirve como forraje, la "Kacha kacha" es adecuada para la construcción de arados y viviendas, el "melendre" da buena leña, etc. Así mismo, la diversidad da origen al siguiente principio: a mayor diversidad, mayor probabilidad de elegir la especie más conveniente para un uso determinado.

⁴ PRATEC, op Cit.

Considerando los intereses de cada actor a partir de sus distintas representaciones de la realidad, se puede reconocer el multi-uso, la multifuncionalidad de los recursos. Se debe ver en qué medida cada actor va a defender o a oponerse a estos usos.

1.4.4 Las representaciones y relaciones con los otros actores

Es menester entender cómo cada actor o sector social considera los demás, lo que dice de los demás, de la relación que desarrollan los demás actores con el recurso (lo aprovechan bien, lo desgastan, lo conservan...). Ayuda a entender su relación con los demás, con quien hay:

 Diálogo / oposición, conflictos / búsqueda de acuerdos.

 Cooperación / jerarquía, dependencia, competencia / alianza.

Las comunidades tienen sus relaciones con sus representaciones. Hay rupturas cuando aparecen nuevos actores con nuevas representaciones.

Las diferencias entre un espacio, amplio, abierto, y un territorio, residen en que el territorio tiene un significado para un grupo de actores. Es una referencia cultural y simbólica antes de ser una definición física. El espacio es neutro, podemos contemplarlo, pensarlo. Mientras un territorio reconoce la comunidad, lo "vivido".

Los espacios y territorios se cruzan, no tienen los mismos límites, no se superponen.

1.5 Aclarar los límites del territorio

1.5.1 Los territorios y espacios

Para la gestión de recursos se debe resolver el problema de identificación territorial. La gestión de un territorio y los procesos de gestión social pueden iniciarse sólo cuando hay una identidad con un territorio. Los procesos de gestión social pueden empezar cuando los actores se identifican en un mismo territorio.

 En Bolivia, la ley de Participación Popular que aparece en el 96 fomenta la participación ciudadana de las comunidades por medio de las organizaciones de base presentes en el territorio y no por sus individuos. Reconoce una noción de territorialidad con la legitimación de las organizaciones de base y de los Territorios Comunitarios de Origen con la ley INRA.

 El espacio andino es un espacio donde los actores se reconocen con una identidad en común, un territorio que les une.

Cuando se habla de gestión social, se propone construir un territorio común. Intercambiando representaciones y criterios se avanza en una primera concertación sobre el territorio. Los límites de los territorios se definen dentro del ámbito de la gestión efectiva.

No es la organización de desarrollo que acompaña el proceso quien debe definir el territorio e imponer su enfoque (un enfoque de cuenca, un enfoque municipal, un enfoque de microregión etc...). El papel de la organización es acompañar a los actores para que concerten e intercambien sus representaciones del territorio haciendo explícitos sus criterios para delimitar este territorio.

¿Cuál es la referencia para la gestión social? ¿Cómo definir el territorio, este espacio vivido, cultural y simbólico?

1.5.2 ¿Un enfoque de gestión de cuenca?



En la experiencia del SNV en Chanchán, región ubicada en la Sierra Central del Ecuador, se trabaja con un enfoque de cuenca. Se realizó un diagnóstico de la cuenca y se propugna ahora la creación de un comité de gestión de la cuenca que agrupa a los actores de distintos pisos y ámbitos.

La cuenca hidrográfica del río Chanchán, que nace en el río Atapos en Palmira, cantón Guamote, y llega hasta el sector conocido como la Isla, en la unión de los ríos Chanchán y Chimbo en el cantón Cumandá, supera fácilmente los 1.500 Km² y abarca territorialmente los cantones Alausí, Chunchi, Cumandá y parte de Guamote. La cuenca presenta diferentes pisos ecológicos que van desde los 4.500 msnm en la parte alta de Palmira, hasta los 400 msnm en Cumandá, por lo que ofrece condiciones climáticas y productivas

diversas dando cabida a diferentes asentamientos humanos y por ende a distintas lógicas de uso de los recursos naturales.

La visión de gestión de recursos naturales con enfoque de cuenca, en el caso del Chanchán, no se justifica sólo por la interdependencia de las zonas alta, media y baja de la cuenca, que se expresa claramente en la disminución del agua en la parte media resultado del tipo de manejo de los páramos en la parte alta, los repetidos represamientos de los ríos en la parte media y baja, e incluso una "fragilidad" geológica de casi toda la cuenca.

La cuenca del Chanchán, además de una unidad geográfica, presenta importantes nexos históricos y culturales referidos sobre todo a estrategias de intercambio y comercialización. Se trata de un corredor que permitió importantes intercambios con la costa en la época precolonial y que se mantuvo con fuerza hasta la década pasada, cuando la decadencia del ferrocarril también significó la pérdida del eje de comercialización hacia la costa, -en especial hacia Guayaquil-, que durante siglos estuvo en Alausí. En nuestros días, el eje de comercialización de la producción agropecuaria e incluso artesanal de la cuenca se ha trasladado hacia Guamote, que ha desarrollado un contacto fuerte con el austro y el centro del país.

Esta relación histórica de los territorios de la cuenca del Chanchán, que ahora forma parte de diferentes cantones, justifica también una acción común de gestión de los Recursos Naturales. La cuenca se considera como un espacio histórico, geográfico y cultural.

(Experiencia de diagnóstico ambiental en la Cuenca de Chanchán, Servicio Nacional de Voluntarios de Holanda, SNV Ecuador)⁵

⁵ ROBALINO Telmo, SNV, La percepción Ambiental. Un paso hacia la gestión concertada de la cuenca hidrográfica, aportes para Ruralter, Enero 2001.

En muchos casos se toma como referencia el espacio cuenca o microcuencas, porque se considera que es algo funcional, definido científicamente alrededor del manejo del agua. La cuenca puede ser vista desde un punto de vista institucional, como un espacio clave de manejo de recursos. En una cuenca, los actores comparten recursos, condiciones sociales e históricas y se relacionan de manera estrecha con interdependencias.

 En algunos casos se propone fomentar el reconocimiento del "enfoque cuenca" hacia la creación de una institución de "gestión de las cuencas".

Pero una cuenca no es siempre una unidad de trabajo en sí. No es un espacio homogéneo. Los debates subrayan que si bien los procesos de gestión de cuenca y de micro-cuenca pueden tener dinámicas muy coherentes, hay que tener cuidado de no delimitar los territorios automáticamente alrededor de una cuenca.

En el caso del valle de Lurín en los alrededores de Lima, la cuenca aparece desarticulada.

A lo largo de la historia el agua no ha supuesto un vínculo entre la población de arriba y la de abajo, pues esta última disponía de sistemas de abastecimiento independientes a través de pozos. En cambio, las relaciones entre pisos se articulaban alrededor del tema religioso con el santuario de Pachacamac en la zona baja.

Si bien la demarcación física de la cuenca es un horizonte espacial de importancia para la planificación, este espacio no corresponde siempre con el horizonte espacial de referencia en la vivencia cotidiana de las comunidades campesinas, pues tienen éstas un particular modo de apreciar su territorio que puede eventualmente corresponder o no con el espacio territorial marcado por la línea divisoria de aguas.

El espacio de referencia de las familias campesinas puede ser una región multi-cuencas vivenciada ritualmente, con la búsqueda de complementariedades entre pisos ecológicos y hasta entre cuencas para asegurar la seguridad alimentaria y la regeneración de recursos⁶.

1.5.3 ¿Un espacio municipal?

De la misma manera, el espacio administrativo de las municipalidades no corresponde en la mayoría de los casos a una unidad territorial.

Los planes de desarrollo municipales se definen sobre territorios que no están unificados. Por lo tanto, en algunos casos se tiende a definir acciones inter-comunales con el fin de dar cohesión al territorio.

⁶VÁSQUEZ, PRATEC, op.cit.

Para los procesos de gestión social de recursos es necesario redefinir cada vez cuál es el territorio que representa mejor la situación social y económica local, resultado de las dinámicas históricas y del mismo reconocimiento de los actores en el ámbito de un espacio, del territorio.

Se debe buscar entender cómo se hizo la construcción del manejo del espacio, cómo es el acuerdo y cómo se hizo la construcción del acuerdo en el territorio.

1.5.4 El espacio puede cambiar

Por ser los territorios espacios con dinámicas sociales, aparecen nuevos actores que pueden modificar, ampliar el ámbito del territorio.

Las actitudes y representaciones de los actores evolucionan y se inscriben en la dinámica histórica global e internacional.

Además, cuando hay bloqueos en los procesos de negociación, los actores tienden a cambiar sus referencias territoriales: el territorio puede modificarse y la concertación reempezar en otro ámbito.

1.6 Respetar los diferentes derechos y justificaciones

1.6.1 Diferentes regímenes y derechos que se yuxtaponen

Para entender y respetar las posiciones de los diferentes actores se deben identificar los derechos a los cuales se refieren los actores y sus orígenes. Existen referencias a diferentes derechos, que se yuxtaponen en un mismo espacio:

-  Derechos de propiedad (privados, públicos, comunitarios).
-  Derechos de usos (el dueño tiene, concede, da, vende, sufre, soporta).
-  Derechos tradicionales.

El origen de estos derechos puede ser histórico, mercantil, legal, o por uso y explotación.

Todos estos derechos son legítimos. Decir que el derecho legal es el más importante es el juego de un actor externo que quiere intervenir. En la realidad: es el resultado de la superposición de todos estos derechos.

1.6.2 Las justificaciones desde distintos mundos

Para entender las posiciones de cada actor se analiza su justificación buscando entender a qué principio, a qué valor se refiere.

La "economía de la justificación" es una corriente económica que define que existen principios sobre los cuales se establecen los equilibrios y las relaciones sociales. Son sistemas de equivalencia compartidos, que permiten a cada quien reencontrar los criterios (objetos, individuos, relaciones) que van a guiar las relaciones y a justificarlas. Estas justificaciones, estos sistemas de equivalencias se establecen en mundos formados por la coherencia de los principios que los rigen. Son como valores tipo o principios superiores comunes que permiten entender cómo se justifican y valoran las diversas situaciones.

En el mundo occidental, los economistas de "la economía de la justificación" han definido seis mundos de referencia:

1. El mundo de la inspiración: se valora el genio de la creatividad.

Un artista que no presta atención a la crítica de su obra ni a su valor de mercado se refiere más al mundo "inspirado".

2. El mundo doméstico: se valora la familia, la tradición, los ancianos, las reglas del honor.

Una empresa que funciona a partir de reglas reconocidas y tradicionales se refiere al mundo doméstico.

3. El mundo de la opinión: se valora la opinión que otra persona puede tener o a la fama que se puede conseguir.

Algunas acciones de apadrinamiento o apoyo existen porque se refieren al mundo de la opinión o de la imagen.

4. El mundo cívico: se valora el principio de que el interés colectivo es primordial sobre el interés individual.

Las leyes que rigen el funcionamiento de los espacios democráticos están en el centro del mundo cívico.

5. El mundo mercantil: se valoran las nociones que rigen las leyes del mercado.

Querer ser competitivo es referirse al mundo mercantil.

6. El mundo industrial: se valora la eficacia técnica y la ciencia.⁷

Medir la productividad con criterios técnicos e instrumentos científicos es referirse al mundo industrial.

Un ejemplo:

La negociación de los turnos de agua de la acequia de Cacicques (Urququí, Ecuador):

 Los caciques dicen: "El turno de los caciques no se toca porque es herencia" es una referencia al mundo doméstico

 Los otros usuarios campesinos piensan: "Los caciques son privilegiados, el agua debe ser repartida de manera igual para todos" Hacen referencia al mundo cívico

 Los hacendados contestan: "Nosotros tenemos un mejor uso de las tierras y del agua, somos más eficientes". Su referencia es el mundo industrial

⁷ El modelo teórico de las "Economías de la justificación", Nuevos enfoques sociológicos de las organizaciones. A partir de L. Boltanski, 1990 y L. Thevenot

Estos mundos son teóricos. Cada situación da lugar al encuentro entre varios mundos. En los Andes, se puede reflexionar sobre cuáles son los "diferentes mundos" y pensar la construcción de acuerdos a partir de ello.

Para la construcción de acuerdos, se debe analizar a qué mundos se refieren los actores, a qué principios, y cuáles son las posibilidades de encuentro. Uno puede preguntarse cómo se hace la mezcla de los mundos y cuáles son las condiciones para lograr coordinaciones y acuerdos entre varios mundos.

1.6.3 Un posicionamiento institucional

Las formas de pensar y las referencias a los mundos pueden reflejar también un posicionamiento institucional.

El abordaje institucional permite entender las referencias de cada quien. Un actor no es un actor sólo por sí mismo o por ser un grupo constituido, sino por la institución que representa.

La voluntad de prohibir el uso y conservar puede ser la posición de un forestal. En cambio, la voluntad de respetar formas de vida puede ser la opción de un antropólogo.

1.7 La gestión social es más que un simple acuerdo

1.7.1 La gestión de conflictos: los diferentes desacuerdos

Tomando en cuenta la diversidad de actores, sus intereses, sus representaciones y referencias a mundos distintos, ¿cómo reajustar la situación cuando surgen desacuerdos, cuando se visualizan los conflictos?

Podemos destacar varias situaciones de encuentros entre mundos:

 La controversia, cuando surgen desacuerdos en un mismo mundo.

Aparecen enfrentamientos entre actores, diferencias a pesar de pertenecer a un mismo mundo. La búsqueda de acuerdos debe partir de cuál es el principio superior común (valor común) de referencia. El acuerdo será simple (los actores tienen las mismas representaciones).

 Una yuxtaposición de varios mundos, cuando hay desacuerdos con referencias a distintos mundos, pero sin crear enfrentamientos.

El conflicto se solucionará por la coordinación y la cohabitación pacífica entre actores y mundos de referencias.

 Un conflicto aparece de la confrontación de distintos mundos.

La búsqueda de acuerdos debe pasar por una revisión de los valores de los diferentes mundos y actores hasta unificar las referencias o yuxtaponerse sin que haya conflictos.

1.7.2 Los diferentes acuerdos

• **Se distinguen distintos tipos de acuerdos:**

🎯 La clarificación: cuando se logra recuperar y acordar un mismo principio común.

🎯 El arreglo: cada parte queda en su mundo de referencia pero se logra un acuerdo sobre una transacción.

🎯 El compromiso: cada parte suaviza sus principios, y se logra un acuerdo que respeta los dos mundos o que es de otro mundo pero aceptado por las dos partes.

Los acuerdos pueden también clasificarse según los resultados entre actores: quién gana, quién pierde. Se distinguen tres categorías de resultados:

- Una zona de **enfrentamiento** en la cual **uno pierde y otro gana**.
- Una zona de **concesiones** donde **uno gana sólo lo que el otro concede**.
- Una zona de **consenso**, donde **todos ganan**.

Zona del enfrentamiento	Zona de las concesiones	Zona del consenso
<p>Juego de suma nula, perdedor-ganador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Uno pierde todo y el otro gana todo. 	<p>Juego de suma nula, perdedor-perdedor</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Uno gana solamente lo que el otro acepta darle y vice-versa. Se trata de "repartirse el pastel", el volumen del pastel permanece fijo. ● Es una negociación, en la cual cada uno debe hacer concesiones para llegar a un acuerdo. 	<p>Juego de suma positiva, ganador-perdedor o ganador-ganador</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Se busca una solución que permita obtener una ganancia para cada parte, ● o por lo menos que el balance de las ganancias y de las pérdidas de cada uno sea positivo.
<p>Ejemplo:</p> <p>Un conflicto para atribuir un derecho de explotación de un recurso a un grupo o a otro, derecho que no puede ser compartido.</p>	<p>Ejemplo:</p> <p>Un reparto simple de derechos de uso de un cierto volumen de agua.</p>	<p>Ejemplo:</p> <p>Un reparto de derechos de uso sobre un recurso buscando mejorar el modo de uso del recurso, analizar las necesidades precisas de cada uno y las complementariedades entre estas necesidades, etc...</p>

(Beuret, J.E op.cit)

1.7.3 En la gestión social "todos deben ganar"

La gestión social se basa en la búsqueda de compromisos y de dinámicas en las que "todos ganan". Se pretende lograr acuerdos que beneficien a todos, o por lo menos a una gran mayoría y que permitan un uso más eficiente de los recursos.

Se definen normas entre deberes y derechos para el uso de recursos. Cada actor deberá hacer un esfuerzo para aceptar el acuerdo, el uso. Es un proceso distinto, más complejo que la definición de reglas internas en el seno de un grupo que comparte valores comunes. Se definen derechos y deberes de los demás en el ámbito de la propiedad, de la comunidad, en el ámbito global.

La gestión social implica que se avanza hacia una visión que debe ser aceptada por todos y que los actores cambian poco a poco su posición inicial.

Los actores presentan sus representaciones y cada quien ajusta su posición y argumentos en función de los demás. En el proceso de negociación, se legitima la representación del otro, se acepta al otro desde su propio punto de vista, se acepta que el otro tenga otro punto de vista.

La negociación no consiste en que cada quien exponga su posición, sino en que se establezcan criterios comunes.

El debate entre actores debe producir un acuerdo y debe existir un momento para considerar las diferentes posiciones.

La gestión social de los recursos naturales no tiene como meta solamente un reparto justo de un pastel considerado como fijo (juegos de suma nula), sino que se busca aumentar el tamaño del pastel o repartirlo de tal forma que cada uno obtenga exactamente lo que necesita y pueda dejar a los otros lo que no necesita (lo que corresponde a juegos de suma positiva).

El inicio del proceso de gestión social se da cuando cada quien revisa su posición. Se debe compatibilizar las posturas para llegar a un acuerdo, un consenso, después de lograr concesiones de cada actor.

Es el inicio de un manejo de un bien común que puede tener varias funciones (ejemplo: para la población local es un medio de vida, su identidad, para la población en general es un paisaje, etc.).



1.7.4 Arbitraje

En la gestión de conflictos existe otra vía que consiste en la resolución por un actor externo, un árbitro, impuesto o escogido y que sea legítimo para las dos partes.

Esta vía traduce la imposibilidad de las partes de encontrar un acuerdo por sí mismas.

El árbitro debe ser legítimo sin embargo para las dos partes.

1.8 Definir el proceso

1.8.1 La búsqueda de lo común

Para iniciar un proceso de negociación y construcción de acuerdos, lo primero es buscar de dónde partir rescatando los elementos que los actores tienen en común. Es necesario ver las proximidades o no entre actores, conocer las alianzas u oposiciones.

Para mejor visualizar lo que los actores tienen en común, se los puede clasificar según sus usos del recurso, sus referencias a los diferentes regímenes de derechos, su referencia a los valores de los diferentes mundos.

El otro punto para la clasificación consiste en analizar los tipos de relaciones entre actores, sus juegos de alianzas, conflictos o ausencia de coordinación y relación:

 Se dice que hay **un juego objetivo** cuando no hay relaciones entre los actores. La gestión social deberá facilitar los contactos entre ellos, generar una coordinación. Un juego objetivo puede esconder en realidad un conflicto pasivo escondido.

 Se dice que se tiene **un juego bloqueado** cuando hay una relación pero la coordinación no genera nada. El desafío no es crear una relación sino acompañar la gestión de conflictos. Se puede buscar un mediador para resolver ciertos bloqueos, un arbitraje para sobrepasar el bloqueo.

 Hay **un juego funcional** si hay una coordinación entre los actores. El juego funcional puede ser explícito es decir abierto, reconocido, escrito, validado, conocido por todos; o ser un juego funcional por convención cuando corresponde más a reglas de vida que no son explícitas pero se cumplen por presión y control social. La gestión social sirve para optimizar esta coordinación del juego funcional.

Es necesario luego definir distintas etapas durante las cuales se pueden necesitar distintos tipos de acompañamiento. Generalmente se distinguen 3 etapas: **la construcción de una red básica**, **la concertación** en sí, **la institucionalización**.

1.8.2 Construir una red básica

De acuerdo a la sociología de la traducción de Latour y Callon, una innovación no va tener éxito por su calidad sino por la red que la soporta.

 Por ejemplo, una ley u otro tipo de medidas que generan un cambio técnico, económico o social, no se cumplen en sí, no se aplican mientras no haya una presión social para hacerlo cumplir.

 Muchas veces se empieza un proceso de concertación sin que la gente esté lista, sin que sepa para qué se reúne. En estas condiciones no va a poder soportar y defender el proceso, ni aportar.

La construcción de esta red es primordial, es lo más importante según la teoría social. La concertación es necesaria porque una innovación no tiene valor en sí, sino por el proceso.

Se construye una red socio técnica (que implica personas y cosas) a partir de una lectura de las problemáticas. La innovación nace de un proceso de traducción: alguien **traduce una realidad** para que varios entiendan, se construye una red. Se habla de "**traducción científica**" que permite que una realidad sea entendible por varios actores que van a constituir esta red básica. La traducción científica permite una acumulación de fuerzas de ciertos sectores, **una motivación del conjunto de actores que inician**, y permite ubicar a qué actores se piensa reforzar antes de seguir las demás etapas para que no haya actores demasiado débiles para defender sus usos, representaciones, justificaciones.

1.8.3 La concertación para construir el acuerdo

La concertación misma empieza con el diálogo entre actores de la red básica, con **intercambios de ideas** y análisis entre la gente, lo que puede llamarse una "**traducción cruzada**". Se busca construir el acuerdo entre estas personas.

Es importante buscar que cada grupo esté representado, los ausentes también, así como los que defienden el no-uso del recurso. Pero en muchos casos no es posible desde el inicio tener representantes de todos los sectores, usos, representaciones. Se inicia por lo tanto con una concertación bilateral que permite arrancar, tomar fuerza

y legitimidad. Luego el proceso se amplía, crece la red y el número de participantes, de sectores representados.

La traducción cruzada es decir la construcción del acuerdo, es más fácil cuando:

-  hay relaciones de proximidad entre los actores y confianza mutua (por ejemplo, cuando los actores se conocen, se visitan, tienen algún tipo de relación fuera de los procesos de negociación, comparten un almuerzo...),
-  cuando aparece una innovación técnica y social que puede permitir desbloquear un juego o motivar a los actores,
-  cuando el acompañante animador puede probar que la negociación puede lograr un acuerdo de suma positiva y que cada actor tendrá ventajas ("un juego ganar ganar").

1.8.4 La institucionalización para viabilizar el acuerdo

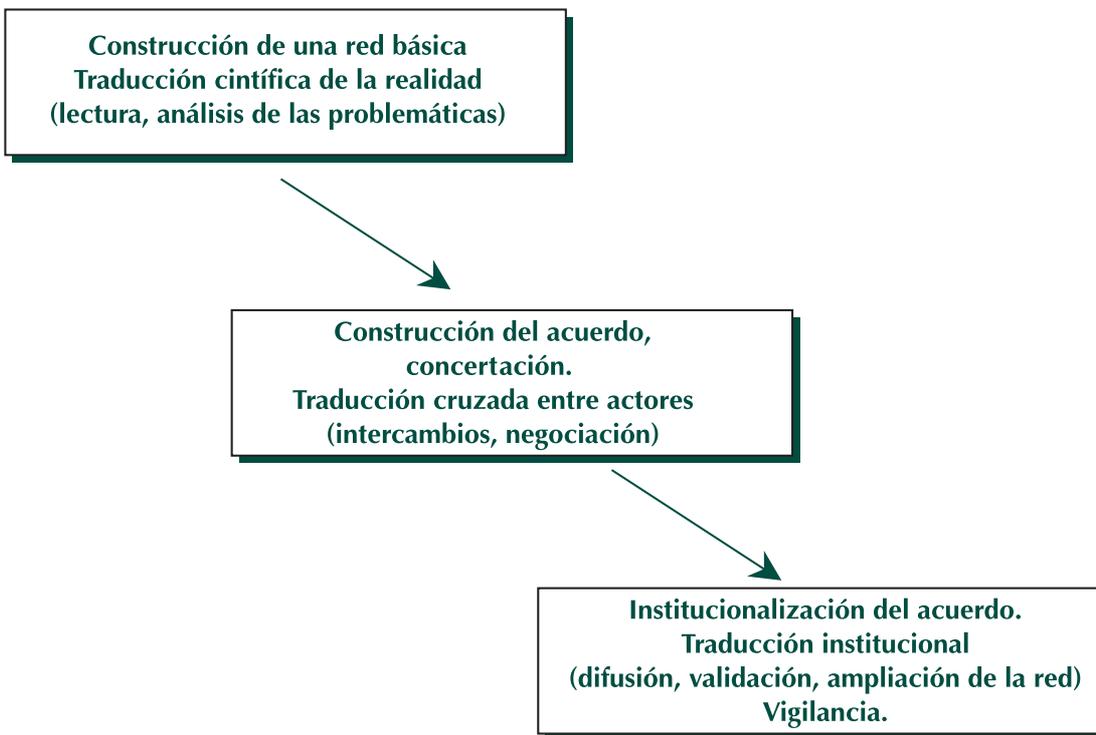
La última etapa es la etapa de "**traducción institucional**" que busca la **estabilización** y la puesta en marcha del acuerdo. Se busca la ampliación de la red hasta la **irreversibilidad**, se fortalece el proceso involucrando cada vez a más gente.

Después de la apertura a otros actores y la construcción de una red amplia, el proceso puede tener un filtro y llegar a una reducción del número de participantes. Los que no comparten los valores y acuerdos se van. En este caso, el acuerdo es simple.

Al institucionalizar un acuerdo es necesario cuidar lo que pasa con el proceso. Se debe definir un mecanismo para vigilar el cumplimiento del acuerdo. Se llega a una dinámica de observación permanente de la realidad.

Para que la concertación y construcción del acuerdo sea exitosa y sostenible, es importante:

- 🎯 La representación de los no-usuarios. Es particularmente importante para los bienes ambientales (para el enfoque de conservación). Los no-usuarios son parte de la demanda.
- 🎯 El empoderamiento de los actores previa a la negociación, especialmente si son actores en posición a priori marginalizada. Se debe introducir un trabajo de reforzamiento institucional, empujar la formación de capital humano y la organización.
- 🎯 La transparencia total en lo que se hace en el proceso.



1.8.5 De pasos en bloqueos

Los procesos de búsqueda de los principios en común, construcción de una red básica, negociación, construcción iterativa e institucionalización del acuerdo suelen ser largos. ¿Cuánto tiempo se requiere? El tiempo necesario.

El tiempo suficiente para que los actores se apropien del proceso, intercambien. Es una limitación de la gestión social porque durante este tiempo los actores pueden cansarse, los usos

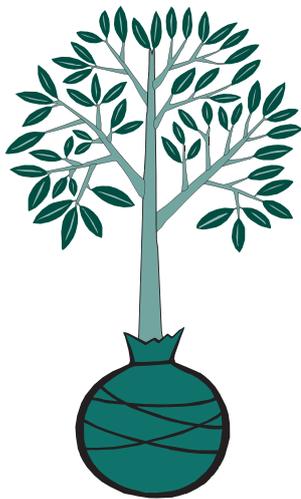
ilegítimos o degradantes de los recursos naturales siguen y los animadores facilitadores que acompañan la gestión social pueden ya no tener tiempo a dedicar ni recursos para seguir los procesos.

En estos procesos aparecen a veces bloqueos. Pero un bloqueo no es negativo en sí y puede ser útil o necesario. No se debe abandonar el apoyo a un proceso cuando surge un bloqueo sino buscar cómo reanudar las dinámicas:

No olvidemos...

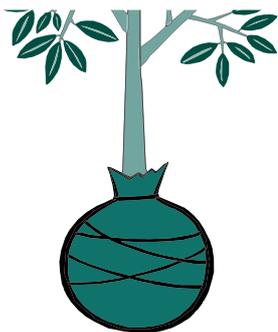
- dejar más tiempo a los actores,
- fomentar consultas bi-laterales y reconstruir la red básica,
- ampliar los intercambios entre actores,
- incorporar a nuevos actores,
- o utilizar otro espacio para seguir la negociación.

Un proceso de concertación se desenvuelve en un espacio. Pero en este espacio hay otras dinámicas y al lado hay otros espacios también.



Se puede distinguir tres tipos de acuerdos:

- Un acuerdo ampliado: se inicia con la red de actores básica, el proceso de concertación une y reduce la distancia entre actores, el proceso se amplía luego y está respaldado por una red ampliada de personas.



- Un acuerdo cortado: el espacio de concertación se bloquea, pero el proceso puede reempezar en otros espacios (es probable que haya otro ámbito para seguir). El facilitador no debe ver "el fracaso" sino buscar en qué espacio se consolida, reanuda. Si hay bloqueo, es que muchas veces el bloqueo era necesario.



- Un acuerdo discontinuo: los actores negocian juntos pero por parte, en relación bilateral, sin juntarse. No hay una concertación en sí pero un proceso "en espiral". En este caso, si no se logra algo unificado es probable que sea porque no se puede, no se debe forzar.

1.8.6. No hay recetas

Es importante, cuando se inicia la concertación, no tener alternativas o soluciones predefinidas, de manera que sea posible realmente entrar en una dinámica de construcción colectiva.

Los procesos pueden ser largos y es importante respetar los ritmos, no querer ir demasiado rápido. La visión de la situación evoluciona con el tiempo según el conocimiento. En la gestión social, las referencias y los poderes cambian poco a poco.

"Hay quienes piensan que es pertinente hablar de planificación campesina, que los campesinos también planifican, es decir que organizan sus actividades futuras siguiendo una secuencia temporal lineal. Se dice que saben perfectamente cuando van a ejecutar una actividad y la prescriben con anticipación.

Sin embargo, nuestra impresión es otra. Los campesinos dicen "todo se hace a su tiempo" sin arrogarse la libertad ni la voluntad de organizar la vida de los demás en un tiempo progresivo. Es el tiempo cíclico de la naturaleza el que dicta lo que colectivamente hay que hacer.

Hay tiempo para todo: para crecer, para que llueva, para regar, para casarse, para hacer chacra, para ir al monte, etc. Y si llega la época de sembrar hay que sembrar, si llega la época de hacer casa se debe hacer casa, si es el tiempo de la cosecha se tiene que cosechar. Cuando llega el tiempo para hacer algo hay que hacerlo en ese momento, en esa circunstancia y además hacerlo bien"⁷.

Pero lo que parece lo más importante, más allá de buscar la "participación", es crear las condiciones para lograr espacios de concertación, poniendo énfasis en cuidar la representación y representatividad de los diferentes actores. Se

debe definir con precisión el papel de las diferentes instancias y espacios, con una diferenciación entre los procesos de concertación, los de decisión, los de control y la aplicación de normas de sanción.

⁷ PRATEC, op cit

La construcción de un canal de riego denominado Onacapac, en Ecuador, enfrentaba resistencia, porque unos comunitarios querían la construcción del canal mientras las comunidades de arriba no tenían interés en apoyar⁹.

Los pasos que se utilizó para la concertación fueron los siguientes:

1. Reuniones de sensibilización a dos comunidades de la parte alta para presentar los beneficios que este canal daría a los pobladores de estas comunidades que tenían un reservorio.
2. Reuniones previas con las tres comunidades de la parte baja de acuerdo para la construcción del canal para analizar el conflicto y acordar planteamientos a las comunidades de la parte alta.
3. Selección de un espacio neutral para convocar a una reunión general de todos los actores, al fin de evitar el peso de la posesión y posición de los actores.
4. Selección de tres líderes capacitados por haber participado en todo el proceso de los actores de abajo, para que intervinieran en la exposición de motivos y análisis del mismo.
5. Reunión general con todas las comunidades involucradas, más las organizaciones campesinas de segundo grado, los técnicos del proyecto y la Junta de regantes, para dar a conocer la información técnica sobre la construcción del canal. Presentación de toda la información técnica con gráficos y diagramas de Venn para demostrar los beneficios del canal.
6. Elaboración de un documento de Acta-Transacción con la participación de los representantes de todos los actores para la firma de los acuerdos.
7. En el día de la última reunión, se hizo una fiesta para la firma del Acta y el acuerdo de compromisos para las mingas, cuotas, etc.

De esta manera se pudo concertar entre todos y se pudo construir el canal de riego parcelario.

⁹ VACACELA Gualán Rosa María, La gestión social de los recursos naturales: reflexiones y aportes (trabajo del módulo 8 de la maestría en economía agrícola y desarrollo rural, Universidad Central del Ecuador), febrero 2002, Quito, Ecuador



1.9 Aclarar y definir los papeles de los que acompañan

1.9.1 Los diferentes papeles

Para las distintas etapas de la concertación se puede necesitar de uno o varios acompañantes con un papel distinto: el facilitador, el asesor externo, el mediador y el árbitro.

• ***Durante el conjunto de las 3 etapas del proceso: un facilitador de la concertación.***

🌀 La concertación es un proceso largo, y puede contar con un facilitador durante las tres etapas del conjunto del proceso. Su papel sería poner en contacto la gente para crear la red básica, explicar que el acuerdo puede ser ganador-ganador, dar elementos, crear espacios, y facilitar el acompañamiento por otras per-

sonas en algunas etapas claves: buscar asesores para acompañar ciertas decisiones, mediadores o árbitros para desbloquear y facilitar algunos pasos.

🌀 El papel del facilitador de la concertación es mantener la amplitud de la red, buscar la ampliación hasta llegar al acuerdo.

🌀 El trabajo del facilitador es cotidiano, largo, para llegar a la traducción institucional. En eso difiere del papel puntual de los asesores, mediadores o árbitros.

🌀 Se logra el acuerdo cuando hay proximidad entre la gente. El facilitador puede construir relaciones mediante un aprendizaje y saber común y aprovechar otros mecanismos para acercar a la gente (momentos de convivencia, viajes, encuentros compartidos).

El facilitador puede promover soluciones (a diferencia de un mediador). Es una manera de actuar. Debe tener la legitimidad para promover soluciones que traen un juego ganador / ganador. El facilitador debe probar que todos pueden ganar (muchas veces la gente no quiere negociar porque teme perder).

• **Al inicio, para la creación de la red básica o para arrancar la negociación: asesores externos.**

Al inicio de la mediación, se puede tener la intervención externa puntual de un asesor para explicar, crear la red básica o iniciar la negociación. El asesor influencia, da soluciones, opciones, pero no escoge la solución. Corresponde a la "traducción científica" (se refiere a la etapa 1 descrita anteriormente con la construcción de la red).

• **Durante la segunda etapa de ampliación y negociación: un mediador para facilitar un paso.**

El mediador es externo, facilita el enlace y la toma de decisión en un momento del acuerdo sin influenciar. Facilita información, da herramientas. Es una intervención puntual externa que se inscribe en la etapa de la "traducción cruzada" (se refiere a la etapa 2 descrita anteriormente con la construcción del acuerdo).

Un mediador no propone soluciones. Su papel es solamente facilitar sin intervenir. No interviene en los juegos de intereses. Se busca una solución endógena que salga de los actores. Un mediador no tiene poder, es neutral.

Un mediador debe ser transparente, escuchar a todos de la misma manera, tener una neutralidad pasiva (no se compromete con nadie) o activa (comparte momentos sociales con todos...).

Es una intervención siempre puntual. Se hace en tiempo determinado. La pertinencia de un mediador aparece cuando los procesos se bloquean o no avanzan por falta de mecanismos, herramientas o métodos. Su eficacia depende de su capacidad para agilizar los procesos proponiendo herramientas.

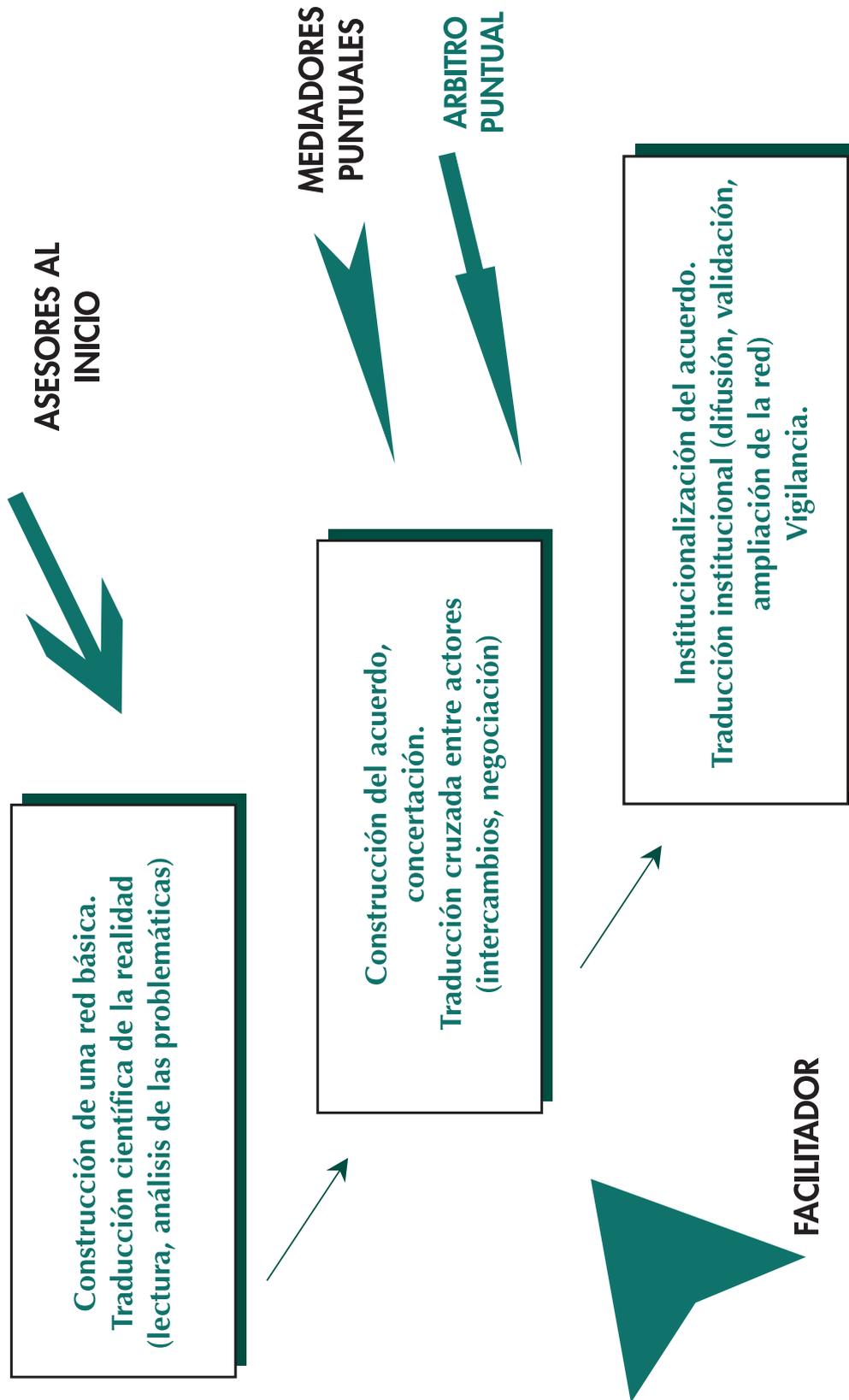
El mediador puede ayudar a definir quién hará el arbitraje.

• **Durante la negociación: un árbitro**

Es una persona que interviene para resolver un bloqueo o conflicto desde afuera. Toma la decisión para los actores, desde afuera. Puede ser el último paso del proceso o solo una etapa intermedia sobre un punto preciso. Corresponde a la última fase de "traducción institucional" (se refiere a la etapa 3 mencionada anteriormente con la institucionalización del acuerdo).

Se requiere de un arbitraje, o sea una toma de decisión por parte de un actor externo, cuando las negociaciones se bloquean por desacuerdos de fondo. Su pertinencia se pone de manifiesto cuando los procesos llegan a demasiada conflictividad y cuando los mismos implicados están de acuerdo en que no se logra encontrar soluciones.

Su eficacia depende de su imparcialidad y de la legitimidad que los actores reconozcan previamente tanto al árbitro como al proceso.



Existen dos tipos de mediación:

 La mediación institucional ambiental: es una forma de mediación donde el mediador es neutro pero designado por el Estado.

Por ejemplo,

en los EEUU, los problemas ambientales deben ser resueltos con el apoyo de un mediador designado por el Estado.

En el caso de un conflicto entre comunidades y una empresa petrolera, el mediador es institucional ambiental si es nombrado y pagado por la empresa.

 La mediación ciudadana: el mediador es independiente del Estado o de las partes en conflicto, es neutral, nombrado por las partes, y suele no recibir un sueldo por su mediación.

En Francia existe un código de deontología de la mediación que afirma la necesidad de neutralidad y el carácter benévolo del trabajo.

También se distingue:

 La mediación "fría". Cuando el mediador aporta una imagen de la realidad lo más neutral posible. La gente discute a partir de estos elementos.

 Mediación "puente caliente". El mediador busca la participación de las personas que pueden ser los vínculos entre los mundos en conflicto. Apoya su participación en el proceso de concertación.

Lo importante en todos los casos es que el facilitador, mediador, asesor o árbitro tenga legitimidad para los actores.

"El agua es propiedad del Estado", se establece en uno de los artículos de la Ley de Aguas que rige en Ecuador desde 1972. El Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a través de las respectivas Agencias de Aguas Provinciales, tiene la responsabilidad de planificar, administrar los recursos hídricos y adjudicar legalmente los derechos de agua de fuentes disponibles a personas naturales o jurídicas que lo necesitan.

En la experiencia de Imantag, sierra norte de Ecuador, la ONG CESA que acompaña el proceso de negociación opta por la vía legal para resolver un conflicto que estalla entre la comunidad de Peribuela y otras tres comunidades.

En una primera instancia se solicita al CNRH, agencia de Ibarra, que haga respetar las adjudicaciones. Este organismo estatal convoca de forma urgente a los dirigentes de las cuatro comunidades implicadas, pero la comunidad de Peribuela no asiste. Ese mismo día remiten a la Agencia de Aguas un escrito por intermedio de su abogado defensor, insistiendo en que se dé solución a este problema para así poder hacer realidad la ejecución del proyecto de riego financiado por la ONG CESA.

A finales del mes de mayo de 1994, la Agencia convoca de nuevo a todos los actores implicados en este conflicto, y son entonces los dirigentes de Colimbuela y el Morlán los que no asisten. El objetivo de esta reunión era crear un espacio de acercamiento y diálogo entre todas las partes. Peribuela apela la sentencia emitida por la Agencia de Aguas. CESA indica que con este proyecto se benefician las cuatro comunidades y hace un llamamiento al diálogo exigiendo el respeto a las disposiciones del estado en lo referente a la repartición de aguas.

El CNRH luego de agotar las acciones legales previstas en la Ley de Aguas, solicita el apoyo de la Gobernación de Imbabura, autoridad política provincial, e intenta una solución entre las partes con reuniones en Ibarra e incluso en la Comunidad de Peribuela.

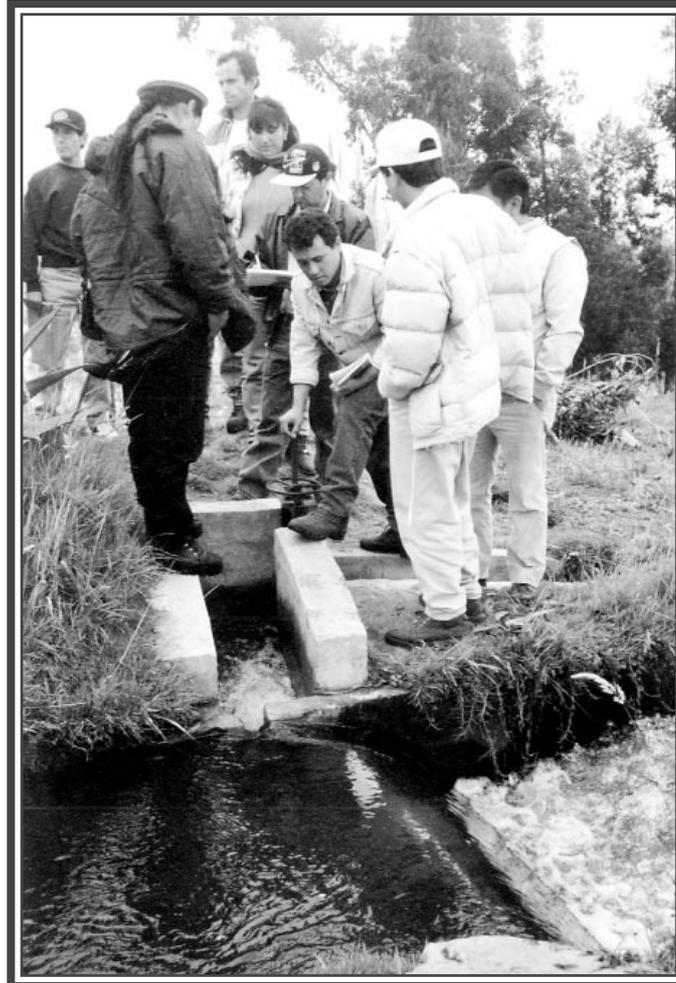
El Gobernador invita a una reunión a las cuatro comunidades, al CNRH y al CESA, con el propósito de negociar una solución para el problema de distribución de aguas entre las tres comunidades y Peribuela. En esta reunión no se llega a ningún acuerdo, más bien al contrario: según la dirigencia de Peribuela, la reunión concluyó con la "imposición de un plazo para que consultemos a la Asamblea de usuarios lo relacionado con tal distribución, ante lo cual mostramos insatisfacción por el trato". Ante la falta de una respuesta positiva por parte de Peribuela, el caso vuelve a la Agencia de Aguas quien presiona a Peribuela señalando que serán sancionados de acuerdo con la Ley de Aguas.

Este primer escenario se caracterizó por el intento de querer aplicar la ley a través de la fuerza pública y sin que las comunidades reconozcan la legitimidad de las autoridades. Se produce el mayor nivel de tensión sin que se dé ningún avance positivo. Más bien se produce un estancamiento en la negociación y un endurecimiento de las posiciones de Peribuela. La comunidad de Peribuela se siente lastimada por las ofensas verbales de varias autoridades y señala que éstas han pretendido imponer una solución por la fuerza.

CESA comienza a darse cuenta que el conflicto tenía que debatirse primero desde lo local. Sin menospreciar o contestar el papel que las instancias públicas pueden tener en el arbitraje de conflictos y su responsabilidad para hacer aplicar normas, parece claro que no es posible avanzar si los actores implicados no reconocen a las instancias este derecho de arbitraje y legitimidad, por razones culturales, étnicas, de conflicto entre lo local y el Estado central, o de manera más puntual, de desconfianza en la honestidad de la administración local involucrada.

CESA decide dejar el perfil legal, y las comunidades anuncian que ellas mismas pueden arreglar el problema a través del diálogo, y no peleándose. Las partes optan por solucionar primero internamente los conflictos con el apoyo de CESA, CICDA y UNOR-

CAC (Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi) que las organizaciones aceptan como facilitadores del proceso. En los meses siguientes, se avanza en la construcción de acuerdos, la definición de mecanismos para hacer cumplir las normas y se presentan luego estos acuerdos al CNRH para que dé su aval.



1.9.2 El papel de los organismos de desarrollo

Un proyecto de desarrollo manejado por una ONG no es neutro. Una organización de desarrollo no es neutra, en su trabajo va implícito un objetivo.

🎯 Una ONG no escucha a todos los actores de la misma manera, menciona u olvida iniciativas. Una ONG tiene sus propios objetivos y justificaciones, no es externo a los juegos de actores sino es parte de estos juegos.

Cada actor de una u otra manera toma posición. También, los que facilitan y se ponen en la mesa de concertación interpretan e interiorizan los diferentes dramas. No existen actores neutros, todos tenemos nuestra propia visión.

De esta forma, se plantea el problema de cómo manejar un proceso en general, sin incluir demasiado el punto de vista del actor que anima, y cómo entrar en negociación sin ser parcial. Tenemos siempre dificultad para reconocernos como un actor con nuestras propias representaciones, enfoques, discursos y objetivos. Pero no se pueden separar las dinámicas de negociación de un análisis político de nuestra propia función en la sociedad en tanto que organizaciones que intervienen en el desarrollo (hablar de "la sociedad civil" no es suficiente).

Para que una organización de desarrollo pueda acompañar procesos de concertación y negociación, los diferentes sectores sociales deben reconocer su legitimidad. Debe ser muy claro cual es el papel que va a jugar la organización de desarrollo y hasta dónde participa.

El trabajo de fondo de las ONG es el de reincorporar y fortalecer los actores de la sociedad civil. El papel de las ONG puede ser el acompañamiento de la planificación en un marco participativo, la capacitación y el apoyo a la ejecución.

Las ONG llevan a cabo un trabajo para facilitar, organizar, explicar, legitimar. El acompañamiento será también para socializar, legitimar y legalizar el acuerdo.

Es preciso analizar también cuál es el enfoque de intervención de las ONGs: ¿desde la oferta o desde la demanda? ¿las instituciones actúan con su agenda y estrategias propias o se vuelven entidades ejecutoras de la demanda de los actores?

No resulta menos importante clarificar cuál es la legitimidad de una organización de desarrollo para intervenir en la resolución de conflictos: ¿puede tener una legitimidad diferente de la técnica?

En Urcuquí, Sierra norte de Ecuador, los usuarios, en su gran mayoría, perciben claramente las contradicciones colectivas que resultan de su historia productiva y social. Los dirigentes de la Junta de regantes anuncian su firme intención de emprender una reforma de la distribución del agua, pero invitan entonces a los investigadores del IRD (Instituto de Investigación y Desarrollo – Francia) para que, a partir del diagnóstico realizado por esta organización, puedan apoyar la búsqueda e implementación de herramientas para esta indispensable reforma.

Llamado por estos investigadores, CICDA decide intervenir para apoyar una negociación entre usuarios. El objetivo de esta acción es reorganizar la distribución del agua para que se haga de manera más consensuada y lograr así una frecuencia de riego más adecuada a sistemas de cultivos intensivos de doble ciclo anual, o sea que no sobrepase los quince días, como lo pidieron los regantes en varias ocasiones.

Los actores involucrados en la negociación por iniciarse no son los regantes con CICDA, sino más bien cada uno de los usuarios con la Junta de Regantes. El CICDA

reconoce así y estimula la autoridad del Directorio de la Junta de Regantes, legitima a los representantes de los usuarios.

Previamente al arranque de las actividades, los dirigentes elegidos de la Junta y el CICDA establecen y firman un convenio sobre los objetivos de esta cooperación y sobre los compromisos respectivos de cada uno. Este acuerdo estipula claramente la responsabilidad de la Junta de Regantes y de su Asamblea General en lo referente a cualquier decisión sobre la infraestructura hidráulica y la posible modificación del reparto del agua. El acuerdo insiste paralelamente en el papel de informante de CICDA, como consejero en cuanto a distintas alternativas técnicas, y de apoyo financiero y metodológico para la rehabilitación del sistema de riego.

Un comité de coordinación se reúne cada mes desde mayo de 1994. Quince a veinte responsables de distintos sectores del sistema de riego, elegidos por sus barrios, geográfica, social y simbólicamente en conflicto, participan activamente en esta instancia de planificación, de seguimiento y de coordinación de las actividades. Cada uno de ellos vela por defender y preservar los intereses del grupo al que representa, tanto en lo que se refiere a las obras previstas de rehabilitación física del sistema de riego como para la reforma del reparto de agua ...

En Urcuquí, la concertación no fue posible sin una intervención externa. No se podía avanzar porque existían muchos problemas escondidos. Esto pone de manifiesto que en el proceso de reforma del sistema de riego una función precisa era imprescindible para cambiar la situación: la de un negociador que respondiera a la necesidad de poner en la mesa algo común, la voluntad de asegurar el funcionamiento.

Es una función para asegurar el bien común que se socializa.

1.10 Optar por técnicas participativas

Los análisis, estudios y diagnósticos externos anteriores a la acción se justifican fundamentalmente cuando hay un desequilibrio, una laguna de conocimientos por parte de un actor, por ejemplo el actor nuevo que puede ser el organismo de desarrollo que quiere acompañar el proceso. Éste puede así sentir la necesidad de realizar estudios, diagnósticos previos para poder entrar en discusión con los actores

locales, entenderlos, comprender su marco de referencia.

Sin embargo, para acompañar procesos de concertación parece más oportuno seguir una dinámica de investigación-acción y poner en marcha herramientas de análisis de manera progresiva, en paralelo a los avances de la negociación a medida que surgen dudas, particularidades y se ponen de manifiesto los diferentes retos que será necesario ir afrontando.

El uso de herramientas y la realización de estudios se decide durante el proceso y con los actores.

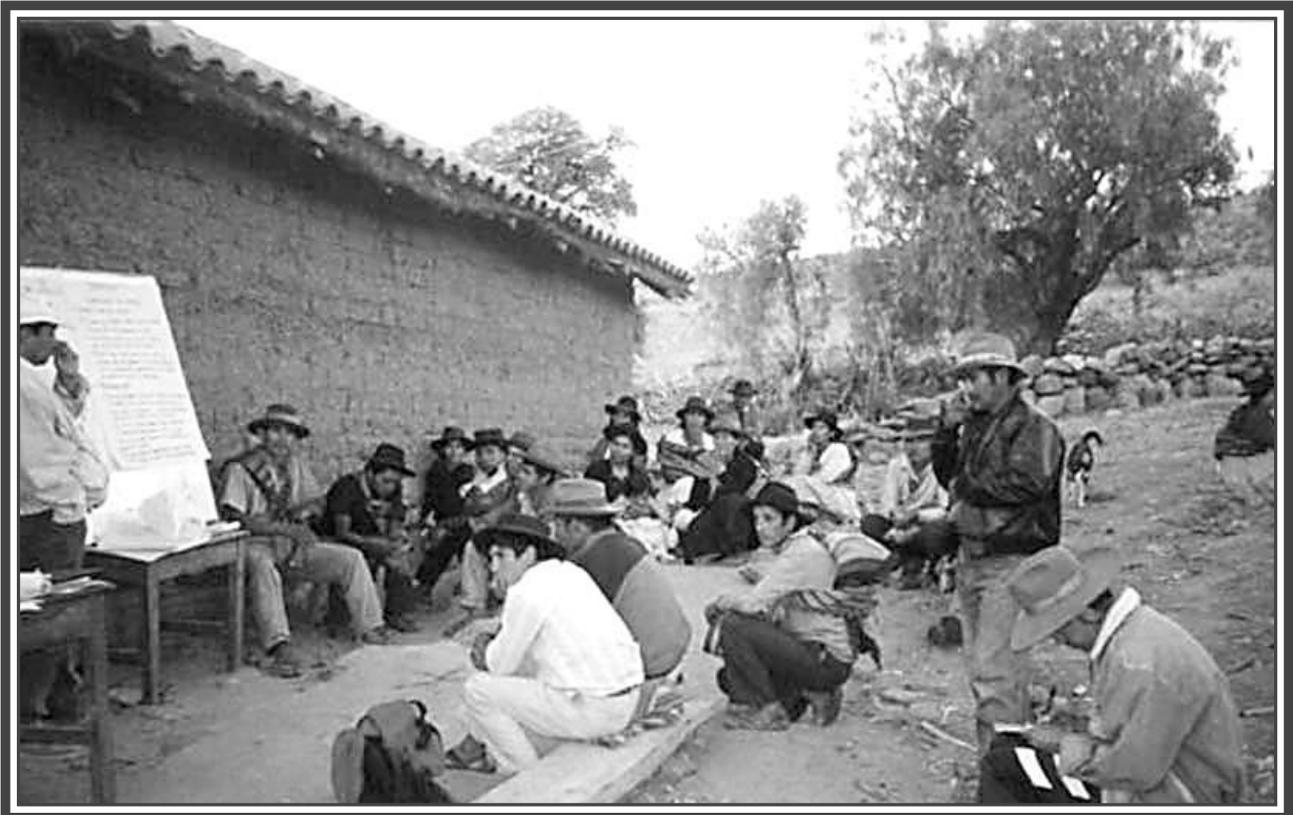
En todo el proceso se debe buscar la forma de responsabilizar al máximo a los actores y darles un papel protagónico.

Pero como se subrayó, más allá del uso de herramientas participativas lo importante es crear las condiciones para lograr dinámicas de concertación reales.

No hay buenas o malas herramientas sino buen y mal uso de estas herramientas.

Las experiencias demuestran que demasiado a menudo se puede y se debe criticar el uso de herramientas participativas en procesos supuestamente participativos que se convierten en simulacros de participación: se animan debates para socializar o justificar análisis o propuestas que han sido elaboradas de manera unilateral.

Y en muchos casos se crean y se multiplican comités para justificar lo participativo de los procesos, fomentando así un nuevo populismo burocrático que desestabiliza las instancias y estructuras locales.



1.11 Reforzar a los actores débiles antes de negociar

Los actores locales se ubican en desigualdad de fuerzas en sus relaciones sociales y con sus conocimientos: el saber científico internacional, el saber nacional, el saber local. Los actores no tienen un poder igual.

Muchas veces los actores marginados y en posición débil frente a procesos de negociación son las mujeres, o los pequeños productores sin tierra, proletarios, jornaleros, huasipungos no van a dar su opinión de la misma manera que los productores pudientes.

Pero en las mesas de discusión y negociación, hay supuestos de igualdad de poder, de búsqueda de una visión común y de capacidad de negociación igual. Por lo tanto, el facilitador de proceso (en muchos casos la ONG) debe analizar si hay equidad o no entre actores, ver quiénes son los actores débiles y analizar en qué medida puede fortalecer a estos actores antes de fomentar la negociación.

-  Es asumir que el proyecto no es neutro.
-  No es un trabajo de concertación sino de facilitación.

Es muy importante para reforzar a los actores enfocar el trabajo de animación hacia la formación de capital humano con capacidad propositiva de gestión y manejo de los recursos.

Existen varias fases para la negociación y es necesario hacer un manejo del tiempo en dependencia de las situaciones. Cuando los actores están en situación de desigualdad es mejor trabajar más lentamente, un tema después de otro. Un actor débil planteará una estrategia larga para poder ganar alianzas, fuerzas.

Pero no es realista tampoco buscar que los actores tengan la misma posición de fuerza para negociar y pensar que sólo en estas condiciones los resultados puedan ser equitativos. Es difícil lograr que un proyecto o un organismo de desarrollo externo modifiquen las relaciones de fuerza que están en el origen de los conflictos. Sin embargo, esto no impide que se busque abrir espacios, aportar informaciones, acompañar procesos y apoyar a ciertos actores para lograr su participación en las mejores condiciones posibles.

Es necesario mantener la prudencia, pues a fuerza de pretender reforzar a actores marginales se pueden atizar los conflictos. Además, si el proyecto o el organismo de desarrollo toman abiertamente posición deberán justificar su legitimidad y explicar en nombre de qué normas o principios actúan.



En resumen ...

Hemos visto en este capítulo los principios más importantes para iniciar un acompañamiento a procesos de gestión social:

- • La necesidad de identificar a los actores y reconocer su racionalidad.
- • Lo importante de tomar en cuenta la visión histórica y aclarar los límites del territorio.
- • La necesidad de analizar la confluencia de distintos usos e intereses.
- • La obligación de respetar los diferentes derechos y justificaciones.
- • Considerar que en la gestión social se busca un acuerdo positivo "ganador ganador".
- • La necesidad de definir agendas inmediatas y progresivas.
- • La posibilidad de distinguir tres etapas para los procesos de concertación.
- • La necesidad de cuidar la representación de todos los actores en las distintas etapas.
- • La necesidad de definir el papel de cada uno y la posibilidad de contar con apoyos puntuales de asesoría, mediación, o arbitraje.
- • La necesidad de aclarar su propio papel como organización de desarrollo.
- • Lo importante de respetar un enfoque de participación real.
- • La necesidad de reforzar a los actores débiles antes de iniciar los procesos de concertación y negociación.

CAPÍTULO 2

PASOS METODOLÓGICOS PARA ENTENDER LA REALIDAD: EL DIAGNÓSTICO



Objetivos pedagógicos:

Los pasos siguientes ayudan a entender el ámbito y sus actores. No son pasos cronológicos sino pasos interactivos: es un vaivén de búsqueda de información para construir poco a poco el conocimiento de la realidad.

A la hora de pretender entender una situación se hace necesario apoyarse tanto en las ciencias sociales como en las ciencias ambientales. El diagnóstico debe permitir una lectura liberada de supuestos, de juicios de valor.

Los procesos y las herramientas varían según los contextos y la naturaleza del recurso que se estudia. No hay recetas sino el sentido común y la sed de descubrir.

- Proponer algunos pasos metodológicos para entender la realidad antes de iniciar la búsqueda de acuerdos.
- Presentar algunas herramientas que ayudan a ordenar la información.
- Tomar en cuenta la importancia de los diagnósticos históricos.
- Tomar en cuenta la importancia de los diagnósticos de actores, sus intereses, usos, representación, justificaciones y relaciones con otros actores.



Contenido del Capítulo:

- 1) Definir el objeto.
- 2) La visión histórica.
- 3) Aprender la diversidad de actores de la gestión efectiva.
- 4) Aclarar los límites del territorio.
- 5) Entender las representaciones y el saber local de los actores.
- 6) Identificar los usos, intereses y juegos de actores.
- 7) Entender las justificaciones.
- 8) Aclarar las relaciones entre actores.

2.1. Definir el objeto

En la experiencia de gestión social del bosque de Tomina, no se analizaron los conflictos en sí, sino más bien el objeto del conflicto: el recurso bosque.

Una evaluación de su estado permitió determinar su deterioro, ante el cual los actores en conflicto expresaron posiciones distintas. Por un lado, los comuneros reafirmaron su posición de defender el bosque, en tanto que los principales agentes de deterioro (empresas carboneras, hierbajeros) tomaron posición en favor de continuar con sus explotaciones respectivas. Esto permitió a su vez lograr otros aliados importantes para las comunidades: los habitantes del pueblo se posicionaron a favor de la protección del bosque, poniendo las bases para la defensa del monte mediante el inicio de la construcción de normas comunales.



Para empezar el diagnóstico:

- ✓ Aclarar a partir de las informaciones disponibles qué recurso está en el centro del conflicto, y cuáles son los usos de este recurso que parecen más conflictivos.
- ✓ Hacer una síntesis de las dinámicas de conservación o manejo del recurso, de sus dinámicas de exclusión y competencia como bien ambiental.
- ✓ Definir una pregunta generadora que será el centro del análisis.

2.2. La visión histórica

El proyecto de CICDA de rehabilitación del sistema de riego de Urcuquí, Ecuador, empezó con la investigación, con el conocimiento.

De 1987 a 1992, un equipo pluridisciplinario de investigadores del IRD realiza con sus colegas ecuatorianos del INERHI¹ un trabajo arduo: hacer un inventario de los sistemas de riego privados de la sierra andina. Miles de kilómetros de canales de riego, muy a menudo antiguos, captan el agua de ríos que bajan de la cordillera. Los caminos del agua, cuyos trazados han sido definidos desde el siglo XVI por comunidades indígenas y campesinas, se cruzan, dando lugar a una complejidad poco conocida. Esta investigación se enmarca en el seno de un debate nacional: en 1992, el Ecuador prepara la apertura de un posible mercado de las concesiones de agua, recurso todavía público desde la nacionalización de las aguas en 1973. Este proyecto es entonces polémico y complejo.

El estudio de estos investigadores se concentra en particular sobre la situación del sistema de riego de Urcuquí. El Canal Grande o de Caciques, construido en 1582 por doce familias originarias (ayllus), riega hoy en día 435 Ha en los dos pueblos de Urcuquí y San Blas, beneficiando así a 350 pequeños agricultores, mestizos e indígenas. El agua no escasea, pero su reparto se vuelve problemático. Cuando se realiza el estudio, más de un mes pasa entre dos riegos de una parcela de maíz o de fréjol, lo que no permite garantizar buenas cosechas y limita considerablemente la intensificación.

La investigación en Urcuquí desde el año 88 permitió subrayar que la distribución del agua era muy conflictiva. Se quiso entender el uso social del agua, conocer a fondo los usos oficiales y otros. Este conocimiento es un proceso largo de años para entender lo escondido, los usos sin legitimidad, los usos que aplastan los derechos de los demás.

Se hicieron investigaciones en el catastro para entender los conflictos pasados, las luchas anteriores. Se logró conseguir información desde el inicio del siglo. Se construyó un mapa con las redes de canales de riego y su reparto. Se hicieron recorridos de los canales con los usuarios para entender los derechos, los usos reales y su evolución.

El proceso tomó raíces en el conocimiento preciso de la situación, de los usos.

¹ Instituto Nacional Ecuatoriano de Recursos Hídricos. Este Instituto ha sido reemplazado en 1994 por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)

Para entender de dónde venimos y hacia dónde vamos:

- ✓ Encuestas sociales e históricas con distintos actores. Estudios de caso de una familia y sus antepasados para entender cómo se hizo su instalación en la zona, el proceso de capitalización y de repartición de derechos entre familiares.
- ✓ Búsqueda de información sobre los derechos y conflictos (sobre agua, bosque, páramo) en los archivos.
- ✓ Estudio del marco legal global y de los grandes momentos de la historia del país.
- ✓ Estudio de la evolución de la población.
- ✓ Estudio de la evolución de las infraestructuras (elaboración de mapas de canales de riego).
- ✓ Estudios con los actores de mapas e imágenes por satélite de épocas diferentes (de vegetación, de uso de suelos).
- ✓ Recorridos de campo con los usuarios para entender los derechos y los usos reales (del agua, del bosque, del páramo) y sus evoluciones.
- ✓ Mapa participativo con los usuarios para ver el uso actual de los recursos. Mapa de la situación pasada, de la evolución.
- ✓ Estudio de la evolución de la tenencia de la tierra, del catastro.
- ✓ Análisis de la tendencia histórica con los actores (presente, pasado), y de las tendencias (futuro).

En la experiencia del SNV en la cuenca Chanchán, Sierra central de Ecuador, se utiliza un método de diagnóstico participativo llamado "el diagnóstico ABC" que permite que los actores reflexionen sobre la situación ambiental y la evolución de su zona.

La metodología ABC permite por un lado ampliar el conocimiento de la cuenca como espacio físico y social, y por otro lado, fomentar el establecimiento y la consolidación de estructuras organizativas que hacen posible la creación de una plataforma de diálogo y concertación entre los habitantes y los demás actores de la cuenca. Se usa la percepción ambiental como herramienta de negociación y decisión.

La metodología ABC consiste en los siguientes pasos:

1. La percepción ambiental (parte A): La cuenca como espacio vivido y percibido.

Percepción de los problemas de gestión y manejo de la cuenca y de las futuras necesidades por sus habitantes y las organizaciones involucradas (las aspiraciones y necesidades).

El objetivo es mejorar la capacidad de análisis y propuesta de los actores ambientales. Se trata de crear una mayor conciencia de los usuarios con relación a su entorno, mejorando la capacidad de lectura y reflexión que tienen de su medio.

El análisis de la percepción ambiental consiste en lo siguiente:

- obtener la percepción de las situaciones de HOY y AYER;
- analizar problemas y procesos sobre una comparación de HOY y AYER;
- crear la imagen objetivo - MAÑANA - sobre la base las aspiraciones expresadas frente a los problemas identificados.

2. La cuenca como espacio dado y reflexionado (la parte B).

La capacidad ambiental de los recursos y espacios de la cuenca con relación a las necesidades humanas (las posibilidades y limitaciones).

En el estudio de la oferta ambiental se distinguen seis componentes:

- La capacidad física (disponibilidad hídrica, pendiente, cobertura vegetal, precipitación, suelos, etc.).
- La demanda poblacional (distribución, crecimiento, ocupación).
- Los factores externos (políticos, legislativos, financieros) e internos (educación, tecnológico, económico, organizacional).
- El aprovechamiento (ocupación del suelo, producción vs. consumo, organización productiva, conflictos por acceso y uso de los recursos naturales).
- Los impactos positivos (subutilización, potencialidades) y negativos (sobreuso, amenazas, degradación).
- La proyección de alternativas.

3. Ciclos de concertación (Parte C).

Sobre la base de la confrontación de los resultados de A y B se podría analizar, con los usuarios de la cuenca, las alternativas de manejo y gestión del medio, así como los cambios que estas implican.

Un ciclo de concertación consiste en 4 fases:

- Evaluación participativa.
- Planeamiento participativo.
- Elaboración de los planes locales de acción.
- Gestión y seguimiento de los planes de acción.



2.3. Identificación y análisis de la diversidad de actores y de intereses

Identificación de los actores

Consciente de la gran complejidad de la situación de Cunucyacu, en la Sierra central de Ecuador, en torno a la gestión de recursos naturales, el proyecto Coricam de IEDECA decidió invertir en la realización de varios estudios profundizados sobre la problemática, algunos de los cuales debían aportar una mirada externa, llevados a cabo conjuntamente con un proceso de análisis con la comunidad:

- 🕒 Estudio de las estrategias familiares de producción de la zona alta (sistemas de producción, prácticas de pastoreo y otros usos del páramo como leña, paja, turba, aguas y pantanos) con un enfoque de historia agraria. Esta fase fue particularmente importante para percibir las diferenciaciones que existen en el interior de la comunidad (y por ende los intereses distintos), cuando se suele considerar "la comunidad" como un sólo actor homogéneo. En este caso, para percibir esta diversidad, no fueron suficientes los "talleres de planificación participativa" con la comunidad; más bien hubo que complementarlos con diagnósticos mucho más precisos (recorridos por sectores, entrevistas individuales de sistemas de producción, entrevistas históricas, seguimiento del pastoreo a cargo de mujeres y niños).

 Caracterización del ecosistema: inventario florístico y zonificación, niveles de degradación, oferta forrajera. Mediante un convenio IEDECA-ESPOCH-Comunidad, se implementaron parcelas de ensayos en la comunidad y se realizaron pruebas de rotación de pastoreo y determinación de carga animal óptima. Estos ensayos se complementaron con tesis de grado (zonificación florística y caracterización de los niveles de degradación).

 Caracterización de los actores relacionados con el manejo del páramo (en este caso en el territorio de Cunucyacu), sus enfoques sobre el manejo del recurso páramo, intereses, visión de los otros actores, aperturas a un proceso de negociación. Este estudio, realizado desde una mirada externa, pretendía aportar elementos orientadores a la negociación (ubicar mejor cada actor, prever hasta dónde puede ceder, orientar términos del acuerdo).

Los actores relacionados con este páramo son múltiples y con intereses y visiones muy diferentes:

- Los usuarios del agua de riego de los canales Cunucyacu-Chimborazo y Casimiro-Pazmiño son alrededor de 6.500 familias de pequeños productores indígenas y mestizos, que desarrollan en alrededor de 8.000 Ha una actividad agropecuaria intensiva sobre la base del agua de riego, como los cultivos de frutales (entre 2.900 y 3.200 m.s.n.m), las hortalizas (3.200-3.400 m.s.n.m) y la ganadería bovina intensiva (engorde y leche) hasta 3.700 m.s.n.m.
- El INEFAN: su función es velar por el patrimonio de la reserva de fauna, fundamentalmente un grupo de vicuñas reintroducidas, y administrar los recursos naturales de la reserva: toda intervención externa requiere de una autorización del INEFAN, de ahí las coordinaciones existentes con las comunidades e instituciones de apoyo. Además mantienen actividades de investigación y de seguimiento a la población de vicuñas introducida.
- La Corporación de Organizaciones Campesinas de Pilahuín- COCAP- a la cual pertenece Cunucyacu, pero cuyo centro de actividad y liderazgo se ubica en una comunidad más baja (Yatzaputzán).
- La Asociación Cunucyacu y sus 76 familias socias, usuarias directas de este territorio.

- La ONG CESA: hasta 1994, intervino durante 15 años en la zona alta de Pilahuín y apoyó la creación de la COCAP. En Cunucyacu se consolidó la organización, se creó un centro de crianza de pie de la raza ovina corredal y se introdujeron mezclas forrajeras para los pastos artificiales bajo riego. Impulsaron algunos intentos de reforestación con especies nativas que no dieron resultado pues no se logró limitar la degradación del páramo.
- La ONG IEDECA empezó a trabajar con la Asociación Cunucyacu a partir de 1998 en colaboración con la ONG CICDA, en el marco del proyecto Coricam y con un planteamiento inicial de protección de fuentes de agua. La complejidad de la situación obligó a reorientar la acción hacia una estrategia de gestión social de los recursos.

Para identificar a los actores:

- ✓ Recorridos por sectores, entrevistas individuales sobre sistemas de producción, entrevistas históricas.
- ✓ Recorridos y seguimiento de las prácticas (pastoreo a cargo de mujeres y niños, manejo del agua o del bosque, etc.).
- ✓ Análisis de los resultados de las encuestas y de los datos económicos y sociales para elaborar una tipología de productores según su racionalidad socioeconómica y su acceso a recursos. Se propone hacer un diagnóstico sistémico agrario para entender las diferencias entre los productores y las dinámicas económicas regionales.²
- ✓ Talleres para validar y discutir la tipología.
- ✓ Análisis de las organizaciones presentes y sus socios. Elaboración de mapas sociales de los territorios con los actores.
- ✓ Definición de círculos de actores: los presentes y los ausentes de la esfera local, los externos que tienen que ver directamente con la gestión de la esfera local (instituciones), los externos nacionales o internacionales que influyen en la esfera local.

² La metodología y los conceptos de los diagnósticos sistémicos agrarios fueron presentados en el taller de Ruralter que se realizó en Quito en 2000 con la participación de treinta profesionales de Bolivia, Perú y Ecuador. Las reflexiones y experiencias compartidas han sido retomadas para la formulación de un módulo sobre el tema:

Apollin Frederic y Eberhart Christophe, Ruralter CICDA / Camaren, *Análisis y diagnóstico sistémico de los sistemas de producción en medio rural*, Quito, 2000, 90p.



- ✓ Análisis de los actores potenciales imposibles (los que hubieran podido intervenir), los activos, los aliados y de los actores en conflicto.
- ✓ Esquemas para clasificar a los actores de la demanda, oferta y regulación.



Análisis de los actores

Para clasificar los actores:

- Cuadro sintético para clasificar a los actores de la gestión institucional y efectiva.

		OFERTA CONSERVACIÓN		DEMANDA USO		REGULACIÓN	
	ACTORES	PRIVADOS	PÚBLICOS	PRIVADOS	PÚBLICOS	PRIVADOS	PÚBLICOS
GESTIÓN INSTITUCIONAL	ESFERA LOCAL	Comunidades del páramo Asociación Cunuyacu		Campesinos regantes Junta de agua COCAP		Junta de agua	
	ESFERA NACIONAL	CESA					INEFAN
	ESFERA INTERNACIONAL						
GESTIÓN EFECTIVA	ESFERA LOCAL	Comunidades del páramo Asociación Cunuyacu		Campesinos regantes Junta de agua COCAP Pueblo	Municipalidad	Junta de agua Comunidades de la cuenca baja. Hacendados	Provincia Municipalidad
	ESFERA NACIONAL	CESA		IEDECA CESA	Empresa Hidroeléctrica		INEFAN
	ESFERA INTERNACIONAL			CICDA Financidor			Acuerdo internacional de protección del agua.

2.4. Revisar los límites del territorio

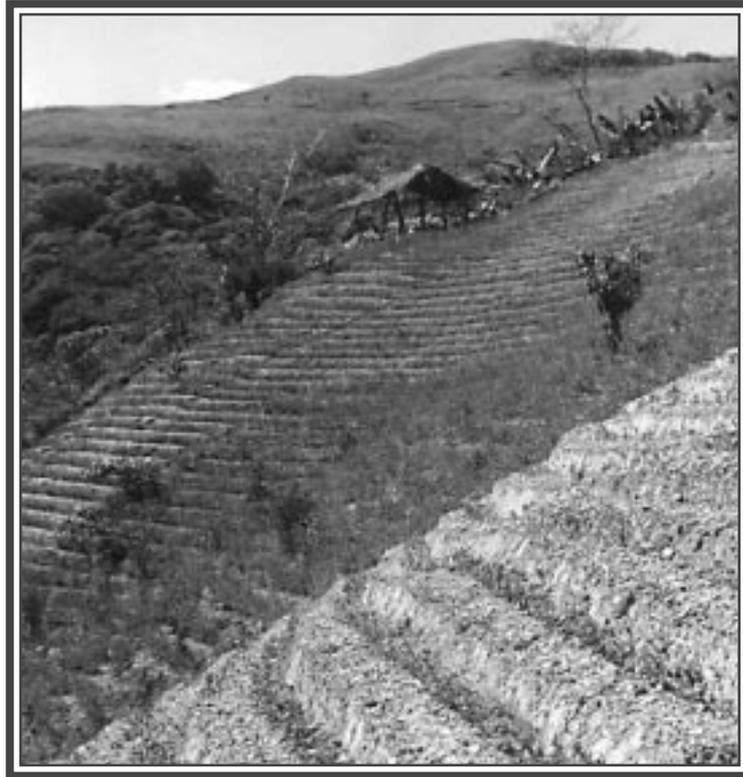
En la experiencia de CICDA de gestión social del bosque de Tomina en Bolivia, a la hora de analizar el territorio se recurrió a contrastar lo físico estático y lo social dinámico, utilizando fotografías aéreas, mapas parlantes, recorridos in situ y talleres comunales. De esta manera se logró una caracterización campesina de los pisos ecológicos y del peso específico del recurso monte en cada piso.

Se procedió a la identificación de los actores directa e indirectamente involucrados en este territorio. Asimismo se determinaron sus intereses, su tipo de relación con el recurso monte, y en función de estas dos variables se definieron los papeles respectivos de manera general para la implementación de las normas. Esta dinámica permitió la visualización del actor central (las comunidades) con quien construir las indicadas normas.

Con referencia a la evolución histórica de la materia del conflicto (estado de deterioro del bosque), se hizo una revisión de la documentación existente (a partir del período precolonial hasta la fecha) y se emprendieron consultas con las comunidades involucradas. Estas consultas trataron de extraer la percepción campesina respecto del estado de la vegetación durante los últimos 70 años, y por ejemplo se encontraron períodos de fuerte impacto como los correspondientes a la extracción de durmientes para el ferrocarril y la elaboración de carbón.

Para precisar los límites del territorio:

- ✓ Talleres comunales para estudiar los mapas y las fotos aéreas.
- ✓ Recorridos de la zona con los actores.
- ✓ Elaboración de mapas con los actores con su propia simbología.
- ✓ Uso de programas informáticos sencillos.
- ✓ Elaboración de maquetas de cuenca, de bosque o de otros espacios geo-sociales.
- ✓ Zonificación del territorio por los actores.
- ✓ Delimitación del espacio por los actores.



2.5. Entender las representaciones y el saber local

En Bolivia, entre los años 1993 y 1997 el Consejo de Desarrollo de Comanche (CODECO) y Servicios Múltiples de Tecnologías Apropriadas (SEMTA) llevaron a cabo, en la cuarta sección municipal de la provincia Pacajes, un proyecto de gestión de recursos naturales cuyo componente esencial estuvo concentrado en la recuperación de suelos de los campos naturales de pastoreo. Fue una experiencia desarrollada con participación y concertación con los actores locales, el CODECO, la Central Agraria y, el Gobierno Municipal.

La pradera nativa es el recurso sobre el que se ha desarrollado la experiencia. Se trata ciertamente de un recurso escaso y muy importante para la economía del campesino puesto que es la fuente principal de la alimentación ganadera. Por el elevado incremento de la población en poco más de una generación, el acceso a la tierra es un obstáculo permanente. Después de la reforma agraria, con la incorporación de una nueva generación a la vida activa la superficie disponible por familia decrece progresivamente.

En el municipio aún perviven conocimientos locales relacionados con prácticas tecnológicas sobre la "crianza del agua y de manejo de los suelos" y sobre la "cosecha del agua de lluvia", que históricamente la civilización andina ha venido desarrollando a lo largo de milenios. Las concepciones de crianza del agua y suelos y la cosecha del agua de lluvias están relacionadas con la conservación del equilibrio y el manejo de la vegetación nativa de los campos de pastoreo, con su papel de recarga de agua a los acuíferos semi-subterráneos. Al mismo tiempo están relacionadas con factores míticos y rituales de la cultura andina.

La recuperación de praderas degradadas en el altiplano de manera sistemática es todavía una "novedad". Por ello fue y es necesaria la combinación de la tecnología tradicional y de lo moderno a través de un diálogo permanente de conocimientos.

El conocimiento campesino aportó tecnologías de manejo de los suelos, el conocimiento de la fisiología de especies forrajeras para el trasplante, la construcción de terrazas y técnicas de fertilización orgánica; mientras, el conocimiento convencional aportó equipos y maquinaria para apertura de zanjas de infiltración, canales de inundación y construcción de reservorios.

La transferencia de tecnología ha sido desarrollada bajo relaciones de reciprocidad, diálogo de conocimientos y mutuo aprendizaje. La consideración de que la sociedad local es portadora de conocimiento ha facilitado el diálogo entre la experiencia y la ciencia, y entre la tecnología tradicional y la convencional para generar un espacio de inter-aprendizaje de validación tecnológica.

(Experiencia de recuperación de praderas nativas, Bolivia, SEMTA)³

³ BENAVIDES G. Gumercindo, Gestión local de recursos naturales y agroecología: un proceso de innovación tecnológica y social de recuperación de la base productiva de recursos naturales en el Municipio de Comanche (Provincia Pacajes), SEMTA, contribución para Ruralter, Enero 2001.*

Para entender las representaciones de los distintos actores:

- ✓ Encuestas, talleres comunales para el análisis de las representaciones de los actores.
- ✓ Recorridos y estudios de las prácticas y del manejo de los recursos.
- ✓ Intercambios.
- ✓ Recopilar la dinámica institucional de los actores.
- ✓ Estudio del saber y de las prácticas locales.
- ✓ Estudio de la multifuncionalidad de los recursos.

2.6. Identificar los usos, intereses y juegos de actores

El páramo de Ecuador es un ecosistema tropical de altura ubicado entre los trópicos de Cáncer y de Capricornio. Es una reserva de agua para consumo, riego y generación de electricidad, y una área de fijación del dióxido de carbono. Tiene también un valor simbólico y cultural. Los páramos del Hato se ubican en las laderas del volcán Cayambe. El uso es de pastoreo en período seco para el hato no productivo. Es un uso colectivo en la mayor parte para un aprovechamiento individual.

El conflicto entre actores se inicia con el deterioro del páramo y la aparición de nuevos actores. Los hacendados buscan extenderse y aprovechar el páramo para su ganado al igual que los comunitarios, el INEFAN pretende conservar el páramo con la ley de conservación. La ONG IEDECA acompaña el proceso.

Se forma un comité que agrupa a cinco comunidades del Hato. Se define la lista de los beneficiarios del páramo: comunidades (cinco comunidades de El Hato, nueve de la parroquia), hacendados, usuarios del canal de riego, empresarios de flores en el valle, empresas turísticas, población de Cayambe en general y municipio.

Se analizan los intereses comunes, los derechos y las obligaciones. Se define una priorización de usos (voto a mayoría). El trabajo se concreta en la elaboración de un plan de manejo.

La concertación se basa en el reconocimiento de los usos y de las representaciones de cada usuario. Cada quien se defiende con sus argumentos, sus representaciones, su legitimidad. Se busca luego entrar en un espacio común en el cual el recurso se ve como un bien común donde el uso de cada uno se reconoce. Se construyen

referencias comunes entre actores que actúan en un mismo espacio. Se busca compartir objetivos. La concertación se inicia cuando cada quien revisa su posición.

Es necesario ver la situación desde un punto de vista histórico y evolutivo: el conflicto se desarrolla por la entrada de nuevos actores (hacendados, floricultores, INEFAN). La ola ambientalista mundial influye en lo local (enfoque de INEFAN, de IEDECA).

Los actores se ubican con una cierta jerarquía de saberes, conocimientos (saber científico internacional, colectivo nacional, saberes locales). Los distintos saberes tienen legitimidad aunque se oponen. Para negociar es útil acercarse a los saberes locales, darles legitimidad.

Es difícil reconocer los actores, reconocerse como actor. Cada uno (ONG, animador, promotor...) tiene una posición desde su institucionalidad y sus representaciones.⁴

Para entender los usos y juegos de los actores de la gestión efectiva:

- ✓ Análisis de cada actor: quién es, qué dice, qué hace. Investigación sobre las intenciones de cada actor. Entrevistas y observaciones.

• CUADRO SINTÉTICO:

OBJETO: el páramo	Actor A 5 comunidades del Hato.	Actor B Empresario de flores en el valle.
Descripción del actor.		
Quién (descripción: sexo, edad, etnia, clase social)	500 familias campesinas con poca tierra.	
Actor individual o colectivo	5 comunidades	Individual
Actor colectivo: modo de organización, funcionamiento del grupo (democrático, normativo.)	Comité recién formado con junta directiva.	

⁴IEDECA, Luis Chicaiza T, El uso del páramo de Cayambe, Ecuador, aporte para el taller de Ruralter de mayo 2000. A partir de una sistematización de CAMAREN: Sistematización de El Hato, Cayambe.

OBJETO: el páramo	Actor A 5 comunidades del Hato.	Actor B Empresario de flores en el valle.
Sus actividades: lo histórico, la situación actual.	Se creó hace 6 meses para defender los intereses de las 5 comunidades.	Implemento flores desde 5 años.
Sus recursos (naturales, financieros, humanos): de dónde vienen, para qué uso.	IEDECA apoya. No tienen fondos.	Es parte del gremio de floricultor. Tiene acceso a créditos y emplea 10 personas.
Sus objetivos: Qué quiere maximizar (más de qué, cómo, cuándo). Sus intereses, ambiciones.	Defender su acceso al páramo y a más agua.	Mantener su acceso a agua de buena calidad.
Los actos del actor.		
Sus usos del recurso o demanda.	Explota el páramo para ganadería.	Demanda una protección de las fuentes de agua y un uso del páramo.
En qué marco institucional.		Se apoya en INEFAN.
Motivo de sus acciones.	Actividad de subsistencia.	Renta, Ingresos.
Problema que identifica.	Quieren cortarnos el paso al páramo y dejarnos sin medio de vivir.	Las fuentes de agua disminuyen.
En qué está implicado.	Es nuestro territorio.	Necesito el agua.
Las representaciones del actor.		
Cómo el actor ve la riqueza del recurso	Un páramo con mucha hierba, especies forrajeras.	No uso del páramo para proteger las fuentes de agua.
Cómo el actor ve la seguridad del recurso	Definición de un plan de pastoreo y de zonas de protección.	Plan de reforestación.
Cómo el actor ve el potencial de cambio y de qué depende.	Depende de un reconocimiento de nuestros derechos de vivir de éste páramo.	De controles de INEFAN.

- ✓ Encuestas a cada actor y observación para ver su calificación de los demás actores en relación con el recurso: ¿quién es parte del juego, qué hace, cuáles son sus motivos?
- ✓ Encuestas a cada actor y observación para ver su calificación de los demás actores en relación con el conflicto:
¿quién es responsable del conflicto, quién es parte de la solución, quién puede cambiar o no?
- ✓ Encuestas a cada actor y observación para ver su calificación de sus relaciones con los demás actores: ¿con quién hay diálogo, comunicación?, ¿alianzas?, ¿oposición, conflictos?, ¿búsqueda de acuerdos?, ¿dependencia, jerarquía?
- ✓ Cuadro sintético de lo que piensa cada actor de los demás (en relación con el recurso).

Dice de...	ACTOR A	ACTOR B	ACTOR C	ACTOR D
ACTOR A		Degradada el recurso.	Degradada el recurso y no se puede coordinar.	Da un buen uso pero quiere acapararse de todo.
ACTOR B	Desperdicia el recurso.		Da un buen uso del recurso.	Da un buen uso pero tiene poco.
ACTOR C	No es parte del juego.	No es parte del conflicto.		Debería regular.
ACTOR D	Es un aliado.	Es dependiente del actor D.	Es dependiente del actor D.	

Dice que tiene con el actor una relación de...	ACTOR A	ACTOR B	ACTOR C	ACTOR D
ACTOR A		Conflicto	Sin comunicación	
ACTOR B	Conflicto		Alianza	Alianza
ACTOR C	Sin comunicación	Alianza		Alianza
ACTOR D	Sin comunicación	Sin comunicación	Busca acuerdo	

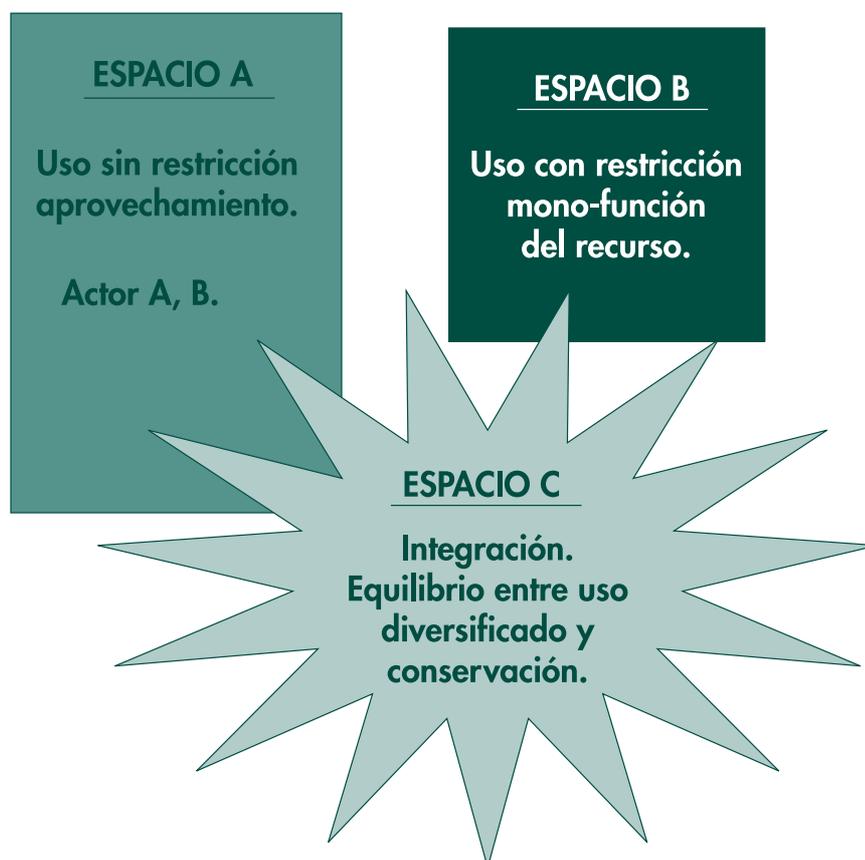
El método ABC, usado por el SNV para fomentar una gestión concertada de los recursos en la cuenca de Chanchán en Ecuador, pone énfasis en subrayar las diferencias entre la situación deseada por los actores a partir de sus intereses y usos y los límites de la zona según su potencial y según los intereses en juego para cada actor.

Se busca establecer un compromiso a partir de los riesgos potenciales y de los intereses de los diferentes actores, para llegar a una planificación estratégica para la cuenca y a la definición de papel de cada uno de los actores.

2.7. Los derechos y las justificaciones

Para tomar en cuenta las justificaciones de los actores:

✓ Clasificación de los actores en espacios de uso o protección.



- ✓ Encuestas a cada actor para entender a qué régimen de derecho se refiere y qué tiene en realidad.

<i>Dice que...</i>	ACTOR A	ACTOR B	ACTOR C
Derecho legal	Concesión legal		Derecho mercantil
Derecho de uso		Derecho histórico	

<i>Se le reconoce</i>	ACTOR A	ACTOR B	ACTOR C
Derecho legal	Propiedad		
Derecho de uso		Derecho histórico	Derecho por explotación

- ✓ Esquema para ver la superposición de derechos según los diferentes actores sobre el recurso.



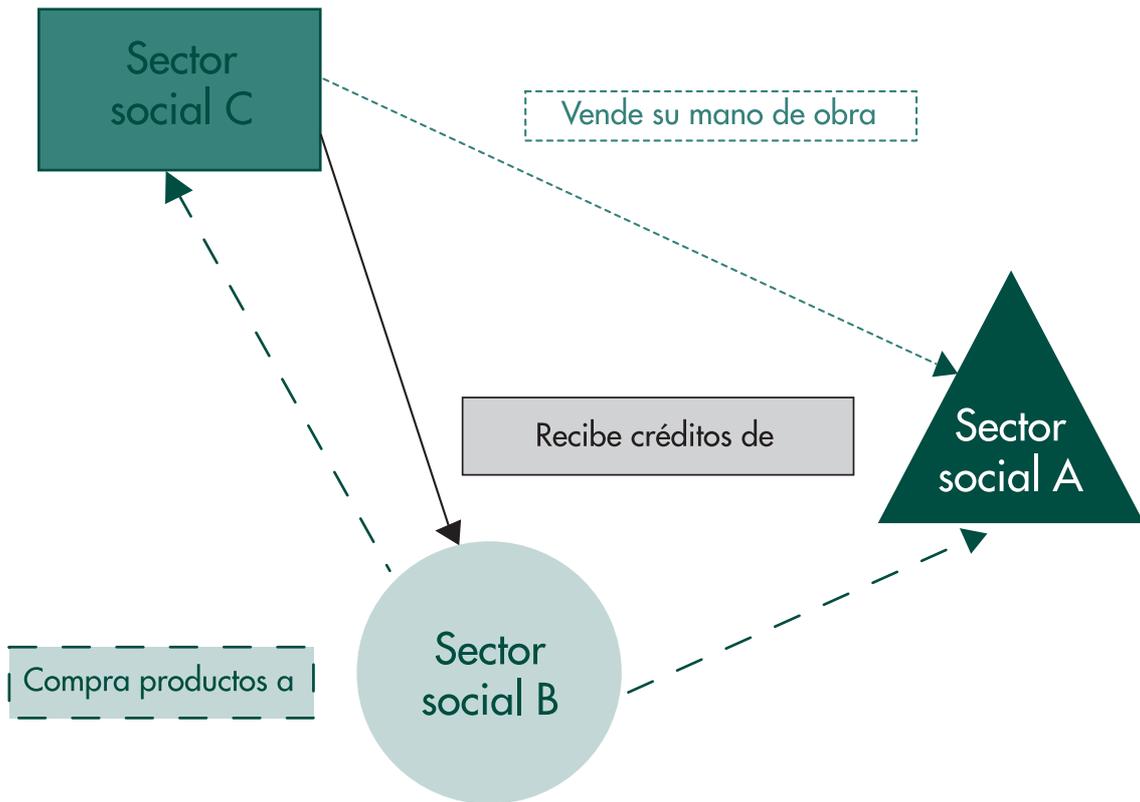
- ✓ Encuestas, diálogo con los actores y análisis de su discurso y actos para entender a qué mundo y valores se refiere.
- ✓ Cuadro y esquema para síntesis.

ACTORES	PRINCIPIO SUPERIOR (Lo que valora...)	Mundo de la justificación
Campesino	El respeto de la tradición	Lo doméstico
	Agua para todos: un reparto equitativo.	Lo cívico.
El hacendado	Lo eficiente. Lo que da mejor ingreso.	Lo industrial Lo mercantil
El alcalde	La reputación del lugar. La democracia.	La fama. Lo cívico.
El pintor	La belleza del lugar.	Las inspiraciones.
El anciano	Lo sagrado del agua	Las inspiraciones.
El hacendado	Lo eficiente	Lo industrial.

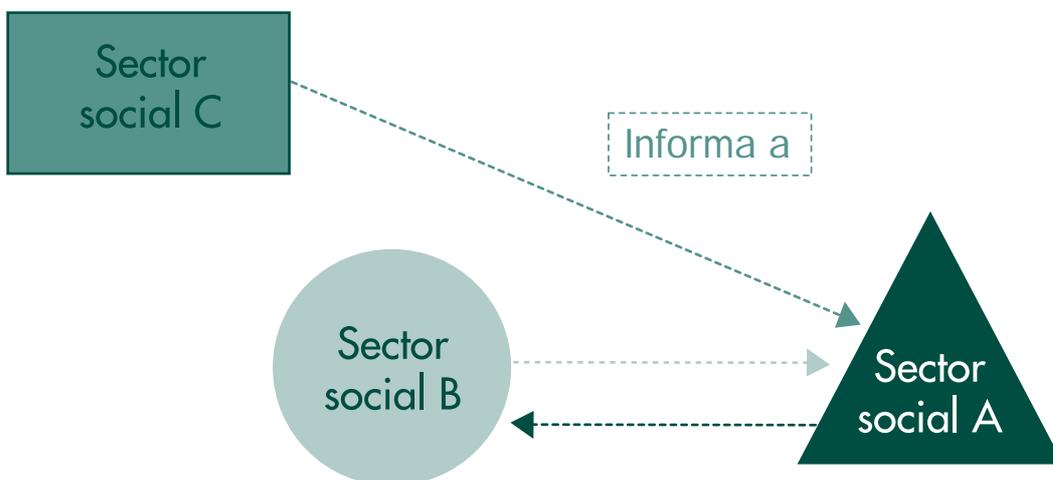
2.8. Las relaciones y redes de actores

Para analizar las redes de actores, el actor en su juego de actores:

- ✓ Observación de los actos, las reacciones e interrelaciones entre actores.
- ✓ Diagramación de las relaciones económicas y sociales entre actores.



- Diagramación de las redes de circulación de la información.





En resumen ...

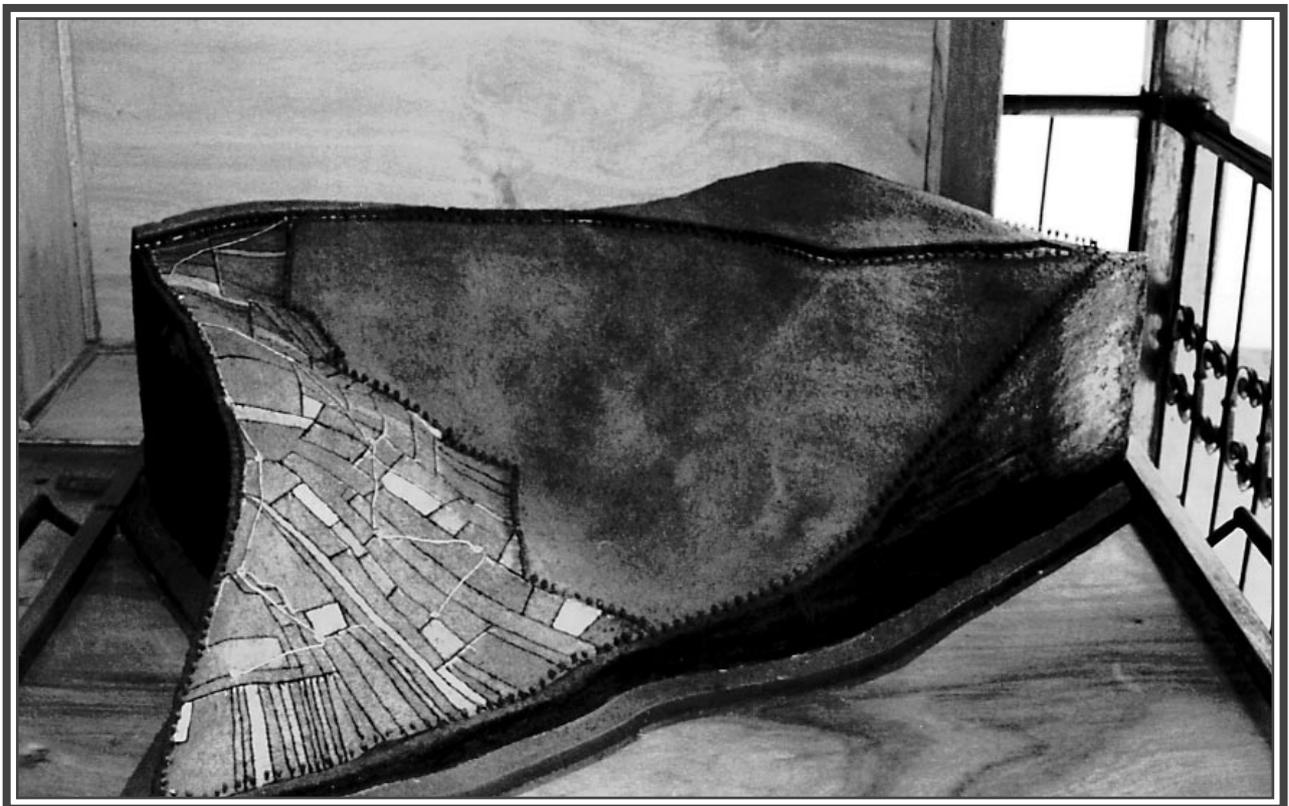
Para entender las situaciones:

Importancia de los diagnósticos externos:

- • Estudios históricos.
- • Estudios de los sistemas de producción y de la evolución de los sistemas agrarios.
- • Estudios de los actores y territorios.
- • Estudios de las representaciones.

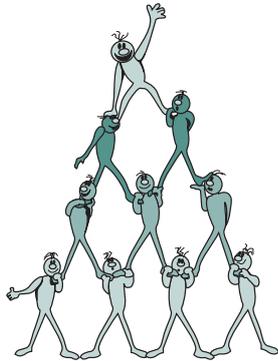
Y de los diagnósticos internos:

- • Elaboración participativa de mapas de territorios.
- • Recorridos para entender los usos y manejos.
- • Talleres participativos de diagnóstico sobre la situación actual / pasada / futura.
- • Planificación participativa.



CAPÍTULO 3

PASOS METODOLÓGICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ACUERDO



Objetivos pedagógicos:

Los procesos deben nacer de dinámicas de investigación- acción. No hay recetas. Depende de un saber hacer, saber estar, saber escuchar.

Los ritmos dependen de las situaciones y de los recursos.

No son etapas cronológicas estrictas, depende de donde se empieza.

- Presentar pasos y herramientas para lograr la construcción de acuerdos.
- Entender la necesidad de reforzar a los actores más débiles para que puedan participar.
- Proponer pasos para definir un espacio para negociar.
- Considerar que una innovación técnica o social puede facilitar el acuerdo.
- Tomar en cuenta la importancia de los procesos de puesta a prueba, control, sanciones y validación.



Contenido del Capítulo:

- 1) Definir el objeto.
- 2) La construcción de una red básica.
- 3) Reforzar a los actores más débiles antes de negociar.
- 4) La concertación y negociación.
- 5) Facilitar la construcción del acuerdo.
- 6) Apoyar la puesta a prueba.
- 7) Las normas de control y sanciones.

3.1. De dónde partir

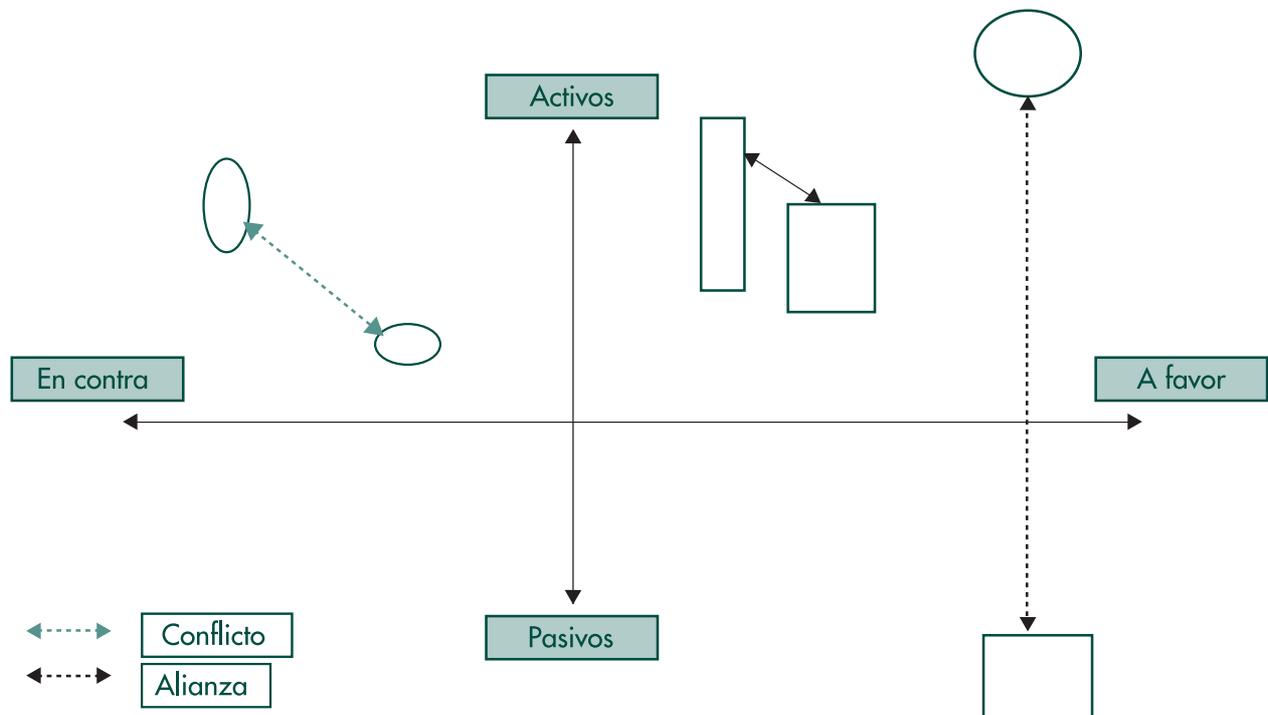
3.1.1 Analizar los puntos en común

Para ver cómo se ubican los actores:

- ✓ Análisis de las informaciones. Clasificación de los actores
- ✓ Diagramación del posicionamiento de los diferentes actores y sectores sociales frente a una problemática o frente al conflicto.

Este diagrama debe usarse con cuidado y como una herramienta participativa, fomentando el debate e intercambiando criterios. En caso contrario, el que hace el análisis tiende a olvidar la subjetividad de sus propios criterios y el prisma de su propio análisis.

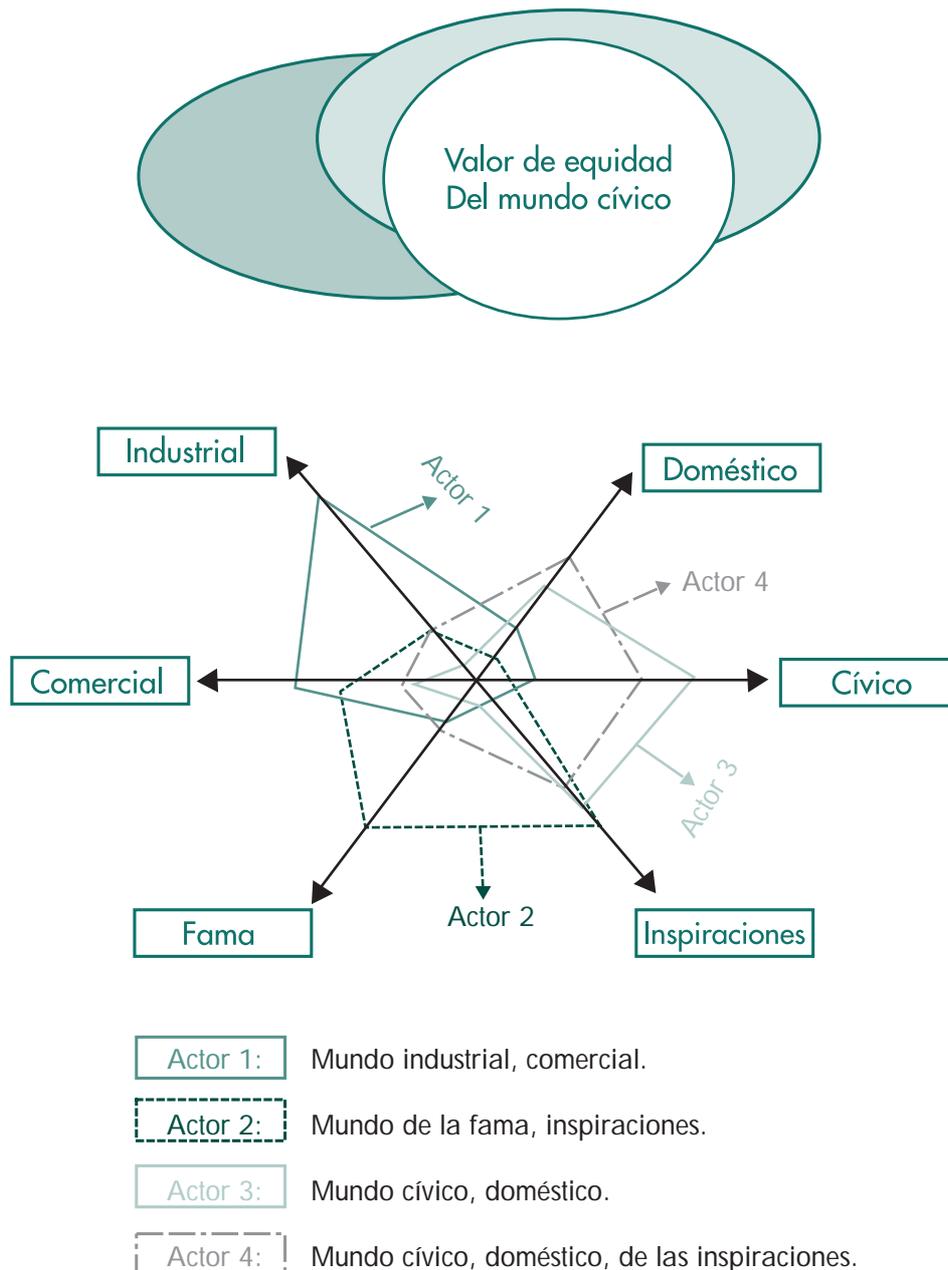
- ✓ Visualización de la distancia y relaciones entre actores.



3.1.2 Definir los principios que pueden acercar actores

Para buscar los puntos en común:

- ✓ Análisis de las informaciones. Clasificación de los actores a partir de "sus mundos".



Punto en común para iniciar una negociación:

- Entre el actor 2, actor 3 y actor 4 sobre las inspiraciones.
- Entre actor 2 y 3 sobre los valores del mundo cívico, doméstico.
- Entre el actor 1 y 2 sobre el valor comercial.

3.1.3 Analizar las redes

Para tener en cuenta las relaciones entre actores:

✓ Diagrama de los diferentes juegos entre actores.

Juegos objetivos

Actores entre quienes
no hay relaciones

F / A / B / E

Juegos bloqueados

Actores que están en relación
pero con un bloqueo

B / F / A

Juegos funcionales

Actores con una coordinación
explícita: F / T / B
por convención: H / A



3.1.4 Prever el tiempo y los recursos

Para presentar y programar el proceso:

- ✓ Prever el tiempo necesario (procesos largos).
- ✓ Prever el ritmo.
- ✓ Definición de agendas inmediatas y progresivas.
- ✓ Prever etapas distintas: la construcción de una red básica / la consolidación de la red y la negociación / la institucionalización y difusión.

3.2. Creación de una red básica:

3.2.1 Iniciar con algunos actores

Para iniciar la formación de la red básica:

- ✓ Definir los participantes. No todos participan desde el inicio. Mesas entre actores afines: es una manera de garantizar y reforzar un grupo social y político.
- ✓ Legitimar a los participantes (construcción de una red de participantes). Intercambios entre actores. Entrevistas bilaterales.
- ✓ Definir cuál es el punto de paso obligatorio: la pregunta, un lugar, una institución. Algo que permita arrancar. Que la gente se sienta implicada.
- ✓ Definir quién puede ser el traductor: alguien que tenga legitimidad para todos

3.2.2 Definir el proceso con los actores de esta red básica

Para seguir con la formación de la red básica:

- ✓ Plantear una pregunta. "la problematización": definir una problemática que tenga acuerdo, que despierta interés de los actores. El mínimo de acuerdo debe existir alrededor de la pregunta.
- ✓ Lluvia de ideas para definir el proceso, fijar los objetivos.
- ✓ "Juegos de rol" para definir la planificación del proceso.
- ✓ Formación de comités para la organización del proceso y la convocatoria.
- ✓ Dinámicas para la animación del proceso buscando consolidar los grupos.

3.2.3 La explicación y lectura de la realidad

En el valle de Lurín, existe un conflicto entre el distrito de Lurín, sobre el que recaen las consecuencias negativas del crecimiento de la gran urbe de Lima (pobladores pobres, problemas de invasiones etc.) y apoya por lo tanto la extensión de una urbanización controlada, y los demás municipios de la cuenca que participan en el proyecto "valle verde", luchan contra el crecimiento de Lima, y defienden el mantenimiento de las actividades agrícolas y espacios verdes.

El caso del valle de Lurín fue aprovechado como escenario de estudio durante el taller de formación sobre "gestión concertada de recursos" en el marco del programa Ruralter.

En primer lugar, se realizaron visitas de terreno en la cuenca baja, media y alta, haciendo encuestas a municipalidades, ONG y pobladores y

analizando mapas y observaciones. Se formaron grupos de trabajo para analizar la información recolectada.

Luego, se ordenó la información para tener una visión más clara del entorno, haciendo una presentación de matrices, de diagramas de actores y de dibujos con los ejes de conflictos.

Se logró entender que la ONG OACA (Oficina de Asesoría y Consultoría Ambiental), ONG sede del Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales, que actúa en lo local a partir de enfoques ambientalistas globales, es un actor fundamental que propuso el proyecto "valle verde". Esta entidad inició un trabajo de articulación de los distintos niveles de la cuenca fomentando la creación de instancias como la Autoridad municipal de la cuenca que agrupa a las distintas municipalidades. OACA apoyó la realización de diagnósticos de uso de suelos y de estudios para definir oportunidades estratégicas. Fomentó luego la realización y publicación de un plan estratégico para la cuenca y buscó alianzas con un patronato y con organismos de prensa para difundir los resultados. OACA defiende la gestión ambiental a través de publicaciones y con el uso de los medios de comunicación de prensa. Recibe su financiamiento de una red internacional ambientalista. (...).

Al final del taller Ruralter, después del trabajo de análisis de la realidad, se organizó una reunión de restitución para presentar a los actores la visión que los profesionales participantes en la sesión de formación tenían de los conflictos de la cuenca y de los actores por medio de los diagramas y esquemas realizados.

El objetivo de la reunión era devolver una visión, el resultado de una investigación rápida y escuchar la posición de los actores. La reunión se convirtió en un espacio de discusión y de confrontación entre actores. Cada actor tenía su estrategia y sus expectativas: querían sondear la información que uno había dado a otro, querían demostrar su legitimidad, cuidar su imagen, pensaban que iban a toparse con expertos y querían conocer la posición de actores externos.

Los actores involucrados en el conflicto aprovecharon un espacio, una invitación de un actor externo, neutro, para intercambiar información y esgrimir sus justificaciones, pues necesitaban un espacio de concertación que las ONGS implicadas en el proyecto "valle verde" no podían ofrecer.

Para iniciar la traducción científica (explicación de la realidad):

- ✓ Compartir el conocimiento. Lectura de la realidad con los actores: aportar, compartir, rescatar el conocimiento local e histórico, las normas, los conflictos.
- ✓ Se reconstruye colectivamente el conocimiento. Cada quien reconstruye su representación, su visión. Compartir las visiones. La visión histórica permite a los actores apropiarse del conflicto.
- ✓ Árboles de problemas, FODA, mapas de pobreza de la comunidad, mapas de relaciones económicas entre actores, etc., para fomentar un auto-análisis participativo de su realidad.

En un conflicto periurbano, el uso de mapas de suelos fue determinante para explicar el conflicto y lograr la concertación.

En Cuzco, Perú, se había definido el proceso de urbanización por medio de un plan realizado sin concertación por la municipalidad. La demanda de urbanización no se basaba tanto en unas necesidades reales, sino que obedecía a intereses del mercado. El plan había favorecido la extensión de la urbanización en perjuicio de las áreas de producción perdiéndose así áreas de producción agrícola bajo riego y treinta años de inversión.

La municipalidad había sido uno de los actores de esta expansión, cómplice de un manejo que no tomó en cuenta un uso colectivo y carente de visión global. El cambio de autoridades municipales supone un cambio de los intereses representados al acceder al poder actores de las zonas afectadas.

Los actores opuestos a la urbanización formaron un comité interdistrital, mientras que los demás municipios se movilizaban alrededor de intereses en común para que no les pasara lo mismo. Se hizo un trabajo de animación y de circulación de la información con la intención de involucrar a la población en general en contra de la urbanización. Se presentaron variables de situación y esquemas de actores subrayando quiénes eran los afectados, sus aliados y las demandas, mapas de suelos y estudios químico-físicos, todo ello con el fin de argumentar que se podía pensar en un ordenamiento territorial diferente.

Gracias al trabajo de información y de fomento de espacios de concertación, se logró cambiar el plan de urbanización proponiendo un ordenamiento territorial que conservara, del lado del municipio, el uso agrícola en las zonas que tenían los mejores suelos, y que permitía del otro lado una zona para un uso urbano.

La experiencia demuestra que para resolver el conflicto se necesitó una herramienta que permite objetivar una situación dada, en este caso un mapa de suelos. Con esta herramienta se logró poner en la mesa y frente a los ojos la problemática. A partir de eso, los diferentes actores no podían imponer su posición sin justificarla. Con esta herramienta se discutieron los criterios hasta establecer criterios comunes.

(Experiencia de conflicto urbano en la zona de Cuzco, Perú)¹



¹ QUEDENA E, Un conflicto peri urbano en Cuzco, Perú, aporte para el taller de Ruralter, mayo 2000.

3.3 Reforzar a los actores más débiles antes de negociar

En el proyecto Coricam del IEDECA en Ecuador, se pretendía lograr un uso sostenible de las zonas altas, estableciendo acuerdos entre todos los actores que tienen interés y relación con el manejo y la protección de este territorio.

Desde principios de 1998, se realizaron actividades con la comunidad de Cunucyacu para definir alternativas de manejo sostenible del páramo. Pero estas alternativas, que apuntaban de una u otra forma a la protección del páramo, no eran posibles sin una inversión fuerte que no podía estar a cargo solamente de la comunidad de Cunucyacu. El paso siguiente debía ser entonces entrar en una negociación entre los diferentes actores involucrados para analizar estas alternativas y definir los aportes de cada parte para lograr una conservación de los recursos de esta zona y al mismo tiempo no perjudicar la economía de las familias de Cunucyacu, considerando su nivel de marginalidad y el hecho de que casi no aprovechan las aguas que nacen de sus páramos.

Este paso requería de una consolidación previa de la capacidad de propuesta y de negociación de la Asociación Cunucyacu, que tenía que "enfrentarse" con actores mucho más numerosos y experimentados en formas de negociación. Por ello, se inició un proceso de análisis interno que reveló muchas divisiones por el tema del acceso a la tierra y de su repartición. Es así como a raíz de la negociación en torno al manejo sostenible del páramo y la protección de las fuentes de agua, la comunidad tuvo que iniciar primero un proceso de negociación interno, a propuesta de un grupo de socios, con el fin de solucionar la situación conflictiva en torno a la repartición de las tierras.

En el proceso de negociación en torno a la protección de las fuentes, el acompañamiento de la ONG IEDECA se dio a varios niveles:

Un acompañamiento a la comunidad para el diagnóstico y la formulación de su propia propuesta de plan de manejo, incluyendo acciones de protección y desarrollo de nuevas alternativas productivas con la incorporación del agua de riego;

la realización de intercambios con otras experiencias de manejo sostenible de páramo, que facilitaron una mayor apertura de los comuneros respecto al análisis de la problemática ambiental.

🎯 el apoyo a la comunidad para obtener un reconocimiento legal del CNRH a su planteamiento de "proteger a cambio de agua".

🎯 Elaboración de una propuesta y gestiones con el CNRH;

🎯 y un trabajo paralelo con las juntas de regantes acerca del tema de la protección de fuentes.

Se fomentaron nuevos espacios de debate e intercambio entre zona alta y baja, analizándose la problemática de protección de las zonas altas y análisis de alternativas. Este proceso llevó en 1998 a la conformación de la Unión de Juntas de Tungurahua. Una de sus misiones es apoyar la protección de las fuentes de agua de la Provincia.



Para empezar la negociación con más equidad entre actores:

- ✓ Identificar a los actores que necesitan ser reforzados (en posición débil).
- ✓ Preparar la negociación con ellos.
- ✓ Intercambios y capacitaciones con los actores más débiles.
- ✓ Restitución del conocimiento.
- ✓ Búsqueda de un acuerdo previo interno.

3.4. La concertación y negociación

3.4.1 Acordar el lugar, las instancias, los espacios de encuentro

Los campesinos de Comanche en Pacajes, Bolivia, mucho antes de que entrara en vigor la Ley de Participación Popular de Bolivia, organizados en sindicatos agrarios, han creado un "actor local" (el Consejo de Desarrollo, CODECO) para encomendarle la gestión del desarrollo de la cuarta sección municipal.

El CODECO acumuló todas las iniciativas locales en un "plan de desarrollo" en el que se reflejaron propuestas innovadoras tanto en la gestión de los recursos naturales como en la gestión del mismo desarrollo local.

Para arrancar la negociación con los actores de la red básica:

- ✓ Definir los espacios de debate. ¿Nuevos espacios o los ya existentes?
- ✓ Definir instancias y lugares. ¿Nuevas instancias o las ya existentes?

Definir estos espacios es clave para determinar si la negociación se realiza en el marco de la relación de fuerzas existente o fuera de estas relaciones. El organismo de desarrollo que acompaña tiene una gran responsabilidad sobre estos aspectos metodológicos pero a la vez políticos.

Se debe analizar bien quién define estos espacios: el proyecto, los líderes locales en el marco de los juegos de poder existentes o los actores marginales.

De la selección de estos espacios e instancias depende la durabilidad de la negociación y sus resultados.

- Asamblea general.
- Nueva instancia que une el territorio (intercomunal, intermunicipal, inter-pisos ecológicos, de cuenca).

3.4.2 Establecer vínculos entre grupos

Para empezar a fortalecer y ampliar la red básica.

- ✓ Crear vínculos formales entre grupos, actores que no están en contactos.
- ✓ Elegir porta voces. Un representante hacia su grupo, hacia los demás.

El animador del proceso puede orientar fortalecer estos portavoces.

Tiene que tener legitimidad y tener un saber para la comunicación para poder explicar a su grupo lo que pasa. Demasiadas veces, estos portavoces evolucionan en el proceso pero fallan en explicar lo que pasa a su grupo que no acepta el cambio.

- ✓ Definir papeles de cada uno. El papel es su compromiso. La implicación de una persona pasa por la definición de su papel.

3.4.3 Cuidar la circulación de la información

Si la asamblea general de la junta de Regantes de Urcuquí es realmente la instancia máxima de decisión sobre la gestión del sistema de riego, el equipo de CICDA se da cuenta que el involucramiento de los regantes en esta negociación no se puede limitar a este espacio.

El equipo facilita y organiza distintos espacios de discusión y de búsqueda de acuerdos, manejados por los dirigentes de la Junta (por barrios de riego, por grupos de vecindad, por pueblos o por asociación).

Los vectores son muy diversos: el escrito (boletín de información que presentan las distintas propuestas de intervención, encuestas de opinión, consulta escrita, etc.); el visual (diaporama, elaboración de maquetas del sistema de riego, etc.), el oral (programa de radio, reuniones barriales, etc.). El hilo conductor de esta comunicación: destacar ante los usuarios su interdependencia respecto del agua, los problemas actuales sobre el conjunto del sistema de riego y, por fin, la importancia y el interés de establecer un turno de agua más consensual y más "equitativo". En resumen: socializar el diagnóstico, llegar a un consenso sobre los problemas identificados y averiguar la predisposición de los regantes para implicarse a pesar de sus conflictos y de sus posibles resistencias.

Empieza la concertación y se propone un nuevo reparto del agua que debe ser

aprobado en asamblea general. Pero la respuesta de la asamblea es "no". Las razones son múltiples. Varios grupos distintos de influencia del equipo de dirigentes de la Junta toman la palabra durante la asamblea general. El debate sobre el nuevo turno de agua se vuelve un terreno de enfrentamiento entre grupos (intelectuales, caciques, grandes propietarios, candidatos a la municipalidad, etc.). Tocar el agua implica una redistribución de los poderes en el interior del pueblo.

El equipo del proyecto reacciona después de esta asamblea y define con la nueva Junta otras estrategias de intervención:

-  Abandona ciertos medios de información demasiado generales.
-  Entiende que no basta informar con herramientas sofisticadas sino realmente comunicar, pues el sentido de la negociación se juega sobre relaciones personales con los distintos usuarios.
-  Multiplica los encuentros directos con los interlocutores importantes del pueblo y utiliza los circuitos informales de comunicación, muy eficientes, a través del aguatero, de los negocios del pueblo donde se encuentran las mujeres, los mercados, etc.
-  Abre el debate con otros sectores de la población, en especial los jóvenes, muchos de ellos hijos e hijas de agricultores y regantes. Estos participan poco en trabajos colectivos y en actividades directamente relacionadas con el canal de riego, pero se involucran en la comunicación y la realización de sondeos ante los agricultores. Una exposición que presentan en el Municipio de Urcuquí defiende el papel de la agricultura para el futuro del desarrollo cantonal.

El riego, más allá de los regantes, se vuelve poco a poco una preocupación compartida para varios sectores sociales del cantón.

Para arrancar con la traducción cruzada:

- ✓ Definir los canales y formas de circulación de la información.
- ✓ Identificar las mecanismos informales de circulación de la información (mercados, etc.).
- ✓ Definir los vectores de la información. (Niños, mujeres, caciques, etc).
- ✓ Identificar los intermediarios, actores "corredores de desarrollo".
- ✓ Creación de un boletín interno para que los actores hagan ellos mismos la síntesis y difundan los avances.
- ✓ Usar medios audiovisuales: boletines, radio, fotos, vídeos.
- ✓ Usar medios de comunicación alternativos: teatro, exposiciones en las escuelas, cuentos.

3.4.4 Aclarar las reglas del juego

Para no tener bloqueos en la negociación que arranca:

- ✓ Fijar las reglas del juego para la concertación: confirmación de comités. Quién representa qué grupo.
- ✓ Definir cómo se toman las decisiones.
- ✓ Definir bien el proceso: recursos humanos, dinero, modo de seguimiento del proceso de concertación.

3.5. Facilitar la construcción del acuerdo

- ✓ Legitimar a los actores entre ellos, frente al entorno.

3.5.1 Partir de lo que une

Para posibilitar la negociación.

- ✓ Síntesis de los puntos en común y de los objetivos deseados.

La propuesta es iniciar la construcción del acuerdo alrededor de los puntos en común. Se debe enfocar la construcción colectiva a partir de lo que une (intereses en común).

En el proceso el facilitador busca apoyo en un simbolismo con elementos que pueden ser subjetivos, emocionales, culturales pero que devuelven la identificación común y facilitan la formulación de un acuerdo.

Exponer los intereses de cada uno. Es importante animar y difundir las informaciones para que los actores puedan entender la posición de cada uno y exponer la propia.

Desenmascarar los actores que tienen falsos o ilegítimos intereses. Excluirlos de la red básica y de las dinámicas de negociación.

- ✓ Procesos: mesas de concertación, reuniones, etc.
- ✓ Reflexionar con ellos: ¿Cuál es el objetivo común? (¿cuál es la visión de desarrollo?)

Identificar los factores de unidad que pueden reunir, que pueden ser legítimos, que pueden ser reconocidos recíprocamente.

Identificar aliados parciales: investigar sobre el grupo de actores las posibles alianzas.

Construcción iterativa (sin saber desde el inicio dónde vamos).

Análisis de la diversidad de poderes locales.

Construcción de escenarios (definir roles discutidos entre actores, el conjunto de las estrategias de cada actor).

✓ Apoyar la formulación de propuestas por los actores, diferentes escenarios.

Análisis de los cambios esperados, propuestos.

CUADROS RECAPITULATIVOS

Objeto y Problema	Actores	Visión de los actores	Justificación Principios y derechos	Propuestas	Estrategias	Escenarios Puntos de partida

	<i>Ejemplo</i> <i>Caso de análisis de un conflicto y proceso de concertación en las islas Galápagos²</i>		
ACTORES	PESCADORES	TURISMO	PARQUE NACIONAL
INTERESES	EXTRACCION	OBSERVACION	Conservación y Manejo
DERECHOS	DERECHO HISTORICO	DERECHO CIVIL	DERECHO LEGAL
MEJOR ALTERNATIVA A UN ACUERDO NEGOCIADO	Eliminación de la pesca industrial. Normatividad para la pesca.	Turismo con base local. Internalización de las externalidades.	Llegar a concertación sobre el uso y manejo del recurso Marino.
POSIBLES SOLUCIONES	Pesca artesanal sustentable.	Regulación para su Ingreso. Incentivos para el desarrollo turístico local. Reinversión social de las divisas generadas.	Regulación para su Ingreso. Incentivos para el desarrollo turístico local. Reinversión social de las divisas generadas.

² Carrión C, Pino S, Suarez Y, Reiban M, Gestión social de los recursos naturales (deber del modulo 8 de la maestría en economía agrícola y desarrollo rural, Universidad Central de Quito), febrero 2002, Quito, Ecuador.

3.5.2 Aportar nuevos elementos

Para que el acuerdo logre una sostenibilidad técnica y social.

✓ Investigación - acción con los actores.

- Diagnósticos participativos, estudios específicos, recorridos.
- Análisis con los actores de la información que existe en diagnósticos, planes de desarrollo, mapas de uso de suelos.
- Nuevos estudios: análisis de los caudales de agua, identificación de especies forrajeras y capacidad de carga de los páramos, análisis bromatológico de los pastos, etc.

✓ Difundir un conocimiento del marco político y legal.

✓ Probar que todos pueden ganar.

✓ Elaboraciones de planes de manejo para discutirlos

- Elaboración de zonificación, propuestas de planes de manejo y normas.
- Elaboración de planes de desarrollo local. El plan es un espacio para concertar desde abajo de forma que los actores encuentren sus papeles respectivos y que se sientan representados. Lo importante no es el plan en sí sino el proceso de construcción.

3.5.3 Proponer una innovación técnica o social

En la experiencia de recuperación de las praderas nativas en la provincia de Pacajes, Bolivia, la dinámica salió del diagnóstico. La expresión de las demandas y el análisis de los problemas fue el inicio de la concertación para construir un plan de desarrollo que se convirtió en el instrumento para dar inicio al proceso de desarrollo local sustentable buscado.

Las acciones de gestión local de los recursos naturales no sólo requieren de un proceso concertado de los actores locales, sino también de la innovación tecnológica para la gestión óptima de los recursos cuando estos están degradados. Por eso fue necesaria la creación del CODECO (Comité de Desarrollo de Comanches) y el acompañamiento de SEMTA: el primero aglutinando las iniciativas locales alrededor de la gestión de recursos naturales de los agroecosistemas campesinos, y el segundo generando e implementando tecnologías agroecológicas para recuperar la capacidad productiva de los campos de pastoreo.

Se definieron acciones encaminadas a la recuperación de los recursos naturales (en las praderas, cosechas de agua) basadas en la actividad principal de la población: la ganadería. Fueron necesarias medidas mecánicas (zan-

jas de infiltración, canales de anegamiento), medidas biológicas (resiembras, vegetación, abono orgánico) y medidas sociales (para resolver los problemas de mano de obra). El comité facilitó la gestión, en co-ejecución entre varios actores. La oferta técnica fue la difusión del sistema de ganadería sostenible de ovinos y bovinos.

Las dinámicas nacen en el diálogo de saberes entre enseñanzas de fuera y saber local. Es primordial conjugar la innovación tecnológica con la innovación social.

En el caso de Urcuquí, Ecuador, para fomentar un cambio social en la distribución del agua, se prepararon propuestas técnicas sobre el turno de agua para iniciar el proceso de negociación. CICDA desempeñaba un papel doble: por un lado, ejercía de consejero en cuanto a distintas alternativas técnicas; por otro, proporcionaba apoyo financiero y metodológico para la rehabilitación del sistema de riego.

"Ver para creer ...". Considerando esta pragmática lógica de los agricultores, desde el primer año el CICDA y la Junta de regantes organizaron visitas e intercambios a otros sistemas de riego: Durante estos encuentros la Junta y los usuarios lograron reorganizar el funcionamiento de su sistema, movilizar a todos sobre una reforma de las reglas de funcionamiento del sistema: derechos, obligaciones, reglas de sanciones, etc. Estas visitas permiten en particular aclarar muchas preocupaciones vinculadas a las propias intenciones de CICDA y a la llegada de estos "gringos y forrajeros" que tal vez "vienen para robarnos y llevarse el agua" ...

Para iniciar el cambio, en un primer momento se trabajó en otros componentes con el fin de facilitar el proceso de negociación: asistencia técnica agrícola y ante todo rehabilitación física de las principales partes débiles y defectuosas de la infraestructura del sistema de riego. Se acometen también en esta etapa pequeñas obras de las redes secundarias en los cuatro rincones del sistema de riego, multiplicando así las ocasiones de encuentro entre los usuarios, sus vecinos y el equipo del proyecto. La metodología usada (involucramiento de todos los usuarios beneficiarios de una obra, supervisión del comité de coordinación, creación de un fondo de inversión manejado directamente por la Junta de regantes, co-financiamiento obligatorio de los usuarios para las obras a ser construidas, etc.) permite consolidar las capacidades operativas de la Junta y la responsabilidad de cada uno sobre la construcción y futura rehabilitación de la red física del sistema de riego.

Más adelante, se avanzó en la elaboración de propuestas técnicas y agronómicas viables para alimentar los debates. Si un consenso aparece claramente sobre una visión de futuro compartida por todos los regantes (un turno de agua que regresa cada quince días), varios escenarios son posibles para pasar de la situación existente a este ambicioso resultado (...). Para que sean adecuadas a la situación de Urququí y consistentes (es decir, operativas y compartidas por algunos sectores de regantes que puedan defenderlas en futuras negociaciones), el equipo agrupa y analiza ciertas informaciones que considera indispensables: comprender la dinámica histórica del canal, en especial la creación, transmisión y conservación de los derechos de agua, así como los intentos previos de reorganización del turno de agua; entender el funcionamiento actual y en detalle del sistema y sus consecuencias sobre los sistemas de producción agropecuarios; en fin, identificar y entender la dinámica de las relaciones sociales, políticas y económicas de la sociedad urcuquireña.

Después de varias consultas en los distintos barrios, con los dirigentes de la Junta de regantes, con el aguatero y con investigadores del IRD, el equipo del proyecto establece varias propuestas para el mejoramiento de la distribución. Son de distintos tipos: proteger el canal principal para garantizar un servicio sin cortes a lo largo del año, asegurar la distribución del agua al impedir robos de agua en las partes de la red física más débiles, disminuir el caudal de riego - muy elevado en realidad - en cada barrio para ganar tiempo en frecuencia, ajustar los derechos al agua sobre la base de una nueva norma de aproximadamente tres o cuatro horas por hectárea, etc.



Para que los acuerdos buscados permitan resolver problemáticas locales:

- ✓ Proponer una innovación tecnológica para mejorar la eficiencia del uso del recurso y superar las dificultades que aparecieron con la crisis de los sistemas y los desequilibrios.

El apoyo a la negociación no implica siempre una innovación técnica pero, cuando existen limitantes técnicas, ésta puede facilitar los cambios y la construcción de nuevos acuerdos. Los conflictos nacen también en los diálogos de saber (entre enseñanzas de fuera y saber local). Una solución nueva puede desbloquear los conflictos latentes.

- Análisis de los problemas y de las potencialidades a partir de estudios técnicos, estudios ambientales, estudios de sistemas de producción. Intercambios, visitas de otras experiencias.
- Elaboración de propuestas de innovación técnica o planes de manejo.
- ✓ Proponer una innovación social para facilitar el acuerdo.

En cuanto a la innovación social, una organización externa no tiene siempre la legitimidad o las competencias para provocar un cambio local de organización social o de gestión del poder, pero puede ayudar a reforzar iniciativas existentes, legitimar modos de decisión locales frente a actores externos, respaldar un nuevo papel de un modo de organización ya existente.

Frecuentemente se piensa haber creado nuevas instancias cuando lo que se hace realmente no es más que formalización de lo ya existente, el hecho de dar nombre a modos de gestión local, a grupos informales difíciles de aprehender con esquemas de lectura externos. Al contrario, si se crean nuevas instancias para una innovación social, es importante velar por no fomentar una superposición institucional local.

- Legitimación del nuevo papel de instancias o modos de decisión ya existentes.
- Acompañamiento de grupos ya existentes: formalización, dinamización y apertura de los comités que existen, etc.
- Nuevas formas de organización y de relaciones sociales: nuevos comités o secciones.

- ✓ Financiar y acompañar la innovación técnica y/o social, organizativa.

- Parcelas de ensayos.
- Financiamiento de infraestructuras (rehabilitación de sistemas de riego, infraestructuras para ganadería, plantas de transformación de productos, etc).
- Pruebas de la innovación.

3.5.4 Fomentar una toma de decisiones desde los actores

En el proyecto de Imantag, después del fracaso de la resolución del conflicto por vía legal, CESA retoma el aspecto metodológico del conflicto y realiza reuniones en el interior del equipo para diseñar un plan de negociación de emergencia que contempla tres puntos.

1. La reconstrucción cronológica del proceso del conflicto desde la oposición de Peribuela con el análisis de los actores e intereses.
2. La evaluación de la situación actual del conflicto.
3. La definición de estrategias que privilegian el diálogo a través de reuniones comunales e intercomunales, con la posibilidad de incorporar a Peribuela.

Se decide conceder menos importancia y menos atención a las cuestiones de índole jurídico y propiciar un incremento del diálogo entre las propias comunidades, dejar que la gente de las comunidades proponga alternativas y participar apoyando las diferentes reuniones sólo cuando sea necesario. El equipo toma contacto directo con Peribuela para informar detenidamente de los alcances del proyecto y conocer sus opiniones, impulsa la constitución de una directiva representante de las cuatro comunidades para programar las actividades del proyecto, y establece contactos con otras instituciones que apoyan técnicamente a Peribuela y las otras comunidades.

Algunas personas de la comunidad mencionan que si se hubiese dejado solas a las comunidades ya hubieran arreglado el problema.

En la negociación, en el interior de la comunidad, el proyecto Coricam intervino muy poco, a petición de los propios comuneros. La Asociación financió con sus propios medios los servicios de un topógrafo.

Cuando se alcanzó el acuerdo interno, los comuneros llamaron al IEDECA para obtener un apoyo más técnico que permitiera hacer operativos los acuerdos.



Para que sean procesos realmente participativos:

- ✓ Juegos de rol para la búsqueda de acuerdos.
- ✓ Validar las propuestas desde los actores.

No puede ser un "experto" externo quien decida amparado en un supuesto conocimiento que sería superior al de los implicados. Los actores de la concertación se reconocen también como expertos desde el punto de vista de su posición. Un experto externo sólo aporta elementos para la reflexión.

Un facilitador no se debe involucrar directamente en las negociaciones ni en la toma de decisión, y tampoco puede basarse en su propia definición de lo que es la equidad sino entender la representación local de este concepto. Es importante dejar que los actores decidan por sí mismos.

3.6. Apoyar la puesta a prueba

A partir de abril de 1996, la Junta de Urcuquí implementa la nueva distribución en uno de los cinco sectores, donde la frecuencia de riego es una de las más largas y donde los regantes parecen a priori favorables al cambio. El interés de la prueba es evidente: crear un precedente, demostrar que el agua puede efectivamente regresar cada quince días y que esta modificación se puede propagar poco a poco a los demás sectores.

El equipo del proyecto CICDA sigue muy de cerca esta prueba: acompaña al aguatero mientras éste se acostumbra a la nueva distribución, recolecta informaciones objetivas en cuanto a la llegada del agua y su aplicación en las parcelas, recibe la opinión de los regantes en esta nueva configuración, intenta responder a las dificultades que se presentan a lo largo del desarrollo de la prueba. El aguatero se impone como garante de la prueba. Los responsables de la Junta, los únicos que tienen la autoridad para imponer la prueba, se comprometen progresivamente a acompañar y se hacen presentes en las parcelas con los representantes de los distintos sectores.

Varios problemas concretos aparecen durante la prueba: algunos usuarios desperdician el agua, o no se encuentran presentes en la parcela cuando llega el agua. Otros se oponen firmemente a la decisión tomada en asamblea. Otros también consideran el derecho de uso como una fuente de propiedad privada, y rechazan toda interferencia de la Junta sobre "su" propiedad. Paradójicamente, estos enfrentamientos con los responsables de la Junta provocan que ésta se fortalezca: la Junta, al reafirmar sus funciones y su mandato estipulado en los estatutos de la asociación, y al combatir la apropiación privada del agua y su monopolización, aparece frente a la gran mayoría de los regantes como no solamente decidida a lograr una mejor organización de la gestión del agua, sino también como defensora de los derechos históricos del pueblo, lo que fortalece su autoridad ante los usuarios.

Esta prueba tiene un impacto palpable. La asamblea general de julio de 1996 aprueba la extensión de la prueba a los demás sectores de Urcuquí. Los dirigentes de la Junta implementan para los regantes un procedimiento formal de análisis de las quejas y conciliación caso por caso. La Junta hace por su cuenta un sondeo, realizado en el terreno por los jóvenes, y se acerca más a la percepción de los usuarios.

Después de la asamblea general de diciembre de 1996, más de dos terceras partes de los usuarios se declaran favorables al nuevo reparto de las aguas, y listos para modificar sus propias prácticas de riego (preparar mejor los terrenos, contratar mano de obra adicional en caso de ser necesario, etc.).

La puesta a prueba del nuevo reparto de aguas permitió "que la costumbre se hiciera ley".

Para ver si el acuerdo puede ser "ganar – ganar":

- ✓ Definir la puesta a prueba desde los actores.
- ✓ Experimentación y pruebas: parcelas demostrativas, zona protegida, experiencia piloto, etc...
- ✓ Organización de visitas, concursos e intercambios de campesinos a campesinos, de un sector social a otro, para la puesta a prueba y la evaluación de los acuerdos negociados.
- ✓ Balance con los actores con relación al recurso y a los acuerdos.

¿Quiénes ganan, quiénes pierden, quiénes ceden, quiénes otorgan?

Importancia de entender la posición de los actores y los cambios.

- ✓ Seguimiento y evaluación por los propios actores: visitas regulares, intercambios, talleres, medición de indicadores y criterios relevantes por los propios usuarios.
- ✓ Foros de discusión y restitución. Análisis y validación por la base social.
- ✓ Lluvia de ideas, "juegos de rol" para la evaluación de los logros y de las dificultades.
- ✓ Formación del comité para la sistematización y difusión con soportes materiales (fotos, vídeos, "juegos de rol", ferias).
- ✓ Retroalimentación: agregar / validar.
- ✓ Ajuste de las propuestas.

Se debe diferenciar la validación técnica de un cambio de la validación social del acuerdo.

- La validación técnica depende de la pertinencia de la propuesta y de su sostenibilidad técnico-económica.
- La validación social se refiere al sistema de autoridad, de aplicación, control y sanciones. La viabilidad del acuerdo no depende tanto de su contenido, sino de la legitimidad del proceso y de la legitimidad de la instancia encargada de velar por el cumplimiento y el respeto del acuerdo.

3.7. Definir normas de control y sanciones

En la experiencia de Tomina, en el caso de los carboneros, las herramientas para llegar a acuerdos habían sido las asambleas, con la participación de las partes en conflicto y de un mediador como es el caso de la Superintendencia Forestal. Finalmente, ante la inoperancia de esta instancia mediadora, la resolución del conflicto se llevó a cabo a través de la expulsión de los carboneros.

Para la implementación de las normas definidas, se han activado mecanismos de control social insertos en las propias organizaciones campesinas. Así por ejemplo, las carteras de Desastres Naturales y Agricultura y Ganadería son ahora instancias a las que un comunero, durante las reuniones comunales, puede reportar y denunciar las infracciones. Estas reuniones se aprovechan asimismo para recordar permanentemente las normas según el calendario de uso del monte. Las infracciones son resueltas en las asambleas comunales por medio de llamadas de atención a los infractores.

Con referencia al conflicto con los hierbajeros, se ha recurrido a la participación de instancias superiores a las comunidades como las subcentralias y la Federación Departamental de campesinos. Las infracciones se resuelven con la expulsión del hierbajero.

A partir de los conflictos con los carboneros y los hierbajeros se puede descubrir una lógica de mediación diferenciada desarrollada por las comunidades. Cuando el conflicto involucra a actores externos no campesinos (carboneros), la comunidad recurre a la mediación de instancias también externas (SIF), mientras que cuando se trata de actores externos campesinos las comunidades reconocen la intermediación de sus organismos superiores (Subcentralias y Federación departamental de campesinos).

Para vigilar el proceso y el cumplimiento del acuerdo:

- ✓ Proponer herramientas y medios para ayudar a la elaboración y actualización de normas y de mecanismos de control y sanción.

En los procesos de definición de reglamentos, lo que da viabilidad a las normas y posibilita su aplicación es la definición de procesos de control para velar por el cumplimiento de las normas y la aplicación de sanciones, precisándose además qué instancias son responsables de sancionar.

- ✓ Definir instancias para clarificar y actualizar las normas de usos, derechos y obligaciones.
- ✓ Reforzar instancias de control y sanción, darles legitimidad.

En varios casos se ve la necesidad de crear espacios e instancias distintas para, de un lado, clarificar las normas y difundirlas, y de otro, ocuparse de la gestión cotidiana velando por la aplicación de estas normas.

- ✓ Involucrar a distintos sectores sociales.





En resumen ...

Para acompañar la construcción de acuerdos:

- • Es necesario reforzar a los actores más débiles para que puedan entrar en negociación.
- • Se requiere de un espacio común identificado para poder iniciar la búsqueda de acuerdos.
- • Es necesario aportar nuevos elementos técnicos y reforzar las iniciativas tendentes al cambio social.
- • La elaboración de normas de gestión es progresiva y debe hacerse desde los actores.
- • Es necesario apoyar la puesta a prueba de las normas negociadas.
- • Es importante validar instancias legítimas para clarificar las normas y difundirlas.
- • Es menester validar otras instancias legítimas para velar por el cumplimiento de los acuerdos.
- • Se debe prever el establecimiento de normas de control y sanciones.

CAPÍTULO 4

VALIDAR, SEGUIR, EVALUAR, DIFUNDIR

Objetivos pedagógicos:

- Tomar en cuenta la necesidad de validar, seguir, evaluar y difundir las experiencias de gestión social de los recursos naturales.
- Buscar cómo legalizar los acuerdos.
- Pensar cómo medir los impactos.



Contenido del Capítulo:

- 1) Validar.
- 2) Legalizar los acuerdos.
- 3) Medir los impactos.

4.1. Validar

En la experiencia de El Hato, Ecuador, en la segunda etapa del proyecto ya fue posible hacer tangibles los resultados positivos que produce el Plan de Manejo de los páramos acordado.

 Los caudales de agua tuvieron un ligero incremento o al menos se mantuvieron. Este incremento estuvo acompañado de un trabajo de construcción de la infraestructura de riego para que las partes bajas, en donde también tienen propiedades los campesinos de El Hato, cuenten con riego permanente.(...) El riego incrementó y mejoró el cultivo de pastos en la zona baja, contribuyendo a reducir la carga animal en el páramo.

 Considerando que los caballos consumen el doble de pasto que los bovinos, se acordó que un comunero no tenga más que tres caballos en el páramo, contando cada cabeza equina por dos bovinas en el cupo total del comunero.

 En el plano organizativo, el comité Ganadero Forestal se transformó en el Comité de Páramos de El Hato, entidad que se constituyó como sociedad de hecho. Este comité, integrado por las cinco organizaciones comunitarias de El Hato, pasa de una organización para el manejo de los páramos a un espacio intercomunal de coordinación en todos los aspectos relacionados con el que-hacer comunitario. (...)

Pero en noviembre del año 2000, un incendio provocado acabó con cerca de 500 hectáreas de páramo. Luego del desconcierto inicial, IEDECA y las mismas organizaciones comunitarias se vieron obligadas a evaluar el significado de esta catástrofe.

 Una primera conclusión, por lo obvio, fue que un sector de los campesinos de El Hato, no está satisfecho con la propuesta.

 Una segunda conclusión: habíamos trabajado ocho años con el criterio de "no quemar" los pajonales, pero jamás desarrollamos mecanismos para controlar el fuego una vez que éste se desatara.

 Una tercera conclusión fue que la paja había crecido tanto que no permitía el paso de la luz del sol al suelo, con lo cual la hierba baja, de mayor calidad nutritiva para el ganado, no crecía.

Si, al principio, no quemar el pajonal permitía asegurar una alimentación al ganado, hoy sucedía exactamente lo inverso atendiendo criterios de nutrición. El excesivo crecimiento de la paja restaba posibilidades al ganado de alimentarse bien¹.

Para validar el acuerdo:

- ✓ Auto-evaluación permanente en el tiempo.
- ✓ Comité de seguimiento.
- ✓ Comité de vigilancia.
- ✓ Involucrar a nuevos actores en la evaluación externa de los procesos.
- ✓ Evaluación externa para aportar nuevos elementos.
- ✓ Análisis de los efectos e impactos.
- ✓ Análisis de los actores: quién gana, quién pierde, niveles de satisfacción.

¹ ZAPATTA, Alex, IEDECA, experiencia de El Hato, Algunos apuntes sobre el manejo de páramos. Presentación en el primer foro local sobre páramo organizado por la APMM / IRD / CICDA en El Tambo, Ecuador, mayo 2001.

4.2. Institucionalizar

Para la legalización de los acuerdos sobre las normas comunales del bosque de Tomina, las comunidades enviaron una carta tanto al municipio como a la Super Intendencia Forestal solicitando la validación y la homologación de las normas. El vacío que existe en la ley de Bosque de Bolivia sobre el manejo de los bosques de altura permite a las comunidades tener este papel protagónico que puede ser reconocido y homologado por la Superintendencia Forestal.

La homologación de las normas construidas por las comunidades significa para ellas afirmarse y defenderse frente a actores externos, al Estado, y reafirmar su identidad campesina.

A raíz de esta experiencia local, los organismos estatales han valorado la capacidad propositiva de los campesinos para estructurar políticas nacionales en la temática de la conservación de los recursos, pues hay la tendencia de replicar esta experiencia en otros contextos.

También, a nivel local, el éxito de la experiencia ha fomentado que las comunidades emprendan nuevas tareas que tengan como base la participación comunal: es el caso de la comunidad de Otorongo, que se ha involucrado activa y colectivamente en el proceso de regulación de la tenencia de tierra llamado "saneamiento jurídico" que les otorgue la propiedad legal de sus bosques.

Para lograr la irreversibilidad del acuerdo:

- ✓ Difundir en el ámbito local.
- ✓ Institucionalizar y formalizar las reglas del acuerdo y las reglas que regirán las instancias de concertación.
- ✓ Identificar las posibilidades legales de homologación y las instancias competentes. Buscar el reconocimiento por parte de las instancias encargadas de regular el uso del recurso y por la municipalidad y las instancias locales.

En aras de lograr mayor sostenibilidad y viabilidad, se debe validar el acuerdo en el marco de las normas sociales legítimas del grupo, pero también con las leyes y las instancias previstas por el ordenamiento jurídico vigente. La homologación de normas construidas localmente permite un encuentro importante entre las comunidades y el Estado. Los procesos de gestión social local no deben desarticularse de los ámbitos nacionales y de las leyes si se pretende que aporten también al debate global.

- ✓ Contar con un apoyo legal (abogado), estudiar las leyes.
- ✓ Definir el proceso de homologación.



4.3 Medir y difundir los impactos

En Pacajes, Bolivia, la capacidad de los actores locales para generar tecnologías de conservación y recuperación de sus praderas nativas logró los siguientes impactos de carácter socioeconómico y ambiental:

🎯 Los campesinos de Comanche crearon un "actor local" (CODECO), para encomendarle la gestión del desarrollo de la cuarta sección municipal. El CODECO plasmó todas las iniciativas locales en un "plan de desarrollo" que se convirtió en portador de las propuestas innovadoras tanto en la gestión de los recursos naturales como en la gestión del mismo desarrollo local.

🎯 CODECO y SEMTA enfrentaron la gestión de la base productiva de los recursos naturales con un proyecto "agroecológico de recuperación de suelos en campos naturales de pastoreo", cuyos resultados son bastante alentadores en cuanto a productividad:

- Humedad del suelo: se observan incrementos substanciales de la humedad de los suelos, desde el 5% hasta el 20% de humedad.

- Cobertura vegetal: las praderas, después de cuatro años, han incrementado substancialmente su cobertura vegetal desde el 32% hasta el 80%. El beneficio del incremento de la cobertura vegetal se traduce en la disminución de la erosión, el aumento de la capacidad de retención de humedad del suelo y en una mayor disponibilidad de forraje para la ganadería.
- Biomasa: las praderas degradadas y los eriales incrementaron su biomasa hasta llegar a un rendimiento de 4.000 Kg. de Materia Seca por hectárea en los cuatro años de manejo.
- Capacidad de carga: las praderas que estaban en riesgo de degradación, han incrementado después de las prácticas de recuperación su capacidad de carga desde 0,39 Unidad Animal por hectárea el año cero de las acciones hasta a 1,20 Unidad Animal por hectárea el cuarto año.
- Superficie recuperada: los campesinos han logrado recuperar, a lo largo de los cuatro años, alrededor de 6.341 hectáreas, la mayoría tierras de pastoreo en degradación.
- Familias y comunidades beneficiadas: alrededor de 623 familias de las 28 comunidades del Municipio se han beneficiado de la recuperación de sus praderas a razón de unas 10 hectáreas en promedio por familia. Si consideramos que cada familia tiene 13 hectáreas de pradera en degradación más 5 hectáreas de erial, entonces cada familia ha recuperado el 55% de sus campos de pastoreo.

Para aportar al debate global sobre la gestión de los recursos naturales:

- ✓ Definir procesos para seguir el cumplimiento del acuerdo.
- ✓ Dar seguimiento y medir los cambios.
- ✓ Valorar si es eficiente.
- ✓ Acumular fuerzas sociales para defender la propuesta.

→ Socializar y difundir ampliamente los resultados.

→ Organizar intercambios y visitas.

→ Sistematizar y difundir con vídeos, textos, etc.

✓ Aportar elementos al debate global y local.

Es importante medir el impacto para difundir la experiencia, aportar al debate local y nacional con argumentos y resultados concretos.

En el caso de Tomina, se ve un mayor control social respecto al uso del bosque. Por ejemplo se evidencian permanentes denuncias de las familias cuando se infringen las normas establecidas.

Respecto al herbaje, se constata un menor impacto por esta práctica, puesto que mediante las normas se ha reducido el tiempo de permanencia del ganado en el bosque.

Se puede seguir el cumplimiento de las normas gracias a los archivos y actas de las reuniones comunales que reportan las denuncias y las sanciones.

El tema de la validación y difusión desde lo local a lo global es clave y al mismo tiempo muy complejo y delicado.

Demasiado a menudo, en ausencia de cambios desde el ámbito nacional (con una política definida) o de un marco nacional que reconozca los procesos locales de gestión, las experiencias locales, aun exitosas, no tienen futuro y se ahogan en un contexto global demasiado hostil a estas innovaciones.

Las experiencias exitosas y duraderas son las que o bien encuentran una cierta voluntad política nacional que respalda la evolución de los modos de gestión, o bien se nutren de una presión social y unas relaciones de fuerza coyunturalmente favorables a un actor a priori marginado para el uso de los recursos.

La validación y el reconocimiento de la experiencia local es parte de una lucha social y de una reivindicación en el ámbito nacional o internacional.



En resumen ...

Papel de apoyo de las organizaciones de desarrollo:

- • Crear instancias y nuevos espacios de encuentro.
- • Aportar, compartir, rescatar el conocimiento local e histórico, las normas y los conflictos.
- • Reforzar a los actores más débiles antes de negociar.
- • Animar para que los actores puedan entender la posición de cada uno y exponer la propia.
- • Proponer herramientas y medios para ayudar en la elaboración y actualización de normas y mecanismos de control y sanción.
- • No involucrarse directamente en las negociaciones ni en la toma de decisión, dejar a los actores decidir por ellos mismos.
- • No basarse en su propia definición de lo que es la equidad y entender la representación local de la equidad.
- • Proponer una innovación técnica que permita mejorar la eficiencia del uso del recurso y sobrepasar las dificultades y los desequilibrios que aparecieron con la crisis de los sistemas.
- • Ayudar a poner a prueba y evaluar.
- • Reforzar las instancias de control y sanción y apoyar para incrementar su legitimidad.



CONCLUSIONES

Crónica de una catástrofe social y ambiental anunciada.

Los modelos de desarrollo basados en la búsqueda de la máxima productividad, con un aprovechamiento depredador de los recursos naturales y una competencia agresiva para el acaparamiento y goce de las riquezas, están revelando sus límites en la actualidad: estamos llegando a un deterioro ambiental y social cada vez más asfixiante y preocupante para el futuro del planeta.

La disponibilidad de agua no contaminada, de suelos fértiles para producir alimentos y de bosques protectores de fuentes hidrológicas y generadores de oxígeno, disminuye a un ritmo acelerado, lo que anuncia a corto plazo, con el agotamiento de los recursos naturales, una crisis ecológica, económica y social para los seis mil millones de personas que representará la población mundial en apenas una decena de años.

Los programas de reducción de la pobreza y apoyo al desarrollo, incluidos en la agenda prioritaria definida por las Naciones Unidas desde hace más de treinta años, han fracasado: debemos reconocer que el fomento del desarrollo a través de una apertura de las economías y del ajuste estructural no ha logrado parar la propagación del hambre y la malnutrición, mejorar el acceso a servicios de salud o educación, ni, en definitiva, revertir la degradación de las condiciones de vida de miles

de personas tanto en los países del Sur como en ciertos sectores de los países llamados desarrollados.

Con las desigualdades crecientes de poder económico, tecnológico, financiero, político entre países y entre sectores productivos, se vuelve muy difícil para el campesinado y las microempresas de las economías de los países del Sur, y también del Norte, competir en el mercado globalizado con las empresas transnacionales: no es cuestión de eficiencia o ineficiencia sino de juego desigual.

El leit-motiv de la competitividad entre seres humanos se impone como si la única opción fuera organizar la sociedad según criterios de ganador / perdedor, sin tomar sin embargo en cuenta el costo de las externalidades sociales o ambientales, lo que lleva a negar el derecho de vivir de los menos competitivos. Esto se traduce en un genocidio de miles de pequeños empresarios y campesinos.

Todas las luces de alarma se encienden para decirnos que es urgente analizar por qué, de verdad, se muere la mitad del mundo, por qué se le niega sus derechos económicos, sociales y culturales, por qué se destruye nuestro único planeta. Debemos proyectar otra manera de aprovechar los recursos naturales, otros modelos de desarrollo y de reparto de las riquezas. De ello depende también la paz en el futuro.

La gestión social: otra vía para un uso eficiente y sostenible de los recursos naturales.

Las experiencias de gestión social de los recursos naturales y territorios que existen en los Andes nos muestran que sí es posible plantear otro enfoque para el acceso y el uso de los recursos naturales a partir de acuerdos negociados entre actores locales que conduzcan hacia una gestión eficiente y sostenible. Las experiencias en los Andes retoman elementos de la cosmovisión andina: valoran la complementariedad de usos, la multifuncionalidad de los recursos y el principio rector de búsqueda de acuerdos.

No pretendemos afirmar aquí que los procesos de gestión social sean perfectos desde el punto de vista ambiental o social, ni que sean la solución para el mal desarrollo, sino que parecen enseñarnos un camino hacia otro tipo de relación entre el Hombre y la Sociedad y nos llevan a reflexionar sobre otra relación entre el Ser humano y la Naturaleza.

Los procesos de gestión social proponen una vía diferente al aprovechamiento sin condición y a la regulación por el mercado, buscando una sostenibilidad social, económica y ecológica orientada hacia un modelo de desarrollo sostenible. Los principios de la gestión social se distinguen del modelo productivista y se oponen a la privatización del medioambiente: defienden que los recursos naturales son bienes comunes y que sus usos deben someterse a normas sociales establecidas. La gestión social reconoce los derechos individuales de propiedad y de usos sobre los recursos de un territorio, pero también los derechos colectivos y las obligaciones de no degradación y reparto equitativo.

La gestión social no se opone al mercado sino que busca aprovechar las oportunidades para potenciar dinámicas locales de desarrollo y controlar al mismo tiempo las externalidades que puede generar este mercado. Devuelve al ser humano al centro de las decisiones económicas para tomar en cuenta el costo ambiental y social de los usos y no dejar la búsqueda de competitividad imponerse sin control. No se somete a un fatalismo de mercado, sino que coloca sus finalidades e intenciones para dirigir el desarrollo en forma concertada.

La gestión social busca fomentar una mayor eficiencia en el uso de los recursos naturales frente al desafío alimentario que supone el crecimiento de la población mundial, pero bajo un esquema sustentado en la racionalidad de usos y en acuerdos sociales. El aprovechamiento tiene que darse atendiendo a criterios de eficiencia y sostenibilidad, y el manejo debe asegurar la disponibilidad presente y futura del recurso en términos de cantidad y calidad. La gestión social permite ver y tomar en cuenta las externalidades sociales y ambientales y buscar mecanismos de compensación.

La gestión social es más eficiente en el tiempo que una gestión exclusivamente técnica imposible de aplicar si no se toman en cuenta las normas históricas y la diversidad de actores y usos.

La gestión social es un enfoque diferente de la simple dinámica de gestión local y participación ciudadana: defiende un modelo de desarrollo económico para un territorio basado en la equidad y en el uso racional que pretende ser más sostenible. El manejo y la gestión tienen que reflejar una lógica de control y planificación del territorio por parte de las colectividades.

Hacia un reparto más justo de los recursos.

La gestión social de los recursos naturales y territorios se basa en valores de equidad, considerando no sólo los intereses individuales sino defendiendo que el acceso a los recursos naturales tiene que darse en condiciones de equidad social, tanto en el ámbito local como en el regional y en el nacional.

La gestión social no promueve la igualdad entre actores para los derechos de acceso y uso de los recursos naturales sino la equidad: reconoce el proceso histórico y social que fundamenta los derechos y diferencias de derechos. Permite que los actores incorporen valores históricos, éticos, ecológicos y económicos para regular el acceso y el uso de los recursos y bienes comunes y para la búsqueda de soluciones a los desafíos de conservación de estos bienes y estos recursos.

Es un verdadero ejercicio de ciudadanía que busca la construcción de un acuerdo de uso y protección de los recursos más sostenible social y ambientalmente. El proceso parte de un enfoque de tolerancia entre diversos actores y de reconocimiento de los derechos y saberes locales. Busca un acuerdo que logre beneficiar a todos. Los acuerdos pueden ser más legítimos que una ley, más respetados gracias a la apropiación de las problemáticas y a la construcción colectiva del acuerdo desde los actores.

La gestión social permite asimismo unificar criterios de la sociedad civil urbana y rural: subraya que los problemas de uso y conservación de los recursos no constituyen un problema del sector campesino o rural sino del conjunto de la sociedad. Esta sociedad urbana, local y micro-regional debe involucrarse en la

búsqueda de soluciones y mecanismos de compensación para posibilitar un manejo sostenible de los recursos naturales.

En los procesos de gestión social, la negociación permite, cuando se logra equilibrar las fuerzas entre actores, avanzar hacia una mayor justicia y una menor discriminación con los grupos en posición inicialmente más débil en cuanto al acceso a recursos (como pueden serlo los campesinos frente a los grandes terratenientes, las mujeres o los pueblos indígenas frente al conjunto de la sociedad). Es un proceso de formación política y de redistribución del poder.

La formulación de alternativas no pasa por alto los problemas estructurales sino que busca contribuir a superar las desigualdades: cuestiona la repartición de acceso y uso de los recursos frente al interés global. Es un proceso local que aporta elementos a la resolución de las problemáticas globales.

A contracorriente y enfrentando desafíos muy fuertes.

Los límites que enfrenta la gestión social de los recursos naturales y territorios estriban en su oposición al modelo vigente. Defiende que el agua, la tierra, los bosques son bienes comunes de la Humanidad y plantea regular y controlar, desde los ámbitos locales, el acceso a estos recursos naturales a partir de acuerdos sociales que tomen en cuenta las externalidades ambientales y beneficien a todos (acuerdo ganador / ganador) con el afán de compartir las riquezas y no competir. Es un enfoque diferente a una regulación por el libre mercado entendido este como un espacio de competición comercial bajo las normas de la Organización Mundial del Comercio, normas que validan reglas de juego desigual y no priorizan principios de uso

sostenibles y conservación de los recursos naturales.

Cuestionar los fundamentos del libre mercado – que no tiene de "libre" nada más que su interpretación- no está de moda. Sin embargo, los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio son simples acuerdos: nada impide revocarlos, modificarlos o cancelarlos si se reconoce que no han permitido mejorar los niveles de vida de la población mundial y que han agudizado la polarización del reparto desigual de las riquezas.

Defender los recursos naturales como bienes comunes y no como mercancías tampoco está de moda. Sin embargo, las justificaciones de la privatización de los recursos naturales basadas en una supuesta búsqueda de eficiencia son cuestionables: se fundamentan en principios erróneos que oponen lo colectivo a lo privado, confunden las nociones de propiedad y uso y no toman en cuenta que un actor privado no es en sí mismo garante de un manejo eficiente y sostenible.

La gestión social aporta también matices a los enfoques de la economía ambiental, a la cuestión del pago por bienes y servicios ambientales, muy presente en los debates actuales. Al igual que la economía ambiental, la gestión social defiende la necesidad de tomar en cuenta las externalidades ambientales de los usos, buscando establecer mecanismos de pago para fomentar la conservación y la protección de los recursos, pero, a diferencia de aquella, añade la exigencia de no olvidar las externalidades sociales y las desigualdades de poder entre actores. Si los mecanismos de compensación se establecen en una dinámica regulada exclusivamente por un mercado de bienes y servicios

ambientales, existe el riesgo de reproducir los mismos esquemas: derecho a contaminar a cambios de pago, pago de servicios ambientales únicamente a los actores que pueden dejar de usar estos recursos por tener otras alternativas, multas a los sectores más desfavorecidos que hoy día no tienen opciones, etc.

Las dificultades que se encuentran en los procesos de gestión social, y por lo tanto sus debilidades, están relacionadas con la conflictividad potencial y la complejidad de las situaciones.

 Los procesos de gestión social requieren tratar las causas y no los efectos de la degradación ambiental y de los conflictos sociales. Esto significa que cuestionan y combaten las desigualdades y problemáticas estructurales (como el acceso a la tierra) y enfrentan por lo tanto resistencia, oposición por parte de ciertos sectores que temen perder sus privilegios.

 Otra debilidad evidente es que estos procesos no logran responder rápidamente a las problemáticas – son procesos de construcción social largos y lentos -, y no logran siempre seguir la rápida evolución de los contextos. Además, a pesar de su afán por fomentar ante todo un desarrollo sostenible, los procesos de gestión social siempre están sujetos a la dependencia del mundo global mercantil.

 Al defender la pertinencia de los procesos de gestión social se asume que el conflicto o problema de degradación ambiental es visualizado por los actores. Pero no siempre es el caso. Los mismos usuarios y actores involucrados no siempre ven o reconocen la amenaza de deterioro o de conflicto, la no sostenibilidad del uso actual.



¿Cómo hacer para que se cumplan los acuerdos?

Es cierto que los procesos de gestión social no siempre tienen éxito y que en ocasiones no se logra hacer respetar las compensación de las externalidades. La intervención del Estado puede ser necesaria especialmente cuando no hay una presión social, un capital social para monitorear las dinámicas. De ahí la importancia de contar con un marco político nacional que contemple mecanismos de defensa del uso racional y equitativo de los recursos y la búsqueda del bienestar colectivo. Por lo tanto es necesario fomentar una capacitación a los actores locales, urbanos y rurales, para que haya apropiación de las problemáticas y de los acuerdos. Los procesos de gestión social deben facilitar una creación de capital social político para

que, de lo local a lo global, haya una movilización de la sociedad civil, una presión social para defender la propuesta de construcción de una nueva gestión.

No es posible lograr acuerdos o hacerlos respetar cuando no hay voluntad de los actores involucrados. El éxito de la gestión social de los recursos naturales y territorios aparece entonces más como una cuestión de voluntad que de posibilidad: primero la voluntad de decir que otro mundo es posible y fomentar su materialización, luego la investigación y experimentación para fomentar un modelo de desarrollo más equitativo y sostenible.

La gestión social de los recursos naturales no es un proceso conocido por los actores de la decisión política. La divulgación de estos

enfoques y la difusión de experiencias exitosas constituye en consecuencia un fuerte desafío: se hace necesario fomentar que se conozcan dentro del público de profesionales que acompañan el desarrollo (técnicos, agentes de desarrollo local, universitarios), entre actores políticos de los ámbitos locales, regionales, nacionales, y con los actores de las instituciones internacionales. Sería deseable que todos estos diferentes actores pudieran apropiarse de la propuesta política de gestión social de los recursos y defender que otra gestión y acceso a los recursos es posible.

***Caminante no hay camino,
se hace camino al andar*¹**

Forma parte de nuestra responsabilidad colectiva y de nuestros objetivos apoyar la gestión social, promoverla, difundirla y también probar y completar métodos de intervención en un tema que no está consolidado. La segunda parte de este libro incluye algunos principios y pasos metodológicos para acompañar y fomentar procesos de gestión social de los recursos. Sin embargo este tema está en proceso de construcción: muchas dudas permanecen.

Nos parece primordial lograr un buen entendimiento de las realidades, de los actores, de sus reivindicaciones y sus usos, con un diagnóstico profundizado y validado desde los mismos actores, y avanzar progresivamente en la

construcción de los acuerdos sociales con la consolidación de redes y propuestas.

Un punto importante sigue siendo velar especialmente por incluir, en los momentos oportunos, a todos los grupos sociales en los procesos de concertación: nunca se logra desde el inicio y durante todo el proceso concertar con todos los sectores sociales, pero cualquier actor con su propia visión debe poder participar en el proceso.

Vemos dificultades en el hecho de tener que centrar los pasos metodológicos de concertación alrededor de un objeto central (el agua o la tierra) o de un conflicto, con la formulación de una pregunta movilizadora pero sin embargo reductora: existe siempre el riesgo de perder de vista otros problemas más amplios y estrechamente vinculados, como, por ejemplo, la problemática del uso y protección del conjunto de los recursos naturales en el caso de una cuenca.

La gestión social de los recursos naturales es un tema muy complejo. Se requiere un equipo pluridisciplinario (desde lo sociocultural y lo técnico-económico) para acompañar los procesos: un equipo multi-funcional capaz de escuchar, entender, respetar, conciliar, explicar, animar, facilitar, capitalizar, seguir, evaluar. Se requiere un saber hacer y un saber estar.

¹ Antonio Machado, poeta español de inicios del siglo XX.

ANEXOS

***Consideramos que una formación sobre
Gestión Social de los Recursos Naturales debería abarcar:***

1) Una parte política...

- Reflexiones y debates sobre:
 - Los modelos de desarrollo y la crisis de estos modelos, las relaciones entre hombre –Naturaleza y Sociedad.
 - Repartición y acceso a recursos
 - Papel de los actores: Estado, actores nacionales, locales. Mecanismos de decisión.
 - Papel de los organismos de desarrollo (auto reflexión)
 - Reflexiones sobre el empoderamiento de actores locales y la ubicación de los productores.

2) Una parte metodológica y conceptual

- Pasos, herramientas
 - Compartir herramientas y procesos probados en América Latina
 - Enriquecer el acervo metodológico con otras herramientas de otros contextos
 - Reflexionar sobre los métodos para evaluar y facilitar la difusión.

3) Una parte práctica

- Trabajo de campo para probar y cuestionar pasos y herramientas.

PROGRAMA		PARTE TEÓRICA	PARTE PRÁCTICA
DIA 3	MAÑANA		<p>Los participantes y sus experiencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objeto de la gestión/conflicto. • Actores presentes. • Proceso del diagnóstico y de la concertación. • Resultados.
	TARDE	<p>La gestión y el manejo de los recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qué un recurso natural? Características económicas esenciales (bienes/recursos/..) • La regulación por el mercado/gestión social. <p>Porqué hablar de gestión social de los recursos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Historia de América Latina (acaparamiento y privatización de los recursos, crisis social y ambiental) • Los desafíos: otro tipo de gestión. 	
DIA 2	MAÑANA	<p>Qué es la gestión social?</p> <p>Principios para la gestión social. Actores de la gestión efectiva. Territorios. Búsqueda de acuerdos "ganar-ganar"</p>	
	TARDE	<p>Las justificaciones y sistemas de derechos:</p>	<p>Análisis de un texto de una experiencia sistematizada.</p>

PROGRAMA		PARTE TEÓRICA	PARTE PRÁCTICA
DIA 3	MAÑANA		Análisis de las experiencias de cada uno: Elaborar guía/pasos metodológicos para el diagnóstico.
	TARDE	Pasos metodológicos para entender la realidad:	
DIA 4	MAÑANA		Diagnóstico de terreno en grupos: el diagnóstico de actores, territorios, lógicas, justificaciones.
	TARDE		
DIA 5	MAÑANA		Restitución de los grupos.
	TARDE		
DIA 6	MAÑANA	Los diferentes tipos de acuerdo. Pasos metodológicos para la concertación.	
	TARDE		Análisis de las experiencias de cada uno: completar guía/pasos metodológicos para la concertación.
DIA 7	MAÑANA		Análisis de las informaciones del diagnóstico.
			Construcción de escenarios en grupos: red de actores, principio común, lugar, métodos de comunicación, papel de los actores.
DIA 8	MAÑANA		
	TARDE		Análisis de los riesgos de bloqueo. Restitución de los grupos.

PROGRAMA		PARTE TEÓRICA	PARTE PRÁCTICA
DIA 9	MAÑANA	Condiciones para negociar Cuando es mejor no negociar	
	TARDE	Cómo evaluar? Difundir?	
DIA 10	MAÑANA		Relectura crítica de la experiencia de cada uno.
	TARDE	Mesa redonda: los logros, las dificultades, y los desafíos de la gestión social. Gestión social y mercado. Gestión social y derechos humanos.	

¿Hacia dónde vamos...?

Este mundo de la injusticia globalizada.

Sucedió que el rico señor del lugar andaba desde hacía tiempo cambiando de sitio los mojones de las lindes de sus tierras, metiéndolos en la pequeña parcela del campesino, que con cada avance se reducía más. El perjudicado empezó por protestar y reclamar, después imploró compasión, y finalmente resolvió quejarse a las autoridades y acogerse a la protección de la justicia. Todo sin resultado; la expoliación continuó. Entonces, desesperado, decidió anunciar urbi et orbi (una aldea tiene el tamaño exacto del mundo para quien siempre ha vivido en ella) la muerte de la Justicia. Tal vez pensase que su gesto de exaltada indignación lograría conmover y hacer sonar todas las campanas del universo, sin diferencia de razas, credos y costumbres, que todas ellas, sin excepción, lo acompañarían en el toque a difuntos por la muerte de la Justicia, y no callarían hasta que fuese resucitada. Un clamor tal que volara de casa en casa, de ciudad en ciudad, saltando por encima de las fronteras, lanzando puentes sonoros sobre ríos y mares, por fuerza tendría que despertar al mundo adormecido...

Supongo que ésta ha sido la única vez, en cualquier parte del mundo, en que una campana, una inerte campana de bronce, después de tanto tocar por la muerte de seres humanos, lloró la muerte de la Justicia. Nunca más ha vuelto a oírse (..) mas la Justicia siguió y sigue muriendo todos los días. Ahora mismo, en este instante en que les hablo, lejos o aquí al lado, a la puerta de nuestra casa, alguien la está matando. Cada vez que muere, es como si al final nunca hubiese existido para aquellos que habían confiado en ella, para aquellos que esperaban de ella lo que todos tenemos derecho a esperar de la Justicia: justicia, simplemente justicia..

***José Saramago, premio Nobel de Literatura.
Extracto del texto leído en la clausura del Foro Mundial Social
reunido en Porto Alegre (Brasil) 2.***

² EL PAIS, Madrid, Miércoles, 6 de febrero de 2002

Otro mundo es posible.

El interés por una gestión social y colectiva de los recursos se afirma en un momento de crisis ambiental y de desarrollo. La gestión social forja un inicio de cambio de enfoque. Es una vía distinta para buscar un uso eficiente de los recursos naturales económica y técnicamente, y sostenible social y ambientalmente.

➤ Otra vía que vuelve a situar al ser humano en el centro de los modelos de desarrollo.

➤ Otra vía para promover un acceso a los recursos más equitativo, con mecanismos de control social para garantizar menos desequilibrios y conservar los bienes comunes ambientales, patrimonio de la Humanidad para las generaciones futuras.

➤ Otra vía para un mundo donde quepan todos los mundos.

La gestión social de los recursos es una oportunidad para defender las identidades indígenas que tienden a no ser reconocidas en un mundo global donde parecen no tener cabida las diferencias. Aporta una riqueza en un mundo que tiende a la uniformización excesiva de las ideas, de las culturas, de las especies sembradas, de la alimentación....

La gestión social es una vía para potenciar la participación ciudadana real en los procesos de descentralización, de mancomunidad. A partir de lo local, enseña un camino para repensar los derechos de acceso a los recursos naturales y para defender que se promulguen políticas municipales, regionales o nacionales y medidas que puedan beneficiar a la mayoría de los usuarios.

Muestra que la resolución de conflictos desde lo local es posible y potencia mecanismos de democracia participativa para reconstruir y fortalecer los tejidos sociales. Se destaca una voz desde lo social y no lo mercantil que afirma que el mundo no es una mercancía.



La movilización de la sociedad civil.

Un crecimiento exponencial de la pobreza mundial y de un cuarto mundo en el interior del primer mundo exige poner la lucha por la justicia en la gestión de los recursos naturales. La ola neoliberal ha perdido espacios políticos en algunos sectores. Aparecen y se fortalecen en distintos países movimientos antiglobalización que no se oponen en sí a una interconexión entre los países sino a una globalización basada fundamentalmente en el mercado, en la competición entre países, entre pequeños productores y transnacionales, una globalización que no incluye en su agenda las conclusiones de la Cumbre de Río 92 en cuanto a sostenibilidad ambiental de los procesos productivos. Estos movimientos denuncian la injusticia, reivindican otro reparto de las riquezas y promueven otro modelo de sociedad hacia la globalización de la justicia, de la equidad, del reparto de las riquezas y de los derechos de acceso y usos de los recursos naturales.

Frecuentemente, se acusa injustamente a los movimientos antiglobalización de no tener propuestas y estrategias definidas, como si el modelo actual hubiera, al contrario, resuelto todo. Más bien es el enfoque neoliberal el que no tiene propuestas y respuestas a los desafíos del mal desarrollo.

No es cierto que no haya propuestas alternativas al liberalismo económico o a la regulación por el todo mercado: la gestión social es un ejemplo. Las propuestas buscan una globalización de otro reparto de los recursos y de un esquema de desarrollo sustentable. Es un camino para hacer cumplir los Derechos Económicos Sociales Culturales sin discriminación alguna en contra de los sectores indígenas o las mujeres.

No es un movimiento "anti" sino "pro": pro vida, pro equidad.

Concretamente, las propuestas se enfocan hacia el hecho de devolver al ser humano al centro del debate y de tomar decisiones políticas y de inversión de acuerdo a la búsqueda de justicia, equidad, bienestar común. Una posibilidad sería utilizar el dinero del canje de la deuda de los países del Sur para apoyar los procesos de gestión social de los recursos y capacitación de capital humano. Es también necesario fomentar mecanismos de participación en los procesos de desarrollo local.

Otro elemento de la movilización se expresa en el hecho de cambiar el patrón de consumo: cada consumidor tiene en sus manos el poder de decidir lo que consume, el poder de elegir en relación con las consecuencias sociales y económicas de las diferentes opciones. Se acrecientan las redes de los mercados alternativos y más equitativos.

Como dice el premio Nobel de economía Joseph Stiglitz:

"El movimiento antiglobalización es tan importante, es la indignación mundial, el enojo mundial, el movimiento de la sociedad civil".

Y el profesor de filosofía Noam Chomsky:

"Una forma sana y justa de la globalización es lo que el movimiento antiglobalización propone".

"Otro mundo es posible", es cuestión primero de voluntad.

Exigir participación.

Aparece la necesidad que la sociedad civil mundial exija posibilidades de concertación, de participación en los espacios y mecanismos de decisión política, ya sea en el ámbito local, nacional o frente a las organizaciones e instituciones internacionales.

Los responsables políticos de la mayoría de los países promueven abiertamente las ideas y conceptos de la democracia, pero en los hechos no se alcanza la democracia económica

y social. Una verdadera democracia supondría un respeto y fomento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como amplios mecanismos de concertación y fiscalización de los poderes políticos y económicos por parte de un grupo representativo de la sociedad civil.

La falta de espacios y mecanismos de participación en la Organización Mundial del Comercio es uno de tantos ejemplos de debilidad del sistema.

La opacidad del funcionamiento de la OMC contribuye en gran medida a su pérdida de legitimidad. Al respecto, la movilización de la sociedad civil demuestra la toma de conciencia respecto del poder sin vigilancia del que dispone la OMC, cuyos acuerdos afectan a un número creciente de personas en el mundo.

Las empresas transnacionales, poderosas y bien organizadas disponen de un peso desproporcionado tanto en las delegaciones gubernamentales como en los procesos de toma de decisión de la OMC, de tal manera que los acuerdos comerciales tienden sistemáticamente a favorecer ampliamente sus intereses en perjuicio del interés general. Actualmente, es difícil imaginar a la OMC como un órgano de promoción del desarrollo aunque sólo sea por la influencia considerable de grupos privados cada cual muy motivado por su propio interés comercial. En especial, es urgente instaurar un principio de publicidad de los debates e iniciar las reformas estructurales que impongan los principios de transparencia y de responsabilidad, los únicos capaces de contribuir a la democratización indispensable de la OMC.

La Federación Internacional de los Derechos Humanos recomienda:



La inserción de una cláusula de "derechos humanos" en el preámbulo de cada uno de los acuerdos de Marrakech (instituciones y materiales) planteando el principio de respeto incondicional de las normas internacionales en materia de derechos humanos.



Un sistema coherente de consulta de las ONG, abarcando especialmente:

- La instauración de un estatuto consultivo para las ONG representativas de la sociedad civil
- La creación de un comité de enlace de las ONG en la división de Relaciones Exteriores
- La organización sistemática de simposios ONG / OMC sobre el conjunto de los aspectos y en vinculación con las reuniones importantes de los diferentes consejos y comités.



El aumento de los recursos asignados a la Secretaría (de la OMC) para que pueda poner en práctica estas recomendaciones relacionadas con la consulta a las ONG.

Federación Internacional de los Derechos Humanos, FIDH, OMC y los derechos humanos Informe 320 / 3. enero 2002.

Noam Chomsky llama a una movilización para lograr un control social y un cambio de enfoque:

"La globalización de hoy sólo sirve los intereses de una minoría rica de dueños del mundo. Son únicamente los movimientos sociales y una movilización como la del Foro Social Mundial los que pueden devolver el poder y los recursos a la gente y construir un mundo realmente justo y democrático".

El Foro Social de Puerto Alegre es una de las iniciativas de la sociedad civil mundial que cada vez más busca como alzar su voz para denunciar un mundo de injusticia y proponer cambios.

La conquista de espacios de participación desde la sociedad civil.

- Río de Janeiro 1992, Brasil. Responsables políticos organizan una "cumbre por la tierra" con el fin de ver cómo reducir la contaminación del planeta. En paralelo, la sociedad civil celebra su propia cumbre para denunciar un mal desarrollo responsable del deterioro del planeta.
- 1995, conferencia en Copenhague, Dinamarca, para una "cumbre mundial para el desarrollo social". En paralelo, la sociedad civil tiene su propia cumbre.
- Conferencia mundial sobre las mujeres Beijing, China en 1995. Centenares de organizaciones de la sociedad civil mantienen un encuentro al lado de las reuniones oficiales.
- 1998, Santiago de Chile. Políticos se reúnen para preparar el Área de Libre Comercio de las Américas. En paralelo, la sociedad civil tiene un "encuentro de los pueblos de las Américas" para denunciar los riesgos de este acuerdo.
- Enero 2001: en paralelo al encuentro oficial de Davos de los países más ricos, se realiza un foro social mundial en Porto Alegre que agrupa a 15 000 representantes de organizaciones sociales de diferentes países. En enero 2002 tendrá lugar en Porto Alegre el segundo foro social mundial con más de 60 000 participantes para representar las propuestas de las organizaciones civiles de 145 países.
- La Habana, octubre 2001: organizaciones de la sociedad civil, la mayoría afiliadas a "Vía Campesina", se reúnen en Cuba para reflexionar sobre las problemáticas de seguridad y soberanía alimentaria. La FAO posterga su cumbre oficial prevista en 2001, cinco años después de las declaraciones de 1996, que debía analizar los avances en seguridad alimentaria en el mundo. Otras cumbres de las organizaciones de la sociedad civil se realizan en abril 2003 para ampliar las reflexiones y propuestas.

- Marzo 2002: Representantes de organizaciones de la sociedad civil se encuentran en Monterrey al mismo tiempo que tienen lugar las reuniones de responsables políticos mundiales que debaten sobre los presupuestos a favor de la ayuda al desarrollo.
- Septiembre 2002: la sociedad civil prepara su participación en los foros de la segunda cumbre de la tierra en Johannesburgo (cumbre de Río +10).
- Octubre / noviembre 2002. Un foro social continental de las Américas está previsto en Quito en paralelo a las reuniones ministeriales previstas para avanzar sobre el ALCA.
- Marzo 2003: se prepara el Tercer Foro mundial del Agua en Kyoto, Siga y Osaka, Japón.



Las propuestas se construyen poco a poco retomando las problemáticas de soberanía alimentaria, reforma agraria, defensa del agua como bien común.

De Porto Alegre a La Habana, de los foros nacionales sobre recursos hídricos a la cumbre de la Tierra en Johannesburgo, continúa el avance hacia la construcción de otro mundo con la búsqueda de justicia y un manejo más sostenible de los recursos naturales.

Un desafío para todos.

(...) Otras y distintas son las campanas que hoy defienden y afirman, por fin, la posibilidad de implantar en el mundo aquella justicia compañera de los hombres, aquella justicia que es condición para la felicidad del espíritu y hasta, por sorprendente que pueda parecernos, condición para el propio alimento del cuerpo.

Si hubiese esa justicia, ni un solo ser humano más moriría de hambre o de tantas dolencias incurables para unos y no para otros. Si hubiese esa justicia, la existencia no sería, para más de la mitad de la humanidad, la condenación terrible que objetivamente ha sido.

Esas campanas nuevas cuya voz se extiende, cada vez más fuerte, por todo el mundo, son los múltiples movimientos de resistencia y acción social que pugnan por el establecimiento de una nueva justicia distributiva y conmutativa que todos los seres humanos puedan llegar a reconocer como intrínsecamente suya; una justicia protegida por la libertad y el derecho, no por ninguna de sus negaciones. He dicho que para esa justicia disponemos ya de un código de aplicación práctica al alcance de cualquier comprensión, y que ese código se encuentra consignado desde hace cincuenta años en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aquellos treinta derechos básicos y esenciales de los que hoy sólo se habla vagamente, cuando no se silencian sistemáticamente (...).

(...) Entre tantas otras discusiones necesarias o indispensables, urge, antes de que se nos haga demasiado tarde, promover un debate mundial sobre la democracia y las causas de su decadencia, sobre la intervención de los ciudadanos en la vida política y social, sobre las relaciones entre los Estados y el poder económico y financiero mundial, sobre aquello que afirma y aquello que

niega la democracia, sobre el derecho a la felicidad y a una existencia digna, sobre las miserias y esperanzas de la humanidad o, hablando con menos retórica, de los simples seres humanos que la componen, uno a uno y todos juntos.

No hay peor engaño que el de quien se engaña a sí mismo. (...).

No tengo más que decir. O sí, apenas una palabra para pedir un instante de silencio. El campesino (...) acaba de subir una vez más a la torre de la iglesia, la campana va a sonar. Oigámosla, por favor.

**José Saramago, premio Nobel de Literatura.
Extracto del texto leído en la clausura del Foro Mundial Social reunido
en Porto Alegre (Brasil)**





Doblan las campanas....

Desde La Habana....

Las organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe abajo firmantes, nos reunimos en La Habana(...) en la 2ª Consulta Regional de Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial de la Alimentación, cinco años después, previo a la 27ª Conferencia de la FAO, para evaluar el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, analizar el estado de la situación alimentaria de nuestros países y construir propuestas de solución viables y efectivas al problema del hambre y la malnutrición de nuestros pueblos. (...) Constatamos con profunda tristeza y frustración que el compromiso asumido de "erradicar el hambre en todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual a más tardar en el año 2015" no está siendo cumplido y no lo será bajo las actuales tendencias (...) Afirmamos que:

- a) Los alimentos no son una mercancía más y que el sistema alimentario no puede ser tratado con la única lógica del mercado.
- b) Es una falacia el argumento de que la liberalización del comercio agrícola y pesquero internacional garantiza el derecho a la alimentación de las personas.
- c) La falta de producción de alimentos no es la verdadera causa del hambre y la malnutrición en el mundo, es la distribución inequitativa de los recursos productivos e ingresos.
- d) La concentración de la propiedad de la tierra y la privatización de los recursos naturales y servicios provocan, entre otros efectos, la migración y desempleo masivo de campesinos (as), pescadores (as) e indígenas y pueblos afrodescendientes.

(...) Hacemos las siguientes propuestas para alcanzar un nuevo compromiso en la próxima Cumbre Mundial de la Alimentación (cinco años después):

- a)** Asumir que el derecho humano a la alimentación, la soberanía alimentaria de los pueblos y la cooperación global serán la nueva base para las políticas nacionales, regionales y mundiales para garantizar la seguridad alimentaria para todos los pueblos. Dichos principios y derechos deben incorporarse en las constituciones de los países y crearse comisiones nacionales integradas por el Estado y la Sociedad Civil.
- b)** Poner en marcha procesos integrales de reforma agraria, adaptados a las condiciones de cada País y Región, que permitan un acceso equitativo a los recursos productivos, principalmente tierra, agua y bosque, así como a los medios de producción, financiamiento, capacitación y fortalecimiento de sus capacidades de gestión e interlocución.
- c)** Que los Estados asuman y cumplan los compromisos adquiridos en los acuerdos y pactos internacionales relacionados con los derechos humanos, económicos, sociales y culturales y en defensa del medio ambiente.
- d)** Apoyar la propuesta presentada por organizaciones de la sociedad civil, en 1996, de aprobación de un Código de Conducta Internacional sobre el Derecho Humano a la Alimentación saludable, que sirva efectivamente como instrumento para la implementación y promoción de este derecho.
- e)** En defensa del principio del derecho inalienable de los pueblos a la alimentación, proponemos la adopción por las Naciones Unidas de una Convención Mundial de Soberanía Alimentaria y Bienestar Nutricional, a la cual se subordinen las decisiones tomadas en los campos de comercio internacional y otros dominios.
- f)** Que la FAO facilite la concertación entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil para establecer normas y mecanismos claros que favorezcan la participación de ésta en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y programas dirigidos a sustentar la soberanía alimentaria.
- g)** El cese inmediato de prácticas desleales que establecen precios de mercado por debajo de los costos de producción y aplican subsidios a las exportaciones.
- h)** La prohibición de las patentes sobre seres vivos y el desarrollo de variedades estériles mediante procesos de ingeniería genética, su producción y comercialización, hasta que se pueda conocer con seguridad su naturaleza e impactos, aplicando estrictamente el principio de precaución.

- i)** Que la biodiversidad y las semillas sean declaradas como patrimonio de los pueblos, por lo tanto debe condenarse la biopiratería.
- j)** Fomentar e implementar la agricultura ecológica como sistema productivo que permita y garantice la seguridad y soberanía alimentaria de los pueblos.
- k)** Que los Estados garanticen la inocuidad y la calidad de los alimentos, generen legislaciones y reglamentaciones sobre el etiquetado y rotulado de los mismos. (..).
- l)** Que se reconozca y valore el rol fundamental de las mujeres en la producción, recolección, comercialización y transformación de los productos de la agricultura y la pesca, y en la preservación y reproducción de las culturas alimentarias de los pueblos.
- m)** Que los recursos dedicados a los programas de ayuda alimentaria se reorienten hacia el fomento y desarrollo de la producción familiar de alimentos saludables, así como para la atención de situaciones de desastres y emergencias.
- n)** Que se prohíba la colocación de excedentes de alimentos nocivos para la salud, en particular los OGMs, bajo el pretexto de la ayuda alimentaria.
- o)** Que se reasignen los recursos que hoy se destinan al pago de la deuda externa y deuda pública interna y se destinen al desarrollo sostenible de los países de la región.
- p)** Que se condene la política de bloqueo a Cuba y otros pueblos y el uso de los alimentos como arma de presión económica y política contra países y movimientos populares. (...).

Las Organizaciones reunidas en la 2ª Consulta Regional de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial de la Alimentación:

*cinco años después, comprometidas con esta Declaración adoptamos un Plan de Acción, para avanzar en las propuestas antes señaladas .
La Habana, Cuba, abril 21 del 2002.*

Desde Quito, Ecuador...

Este Primer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos se desarrolló en Quito en Abril 2002 con la participación de 370 delegados de ONGs, organizaciones campesinas, gobiernos nacionales y locales, y universidades, luego de un amplio proceso de análisis a nivel provincial y regional en el que participaron usuarios de sistemas de agua, tanto de riego como de consumo humano.

La gestión del agua en el Ecuador y en el mundo es un tema estratégico y de alta prioridad. El Foro busca ser un espacio democrático, amplio, permanente, de construcción colectiva para el análisis de la problemática de los recursos hídricos y la búsqueda de alternativas en el tema.

Los participantes en este Primer Encuentro, considerando que es necesario hacer realidad el ideal que les agrupó en este evento: **TODOS POR EL AGUA, EL AGUA PARA TODOS**; presentamos al país, para su consideración e implementación, las siguientes conclusiones, propuestas y acuerdos:

Algunos elementos del diagnóstico...

- El aprovechamiento de los recursos hídricos (...) se caracteriza por una explotación irracional(...).
- Las demandas de agua de una población en rápido crecimiento superan la capacidad del Estado y de sus instituciones para atenderlas.
- Durante las últimas décadas las presiones ejercidas sobre el ambiente aumentaron aceleradamente, ocasionando el deterioro y la devastación de los recursos naturales del país (...)
- En el Ecuador el área regada representa una porción pequeña de la superficie agrícola total susceptible de ser trabajada con riego. Pero el Estado prácticamente abandonó la posibilidad de incorporar el riego a la agricultura. (...) La agricultura campesina, principal sostén de la alimentación del país está abandonada a su suerte.
- El panorama presentado se agudiza por una distribución del agua socialmente inequitativa, que se ha ido configurando históricamente.

→ Las políticas de ajuste estructural implementadas en nuestro país han contribuido a diluir la capacidad del Estado y de la sociedad para definir políticas claras (...) en la gestión de los recursos hídricos.

Algunos principios orientadores para las propuestas.

- 1) En un contexto en el cual se verifica cierta tendencia orientada a fomentar la privatización de los recursos hídricos, es imprescindible reafirmar la soberanía nacional sobre todas las aguas.
- 2) Es necesario que la gestión de los recursos hídricos se desarrolle a través de mecanismos de participación de todos los sectores sociales en coordinación con las instituciones especializadas del Estado y los gobiernos locales.
- 3) Es imprescindible reconocer el carácter multifuncional de los recursos hídricos, lo cual implica que el agua cumpla, de modo paralelo y con equilibrio, funciones de carácter social, económico y ambiental.
- 4) El Estado debe asegurar que todas y todos los ecuatorianos tengan acceso y puedan aprovechar de forma equitativa el agua; que el conjunto de la población cuente con servicio permanente de agua saludable; que los alimentos que se consumen en el país sean producidos con agua no contaminada, y que la gestión del agua articule una política que privilegie la soberanía y seguridad alimentaria.

Algunas propuestas concretas:

- 1) POLÍTICAS GENERALES: Acción participativa y descentralizada para la gestión integrada e integral de los recursos hídricos.
 - (...) Se debe considerar que la cuenca hidrográfica, en sus diversas escalas, es la unidad básica de planificación y gestión de los recursos hídricos.
 - Reorientación de las políticas de descentralización para la gestión del agua, para que se implemente una actuación coordinada y de equilibrio entre el Estado central, los gobiernos seccionales y el conjunto de la sociedad civil:
 - Establecimiento de mecanismos claros y sostenidos de financiamiento: presupuesto del Estado, renegociación de tramos de la deuda externa.

2) MARCO LEGAL: Reforma y actualización del marco legal.

- Reasignar los derechos de aprovechamiento del agua en caso de verificarse acaparamiento y concentración.
- Restituir el régimen de adjudicaciones de plazo determinado.
- Incorporar en la legislación en materia de aguas los principios constitucionales referentes a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- Establecer una nueva codificación en materia de aguas para superar la dispersión, superposición y contradictoriedad de las normas legales actuales.
- Aplicar las normas legales que hacen referencia a la prevención y sanción de la contaminación e instituir juzgados especializados en materia ambiental.

3) MARCO INSTITUCIONAL: Contar con una autoridad hídrica nacional, intersectorial, sólida, competente y representativa que en nombre del Estado y el conjunto de la sociedad ejerza la soberanía nacional sobre las aguas.

4) RIEGO Y DRENAJE: Ampliación del área de riego, drenaje y control de inundaciones y desarrollo de los sistemas actuales de riego campesino:

- Elaboración de forma participativa y descentralizada del Plan Nacional de Riego, drenaje y control de inundaciones con un presupuesto especial.
- Establecimiento de una estrategia de mejora de los actuales sistemas de riego campesino (...) y del Fondo Nacional de Riego y Recuperación de tierras degradadas.
- Establecimiento de un programa de generación de tecnologías de producción bajo riego.
- Evaluación y auditoría social a la política de transferencia de los sistemas estatales de riego, para que, en base a ello, se tomen las decisiones que más convengan al interés nacional.



BIBLIOGRAFIA

ANÁLISIS DE LOS CONTEXTOS

- ALARCÓN Xavier, Aproximación al marco legislativo de Perú para el manejo de recursos, contribución para Ruralter, 2001.
- AYALA MORA Enrique, Resumen de historia del Ecuador, Corporación EdBitora Nacional, Biblioteca general de Cultura, 1994.
- BENAVIDES Gumercindo, MARANDOLA Laurence, Contexto de Bolivia, contribución para Ruralter, 2001.
- BIDDLE Tony, Bulldozing human rights, LIFT / Perfect World Productions, Otario, Canadá.
- CAMAREN, Sistematización sobre los páramos, (PROMACH, IEDECA), 2001, por publicar.
- CARRIÓN C Propuesta para la conservación de bosques y páramos alto andinos de la Asociación Nueva América, Cantón Pimampiro Caso piloto de Pago por Servicios Ambientales, DFC, Quito, 2002, 9p.
- DUFUMIER Marc, INAPG, Seguridad alimentaria: los desafíos, Seguridad alimentaria y sistemas de producción agrícola en los países en vía de desarrollo, cuadernos "Agriculturas", Vol. 5, número 4, Pág. 229-237, 1996.
- FIAN, documento final del seminario de Maastricht sobre Reforma Agraria y Derechos Humanos, 17 de abril de 2002, 6p.
- FIDH (Federación Internacional de los Derechos Humanos), informe 320/3 enero 2002, La OMC y los derechos humanos, 20. P.
- GONDART Pierre, MAZUREK Hubert, Origen de la Alianza para el Progreso, "30 años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994)" Dinámicas especiales, Congreso Internacional de Americanistas, Quito, julio de 1997.
- MORENO Y. Segundo, compilador, Monografía histórica de la región nuclear andina, Consejo Provincial de Pichincha, 1981.
- QUEDENA, Enrique, Ruralter / Escuela para el desarrollo, Descentralización y desarrollo local en Bolivia, Ecuador y Perú. Planificación estratégica y actores sociales en el desarrollo local, Lima, 2002, 150p.

- RENGIFO. V Grimaldo, PRATEC, Crianza andina del agua y cuencas, septiembre 1997.
- SEXTON, D. CAMAREN-CICDA, El ALCA y sus consecuencias sobre la agricultura familiar andina, abril 2002, Quito, 19p.
- SOLÍZ María, Recursos naturales, e historia agraria en Ecuador, contribución para Ruralter, enero 2001.
- THOA (Taller de Historia Oral Andina), Compendio de Derechos humanos y derechos de los pueblos Indígenas, ARUSA, La Paz, Bolivia, 84 P.

CONCEPTOS Y ENFOQUES

- ALIER Joan Martínez, Agricultura sustentable, Aportes, consorcio Camaren, Quito, Febrero 2000.
- APMM, CICDA-CEDIR, IRD Memoria del primer foro local sobre páramo, El Tambo, Cañar, Ecuador, mayo 2001, 71 p.
- AZQUETA, Diego. Valoración Económica de la Calidad Ambiental. Universidad de Alcalá de Henares. Ed. McGraw-Hill. Madrid 1994.
- AZQUETA, Diego. Gestión y Valoración de Proyectos de Recursos Naturales. ILPES. Abril 30 de 1994.
- BEURET, J.E La gestión territorial, documentos varios ENSAR.
- BOELENS, Rutgerd. RURALTER N° 18. 1999. La Gestión Concertada de los Recursos Hídricos y el Desarrollo del riego Campesino Andino: 138.
- FREEMAN, The Measurement of Environmental and Resource Values, Cap. 6.
- HARDIN, G The Tragedy of the commons, Science 162:1243-1248, 1968.
- MARTÍNEZ Juan Pablo, Desarrollo sustentable, Medio ambiente, gestión ambiental. SENDAS.
- MEDINA CARRANCO Nancy, Aportes para el Curso de Economía Ambiental (modulo 3) para la maestría en economía agrícola y desarrollo rural, Universidad Central del Ecuador, Quito, febrero 2001.
- MERLET, Michel, IRAM. Gestión del recurso Tierra y reformas agrarias, Problemática y propuestas para el debate, Foro mundial sobre soberanía alimentaria, la Habana, Cuba, septiembre 2001.

- PASOLAC, Intercooperación, Programa para la agricultura sostenible en laderas de América Central, Pagos por servicios Ambientales, conceptos y principios. El Salvador, julio 2000, 35p.
- STIGLITZ Joseph, Cambiar las prioridades, EL País, España, 11 Octubre 2001.

PASOS METODOLÓGICOS

- APOLLIN Frédéric, CICDA, De la eficiencia técnica a la equidad social ... Análisis de un proceso de negociación de nuevas reglas de distribución del agua en el sistema de riego campesino de Urcuquí (Ecuador), 1999, a partir del artículo:

APOLLIN F. y PEYRACHE X., P. LAVIGNE DELVILLE (GRET), Renégocier les règles collectives en irrigation: autour de l'intervention du CICDA à Urcuquí (Équateur), "Transverses n°6 " julio 1999.
- Apollin Frederic y Eberhart Christophe, Ruralter CICDA / Camaren, Análisis y diagnóstico sistémico de los sistemas de producción en medio rural, Quito, 2000, 90p.
- BENAVIDES G. Gumercindo, Gestión local de recursos naturales y agroecología: un proceso de innovación tecnológica y social de recuperación de la base productiva de recursos naturales en el Municipio de Comanche (Provincia Pacajes), SEMTA, contribución para Ruralter, Enero 2001.
- CABEZAS Diego, CICDA, Resumen de la Experiencia en Gestión Social del Agua de Riego en Imantag, C E S A, aportes para Ruralter, noviembre 2000. A partir de una sistematización de CAMAREN, Imantag, CESA.
- CARRIÓN C, PINO S, SUAREZ Y, REIBAN M, Gestión social de los recursos naturales (deber del modulo 8 de la maestría en economía agrícola y desarrollo rural, Universidad Central de Quito), febrero 2002, Quito, Ecuador.
- CESA, Sistematización de la experiencia de IMANTAG.
- CHICAIZA Luis T, IEDECA, El uso del páramo de Cayambe, Ecuador, aporte para el taller de Ruralter de mayo 2000. A partir de una sistematización de CAMAREN: Sistematización de El Hato, Cayambe, IEDECA.
- LAGUNA, Pablo, ANAPOQUI, Impacto del desarrollo del mercado de la quinua en el altiplano sur de Bolivia aportes para Ruralter, mayo 2000.

- MARANDOLA Laurence, MOSCOSO Rolando, CICDA, Sistematización de la experiencia de Pradem, Tomina, Bolivia: "Normas comunales y control social en el manejo de bosques nativos", Ruralter N°18, 1999.
- ROBALINO Telmo, SNV, La percepción Ambiental. Un paso hacia la gestión concertada de la cuenca hidrográfica, aportes para Ruralter, Enero 2001.
- SEXTON Danièle, CICDA, Ayuda memoria del taller de formación sobre "gestión concertada de recursos", Ruralter, mayo 2000.
- STARK, P. 1995. Todos es negociable, Manual de tácticas de ganar/ganar. P. 1.
- VACACELA GUALÁN Rosa María, La gestión social de los recursos naturales: reflexiones y aportes (deber del modulo 8 de la maestría en economía agrícola y desarrollo rural, Universidad Central de Quito), febrero 2002, Quito, Ecuador.
- ZAHARIA Hélène, CICDA, Experiencia de negociación en torno al uso de los páramos del Chimborazo y Carihuairazo, en la comunidad de Cunucyacu, Tungurahua, Ecuador – Proyecto CORI-CAM, IEDECA, versión previa, enero 2001.
- ZAPATTA, Alex, IEDECA, Experiencia de El Hato, Algunos apuntes sobre el manejo de páramos. Presentación en el primer foro local sobre páramo organizado por la APMM / IRD / CICDA en El Tambo, Ecuador, mayo 2001.

CONCLUSIONES

Declaración final de las organizaciones de la sociedad civil hacia la Cumbre Mundial de la Alimentación, La Habana, Abril 2002.

Documento final del seminario sobre Reforma Agraria y Derechos Humanos, Maastricht, 17 de abril de 2002, FIAN.

Foro de los Recursos Hídricos Conclusiones, propuestas y acuerdos del Primer Encuentro Nacional, Camaren, Quito abril 2002.

Saramago, José Este mundo de la injusticia globalizada texto leído en la clausura del Foro Mundial Social de Porto Alegre, publicado en EL PAIS, Madrid, Miércoles, 6 de febrero de 2002.