

### ¿QUÉ TIENEN DE ESPECIAL LAS CUENCAS?

Las cuencas definen un terreno unido por una corriente de agua, nutrientes, contaminantes y sedimentos. Las cuencas también unen a silvicultores, agricultores, pescadores y residentes urbanos en relaciones sociales complicadas. Ambos factores —los atributos biofísicos y los entornos institucionales y de políticas— determinan los medios de subsistencia y las interacciones de la gente en las cuencas.

Las cuencas se gestionan simultáneamente en varias escalas sociales y espaciales, desde los niveles comunitarios en las zonas de captación, hasta los sistemas fluviales transnacionales y las cuencas de lagos. La corriente de agua, tierra, nutrientes y otros materiales que atraviesan un paisaje diseminan las consecuencias de las decisiones acerca del uso de los recursos bastante más allá del usuario o del administrador individual de tierras. Estas corrientes producen tanto resultados positivos como negativos (o externalidades) río abajo. La contaminación río arriba con sustancias químicas agrícolas pueden exponer a los usuarios río abajo a costos económicos y de salud. Desde un punto de vista más positivo, la erosión del suelo río arriba puede transportar tierra fértil que puede enriquecer los arrozales y otros campos río abajo. Debido a que las cuencas tienen impactos amplios en tantos niveles, suscitan asuntos especiales para la gestión de los recursos, a través de los derechos de propiedad y la acción colectiva.

### LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LAS CUENCAS

A pesar de su complejidad y diversidad, las cuencas comparten dos recursos clave: agua y tierra. A menudo, los derechos de propiedad de estos dos recursos se interrelacionan, por ejemplo, cuando los derechos a las tierras agrícolas van acompañados por presuntos derechos al agua subterránea y superficial. Sin embargo, con frecuencia los derechos de agua son más dinámicos, flexibles y disputados que los derechos de tierra.

Mientras que el suministro de tierra es relativamente fijo y seguro, el abastecimiento de agua varía de acuerdo con la lluvia, las condiciones hidrológicas y las cantidades extraídas por otros usuarios. Con el desarrollo económico y urbano aumentan las demandas de agua para uso urbano e industrial, así como para la agricultura. Los usuarios de agua con derechos de agua condicionados, secundarios e inseguros son más vulnerables al despoamiento. Los mercados pueden aumentar el valor del agua y los incentivos económicos para su uso eficiente, pero a medida que el agua se convierte en un producto primario, mayor es la posibilidad de que los grupos pobres y vulnerables se vean desposeídos.

Por lo general, los derechos de propiedad a los recursos de tierras varían en los diferentes tipos de tierras que conforman las cuencas. Los derechos de propiedad inseguros a las tierras de cultivo pueden reducir los incentivos a invertir en mejoras y estructuras de conservación, tales como terrazas o árboles que reducen la erosión de la tierra y los flujos de sedimentos. Por lo general, para los resultados de la gestión de cuencas, los derechos de propiedad a los filtros —pequeñas zonas de tierra que ayudan a controlar, desviar, absorber o parar un flujo de tierra, de sedimento o de contaminantes indeseados dentro de la cuenca— son más importantes. Algunos tipos de filtros, como los arrozales o las fajas protectoras, son artificiales y de propiedad y gestión privadas, mientras que otros son naturales y su propiedad puede ser privada, comunitaria o pública.

Los derechos a la tierra, al agua u otros beneficios no tienen que ser exclusivos para que sean seguros. Se pueden tener en común o superponerse con usuarios de diferentes recursos. A veces, los derechos de propiedad a tierras comunes o públicas, tales como los humedales, los márgenes de ríos, bosques, senderos y zonas de pastoreo, son inseguros y disputados. En esta clase de situaciones, la gestión comunitaria, la regulación pública o la cogestión de las comunidades y de los organismos gubernamentales locales pueden ser adecuadas para mejorar el acceso y la operación.

La inseguridad o los conflictos sobre los derechos de propiedad pueden alentar el uso extractivo de los recursos. Las experiencias del área de captación de Sumber Jaya (Indonesia) ilustran los problemas que surgen cuando los derechos de propiedad no están bien definidos. La gestión de las zonas altas de la cuenca todavía está bajo el control del estado. El Departamento Forestal gestiona el 70% de la tierra en la que vive gente local, clasificada oficialmente como ilegal. Los conflictos sobre los derechos de propiedad generan mucha incertidumbre acerca de los beneficios que se cosechan de las inversiones para la conservación de los recursos y, en cambio, proporcionan incentivos para que los agricultores talen bosques primarios y adopten prácticas agrícolas que generan ingresos a corto plazo, más que a largo plazo.

### ACCIÓN COLECTIVA Y GESTIÓN DE CUENCAS

La gestión eficaz de las cuencas requiere que varios grupos de interesados coordinen el uso e inversión de estos recursos. Una gestión colectiva robusta depende del nivel de organización comunitaria y del capital social existente. Las normas y relaciones sociales fuertes permiten a la gente a trabajar en forma conjunta hacia el logro de sus metas. El tamaño y la estructura social de las comunidades que comparten las cuencas influyen su capacidad de estimular y sostener la acción colectiva. Con frecuencia, los grupos pequeños que viven más cercanos apoyan con más efectividad la acción colectiva, en comparación con los grupos grandes que viven más dispersos.

A menudo, para lograr la coordinación es necesario llegar a un acuerdo sobre los límites definidos socialmente, como las aldeas, con los límites establecidos físicamente, como las áreas de captación. Aunque existen razones técnicas para usar las áreas de captación como unidades naturales cuando se aplica un enfoque de cuencas a la gestión de los recursos naturales, es difícil organizar la acción colectiva considerando sólo los límites hidrológicos. Las características hidrológicas de las cuencas o de las subcuencas rara vez concuerdan con las unidades sociales o administrativas de la aldea, distrito, etcétera. La mejor solución a este problema podría ser trabajar dentro de los límites sociales, aplicando un enfoque de cuenca. El sistema de "área focal" que se usa en Kenya da preferencia al límite social sobre el hidrológico, lo cual hace más fácil estimular la acción colectiva para la gestión de los recursos.

Además, la escala en la cual se gestiona de forma óptima el entorno físico quizás no corresponda a ningún órgano de toma de decisión de la comunidad. En ese caso, la acción colectiva dentro de las instituciones existentes o mediante la creación de nuevas instituciones se vuelve crucial para la gestión de los recursos de la cuenca. La toma de decisiones no tiene que estar arraigada en un

solo organismo, a un solo nivel, sino que se pueden transferir diferentes responsabilidades de gestión a diferentes órganos. Estas opciones varían según el tamaño de la cuenca, las poblaciones que viven en la cuenca y la escala e interacción del flujo de los recursos que afectan a la gente.

## LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA GESTIÓN DE CUENCAS

La naturaleza extensa de los recursos y la interdependencia de los usuarios dentro de la cuenca subraya la necesidad de que haya amplia participación de los grupos de interés en el desarrollo e implementación de las tecnologías y prácticas de la gestión de cuencas. Cuando los grupos de interés no tienen oportunidad de participar, se puede pasar por alto la complejidad de las realidades locales y la promesa de las soluciones locales. La evidencia reciente señala que los proyectos de desarrollo participativo de las cuencas tienen más éxito que los proyectos verticales “talla única”, manejados externamente.

Lograr la participación eficaz puede constituir un desafío, porque a menudo el poder y el acceso social, económico y político de los grupos de interés difiere mucho. Siempre existe el riesgo de que los grupos de interés más poderosos negocien soluciones más beneficiosas para ellos mismos. Los propietarios de tierras de cultivo río abajo pueden cosechar los beneficios del agua mejorada y de la corriente con sedimentos reducidos, mientras que a los grupos menos favorecidos, tales como las mujeres y los hogares pastoriles, se les restringe el pastoreo y la recolección de leña en las zonas ribereñas. Incluir a las mujeres y a otros grupos menos favorecidos en las consultas de los grupos de interés podría conducir a que los investigadores y los diseñadores de políticas consideren estrategias alternativas para el uso y conservación de la tierra, que podrían minimizar los impactos negativos para estos grupos. Su exclusión puede socavar la eficacia de las políticas si los grupos afectados negativamente no cumplen. Una gestión óptima de los recursos desde el punto de vista social llama a la acción colectiva en la negociación, toma de decisiones, gestión y resolución de conflictos entre todos los grupos de interés de la cuenca.

Los foros democráticos eficaces ayudan a los pobres y a los miembros marginados de la comunidad a tener mayor voz en estos procesos. Cuando estos foros son débiles, los grupos con menos votos pueden necesitar ayuda para hacer valer sus intereses. Los nuevos tipos de organizaciones que se basan en organizaciones existentes —pero sin que haya superposición— y

que incorporan más a los grupos de interés en la gestión de cuencas tienen que jugar un papel clave en salvar las brechas entre las organizaciones comunitarias locales. Las organizaciones externas pueden facilitar, apoyar y reducir los costos asociados con estos procesos de negociación entre múltiples grupos de interés.

Los grupos de interés que participan en la gestión de cuencas también pueden cosechar las recompensas del capital humano y social mejorado. Al trabajar estrechamente con los investigadores, los agricultores pueden reforzar sus conocimientos técnicos sobre agricultura y de la gestión de los recursos naturales, así como sus capacidades analíticas para evaluar las diferentes tecnologías. Mediante el trabajo de grupo también pueden mejorar sus capacidades institucionales. A medida que adquieren confianza para interactuar con los investigadores y agentes de extensión, los agricultores que participan se sienten empoderados para abordar sus propios problemas y buscan la información o asesoramiento apropiado. Dada la dinámica y la naturaleza a largo plazo de la gestión de cuencas, es esencial empoderar a las comunidades locales para que asuman un papel de liderazgo.

Las sistemas de cuencas son muy complejos: con frecuencia los recursos tienen muchos usos y usuarios, los recursos y las instituciones que los gestionan abarcan múltiples escalas y las corrientes y movimientos de agua, sedimentos, nutrientes y otras sustancias —como los productos químicos de pesticidas y fertilizantes— hacen que las acciones de pocos tengan efectos de gran alcance en muchos. En la gestión de cuencas, las interdependencias y los conflictos —latentes o manifiestos— son inherentes. Si se manipulan en secreto, estas interdependencias pueden despertar sospechas, desconfianza y hasta violencia y retraso en el progreso económico. Si se abordan de manera abierta, transparente y dinámica, estas interdependencias pueden ser la base de la cooperación política, del desarrollo económico y de la cohesión social. ■

**Para mayor información ver: *Water Policy* (Vol. 3, Issue 6), abril de 2002; D. Grey, *Beyond the River: The Benefits of Cooperation on International Rivers*, (Estocolmo: International Water Symposium, 2002); R. Meinzen-Dick y R. Pradhan, “Legal Pluralism and Dynamic Property Rights,” CAPRI Working Paper 22 (Washington, D.C.: IFPRI, 2002), <http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp22.pdf>; y B. R. Bruns y R. S. Meinzen-Dick, comps., *Negotiating Water Rights* (Londres**

---

Brent Swallow ([b.swallow@cgiar.org](mailto:b.swallow@cgiar.org)), es líder temático del servicio ambiental del World Agroforestry Centre (ICRAF); Nancy Johnson ([n.johnson@cgiar.org](mailto:n.johnson@cgiar.org)) es científica superior del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT); Anna Knox ([a.knox@cgiar.org](mailto:a.knox@cgiar.org)) es investigadora superior de CIAT; y Ruth Meinzen-Dick ([r.meinzen-dick@cgiar.org](mailto:r.meinzen-dick@cgiar.org)) es investigadora superior de la División de Medio Ambiente y Tecnología de Producción (EPTD) del IFPRI, y coordinadora del CAPRI.



**International Food Policy Research Institute**  
2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.  
Teléfono: +1-202-862-5600 • Fax: +1-202-467-4439  
Correo electrónico: [ifpri@cgiar.org](mailto:ifpri@cgiar.org)

[www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)



CGIAR System-wide Program on  
**COLLECTIVE ACTION AND  
PROPERTY RIGHTS**  
[www.capri.cgiar.org](http://www.capri.cgiar.org)