

# La importancia del capital social

Las áreas marinas protegidas deben tener en cuenta el capital social, es decir, las relaciones, redes, normas y sanciones que conectan a personas y a instituciones

La Declaración adoptada el 22 de enero de 2009 en el seminario sobre “Dimensiones sociales de la implantación de áreas marinas protegidas en la India: ¿realmente se benefician las comunidades pesqueras?” (ver p. 24) reivindica una mayor participación de las comunidades pesqueras en la selección y manejo de las áreas marinas protegidas (AMP) y mayor justicia social en las decisiones que determinan el reparto de los beneficios con ellas obtenidos.

La relevancia de los aspectos sociales de las AMP descuellan igualmente en un reciente estudio realizado por el autor de este

La investigación de Mozambique y la Declaración de Chennai pueden ser de gran ayuda para cualquier comunidad pesquera que desee aprovechar las AMP con objeto de mejorar la gestión pesquera y aumentar los beneficios económicos para la zona. Los datos del estudio realizado en Mozambique parecen indicar que las relaciones (el capital social) entre los diversos usuarios de una AMP, a saber, los pescadores y los operadores turísticos, y las alianzas con el Estado pueden servir tanto para reforzar una AMP como para debilitarla. En el contexto de este estudio, la expresión “capital social” se refiere a los contactos, normas y sanciones que vinculan entre sí a personas e instituciones y que pueden incidir en sentido positivo o negativo en el comportamiento de la población. El capital social observado en Mozambique parece influir negativamente en el respeto de las normas de gobierno de las AMP y el resultado es que los pescadores locales no participan de los beneficios que puede ofrecer una AMP.

A fin de entender las razones del fracaso resulta de extrema importancia darse cuenta de que las AMP equivalen en la práctica a sistemas de derechos de propiedad, que necesitan apoyarse en mecanismos y procesos sociales como leyes y normas para funcionar como es debido. En la gestión regida por derechos se parte de la premisa de que los usuarios actuales de un recurso marino, por ejemplo una comunidad pesquera de la costa, están dispuestos a cooperar con el Estado en la creación de una AMP y a respetar las normas que la gobiernan. Consecuentemente se consigue así el respeto de las normas y una mejor ordenación pesquera.

**A fin de entender las razones del fracaso resulta de extrema importancia darse cuenta de que las AMP equivalen en la práctica a sistemas de derechos de propiedad, que necesitan apoyarse en mecanismos y procesos sociales como leyes y normas para funcionar como es debido.**

artículo en Mozambique. La investigación examina las relaciones entre los pescadores artesanales y los operadores turísticos que comparten AMP, tanto estatales como privadas, y las compara con las mismas relaciones en zonas de acceso libre. El estudio indica que cuando no pueden mantenerse unas relaciones adecuadas entre los diversos usuarios y el Estado las AMP fracasan, quedando expuestos los recursos pesqueros a la sobreexplotación. Este trabajo revela igualmente que las AMP dependen de su dimensión social. Las relaciones sociales pueden ser manipuladas hasta transformarse en herramientas que permiten a algunos usuarios disfrutar de los recursos, mientras a otros se les niega ese derecho.

El autor de este artículo es **Gareth Johnstone** ([garethjohnstone@yahoo.co.uk](mailto:garethjohnstone@yahoo.co.uk)), recién doctorado por el King College de Londres, que ha investigado la pesca de bajura, los derechos de propiedad y el capital social en Indonesia y Mozambique

### Tradiciones y costumbres

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, numerosas comunidades pesqueras han creado sus propias normas y sanciones para ordenar el disfrute de los recursos. Dichas normas se encuentran integradas dentro de unos procesos y mecanismos sociales y se manifiestan en las tradiciones y costumbres de una comunidad. Cuando se establece una AMP, las tensiones entre las normas que regulan los derechos de los pescadores y las nuevas normas que gobiernan la AMP pueden generar conflictos. Los derechos de propiedad característicos de una AMP reemplazan los derechos de los pescadores locales, transfiriéndolos a nuevas instituciones y a nuevos usuarios como organizaciones no gubernamentales (ONG) o empresas de turismo. El conflicto entre los derechos de pesca tradicionales y las AMP se manifiesta en forma de bajos niveles de capital social entre los usuarios del recurso y en un escaso respeto de las normas de la AMP.

El caso mozambiqueño presenta escasos niveles de capital social en las AMP, debido a la usurpación de los derechos de los pescadores por parte de las AMP. Este

fenómeno se demuestra en la escasez de contactos entablados entre los sectores pesquero y turístico y se traduce en el incumplimiento de las normas de la AMP. Las tensiones se agudizan a causa de un segundo factor: alianzas entre algunos funcionarios del estado y empresas turísticas que provocan divisiones entre los demás grupos. Un ejemplo de esta situación se observa al estudiar los ingresos generados por el turismo en las AMP, un sector capaz de comercializar a sus clientes la protección de la naturaleza y la exclusividad. Las tasas de pernoctación dentro del parque nacional marino ascienden a un promedio de 500 dólares diarios, mientras que fuera del parque alcanzan tan sólo 100 dólares. Esta diferencia supone un fuerte incentivo para que los funcionarios del gobierno incumplan los acuerdos destinados a limitar la afluencia de turistas, estimulando justo lo contrario, una estrategia de expansión. Se vulnera de esta forma el plan de gestión acordado entre el gobierno y los grupos ecologistas que apoyan las AMP y se produce un encarnizamiento de la competencia por los recursos pesqueros entre turistas y pescadores artesanales.

CORNELIE QUIST



Pescadores mozambiqueños. La aplicación de AMP aporta en la práctica escasos beneficios para las comunidades pesqueras

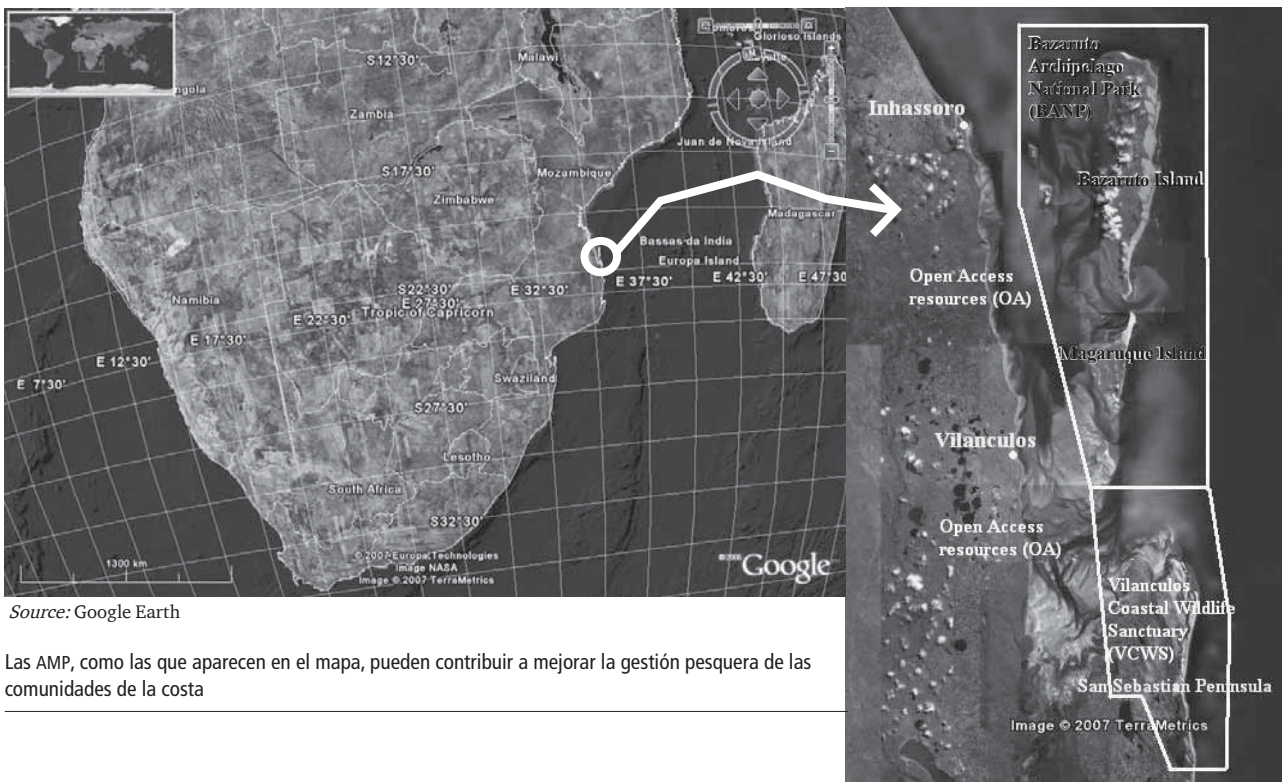
Una AMP que en teoría prometía la conservación de los recursos marinos y el desarrollo económico local se transforma en la práctica en una iniciativa de turismo insostenible. Los pescadores artesanales y los ecologistas quedan excluidos del proceso de gestión a medida que se afianzan las relaciones entre las empresas turísticas internacionales y el gobierno.

El análisis de las AMP mediante su capital social puede servir para comprender mejor los factores contextuales (temporales y espaciales) que contribuyen a reforzar o debilitar una AMP. Al igual que otras formas de capital, el capital social puede ser utilizado para acciones colectivas que redunden en beneficio de todos. Se asocia corrientemente con los lazos y vínculos que permiten a las comunidades cooperar y manejar colectivamente un recurso natural. Está constituido por las relaciones y los contactos en red que contribuyen a establecer tradiciones y costumbres que, con el transcurso de los años, las comunidades pesqueras aprovechan para regular el acceso a una pesquería y su explotación.

Estas modalidades se conocen como “capital social de unión y de puente” y determina la forma en que actuamos con otras personas y confiamos en ellas en comunidades cerradas y homogéneas. Existe otro tipo, denominado “capital social de escalera” que ayuda a comprender las

AMP, especialmente aquellas donde operan usuarios muy heterogéneos. Las escaleras representan enlaces que van más allá de nuestro círculo de amigos, de la comunidad a la que pertenecemos, y que conectan en cambio personas e instituciones procedentes de culturas y de medios diversos así como personas que tienen diferentes niveles de poder y de acceso a los recursos. El estudio mozambiqueño se centró en el “capital social de escalera”, que establece vínculos intersectoriales entre pescadores artesanales, operadores turísticos y órganos de gobierno de la AMP, y en el capital social precedente de la “sociedad política”, que se manifiesta en forma de las alianzas políticas que cada sector forja con el Estado.

Cabe preguntarse por qué esas “escaleras” resultan tan importantes para las AMP. La respuesta radica una vez más en los derechos de propiedad característicos de las AMP. Cuando se establece una AMP sobre una pesquería de gestión tradicional, se supone que los pescadores actuarán de manera racional y negociarán un acuerdo con los nuevos usuarios de la zona, como pueden ser los operadores turísticos en el caso de Mozambique. La premisa de partida consiste en que los pescadores locales recibirán una compensación por la pérdida de sus derechos de pesca dentro del AMP y a cambio respetarán las normas del área y los derechos de los nuevos usuarios. Sin



Source: Google Earth

Las AMP, como las que aparecen en el mapa, pueden contribuir a mejorar la gestión pesquera de las comunidades de la costa

Comportamiento	Indicadores de capital social
Cooperación	Existen contactos formales entre los diversos usuarios de recursos del AMP (pescadores artesanales, operadores turísticos) y las instituciones que gobiernan el AMP  Los grupos gestores del AMP representan a todos los usuarios del área, incluyendo a pescadores, ONG, sector privado e instituciones gubernamentales del Estado
Respeto de las normas	Las normas pesqueras del AMP incorporan el acervo y las reglas tradicionales  Los pescadores adoptan las normas del AMP a través de sus propias normas tradicionales y las instituciones comunitarias las respaldan  Los mecanismos reglamentarios del AMP incluyen a pescadores, ONG, sector privado, instituciones gubernamentales del Estado e instituciones tradicionales comunitarias
Negociación	Los derechos de pesca del AMP están garantizados mediante el correspondiente respaldo político y se mantienen gracias a una alianza política permanente con el Estado  Las comunidades pesqueras reconocen los derechos a los recursos de nuevas partes interesadas (operadores turísticos)  Las nuevas partes interesadas (operadores turísticos) reconocen los derechos de pesca de los usuarios originales (pescadores artesanales)
Participación en beneficios	La rivalidad entre los diferentes usuarios de recursos conduce a iniciativas de colaboración que redundan en beneficio de todos  Los beneficios obtenidos se reparten por acuerdo entre los diferentes usuarios
Indemnizaciones	En la negociación de indemnizaciones participan el Estado y todos los usuarios con derecho a los recursos del AMP, incluidos los derechos migratorios

embargo no siempre ocurre así ya que llegar a un acuerdo requiere una inversión, reunir a los interesados y negociar. El precio de este proceso se conoce como “coste de transacción”, que puede ser reducido si el nivel de capital social entre los usuarios de los recursos es elevado. En muchos casos la capacidad de llegar a un acuerdo puede verse lastrada por malentendidos lingüísticos o culturales y el gobierno debe actuar como mediador. Ahora bien, los gobiernos cuentan con capacidades y recursos limitados y a veces las negociaciones involucran a más de un ministerio, con lo que se multiplican las oportunidades de corrupción en las que los funcionarios negocian a fin de obtener beneficios para sí mismos y no para los pescadores locales.

La negociación y las compensaciones se vuelven más complejas a medida que aumenta el número de usuarios que reivindica la explotación de los recursos naturales del AMP. En el caso estudiado en Mozambique sólo se tenían en cuenta dos tipos de usuarios: pescadores artesanales y operadores turísticos. Sin embargo, a menudo participan más sectores. La importancia del capital social de “escaleras” consiste en la posibilidad de establecer alianzas políticas, que deben incluir todos los niveles de gobierno posibles para que el AMP funcione adecuadamente.

En este caso, la empresa gestora del AMP cuenta con una concesión por 99 años y ha forjado lazos políticos fuertes con el gobierno nacional, pero no ha conseguido el apoyo de los políticos locales. Consecuentemente, muchos pescadores locales incumplen las normas que gobiernan el AMP, de gestión privada, porque saben que sus acciones no serán sancionadas por las autoridades locales. Los conflictos no han tardado en surgir, tanto el estado como la empresa concesionaria han llegado a imponer sanciones y se ven obligados a vigilar el área, con los costes que esto entraña.

La sostenibilidad de los recursos naturales dentro de un AMP no está determinada únicamente por el capital social, sino que entran asimismo factores políticos, económicos y naturales. Ahora bien, las AMP contempladas como derechos de propiedad representan un conjunto de relaciones entre diversos usuarios de recursos y si esas relaciones no se mantienen, el AMP fracasa y la base de recursos mengua. En la práctica el capital social no puede medirse directamente y se evalúa mediante indicadores indirectos.

La tabla que aparece en esta página recoge algunos indicadores empleados para identificar niveles positivos de capital social en el estudio mozambiqueño. Estos indicadores pueden resultar útiles para

cualquier comunidad costera que se plantee utilizar las AMP con objeto de mejorar la ordenación pesquera y de atraer al turismo.

### Respeto de las normas

Uno de los ejemplos recogidos en la tabla es el respeto de las normas que gobiernan las AMP. En el caso de Mozambique queda

**...resulta importante conocer el contexto y comprender el marco en el que operan las AMP.**

ilustrado mediante los diversos enfoques de gestión adoptados a fin de tratar las normas de pesca tradicionales. Los regímenes de gestión de las AMP no reconocen las normas tradicionales lo cual genera conflictos, amén del incumplimiento de las normas del AMP. Fuera del AMP, en las zonas de acceso libre, las normas de pesca tradicionales están reconocidas por las instituciones estatales e integradas en varias iniciativas de cogestión. Se ha hecho así debido a la necesidad de desarrollar medidas de gestión pesquera poco onerosas. Entre ellas figuran el establecimiento de un período de veda para la pesca con cerco y la prohibición de pescar durante las fiestas religiosas. La comunidad pesquera sanciona estas normas mediante ceremonias colectivas y el Estado lo hace mediante legislación. La aplicación

de este enfoque ha conseguido un respeto riguroso de las normas tradicionales, pero también de las estatales, como el registro de buques y la concesión de licencias. También ha animado a varios operadores turísticos a adoptar el mismo enfoque y limitar la pesca delante de los alojamientos turísticos. Estos acuerdos se hacen independientemente de las AMP y los pescadores tradicionales los han transformado en normas tradicionales mediante ceremonias colectivas a las que asisten representantes del sector turístico. Los acuerdos permiten contactos beneficiosos para ambas partes: las empresas turísticas facilitan el transporte marítimo a la comunidad pesquera a cambio de que ésta respete las nuevas normas.

Para los órganos del gobierno y otras instituciones, como las ONG y los grupos ecologistas internacionales, las AMP pueden presentarse como una panacea para la conservación de recursos naturales. Sin embargo, resulta importante conocer el contexto y comprender el marco en el que operan las AMP. Hay que pensar que definir una AMP no se limita a establecer sus fronteras, sino que exige además una profunda comprensión del sustrato social, ecológico y político del lugar donde se encuentra. Esto pasa a su vez por un examen crítico de las relaciones entre los diversos usuarios del recurso, el Estado y los intereses externos antes de que se pueda establecer definitivamente el AMP. Igualmente imprescindible resulta plantearse si el establecimiento de un AMP es realmente necesario para alcanzar la sostenibilidad medioambiental, ya que el mismo objetivo puede conseguirse en la práctica mediante una inversión en el establecimiento de relaciones entre los usuarios de los recursos y el Estado, que son los principales interlocutores en la gestión pesquera. 3

CORNELIE QUIST



Pesca en pareja en la costa de la Península de Barral, en Mozambique. Los pescadores locales deben ser indemnizados por la pérdida de sus derechos en las AMP

#### Más información

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

**Asociación de Ciencias Marinas del Índico Occidental (WIOMSA)**

[icsf.net/icsf2006/jspFiles/eastAfrica/index.jsp](http://icsf.net/icsf2006/jspFiles/eastAfrica/index.jsp)

**África oriental: el punto de vista de la pesca a pequeña escala**

[www.gnudung.com/literature/nrm.html](http://www.gnudung.com/literature/nrm.html)

**Gestión de recursos naturales y capital social**