

La custodia de los comunes

Jofre Rodrigo Aribau*

Hasta hace pocos años, la responsabilidad legal de conservar el patrimonio natural, paisajístico y cultural ha recaído casi exclusivamente en las administraciones públicas, que han ido implantando diversas medidas de protección como son la declaración de espacios naturales protegidos, la protección de determinados recursos naturales y paisajes a través de la planificación urbanística y la catalogación y declaración de diferentes bienes culturales, entre otras. Sin embargo, los poderes públicos no han podido cubrir todas las necesidades existentes y el retroceso ecológico ha sido constante.

Ante este hecho, los gobiernos han tendido a potenciar políticas de conservación basadas en mecanismos de mercado. Se ha presentado el mercado como mecanismo racional de asignación de recursos e incluso se ha afirmado que los problemas ecológicos surgen de la ausencia de racionalidad mercantil privada, como en el caso de la mal llamada “tragedia de los comunes”. Aun así, la mayoría de estrategias de conservación basadas en sistemas de mercado han chocado con la complejidad de los sistemas ecológicos y han demostrado dificultades insalvables para separar y valorar monetariamente o mercantilizar elementos interrelacionados e interdependientes de estos ecosistemas (Martínez Alier, Roca, 2003). Consecuentemente, los gobiernos que siguen las directrices de la economía neoclásica y que explican

las externalidades como fallos del mercado se ven incapaces de corregirlas a pesar de acarrear un coste social inmenso y ecológicamente irreversible.

Cabe mencionar también, que los mecanismos de negociación globales y los acuerdos internacionales sobre medio ambiente en muchas ocasiones tampoco han funcionado, tal y como demuestran los resultados de la renovación de los acuerdos de emisiones de carbono de Kyoto. El último texto de Elinor Ostrom antes de morir, “Green from the grassroots”, publicado el 12 de junio de 2012, posteriormente a la Cumbre de Río +20, destaca la inacción y la inutilidad de los acuerdos globales ante realidades diversas y apunta que la política que tiene más sentido es la que se está llevando a cabo a nivel local sin esperar a grandes acuerdos nacionales o internacionales.

Paralelamente a estas dos políticas de conservación basadas en el Estado o el Mercado en el ámbito de la gestión territorial, se ha ido desarrollando, desde principios del siglo pasado y principalmente en los países anglosajones, la Custodia del Territorio (en adelante CDT). La CDT, que es como se ha traducido en castellano el término inglés *land stewardship/trust*, reúne un conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos, sin directamente confrontarse al derecho de propiedad privada. Para conseguirlo, las llamadas entidades de custodia buscan acuerdos

*Doctorando del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (jofre.rodri@gmail.com)

y otros mecanismos de colaboración continua con propietarios de terrenos, diferentes usuarios del territorio (como por ejemplo agricultores, pastores y ganaderos, silvicultores o sociedades de caza y pesca), y otros agentes públicos y privados (Pietx, Basora, 2009: 299).

Las entidades de custodia son organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro que participan activamente en la conservación de la naturaleza, el paisaje y el patrimonio cultural a través de las técnicas de custodia del territorio. El principal instrumento que utilizan estas entidades son los acuerdos de custodia. El acuerdo establecido comporta un conjunto de compromisos y pautas de colaboración a largo plazo (en muchos casos a perpetuidad) que asumen tanto la entidad de custodia como el propietario o usuario de los terrenos y que, habitualmente, se materializan por escrito en un documento que puede tomar formas diferentes. A la vez, estos acuerdos se basan en el principio de voluntariedad. Es decir, las partes acceden siempre de forma voluntaria, sin ningún tipo de imposición.

La CDT, desde sus orígenes, ha sido una iniciativa de la comunidad para gestionar un legado natural y cultural común con el fin de conservarlo para las generaciones futuras y su bienestar. Desde mi punto de vista este objetivo coincide plenamente con los objetivos del procomún ya que, como constata Joan Subirats (2011) respecto a los bienes comunes, la CDT también busca que la ciudadanía deje de ser un simple receptáculo o contenedor de derechos reconocidos, para convertirse en un ejercicio permanente de corresponsabilidad y solidaridad social sobre los problemas comunes.

Acuerdo de Custodia del Foro Asturias Sostenible (FAS) con Alfredo Labra, ganadero ecológico en los Picos de Europa. Autor de la foto: Oscar Prada (Fuente: FAS, <http://www.asturias-sostenible.org>)

Una de las principales preguntas que intentó responder Elinor Ostrom al largo de su carrera (y las ciencias sociales en general) fue: ¿Cómo llegan los individuos a acuerdos y mantienen relaciones duraderas para la consecución del bien común y evitan así las tentaciones de actuar únicamente bajo el interés individual y corto-

placista (*free rider*)? En otras palabras: ¿Cómo las personas confían las unas en las otras de manera sincera? Los resultados de su investigación muestran que la gente tiene una destacada capacidad para generar sus propias reglas para poder seguir viviendo de los recursos naturales de los que depende su subsistencia sin agotarlos o destruirlos. Ostrom demostró que esta “capacidad institucional” se basa en una serie de principios de funcionamiento que favorecen la reciprocidad como base de la confianza y de la subsiguiente cooperación. Si entendemos la CDT como una herramienta para crear confianza, reciprocidad y cooperación en la conservación del patrimonio natural y cultural, entonces vemos claramente su relación con el marco del procomún. Pero, ¿es la CDT una estrategia válida para la gestión de los bienes comunes? ¿En qué supuestos es aplicable la CDT y qué puede aportar al procomún?

Para poder encontrar una respuesta a estas preguntas el primer paso sería definir que entendemos por el común (*the commons*). Según el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (IGOP, 2012): “El común parte de la idea de inclusión y el derecho de todos al acceso, mientras que la propiedad y la idea de Estado que la fundamenta se basa en la rivalidad de los bienes, y por tanto en la exclusión y la concentración del poder en unas instituciones que lo aseguran y protegen. El común no es mercantilizable, y no puede ser objeto de posesión. Expresa, por tanto, una lógica cualitativa, no cuantitativa. No tenemos un bien común, formamos parte de lo común, en la medida que formamos parte de un ecosistema, de un conjunto de relaciones en un entorno.”

En base a este marco teórico, podríamos afirmar que uno de los principales problemas que afrontamos es el fracaso de los derechos de propiedad privada individualizados para satisfacer los intereses comunes. Ostrom y Schlager (1992) sugieren la utilidad de distinguir entre diferentes derechos de propiedad parcial que pueden estar asociados a la gestión de bienes comunes (p.ej. derecho de acceso, de extracción, de gestión, de alienación). En su libro *Governing the commons*, Ostrom (1990) describe varios ejemplos de acuerdos que involucran derechos parciales

de propiedad. Por ejemplo, algunos campesinos de los Alpes suizos mantuvieron, durante siglos, parcelas privadas de tierra en los fondos de valle (donde se produce los cereales, fruta y verdura) pero en verano pasturaban su ganado en los pastos alpinos de propiedad comunal bajo unas reglas definidas y estrictas.

En este sentido la CDT es un instrumento útil ya que actúa sobre los derechos de propiedad privada para cambiar dinámicas negativas de degradación de bienes comunes y llegar así a acuerdos de beneficio colectivo. A grandes rasgos, existen tres tipos de acuerdos de custodia en función del grado de implicación y compromiso que quieran asumir propietarios y entidad (Asensio, Collado, Cortina y Pietx, 2005):

- Compromiso de conservación. Habitualmente, la entidad de custodia ofrece apoyo y asesoramiento en la propiedad sobre las actuaciones que quiera impulsar, informa de los cambios o las novedades técnicas y legales que puedan afectar a la finca y le facilita oportunidades de ayuda y voluntariado.
- Transmisión de la gestión de la finca a la entidad de custodia (vía arrendamiento o cesión de uso, por ejemplo), que se compromete a gestionarla según los objetivos de conservación fijados en el acuerdo.
- Transmisión de la propiedad a la entidad de custodia.

Ha pasado más de un siglo desde las primeras experiencias de CDT en EE.UU. y esta ha ido evolucionando acompasadamente con las instituciones y los marcos jurídicos aprobados, dando un salto cualitativo y cuantitativo los últimos años. Si analizamos sus resultados principales, vemos que en los últimos decenios el crecimiento en número de entidades de custodia y de hectáreas protegidas ha sido muy significativo. Por ejemplo, actualmente en EE.UU. hay 1.700 entidades de custodia registradas que tienen 5 millones de miembros, movilizan 100.000 voluntarios anualmente y gestionan aproximadamente 15.000.000 de hectáreas. Las estrategias de CDT son tan variadas como lo son las comunidades que la desarrollan y los recursos que gestionan.

Paralelamente a este extraordinario crecimiento de la CDT, también encontramos problemas que condicionan su éxito: dependencia de ingresos procedentes de la administración pública, dificultad de monitoreo de los espacios custodiados, dificultades para controlar la calidad de gestión y actuación de las entidades respecto sus objetivos fundacionales, etc. Desde mi punto de vista, las variables que hacen de la custodia del territorio una estrategia exitosa coinciden en gran medida con los principios de diseño para la gestión de bienes comunes en los sistemas socio-ecológicos que analizó Elinor Ostrom. Y no solo coinciden con la CDT sino que, en un artículo que se publicará próximamente, Wilson, Cox y Ostrom (*in press*) generalizan estos principios para mejorar la eficacia de los grupos en general partiendo de un análisis de las dinámicas evolutivas de la cooperación de las especies y la propia evolución biocultural de la especie humana.

En este ámbito cooperativo y en red en que se basa el común, Internet ha abierto un nuevo mundo de posibilidades que hay que ir explorando y que puede aportar soluciones hasta ahora no contempladas (siempre y cuando las ofensivas contra estas libertades no prosperen, como la recientemente rechazada ACTA “Anti-Counterfeiting Trade Agreement”). Como afirma Joan Subirats (2011), Internet representa una palanca multiplicadora del común por su capacidad para facilitar la innovación y la creación de valor cooperando y minimizar costes de interacción entre sus usuarios cambiando la lógica de mercado y Estado.

El problema de escala, tan presente en el debate del procomún, también se ve condicionado por el surgimiento de Internet. Esta es una de las grandes variables a estudiar y en la que la CDT puede aportar información relevante al ser un movimiento internacional en red con un largo recorrido histórico. Un ejemplo próximo al autor es la Xarxa de Custodia del Territori1 (XCT), una red de CDT pionera en el Estado español que actualmente colidera un proyecto europeo (Landlife2) con el objetivo de intercambiar conocimientos, unificar criterios y potenciar la red de movimien-

1. www.custodiaterritori.org

2. www.landstewardship.eu

tos de CDT en Europa (focalizándose en el arco oriental del Mediterráneo) y ayudar así a detener la pérdida de biodiversidad en su territorio.

Una “Custodia de los Comunes” como estrategia de conservación de lo común, no solo en el ámbito natural sino también urbano³, podría contribuir a esa “rica mezcla de instrumentos” que Ostrom (2010) comenzó a identificar como solución a los problemas actuales de marco institucional y democrático. Veremos en un futuro si la CDT sabe encontrar su camino ante este gran cambio de época. ▣

Referencias

- INSTITUTO DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS (2012). «Els Béns Comuns: Una alternativa al Binomi Mercat-Estat?». Escola d'estiu 2012. Dossier de presentació.
- MARTÍNEZ ALIER, J., ROCA, Jordi. (2003) «Economía ecológica y política ambiental». Fondo de Cultura Económica, México.
- OSTROM, E. (1990), «Governing the commons. The evolution of institutions for collective action». Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- OSTROM, E. (2010) «Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems». *American Economic Review* Vol. 100, n.º. 3.
- OSTROM, E. (2012) «Green from the Grassroots». *Project Syndicate: a World of Ideas*. June 12, 2012. Available: <http://www.project-syndicate.org/commentary/green-from-the-grassroots>
- PIETX, J., BASORA, X. (2012) «La custòdia del territori: un nou instrument de concertació basat en la implicació ciutadana per a conservar el paisatge». *Plecs de Paisatge: Eines 2*. Observatori del Paisatge.
- SCHLAGER, E., OSTROM, E. (1992) «Property rights regimes and natural resources». *Land Economics*, 68:249-262.
- SUBIRATS, J. (2011) «Otra sociedad ¿Otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común». Icaria Editorial. Barcelona.
- WILSON, D.S., OSTROM, E., COX, M.E. (2013) «Generalizing the core design principles for the efficacy of groups». *Journal of Economic Behavior & Organization* (in press).

3. Actualmente existen movimientos de custodia urbana de gran interés y potencial. Una iniciativa reciente a nivel Español ha sido: <http://custodiaurbana.wordpress.com>