

INFORME DE LA DISCUSIÓN

ASEGURANDO MÁS LOS PASTIZALES

POR PABLO MANZANO BAENA

**INTERNATIONAL
LAND
COALITION**

**land
portal**



RESUMEN

Asegurar los pastizales es un importante debate en curso, debido a la compleja planificación que su uso necesita y la falta de reconocimiento o protección. En un debate en línea del 29 de enero al 14 de febrero de 2018, 38 participantes de 4 continentes debatieron sobre los principales desafíos, soluciones y lecciones aprendidas, así como sobre vías para plataformas multiactores. La minería y la expansión de los cultivos son las mayores amenazas para los pastizales, que se derivan de la afección a de corredores de movilidad, el acaparamiento de tierras y la marginación de los pastores. Sin embargo, la defensa y la acción colectiva bien organizadas pueden revertir tales situaciones, aumentando también la rentabilidad de las actividades económicas en los pastizales con inversiones sencillas y protegiendo a sus comunidades contra amenazas externas. Las plataformas multiactores pueden potenciar aún más las acciones de la sociedad civil, aumentando los intercambios de fertilización cruzada, denunciando abusos y también reduciendo los conflictos. Los argumentos ambientales, económicos y sociales existentes para asegurar los pastizales deben ser generalizados a fin de promover un cabildeo global efectivo.

INTRODUCCIÓN

El tema de cómo hacer que los pastizales sean seguros para sus usuarios locales es uno de los debates en curso. La naturaleza misma de su uso (la necesidad de una planificación a nivel del paisaje que incorpore recursos variables espaciales y temporales, y el reconocimiento de múltiples capas de uso por parte de múltiples actores) presenta una complejidad que no se explica fácilmente por sistemas de tenencia de la tierra a menudo inflexibles y más simples, que los gobiernos prefieren introducir. Por lo tanto, estas tierras se han quedado sin reconocimiento formal o legal o protección y han sido objetivo fácil para el acaparamiento de tierras, la usurpación o la fragmentación. Dadas las necesidades de movilidad de los pueblos que obtienen sus medios de vida del uso de pastizales, incluidos los pastores nómadas y los cazadores-recolectores, la ocupación de pastizales estructurada a lo largo de una planificación deficiente tiene un efecto negativo directo sobre ellos. Las mejoras en la tecnología agrícola y minera, así como el aumento de la demanda de materias primas agrícolas, han significado que la atención se haya dirigido a los pastizales para inversiones a gran escala. Esto a pesar del hecho de que la idoneidad de la tierra para tales fines y la lógica económica para hacerlo son cuestionables. Como resultado, han aumentado los conflictos en pastizales entre los usuarios de la tierra y sobre el uso de la tierra.

Con el fin de abrir un espacio para el diálogo sobre estos temas, identificar buenas prácticas y desarrollar algún acuerdo sobre qué se debe priorizar y cómo, la Fundación del Portal de la Tierra y la Iniciativa de Pastizales de la Coalición Internacional de Acceso a la Tierra acordaron dinamizar un debate en línea sobre Asegurar los Pastizales. Esto se basa y se vincula con otras iniciativas en curso, incluido el Centro de Conocimiento Pastoril (PKH) de la FAO, la Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible (WISP) de la UICN y la Coalición de Lobbies Europeos para el Pastoreo EsteAfricano (CELEP).

El diálogo tuvo lugar del 29 de enero al 14 de febrero de 2018; este informe resume los puntos clave planteados y las conclusiones alcanzadas.

The background features a dark grey field with a network of thin, light grey lines connecting various sized grey circles. Overlaid on this are several overlapping, irregular shapes in white, orange, and green, creating a layered, paper-like effect. The text is centered within the largest orange shape.

PRINCIPALES PUNTOS DE DEBATE

PREGUNTA 1: ¿A QUÉ RETOS HACEN FRENTE LOS PASTIZALES Y SUS USUARIOS A NIVEL GLOBAL?

- a. **¿Qué tendencias de cambio de uso del suelo se ven en diferentes partes del mundo? ¿Cuáles son sus causas? ¿Cuáles son sus impactos en los diferentes usuarios de los pastizales?**
- b. **¿Hasta qué punto se implica a los usuarios locales de los pastizales, incluyendo grupos a menudo marginados como mujeres o pastores, en las decisiones sobre dichos cambios?**
- c. **¿Dónde están los puntos calientes de conflictos sobre el uso de la tierra, y qué causas tienen dichos conflictos?**

La discusión comenzó con un análisis de los principales desafíos relacionados con la tierra que enfrentan los pastizales y sus usuarios. Las tendencias generales en todo el mundo muestran dos amenazas de inversión principales: i) la minería, que es el problema más ampliamente mencionado en Asia Central y del Sur y uno de los principales problemas en África, y ii) la expansión de cultivos industriales (comerciales a gran escala), principalmente en África¹. La expansión de la agricultura también contribuye a la disminución de los recursos hídricos debido al regadío y a la pérdida de pastos de la estación seca debido a la ocupación de las áreas de ribera por parte de granjas.

La degradación de la tierra es un problema creciente que está relacionado con obstáculos y restricciones más frecuentes que se imponen a la movilidad del ganado. Las rutas ganaderas están bloqueadas por inversiones mal planificadas y otros factores. Es así particularmente en Asia Central, donde el bloqueo de las rutas pecuarias está interrumpiendo el uso tradicional de pastos alejados de las aldeas o las áreas con servicios. La debilidad de los servicios de extensión para mantener la movilidad también es un problema en África Occidental². La degradación de la tierra a menudo está relacionada con la pobreza o la inseguridad alimentaria de los pastores, que pueden verse obligados a tomar decisiones para ganar a corto plazo a expensas de una visión a largo plazo, aunque a menudo la degradación también está

1 Aunque no se haya mencionado en el debate, la minería (en las tierras altas) y la expansión de la agricultura industrial (en las tierras bajas) son las principales amenazas sobre la tierra mencionadas por las organizaciones de pastores en América Latina.

2 También en América Latina, las redes de pastores que no participaron en el debate (aunque fueron invitadas) han notado por otra parte que el desmantelamiento de los servicios de extensión está conduciendo a la desaparición de la trashumancia de ganado.

influida por factores más amplios y decisiones políticas o económicas de los responsables políticos.

Relacionada con la degradación de la tierra está la creciente presión sobre los recursos naturales que plantea una población en aumento, cuyo crecimiento despertó las preocupaciones de varios participantes. El cambio climático también se mencionó como un factor que influye. Otro aspecto del cambio global que experimenta la gente son las especies invasoras en los pastizales, lo que reduce su capacidad productiva y agrava otros problemas en términos de deterioro de medios de vida. Tales impactos sobre la base de recursos naturales pueden desencadenar inseguridad generalizada así como proliferación de armas, un tema muy preocupante para las poblaciones de tierras de pastoreo.

En un contexto de competencia de usos de la tierra por una base de recursos naturales escasa, aparecen conflictos de uso con diferentes usos de la tierra, como áreas protegidas (mencionadas para África Oriental) y con áreas de cultivo (destacadas en África Occidental). Tal competencia explica gran parte de la inseguridad y el conflicto armado observado en estas áreas y sus alrededores.

La marginación de los usuarios de pastizales se traduce en diferentes desafíos. En primer lugar, el uso de pastizales a menudo no se reconoce o no se comprende por completo, lo que disminuiría la capacidad de influencia de los pastores y los deja más vulnerables a la corrupción y los abusos. A menudo faltan buenas leyes de tierras, pero el marco legal es casi invariablemente mejor que su implementación. A veces una implementación tan pobre es consecuencia de la incapacidad de los funcionarios gubernamentales, que también se relaciona con servicios de extensión débiles; y un acceso insuficiente a la información por parte de los pastores socava su capacidad para monitorear los procesos políticos y para alertar sobre casos de corrupción.

Finalmente, la falta de reconocimiento del rol de la mujer en las legislaciones o formulaciones políticas de los países fue señalada como una preocupación en Marruecos, Sudán y la India, aunque la necesidad de una mayor participación y reconocimiento de las mujeres es transversal.

PREGUNTA 2: EJEMPLOS HAY DE BUENA PRÁCTICA, EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS PARA ASEGURAR MÁS LOS PASTIZALES

- a. **¿Qué iniciativas hay para asegurar los derechos de usuarios locales de pastizales a la tierra y a los recursos, y por qué han tenido éxito donde otras no?**
- b. **¿Qué iniciativas hay que han mejorado los procesos de ordenación del territorio de manera que han resultado en un uso más efectivo de la tierra, y en una conciliación de los diferentes intereses de uso?**
- c. **¿Hasta qué punto son estas iniciativas participativas e inclusivas, asegurando que todos los actores están implicados, incluidos grupos que a menudo resultan marginados?**
- d. **¿Qué nueva tecnología se ha usado para que asegurar los pastizales sea más efectivo y eficiente?**
- e. **¿Qué ejemplos hay de iniciativas que hayan resuelto con éxito conflictos de uso de la tierra, y qué lecciones se puede extraer para aplicar en otros casos?**

Los participantes discutieron diferentes buenas prácticas basadas en sus propias experiencias. En el aspecto legal, los participantes destacaron algunos buenos ejemplos de legislación con un rol más facilitador que otras para asegurar más los pastizales. Esto incluía la Ley de Aldeas de Tanzania y leyes en India para proteger los bienes comunes.

Algunas herramientas legales han sido utilizadas por las OSC para asegurar la tenencia de la tierra, como los Certificados del Derecho Consuetudinario de Ocupación, emitidos a comunidades en cientos de miles de hectáreas y respaldados por organizaciones como la UCRT en Tanzania. La Ley de tierras de Uganda se ha utilizado para establecer Asociaciones de Tierras Comunes en Karamoja, en el norte del país. Del mismo modo, la Ley de Pastos de Kazajstán ha permitido a los pastores del país formular planes de gestión de pastos que han fortalecido sus derechos de tenencia. En Camerún, grupos de pastores pueden dirigirse a las Juntas Consultivas de Tierras y la Comisión Agro-Pastoral para darles una concesión de tierras, lo que les permite obtener un mayor control de sus recursos pastados.

Además, existe la posibilidad de establecer acuerdos entre propietarios

privados de pastizales y a lo largo de sus posesiones individuales a fin de facilitar el uso estacional óptimo y la movilidad en áreas donde la gestión y tenencia comunitaria se ha perdido. Ejemplos de esto junto con la protección de una red de vías pecuarias públicas mantenidas y legalmente establecidas, se pueden encontrar en España y Australia. Los acuerdos de pastoreo entre comunidades de Karamajong y Turkana respaldados por la Organización de Desarrollo Agro-pastoralista Dodoth (DADO) también han demostrado ser una herramienta poderosa para establecer planes de manejo de pastos más racionales y apropiados, así como para reducir el conflicto. La planificación desde la perspectiva de la comunidad en Kenia también ha demostrado aumentar los ingresos del sector del turismo de vida silvestre que se transfiere a la comunidad de pastores y reducir el conflicto en general. Las Asociaciones de Usuarios de Pastos en Kirguistán son un ejemplo más de las herramientas utilizadas por las comunidades y el gobierno para planificar mejor el uso de pastizales.

Estos ejemplos muestran el potencial de las iniciativas de la comunidad cuando están capacitadas, junto con un entorno legislativo y normativo facilitador apropiado. Una mejora de la capacidad de las comunidades locales se traduce en mejores capacidades de gestión, mayor resiliencia a las influencias externas y mejores capacidades de control contra las mismas, por ejemplo la corrupción, problema que puede afectar las propias estructuras de gobernanza comunitaria cuando la base de usuarios de pastizales no está suficiente empoderada. Para esto, una educación adecuada para nómadas es fundamental, pero según la experiencia presentada desde Nigeria está claro que tal iniciativa debe tener financiación asegurada a largo plazo si hay un compromiso real para su éxito.

Las mayores capacidades entre las comunidades permitirán la participación pública en las Evaluaciones de Impacto Ambiental, una estrategia que se ha utilizado en Mongolia para lograr inversiones mejor planificadas, particularmente en el sector minero, y al mismo tiempo usar nuevas tecnologías para reducir los costos, como las herramientas basadas en las TI y vincular a plataformas globales como la Land Matrix. Las fuentes de información como la Land Matrix a nivel mundial son herramientas poderosas para documentar el estado de las inversiones a gran escala, mientras que el mapeo de recursos y las tierras municipales (por ejemplo, en Tanzania) son herramientas importantes para reconocer las tierras comunitarias.

Tecnologías mucho más simples y que requieren menos recursos también pueden mejorar los medios de subsistencia de los usuarios de pastizales. El acceso al agua ha sido ampliado con tecnología muy simple a través del programa Un Millón de Cisternas en Brasil, que ha permitido no solo asegurar los pastizales para sus usuarios locales, sino también diversificar los ingresos y aumentar la resiliencia entre los ganaderos. Un uso simple pero consciente de las cabras en Kirguistán permite medidas de control efectivas contra el arbusto invasivo Caragana. Durante el debate también hemos aprendido sobre el progreso de los programas de erradicación de malezas en Etiopía, particularmente contra la muy problemática Prosopis juliflora.

Mostrar y aumentar el valor del pastoreo también es una herramienta poderosa para asegurar pastizales. En Jordania, el valor de las tierras previamente en proceso de degradación se ha restablecido mediante la recuperación de buenos métodos de gestión tradicionales, aumentando el valor de la producción en 20 veces. En Mongolia, el proyecto Greengold, financiado por la COSUDE, ha implementado estrategias para agregar valor a los productos pastoriles a fin de aliviar la degradación de la tierra. El problema de la degradación de la tierra también ha sido abordado por los comités de pastos en Kirguistán y por los Grupos de Usuarios de Pastos en Mongolia. Una mejora en el valor de la producción sostenible por parte de los usuarios de pastizales los protege de las inversiones en tierras que compiten con sus usos y, por lo tanto, de la alienación de tierras. Sin embargo, ésta sigue siendo un área donde faltan buenas prácticas documentadas.



PREGUNTA 3: ¿CÓMO SE PUEDEN DESARROLLAR VÍAS FUERTES DE IMPLICACIÓN COMO UNA PLATAFORMA MULTI-ACTORES?

- 1. ¿Cuáles son las vías clave para asegurar los pastizales para usuarios locales a diferentes niveles?**
- 2. ¿Cómo se pueden conectar, movilizar e influir mejor a los diferentes actores para asegurar más los pastizales?**
- 3. ¿Cómo puede el trabajo conjunto sumar al trabajo individual? Un ejemplo es el Año Internacional de los Pastizales y los Pastores.**
- 4. ¿Cuáles son las oportunidades clave para trabajar como plataforma multi-actores para asegurar más los pastizales?**

Hubo acuerdo entre los participantes en que las comunidades fuertemente empoderadas son fundamentales para asegurar los pastizales. De esta forma se podrá participar de manera eficiente en las discusiones multipartitas para compartir sus puntos de vista y lograr una poderosa influencia en políticas. El esfuerzo conjunto de las comunidades de pastores puede lograr más fácilmente la demarcación de pastizales y corredores, pero las plataformas de múltiples partes interesadas también pueden favorecer el diálogo intercomunitario y reducir el conflicto a escalas más amplias como los buenos ejemplos revisados anteriormente.

Cuando se enfrentan a abusos de inversores privados o de gobiernos (estos últimos mencionados en varios casos), las plataformas multipartitas pueden alertar a la comunidad internacional sobre casos flagrantes. La Land Matrix se presentó como un ejemplo de base de datos bien organizada para documentar y monitorear las inversiones a gran escala a nivel mundial. Se proporcionaron ejemplos de acción coordinada entre OSC locales y ONG internacionales, combinando legitimidad política con fortalezas técnicas y áreas de influencia combinadas. Los ejemplos incluyen el trabajo de la Fundación para la Seguridad Ecológica en la India con las comunidades pastoriles locales, y a una escala más amplia CELEP ejerciendo presión de manera eficiente tanto en la Unión Europea como a nivel de los gobiernos nacionales de África Oriental. La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra también está desarrollando Estrategias Nacionales de Participación entre los miembros a nivel nacional para fomentar una visión y estrategia común para el compromiso con diferentes actores en temas de tierras y

para llevar a cabo procesos de incidencia similares. Cabe señalar que es necesario establecer una narrativa positiva común y acordada entre las partes interesadas antes del lanzamiento de una estrategia de incidencia efectiva, tal como lo mencionaron los participantes con experiencia tanto en África Oriental como en América Latina.

Las nuevas tecnologías ofrecen buenas oportunidades para ampliar la influencia de las plataformas multi-actores. El acceso a teléfonos inteligentes está ayudando a los usuarios de pastizales en áreas remotas a acceder a herramientas y productos de comunicación complejos, y el acceso a telefonía móvil más simple ya ha demostrado ser útil para aumentar el acceso a predicciones meteorológicas, alertas, etc., lo que invita a pensar sobre aplicaciones de esta tecnología para asegurar pastizales.

Los participantes argumentaron que se requieren mayores esfuerzos para aumentar los argumentos sociales y económicos para la protección de las tierras de pastoreo, más allá de los recursos naturales o del medio ambiente. Esto no solo aumentaría el valor percibido de los usos de los pastizales, sino que mejoraría las percepciones negativas de los medios que actualmente son una barrera importante para un debate más matizado y equilibrado sobre el futuro de los pastizales. Una mejor interconexión entre los usuarios de los pastizales también puede mejorar el uso de las estructuras multi-gubernamentales y las iniciativas internacionales para plantear sus problemas. Los acuerdos positivos firmados por los gobiernos deberían utilizarse ampliamente porque ofrecen oportunidades extraordinarias de diálogo positivo, como es el caso de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, firmadas por todos los países miembros del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.



ÉXITOS Y DEFICIENCIAS DE LA DISCUSIÓN

El debate fue un éxito en términos de obtener participación y contribuciones valiosas de las principales áreas pastadas en el mundo, incluyendo Asia Central y del Sur; Medio Oriente; Europa; Norte, Oeste, Centro y Este de África; y América Latina. Aún cuando algunos participantes comentaron solo una vez, la profundidad de los comentarios fue suficiente para llegar a una imagen global satisfactoria.

Hubo algunos debates sobre la aplicabilidad y el escalado de las lecciones globales. Algunos participantes (Gabriel Seghezzeo y Kramer Gillin) argumentaron que es difícil hacer comparaciones y extrapolar lecciones, pero muchos otros con experiencia interregional (Alhassan Altahiru Jaoji, Elizabeth Daley o Pablo Manzano) argumentaron sobre las ventajas de la comparación y aprendizaje entre países y de una imagen global, así como su probada aplicabilidad para avanzar en asegurar pastizales.

Una deficiencia de las plataformas multipartitas globales y representativas parece ser que África Occidental está rezagada en términos de acceso a la tecnología por parte de los usuarios locales de pastizales, en especial en términos de cobertura y habilidades de telefonía móvil. Sin embargo, la región está avanzando en lograr la participación de la sociedad civil (se dio el ejemplo de RBM), así como en el despliegue de análisis multidisciplinares para pastizales.

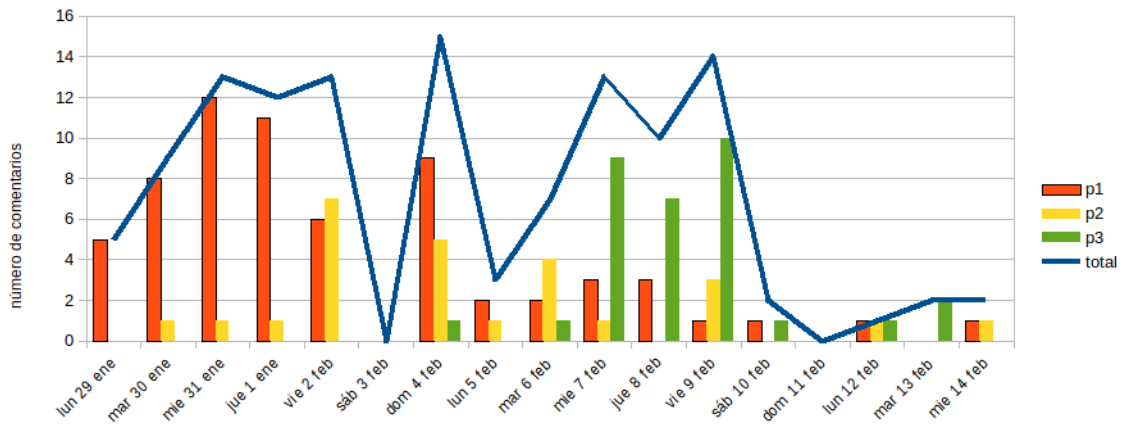
Una deficiencia general en un debate de este tipo puede ser el mayor número observado de intervenciones sobre la Pregunta 1 (ver Fig. 1), que puede estar relacionado con que se piensa más rápido en problemas que en soluciones. Tales eventos en línea también corren el riesgo de ser más bien expositivos y ofrecer una menor interacción entre los participantes que las discusiones cara a cara, como así ha sido más bien en este debate (ver Fig 2). Hubiera sido bueno que hubieran tenido lugar discusiones más amplias sobre, por ejemplo, la adopción de herramientas a partir de prácticas exitosas, así como en el aumento de escala. También hubo una falta de aportes de los organismos internacionales, los donantes y los gobiernos a pesar de haber sido invitados a contribuir.

ANEXO: ANÁLISIS TÉCNICO DE LA DISCUSIÓN

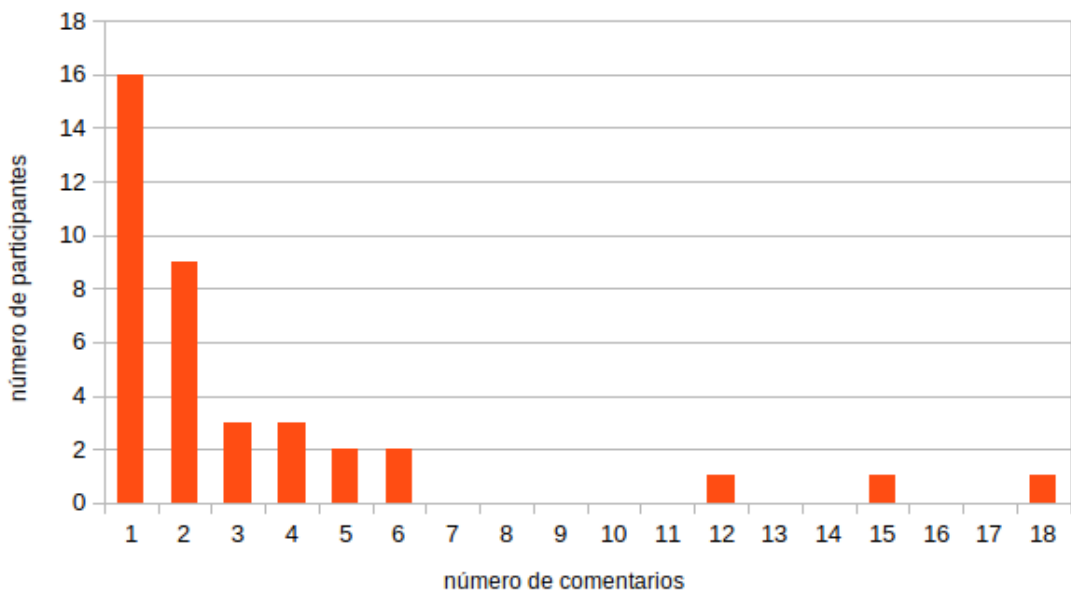
Se distribuyeron invitaciones previo al debate en línea con las siguientes listas de distribución:

Nombre	Cobertura	e-mail/web	compartido por
Pastoralist Hub	global	pastoralist-hub@dgroups.org	Fiona
ILC	global	http://www.landcoalition.org/en/regions/global/event/discussion-making-rangelands-more-secure	Alex/Ashley
CELEP	este de África	celep-eu@googlegroups.com	Fiona
IYR	global	e-mail list	Fiona
Land Portal	global	Undisclosed	Neil
Pastoraméricas	LatAm	pastoramericas@googlegroups.com	Pablo
Extensivos	España	extensivos@googlegroups.com	Pablo
ESAPN	África del Este y del Sur	e-mail list	Pablo
SAPA	Asia Meridional	sapa-communication@googlegroups.com	Pablo
PFCPA	África Central y Occidental	PFCPA@googlegroups.com	Pablo
RPPS	África Central y Occidental	pasteursdusahel@googlegroups.com	Pablo
RBM, MOPA, WRHA	África Occidental, Asia Central, reneros	lista de e-mails	Pablo
Pasto-Arabic	Países árabes	Pasto-Arabic@googlegroups.com	Pablo
AFSA	África	afsafrica@googlegroups.com	Michael Farrelly por Pablo
African Biodiversity Network	África Subsahariana	abnsecretariat@africanbiodiversity.org	Karen Nekesa por Pablo

El siguiente gráfico (Fig. 1) resume los patrones diarios de respuesta, de acuerdo con la pregunta abordada. Cabe señalar que el domingo 4 de febrero muestra una distorsión porque 12 de los 15 comentarios son de uno de los dinamizadores (Fiona) y otro de Pablo. También se debe tener en cuenta que el diálogo se planeó originalmente hasta el 9 de febrero, pero se extendió hasta el 14 de febrero para permitir comentarios tardíos y respuestas a otros comentarios.



Hubo comentarios de 36 participantes diferentes y 2 dinamizadores. 27 participantes hablaban inglés, 4 eran de lengua rusa, 3 de habla francesa y 2 de habla española. El siguiente gráfico (Fig. 2) muestra cuántos de estos contribuyeron una vez, dos veces, tres veces, etc. Se puede observar que la mayoría comentó 1 o 2 veces, lo que limitó la interacción general de la discusión (ver arriba). En ese sentido, las cartas de invitación funcionaron bien, son una herramienta bien diseñada, pero los participantes podrían ver que su compromiso es de una sola participación, presentando deficiencias en el carácter real del evento como debate.



Un total de 183 personas fueron contactadas previamente, de las cuales 29 participaron (15.85%). 12 enviaron su contribución antes del debate, y de ellos, solo 5 participaron más de una vez.

Teniendo en cuenta que tales eventos implican una baja movilización de todo el potencial humano, dichos datos de participación deben considerarse aceptables. A pesar de los problemas de registro experimentados por tres participantes, la herramienta es una forma amigable de promover la participación, y los contactos previos definitivamente aumentan la representatividad de los participantes. Aunque el proceso de registro es simple, el hecho de tener que registrarse para participar desincentivó a una serie de posibles participantes.

REFERENCIAS

- Davies, J.; Herrera, P.; Ruiz-Mirazo, J.; Mohamed-Katerere, J.; Hannam, I.; Nuesri, E. (2016). Improving governance of pastoral lands. Implementing the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Rome: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i5771e.pdf>
- FAO (2012). Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. Rome: FAO.
- Herrera, P. M.; Davies, J.; Manzano Baena, P., eds. (2014) The Governance of Rangelands: Collective Action for Sustainable Pastoralism. London: Routledge. http://cmsdata.iucn.org/downloads/governance_book.pdf
- IUCN (2011). The land we graze. A synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights. Nairobi: IUCN. http://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

land
portal

