

ДОКЛАД

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПАСТБИЩНЫХ УГОДИЙ

PABLO MANZANO BAENA

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

land
portal



КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

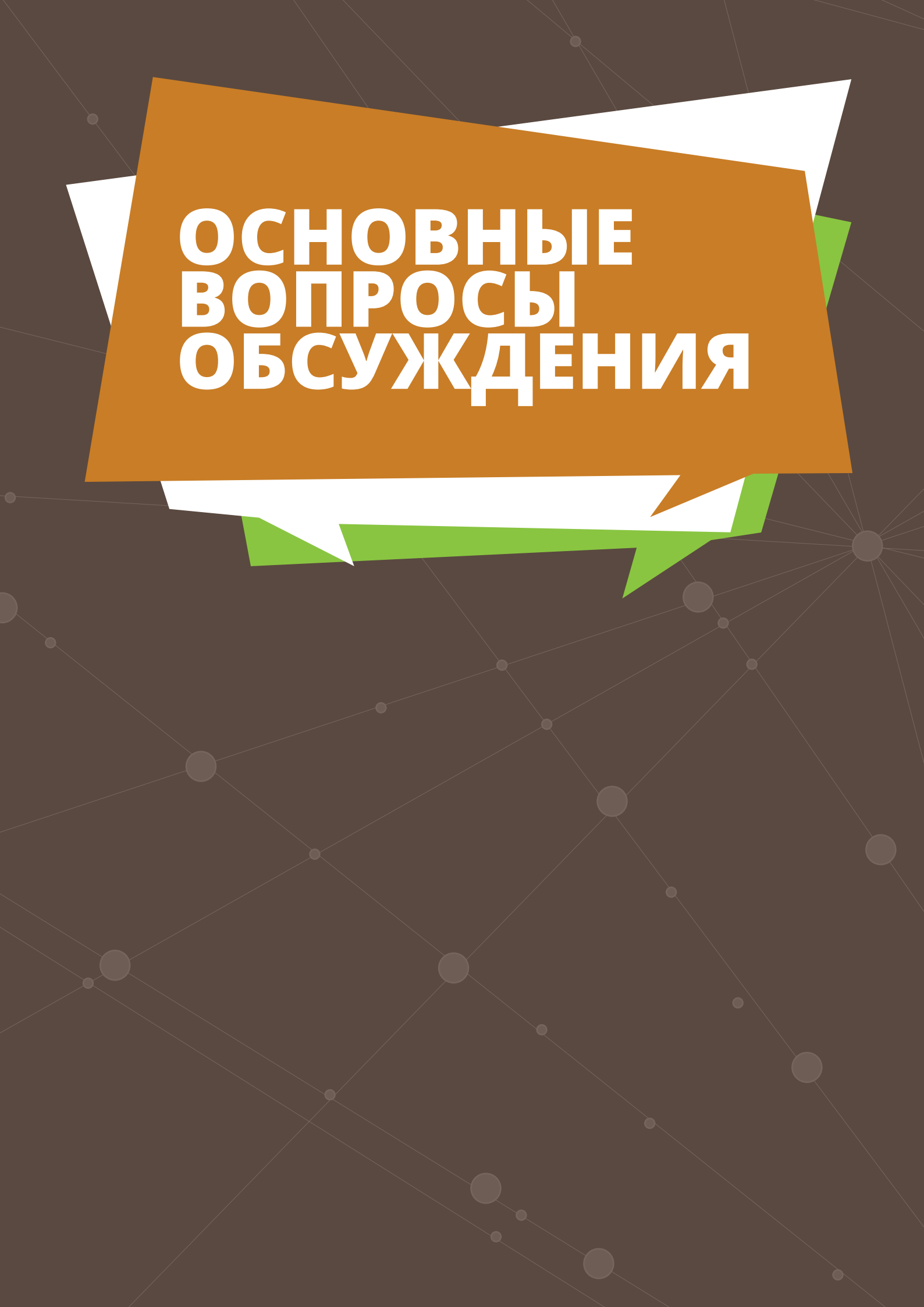
Обеспечение пастбищных угодий является важной продолжающейся дискуссией из-за сложного планирования, необходимого для их использования, а также отсутствия признания или защиты. В интерактивном обсуждении, которое проходило с 29 января по 14 февраля 2018 года, 38 участников с 4 континентов обсудили основные проблемы, решения и извлеченные уроки, а также пути для многосторонних платформ. Горнодобывающая промышленность и расширение культур являются крупнейшими угрозами для пастбищных угодий, которые вызывают разрушение коридоров мобильности, захват земель и маргинализацию скотоводов. Однако организованная пропаганда и коллективные действия могут улучшить такие ситуации, а также повысить прибыльность экономической деятельности в пастбищных угодьях с помощью простых инвестиций и защитить свои сообщества от внешних угроз. Многосторонние платформы могут способствовать дальнейшему активизации деятельности гражданского общества, расширению взаимных обменов, предотвращению злоупотреблений, а также сокращению конфликтов. Существующие экологические, экономические и социальные аргументы для обеспечения пастбищных угодий должны быть широко распространены в целях содействия глобальной эффективной пропаганде.

ВВЕДЕНИЕ

Тема о том, как лучше сделать пастбищные угодья безопасными для местных пользователей пастбищных угодий, является одним из текущих дебатов. Сам характер пастбищепользования - потребность в планировании на уровне ландшафтов, включающая пространственно-временные переменные ресурсы, а также признание множественных уровней использования несколькими субъектами представляет сложность, которая нелегко объясняется часто негибкими и более простыми системами землевладения, которые правительства предпочитают вводить. Следовательно, эти земли остались без формального или статутного признания, или защиты и были лёгкой мишенью для захвата земли, посягательства или фрагментации земли. Учитывая потребности в мобильности для людей, которые зарабатывают свои средства к существованию из-за пастбищепользования, включая скотоводов и охотников-собирателей, занятие пастбищных угодий, структурированное в результате плохого планирования землепользования, оказывает прямое отрицательное воздействие на них. Усовершенствования в области сельскохозяйственной и горнодобывающей техники, а также рост спроса на сельскохозяйственные товары привели к тому, что внимание было обращено на пастбищные угодья для крупномасштабных инвестиций. Это несмотря на то, что пригодность земли для таких целей и экономическое обоснование для этого являются сомнительными. В результате увеличились конфликты между землепользователями и использование земли в пастбищных угодьях.

Коалиции Пастбищных Угодий (МИКПУ) согласились способствовать проведению интерактивного обсуждения по Обеспечению Безопасности Пастбищных Угодий. Эта инициатива основывается на связях с другими текущими Инициативами, в том числе с Пасторальным учебно-информационным центром ФАО, Всемирной инициативой в области развития устойчивого пастбищного скотоводства МСОП и Коалицией европейских лоббистов для восточноафриканского скотоводства (CELEP).

Диалог проходил с 29 января по 14 февраля 2018 года - в этом отчёте обобщены поднятые ключевые моменты и сделанные выводы.



ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ОБСУЖДЕНИЯ

ВОПРОС 1: С КАКИМИ ВЫЗОВАМИ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ СТАЛКИВАЮТСЯ ПАСТБИЩНЫЕ УГОДЬЯ И ПАСТБИЩЕПОЛЬЗОВАТЕЛИ В ГЛОБАЛЬНОМ МАСШТАБЕ?

- a. Какие тенденции изменения землепользования наблюдаются в разных частях мира? В чём заключаются их причины? Каково их влияние на разных пастбищепользователей?**
- b. В какой степени местные пастбищепользователи, в том числе самые маргинальные группы, - женщины и скотоводы вовлечены в принятие, решений по изменению землепользования?**
- c. Где находятся «горячие точки» конфликтов в землепользовании и каковы причины этих конфликтов?**

Обсуждение началось с анализа основных проблем, связанных с земельными ресурсами, с которыми сталкиваются пастбищные угодья и их пользователи. Общие тенденции во всем мире показывают две основные инвестиционные угрозы: i) добыча полезных ископаемых, которая является самой широкой проблемой в Центральной и Южной Азии и одной из основных проблем в Африке, и ii) расширение промышленного (крупномасштабного коммерческого) земледелия, в основном в Африке¹. Расширение сельского хозяйства также способствует сокращению водных ресурсов из-за орошения, а также потере пастбищных участков пастбищного сезона в результате оккупации прибрежных районов фермерами.

Деградация земель является растущей проблемой, которая связана с более регулярными препятствиями и ограничениями в отношении мобильности скота. Скотопрогонные пути блокируются плохо спланированными инвестициями и другими факторами. Это особенно касается стран Центральной Азии, где блокировка скотопрогонных путей нарушает традиционное использование пастбищных угодий

¹ Даже если это не было упомянуто в обсуждении, горные работы (в горной местности) и расширение промышленного сельского хозяйства (в низменности) являются основными угрозами земли, упомянутыми скотоводческими организациями в Латинской Америке.

далеко от деревень или районов обслуживания. Недостаток консультативных услуг для поддержки мобильности также является проблемой в Западной Африке². Деградация земель часто связана с бедностью или отсутствием продовольственной безопасности скотоводов, которые могут быть вынуждены принимать решения о краткосрочных достижениях за счет долгосрочного видения, однако на него часто влияют более широкие факторы и политические или экономические решения директивных органов.

Связанным с деградацией земель является повышенное давление на природные ресурсы, создаваемые растущим населением, рост которого вызвал обеспокоенность нескольких участников. Изменение климата также упоминалось как одним из влияющих факторов. Другой стороной глобальных изменений, которые люди испытывают, является распространение инвазивных видов в пастбищных угодьях, что снижает производственный потенциал пастбищных угодий и усугубляет другую проблему в отношении ухудшения средств к существованию. Такое воздействие базы природных ресурсов может спровоцировать повсеместную небезопасность, а также распространение оружия, которое является очень тревожной проблемой для населения пастбищных угодий.

В контексте конкуренции за использование земель в дефицитной природно-ресурсной базе возникают конфликты использования с различными видами землепользования, такими как охраняемые районы (отмеченные в Восточной Африке) и посевные площади (выделены в Западной Африке). Такая конкуренция объясняет большую часть отсутствия безопасности и вооруженных конфликтов, наблюдаемых в этих районах и вокруг них.

Маргинализация пастбищепользователей приводит к различным проблемам. Во-первых, использование пастбищных угодий часто не получает признания или не осознаны в полном объеме, которые, как утверждается, снижает пропагандистский потенциал скотоводов оставляя их более открытыми для коррупции и злоупотреблений. Хорошие земельные законы часто отсутствуют, но юридические рамки практически всегда лучше, чем его реализация. Иногда такая плохая реализация является следствием неспособности государственных чиновников, которая также относится к слабым службам распространения знаний, а недостаточный доступ к информации со стороны скотоводов подрывает их способность контролировать процессы политики, а также предупреждать о таких случаях коррупции.

В заключение, отсутствие признания роли женщин в законодательстве стран или формулировках политики было отмечено как проблема в Марокко, Судане, и в Индии, хотя необходимость более широкого участия и признания женщин носит сквозной характер.

2 Кроме того, для Латинской Америки сети скотоводов, которые не участвовали в обсуждении (даже если они были приглашены), отмечали в другом месте, что разбор служб распространения информации приводит к исчезновению сезонного перегона скота.

ВОПРОС 2: КАКОВЫ ПРИМЕРЫ ХОРОШИХ ПРАКТИК, ОПЫТА И ИЗВЛЕЧЕННЫХ УРОКОВ, ПОЗВОЛЯЮЩИХ СДЕЛАТЬ ПАСТБИЩНЫЕ УГОДЬЯ БОЛЕЕ БЕЗОПАСНЫМИ?

- a. Каковы примеры благоприятствующей политики и законодательства, которые поддерживают права местного землепользования на пастбищных угодьях? Успешны ли они? И если да, каковы основные элементы такого успеха?**
- b. Какие существуют инициативы, обеспечивающие права местных пастбищепользователей на земельные ресурсы и почему они преуспели там, где другие нет?**
- c. Какие инициативы существуют, способствующие улучшению процессов планирования землепользования, в результате которых имело место более эффективное землепользование и улаживание различий между землепользователями?**
- d. В какой степени эти инициативы являются инклюзивными обеспечивая вовлечение всех заинтересованных сторон, в том числе самых маргинальных групп?**
- e. Какие новые технологии были использованы для повышения эффективности и целесообразности использования пастбищных угодий?**
- f. Каковы примеры существующих инициатив, которые успешно разрешили конфликты в области землепользования и какие уроки мы можем извлечь из них для дальнейшего применения?**

Участники обсудили различные передовые практики, основанные на их собственном опыте. По поводу правовых аспектов, участники отметили несколько хороших примеров законодательства, которое более облегчает обеспечения безопасности пастбищных угодий чем другие законодательные акты. Это включало Закон о деревне Танзании и законы в Индии для защиты общин.

Таким образом, некоторые юридические инструменты использовались ОГО для обеспечения землевладения, например, Сертификаты обычного

права землевладения, выданные общинам на сотнях тысяч гектаров и поддерживаемые такими организациями, как UCRT (Ujamaa Общинная Группа по Ресурсам) в Танзании. Закон о земле Уганды используется для создания Общинных Земельных Ассоциаций в Карамодже, на севере страны. Аналогичным образом, Закон о пастбищах Казахстана позволил скотоводам сформулировать планы управления пастбищами, которые укрепили свои права владения и пользования. В Камеруне, группы кочевых скотоводов могут обращаться к Консультативным Советам по Земле и Агропастбищным Комиссиям, чтобы дать земельную концессию, позволяя им более эффективно контролировать свои ресурсы пастбищных угодий.

Кроме того, существует возможность заключить соглашения между собственными владельцами пастбищных угодий и их отдельными землевладениями для обеспечения оптимального сезонного использования и мобильности в районах, где общинное управление и владение сосуществуют. Примеры этого вместе с защитой сети публичных скотопроездных маршрутов, поддерживаемой и юридически обнародованной, можно найти в Испании и Австралии. Межобщинные договоренности в отношении выпаса скота между Карамаджонгом и Турканой, поддерживаемые Dodoth Агропастбищной Организацией по Вопросам Развития (DADO), также показали, что они являются мощным инструментом для установления более рациональных и надлежащих планов управления пастбищными угодьями, а также для сокращения конфликтов. Планирование с точки зрения сообщества в Кении также показало увеличение доходов от сектора туризма дикой природы, которое передается общине скотоводов и уменьшает общий конфликт. Ассоциации Пастбищепользователей в Кыргызстане являются ещё одним примером инструментов, используемых сообществами и правительством для лучшего планирования использования пастбищных угодий.

Эти примеры показывают потенциал инициатив сообщества, когда они наделены полномочиями, в сочетании с подходящей политикой и законодательной средой содействия. Улучшение потенциала местных сообществ приводит к улучшению управленческих возможностей, большей устойчивости к внешним воздействиям и улучшению потенциала мониторинга, например, к коррупции, - проблема, которая может повлиять на сами структуры управления сообществом, когда база пользователей пастбищных угодий недостаточно наделена полномочиями. Для этого адекватная предоставления образования для кочевников является основополагающей, но после опыта, представленного Нигерией, ясно, что такое обязательство должно было обеспечить финансирование в долгосрочной перспективе, если есть реальная приверженность его успеху.

Более высокие возможности среди общин позволяют участие общественности в оценке Воздействия на Окружающую Среду, стратегия, которая была использована в Монголии для достижения более плановых инвестиций, особенно в горнодобывающий сектор, - а

также использование новых технологий для снижения издержек, таких как инструментов на основе информационных технологий (ИТ) и увязки к глобальным платформам, таким как Матрица Земель (Land Matrix). Источники информации, такие как «Матрица Земель» на глобальном уровне, являются мощными инструментами для документирования состояния крупномасштабных инвестиций, в то время как такие, как картографирование ресурсов и сельских земель (например, в Танзании), являются важными инструментами для признания общин.

Гораздо более простые, менее ресурсоемкие технологии также могут улучшить средства к существованию пользователей пастбищных угодий. Доступ к воде был расширен с использованием самых простых технологий в рамках программы «Один миллион цистерн» в Бразилии, что позволило не только обеспечить пастбищные угодья для местных пастбищепользователей, но также привело к диверсификации доходов и повышению устойчивости среди животноводов. Простое, но сознательное использование коз в Кыргызстане позволяет принимать эффективные меры борьбы с инвазивным кустарником Карагана. В ходе обсуждения мы также узнали о прогрессе в программах ликвидации эродированных сорняков в Эфиопии, особенно в отношении очень проблематичного растения *Prosopis juliflora*.

Визуализация и повышение ценности скотоводства также является мощным инструментом обеспечения пастбищных угодий. В Иордании, стоимость ранее деградирующих земель была восстановлена путём восстановления хороших традиционных методов управления, увеличивая стоимость производства в 20 раз. В Монголии, финансируемый SDC проект Greengold реализовал стратегии по повышению ценности продуктов скотоводства, чтобы облегчить деградацию земель. Проблема деградации земель также решалась пастбищными комитетами в Кыргызстане и группами пастбищепользователей в Монголии. Улучшение ценности устойчивого производства пользователями пастбищных угодий защищает их от конкурирующих земельных инвестиций и, следовательно, отчуждения земли. Однако это всё ещё является областью, где недостаточно документированной передовой практики.



ВОПРОС 3: КАК МЫ МОЖЕМ СОЗДАТЬ ПУТИ ДЛЯ БОЛЬШЕГО ВОВЛЕЧЕНИЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН В КАЧЕСТВЕ МНОГОСТОРОННЕЙ ПЛАТФОРМЫ?

1. **Каковы основные пути обеспечения безопасности пастбищных угодий для местных пользователей пастбищных угодий на различных уровнях?**
2. **Как различные заинтересованные стороны могут лучше связываться, мобилизоваться и влиять, чтобы сделать пастбищные угодья более безопасными?**
3. **Как совместная работа может повысить значимость индивидуальной работы? Примером может служить “Международный Год Пастбищных Угодий и Скотоводов”.**
4. **Каковы основные возможности платформы для многостороннего сотрудничества в области обеспечения безопасности пастбищ?**

Было достигнуто согласие между участниками, что сильно уполномоченные сообщества имеют основополагающее значение для обеспечения безопасности пастбищных угодий. Таким образом, они смогут эффективно участвовать в дискуссиях с участием многосторонних платформ, чтобы поделиться своими взглядами и добиться мощной пропаганды политики. Совместные усилия скотоводческих сообществ легче справляются с демаркацией пастбищ и коридоров, но многосторонние платформы могут также способствовать межобщинному диалогу и уменьшать конфликт в более широких масштабах в качестве выше рассмотренных хороших примеров.

Когда многосторонние платформы сталкиваются с нарушениями со стороны частных инвесторов или правительств (упоминается в нескольких случаях), они могут предупредить международное сообщество о вопиющих случаях. Матрица земель (Land Matrix) была приведена в качестве примера хорошо организованной базы данных для документирования и мониторинга крупномасштабных инвестиций на глобальном уровне. Были представлены примеры

согласованных действий между местными ОГО и международными НПО, сочетающими политическую легитимность с техническим потенциалом и объединенными областями влияния. Примеры включают работу Фонда экологической безопасности в Индии с местными общинами скотоводов, и в более широком масштабе CELER эффективно лоббировал как в Европейском союзе, так и на уровне правительств стран Восточной Африки. МИКПУ также разрабатывает Национальные Стратегии Взаимодействия между членами на национальном уровне для поощрения общего видения и стратегии взаимодействия с различными заинтересованными сторонами по земельным вопросам и для проведения аналогичных информационно-пропагандистских процессов. Следует отметить, что необходимо разработать общую и согласованную положительную повестовательность между заинтересованными сторонами до начала эффективной стратегии защиты интересов, о которой говорили участники, имеющие опыт работы как в Восточной Африке, так и в Латинской Америке.

Новые технологии предоставляют хорошие возможности для расширения влияния многосторонних платформ. Доступ к смартфонам помогает пользователям пастбищных угодий в отдаленных районах получать доступ к сложным коммуникационным продуктам и инструментам, а доступ к более простой технологии мобильных телефонов уже доказал свою полезность в увеличении доступа к предсказаниям погоды, предупреждениям и т. п. - что позволяет думать о дальнейших приложениях этой технологии для обеспечения безопасности пастбищных угодий.

Участники обсуждений утверждали, что необходимы дополнительные усилия для увеличения социальных и экономических аргументов в отношении защиты пастбищных угодий, помимо экологических или природных ресурсов. Это не только увеличило бы воспринимаемую ценность использования пастбищных угодий, но и улучшило бы негативное восприятие СМИ, которое в настоящее время является серьезным препятствием для более тонких и взвешенных дебатов о будущем пастбищных угодий. Более эффективное взаимодействие между пользователями пастбищных угодий также может улучшить использование многоуровневых управленческих структур и международных инициатив для решения их проблем. Позитивные соглашения, подписанные правительствами, должны широко использоваться, поскольку они предоставляют необычные возможности для позитивного диалога, как в случае с Добровольными Руководящими Принципами Ответственного Управления Землевлдением, рыболовством и лесами в контексте национальной продовольственной безопасности, подписанными всеми членами стран Комитета по Всемирной Продовольственной Безопасности.

УСПЕХИ И НЕДОСТАТКИ ОБСУЖДЕНИЯ

Обсуждение было успешным в отношении участия и значительного вклада со всех основных пастбищных угодий в мире, включая Центральную и Южную Азию, Ближний Восток, Европу, Север, Запад, Центральную и Восточную Африку и Латинскую Америку. Даже если некоторые участники прокомментировали только один раз, глубина комментариев была достаточной, чтобы прийти к удовлетворительной глобальной картине.

Была проведена некоторая дискуссия о применимости и расширении глобальных уроков. Некоторые участники (Gabriel Seghezze and Kramer Gillin) утверждали, что трудно проводить сравнения и экстраполировать уроки, но многие другие с межрегиональным опытом (Alhassan Altahiru Jaoji, Elizabeth Daley or Pablo Manzano) спорили о преимуществах межстранового сравнения и обучения, а также глобальной картины и их доказанной применимости в целях повышения безопасности пастбищных угодий.

Недостатком глобальных, представительных многосторонних платформ, по-видимому, является отставание Западной Африки в плане доступа к технологиям со стороны местных пользователей пастбищных угодий, особенно с точки зрения охвата мобильных телефонов и навыков. Тем не менее регион продвинулся вперед в привлечении участия гражданского общества (был приведен пример RBM), а также в развертывании многодисциплинарного анализа для пастбищных угодий.

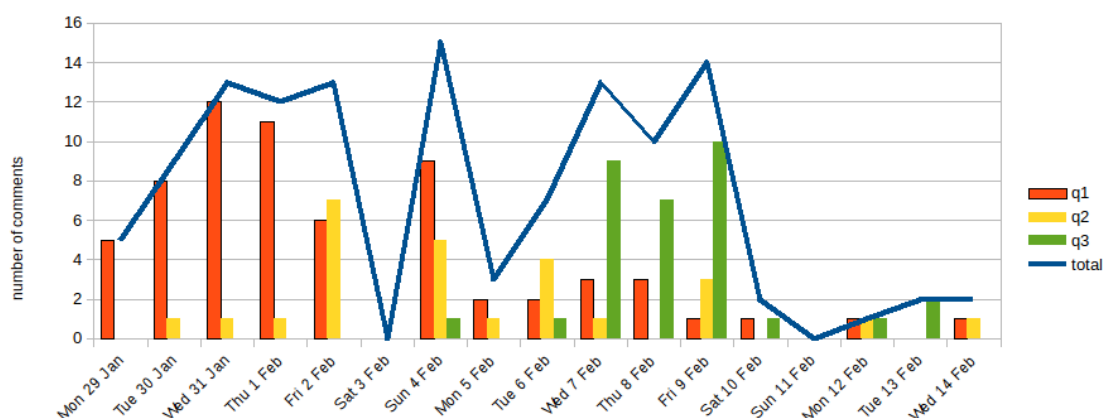
Общим недостатком такого типа обсуждения может быть наблюдаемое большее количество вмешательств в Вопросе 1 (см. Рис. 1), что может быть связано с трудностями, которые могут обнаруживаться легче, чем решения. Такие электронные события также рискуют быть скорее пояснительными и предлагать меньше взаимодействия между участниками, чем личные обсуждения, поскольку эти были скорее вмешательства в этом обсуждении (см. Рис. 2). Было бы хорошо, что более широкие дискуссии проводились, например, о внедрении инструментов успешной практики, а также о повышении квалификации. Кроме того, отсутствовали материалы международных агентств, доноров и правительств, несмотря на приглашения внести свой вклад.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ТЕХНИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ОБСУЖДЕНИЯ

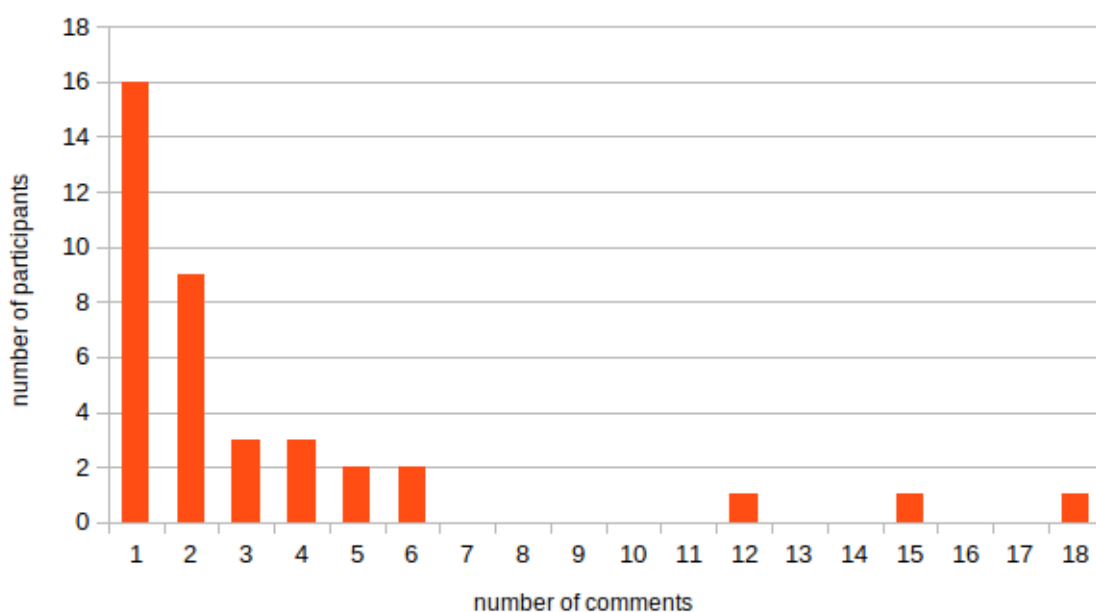
Приглашения были представлены до интерактивного обсуждения следующими списками рассылки:

Название	Охват	электронная почта/ веб-сайт	представлено
Pastoralist Hub	международный	pastoralist-hub@dgroups.org	Fiona
ILC	международный	http://www.landcoalition.org/en/regions/global/event/discussion-making-rangelands-more-secure	Alex/Ashley
CELEP	Восточная Африка	celep-eu@googlegroups.com	Fiona
IYR	международный	список адресов электронной почты	Fiona
Land Portal	международный	Неуказанный	Neil
Pastoraméricas	Латинская Америка	pastoramericas@googlegroups.com	Pablo
Extensivos	Испания	extensivos@googlegroups.com	Pablo
ESAPN	Восточная и Южная Африка	список адресов электронной почты	Pablo
SAPA	Южная Азия	sapa-communication@googlegroups.com	Pablo
PFCPA	Западная и Центральная Африка	PFCPA@googlegroups.com	Pablo
RPPS	Западная и Центральная Африка	pasteursdusahel@googlegroups.com	Pablo
RBM, MOPA, WRHA	WAfr, ЦА, Оленеводы	список адресов электронной почты	Pablo
Pasto-Arabic	Арабские страны	Pasto-Arabic@googlegroups.com	Pablo
AFSA	Африка	afsafrika@googlegroups.com	Pablo
Африканская сеть по вопросам биоразнообразия	Субсахарская Африка	abnsecretariat@africanbiodiversity.org	Michael Farrelly от имени Pablo
			Karen Nekesa от имени Pablo

В приводимой ниже диаграмме (рис. 1) суммируются суточные закономерности ответа в соответствии с вопросом, который они рассматривали. Следует отметить, что воскресенье, 4 февраля, показывает искажение, поскольку 12 из 15 комментариев принадлежат одному из посредников (Fiona) и ещё одному из Pablo. Следует также отметить, что диалог был первоначально запланирован до 9 февраля, но был продлен до 14 февраля, чтобы дать возможность поздним комментариям и ответам на другие комментарии.



Были комментарии от 36 разных участников и двух посредников. 27 участников были англоязычными, 4 - русскоязычными, 3-франкоговорящими и 2-испаноязычными. В приводимой ниже диаграмме (рис. 2) показано, сколько из них способствовали один раз, два раза, три раза и т. п. Приведенные в диаграмме данные свидетельствуют о том, что большинство участников прокомментировали 1 или 2 раза, что ограничивало общее обсуждение взаимодействия (см. выше). В этом смысле пригласительные письма сработали- они хорошо продуманные инструменты - но участники могут видеть себя приверженными одному участию, что создает недостатки в реальном обсуждении характера события.



В общей сложности 183 человека были предварительно проинформированы заранее, 29 из них 29 приняли участие (15,85%). 12 из них отправили свой вклад перед дебатами, и из них только 5 участвовали более одного раза.

Учитывая, что такие события предполагают низкую мобилизацию из всего людских ресурсов, такие данные об участии следует считать приемлемыми. Несмотря на проблемы с регистрацией, с которыми сталкивались три участника, этот инструмент является дружественным способом содействия участию, а предварительные контакты определенно увеличивают представительность участников. Однако, процесс регистрации прост, факт необходимости регистрации для участия отложил ряд потенциальных участников.

ССЫЛКИ

- 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

