
La custodia de la tierra en Australia: en términos de sostenibilidad local en los regímenes de políticas, práctica y lugar

Valerie Brown

Desde tiempos de la colonización europea, se han activado varias iniciativas importantes con el fin de mantener la fertilidad de las tierras. Sin embargo, su custodia es un acontecimiento nuevo y singular de Australia. En la década de los ochenta, la degradación de la base de recursos naturales en Australia alcanzó un clímax crítico. En 1989, el entonces primer ministro, Bob Hawke, anunció la financiación para un programa que supondría una Década de Custodia de la tierra. Hacia 1995, más de un tercio de todas las familias agrícolas australianas trabajaban voluntariamente en más de 2.200 grupos custodios de la tierra. También, en más de 14 ciudades, se han formado grupos urbanos custodios de la tierra, los cuales cuentan con el apoyo de una fuerza laboral nacional de casi mil personas.

En la actualidad las labores de custodia están proliferadas por todo el continente australiano, y cuentan con el amplio respaldo de la población del país. Las funciones de la custodia de la tierra enlazan campo y ciudad, conservación y desarrollo, propiedad local de tierras y política nacional agraria. Ofrecen un ruedo en el cual a menudo los grupos discrepantes se pueden reunir para resolver un problema primordial y común – la futura productividad de la tierra.

El *National Landcare Program* (programa nacional de custodia de la tierra) funciona bajo la administración del Department of Primary Industries and Energy (departamento encargado del sector primario y energía). Actualmente, el programa se encuentra en su séptimo año de vida dentro de su período de 10 años de financiamiento, y comienza a revelar tanto el efecto asombroso como la verdadera dimensión del problema. Los estados están reorganizando sus servicios de extensión rural para incorporar las iniciativas de custodia de la tierra. Los municipios locales están encargando a los grupos custodios que tomen a su cargo el manejo de las tierras locales. Las universidades y otros establecimientos educacionales están ofreciendo programas educativos basados en la custodia de la

tierra, la que ha pasado a formar parte de la infraestructura gubernamental del país.

Los resultados de los programas de custodia de la tierra son manifiestos: los agricultores se pasan de la finca de uno a la del otro sin oposición, algo que en otras épocas era socialmente inconcebible. Los municipios de las ciudades combinan esfuerzos con los pueblos rurales, y aprenden uno del otro. Tanto economistas, apicultores y forestales, valoran las flores del ‘gomero fantasma’ (*Eucalyptus papuana*); un valor diferente que ninguno de ellos había apreciado antes. Las mujeres agricultoras encuentran que ahora, por primera vez, se toman en cuenta sus opiniones en las reuniones agrícolas locales.

No obstante, el éxito mismo del programa de custodia de la tierra está provocando tensión y presión entre sus participantes. Los grupos custodios locales protestan que se les ha dejado realizar solos el trabajo en favor de todo el país. Los grupos se están vinculando con redes regionales, pidiéndoles mayor compromiso por parte de los tres niveles de gobierno (local, estatal, federal). Los asesores especializados no están de acuerdo sobre lo que se entiende por manejo sostenible en sus respectivos sectores de práctica. Los organismos gubernamentales comienzan a preguntarse si tal programa es rentable.

Con el fin de comenzar a abordar estas preocupaciones, se encargó a la autora que hiciera un estudio de investigación de los mecanismos para mejorar la comunicación entre los diferentes grupos con intereses en la custodia de la tierra. Lo primero que se percibió de los participantes en las labores de custodia de la tierra, a pesar de algunas reservas, fue que su concepto de custodia de la tierra era el de ‘actuación de la población local para renovar la tierra’. Muchos la han considerado una cuestión de ética, una fuente de valores acerca de la forma en que se debe vivir en el mundo, y un medio práctico con el cual desarrollar prácticas más eficaces de manejo de la tierra.

La mayoría de los que han formado parte del movimiento de custodia de la tierra, no la han considerado como una actividad exclusiva para plantar árboles, sino que más bien como un movimiento para efectuar cambios en las prácticas actuales. Casi la mitad de los entrevistados identificaron el cambio en la orientación del manejo de la tierra como uno primordial, de propiedad a administración. Para otros lo principal era conseguir un cambio cultural, un movimiento social en el cual la responsabilidad del futuro de la zona local queda en manos de la comunidad local.

Los dos puntos de vista se consideran complementarios, y no en oposición.

**Recuadro 1 Definiciones de las actividades y grupos
que trabajan en la custodia de la tierra**

Custodia comunitaria de la tierra: miembros de la red informal de los grupos comunitarios que se ocupan de la custodia de la tierra y sus representantes.

Servicios de apoyo a la custodia de la tierra: el sistema formal de organismos y servicios gubernamentales y no gubernamentales de apoyo a la custodia de la tierra.

Asesores sobre la custodia de la tierra: la amplia gama de intereses especiales que contribuyen al mejor entendimiento de las prácticas de manejo sostenible de la tierra.

Prácticas de manejo sostenible de la tierra: prácticas que promueven la capacidad a largo plazo de autorenovación de los ciclos de los recursos naturales de agua, aire y suelo.

Custodia de la tierra: cualquier norma/política, estrategia o práctica que fomente las prácticas de manejo sostenible de la tierra.

Practicantes de la custodia de la tierra: administradores de tierras que siguen las prácticas de manejo sostenible de la tierra.

Participantes en la custodia de la tierra: todos los miembros de la red de custodia de la tierra y los no miembros involucrados en promover el uso sostenible de la tierra.

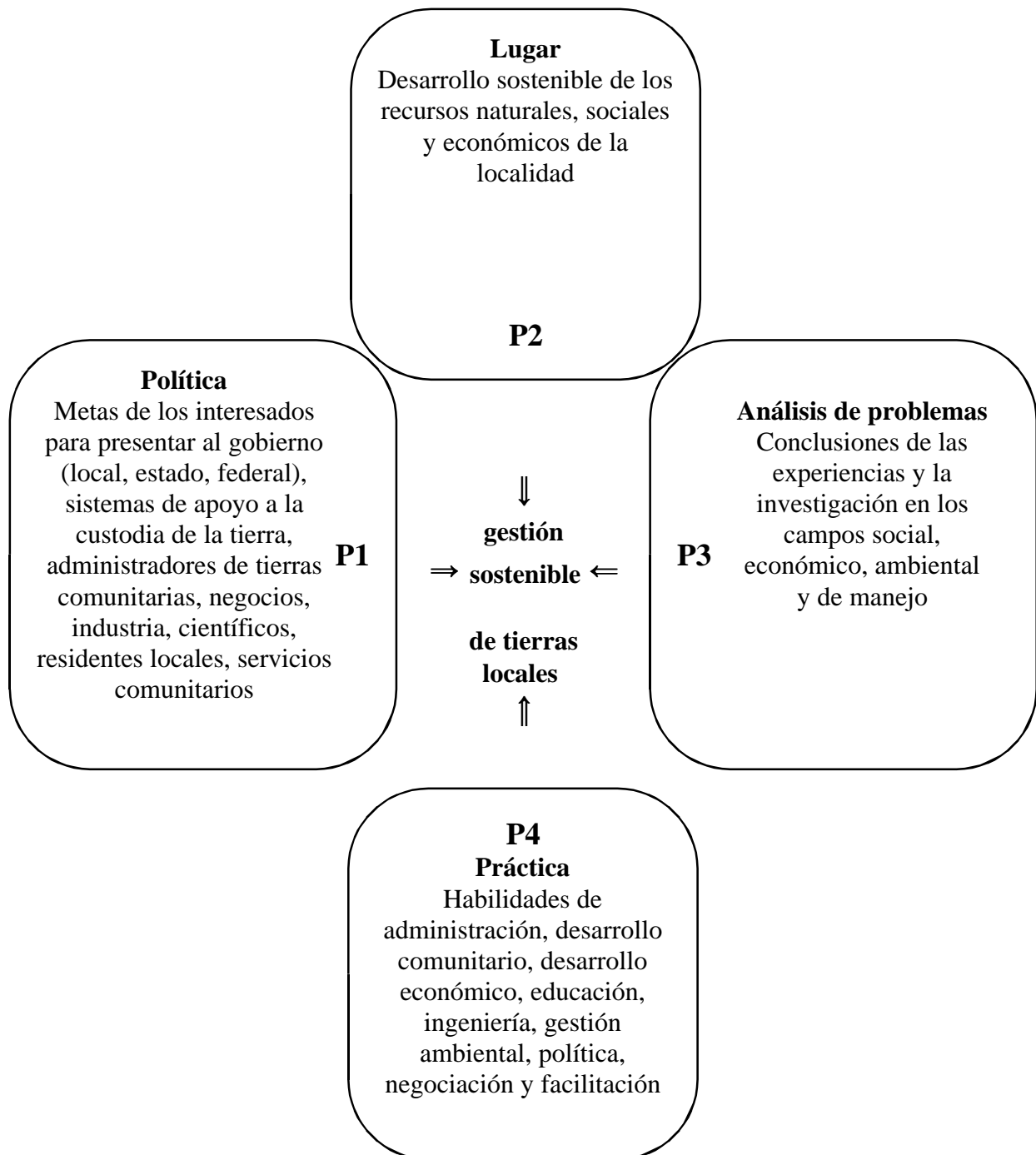
Para conseguir estos fines, es necesario que se implanten sistemas eficaces de comunicación interactiva, desde un nivel nacional hasta los grupos comunitarios que efectúan los cambios. La comunicación en un sistema eficiente de toma de decisiones relativas a la custodia de la tierra, se desplaza continuamente a través de un conjunto de cuatro actividades interdependientes: elaboración de políticas y estrategias; obtención de conocimientos al implementarlas en lugares específicos; análisis de problemas potenciales; y la aplicación de soluciones prácticas (ver Figura 1). El sistema de cambio en el aprovechamiento de tierras comienza con la creación de normas aplicables al uso sostenible de la tierra (P1 en la Figura 1). Las políticas son de orden nacional, regional y local, y de ningún modo incumben exclusivamente al gobierno. Las entidades no gubernamentales como Greening

Australia Limited y la Australian Conservation Foundation son también organismos normativos. Las políticas o normas se implementarán de acuerdo a las condiciones de un lugar dado (P2). El análisis de los problemas de tales condiciones ofrecerá soluciones potenciales (P3). La medida que se tomará incluirá generalmente modificaciones en las prácticas presentes (P4). Las prácticas modificadas repercutirán a su vez en las políticas.

Figura 1: Detalles del sistema de toma de decisiones en relación a la custodia de la tierra



Figura 1: Detalles del sistema de toma de decisiones en relación a la custodia de la tierra



Por ejemplo, los miembros de un grupo custodio de la tierra podrían querer tomar medidas para resolver el aumento de salinidad en su valle. Para hacerlo, necesitarán de información relativa a las políticas gubernamentales actuales a nivel federal, de estado y local, así como de asesoría por parte de las organizaciones de agricultores y consultores en conservación con respecto a la salinidad (P1). Haciendo uso de esta información, podrían identificar lo más claramente posible las condiciones locales que causan la salinidad y las soluciones disponibles para su lugar en particular (P2). Los conocimientos sobre las normas vigentes y el lugar les permitiría diagnosticar su situación local e identificar soluciones específicas y prioridades para actuar dentro de un marco local de desarrollo sostenible (P3). Las medidas que se tomarían más tarde podrían incluir modificaciones en las prácticas agrícolas, reglamentos municipales o en la política fiscal, o podrían suponer educación o investigación (P4). En la práctica, el producto de los cambios llevará finalmente a una nueva y fresca percepción de la situación y a la creación de una nueva política (P1). Los elementos clave de este enfoque se presentan en el Recuadro 2.

Debido a que han partido de cero y a la larga logrado formar más de 2.200 grupos que trabajan en el manejo de tierras sostenibles, la gente involucrada en la custodia comunitaria de la tierra ha creado una organización informal compleja, cuyo éxito mismo depende de continuar funcionando conjuntamente con las vías administrativas de línea central anteriormente en pie, pero al mismo tiempo y en gran parte fuera de tales. Sin embargo, hasta la fecha, hay una ausencia casi total de cualquier sistema coherente de vías de comunicación dedicadas a respaldar las labores de red y cooperación que son integrales al trabajo de custodia comunitaria de la tierra. Todas las vías nacionales, estatales y locales dedicadas a la comunicación sobre la custodia de la tierra, responden ante patrocinadores gubernamentales y no gubernamentales en lugar de ante la comunidad de custodia de la tierra.

Esta falta de un sistema de comunicación dedicado a las actividades que comprende la custodia comunitaria de la tierra impide a su vez la eficiencia de los servicios de apoyo a la custodia de la tierra, así como la capacidad de los organismos normativos para identificar y promover las prioridades de la custodia comunitaria de la tierra. La carencia de tal sistema ejerce también presión sobre la competencia de la comunidad que ejecuta la custodia de la tierra o sobre los servicios de apoyo a tal custodia, para que estos satisfagan sus objetivos individuales, o los objetivos

**Recuadro 2 Encaminándose hacia una estrategia para la
comunicación eficaz en la custodia de la tierra**

P1 Política

¿Cuáles son los requisitos para conseguir una política de comunicación eficaz para la custodia de la tierra?

- Un conjunto de principios que vinculen las políticas de desarrollo sostenible locales y nacionales
- Un foro comunitario nacional sobre la custodia de la tierra
- Políticas regionales para los servicios de apoyo a la custodia de la tierra
- Un ciclo de comunicación sobre la custodia de la tierra que vincule a la comunidad, a los servicios de apoyo y a la asesoría respectiva

P2 Lugar

¿Cuáles son las prioridades de información para la custodia de la tierra?, y ¿cómo se transfiere más eficazmente esa información a los prácticos y se recibe de ellos?

- Seguimiento realizado por la comunidad local
- Nodos de información regional
- Midiendo la sostenibilidad local
- Intercambio de información sobre la custodia de la tierra

P3 Análisis de problemas

¿Qué métodos de análisis de problemas sirven mejor a los que participan en las actividades de custodia de la tierra para identificar las soluciones comunes?

- Análisis de costo-beneficio basado en los principios de la custodia de la tierra
- Planificación integrada de la zona local
- Planes y programas de Agenda 21 local
- Red educativa sobre la custodia de la tierra
- Instituto para la custodia de la tierra dedicado a la investigación y al desarrollo

P4 Práctica

¿Qué aspectos de la comunicación son esenciales para la buena práctica de la custodia de la tierra?

- Consulta comunidad-organismo
- Negociación de alianzas estratégicas
- Organizaciones de aprendizaje y organismo modificador
- Análisis económico y administración integrada
- Manejo de la información
- Relaciones públicas y con los medios de comunicación
- Implicaciones de las respuestas

de la Década de Custodia de la tierra. Esta tensión crítica es más que nada aparente

en la moral de aquellos grupos que reconocen ahora que el manejo sostenible de los recursos requiere de una dirección estratégica y coordinación regional.

Las barreras principales de comunicación entre los asociados en la custodia de la tierra son consecuencia de la estructura misma de la sociedad. Los administradores, economistas, científicos, grupos de conservación, la industria, los agricultores y pastores son todos interesados clave en la custodia de la tierra. Cada uno de ellos posee su propio conjunto de habilidades y conocimientos. Cada uno tiene sus propios canales de comunicación estandarizados y centros de reunión donde hablan en su propia jerga especializada; prácticamente en su propio lenguaje particular. Las actividades de custodia de la tierra ofrecen casi el único lugar donde los que emplean este lenguaje se juntan para lograr un entendimiento común. Para la mayoría de los participantes en el manejo sostenible de la tierra, el movimiento de custodia de la tierra le entrega el único terreno en común. El hecho que tal movimiento sea un recién llegado que trae un mensaje diferente – uno que las zonas especializadas encuentra difícil, y a menudo imposible de oír – incrementa las dificultades de traducción entre los interesados. Por consiguiente, es necesario que los prácticos de la custodia de la tierra (administradores de tierras y sus organismos de apoyo) interpreten y hablen una serie de diferentes lenguas, sin mucha ayuda.

La fuerza y alcance de la adhesión a grupos custodios de la tierra significa que es ahora una organización a la par que un movimiento, con sus propias modalidades de comunicación.

La evaluación de la dirección que está tomando la custodia de la tierra y la necesidad identificada de mejores estructuras de comunicación han llevado a la definición de los cinco principios siguientes para asegurar el desarrollo sostenible de los enfoques de custodia de la tierra:

1) Principio de sostenibilidad local

Asegurar que toda comunicación concerniente al manejo del recurso natural fomente el tema central de custodia de la tierra. Actuación local hacia la sostenibilidad de los recursos naturales de la nación, combinando administración de la tierra; responsabilidades y rendición de cuentas de la comunidad; y responsabilidades y rendición de cuentas del gobierno.

2) Principio de provecho mutuo

Reconocer que toda vía de comunicación de la custodia de la tierra necesitará de recursos para traducción y negociación entre:

- diferentes intereses especializados
- diferentes posiciones con respecto al valor
- grupos comunitarios y servicios de agencia.

3) Principio de colaboración informada

Incorporar el mensaje de custodia de la tierra a los sistemas de comunicación presentes de la comunidad, del gobierno y en aquellos especializados, a través de:

- educación basada en la custodia de la tierra
- investigación y desarrollo
- intercambio de información.

4) Principio de respeto mutuo y cooperación

Respetar la integridad de los sistemas de comunicación de todos los que contribuyen a la custodia de la tierra, especialmente:

- la independencia de la red de custodia de la tierra de la comunidad
- los requisitos de la formal rendición de informes de los organismos gubernamentales
- las estructuras intelectuales de los asesores especialistas.

5) Principio de perseverancia hacia los objetivos a largo plazo

Combinar medidas para lograr el aprovechamiento sostenible de tierras a largo plazo y resolución inmediata de problemas, fundamentándose en:

- escalas a nivel local y nacional de solución de problemas
- recursos sociales, económicos y ambientales
- hipótesis y proyecciones de mejores y peores casos.

La integración de cada uno de estos cinco principios y el ponerlos en práctica necesitará de que todas comunicaciones en función a la custodia de la tierra, incluyendo prioridades para financiamiento, sistemas reguladores, análisis económicos, y el diseño de programas de educación e investigación observen los principios de política de la custodia de la tierra. Esto, a su vez, exigirá una estrategia exhaustiva de la custodia de la tierra.

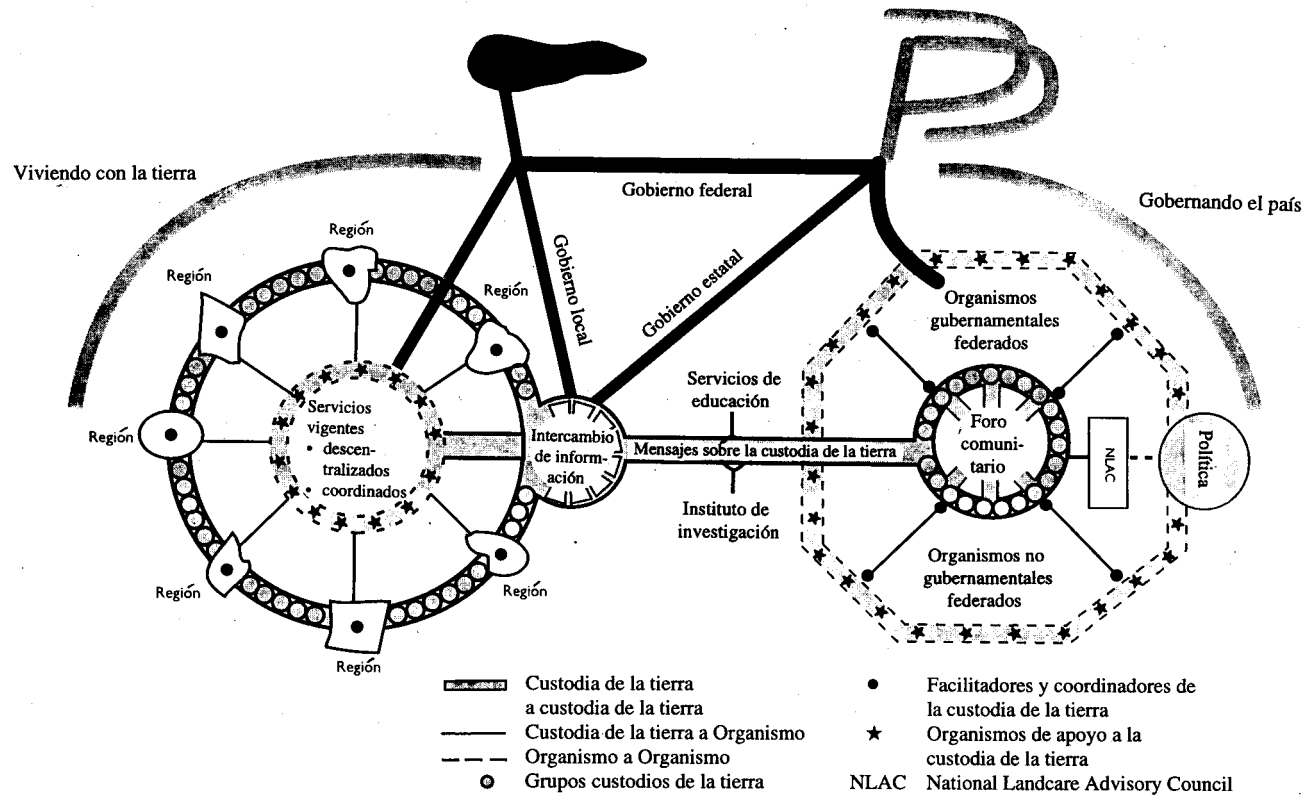
La custodia de la tierra en calidad de movimiento de ciudadanos cuenta con la cooperación como fuerza motriz. Existen serias dificultades en la formación de estas vías de comunicación activas por las siguientes razones:

- falta de interacción entre los flujos de información gubernamental estructurados jerárquicos, y los intercambios de información informales de la comunidad por medio de redes;
- falta de reconocimiento de los grupos custodios de la tierra como cliente principal, por parte de muchos de los servicios de comunicación esenciales para la custodia de la tierra, por ejemplo, servicios de extensión del estado, planificadores en investigación, educación y economía;
- la opinión de los organismos de apoyo en cuanto a que los miembros de la custodia de la tierra son víctimas y receptores de asistencia más bien que actores de primer plano tomando sus propias decisiones;
- una cultura de culparse unos a otros por cuestiones relativas al manejo de tierras que bloquea las alianzas estratégicas necesarias entre los varios asociados en la custodia de la tierra;
- tensiones entre los componentes involucrados en representaciones menores de actuación directa de la custodia de la tierra y aquellos que trabajan en la gran escena con direcciones estratégicas;
- conflictos de intereses entre la custodia comunitaria de la tierra, y los organismos de apoyo a la custodia, por ejemplo, comités de influencia, programas competitivos de financiamiento.

Sobre la base de consultas mantenidas con diferentes interesados en la custodia de la tierra, se ha propuesto un modelo estructural fundamentado en una bicicleta, para proporcionar los vínculos necesarios entre los diferentes grupos y niveles. Esto se muestra en la Figura 2.

Un sistema de comunicación ideal para la custodia de la tierra vincularía a los grupos comunitarios custodios de la tierra en diferentes regiones, donde cada región crearía su propia red partiendo de los servicios de información presentes, en especial los facilitadores locales de la custodia. Al centro de estos grupos podría haber una oficina que ofreciera facilidades de teléfono, fax, edición electrónica y servicios de correo electrónico, y conocimiento para ejecutar estas funciones. Tal oficina estaría a cargo de los miembros de la comunidad responsables de la estrategia regional para la custodia de la tierra.

Figura 2: La bicicleta de comunicación para la custodia de la tierra



Las habilidades a niveles regionales en cuanto a las relaciones públicas y los medios de comunicación facilitarían la recaudación de fondos local y el apoyo comunitario.

Las administraciones locales, estatales y federales y los organismos no gubernamentales serían responsables de entregar servicios de custodia de la tierra coordinados, directamente a la región. Habría que negociar otros servicios con los intereses locales de la custodia, para asegurar que los mensajes se mantengan coherentes con la ética de custodia de la tierra y que sean directamente aplicables a los administradores de tierras locales.

Los grupos comunitarios serían conjuntamente responsables de la supervisión del centro de recursos de comunicación y de documentar las prioridades y opiniones locales con el fin de contribuir al foro nacional sobre la custodia de la tierra. Serían responsables ante otros miembros de la comunidad. El foro colaboraría con la actual administración municipal, la *National Landcare Advisory Council*, para asesorar sobre políticas a nivel nacional y de estado en la custodia de la tierra.

La bicicleta (Figura 2) muestra la forma en que los dos principales subsistemas involucrados en la custodia de la tierra deberían comunicarse para conseguir mayor eficacia en el movimiento de custodia de la tierra. Las ruedas de la bicicleta muestran la manera en que los grupos custodios comunitarios y los servicios de apoyo a la custodia de la tierra se comunican entre sí. Las ruedas giran dentro de la estructura de las políticas y reglamentos gubernamentales. Trabajan bajo reglas diferentes, utilizan diferente lenguaje y tienen diferentes perspectivas. Una rueda se comunica por una red informal, la otra mediante un conjunto de canales organizados.

Si bien los grupos custodios comunitarios y los servicios de apoyo a la custodia de la tierra trabajan en diferentes formas y tienen diferentes perspectivas, sí tienen elementos en común. El eje de cada rueda de la bicicleta está hecho de la información y recursos del otro. Los grupos custodios conversan entre sí, y como grupo pasan sus mensajes a las administraciones por conducto de la *National Landcare Advisory Council* y los facilitadores de la custodia de la tierra. Los servicios de apoyo coordinan y distribuyen su trabajo a través de estas mismas vías a los centros regionales de todo el país. Los puntos de aceite, cambios y pedales ayudan a que las dos ruedas funcionen juntas. Los puntos de aceite son los facilitadores y coordinadores de las actividades de custodia de la tierra. Sus papeles

son aquellos de portavoz, comunicación y negociación. Los cambios son suministrados por el intercambio nacional de información sobre la custodia de la tierra, basado en el actual National Landcare Facilitator Project, que transfiere información entre las dos ruedas.

Todo el sistema necesita de pedales para conducirlo. Éstos deben darse en forma de programas de educación e investigación y desarrollo dedicados a la custodia de la tierra. La investigación ha revelado que en todos los aspectos de la custodia de la tierra, los conocimientos conflictivos e incompletos están reduciendo el poder de los participantes en la custodia de la tierra.

Los guardabarros están donde el movimiento de la custodia de la tierra se encuentra con el resto de la sociedad. El guardabarro trasero protege la custodia de la tierra por la comunidad mientras trata de actuar como modelo para todas las actividades que significan vivir con la tierra – en el campo y en la ciudad. El guardabarro delantero cubre todos los servicios de apoyo a medida que traducen los mensajes sobre la custodia de la tierra para su propio uso y para otros servicios gubernamentales.

El cuadro de la bicicleta representa las políticas y reglamentos gubernamentales a nivel local, de estado y federales. La administración local es ya el principal apoyo y organismo regulador para la custodia de la tierra. Estas estructuras están siendo reforzadas mediante programas de desarrollo regionales, tales como *Integrated Local Area Planning* y *Local Agenda 21* (planificación integrada de la zona local y Agenda 21 local).

¿Adónde va la bicicleta de la custodia de la tierra? El camino, que debe ser el paso del siglo, no solamente de una década, es el sendero hacia la custodia responsable de la tierra. Conduce a sistemas y recursos naturales sostenibles. ¿Quiénes la montan? El pueblo australiano que habita en la Australia rural y urbana.

Sírvase enviar sus comentarios sobre este documento a:

Red Forestal para el Desarrollo Rural
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
Londres SW1E 5DP
Reino Unido

Los comentarios recibidos se harán llegar a los autores y podrían utilizarse en futuros boletines. Se permite sacar fotocopias de parte o toda esta publicación siempre que se mencione la fuente. La Coordinadora de la Red agradecería recibir detalles de cualquier uso de este material en capacitación, investigación o diseño de programa, implementación o evaluación.

Créditos

Editores de este documento: Jane Carter y Mary Hobley
Diseño: Joanne Burrell
Traducción: Isolda Montero
Impreso por: Russell Press Ltd, Nottingham
en papel reciclado

Logotipo de la Red por Terry Hirst
utilizado con el permiso de KENGO

Rural Development Forestry Network

Overseas Development Institute

Portland House

Stag Place

Londres SW1E 5DP

Reino Unido

Teléfono: +44(0)171-393 1600

Fax: +44(0)171-393 1699

E-mail: forestry@odi.org.uk

**La Red Forestal para el Desarrollo Rural recibe financiamiento
de la COMISIÓN EUROPEA**