



POLÍTICAS QUE FAVORECEN LOS ENTORNOS PASTORILES
UNA REVISIÓN DE LOS IMPACTOS POSITIVOS DE LAS POLÍTICAS DE SEIS PAÍSES SOBRE LOS
ENTORNOS PASTORILES

Nairobi 2008

Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible (IMPS)

Un proyecto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, implementado por el PNUD y ejecutado por la UICN

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

Las tierras secas cubren cerca del 40 por ciento de la superficie terrestre y son especialmente sensibles a la degradación; un 10-20% de ellas ya lo está. Esta degradación suele atribuirse al pastoreo excesivo y a la mala gestión pastoril de los recursos, pero en los últimos diez años esto ha sido sistemáticamente impugnado, atribuyéndose la degradación a una combinación de limitaciones impuestas al pastoralismo a través de restricciones en la movilidad y la privatización de la tierra, y la sustitución del pastoralismo con sistemas ganaderos menos sostenibles. La investigación ha demostrado que cuando se mantienen la movilidad y las instituciones de propiedad local para la gestión de las tierras, los resultados pueden ser la conservación de la biodiversidad y la gestión sostenible de la tierra.

Una creciente corriente de opinión considera que el pastoralismo es la forma más viable de producción y uso de la tierra en las tierras secas, pero también se reconoce que a menudo los pastores no están a la altura de su potencial debido a los desincentivos legales, económicos, sociales y políticos, además de los obstáculos a la movilidad del ganado y a la gestión comunitaria de las tierras de pastoreo. En particular, las políticas gubernamentales tienden a dejarse influir por la opinión de que el pastoralismo es intrínsecamente perjudicial para el medio ambiente y económicamente irracional, y una serie de gobiernos han adoptado políticas dirigidas a la sedentarización de los pastores y la transformación del pastoralismo. La conexión entre estas políticas y la degradación del medio ambiente ha sido claramente demostrada, dando lugar a la suposición de que, si se revierten o flexibilizan esas restricciones, el pastoralismo puede convertirse en una herramienta para revertir la degradación de la tierra. Si bien existe abundante literatura que explica cómo las limitaciones de las políticas obstaculizan el desarrollo pastoril sostenible, poca investigación se ha hecho para determinar si la situación es reversible.

Con el fin de examinar si esta hipótesis es válida, la IMPS trabajó con 6 organizaciones socias en Bolivia, Mongolia, Níger, Sudán, Suiza y Tanzania, que reportaron resultados positivos para el medio ambiente en su país como resultado de cambios en las políticas a favor del pastoralismo móvil. No se dio orientación en la selección de políticas y en consecuencia

TABLA DE CONTENIDO

Resumen ejecutivo	iv
Introducción	6
El pastoralismo como herramienta para la conservación	7
Pastoralismo	7
Tierras secas	7
El pastoralismo como medio de conservación en las tierras secas	8
Factores determinantes de la conservación pastoril	9
Las políticas nacionales y el entorno pastoril	10
Conflictos de interés en la formulación de políticas	10
Políticas sobre el medio ambiente	11
Tenencia de la tierra	12
Políticas para mejorar la gobernanza local	13
Políticas que favorecen la movilidad	14
Políticas en apoyo del crecimiento económico sostenible	16
Influencia de las políticas internacionales.....	16
La Cumbre para la Tierra y la Comisión Brundtland	16
La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD)	17
¿Qué impacto tiene la UNCCD en los pastores?	17
El Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (UNCDB)	19
¿Qué impacto tiene el UNCDB en los pastores?	20
Recomendaciones para políticas que apoyan el pastoralismo sostenible.....	21
Garantizar la tenencia de la tierra pastoril y promover enfoques participativos para la gestión de los recursos naturales	21
Fortalecimiento de la gobernanza local	21
Fomentar la resiliencia de la economía pastoril	22
Reversión de la desertificación a través del pastoralismo sostenible.....	23
Reflexiones sobre la metodología y la gestión del conocimiento	24
Conclusión	25
Referencias.....	27
Anexo 1: Detalles sobre los socios	28

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe resume las lecciones aprendidas a partir de seis estudios que examinaron los impactos ambientales positivos del apoyo al pastoralismo móvil a través de políticas gubernamentales. En los últimos diez años, la investigación ha comenzado a demostrar las ventajas económicas del pastoralismo y la lógica ambiental de la producción pastoril, y a disipar los temores de que el pastoralismo podría ser insostenible, inviable, o irracional. Se han esgrimido sólidos argumentos a favor de la ganadería móvil como una adaptación necesaria que permite a las personas desarrollar medios de subsistencia en muchos ambientes climáticamente difíciles, y como un componente integral de muchos ecosistemas de

INTRODUCCIÓN

Existe una creciente aceptación entre ecologistas y economistas de que los pastores son los mejores custodios de las tierras

Este estudio ha sido acometido con el fin de probar esta hipótesis e identificar y analizar ejemplos en los que el entorno pastoril se ha beneficiado de las políticas pro-pastoriles. El estudio fue implementado por seis socios de la IMPS en Bolivia, Mongolia, Níger, Sudán, Suiza y Tanzania, cuyos estudios de caso se citan a lo largo de este informe (el Anexo 1 contiene detalles sobre los socios). Los países fueron seleccionados con base en las respuestas recibidas en los diferentes países a la convocatoria emitida por la IMPS. La convocatoria no estableció cuáles políticas debían considerarse, pero subrayó la importancia de identificar un vínculo claro entre un cambio de políticas y un resultado ambiental producto del pastoralismo.

EL PASTORALISMO COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSERVACIÓN

Pastoralismo

El pastoralismo es la producción pecuaria extensiva en tierras de pastoreo, y por siglos inmemoriales se ha practicado en diferentes partes del mundo. Aunque el pastoralismo parece muy diverso en diferentes regiones del mundo, y las definiciones más precisas están plagadas de excepciones, hay una serie de rasgos comunes a la mayoría de los sistemas pastoriles sostenibles, incluyendo la movilidad gestionada del ganado al acceso a los recursos estacionales y para eludir el estrés estacional, la gestión comunitaria de los pastos y otros recursos (incluyendo parches ricos en vegetación), y complejos sistemas de gobernanza que son vitales para permitir tanto la movilidad como la gestión de los recursos comunitarios.

El pastoralismo móvil es una adaptación a condiciones extremas, en términos de la estacionalidad, riesgo e incertidumbre climáticas, y proporciona una forma eficaz de manejar la escasa vegetación y la relativa baja fertilidad de los suelos de tierras secas^{xii}. En países con tierras secas calientes, como por ejemplo, en África y Asia occidental, el bajo nivel de precipitación y la alta

Las tierras secas se definen convencionalmente en términos del estrés hídrico: como zonas terrestres en las que la precipitación media anual (incluyendo nieve, niebla, granizo, etc.) es inferior a la cantidad total de agua evaporada a la atmósfera. Sin embargo, la característica primordial de las tierras secas es una combinación de baja y muy variable precipitación, y es tanto la variabilidad como la baja cantidad, lo que da a las tierras secas sus características especiales. Los ecosistemas de tierras secas están en constante cambio, lo que hace difícil definir el concepto de condiciones "promedio"^{xviii}. Esta incertidumbre requiere las elaboradas adaptaciones vistas en los sistemas pastoriles: un alto grado de movilidad, fluctuaciones en el tamaño de los rebaños que rastrean la disponibilidad de pastos, una gran variedad de animales que pueden explotar los diferentes nichos y que conllevan distintos niveles de riesgo, un alto grado de cooperación social, conocimiento detallado y uso generalizado de muchas especies de plantas y árboles, y toda una serie de otras estrategias de adaptación. La movilidad del ganado es una herramienta especialmente eficaz para la gestión de la escasa vegetación y la relativa baja fertilidad de los suelos de las tierras secas. De hecho, los ecosistemas de tierras secas pueden ser ecológicamente más resilientes de lo que anteriormente se creía, siempre y cuando en su gestión se mantenga algún grado de movilidad del ganado o rotación general en el uso de los recursos^{xix}.

La incertidumbre del clima en las tierras secas ha llevado a algunos a referirse a ellas como sistemas dinámicos fuera del equilibrio, en los que la precipitación irregular y los recursos naturales fragmentados impiden que el ecosistema alcance un estado estable^{xx}. En estos sistemas, las estrategias flexibles y oportunistas de carga –rastreo de la disponibilidad estacional y espacial de los recursos– son más eficientes y más rentables que la aplicación de densidades de carga fijas^{xxi}. En sistemas fuera del equilibrio, la degradación ocasionada por el pastoreo puede ser mínima en comparación con el impacto periódico de los sucesos climáticos, a

Muchas de las tierras secas del mundo han evolucionado a lo largo de millones de años en convivencia con grandes rebaños de animales herbívoros y se han adaptado a un patrón de pastoreo intensivo seguido por períodos de descanso. Aunque este fenómeno es con frecuencia pasado por alto por los ecologistas de pastos, en la ecología de la vida silvestre es de sobra sabido que los herbívoros mejoran la calidad o cantidad de su suministro de alimentos debido a sus propias actividades. La investigación en los EE. UU. ha demostrado que un adecuado pastoreo del ganado puede mejorar la calidad de los pastos de forraje estacional disponible para los alces en los períodos críticos de estrés nutricional, hecho que también ha sido observado en las dehesas de artemisa de América del Norte y Mongolia^{xxx}. En los últimos siglos puede haberse dado un cambio de ungulados silvestres a domésticos, replicando el ganado el impacto de las manadas salvajes (pastoreo, pisoteo y abono)^{xxxi}.

Aunque el pastoralismo puede haberse desarrollado recientemente en términos evolutivos, ha modificado los ecosistemas de pastizales al punto de que la eliminación del pastoralismo podría ser perjudicial para la diversidad de las tierras de pastoreo y para la supervivencia de los ungulados de pastoreo^{xxxii}. Los pastores han modificado sus tierras de pastoreo mediante el uso del fuego y el pastoreo intensivo para promover el crecimiento de pastos gustosos y reducir la invasión de arbustos. Estas estrategias pueden crear condiciones favorables para la vida silvestre, un hecho que se sustenta por la presencia de una mayor diversidad y poblaciones de vida silvestre en algunas zonas de pastoreo adyacentes a los parques nacionales, que en los propios parques^{xxxiii}.

La conservación en las tierras secas depende del pastoralismo para mantener las poblaciones de vida silvestre fuera de las áreas protegidas, por ejemplo, en los corredores migratorios, y cuando el hábitat en tierras de pastoreo disminuye, las áreas protegidas pueden funcionar con menos eficacia. Si bien ha sido común culpar al pastoralismo por la disminución de la fauna silvestre en las áreas adyacentes a las reservas, ello podría más bien ser atribuible a disminuciones en el pastoralismo y, en particular, a una sustitución del pastoralismo con cultivos, como es el caso de Kenia^{xxxiv}, o al debilitamiento de las instituciones tradicionales para la gestión de

que la sociedad gestiona sus asuntos cotidianos. Estas instituciones no son simplemente tradiciones, sino respuestas de adaptación que han evolucionado a lo largo del tiempo, a menudo basadas en el parentesco o las clases sociales. El funcionamiento eficaz de las instituciones tradicionales y sus resultados de conservación dependen de la capacidad de las personas con autoridad para imponer sanciones a quienes incumplen las normas. La identificación de un terreno común entre el derecho consuetudinario y los nuevos sistemas de gobernanza es un elemento clave para el desarrollo de muchas regiones de tierras secas.

Para garantizar los servicios ambientales de la producción ganadera pastoril y promover las prácticas de conservación de los pastores se requiere apoyo para la aplicación del conocimiento indígena, a través de instituciones eficaces. También es fundamental entender la dinámica del poder dentro y entre las sociedades pastoriles, y entre los pastores y sus vecinos, ya que los conflictos internos y externos pueden llevar a una disminución del poder del liderazgo tradicional y la desarticulación en términos de

Recuadro 4: Las políticas pro-pastores en Tanzania rinden resultados prometedoresⁱⁱⁱ

La Política sobre fauna silvestre de 1998 del Gobierno de Tanzania aborda el conflicto entre el pastoralismo y la conservación de la

La gestión eficaz de la toma de decisiones supone no sólo un mayor papel para las instituciones tradicionales, sino también una mayor integración de éstas con el gobierno. Las organizaciones comunitarias requieren legitimación y apoyo de las autoridades

Recuadro 8: Demarcación de los corredores de trashumancia en Sudán

En marzo de 2005, el Decreto Presidencial 20/2005 estableció un Comité administrativo para la delimitación de rutas en los estados de Darfur (ACRD-DS), cuya función es demarcar las rutas de trashumancia y preparar propuestas de proyectos para los servicios y el desarrollo a lo largo de dichas rutas. En el primer año se demarcaron seis rutas principales, para un total de 1443 km de corredores ganaderos, con otras rutas en proceso de planificación. Las rutas fueron demarcadas con postes a intervalos de 1-3 km, y colocados cada 150 metros y las granjas que quedaban dentro de las rutas (parcial o totalmente) fueron compensadas en efectivo. Se proporcionaron servicios a lo largo de estas rutas, incluyendo diez escuelas para los nómadas y la construcción de redes de fuego para proteger los pastizales contra los incendios estacionales. En el Plan de Acción Nacional a 5 años (2007-2011) se ha incorporado otros desarrollos como los puntos de agua.

Una revisión de la política de demarcación ha puesto de relieve la fortaleza de los pastores en términos de su propia organización y la priorización de sus necesidades de desarrollo social y económico, destacando que los enfoques de abajo hacia arriba pueden ser iniciados por los propios nómadas, pero esto requiere inversión en educación, concientización y capacitación. La representación del Sindicato de pastores en los comités de indemnización ayuda a mitigar los resentimientos de los pastores y ha mejorado las relaciones entre pastores y agricultores. Los pastores están ahora representados en la Asamblea nacional así como a nivel estatal en los Consejos legislativos y están fortaleciendo la calidad de su representación^{lxiii}.

En muchos países, los pastores y los agricultores no dedicados a la ganadería provienen de grupos distintos en términos étnicos y ocupacionales. Las elites políticas en muchos de estos países provienen de las comunidades agrícolas y urbanas y, a veces, de grupos con antecedentes de relaciones antagonicas con los pastores, y con frecuencia responden negativamente a los intereses de

Políticas en apoyo del crecimiento económico sostenible

Ya se ha sugerido que las externalidades ambientales positivas del pastoralismo móvil pueden ser garantizadas y apoyadas de muchas maneras, y es razonable suponer que favoreciendo el pastoralismo las políticas que apoyan su desarrollo económico también pueden tener un impacto positivo sobre el medio ambiente. Esta suposición es válida si el desarrollo económico del pastoralismo es compatible con las características esenciales del pastoralismo responsables de la prestación de servicios ambientales: respeto a la movilidad y a la tenencia comunitaria, facilitar la toma de decisiones, y permitir a los pastores recibir los beneficios de sus acciones. El desarrollo pastoril a menudo ha tomado una dirección equivocada, y ha demostrado ser tanto económica como ecológicamente insostenible, sobre todo cuando las decisiones importantes sobre la planificación del desarrollo han sido tomadas por grupos no pastoriles^{kvii}.

La historia de políticas que favorecen el pastoralismo alpino en Suiza da una idea de cómo las políticas económicas pueden promover el desarrollo sostenible: el desarrollo que es ecológicamente racional y que se auto perpetúa. En los Alpes suizos se ha implementado una serie de políticas durante los últimos 60 años que han sostenido los sistemas de pastoralismo móvil, han conferido beneficios tangibles a los pastores, y han contribuido de manera significativa a la conservación de la biodiversidad y al mantenimiento de

Al Informe Brundtland se debe en gran medida la creación de conciencia sobre la importancia del conocimiento tradicional en la gestión de los recursos naturales:

Las comunidades indígenas son los depositarios de la gran acumulación de conocimientos tradicionales y experiencia. Su desaparición es una pérdida para la sociedad en general, la cual podría aprender mucho de sus habilidades tradicionales en la gestión sostenible de sistemas ecológicos de gran complejidad. Es una terrible ironía que conforme el desarrollo formal llega a bosques lluviosos más profundos, desiertos y otros entornos aislados, tiende a destruir las únicas culturas que han demostrado ser capaces de prosperar en estos entornos.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, en 1992, reforzó el informe Brundtland con su énfasis en el papel de los pueblos indígenas y su función en la gestión de los recursos naturales^{lxix}:

La capacidad [de los pueblos indígenas] para participar plenamente en las prácticas de desarrollo sostenible en sus tierras ha tendido a verse limitada como resultado de factores de carácter económico, social e histórico. En vista de la interrelación entre el entorno natural y su desarrollo sostenible, y el bienestar cultural, social, económico y físico de los pueblos indígenas, los esfuerzos nacionales e internacionales para implementar un desarrollo sostenible ambientalmente racional deben reconocer, acoger, promover y fortalecer el papel de los pueblos y comunidades indígenas.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica fue adoptado durante la Cumbre para la Tierra en 1992 y hace recomendaciones claras para la función de los conocimientos indígenas en la protección de la biodiversidad, tal como se examina a continuación. En la Cumbre también se adoptó el programa de las Naciones Unidas "Agenda 21", lo que condujo a la formación de la Convención de Lucha contra la Desertificación en 1994.

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD)

Recuadro 11: Combatiendo el pastoreo excesivo en Mongolia: recomendaciones del Programa de Acción Nacional

De acuerdo con el Plan de Acción Nacional, el rebaño nacional de Mongolia ha permanecido notablemente constante a lo largo de los años, incluso con un promedio anual de crecimiento de la población humana de alrededor del 1,5%. La investigación científica sugiere que las tierras de pastoreo están siendo explotadas a su capacidad de carga. Los leves aumentos en las poblaciones de animales o cambios en los patrones de uso de la tierra pueden, por tanto, dar lugar a una degradación localizada. Tales cambios incluyen la tendencia a conformarse con periodos de tiempo más prolongados alrededor de las instalaciones físicas, el pastoreo por pastores asalariados, y el pastoreo por pastores inexpertos que huyen de las ciudades donde las oportunidades de empleo se han visto severamente reducidas después de la era socialista.

La ganadería es la actividad humana más frecuente en Mongolia con el potencial de inducir la degradación antropogénica. Empero, la degradación asociada con el pastoralismo no es exclusivamente el resultado de un pastoreo excesivo y la reducción de la movilidad ganadera. Otros factores antropogénicos en la desertificación incluyen alteraciones inducidas por los vehículos, actividades de cultivo para suministrar heno y forraje al ganado, y el suministro de agua potable al ganado^{lxxii}.

En los PAN de Sudán y Níger se presentan recomendaciones positivas para promover la gestión pastoril de la tierra, contrario a restringir el uso de la tierra pastoril. Sudán ha puesto en marcha un programa de "sistemas de rotación diferida en la estación húmeda" con grupos de pastores y ha promovido la tecnología de rotación y descansos en los pastizales, mientras que el PAN de Níger recomienda la creación de corredores de trashumancia y la delimitación y protección de las zonas de pastos. Estas estrategias parecen estar fundadas en la intención de apoyar el pastoralismo, si bien una evaluación más crítica es necesaria para confirmar tanto la relevancia técnica y social para los pastores de cada país como para evaluar el grado de consulta a los pastores sobre la formulación de estas estrategias.

El PAN de Tanzania presenta una amplia gama de recomendaciones, muchas de las cuales podrían apoyar el desarrollo sostenible pastoril, incluyendo fundar las futuras acciones contra la desertificación en las prácticas tradicionales de los pastores, el desarrollo de planes detallados de uso de la tierra para responder a las necesidades de todos los usuarios de la tierra, y legitimar el movimiento del ganado sobre la base de las negociaciones y los contactos sociales entre los dirigentes y las comunidades

El Mecanismo Mundial (MM) es un órgano subsidiario de la Convención, con el mandato de "aumentar la eficacia y eficiencia de los mecanismos financieros existentes... [y]... promover acciones que conduzcan a la movilización y canalización de recursos financieros para los países Partes en desarrollo afectados" (artículo 21). FIDA es la organización huésped del MM, y el MM ha utilizado esta relación para promover la integración de los PAN en las estrategias nacionales y en la financiación de donantes y para promover las prioridades relacionadas con la desertificación. Esta conexión directa de los PAN con los fondos de desarrollo plantea la importancia de los PAN, pero no queda claro si existe alguna influencia asociada respecto al contenido de los PAN, o si los donantes como el FIDA aceptan los PAN a valor nominal. Si bien el MM y la UNCCD no parecen tener relación directa con los PAN, sí ofrecen un medio para exigir la rendición de cuentas, sobre todo en función del carácter participativo de las consultas a nivel nacional^{xxiii}.

El nivel de impacto de la UNCCD en las tierras de pastoreo depende del grado de compromiso de los gobiernos con los pastores y con la sociedad civil pastoril. Esto puede mejorarse a través de esfuerzos más dinámicos de la sociedad civil pastoril y mayores esfuerzos del gobierno para consultar directamente con los pastores. Algunos gobiernos nacionales necesitan mayor orientación técnica sobre el papel de los pastores en la lucha contra la desertificación y cómo puede promoverse: en particular, cómo abordar las cuestiones de gobernanza y de tenencia de la tierra que son cruciales para el éxito. Los gobiernos también necesitan una mayor exposición a la importancia de las soluciones sociales en la lucha contra la desertificación, que a menudo tienen prioridad sobre las soluciones técnicas.

El Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (UNCDB)^{xxiv}

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) es un tratado internacional para mantener la diversidad de la vida en la Tierra que se abrió a la firma en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1992, y entró en vigor en diciembre de 1993. Los tres objetivos principales del Convenio sobre la Diversidad Biológica son: la conservación de la diversidad biológica; la utilización sostenible de sus componentes; y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. Actualmente hay 190 Partes en el Convenio, cada una representada por los llamados Puntos Focales Nacionales (NFP), que suele ser un funcionario del respectivo Ministerio de Medio Ambiente.

Aunque el Convenio no pone mucho énfasis en el pastoralismo, sí apoya firmemente los medios de subsistencia tradicionales como un mecanismo para proteger la biodiversidad. La convención pone claramente de manifiesto el papel de las comunidades indígenas y la importancia de proteger los conocimientos tradicionales sobre todo a través de sus disposiciones en torno al conocimiento tradicional y la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos en los artículos 8 j) y 10 c), respectivamente (véase el recuadro 12). El Convenio también tiene una serie de programas de trabajo temáticos, entre los cuales los relativos a las zonas secas y subhúmedas, la diversidad biológica de las montañas y el enfoque por ecosistemas, son especialmente pertinentes al pastoralismo.

Recuadro 12: El UNCDB y los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales^{xxv}

El artículo 8J del UNCDB hace mención explícita a la función que desempeñan los conocimientos tradicionales en el desarrollo sostenible, y reconoce que la mayoría de las comunidades indígenas y locales están situadas en las zonas en las que se encuentran la inmensa mayoría de los recursos genéticos del mundo. El Convenio reconoce que la diversidad biológica ha sido creada y gestionada de manera sostenible durante miles de años por las comunidades indígenas y locales, y que ellas implementan prácticas que han demostrado "mejorar y promover la biodiversidad a nivel local y mantener sanos los ecosistemas".

¿Qué impacto tiene el UNCDB en los pastores?

Los principales instrumentos a través de los cuales el Convenio sobre la Diversidad Biológica influye en la política nacional son las estrategias nacionales sobre biodiversidad y los planes de acción (NBSAP). De conformidad con el artículo 6 del Convenio sobre las Medidas Generales para la Conservación y el Uso Sostenible, estas estrategias nacionales, planes o programas pueden ser diseñados específicamente para el CDB, o pueden ser adaptados a partir de las estrategias, planes o programas existentes. De los seis países en este estudio, tres de ellos tienen NBSAP en la web del UNCDB (Bolivia, Mongolia y Sudán). La "Vision Nationale de la Diversité biologique" de Níger está disponible en línea, y la información de Tanzania y Suiza se ha tomado de sus informes nacionales sobre la implementación del Convenio, también accesible desde la web del UNCDB.

Los seis países en este estudio hacen mención a la ganadería y al pastoreo excesivo como un factor en la pérdida de biodiversidad. Sin embargo, hay algunas recomendaciones para contrarrestar el pastoreo excesivo, con la excepción de la estrategia de Mongolia, que propone una función para la producción pecuaria en la protección de la biodiversidad y hace recomendaciones concretas para mejorar la sostenibilidad de la producción pecuaria. Las estrategias de biodiversidad de Mongolia, Sudán y Níger hacen mención explícita a la necesidad de proteger y conservar la biodiversidad ganadera (los recursos genéticos de los animales domésticos) y el conocimiento indígena recibe mención destacada en todos los documentos salvo en los de Suiza.

La estrategia de biodiversidad de Bolivia hace escasos comentarios sobre el pastoralismo, aunque afirma que las zonas con mayor biodiversidad son Puna, los valles interandinos y el Chaco, todas ellas zonas de pastoreo que se ven afectadas principalmente por el pastoreo excesivo, las prácticas agrícolas inadecuadas, y la quema de pastizales y bosques. Los efectos del pastoreo excesivo son mencionados brevemente en relación con el riesgo que supone para las variedades relacionadas con los cereales domesticados en las zonas montañosas. El conocimiento indígena también es poco mencionado, aunque sí se menciona el uso de plantas naturales para la alimentación de las especies de camélidos y su importancia para la producción de fibras.

El último Informe de Tanzania sobre la implementación del Convenio (abril de 2006) también hace escasa mención al pastoralismo, salvo para implicar que la migración del ganado es uno de los principales factores que pueden tener un efecto adverso en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Teniendo en cuenta los resultados de este estudio, este tipo de análisis puede generar recomendaciones que agravan la pérdida de biodiversidad en un país con tal cobertura de tierras de pastoreo. De acuerdo con la web del CDB, la Estrategia de Biodiversidad de Tanzania

RECOMENDACIONES PARA POLÍTICAS QUE APOYAN EL PASTORALISMO SOSTENIBLE

Garantizar la tenencia de la tierra pastoril y promover enfoques participativos para la gestión de los recursos naturales

Un punto de partida fundamental para promover la custodia pastoril de las tierras secas es garantizar su tenencia de la tierra y otros derechos a los recursos. El actual discurso sobre los derechos a las tierras comunitarias, sobre todo en África, está ofreciendo muchos ejemplos sobre cómo pueden las políticas y el derecho apoyar estos movimientos. Empero, la garantía de los derechos sobre las tierras de pastoreo en la mayoría de las sociedades pastoriles está estrechamente relacionada con la promoción de las instituciones tradicionales (véase la siguiente recomendación), y una tenencia comunitaria eficaz y formalizada se sustentará en

1. Las instituciones tradicionales deben representar a todos los miembros de la sociedad, y las consultas con personas ajenas a ella deben velar porque se consulte a todos los sectores de la comunidad (mujeres, jóvenes, ancianos, castas inferiores);
2. Todo el proceso de desarrollo de colaboraciones entre el gobierno y las comunidades debe basarse en consultas participativas para asegurar el sentido de pertenencia de todos los interesados;
3. Debe definirse claramente las funciones del gobierno en relación con las de las instituciones tradicionales;
4. La colaboración debe acomodar el cambio en vez de frenarlo, y debe estar preparada para promover el cambio, según corresponda, como por ejemplo en el empoderamiento de las mujeres;
5. Las relaciones históricas entre los distintos grupos pastoriles y entre pastores y no pastores, especialmente en zonas de uso de recursos comunes, deben tenerse en cuenta en las estructuras de gobierno locales (e incluso centrales).

Fomentar la resiliencia de la economía pastoril

Las economías pastoriles están en constante cambio, respondiendo a las exigencias ambientales, a las fuerzas del mercado, a los cambios en la oferta de mano de obra y en las exigencias de subsistencia. El desarrollo pastoril sostenible requiere el apoyo que permite a los pastores adaptarse eficazmente a esos impulsores de

La promoción de la resiliencia en la economía pastoril puede ser una forma crítica para fomentar la gestión sostenible de la tierra, y requiere un amplio apoyo de las políticas y la inversión, incluyendo:

1. Diversificación de los medios de subsistencia pastoriles para incorporar fuentes de ingresos complementarias y alternativas;
2. Aumentar el acceso equitativo a los mercados nacionales e internacionales, para la gama completa de bienes y servicios producidos por el pastoralisc

El estudio de caso sudanés ofrece una lección importante para los defensores del pastoralismo sostenible, en el sentido de que no es suficiente lograr un cambio en las políticas. Una vez implementada una política, se requiere presión constante para asegurar que el gobierno asigne fondos suficientes para la aplicación de la política. Además de financiar la implementación de las políticas,

Recuadro 14: Declaración de los socios del estudio y de la IMPS ante la UNCCD CRIC5

Se recomendó a la secretaria de la UNCCD hacer una adición/aclaración/enmienda a la declaración de Bonn para:

Reconocer la importancia del pastoralismo móvil para la gestión de las tierras secas y para referirse a los sistemas ganaderos, y no sólo a los sistemas de producción pecuaria. Se ha demostrado claramente que los sistemas de pastoralismo móvil mejoran la gestión de las tierras de pastoreo y son económicamente más productivos en las tierras secas que otros sistemas de producción pecuaria. En algunos países, los sistemas de producción ganadera han sido promovidos a expensas de los sistemas pastoriles y han dado lugar a la degradación de las tierras y al fracaso de los medios de subsistencia. Por lo tanto, es importante reequilibrar la Declaración de Bonn, poniendo de relieve el importante papel que el pastoralismo móvil ha desempeñado tradicionalmente en la gestión de las tierras secas, y el importante papel que todavía puede jugar.

Aclarar la diferencia entre las tierras comunes y las tierras bajo gestión comunitaria, y reconocer que la mayoría de las tierras de pastoreo han sido gestionadas en forma comunitaria o privada, excepto cuando se ha creado un vacío de gestión. El pastoralismo ha sido practicado en muchas de las tierras secas del mundo durante siglos y muchos entornos de tierras secas son dependientes del pastoreo. Los pastores poseen una vasta comprensión de los entornos que gestionan y han desarrollado sistemas sofisticados de gestión de los recursos que protegen la biodiversidad. Las instituciones tradicionales han gestionado tradicionalmente estos entornos, pero en muchos casos las instituciones están bajo presión. Debe reconocerse la eficacia del conocimiento tradicional pastoril y sus sistemas de gestión, y en los nuevos arreglos institucionales que surjan, debe acomodarse los conocimientos existentes.

Las recomendaciones fueron apoyadas por varios delegados gubernamentales, como resultado de lo cual el Presidente de CRIC5 ha recomendado que el Comité para la Ciencia y la Tecnología (CCT) de la UNCCD reconozca la importancia de los pastores para la gestión eficaz de las tierras de pastoreo y adopte el pastoralismo como una de sus áreas prioritarias.

El diálogo nacional sobre políticas ha sido menos favorable como resultado de este proyecto y se requiere una mayor atención para la capacitación específica de algunos socios, así como una definición más estratégica acerca de los socios que participan activamente o tienen interés en la promoción de los pastores. Como red mundial, la IMPS está cada vez mejor preparada para identificar a dichos socios y asegurar que la colaboración con diferentes organismos tenga el énfasis adecuado, como por ejemplo, asegurando la participación de las instituciones gubernamentales en los estudios de país como un mecanismo para abrir el diálogo sobre políticas para las ONG que normalmente no se involucran en labores de promoción.

Este estudio ha proporcionado valiosos ejemplos en apoyo de uno de los principales argumentos de la IMPS y sería recomendable realizar estudios adicionales para comprobar el argumento y mejorar la evaluación del impacto ambiental. El trabajo futuro sobre este tema debe contemplar la adición de nuevos estudios de país con base en las recomendaciones aquí formuladas. También se debe examinar con los países socios el valor de llevar sus estudios a un nivel más alto, integrando colaboradores gubernamentales, por ejemplo, o mejorando el uso de indicadores de cambio ambiental.

CONCLUSIÓN

La gestión sostenible de la tierra es crucial para el desarrollo pastoril y los pastores deben estar entre los principales beneficiarios de cualquier mejora a la forma en que se gestionan las tierras secas. Muchos pastores son muy conscientes de la importancia de la gestión sostenible de la tierra para la sostenibilidad de sus medios de subsistencia, y su enfoque hacia la gestión de las tierras así lo refleja. Cuando la gestión de las tierras de pastoreo se ha convertido en insostenible por lo general refleja cambios radicales al pastoralismo que limitan la forma en que los pastores utilizan sus conocimientos sobre el medio ambiente. Las experiencias en este estudio, y las declaraciones que se hacen en una serie de programas nacionales contra la desertificación y las estrategias nacionales sobre biodiversidad, reflejan una creciente aceptación del valor del conocimiento indígena para la gestión sostenible de la tierra. Se trata de un crucial desvío de los paradigmas de desarrollo que habían influido en el pasado, cuando se asumía que los pastores eran usuarios irparanuarin,4l4ó-7.7(c)1t.8tedc.19 Tc0.00005677 Twcnenleeg,anns(r)-6.1h un crres e1t.8aeclimi E(l)4.ufu(o)-7.6a2(a)crentumiiib86

Es necesario un discurso más claro sobre lo que el pastoreo excesivo realmente significa en las tierras de pastoreo, y un mayor reconocimiento de que ello es generalmente el resultado de permanecer demasiado tiempo en un solo lugar, en vez de demasiados animales per se. Por este motivo, el pastoreo excesivo es un fenómeno encontrado cerca de los puntos de agua, los mercados y los asentamientos, pero no es generalmente observado en los pastizales abiertos. La política ambiental y de planificación debe hacer ingentes esfuerzos para comprender los objetivos de uso de la tierra de los pastores y aceptar el conocimiento y las instituciones pastoriles que les permitan alcanzar esos objetivos. En este sentido, la mayoría de las estrategias ambientales nacionales deben dar un paso más allá, y no sólo reconocer la importancia de los conocimientos indígenas sino también recomendar el empoderamiento de los pastores para utilizar dicho conocimiento.

El empoderamiento de los pastores para gestionar su entorno en forma más sostenible no es tema para una sola política, sino que es una cuestión transversal que ha de influir en una serie de políticas, departamentos gubernamentales e instituciones no gubernamentales. Debe estar integrado tanto en el desarrollo como en los proyectos ambientales, y tiene que ser un pilar central incluso de la labor de ayuda de emergencia, siempre que dichas intervenciones no socaven la sostenibilidad a largo plazo de las comunidades a las que prestan asistencia. A nivel mundial, el empoderamiento de las comunidades rurales (en lugar de sólo permitir su participación), debe ser un principio rector de instituciones como UNCCD y UNCDB y debe influir en los programas de acción nacionales y las estrategias de biodiversidad, lo que garantizaría un mayor sentido de aceptación de estas estrategias a nivel comunitario y, en última instancia, es indispensable para el éxito de las estrategias.

REFERENCIAS

- Barrow, E. 1996. The Drylands of Africa: local participation in tree management. Initiatives Publishers Ltd., Nairobi.
- Bates, D. and Conant, F. 1980. "Livestock and Livelihood: A Handbook for the 1980s." In The Future of Pastoral People: Proceedings of a Conference Held in Nairobi, August 4-8. Nairobi: Institute of Development Studies, 1980, 89-101.
- Behnke, R. H., Scoones, I., Kerven, C., 1993, Range ecology at disequilibrium: new models of natural variability and pastoral adaptation in African savannas, ODI, London.
- Bonkougou, E. G. and Naimir-Fuller, M. 2001. Biodiversity in Drylands: challenges and opportunities for conservation and sustainable use. The Global Drylands Partnership.
- CRESA 2006, Impacts of investments in the management of natural resources (GRN) in Niger: synthesis report. Regional Centre for Specialized Training in Agriculture (CRESA), Niamey, Niger.
- Ellis, J. E., & Swift, D. M., 1988. Stability of African Pastoral Ecosystems: Alternate Paradigms and Implications for Development, *Journal of Range Management*, 41, 450-459.
- FAO 2001. Pastoralism in the New Millennium. Animal Production and Health Paper No. 150, UN Food and Agriculture Organization, Rome.
- Frank, D. A. & McNaughton, S. J. 1993. Evidence for the promotion of aboveground grassland production by native large herbivores in Yellowstone National Park. *Oecologia* 96:157-161
- Fratkin, E. & Mearns, R., 2003. Sustainability and pastoral livelihoods: lessons from east African Maasai and Mongolia, *Human Organization*, 62, 112-122.
- Gichohi, H., Mwangi, E. and Gakahu, C. 1996. Savanna ecosystems. In: *East African Ecosystems and their Conservation*, T.M.

¹ En el Anexo 1 se incluye información adicional sobre estos asociados.

ⁱⁱ Hardin, 1968

ⁱⁱⁱ Niamir-Fuller, 1999

^{iv} Swift, 2003

^v Scoones 1995

^{vi} Western & Finch 1986

^{vii} Savory 1999, Voisin 1959

^{viii} Frarkin y Mearns 2003

^{ix} Frank y McNaughton 1993

^x Mearns 1996

^{xi} McGahey et al. 2008

^{xii} El pastoralismo no es exclusivo de las tierras secas; también se practica en otros sistemas de pastos como los ecosistemas de montaña. Los sistemas de montaña tienen muchas similitudes con las tierras secas. Entre ellos, las regiones altas y secas representan la mayor parte de las tierras de pastoreo.

^{xiii} Rodríguez 2008

^{xiv} FAO 2001

^{xv} El pastoralismo trashumante se practica en Francia, España, Italia, el RU, Suecia, Grecia, Rumania y otros países europeos

^{xvi} White et al. 2002

^{xvii} Zeidler y Mulongoy 2003; White et al. 2002; Bonkougou y Niamir-Fuller 2001; Banco Mundial 2000

^{xviii} Behnke et al. 1993

^{xix} Niamir Fuller 1999

^{xx} Vetter 2005

^{xxi} Behnke et al. 1993

^{xxii} Ellis y Swift, 1988

^{xxiii} www.millenniumassessment.org/

^{xxiv} Niamir-Fuller 1999

^{xxv} Prins 1992

^{xxvi} Little 1996

^{xxvii} Lamprey y Waller 1990, Little 1996

^{xxviii} Bates y Conant 1980

^{xxix} Kazakhstan Community Based Adaptation Country Programme Strategy 2008. PNUD GEF, Almaty.

^{xxx} Mearns 1996

^{xxxi} Voisin 1959

^{xxxii} Lamprey y Waller 1990

^{xxxiii} ILRI 2006, Gichohi et al. 1996

^{xxxiv} Homewood et al. 2001

^{xxxv} Swift et al. 1996

^{xxxvi} Herlocker 1996

^{xxxvii} Little 1987 citado en Swift et al. 1996

^{xxxviii} Kilongozi et al. 2005, Barrow 1996

^{xxxix} Behnke et al. 1993

^{xl} McGahey et al. 2008

^{xli} McGahey et al. 2008

^{xlii} Harriss et al. 1995

^{xliii} McGahey et al. 2008

^{xliiv} Behnke et al. 1993

^{xli v} <http://www.fao.org/Wairdocs/ILRI/x5499E/x5499e04.htm>

^{xli vi} Maxwell 2003

^{xli vii} Ole Nasha 2007

^{xviii} Gandou Zakara y Harouna Abarchi 2007. Evaluation des impacts des politiques pastorales au Niger : Expériences du Niger en matière d'application de la