



POLÍTICAS QUE FAVORECEN LOS ENTORNOS PASTORILES

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

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 los propulsores de las políticas sobre mejoramiento ambiental diferían para cada país, aunque surgieron algunos puntos en común. Si bien todos los países informan de importantes retos pendientes para asegurar los medios de subsistencia pastoril y la promoción de la gestión sostenible de la tierra, se informa que se obtuvieron ganancias como resultado de cambios en las políticas que deliberada o inadvertidamente han favorecido la gestión pastoril de los recursos naturales.

LA INICIATIVA MUNDIAL PARA UN PASTORALISMO SOSTENIBLE

La Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible es un proyecto de promoción y creación de capacidades que promueve el empoderamiento de los pastores para la gestión sostenible de los recursos de las tierras secas y procura un mayor reconocimiento de la importancia del desarrollo pastoril sostenible tanto para la reducción de la pobreza como para la prevención de la degradación. La IMPS ha sido desarrollada bajo la premisa de que el pastoralismo nómada es indispensable para la gestión sostenible de las tierras secas, pero su función en la prevención de la degradación del suelo se ve minada por las limitaciones en las políticas. La IMPS es una red mundial diseñada para dotar a los pastores del conocimiento necesario para gestionar los recursos de las tierras secas y demostrar que su sistema de producción y uso de la tierra constituye una forma eficaz y eficiente para aprovechar los recursos naturales de las tierras secas alrededor del mundo.

La IMPS es un proyecto financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD) y Oxfam GB, implementado por el PNUD y ejecutado por la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza). La IMPS funciona a través de asociaciones de colaboración a nivel mundial, regional y nacional para promover conocimientos que conduzcan a la implementación de políticas, mecanismos legales y sistemas de apoyo para el desarrollo pastoril sostenible. La IMPS proporciona los argumentos sociales, económicos y medioambientales tendientes a mejorar la percepción del pastoralismo como un sistema de gestión de recursos que es realista y a la vez sostenible.

Para mayor información visite el sitio web www.iucn.org/wisp

AGRADECIMIENTOS

Este estudio ha sido posible gracias a la contribución de los socios de los seis países¹: SAVIA (Bolivia), la Initiative for People Centered Conservation (IPECON, Mongolia), L'Association pour la Redynamisation de l'Élevage au Niger (AREN, Níger), The Pastoralist Society Sudan (PAS, Sudán), el Foro Europeo sobre la Conservación de la Naturaleza y el Pastoralismo (EFNCP, Suiza) y el Pastoralist Indigenous NGO Forum (PINGOS, Tanzania). Los seis socios fueron guiados por los consultores de Practical Action, que también empezaron a darle forma a este informe de síntesis global. El proyecto fue financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial a través de la oficina nacional del PNUD en Kenia, y por fondos adicionales provistos para Sudán por la Iniciativa de Políticas Pecuarias de FAO IGAD. Este informe ha sido revisado por pares de la Alianza Mundial de Pueblos Indígenas Nómadas (WAMIP: <http://www.wamip.org/>) y le estamos especialmente agradecidos a Sanna Ojalampi, Caroline Upton y Agnes Ganou.

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 pastizales, en la medida en que su eliminación conduce a la pérdida de salud y la resiliencia de los ecosistemas. Habida cuenta de esta importancia para los entornos y las economías de las tierras secas, es importante comprender cómo las políticas pueden apoyar el desarrollo sostenible pastoril y promover los servicios ambientales del pastoralismo.

Los planificadores del desarrollo a menudo han luchado para adaptar sus conocimientos y ciencia a las incertidumbres ambientales de las tierras secas, lo que ha resultado en la promoción de cambios insostenibles a expensas de sistemas de uso de la tierra más sostenibles. Esto es uno de los principales impulsores de la desertificación y la pérdida de biodiversidad en las tierras secas y para superar esa degradación se requiere un mejor entendimiento de la incertidumbre que permea las tierras secas, y la forma en que los medios de subsistencia locales se han adaptado a ella. El pastoralismo se define en gran medida por su adaptación a estas incertidumbres climáticas, y el desarrollo sostenible de muchas zonas de tierras secas requiere una mayor aceptación de y apoyo a dichas adaptaciones.

Muchas de las tierras secas del mundo se consideran en coevolución con grandes rebaños de animales herbívoros, al punto de que son bastante dependientes del pastoreo. Si bien el ganado puede haber reemplazado los herbívoros silvestres en estos sistemas, muchas tierras secas muestran algún grado de dependencia en el pastoreo del ganado, y esos entornos han sido modificados a través de las prácticas de gestión de las tierras aplicadas por los pastores en los últimos siglos. La conservación, por lo tanto, podría depender de la efectiva continuación del pastoralismo, y es evidente que tanto la cesación como la restricción del pastoralismo conducen a la degradación ambiental.

Muchos pastores poseen un rico conocimiento sobre sus tierras de pastoreo y sus instituciones tradicionales les permiten hacer uso de ese conocimiento para asegurar la eficaz gestión de la tierra y los recursos naturales. La eficacia de cómo aplican sus conocimientos locales depende de cuán bien funcionen sus instituciones y su capacidad para sancionar la negligencia. El fracaso de los gobiernos para reconocer esas instituciones y trabajar con ellas conduce a la erosión de su eficacia, lo que a la vez contribuye a la degradación de la tierra. El compromiso del Estado (y otros agentes externos) con las instituciones tradicionales, por lo tanto, es un requisito para superar la degradación de la tierra, siempre y cuando sea equitativo y no margine a grupos de la sociedad, como las mujeres.

De este estudio emanan algunas recomendaciones para los responsables de las políticas que deben atenderse si los gobiernos nacionales esperan lograr sus objetivos en torno a la degradación de la tierra, y también ofrecen una plataforma para el desarrollo pastoril sostenible:

1. Para revertir la degradación ambiental en las tierras pastoriles se requiere que los gobiernos adopten una política general, o agenda política, que promueva el pastoralismo;
2. Los gobiernos deben centrarse especialmente en la legitimación de la gobernanza pastoril de los recursos de las tierras de pastoreo, mejorando su capacidad de gobernanza y garantizando la equidad en la operación de las instituciones tradicionales;
3. Los responsables de las políticas deben ver el pastoralismo como un agroecosistema y reconocer que la planificación del uso de la tierra en las tierras de pastoreo requiere la protección de los derechos territoriales de los pastores incluyendo la tenencia de la tierra.
4. Los gobiernos deben promover la resiliencia en la economía pastoril fortaleciendo la integración comercial para diversos bienes y servicios, permitiendo la diversificación de las fuentes de ingresos, y fortaleciendo la capacidad pastoril para la gestión de las tierras de pastoreo.

El estudio concluye que la tierra se está manejando en forma más sostenible en una serie de regiones pastoriles a través de un proceso que fomenta el regreso del pastoralismo móvil, y en particular a través del apoyo de las políticas a la gestión comunitaria de las tierras y la toma de decisiones tradicionales. El éxito depende del apoyo a las prácticas y arreglos de pastoreo tradicionales en lugar de modelos importados, y para revertir la degradación de las tierras se requiere soluciones sociales en vez de tecnológicas. Fomentando el uso sostenible de los recursos por parte de los pastores es también una ruta a través de la cual se pueden abordar simultáneamente la degradación de la tierra y la pérdida de biodiversidad en la totalidad del paisaje.

Estos estudios ilustran la importancia de la integración de actividades tendientes a apoyar los cambios de políticas mediante una campaña más amplia para el abordaje de asuntos pastoriles a nivel nacional, y de que los gobiernos adopten un objetivo de políticas intersectoriales de apoyo al pastoralismo. Debe prestarse atención a la formulación de los objetivos de las políticas, al desarrollo de instrumentos de políticas, a los recursos y a la voluntad política para implementar las políticas y el análisis de sus impactos. Se requiere atención permanente a los posibles conflictos de políticas y las compensaciones que se puedan negociar entre los objetivos de políticas contrapuestas.

Los seis estudios de país también apoyan el argumento de que el pastoralismo puede ser un componente de la gestión sostenible de la tierra y la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, es necesaria una mayor atención para comprender los objetivos de los pastores respecto al uso de la tierra y sus percepciones en torno a la degradación de la tierra. Estas percepciones deben proporcionar el mecanismo para evaluar la degradación o recuperación de la tierra en lugar de percepciones impuestas desde afuera. Un mayor diálogo es necesario entre los científicos ambientales y los pastores para compartir sus diferentes percepciones de la degradación en aras de una mutua comprensión.

Los estudios son también esperanzadores en el tanto en que es evidente que el "nuevo pensamiento" en la ecología de las tierras de pastoreo está empezando a influir en la programación del desarrollo pastoril. Empero, las opiniones continúan claramente divididas en lo que se refiere a la relación entre los pastores y su entorno, como resultado de lo cual hay muchas ambigüedades e incongruencias en la política gubernamental. Se requiere mucho más trabajo para convencer a los responsables de las decisiones de que el pastoralismo tiene un valor intrínseco, y el uso de buenas prácticas como las descritas en este estudio es particularmente valioso. Por encima de todo, en los gobiernos nacionales debe primar una amplia aceptación del pastoralismo a fin de que el apoyo al pastoralismo pueda convertirse en un objetivo transversal de la política nacional, no sólo a nivel de las políticas ambientales sino también en las políticas de todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

INTRODUCCIÓN

Existe una creciente aceptación entre ecologistas y economistas de que los pastores son los mejores custodios de las tierras secas, pero su gestión se ve socavada por inadecuadas políticas y planificación y la competencia sobre sus recursos naturales. En muchas partes del mundo, las comunidades de pastores están social y políticamente marginadas, sus medios de subsistencia están subvalorados, no reciben la suficiente inversión pública y privada y –a veces– son sistemáticamente debilitadas por procesos de ‘desarrollo’. Sin embargo, las actitudes están cambiando gradualmente y un número cada vez mayor de instituciones gubernamentales, no gubernamentales y multilaterales, están explorando activamente las maneras de mejorar el pastoralismo para lograr tanto los objetivos económicos como los ambientales.

La crítica sobre el pastoralismo proviene de tres grandes vertientes: la económica, la ambiental y la sociopolítica. Hay quienes afirman que los pastores nómadas aplican prácticas económicas irracionales, como el acaparamiento de ganado o la negativa a participar en una economía de mercado. Otros argumentan que el pastoralismo es intrínsecamente destructivo para el medio ambiente y provoca desertificación debido a la ‘tragedia de los comunes’ⁱⁱ. En otros lugares, los gobiernos consideran la movilidad como anárquica y a los pastores como ingobernables, y ‘aún no asentados’. El resultado de estas ideas erróneas es que las alternativas para el pastoralismo, la mayoría de ellas basadas en la privatización de la tierra, la sedentarización de las personas y los esfuerzos para intensificar la producción extensiva, han sido promovidas a expensas del pastoralismo y en detrimento de los entornos pastorilesⁱⁱⁱ.

Estos prejuicios han sido refutados en los últimos 20 años y un nuevo entendimiento está surgiendo: el de los pastores como usuarios económicamente racionales de la tierra, y del pastoralismo como una adaptación exitosa a la enorme incertidumbre de los entornos de tierras secas^{iv}. Las alternativas al pastoralismo promovidas en los últimos 50 años han demostrado ser económica, social y ecológicamente inviables^v, sobre todo en las tierras secas en las que se estima que los sistemas de pastoreo tradicionales son 2,5 veces más eficientes en el uso de los recursos que los sistemas basados sólo en carne (producción pecuaria)^{vi}. El pastoralismo ha demostrado ser ambientalmente sostenible y, en muchos casos, es indispensable para una eficaz gestión de la tierra^{vii}. El pastoralismo puede aumentar la conservación de la biodiversidad y la vida silvestre^{viii}, y mediante la replicación de los patrones de pastoreo de la población de herbívoros silvestres, el pastoralismo puede aumentar la productividad primaria de las tierras de pastoreo^x. Con un adecuado pastoreo del ganado en los EE. UU. se puede mejorar la calidad de los pastos de forraje estacional disponibles para los alces durante los períodos críticos de estrés nutricional, hecho que también se ha observado en las dehesas de artemisa de América del Norte y Mongolia^x. Además, muchos pastores también practican la utilización sostenible de los recursos naturales con base en una perfecta comprensión de su entorno natural^{xi}. Por último, es cada vez más frecuente el reconocimiento de que el pastoralismo móvil se practica en muchos de los países más ricos del mundo, y la movilidad no tiene que ser un obstáculo para la gobernanza: en efecto, los pastores tienen fuertes instituciones que durante siglos han promovido su autogobernanza y la gobernanza de su medio ambiente.

Sin embargo, a pesar del “nuevo entendimiento” que ha surgido en los últimos años, la actitud pública hacia los pastores no ha cambiado en la misma medida, y se sigue proponiendo y aplicando políticas y prácticas perjudiciales que fomentan el desarrollo no sostenible en las zonas de pastoreo. La limitada aceptación del nuevo pensamiento puede verse influida por arraigados prejuicios y malentendidos, o por objetivos divergentes para el desarrollo de las tierras de pastoreo. Por ejemplo, los países que persiguen la intensificación de la agricultura para aprovechar los mercados de exportación pueden considerar inadecuados los resultados de los sistemas pastoriles, independientemente de la eficiencia económica de su producción. Los países que persiguen un objetivo predominantemente conservacionista a través de las áreas protegidas pueden no estar interesados en el tipo de resultados de conservación derivados del paisaje más amplio bajo la gestión pastoril.

Existe el riesgo de que estos objetivos de políticas divergentes sean no sólo contradictorios, sino incluso contraproducentes, aunque hay posibilidades de sinergia y complementariedad. La gestión sostenible de muchas regiones de tierras secas exige que el pastoralismo móvil se practique de manera eficaz, en lugar de sustituirse por otras formas de producción. Al apoyar el pastoralismo móvil, se puede reducir la dependencia en la asistencia y las intervenciones de emergencia, y disminuir la pobreza en las tierras secas, llevando al fortalecimiento de las economías locales, al aumento de la oferta para los mercados internos, y a una mayor demanda de bienes nacionales. El apoyo al pastoralismo móvil permite lograr las metas de conservación a través del paisaje en general, y no sólo en bolsas aisladas dentro de las áreas protegidas, lo que significa que la conservación no tiene que conducir a conflictos, sino más bien a una vía de retroalimentación positiva para el empoderamiento económico de las comunidades locales.

Este reconocimiento es el fundamento de la Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible, que considera el pastoralismo entre los sistemas más sostenibles de producción en las tierras secas y uno de los pocos sistemas de producción que es realmente compatible con la conservación ‘formal’ de la naturaleza. En los casos en que se observa degradación en las tierras pastoriles, ésta suele asociarse con las restricciones a la movilidad pastoril, las cuales a menudo han sido impuestas a través de políticas ayunas de apoyo. Si estas políticas que limitan el pastoralismo llevan a la degradación, entonces es razonable suponer que las políticas solidarias que promueven el pastoralismo darán lugar a mejoras ambientales, o al menos detendrán la degradación.

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 variación interanual hace poco fiables los cultivos y favorece el pastoralismo (Little 1996). Las regiones altas frías son igualmente adecuadas para la producción pecuaria, cual es el caso de la fría estepa de Asia central y China occidental, o los Andes sudamericanos, donde las temperaturas suelen descender por debajo de -30° C y sequías severas y catastróficas tormentas de nieve se producen con regularidad.

Los pastores aceptan efectivamente la variabilidad de los insumos productivos (pastos y precipitaciones) y adaptan en consecuencia sus sistemas sociales y pastoriles. En esas regiones, a menudo hay bolsas de recursos que son aptas para el cultivo u otros usos de la tierra, como por ejemplo, los oasis en las tierras secas, o los valles protegidos en las tierras altas, y los planificadores se sienten a menudo tentados a convertir esas tierras a otros usos. Tales parches de rica vegetación y agua son esenciales para el funcionamiento eficaz del sistema pastoril en general, y su pérdida puede comprometer la integridad del sistema, con consecuencias adversas para el medio ambiente y la economía en general. El costo de oportunidad de eliminar estas bolsas de recursos del sistema pastoril sigue siendo poco conocido; sin embargo, el impacto es sentido no sólo por los pastores, sino cada vez más por una gran población de personas ajenas al pastoralismo que dependen de los servicios brindados por los ecosistemas de tierras secas para su propio bienestar^{xiii}.

Los pastores móviles son una minoría (a menudo étnica) amplia y significativa en muchos países del mundo. Es difícil encontrar cifras exactas, pero cuando se considera todos los tipos de movilidad, el número de pastores nómadas y trashumantes puede rondar entre 100 y 200 millones de personas a nivel mundial. Si se incluye a los agropastores, el número se eleva abruptamente, y esas personas son a menudo la mayoría de los habitantes de las tierras secas^{xiv}. Importantes poblaciones se encuentran en los estados de tierras pastoriles de la antigua Unión Soviética, en China, en Asia meridional y occidental, en África, tanto al norte como al sur del Sahara, y en América del Sur.

El pastoralismo móvil se practica en climas templados, incluyendo muchos países europeos^{xv}. Sin embargo, este estudio tiene un mayor énfasis en el pastoralismo de tierras secas habida cuenta de la transversalidad de los estudios de caso que fueron seleccionados y el actual enfoque estratégico de la IMPS sobre la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Pese a ello, los ejemplos del estudio de caso suizo ponen de relieve la importancia de las recomendaciones sobre políticas formuladas por este estudio para el pastoralismo a nivel mundial.

Tierras secas

Las tierras secas cubren más del 40% de la superficie de la Tierra y proporcionan una vasta reserva de biodiversidad que es descuidada, subvalorada y cada vez más degradada. Poseen el 17% de los centros mundiales de diversidad de especies vegetales, el 47% de las zonas de aves endémicas, el 23% de las eco regiones terrestres del mundo y el 26% de las áreas protegidas del mundo^{xvi}. Son el hogar de una gran diversidad de plantas y ganado doméstico, con al menos el 30% del consumo mundial de plantas cultivadas originarias de las tierras secas, y constituyen una valiosa reserva genética para el desarrollo futuro. Las tierras secas albergan algunas de las especies más carismáticas, apoyan un alto grado de endemismo de especies, y comprenden muchos ecosistemas y biomas únicos, incluyendo los ecosistemas de tipo mediterráneo, las praderas, sabanas, bosques secos, zonas costeras y desiertos^{xvii}. Por otra parte, muchos otros ecosistemas, como los boscosos o ribereños, se encuentran en las zonas secas y dependen de la salud de los ecosistemas de tierras secas para su propia salud y resiliencia, siendo también un elemento crítico para la funcionalidad general de los ecosistemas de tierras secas.

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 menos que se restrinja la flexibilidad del uso de los recursos a través de una movilidad reducida de los rebaños y la fijación del tamaño de los rebaños^{xxii}. En estos entornos, la estimación de la capacidad de carga y la prescripción de densidades de carga son herramientas de gestión ineficientes que pueden incluso contribuir a la degradación. Sin embargo, siguen siendo los instrumentos preferidos por muchos planificadores, como se desprende de los Planes de Acción Nacionales de la UNCCD que se describen más adelante.

Según la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio^{xxiii}, entre el 10 y el 20% de las tierras secas están degradadas –un fenómeno que se conoce como desertificación. Esta degradación suele considerarse como el resultado del pastoreo excesivo y, sin embargo, dicha explicación puede ser engañosa y el "pastoreo excesivo" es con frecuencia un cómodo chivo expiatorio para muchas otras causas de degradación de la tierra. Si bien la degradación de la tierra puede ser evidente alrededor de asentamientos permanentes y puntos de agua, donde la movilidad del ganado es reducida, es mucho menos evidente en tierras de pastoreo abiertas donde la movilidad es ilimitada y donde los sistemas de gobernanza comunitaria están intactos^{xxiv}. En muchas situaciones en las que la movilidad es irrestricta ha resultado evidente la conservación de la biodiversidad y la gestión sostenible de la tierra. El pastoreo excesivo, por lo tanto, es a menudo un resultado del pastoreo por tiempo prolongado en un solo lugar, y no de los animales *per se*.

El pastoralismo como medio de conservación en las tierras secas

El pastoreo excesivo y la degradación pastoril de las tierras secas suelen declararse como suposiciones irrefutables, y poca o ninguna consideración se da a los posibles bienes y servicios ambientales del pastoralismo. Sobre esta base, muchos conservacionistas han justificado la anexión de territorios pastoriles y la exclusión de los pastores en aras de la conservación de la vida silvestre^{xxv}. Sin embargo, los entornos que son tan codiciados por los conservacionistas a menudo han sido creados durante siglos de gestión pastoril, cual es el caso de los ecosistemas de sabanas de África oriental^{xxvi}. En los casos en que la degradación de la tierra es atribuida de manera simplista a una sobreabundancia de animales, entonces se propondrán soluciones erróneas, que podrían agravar la situación. Esto es particularmente cierto en el caso de las tierras pastoriles dependientes del pastoreo, y en las que la degradación y la pérdida de biodiversidad pueden ocurrir como resultado del subpastoreo^{xxvii} (recuadro 1).

Recuadro 1: Degradación ambiental debido al subpastoreo

De 1974 a 1978, los pastores pokot de Kenia no podían pastar su ganado en Simbol, una zona de pastoreo que habían utilizado por generaciones. Antes de que la irrupción intensificada los obligara a abandonar la zona, manejaban sus rebaños de ganado bovino, caprino y ovino manteniendo una cubierta de hierba que evitaba la propagación de *A. reficiens* y *A. mellifera*. Las cabras, como el principal componente de pastoreo de los rebaños de los pokot, son voraces depredadores de acacia. Otro factor para el control de la acacia era los incendios estacionales provocados por los pokot. Los intensos pero transitorios niveles de calor creados por las llamas que arrasaban la zona mantenían controlada la acacia. Por más de seis años tras la retirada de los pastores pokot, la zona Simbol permaneció desocupada. El análisis de los datos del Landsat para el período en cuestión muestra que Simbol se convirtió en un mar de espinas, se retiró el pasto y la zona se perdió permanentemente como zona de recursos pastoriles. Se estima que puede haberse visto afectada una extensión de 8,000 a 80,000 hectáreas^{xxviii}.

En Kazajistán durante el período postsoviético, la pérdida de las prácticas tradicionales de pastoreo estacional ha llevado al sobre pastoreo alrededor de las aldeas y a un subpastoreo en las tierras de pastoreo remotas. Esto se ha visto influido por los cambios en la propiedad de la tierra, la reducción en el número de cabezas de ganado, la falta de servicios de apoyo, la destrucción de la infraestructura y la generalizada situación económica adversa. El abandono de vastos pastizales de las zonas de estepas secas y semidesérticas junto con el exterminio casi total de ungulados silvestres, en particular el antílope saiga, ha llevado a una extensa degradación de la tierra: en particular, los cambios en la vegetación y composición del suelo, y la expansión de suelos cubiertos de líquen ha reducido la penetración del agua en el suelo lo que a la vez inhibe el crecimiento de especies de plantas superiores^{xxix}.

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 los recursos y la pérdida de acceso a recursos claves, o a las rutas de trashumancia.

La literatura sobre desarrollo abunda en ejemplos de la expansión agrícola en las tierras de pastoreo o la apropiación de tierras de pastoreo para otros fines. Ejemplos de África oriental y meridional, de América del Norte y de Australia ponen de manifiesto que la degradación suele seguir a los cambios perjudiciales que modifican los patrones tradicionales de uso de la tierra^{xxxv}. El aumento de concentración de ganado alrededor de los asentamientos permanentes y puntos de agua se encuentra entre las causas más comunes de degradación de pastizales que comprometen la salud y la productividad futura de los ecosistemas de pastizales^{xxxvi}. Empero, la degradación se produce también cuando los pastos estacionales, en particular las reservas de la estación seca, se ponen bajo cultivo permanente o se eliminan del sistema de pastoreo y los pastores son excluidos permanentemente y confinados a zonas menos favorables^{xxxvii}.

Factores determinantes de la conservación pastoril

Los pastores suelen tener un conocimiento profundo de sus tierras de pastoreo y de gran variedad de especies de pastos y árboles que tienen diferentes usos en diferentes momentos y en distintos lugares. Este conocimiento informa las normas institucionales que permiten la gestión y el uso sostenible de las tierras de pastoreo^{xxxviii}. En entornos de gran variabilidad los sistemas de gestión pastoril deben ser muy adaptables y flexibles: la gestión puede ser mejor descrita como de adaptación para hacer frente en lugar de optimización y control^{xxxix}. Las tierras de pastoreo proporcionan una rica gama de bienes y servicios a los pastores y las estrategias de gestión se están perfeccionando para explotar esto: alimentación de hojas y vainas de los árboles al ganado durante las estaciones secas; desmocha de las ramas para mejorar el acceso al ramoneo; quema de pastos excesivamente sazonados; y la recolección de plantas medicinales y otros productos naturales beneficiosos para el ganado y las personas.

Existen numerosas técnicas a través de las cuales los pastores gestionan su entorno en forma sostenible, incluyendo la definición y protección de las reservas de pastoreo, ya sea para el pastoreo estacional o para apoyar acciones específicas (por ejemplo, pastos para terneros cercanos al hogar), y la quema controlada para reducir el crecimiento de plantas leñosas, para fomentar la germinación de nuevos pastos y controlar las plagas. Los pastores también gestionan con eficacia los bosques de tierras secas, desmochando las ramas en lugar de talar los árboles, y preservando muchas especies valiosas para efectos de sombra, medicinas o forraje. Muchos pastores tienen también elaborados sistemas de clasificación ecológica que facilitan la gestión de los pastos y la práctica del pastoreo rotativo-diferido: movimiento del ganado a los pastos estacionales para optimizar el uso de residuos de cosechas, pastos y arbustos^{xl}.

Tan rico conocimiento de las tierras de pastoreo es útil solamente si los pastores son capaces de poner eficazmente en práctica sus planes de gestión, y para ello muchos pastores dependen de las instituciones tradicionales para regular la gestión de los recursos y sancionar la negligencia. La reciprocidad y la negociación son vitales para la conservación y la asignación de recursos y las instituciones pastoriles han ayudado a las sociedades a soportar la extrema presión de su entorno y sus competidores. Estas instituciones son fundamentales para la gestión de riesgos de los pastores y son parte integral de las redes de protección social y de los derechos comunes sobre los bienes productivos que caracterizan a los sistemas pastoriles, y con frecuencia existe un traslape entre las instituciones de apoyo social y las de gestión de los recursos^{xli}.

Las instituciones facilitan la interacción social promoviendo la cooperación y el logro de objetivos comunes en favor del bien común. Se trata de sistemas de regulación de leyes formales, convenios informales y normas de comportamiento, y la relativa fortaleza e integración de los sistemas tradicionales y las nuevas formas de gobernanza varían mucho de un lugar a otro^{xlii}. Las instituciones pastoriles tradicionales a menudo no son reconocidas por el Estado moderno, pero siguen siendo medios habituales a través de los

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 la gestión de los recursos y la conservación. El papel de la mujer en las sociedades pastoriles suele ser distinto al de los hombres, y no es inusual que las mujeres pastoriles tengan un limitado poder de decisión. No obstante, la distribución de las funciones laborales por género garantiza que las mujeres desempeñen un papel vital en el uso de ciertos recursos naturales y, por tanto, en la gestión sostenible de las tierras de pastoreo. El hacer caso omiso de los poderes de toma de decisión de las mujeres y otros grupos marginales dentro de las sociedades pastoriles plantea riesgos para los resultados de conservación^{xiii}.

La garantía del acceso y control de los recursos es un factor importante en la sostenibilidad del pastoralismo, habida cuenta de la importancia de los diversos recursos para la viabilidad global del sistema y del efecto negativo que la pérdida de recursos tiene en las instituciones tradicionales. Cuando se carece de control sobre los recursos de las tierras de pastoreo, o cuando han cambiado las relaciones de poder entre los diferentes grupos de usuarios de los recursos, las tierras comunitarias pueden rápidamente degenerar en un proceso de libre acceso para todos, con los resultados ambientales previstos por la "tragedia de los comunes". Aunque ya hace bastante tiempo que la planificación del desarrollo ha estado influida por la teoría económica de la tragedia de los comunes, ahora se reconoce que son pocas las tierras pastoriles de libre acceso, y que la mayoría de los 'bienes comunes' son en realidad gestionados en forma comunitaria bajo regímenes de propiedad común, y el uso no autorizado de los pastos es sancionado. La tenencia y uso no exclusivo de la tierra son características clave de los sistemas de gestión de recursos pastoriles que favorecen la movilidad y permiten a pastores evitar zonas en las que el forraje es insuficiente o explotar áreas de abundancia temporal^{xiv}.

LAS POLÍTICAS NACIONALES Y EL ENTORNO PASTORIL

Las políticas son principios rectores diseñados para influir en las decisiones y acciones de cualquier institución, aunque en este estudio el enfoque ha sido predominantemente gubernamental. En el caso que nos ocupa las políticas se ven como líneas argumentales que racionalizan el curso de acción de un gobierno (recuadro 2). Este estudio fue elaborado con base en el supuesto de que las políticas han fallado a menudo a los pastores induciendo a los gobiernos ya sea a invertir los recursos públicos en forma inadecuada en las zonas de pastoreo, o a invertir recursos en forma desproporcionada en zonas no pastoriles, o incluso a favorecer prácticas agrarias no pastoriles en las tierras de pastoreo. Las organizaciones no gubernamentales y los organismos multilaterales también tienen sus propias políticas para informar su toma de decisiones y la asignación de recursos que pueden o no diferir de las gubernamentales.

Recuadro 2: Funciones, objetivos e instrumentos de las políticas

Los procesos de políticas son algunas veces racionalizados como un ciclo de análisis, formulación e implementación de políticas. El análisis de políticas consiste en comparar diferentes opciones de políticas, examinar su potencial impacto y considerar cómo apoyan los objetivos de las políticas. Decidir sobre los objetivos de las políticas y determinar los instrumentos que se utilizarán constituye el proceso de formulación de políticas, y llevar a cabo estas decisiones es el proceso de su implementación.

Una estrategia de políticas es un plan de acción sistemático que se ejecuta para alcanzar un objetivo de políticas, y los instrumentos de políticas proporcionan los medios de implementación de la estrategia. La formulación de políticas no exige un único objetivo o un solo instrumento, y a menudo se encuentran múltiples objetivos e instrumentos, si bien esto puede llevar a, y derivar de, un conflicto de intereses^{xv}.

En la práctica, a menudo no se aplica un enfoque sistemático para la formulación de políticas, y la distinción entre el objetivo y el instrumento de las políticas es confusa. El resultado es que los grupos de interés persiguen sus propias agendas: ya sea para lograr el objetivo elegido, o para garantizar que se de prioridad a un determinado instrumento. "La formulación de políticas no es un proceso lineal... A menudo empezamos con un simple modelo lineal del proceso de políticas en el que se identifica el problema, se analizan las oportunidades y se elige, implementa y evalúa la mejor opción. Sabemos que así no es como funciona la formulación de políticas"^{xvi}.

Conflictos de interés en la formulación de políticas

Dentro de un país, diferentes políticas pueden entrar en conflicto o contradecirse entre sí, tanto entre sectores como dentro de un mismo sector, lo que puede negar algunos de los beneficios de los cambios positivos de políticas. Tanzania es un ejemplo de ello, cuando en 1998 la política de fauna silvestre propuso medidas para lograr una distribución equitativa de los ingresos de los

operadores turísticos a las comunidades rurales cuyas tierras utiliza la industria, pero en la práctica las relaciones entre las comunidades y los operadores turísticos (sobre todo en el subsector del turismo de caza) siguen siendo tensas como consecuencia del Reglamento nacional para la conservación de la vida silvestre (caza turística) (2000), que limita las oportunidades para que las comunidades cosechen los beneficios de esta lucrativa industria^{xlvii}.

Los conflictos de interés son también evidentes en la Política de tenencia territorial en Níger, que favorece las necesidades de los productores agrícolas sobre las de los pastores. En Níger se han promulgado varios decretos con la intención de asegurar los intereses de los pastores, pero una Ordenanza de 1993 que estipula que los recursos naturales son parte del patrimonio común de la nación a los que la población de Níger tiene igual derecho puede perjudicar los intereses de las poblaciones pastoriles. En la zona de Dallol, el sitio para el estudio de caso de la IMPS, la Ordenanza está permitiendo a los agricultores invadir la zona de pastoreo, asegurar derechos exclusivos de propiedad sobre la tierra, despejar la tierra para el cultivo y obstaculizar el acceso del ganado a los recursos hídricos, que tiene graves implicaciones ambientales (recuadro 3)^{xlviii}.

Recuadro 3: Tensiones en las políticas para uso de la tierra para fines agrícolas y pastoriles en Níger^{xlix}

Bajo el régimen colonial, Níger fue oficialmente dividido en zonas agrícolas y nómadas para la agricultura y el pastoreo, respectivamente. El cultivo fue oficialmente prohibido al norte de la línea y, a cambio, los rebaños debían permanecer dentro de la zona nómada hasta que hubiera terminado la cosecha de granos, luego de lo cual se llevaba a cabo el habitual intercambio de estiércol por los residuos de la cosecha. En ocasiones, las relaciones entre los agricultores y los pastores eran tensas, como cuando la desecación de los pastos del norte forzó a los pastores a retirarse hacia el sur antes de que terminara la cosecha. Sin embargo, en términos generales, el uso de la tierra era complementario y no competitivo.

En 1961, se aprobó una ley que fijaba los límites de la zona norte de pastoreo hasta reducir efectivamente la superficie disponible para los pastores. A esto le siguió a principios de la década de 1970 un marcado aumento en la agricultura para cultivos de exportación (principalmente cacahuets) en la zona agrícola que llevó a una disminución de la superficie agrícola comprometida para la producción de alimentos. Se suponía que el déficit de cereales sería recuperado con base en los ingresos obtenidos de la venta de cacahuets, pero gran parte de estos ingresos fueron a parar a una corporación gubernamental, SONARA, y a un grupo de grandes comerciantes, con poco beneficio para los pequeños productores.

Al verse imposibilitados de ganar lo suficiente en sus granjas para comprar granos, y careciendo de capital y mano de obra para intensificar la producción, los agricultores trataron de satisfacer sus necesidades básicas cultivando más tierra. Esta expansión tuvo lugar en la zona de pastoreo. Para 1977, la agricultura se practicaba hasta 100 km al norte de la línea divisoria de ambas zonas. La migración agrícola no enfrentó oposición oficial, los pastores no recibieron indemnización alguna por la transformación de las pasturas en tierras de cultivo, y las relaciones entre los pastores y los agricultores se deterioraron hasta derivar en 1991 en una escalada de violencia que le costó la vida a 100 mujeres y niños Fulbe^l.

La garantía de las políticas correctas de apoyo al pastoralismo es sólo un pequeño paso, debiéndose prestar más atención a las políticas gubernamentales conflictivas y a los procesos de planificación de los gobiernos para aprovechar las opciones previstas en las políticas: las políticas siguen siendo tan buenas como su implementación y la voluntad política para apoyar el desarrollo pastoril. En Sudán, por ejemplo, el Decreto Presidencial número. 20/2005, que estableció un Comité administrativo para la delimitación de carreteras en los estados de Darfur, ha fracasado por falta de financiación, pese a mostrar resultados positivos tanto en los medios de subsistencia pastoril como en el medio ambiente^{li}. La lección para los defensores del pastoralismo sostenible es que el cambio de las políticas es un paso en el proceso para garantizar medios de subsistencia sostenibles para los pastores. Para lograr que se implementen políticas de apoyo y se eliminen los desincentivos de políticas contradictorias se requiere un esfuerzo continuo para llegar al convencimiento de que el pastoralismo es una actividad en la que vale la pena invertir los escasos recursos públicos, y asegurar que el gobierno brinde más apoyo a las políticas de apoyo al pastoralismo.

Políticas sobre el medio ambiente

Una observación importante de esta serie de estudios de país es que el logro de resultados ambientales positivos en las tierras secas no se consigue exclusivamente a través de políticas ambientales, dada la importancia de la gobernanza y la tenencia de la tierra para permitir a las comunidades gestionar sus recursos de forma sostenible. Sin embargo, algunas políticas ambientales han contribuido a revertir la degradación de las tierras con base en su impacto sobre el pastoralismo, sobre todo cuando han apoyado la gestión comunitaria de conservación de los recursos naturales, y se permite a las comunidades rurales capturar los beneficios adicionales de la conservación, tales como los ingresos turísticos (recuadro 4).

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 vida silvestre. Reconociendo el papel del pastoralismo en la conservación de la biodiversidad y los costos de oportunidad a cargo de los pastores en el desempeño de esta función, la política propone medidas para una distribución equitativa de los ingresos generados por el turismo. Un estudio reciente confirma que las empresas turísticas están haciendo inversiones en proyectos de desarrollo pastoril a cambio de un compromiso renovado de las comunidades receptoras para proteger la vida silvestre y conservar sus hábitats. Ejemplos exitosos de esta intervención pueden verse alrededor de los Parques Nacionales Tarangire y Serengeti donde las rutas migratorias y las áreas de dispersión se traslapan con las zonas de pastoreo. Por ejemplo, el Parque Nacional de Tarangire estableció una Unidad de Servicios para la Conservación Comunitaria (CCSU) para mejorar las relaciones con las comunidades locales. La CCSU facilita el proceso de distribución de beneficios en las comunidades meta y ayuda a las comunidades a obtener acceso a información, recursos y servicios que promueven el desarrollo sostenible mediante la conservación y la utilización de los recursos naturales. Los Comités comunitarios de gestión de los recursos naturales y los Consejos comunitarios de la tierra supervisan la implementación de actividades de conservación y el diseño de proyectos para promover el bienestar social y económico de las comunidades participantes.

Pese a que este estudio ha identificado los impactos ambientales de una serie de políticas y, en algunos casos, ha demostrado que algunas políticas relacionadas con el medio ambiente tienen el potencial de estimular la degradación de la tierra, debe prestarse mayor atención a la identificación de cuáles son las políticas ambientales que funcionan para los pastores y permiten la gestión sostenible de la tierra. A este efecto, los objetivos de las políticas relacionadas con el medio ambiente deben incluir la protección de los paisajes, los ecosistemas y las especies, reconociendo explícitamente la capacidad de los pastores para alcanzar el objetivo en cuestión. Las políticas y las leyes deben apoyar y promover la gestión comunitaria de los recursos naturales y una mejor captura de beneficios, debiendo también diseñarse para incorporar la importancia de la transversalización del pastoralismo móvil a otros sectores como la agricultura o la tierra.

Tenencia de la tierra

La tenencia de la tierra es un asunto complicado para los pastores debido a la abrumadora necesidad para la gestión comunitaria de las tierras, y el daño que se puede ocasionar a las tierras secas cuando se privatizan las tierras pastoriles. Cuando la política gubernamental ha favorecido abiertamente la privatización, el resultado para los pastores ha sido más conflictos, el empobrecimiento de los pastores y la degradación ambientalⁱⁱⁱⁱ. Cuando la política gubernamental ha apoyado firmemente la tenencia comunitaria de la tierra, sucede lo contrario, como lo demuestran las experiencias recientes en Mongolia (recuadro 5). El cambio a la tenencia y gestión tradicional de la tierra en Mongolia en los últimos años ha reportado muchos beneficios positivos, tanto para los medios de subsistencia de los pastores como para la conservación de sus tierras de pastoreo, si bien también ha perpetuado las desigualdades tradicionales en la distribución y acceso a los recursos, por ejemplo entre ricos y pobres, o entre hombres y mujeres, que aún deben abordarse.

Recuadro 5: Los sistemas de propiedad en Mongolia y sus impactos en los entornos pastoriles^{iv}

Desde 1990, Mongolia ha pasado de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado. Durante el proceso de ajuste estructural prescrito por el Banco Mundial en la década de 1990, se privatizaron todas las propiedades colectivas incluyendo la ganadería, los refugios ganaderos en campamentos de invierno y primavera, así como la maquinaria y los edificios colectivos. No obstante, las tierras de pastoreo permanecieron bajo control estatal. Si bien la privatización mejoró la propiedad individual, la ausencia de derechos territoriales formales para los pastores aunado a la ausencia de instituciones y mecanismos tradicionales para la gestión de la tierra, dio lugar a la apropiación de tierras por parte de los ricos, la conversión de tierras a usos no pastoriles como la minería, y a un generalizado pastoreo excesivo y degradación ambiental.

La "Ley de tierras" de 2003 y las "Nuevas enmiendas a la Ley de la naturaleza y el medio ambiente" de 2006 revirtieron esta situación, colocando un mayor control de los recursos naturales en manos de las instituciones tradicionales. Los esfuerzos posteriores para organizar a los pastores en grupos comunitarios y restablecer las instituciones tradicionales y los sistemas de gestión de la propiedad común se tradujeron en mejoras significativas en la calidad ambiental y la situación económica de los miembros de los grupos. Los pastores están volviendo a las estrategias tradicionales de gestión de riesgos, desarrollando rebaños de múltiples especies y a niveles de cooperación más tradicionales y localizados para la gestión laboral y la producción de heno y otros insumos. Esto ha dado lugar a numerosos beneficios tanto en función de los medios de subsistencia como del medio ambiente. Los ingresos han aumentado, la pobreza ha disminuido, y la condición ambiental ha mejorado como resultado de la resurrección de las reglas de uso de los pastos comunitarios, el aumento del movimiento estacional, mejor acceso a los pastos, y mejor control sobre los recursos productivos tales como los puntos de agua. Los hogares pastoriles han palpado directamente los beneficios de la conservación a través del turismo y la comercialización de mejor ganado y productos. Extensas áreas de tierras de pastoreo han sido rehabilitadas a través de la aplicación de eficaces sistemas de pastoreo, el uso de combustibles alternativos, y mediante mejores esfuerzos comunitarios para el monitoreo y la protección contra la utilización ilícita de recursos.

La experiencia de Tanzania en la política sobre tenencia presta apoyo adicional a la importancia de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra en el apoyo de la gestión comunitaria sostenible de los recursos naturales. La política, introducida en 1998, garantiza la seguridad de la tenencia pastoril con base en la demarcación y el reconocimiento legal de las tierras de pastoreo, previniendo así la invasión y restituyendo a sus antiguos propietarios las tierras pastoriles subutilizadas, abandonadas o descuidadas. La aplicación de esta política ha permitido a los pastores reclamar las tierras que anteriormente estaban enajenadas, aumentar la superficie disponible para el pastoreo y, al permitir una mayor movilidad y dispersión de los rebaños, se ha reducido la degradación de la tierra. La política también reconoce las prácticas tradicionales de gestión de la tierra y autentica la planificación del uso participativo de la tierra con plena participación de todos los usuarios de la tierra. Alentados por esta política y por la nueva política de fauna silvestre de 1998, los pastores maasai en el distrito de Ngorongoro en Tanzania han adoptado diversas estrategias de gestión que conservan la vida silvestre y el medio ambiente al tiempo que aumentan los ingresos para la comunidad a través de mejoras en la producción ganadera y el turismo. El turismo no consuntivo (turismo fotográfico y de observación de animales) reporta para las aldeas participantes cerca de los Parques Nacionales de Serengeti y Tarangire ingresos anuales que oscilan entre US\$36,000 y US\$60,000^{lv}.

Políticas para mejorar la gobernanza local

La importancia de promover el control comunitario sobre los recursos naturales y fortalecer la toma de decisiones tradicionales ha quedado demostrada en varios estudios de caso, entre ellos los de Mongolia, Tanzania, Bolivia y Níger. Las políticas que crean espacio para la toma de decisiones tradicionales y la ejecución local de las normas y reglamentos sobre el uso de los recursos han logrado revertir la degradación de las tierras en algunos casos. En Bolivia, la comercialización de la producción pastoril en ausencia de una política ambiental racional llevó a la casi total desaparición de normas y prácticas tradicionales en la gestión de las planicies y bofedales (humedales de gran altitud), y condujo a enormes aumentos en el tamaño de los diferentes rebaños, lo que a su vez degradó el medio ambiente y dio lugar a una importante pérdida de productividad. La reversión de la política gubernamental hacia las prácticas de producción indígenas y un renovado respeto por los conocimientos indígenas y la toma de decisiones tradicionales están dando lugar a la reversión de esta degradación (recuadro 6).

Recuadro 6: Revirtiendo la degradación de los bofedales bolivianos^{lvi}

Los bofedales son humedales gestionados en las altas planicies andinas. Son alimentados por caudales de aguas superficiales y subterráneas y se caracterizan por densas marañas de vegetación compacta. En el frío y hostil entorno en el que ocurren, estos ecosistemas de gran productividad se consideran oasis en virtud de que apoyan al 70 por ciento de las especies vegetales consumidas por los rebaños camélidos. Los bofedales han sido utilizados por los pastores por más de 4000 años y se postula que la domesticación de los camélidos fue sólo posible por la existencia de dichos humedales.

Los frágiles bofedales dependen de los flujos regulados de agua para mantener su carácter ecológico y su integridad. Por siglos si no milenios, el flujo de agua a los bofedales fue regulado por los pastores usando diques y represas. La gestión prolongó la productividad de los humedales, permitiendo a los pastores utilizarlos por períodos extendidos. Sin embargo, en los últimos 20 años, el flujo de agua en los bofedales proveniente de la nieve y los campos nevados de los Andes ha estado disminuyendo debido al cambio climático. Al mismo tiempo la captación de agua para irrigación, el aumento de cultivos en los bofedales y en las laderas montañosas circundantes, unido al debilitamiento de las prácticas tradicionales de gestión de agua, están comprometiendo el equilibrio y la calidad del agua de los humedales. Estos cambios, aunados a un aumento sin precedentes en las poblaciones de camélidos, han resultado en la sedimentación y el secado de los bofedales y una amplia degradación ambiental en las áreas circundantes.

Durante la época pre-colonial, el pastoralismo era practicado en relación con la organización del "ayllu", y este sistema tradicional aún prevalece en algunas zonas. Las regiones que todavía mantienen el estilo tradicional de gestión comunitaria son Ulla Ulla (montañas Apolobamba en el departamento de La Paz), Pacajes Mauri, Sajama (departamento de Oruro), y San Pablo de Lipez (departamento de Potosí). El uso y gestión del agua en estas sociedades pastoriles se ha basado en acuerdos interfamiliares favorecidos a través del poder de las autoridades tradicionales regionales o locales (malkus, jylacatas). Cuando se han debilitado, el sistema moderno de autoridad (jueces, alcaldes, líderes, secretarios, etc.) ha asumido parcialmente esta función organizativa.

En los últimos dos años Bolivia ha sufrido algunos cambios políticos profundos, siendo uno de los más importantes la reafirmación de la cultura indígena en la sociedad boliviana. La política gubernamental ahora reconoce los derechos y la identidad cultural de los pueblos indígenas, sus conocimientos y medicina tradicionales, y su propiedad intelectual colectiva del conocimiento. El Gobierno está promoviendo el reconocimiento de los conocimientos tradicionales e incorporándolos a nuevas técnicas para una mejor gestión tradicional sostenible de los recursos naturales. Esta política ha puesto de relieve el Plan Nacional de Desarrollo aprobado en junio de 2006 y dos instrumentos legislativos relacionados que están siendo objeto de debate: la Ley de Propiedad Intelectual, y la Propuesta Constitucional. Este respeto por las instituciones tradicionales y el conocimiento indígena es crítico para la gestión sostenible de los bofedales.

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 locales y el gobierno local tiene que estar facultado para trabajar intensamente con las organizaciones comunitarias locales, lo cual requiere un apoyo más amplio del gobierno central y a nivel de políticas y planificación. Tanto los donantes, como el gobierno y los proyectos deben apoyar y empoderar, no sustituir y alienar, a dichas instituciones. Las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales requieren una aclaración en la legislación y se necesitan mecanismos formales para evaluar la calidad de la colaboración del gobierno local con las instituciones tradicionales^{lvii} (recuadro 7).

Recuadro 7: Gobernanza local en Mongolia^{lviii}

El estudio de caso de Mongolia destaca la amplia gama de beneficios de la organización comunitaria y la importancia de una constante protección y un mayor apoyo a estas instituciones en la política nacional y la planificación:

- Las organizaciones comunitarias mejoran los medios de subsistencia y tienen un impacto apreciable en los ingresos, reduciendo la pobreza a la mitad en uno de los casos entre 2002-2005.
- Las organizaciones comunitarias mejoran las condiciones ambientales mediante la toma de decisiones a nivel comunitario, movimientos estacionales previstos, mejores carreteras y pozos reparados que mejoran el acceso a los pastos no utilizados y favorecen la rotación en el uso de los pastos.
- Las acciones de conservación benefician a los hogares comunitarios a través de los ingresos turísticos y el aumento en las oportunidades de comercialización, proporcionando incentivos adicionales para la rehabilitación.
- Las organizaciones comunitarias pueden ser instituciones eficaces para la gestión de los pastizales, aunque existe el riesgo de exclusión de los hogares más pobres, lo que puede restringir los movimientos del ganado de esos hogares.

Políticas que favorecen la movilidad

La movilidad gestionada del ganado, que en términos generales se conoce como trashumancia, es uno de los principales instrumentos de gestión del pastoralismo. En términos económicos, la movilidad es fundamental para permitir que los productores cosechen de manera eficiente los recursos de las tierras de pastoreo que son 'irregulares', lo que significa que son espacial y temporalmente heterogéneos. Ambientalmente, la movilidad del ganado es crucial para la gestión sostenible de los pastizales y fundamental para la prestación de muchos de los servicios ambientales del pastoralismo, lo que permite obtener beneficios del pastoreo en pastos que son estacionalmente inaccesibles, transportar semillas, y el pastoreo intenso periódico en oposición al pastoreo ininterrumpido, la gestión de riesgos y resiliencia.

En España se ha promovido la movilidad; la Ley del Parlamento de 1995 legitima los 120,000 kilómetros de cañadas, o corredores de la trashumancia, para garantizar que los rebaños pastoriles continúen su trashumancia y –al hacerlo– continúen preservando la biodiversidad del país^{lix}. El pastoralismo trashumante en España, en particular entre las regiones montañosas, conecta los ecosistemas con una red de corredores biológicos en los que la ganadería desempeña el papel de vector de plantas nativas, mejora la fertilidad del suelo a través del abono, y ayuda a la germinación a través de la escarificación intestinal, mejorando así la biodiversidad en las tierras de pastoreo del país^{lx}. Las semillas de plantas son transportadas a través de estos corredores a distancias superiores a 400 km, y la pérdida de la trashumancia tendría profundas consecuencias para la biodiversidad vegetal^{lxi}.

La degradación ambiental que se deriva de la pérdida de movilidad del ganado ha sido ampliamente documentada y observada en los estudios de caso de la IMPS. En Sudán, una combinación del crecimiento de la población, guerras civiles, expansión agrícola, cercamiento de pastizales, degradación de los recursos y sequías, han reducido el movimiento de los pastores, ya sea por el bloqueo de sus rutas migratorias tradicionales o por obligarlos a ocupar refugios seguros por periodos de tiempo desmesuradamente largos. Esto ha dado lugar a enfrentamientos violentos entre los agricultores y ganaderos y a una extensa degradación ambiental. En un esfuerzo por remediar la situación, el Gobierno de Sudán promulgó un decreto de demarcación de las rutas de trashumancia y la prestación de servicios esenciales a los pastores a lo largo de estas rutas (recuadro 8). El objetivo de estas rutas es la mitigación de los conflictos y el desarrollo económico, y se afirma que las medidas han aliviado las tensiones entre ganaderos y agricultores. Sin embargo, la demarcación de rutas también promete acelerar la recuperación ambiental y revertir la degradación en las tierras de pastoreo^{lxii}.

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 antagónicas con los pastores, y con frecuencia responden negativamente a los intereses de los pastores. En muchos países, particularmente en África, como consecuencia del colonialismo europeo durante los siglos XIX y XX, se ha tenido más respeto por los derechos de los agricultores que por los derechos de los pastores, y las políticas de "labranza de la tierra", o "*mis en valeur*", han otorgado a los agricultores título de propiedad sobre tierras que los pastores consideran como tradicionalmente suyas. La reversión de esta tendencia y el respeto por los derechos tradicionales de los pastores sobre los recursos de las tierras de pastoreo ha demostrado ser fundamental en la reversión de la degradación de las tierras (recuadro 9).

Recuadro 9: Políticas y legislación en favor del pastoralismo en Níger^{lxiv}

En el último medio siglo se ha aprobado leyes que han creado un entorno propicio para la gestión sostenible de la tierra en Níger. El Decreto 87-077, del 18 de junio de 1987, prevé el reconocimiento de la multifuncionalidad de los espacios de recursos, regulando la circulación del ganado en las zonas agrícolas y reconociendo el derecho de los pastores al acceso a la zona agrícola en el sur del país, aunque sólo en tierras en barbecho y en espacios no cultivados en los que el ganado no causará daños. La Ordenanza 93-15, del 3 de marzo de 1993, afirma la voluntad del Gobierno para garantizar las bases de la producción rural de la tenencia de la tierra en los Principios de orientación del código rural (POCR) y ha sido utilizada para crear corredores de ganado y rutas de trashumancia en las zonas de pastoreo. La Ley 93-14, del 2 de marzo de 1993, determina la situación jurídica del suministro hídrico rural y debe permitir la movilidad de los pastores legitimando el acceso de los rebaños incluso a fuentes hídricas privadas, siempre que lo permita la capacidad de carga de las infraestructuras. La Decisión A/DEC.5/10/98 sobre la regulación de la trashumancia entre los Estados miembros de ECOWAS ha contribuido aún más al reconocimiento de la necesidad y utilidad de la movilidad a nivel regional, y ha permitido la movilidad pastoril entre varios Estados miembros.

Si bien algunas de estas políticas han sido objeto de crítica, sobre todo por su falta de consulta con los pastores y la consiguiente falta de propiedad de los pastores, en las últimas décadas se ha logrado avances significativos en determinadas zonas de Níger. En un estudio, por lo menos 250,000 hectáreas de tierras sumamente degradadas han sido rehabilitadas, las repercusiones de los conflictos sobre la región de recursos agropastoriles es mínima, y las poblaciones trashumantes reportan especial satisfacción con la obtención de los ejes de la trashumancia^{lxv}.

Si bien la movilidad del *ganado* es a menudo el factor decisivo para mantener la lógica económica y ambiental del pastoralismo, la movilidad de los *pastores* es igualmente crucial en muchas regiones, en particular cuando el sistema de producción conlleva mucho trabajo manual (por ejemplo, para el procesamiento de leche o para mantener la seguridad). Por lo tanto, la movilidad pastoril requiere atención al acceso a los recursos (por ejemplo, el acceso a los abrevaderos de sal o puntos críticos de agua), a la gobernanza (por ejemplo, llevar el gobierno al pueblo), a los servicios (por ejemplo, la prestación de servicios sanitarios y educativos) y otras cuestiones relacionadas con una diversa gama de políticas.

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^{xvi}.

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 la calidad ambiental (recuadro 10).

Recuadro 10: Desarrollo sostenible del pastoralismo alpino en Suiza^{xvii}

El apoyo suizo al desarrollo sostenible en las regiones pastoriles comenzó en 1944 cuando el Informe del Consejo federal sobre la base constitucional de la nueva legislación agrícola no sólo concedía subvenciones para la agricultura de montaña (un sector largamente descuidado), sino que también legisló sobre el tamaño de las explotaciones individuales, velando porque fueran lo suficientemente grandes como para disfrutar de economías de escala y conservar la biodiversidad. Esto llevó al desarrollo de la agricultura de montaña y al mejoramiento de la comercialización de productos agrícolas de montaña a la vez que se creaba un equilibrio entre el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente. El desarrollo se vio reforzado por la Ley de Agricultura de 1951, que concedía subvenciones a los agricultores en zonas montañosas, lo que les permitió introducir nuevas mejoras en el uso de la tierra y la gestión ganadera y desarrollar la tradicional industria quesera la cual, a su vez, se tradujo en mejores economías de montaña, creación de oportunidades de empleo, aumento en el turismo y preservación de la ecología de montaña.

Revisiones posteriores de la Ley de Agricultura han tratado de fortalecer la competitividad económica de las regiones montañosas, facilitar la explotación de su potencial, conservar sus características socioculturales, garantizar su desarrollo sostenible y fortalecer la cooperación entre los municipios de montaña, las subregiones y las regiones. Pese a que no delega directamente la autoridad en las comunidades locales, sí delega autoridad en las autoridades/cantones que a su vez trabajan conjuntamente con las comunidades locales. Existe también un esfuerzo deliberado para invertir en las zonas pastoriles para alentar a los pastores a continuar viviendo en esas zonas. Esto ha dado lugar a mejoras en los medios de subsistencia de los pastores y ha creado oportunidades turísticas y mercados para los productos pastoriles.

Esta política suiza que pretende tanto la protección de la naturaleza como la garantía del derecho de las personas al desarrollo socioeconómico, se refleja también en las leyes federales y cantonales. Esta política junto con la Ley federal sobre ayuda a la inversión en las regiones montañosas (901.1 de 1997) tiene por objeto garantizar la conservación del medio ambiente y una relación simbiótica entre la sociedad, la economía y el medio ambiente. También se refleja en el Convenio de los Alpes que promueve la protección y el desarrollo sostenible de la región alpina.

Influencia de las políticas internacionales

Existen numerosos convenios internacionales, acuerdos y políticas marco que deliberada o inadvertidamente podrían tener influencia sobre los entornos pastoriles, y este estudio no tiene el alcance para examinar la lista a profundidad. En esta sección se destacan dos de los convenios marco internacionales para el medio ambiente que se crearon o surgieron de la "Cumbre para la Tierra" (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) en Río de Janeiro en 1992, que tienen el objetivo explícito de proteger y mejorar el medio ambiente: la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica.

La Cumbre para la Tierra y la Comisión Brundtland

La Comisión Brundtland, antigua Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (WCED), fue convocada por las Naciones Unidas en 1983 para abordar la creciente preocupación sobre el deterioro acelerado del entorno humano y los recursos naturales y las consecuencias de dicho deterioro para el desarrollo económico y social. El informe de la Comisión^{xviii}, también llamado el Informe Brundtland, hace hincapié en la importancia del desarrollo sostenible y el cambio de políticas necesario para lograrlo. La definición de desarrollo sostenible usada en el informe sigue siendo ampliamente citada: "El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

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)^{lxx}

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación fue adoptada en París el 17 de junio de 1994, entró en vigor en diciembre de 1996, y ha sido ratificada por 192 países. La convención reconoce explícitamente la necesidad de una gestión integrada de los recursos naturales en las tierras de pastoreo (Anexo I, artículo 8, 3bi) y la importancia de desarrollar la capacidad de los pastores (artículo 19). La Convención también reconoció el pastoralismo en su reunión de revisión semestral en Bonn (CRIC3, 2005), en la que puso de relieve que "el apoyo al pastoralismo móvil en las tierras secas debe recibir un mayor nivel de prioridad en virtud de la Convención, habida cuenta de las prácticas de gestión adaptable y los conocimientos tradicionales de las estrategias de afrontamiento en las condiciones de las tierras secas. Por consiguiente, la consideración del pastoralismo y el uso sostenible de las tierras de pastoreo debe ser objeto de revisión por la COP [Conferencia de las Partes] y sus órganos subsidiarios".

El pastoralismo móvil está inextricablemente entrelazado con la Convención de Lucha contra la Desertificación, y los pastores constituyen una parte muy importante de la población de las zonas secas. Empero, las actitudes hacia el pastoralismo, y su papel en la lucha contra la desertificación, son muy divergentes entre los países signatarios. Las diferencias en las políticas nacionales entre los gobiernos signatarios demuestran la notable polarización de las percepciones sobre la función del pastoralismo, que tiene profundas implicaciones para el éxito de esta Convención. Es evidente que hay una serie de gobiernos que están dispuestos a aceptar el papel del pastoralismo en la conservación de las tierras secas, dada la demostración de apoyo en la Octava Conferencia de las Partes (COP 8) de la UNCCD en Madrid en torno a la recomendación de la IMPS de que el enfoque de la Convención debería pasar de la "cría ganadera" a las "tierras de pastoreo y el pastoralismo sostenible", y la Convención está en condiciones de desempeñar un papel de liderazgo en la promoción del pastoralismo como una herramienta para revertir la degradación de la tierra dentro de las estrategias de los países signatarios.

¿Qué impacto tiene la UNCCD en los pastores?^{lxxi}

Los principales instrumentos para la aplicación de la Convención de Lucha contra la Desertificación son los programas de acción nacionales (PAN). Estos deben diseñarse de abajo hacia arriba y tener en cuenta tanto los factores ecológicos como los sociales, con base en programas de buena gobernanza, integrados y participativos, y consultas nacionales con todos los grupos de la sociedad. Con la excepción de Suiza, que no tiene regiones de verdaderas tierras secas y, por tanto, no tiene un PAN de lucha contra la desertificación, el pastoralismo y el pastoreo excesivo se citan como causas de la desertificación en los PAN de todos los países incluidos en este estudio. Sin embargo, la forma en que se representa el pastoreo excesivo así como las recomendaciones para abordarlo, difieren entre países. Mongolia y Tanzania proporcionan un contraste interesante, en el que el primero identifica el pastoreo excesivo como resultado de cambios en las prácticas de gestión (recuadro 11), mientras que Tanzania considera que el pastoreo excesivo es el resultado de simplemente demasiados animales. Las recomendaciones son, por tanto, totalmente diferentes; el PAN de Mongolia recomienda la extensión de las estrategias de pastoreo (por ejemplo, zonificación de los pastos, gestión de las reservas de pastoreo y pastoreo rotativo), mientras que el PAN de Tanzania recomienda la eliminación de excedentes y el asentamiento de los pastores. Como demuestra este estudio, es poco probable que la recomendación de Tanzania revierta la degradación; más bien agravaría la situación actual.

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^{xxii}.

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 involucradas. El éxito en la implementación de estos planes puede estar sujeto a mejorar la participación de las comunidades, que el PAN reconoce como inadecuada y como factor limitante.

El reconocimiento de la importancia de los conocimientos indígenas es una característica en los PAN de la mayoría de los países en el presente estudio, incluyendo Sudán, Tanzania y Níger, que recomienda "la promoción y divulgación de tecnologías endógenas y la valorización de los conocimientos locales". Ninguno de los PAN va al siguiente paso de recomendar el apoyo a las instituciones que permiten a los pastores explotar ese conocimiento, por ejemplo, las instituciones tradicionales para la gestión de los recursos. Sin embargo, el PAN de Mongolia presenta la recomendación para desarrollar instituciones locales para la gestión de pasturas, lo cual es coherente con los buenos resultados presentados en el estudio de caso para la IMPS.

La tenencia de la tierra en las zonas de pastoreo se menciona en algunos de los PAN de los países incluidos en este estudio, incluyendo Tanzania, que establece que el "actual sistema de tenencia de la tierra desmotiva a los usuarios para conservar los recursos naturales" y recomienda "agilizar acciones para poner todas las tierras de Tanzania bajo el derecho consuetudinario y estatutario". Como se ha señalado anteriormente, el PAN de Níger recomienda la delimitación de las tierras de pastoreo, y reconoce que la agricultura y el pastoralismo, como subcomponentes de la reforma, pueden ser complementarios (forraje, fertilidad y energía), pero a menudo acaban compitiendo por la tierra (extensión de las tierras agrícolas y posteriores conflictos entre agricultores y pastores).

El PAN de Níger plantea uno de los mensajes clave de este estudio: que el control de la desertificación y la gestión de los recursos naturales no son sectoriales sino que deben tener en cuenta las condiciones de desarrollo social, económico y ecológico. El control de la desertificación y la gestión de los recursos naturales también deben ser previstos desde el punto de vista de la reducción de la pobreza. Sin embargo, en un país donde la producción de ganado representa del 12 al 16% del PIB y es la segunda fuente de ingresos de exportación, es fundamental distinguir entre las diferentes estrategias de desarrollo de la ganadería, algunas de las cuales son compatibles con la gestión sostenible de la tierra, pero otras pueden ser menos sostenibles en términos ambientales.

Los PAN de estos seis países no parecen ser fundamentalmente hostiles al pastoralismo, y las instituciones pastoriles nacionales podrían beneficiarse del compromiso con el proceso del PAN para asegurar su relevancia para, y propiedad de, los pastores. El PAN es un proceso comarcal, desde la puesta en marcha de las actividades preliminares (de concientización, estudios, talleres participativos) hasta su validación a través de un foro nacional, y la Secretaría de la UNCCD puede ser consultada durante los talleres o foros, como por ejemplo, para asesorar en asuntos relativos a la participación, las asociaciones, y las funciones y responsabilidades de los interesados directos. Sin embargo, si los organismos nacionales o internacionales desean influir en un PAN nacional, tendrán que involucrarse directamente con el organismo rector (por lo general el Ministerio de Medio Ambiente) en cada país. Esto plantea evidentes retos para la Secretaría de la UNCCD en la provisión de insumos técnicos para el PAN, el establecimiento de normas mínimas, el perfeccionamiento de los análisis de situación, el desafío a las malas prácticas o a las ambigüedades, o la superación de las incoherencias en el PAN.

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^{lxxiii}.

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)^{lxxiv}

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^{lxxv}

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". El artículo profundiza aún más en el reconocimiento de que las "competencias y técnicas [de las comunidades indígenas y locales] proporcionan información valiosa para la comunidad mundial y un modelo útil para la biodiversidad".

"También existe un amplio reconocimiento de la contribución que el conocimiento tradicional puede hacer tanto a la conservación como al uso sostenible de la biodiversidad, dos objetivos fundamentales del Convenio". Por este motivo, la Conferencia de las Partes del Convenio estableció un grupo de trabajo para abordar específicamente la implementación del artículo 8 (j). Los representantes de las comunidades indígenas y locales han sido invitados a participar plenamente en el grupo de trabajo sobre conocimiento tradicional y se ha creado un fondo para facilitar la participación de las comunidades indígenas y locales en las reuniones del Convenio.

Como parte de un programa de trabajo para abordar los compromisos plasmados en el artículo 8 (j) y otras disposiciones del Convenio relacionadas con el conocimiento tradicional, los Gobiernos y las Partes signatarias han adoptado una serie de compromisos, incluyendo:

- Establecer mecanismos para asegurar la efectiva participación de las comunidades indígenas y locales en la toma de decisiones y la planificación de políticas;
- Respetar, conservar y mantener el conocimiento tradicional relacionado con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad;
- Promover su aplicación más amplia mediante la aprobación y participación de las comunidades indígenas y locales interesadas; y
- Fomentar la distribución equitativa de los beneficios derivados de la utilización de dicho conocimiento tradicional.

¿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 ha incorporado el conocimiento tradicional, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales y ha aumentado la conciencia y la cooperación entre los interesados directos sobre los conocimientos tradicionales e indígenas para la utilización sostenible de los recursos biológicos. Entre los proyectos específicos relacionados con el artículo 8 (j) había una serie de estudios de caso de las comunidades maasai, barabaig y hadzabe en su interacción con los ecosistemas circundantes, aunque no hay detalles de cómo se están utilizando para conservar la biodiversidad.

El NBSAP de Mongolia identifica el pastoreo excesivo alrededor de los asentamientos, donde la movilidad del ganado está limitada y donde los habitantes urbanos mantienen un número cada vez mayor de animales, como una de las principales causas de la pérdida de biodiversidad. La significativa destrucción y erosión del hábitat fue provocada también por las secuelas del programa de "cosechas-tierra" de la década de 1950. En los casos en que los pastos fueron retirados de la producción, la capacidad de pastoreo se ha reducido ejerciendo una presión adicional sobre el resto de los pastizales. La Estrategia Nacional reconoce que "el pastoreo de grandes rebaños de yaks, caballos, ganado, ovejas, cabras y camellos ha desempeñado una función importante en la determinación de la cubierta vegetal y la composición de las especies de los pastizales" y es explícita sobre la importancia de promover las formas tradicionales de la producción pecuaria como un medio para conservar la biodiversidad. Los Planes de Acción Nacionales incluyen promover la reactivación de los patrones tradicionales de pastoreo y asegurar que "se utiliza lo mejor de la gestión moderna y tradicional del pastoreo". La Estrategia de Biodiversidad de Mongolia incluye una disposición para 'Zonas de uso limitado': las áreas protegidas en las que está permitido el pastoreo tradicional.

La pérdida de biodiversidad en Sudán se atribuye a las sequías recurrentes y al crecimiento poblacional en las últimas 3 décadas, especialmente en las zonas ecológicas semidesérticas y en las sabanas, lo que ha llevado a prácticas no sostenibles de uso de la tierra. El crecimiento de la población ganadera se menciona como un factor en la pérdida de biodiversidad, aunque se cita que las sequías recurrentes mantienen controladas las poblaciones de ganado, y la pérdida significativa de especies de árboles en las tierras secas puede no ser atribuible a la producción pecuaria, sino a la dependencia de ingresos basados en actividades ajenas al ganado. La Estrategia Nacional de Biodiversidad recomienda la protección legislativa de los derechos de los pastores a los recursos biológicos y la protección de sus conocimientos, prácticas y tecnologías indígenas.

Al igual que Sudán, la Estrategia de Biodiversidad de Níger (la Visión Nacional) propone medidas para mejorar la conservación de la biodiversidad en las zonas pastoriles que incluyen la promoción y el desarrollo del pastoralismo. Las recomendaciones incluyen fomentar las economías locales a través de la inversión en y el desarrollo de productos ganaderos tradicionales, aumentar las posibilidades de los productores pecuarios para capturar los beneficios de la conservación de la biodiversidad, reducir los conflictos y resolver las disputas sobre la tierra, y promover asociaciones de criadores de ganado. Sin embargo, la Visión Nacional también recomienda la intensificación de la producción ganadera, y hay un supuesto subyacente de que ello conducirá a una reducción en la presión del ganado sobre las tierras de pastoreo. Esta recomendación se basa en el supuesto de que la población ganadera es la causa del pastoreo excesivo, mientras que la realidad puede ser que el pastoreo excesivo sea el resultado de la intensificación y sedentarización: las medidas que propugna la Visión Nacional.

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 gran medida en esas instituciones. Es fundamental que a la tenencia comunitaria se le otorgue reconocimiento legal similar al de la tenencia privada y otras formas de tenencia de la tierra, a fin de que la tenencia de los pastores sea realmente segura. Al mismo tiempo, es crucial que se aborden las cuestiones de inequidad que existen en muchas instituciones tradicionales, tales como los derechos de las mujeres al uso, posesión y herencia de los recursos.

La seguridad equitativa de la tenencia pastoril depende de que la sociedad en general comprenda sus derechos y responsabilidades como ciudadanos, proporcionando vías para la solución de controversias que satisfagan a las instituciones tradicionales y formales, y faciliten el acceso a los recursos jurídicos. Los pastores, como los profesionales del pastoralismo, necesitan protección contra la apropiación de sus derechos a los recursos por parte de personas que se dicen "pastores" legítimos, o dueños de rebaños que están ausentes, por tener una mejor educación y estar mejor conectados políticamente. Medidas provisionales también pueden ser necesarias por parte de algunos gobiernos para proteger los territorios pastoriles mientras se crean las capacidades necesarias entre los pastores para el desarrollo de acuerdos de tenencia adecuados y mientras se desarrollan marcos jurídicos aceptables.

La adecuada gestión y utilización de los recursos de la tierra depende de que las comunidades pastoriles asuman la responsabilidad por los recursos que usan. Esto puede lograrse sólo a través de la aplicación de políticas e intervenciones que propician la:

1. Restauración del control comunitario sobre los recursos;
2. Aceptación de límites territoriales ecológicamente sostenibles y, en caso necesario, el acceso a recursos transfronterizos;
3. Fortalecimiento de las estructuras de liderazgo local con suficiente autoridad para regular el acceso, control y gestión de los recursos.

Fortalecimiento de la gobernanza local

En muchas sociedades pastoriles, las instituciones tradicionales desempeñan un papel crucial en la gobernanza del uso de los recursos naturales, la movilidad, la gestión de conflictos y la negociación de derechos de uso de los recursos. Sin embargo, la medida en que estas instituciones se han legitimado ante los ojos del gobierno varía mucho entre países. El actual proceso de descentralización en muchos países, puede crear más oportunidades para que las instituciones pastoriles trabajen más estrechamente con el gobierno y alcancen las metas acordadas mutuamente, y en los lugares donde ya se ha promovido la formación de estas instituciones, las comunidades pastoriles han observado mejoras en la gestión de los recursos naturales.

La interacción con las instituciones tradicionales, ya sea por parte del gobierno, la sociedad civil u otros agentes, debe basarse en el entendimiento de que estas instituciones son dinámicas y cambian continuamente, y la interacción con nuevas instituciones y organismos contribuye a dicho cambio. Las consultas mal informadas con grupos no representativos pueden tener un efecto especialmente distorsionante sobre el funcionamiento de estas instituciones, por ejemplo, la consulta abierta con los ancianos y el descuido de los derechos de las mujeres puede conducir a un cambio en las relaciones de poder internas y podría perjudicar las mismas funciones que la interacción pretende desarrollar^{lxvii}. El papel del gobierno y otros actores debe ser el de proporcionar un marco dentro del cual tanto las instituciones locales tradicionales como las normas pueden regular los asuntos económicos y políticos cotidianos, y el Estado debe promover una mayor participación y rendición de cuentas dentro de la toma de decisiones a nivel del gobierno local.

Se puede mejorar la gobernanza local como resultado de una mayor educación y concientización de los pastores respecto al funcionamiento del Estado. Aunque hay muchos ejemplos en la literatura de los daños causados por las "élites de pastores", estas personas educadas y conectadas también pueden desempeñar un papel muy positivo para conectar a las comunidades y al gobierno, y conforme mejore su empoderamiento, más capacitadas estarán las comunidades para ejercer mayor influencia sobre las 'élites' que las representan. El proceso de empoderamiento de las comunidades locales ya está en marcha en algunos países y un número creciente de iniciativas gubernamentales y no gubernamentales se están desarrollando en el reconocimiento de que la conservación es más eficaz cuando se realiza en colaboración con los usuarios de los recursos en lugar de a sus expensas. Algunos principios de buena gobernanza local incluyen:

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 cambios. Esto incluye ayudar a los pastores para adaptar y mejorar sus medios de subsistencia basados en la producción pecuaria, y también adoptar fuentes de ingresos provenientes de actividades ajenas a la ganadería para complementar su actividad pecuaria. El habilitar a los pastores para adoptar fuentes de ingresos no tradicionales conlleva la ventaja adicional de equipar a los pastores para salir del sistema pastoril cuando las circunstancias así lo exijan, ya sea temporal o permanentemente.

La función de la diversificación económica no se señala explícitamente en los estudios de país de la IMPS, pero es razonable inferir que el fortalecimiento de la resiliencia del sector pastoril es crítico para permitir a los pastores tomar decisiones eficaces en torno a la gestión y manejar de forma sostenible sus tierras de pastoreo. Empero, la introducción de nuevos medios de subsistencia, y un desarrollo mal planeado de los actuales, puede generar una nueva competencia por los recursos que podría atentar contra la gestión sostenible de la tierra. Ese puede ser el caso cuando los medios de subsistencia alternativos dan lugar a conflictos de interés entre la tierra gestionada en forma privada y comunitaria. Es también el caso cuando los cambios en los medios de subsistencia comprometen la lógica ambiental del pastoralismo, como por ejemplo, la inmovilización de la mano de obra que es vital para la trashumancia, o la eliminación de recursos claves del sistema general de producción pecuaria.

En muchas tierras de pastoreo, la sequía es un fenómeno habitual, a la que el pastoralismo se ha adaptado a lo largo de muchos siglos. Sin embargo, existe preocupación, en particular en África, de que esta capacidad de adaptación se haya debilitado, y como consecuencia de ello los pastores estén menos capacitados para hacer frente a las perturbaciones que caracterizan a su sistema. Esto es cada vez más importante a la luz del cambio climático, dado que los pastores están entre las poblaciones rurales más adaptables y podrían ser más resilientes al cambio climático, pero su resiliencia se ha visto socavada por los esfuerzos para modernizar su sistema de producción^{lxvii}. Cuando los pastores luchan para hacer frente a los choques, y con los cambios que experimentan constantemente, pueden ser más propensos a adoptar prácticas menos sostenibles para la gestión de sus recursos, como por ejemplo, cuando el tamaño de sus rebaños se vuelve demasiado pequeño para justificar la continua trashumancia. Al mismo tiempo, la pérdida de la capacidad de adaptación ha llevado a la adopción de prácticas pastoriles insostenibles, como la excesiva dependencia de la producción de carbón vegetal, lo que puede reducir la productividad general del sistema además de incrementar los impactos sobre la pobreza pastoril. La planificación y las políticas de desarrollo deben, por lo tanto, diseñarse para aprovechar y mejorar las estrategias pastoriles de gestión de riesgos.

Para asegurar el futuro sostenible del pastoralismo, se debe prestar atención a los servicios ambientales y a la captura de beneficios. Hay externalidades ambientales inherentes al pastoralismo móvil que prestan una serie de servicios que son disfrutados por muchas personas, además de los pastores. Sin embargo, con frecuencia la actitud de los conservacionistas es que el pastoralismo es intrínsecamente destructivo para el medio ambiente, y el medio ambiente debe ser protegido del pastoralismo. El resultado ha sido la creación de numerosos parques nacionales que excluyen a los pastores. En algunos países industrializados, está ampliamente reconocido el papel del pastoralismo para la creación y protección del alto valor de la naturaleza, y se ha concebido una variedad de regímenes para garantizar que los pastores obtengan algunos de los beneficios de estos servicios ambientales, tales como a través de la inversión en el turismo. Se debe transferir las lecciones sobre la captura de beneficios y la promoción de servicios ambientales a fin de que los pastores en los países en desarrollo puedan beneficiarse más de su sistema de gestión de la tierra, ya que esto puede ayudar a garantizar que el desarrollo pastoril siga una trayectoria sostenible.

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 pastoralismo;
3. Innovaciones técnicas para reforzar la capacidad de los pastores respecto a la gestión de las tierras de pastoreo, basadas en la capacidad de adaptación de los pastores frente al cambio climático;
4. Provisión de servicios y productos financieros adaptados a las necesidades y recursos de los pastores;
5. Reforma de la política macroeconómica y las reglas de comercio internacional para reducir los obstáculos a la comercialización.

REVERSIÓN DE LA DESERTIFICACIÓN A TRAVÉS DEL PASTORALISMO SOSTENIBLE

La conclusión principal de esta serie de estudios de caso es que la tierra es gestionada en forma más sostenible en diversas tierras de pastoreo a través de un proceso que nuevamente fomenta el pastoralismo móvil, y más notablemente a través del apoyo de políticas para la gestión comunitaria de las tierras y la toma de decisiones tradicionales, aunque la naturaleza precisa de las mejoras ambientales es mal medida. En este sentido, los resultados de conservación se están beneficiando de los procesos de desarrollo de descentralización y empoderamiento, y los objetivos de desarrollo sostenible y conservación son cada vez más compatibles. El sector conservacionista está cambiando y cada vez se presta más atención a las cuestiones de equidad y derechos de las comunidades locales, así como a las políticas y prácticas que pueden integrar la sostenibilidad ambiental con el desarrollo sostenible, lo que crea oportunidades para que las comunidades rurales capturen beneficios adicionales de sus prácticas para la gestión sostenible de los recursos, además de las vías para desechar los incentivos perversos que fomentan la gestión insostenible de la tierra.

En todos los estudios de caso, la gestión sostenible de la tierra se basa en prácticas y acuerdos tradicionales de pastoreo en vez de modelos de pastoreo importados. Por consiguiente, para revertir la degradación de la tierra pastoril, no se requiere necesariamente el desarrollo de nuevas tecnologías o la gestión de innovaciones, sino más bien la aceptación de que el pastoralismo móvil es válido y que los pastores poseen conocimientos y habilidades que pueden utilizarse. Ya se han probado modelos importados de uso de la tierra que a menudo han fracasado, y en muchos países pastoriles los pastores todavía se están recuperando de los daños que esos modelos importados han causado tanto a su entorno como a sus acuerdos tradicionales.

El uso sostenible de los recursos por parte de las comunidades pastoriles puede constituir la opción más costo-efectiva para la conservación en muchos países y la vía para garantizar las prácticas conservacionistas a través de todo el paisaje, y no sólo en las bolsas aisladas creadas por las áreas protegidas. En los países en desarrollo, el costo de la "conservación de fortaleza" puede ser importante cuando se toman en cuenta los costos de oportunidad asociados a la pérdida de medios de subsistencia. A modo de ejemplo, el costo de oportunidad de conservación de la vida silvestre en las áreas protegidas de Kenia, 70% de las cuales se encuentran en las tierras secas, medido en términos de la pérdida de producción pecuaria y agrícola, es de alrededor de US\$203 millones por año, mientras que los ingresos generados por el turismo de fauna silvestre y la silvicultura en esas áreas protegidas contribuye con apenas US\$42 millones por año a la economía nacional^{lxviii}.

El reconocimiento de los beneficios ambientales intrínsecos del pastoralismo ofrece una vía hacia lo que podría considerarse como conservación sostenible: la conservación que promueve el desarrollo y la equidad. Bajo esta premisa, las comunidades locales conservan los recursos naturales en aras de su propio sustento, complementado con pagos por las externalidades de su sustento que son disfrutadas por otros usuarios, como los turistas. Estos enfoques a la gestión sostenible de las tierras están siendo cada vez más adoptados con éxito en varios países, y la experiencia de Europa sugiere que pueden ser críticos para el mantenimiento de las poblaciones rurales en zonas alejadas y marginales donde debe mantenerse el impacto de los animales.

Este estudio ha puesto de relieve algunos de los resultados ambientales positivos que se han producido como resultado de cambios en las políticas, demostrando también que las políticas que en términos generales favorecen el pastoralismo o los pastores pueden fomentar la gestión sostenible de la tierra y dar lugar a mejoras ambientales. Una amplia gama de políticas que aparentemente no guardan relación con el medio ambiente pueden, por tanto, influir en la gestión sostenible del suelo, especialmente las que fortalecen las capacidades de los pastores. Por ejemplo, aunque puede ser difícil definir claramente el vínculo entre la educación o la salud y la desertificación, es menos difícil ilustrar cómo las políticas sobre salud y educación fortalecen los medios de subsistencia pastoriles^{lxix}, y la relación entre la resiliencia de los medios de subsistencia y la gestión sostenible de la tierra ya ha quedado establecida.

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, podría requerirse esfuerzos adicionales para suprimir los desincentivos de las políticas en conflicto, o para garantizar que se pongan en práctica medidas de apoyo para la implementación de cierta política. Quizás el asegurar el cambio de políticas a nivel individual no debiera ser un objetivo en sí mismo, sino más bien un indicador de un cambio más profundo en las actitudes de los planificadores del desarrollo a nivel del gobierno y de otras instituciones. Un objetivo más apropiado podría ser persuadir a los gobiernos para adoptar una agenda política pro pastores mediante la cual el apoyo al pastoralismo se convierta en un objetivo central de las políticas.

Reflexiones sobre la metodología y la gestión del conocimiento

Este estudio ha identificado algunos posibles impulsores de políticas con resultados ambientales positivos utilizando una metodología que ha inducido a los defensores nacionales de los pastores a comprometerse en actividades de promoción en el plano local, nacional e internacional. Los estudios de país demuestran una rica comprensión del contexto social y político en que se desenvuelven los pastores, y a través del cual su gestión de la tierra se ve limitada o reforzada. Sin embargo, hay falta de coherencia en la validación de los detalles precisos de los servicios ambientales que han emanado del pastoralismo, y la mejora de esa validación es una importante área de trabajo futuro para la IMPS y sus socios.

De acuerdo con la UNCCD, la tierra es el sistema bioproductivo terrestre y la degradación de la tierra es la pérdida de este servicio^{xxx}. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio llega a la conclusión de que la definición de la productividad biológica y los beneficios económicos depende, por lo tanto, de las prioridades de los usuarios^{xxxi}. Esto significa que es válido y necesario basar una evaluación sobre la degradación de las tierras de pastoreo en los objetivos de los pastores respecto al uso de la tierra, pero en aras de la interpretación por parte de terceras personas, es importante ser explícito acerca de lo que para los pastores significa la degradación y cuáles indicadores utilizan. La IMPS debe, por lo tanto, apoyar el desarrollo de metodologías prácticas para entender y comunicar los indicadores de la salud de las tierras de pastoreo que los pastores aplican a su entorno. Las metodologías deben también examinar los mecanismos de gestión que utilizan los pastores para responder a esos indicadores, y esto a su vez, mejorará la focalización de las intervenciones que pretenden apoyar prácticas de uso sostenible de la tierra.

La finalidad principal de este estudio fue comprobar uno de los supuestos fundamentales de la IMPS: las políticas que apoyan el pastoralismo conducirán a resultados ambientales positivos en las tierras de pastoreo. El estudio no trató de evaluar cuáles políticas fueron más eficaces o cuáles contribuyeron a resultados negativos. El estudio simplemente ofrece una visión cualitativa en términos del papel que las políticas podrían desempeñar para fomentar el pastoralismo, y el papel que éste podría desempeñar en la mejora ambiental de las tierras de pastoreo. Es importante, por tanto, señalar que la ausencia de políticas clave de los estudios de país no implica que no existan. Los estudios futuros deben tratar de ser más ambiciosos en su alcance, acometiendo una revisión más exhaustiva de las políticas nacionales que afecten el pastoralismo, y explorar más a fondo el papel de las convenciones internacionales sobre el entorno local.

La IMPS es un programa de gestión del conocimiento, razón por la cual fueron múltiples los objetivos de este estudio: capturar y compartir los últimos aprendizajes, desarrollar actividades de promoción, y crear capacidades para el aprendizaje, el análisis y la promoción. La medida en que esto se ha logrado a nivel de país está siendo evaluado como parte del monitoreo permanente del programa e informará el diseño futuro de proyectos. El impacto a nivel mundial ha sido en general positivo: por ejemplo, las conclusiones de estos estudios han sido presentadas por los países socios en las reuniones de la UNCCD, en particular la quinta reunión del Comité de Revisión de la Implementación de la Convención (CRIC5) en Buenos Aires, en marzo de 2007 (recuadro 14). El trabajo está alimentando la promoción a nivel mundial, y esto crea nuevas oportunidades para los organismos nacionales pastoriles para influir en sus gobiernos y convencerlos de integrar estos mecanismos internacionales.

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 habrían influido en el pasado, cuando se asumía que los pastores eran usuarios irracionales de la tierra que constituían un riesgo inherente para sus tierras de pastoreo. Es fundamental que los beneficios mutuos del desarrollo económico y la conservación de las tierras secas continúen informando la planificación, y que los planificadores tengan en cuenta que cualquier esfuerzo para alcanzar las metas de conservación que no apoye el desarrollo rural en el paisaje en general es probable que sea contraproducente.

Los éxitos descritos en este estudio destacan un cambio significativo en el pensamiento acerca de las tierras secas y sus estrategias de gestión. El cambio más importante que tuvo lugar durante el decenio de 1990 ha permitido que algunos profesionales y encargados de la formulación de políticas reconozcan la importancia de estrategias de gestión flexibles para promover las habilidades adaptativas de los pastores móviles. Sin embargo, el cambio en el pensamiento y el consiguiente cambio en la política y la práctica, todavía no está plenamente aceptado en algunos círculos. Como resultado de ello, hay una cierta disonancia en el pensamiento del desarrollo, donde pese a que se reconocen los conocimientos y las aptitudes de los pastores, aún se considera que actúan irracionalmente, por ejemplo, en el apacamiento de ganado a cualquier precio y, por tanto, no se les confía la gestión de sus recursos de acuerdo con sus metas de producción. La persistencia de la creencia de que el pastoreo excesivo automáticamente significa que hay demasiados animales, sugiere que algunas estrategias ambientales seguirán apoyando la reducción de la población animal permaneciendo, por lo tanto, en contradicción con los objetivos de uso de la tierra de muchos pastores.

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. McClanahan and T.P. Young (eds). Pp. 273-298. Oxford University Press, NY.
- Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons, *Science*, 162, 1243-1248.
- Harriss, J., Hunter, J. and Lewis, C. M. 1995. Development and Significance of NIE. In *The New Institutional Economics and Third World Development*, ed. J Harriss, J Hunter, CM Lewis, pp. 1-13. Baltimore: Routledge
- Herlocker, D.J. 1996. Rangeland degradation in arid and semi-arid East Africa. in: *East African Ecosystems and their Conservation*, T.M. McClanahan and T.P. Young (eds). Pp. 266-267, Oxford University Press, NY.
- Homewood, K., Lambin, E., Coast, E., Kariuki, A., Kikula, I., Kivelia, J., Said, M., Serneels, S., Thompson, M., 2001. Long-term changes in Serengeti-Mara wildebeest and land cover: Pastoralism, population, or policies?, *PNAS*, 98, 12544-12549.
- Horowitz, M. & Jowkar, F. 1992. Pastoral Women and Change in Africa, the Middle East, and Central Asia: A Report for the "Gender Relations of Pastoral and Agropastoral Production" Project for United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) and United Nations Development Programme (UNDP). Binghamton NY: Institute for Development Anthropology.
- ILRI, 2006. Pastoralism: the surest way out of poverty in east African drylands, International Livestock Research Institute, Nairobi, pp.
- Jefatura del Estado, 1995. Ley 3/95, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias. Official State Gazette number 71 of 24 March, 1995
- Kilongozi, N., Kengera, Z. and Leshongo, S. 2005. The Utilization of Indigenous Knowledge in Range Management and Forage Plants for Improving Livestock Productivity and Food Security in the Maasai and Barbaig Communities. FAO, LinKS Project. http://www.fao.org/ag/agl/agll/drylands/metadatasheets/pub_dett.asp@pub_id=96880app=0section=description.html
- Lamprey, H., Waller, R. 1990. The Loita-Mara region in historical times: patterns of subsistence, settlement and ecological change, In *Early pastoralists of southwestern Kenya*. Memoirs of the British Institute, (Ed, (Eds, Robertshaw, P.) British Institute in Eastern Africa, Nairobi, pp.
- Little, P. D. 1996. Pastoralism, biodiversity and the shaping of savanna landscapes in east Africa, *Africa*, 66, 37-51.
- Manzano, P. and Malo, J. E. 2006. Extreme long-distance seed dispersal via sheep. *Frontiers in Ecology and the Environment* 4 (5): 244-248.
- Maxwell, S. 2003. [http://www.chronicpoverty.org/toolbox/PolicyInfluence_MediaEngagement/4.1%20What%20to%20do/1-%20Four%20Styles%20of%20Policy_Entrepreneurship%20\(SM\).pdf](http://www.chronicpoverty.org/toolbox/PolicyInfluence_MediaEngagement/4.1%20What%20to%20do/1-%20Four%20Styles%20of%20Policy_Entrepreneurship%20(SM).pdf)
- McCarthy, N., Swalloa, B., Kirk, M., and Hazell, P. 2000 (eds.). Property Rights, Risk and Livestock Development in Africa. International Food Policy Research Institute, Nairobi, Kenya
- McGahey, D., Davies, J. and Barrow, E. 2008. Pastoralism as conservation in the Horn of Africa: effective polices for conservation outcomes in the drylands of Eastern Africa. *Annals of arid Zones* (pending).

- Mearns, R. (1996). When Livestock are Good for the Environment: Benefit-Sharing of Environmental Goods and Services. Balancing Livestock and the Environment: WorldBank/FAO Workshop, Washington, D.C.
- Niamir-Fuller, M. (ed.) 1999. Managing Mobility: The Legitimization of Transhumance. ITDG/FAO.
- Nori, M. & Davies, J. 2007. Change of Wind or Wind of Change? Climate change, adaptation and pastoralism. IUCN, Nairobi
- Norton-Griffiths and Southey 1995, cited in Mearns 1996.
- Ole Nasha, W. 2007. Pastoralism as a Conservation Strategy in Tanzania. "Pastoralism as Conservation", IUCN-EARO.
- Prins, H., 1992. The pastoral road to extinction: competition between wildlife and traditional pastoralism in East Africa, Environmental Conservation, 19, 117-23.
- Rodriguez, L. 2008. A Global Perspective on the Total Economic Value of Pastoralism: global synthesis report based on six country valuations. Report for the World Initiative for Sustainable Pastoralism. IUCN, Nairobi 2008.
- Savory, A. 1999. Holistic Management: A New Framework for Decision Making. Island Press: Washington, D.C.
- Scoones, I. 1995. Living with uncertainty : new directions for pastoral development in Africa, Intermediate technology publications, London.
- Swift, J. 2003. Pastoralism and mobility in the drylands. The global drylands imperative, In Second Challenge Paper Series (www.undp.org/drylands/docs/cpapers)
- Swift, D.M., Coughenour, M.B. and Atsedu, M. 1996. Arid and semiarid ecosystems. In: East African Ecosystems and Their Conservation, T.R. McClahan, and T.P. Young (eds.), pp 243-269. Oxford University Press, Oxford.
- Vetter, S. 2005. Rangelands at equilibrium and non-equilibrium: recent developments in the debate, Journal of Arid Environments, 62, 321-341.
- Voisin, A. 1959. Grassland Productivity. Island Press California.
- Western, D. & Finch, V. 1986. Cattle and pastoralism: survival and production in arid lands. Human Ecol., 14(1): 77-94.
- White, R. P., Tunstall, D., and Henninger, N. 2002. An Ecosystem Approach to Drylands: building support for new development policies. World Resources Institute, Information Policy Brief No 1.
- World Bank, 2000. Conserving and Managing Biodiversity in Dryland Ecosystems. World Bank draft policy note. <http://www.worldbank.org/biodiversity>
- World Commission on Environment and Development 1987. Our Common Future. Oxford University Press.
- Zeidler, J. and Mulongoy, K. J., 2003. The Dry and Sub Humid Land Programme of Work of the Convention on Biological Diversity: connecting the CBD and the UN Convention to Combat Desertification. RECIEL 12 (2) pp 164-175

ANEXO 1: DETALLES SOBRE LOS SOCIOS

Pais	Socio	Contacto
Bolivia	SAVIA	savia@entelnet.bo
Mongolia	The Initiative for People Centered Conservation (IPECON)	http://www.nzni.org.mn/
Níger	L'Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger	aren@intnet.ne
Sudán	The Pastoralist Society Sudan	http://pas1.org/
Suiza	The European Forum for Nature Conservation and Pastoralism (EFNCP)	http://www.efncp.org/
Tanzania	The Pastoralist Indigenous NGO Forum (PINGOS)	http://www.policyforum-tz.org/node/5319

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; Bonkoungou 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

^{xliiii} 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

-
- xlviii Gandou Zakara y Harouna Abarchi 2007. Evaluation des impacts des politiques pastorales au Niger : Expériences du Niger en matière d'application de la législation nationale en faveur de la mobilité des pasteurs et des droits de circulation du bétail. Estudio de caso para la Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible.
- lix Horowitz y Jowkar 1992
- l Gandou Zakara y Harouna Abarchi, *ibid.*
- lii Pastoral Society Sudan 2007. Sudan's Policy towards Traditional Livestock Migration Routes: evaluation of the Intervention of the Administrative Committee for Stock Routes Delineation-Darfur States. Estudio de caso para la Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible.
- liii Edward Porokwa, Anna Eusebi, Andrew Msami 2007. A study on the Impact of National Policies Processes on Pastoralism in Tanzania. Estudio de caso de PINGO para la Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible.
- liiii McCarthy et al. 2000
- liiv Undargaa Sandagsuren 2007. Community Organization: a policy level study of "community organization" as a grass-root institution that contributes to strengthen co-management of sustainable pastoralism and nature conservation. Estudio de caso de NZNI-IPECON para la Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible.
- liiv Porokwa *et al. ibid.*
- livi SAVIA 2007. Políticas de pastoralismo de camélidos en las tierras altas de Bolivia. Estudio de caso para la Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible.
- liiii Undargaa Sandagsuren *ibid.*
- liiii Undargaa Sandagsuren *ibid.*
- liix Jefatura del Estado 1995
- lx Jefatura del Estado 1995
- lxi Manzano y Malo 2006
- liii Pastoral Society Sudan 2007. Sudan's Policy towards Traditional Livestock Migration Routes: evaluation of the Intervention of the Administrative Committee for Stock Routes Delineation-Darfur States. Estudio de caso para la Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible
- liiii Pastoral Society Sudan, *ibid.*
- liiv Gandou Zakara y Harouna Abarchi 2007. Evaluation des impacts des politiques pastorales au Niger : Expériences du Niger en matière d'application de la législation nationale en faveur de la mobilité des pasteurs et des droits de circulation du bétail. Estudio de caso para la Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible
- lxv CRESA, 2006.
- lxvi Scoones 1995; Niamir Fuller 1999.
- lxvii Jean-Pierre Biber 2007. The SAMI project – a project for the marketing of mountain agriculture products in Switzerland. Foro Europeo de la Conservación de la Naturaleza y el Pastoralismo (EFNCP). Estudio de caso para la Iniciativa Mundial para un Pastoralismo Sostenible
- lxviii Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo 1987
- lxix Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 1992. Adopción de acuerdos sobre medio ambiente y desarrollo, Sección III, Fortalecimiento de los Grupos Principales. Agenda 21, Capítulo 26. Reconocimiento y fortalecimiento del papel de los pueblos indígenas y sus comunidades
- lxx <http://www.unccd.int/>
- lxxi Salvo indicación en contrario, toda la información de esta sección relativa a los países ha sido extraída del respectivo PAN
- Níger – <http://www.unccd.int/actionprogrammes/africa/national/2000/niger-fre.pdf>
- Sudán – <http://www.unccd.int/actionprogrammes/africa/national/2006/sudan-eng.pdf>
- Tanzania – <http://www.unccd.int/actionprogrammes/africa/national/2000/tanzania-eng.pdf>
- Bolivia – <http://www.unccd.int/actionprogrammes/lac/national/1997/bolivia-spa.pdf>
- Mongolia – <http://www.unccd.int/actionprogrammes/asia/national/2000/mongolia-eng.pdf>
- lxxii National Plan of Action to Combat Desertification in Mongolia, página 20
- lxxiii http://www.ifad.org/rural/learningnotes/ksf7/7_2.ht
- lxxiv <http://www.cbd.int/>
- lxxv <http://www.cbd.int/programmes/socio-eco/traditional/>
- lxxvi McGahey et al. 2008
- lxxvii Nori y Davies 2007
- lxxviii Norton-Griffiths y Southey1995, citado en Mearns 1996.
- lxxix Para mayor información sobre modelos adecuados para la educación de las poblaciones pastoriles, véase el informe de WISP "Good Practice in Social Service Provision for Pastoralists", elaborado por el Instituto Tropical Suizo, 2008.
- lxxx La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, Parte I, artículo 1(e), <http://www.unccd.int/convention/text/convention.php?annexNo=-1>
- lxxxi <http://www.millenniumassessment.org/>