

## Pastoralismo Sostenible – Sólo con políticas adecuadas se podrá avanzar

- **Para revertir la degradación ambiental en las tierras de pastoreo se requiere una política general centrada en la promoción del pastoralismo**
- **Los gobiernos nacionales y otros actores deben legitimar la gobernanza pastoril de los recursos de las tierras de pastoreo, desarrollar la capacidad de gobernanza local, y promover la equidad en las instituciones tradicionales**
- **Los gobiernos deben defender los derechos territoriales de los pastores y proteger su tenencia de la tierra centrandolo en la planificación del uso de la tierra en la comprensión de los “agroecosistemas pastoriles”**
- **Se puede promover la resiliencia en la economía pastoril fortaleciendo la integración comercial para diversos bienes y servicios**



*Pastos de verano en el Bernese Alpes*

### Introducción

Las tierras de pastoreo (incluyendo pastizales, sabanas y tundras) conforman el mayor ecosistema terrestre del mundo y abarcan cerca del 40% de la superficie terrestre. Son muy importantes en términos de los servicios que proporcionan los ecosistemas y los medios de subsistencia que apoyan y, sin embargo, son particularmente susceptibles a la degradación de la tierra. La degradación en las tierras de pastoreo suele atribuirse al pastoreo excesivo y a la mala gestión de los recursos por parte de los pastores, pero el pastoreo excesivo es poco comprendido y, por tanto, las soluciones que se adoptan a menudo agravan la degradación y aumentan la pobreza. El sobrepastoreo localizado se encuentra en muchas tierras de pastoreo, si bien por lo general surge como resultado de las limitaciones impuestas al pastoralismo a través de restricciones a la movilidad y privatización de la tierra, así como a través de la sustitución del pastoralismo con formas menos sostenibles de cría ganadera.

Ha sido ampliamente demostrado que el pastoralismo es una de las formas más viables de producción y uso de la tierra en las tierras de pastoreo, pero esta viabilidad se ve minada por factores disuasivos de índole legal, económica, social y política. Muchos gobiernos tienden a considerar el pastoralismo como intrínsecamente perjudicial para el medio ambiente y económicamente irracional, y continúan aplicando políticas de sedentarización y transformación, que a menudo se asocian erróneamente con la intensificación y la modernización. Es probable que con esto se logre el resultado contrario al previsto con el consiguiente aumento de la desertificación y el debilitamiento de la economía de esos países.

### ¿Qué son los servicios de los ecosistemas?

Los servicios de los ecosistemas se refieren a los beneficios que los seres humanos derivan de los recursos y procesos provistos por los ecosistemas naturales. Los servicios de los ecosistemas se clasifican como provisión (por ejemplo, de alimentos y agua), regulación (del clima y las enfermedades), apoyo (de los ciclos de nutrientes y la polinización de cultivos), y culturales (beneficios espirituales y recreativos). Entre los servicios más valiosos de los ecosistemas de las tierras de pastoreo se encuentra el suministro del agua que se consume dentro y fuera de las tierras de pastoreo, la formación de suelos, la polinización de plantas, y la provisión de recursos genéticos para la medicina y la biotecnología.

La degradación de las tierras de pastoreo tiene consecuencias nefastas, no sólo para el futuro del pastoralismo, sino también para muchos millones de personas dedicadas a actividades ajenas al pastoralismo pero que dependen de los servicios de los ecosistemas de tierras secas para su propio bienestar. Los ecosistemas de tierras secas proporcionan alimentos, fibras, forraje, leña y agua dulce, y regulan la calidad del agua, la polinización, el desembolso de semillas, y el clima. Ofrecen servicios culturales tales como la recreación, el turismo, la identidad cultural, los paisajes y los conocimientos indígenas, y servicios de apoyo como el desarrollo del suelo, la producción primaria y el ciclo de nutrientes. La mayoría de los beneficiarios de estos servicios no son pastores y, sin embargo, los pastores han protegido y promovido estos servicios de los ecosistemas a través de prácticas para la gestión sostenible de los recursos y la utilización de la movilidad del ganado y otras herramientas de gestión. El papel que juegan (o han jugado) los pastores en el mantenimiento de la salud y la resiliencia de los

ecosistemas y en la creación de paisajes agrícolas biodiversos necesita ser comprendido y recompensado si esos servicios han de mantenerse en el futuro.

## Las tierras pastoriles como agroecosistemas

El ganado ha formado parte de las tierras de pastoreo durante siglos, en algunos países incluso durante varios milenios, y ha tenido un profundo impacto en su entorno. Las tierras de pastoreo suelen considerarse como tierras salvajes cuando en realidad muchas han sido modificadas a través de una prolongada gestión humana, como por ejemplo, mediante el pastoreo de ganado y la utilización de la quema controlada. En algunos casos, las tierras de pastoreo pueden haber pasado a depender de este tipo de intervención humana para mantener la función de los ecosistemas y proteger su biodiversidad. La conservación puede, por tanto, depender de la efectiva continuación del pastoralismo, y si se impide o restringe conducirá a la degradación ambiental.

### ¿Qué es un agroecosistema?

*Un ecosistema es una unidad natural en la que todas las plantas, animales y micro organismos (factores bióticos) en una área funcionan juntos con todos los factores físicos no vivientes (abióticos) del medio ambiente<sup>1</sup>. Un agroecosistema es un ecosistema semi-domesticado que produce alimentos bajo la dirección humana. Los agroecosistemas han sido definidos como los recursos biológicos y naturales gestionados por los seres humanos con la finalidad primordial de producir alimentos [y] bienes no alimenticios y servicios ambientales<sup>2</sup>. Los agroecosistemas abarcan alrededor del 30% de la superficie terrestre del planeta, y varían desde unidades individuales de producción hasta grandes ecoregiones.*

Muchos pastores poseen un rico conocimiento de sus tierras de pastoreo lo que les permite gestionar sus recursos más eficazmente, y tienen arreglos institucionales que favorecen la gestión de los recursos naturales en tierras de gestión comunitaria. La eficacia del conocimiento local depende del buen funcionamiento de las instituciones pastoriles y su capacidad para sancionar la negligencia. Por otra parte, los planificadores del desarrollo a menudo han luchado para adaptar sus conocimientos y su ciencia a los problemas e incertidumbres ambientales de las tierras de pastoreo, con el resultado de que se ha promovido cambios insostenibles a expensas de sistemas pastoriles ampliamente probados. Esta sustitución del pastoralismo es uno de los principales impulsores de la desertificación y la pérdida de biodiversidad en las tierras de pastoreo, y para revertir esa tendencia es importante entender y aprovechar las adaptaciones del pastoralismo y el conocimiento indígena de los pastores.

## Políticas que funcionan

### ¿Qué es una política?

Policy processes are sometimes rationalised as a cycle of Los procesos de políticas son a veces racionalizados como un ciclo de análisis, formulación e implementación de políticas El análisis consiste en comparar diferentes opciones de políticas, examinando su impacto probable y considerando cómo apoyan los objetivos de las políticas. La formulación implica decidir sobre los objetivos de la política y determinar los instrumentos que se utilizarán, y la implementación implica llevar a cabo estas decisiones. Empero, rara vez se cumplen tales enfoques sistemáticos para la formulación de políticas y la distinción entre el objetivo y el instrumento de las políticas suele ser confusa. Los grupos de interés suelen perseguir sus propias agendas para garantizar el objetivo elegido o para asegurar que se de prioridad a determinado instrumento.

## Políticas de conservación

El logro de resultados ambientales positivos en las tierras secas no se consigue exclusivamente a través de las políticas de conservación: las políticas de conservación que llevan a la alienación de las tierras de pastoreo y a la restricción de la movilidad del ganado, podrían más bien contribuir a la degradación de la tierra. Sin embargo, las políticas relacionadas con la conservación en algunos países han contribuido a revertir la degradación de la tierra mediante el empoderamiento de los pastores para gestionar el uso de los recursos naturales de las tierras de pastoreo, especialmente a través de la gestión comunitaria de conservación de los recursos naturales. Las políticas han sido particularmente exitosas cuando permiten a las comunidades rurales capturar beneficios adicionales de la conservación, como por ejemplo, a través de los ingresos turísticos. Los objetivos de las políticas de conservación deben incluir la protección de los paisajes, los ecosistemas y las especies, y deben reconocer explícitamente la capacidad de los pastores para lograrlo.

### Las políticas pro-pastores en Tanzania rinden resultados prometedores

La Política sobre fauna silvestre promulgada por Tanzania en 1998 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. Algunas empresas turísticas están haciendo inversiones en proyectos de desarrollo pastoril a cambio de un compromiso renovado para proteger la vida silvestre y conservar sus hábitats. Ejemplos exitosos 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.

## Tenencia de la tierra

La mayoría de las tierras de pastoreo son gestionadas en forma comunitaria, porque los recursos son escasamente distribuidos y sumamente impredecibles y la movilidad es una estrategia vital de gestión, como resultado de lo cual las tierras pastoriles son fácilmente dañadas cuando se individualiza su uso. Cuando la política gubernamental ha favorecido abiertamente la individualización, el resultado para los pastores ha sido mayores conflictos, empobrecimiento de los pastores y degradación ambiental. Cuando la política gubernamental ha apoyado firmemente la tenencia comunitaria de la tierra, los resultados han sido todo lo contrario. En la mayoría de las regiones pastoriles la gestión sostenible de la tierra exige la protección de los derechos pastoriles sobre las tierras comunitarias y el reconocimiento de los territorios pastoriles.

### Los sistemas de propiedad en Mongolia promueven una mejor gestión de las pasturas

La "Ley Territorial" promulgada por Mongolia en el 2003 ha permitido que algunas comunidades pastoriles asuman un mayor control de los recursos naturales. Grupos comunitarios han identificado oportunidades para organizar y restablecer instituciones tradicionales y sistemas de gestión comunitaria de la propiedad. Como resultado de ello, las comunidades y los gobiernos locales han aunado esfuerzos para mejorar la gestión de las pasturas y regular el uso negligente por parte de terceros, manteniendo a la vez el acceso al forraje en zonas vecinas. Esto ha mejorado considerablemente la situación económica de los pastores y la calidad ambiental.

## Gobernanza

Las políticas que crean espacio para la toma de decisiones tradicionales y la aplicación local de normas y reglamentos sobre el uso de los recursos han logrado revertir la degradación de la tierra. El empoderamiento de los pastores para tomar decisiones eficaces no sólo implica un mayor papel para las instituciones

<sup>1</sup>Christopherson, 1996.

<sup>2</sup>Wood, Sebastian and Scherr, 2000



*Bofedale saludable. Pastos en el humedal, comunidad de Quetena (Potosí, Bolivia)*

tradicionales, sino también una mayor integración de éstas con el gobierno. Las organizaciones comunitarias requieren legitimación y el apoyo de las autoridades locales, y el gobierno local debe prepararse para poder trabajar de forma constructiva con sus organizaciones comunitarias locales. Para este efecto se requiere un apoyo más amplio del gobierno central para formular las políticas necesarias y proporcionar los recursos y la creación de capacidades que se requiera.

#### **El apoyo gubernamental al conocimiento indígena revierte la degradación en Bolivia**

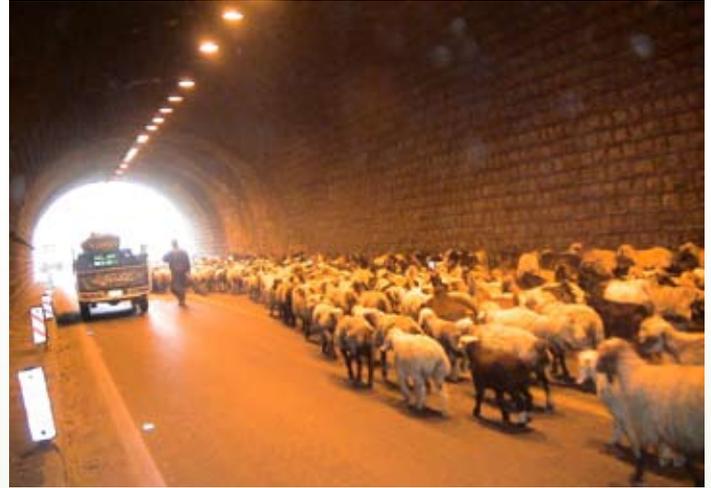
Los bofedales son humedales gestionados en las altas planicies andinas que forman oasis que sostienen hasta el 70 por ciento de las especies vegetales consumidas por los rebaños camélidos. Durante siglos el flujo de agua a los bofedales ha sido regulado por los pastores usando diques y represas, lo cual prolongó su productividad estacional y puede haber sido el factor clave para la domesticación de los camélidos. Sin embargo, en años recientes se ha debilitado los acuerdos institucionales que han apoyado el mantenimiento de estos humedales, dando lugar a la sedimentación y secado de los bofedales y a una degradación ambiental generalizada en las áreas circundantes. Las políticas gubernamentales han reconocido recientemente los derechos y la identidad cultural de los pueblos indígenas, lo cual está fortaleciendo los acuerdos a nivel comunitario para la gestión de los bofedales y conduciendo a una mejor gestión ambiental.

### Políticas que favorecen la movilidad

La movilidad gestionada del ganado, conocida como trashumancia, es uno de los principales instrumentos de gestión del pastoralismo. La movilidad permite a los productores cosechar los recursos de las tierras de pastoreo que son 'irregulares', lo que significa que son espacial y temporalmente heterogéneos. También es un factor clave en la protección de los servicios de los ecosistemas de las tierras de pastoreo porque promueve la obtención de los beneficios del pastoreo en pastos que son estacionalmente inaccesibles, transporta las semillas, permite el pastoreo intenso periódico

#### **Protección legal de la movilidad pastoril en España**

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. 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 un papel de vector de plantas nativas. La ganadería mejora la fertilidad del suelo a través del estiércol, contribuye a la germinación a través de la escarificación intestinal, y transporta las semillas (en sus intestinos y en la lana) a distancias superiores a 300 km, mejorando así, la salud e integridad de la biodiversidad y los ecosistemas en las tierras de pastoreo en España.



*Permitir la movilidad pastoral requiere la protección de los principales recursos y vías de acceso. (Irán)*

versus el pastoreo continuo, y mejora la gestión de riesgos por parte de los pastores. Si bien la movilidad del ganado suele ser un factor crucial para mantener la lógica económica y ambiental del pastoralismo, la movilidad de los pastores puede ser igualmente importante, 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 la protección de los recursos y las rutas de acceso, así como adecuados servicios gubernamentales locales y otros servicios básicos que apoyan la movilidad.

### Políticas que favorecen el crecimiento económico

Las políticas que apoyan el desarrollo económico del pastoralismo también pueden tener un impacto positivo sobre el medio ambiente siempre que el desarrollo económico sea compatible con las

#### **Desarrollo sostenible del pastoralismo alpino en Suiza**

La política suiza pretende tanto la protección de la naturaleza como la garantía del derecho de las personas al desarrollo socioeconómico, hecho que también se refleja en las leyes federales y cantonales. Varias leyes y políticas federales han propiciado la inversión en regiones pastoriles con la finalidad explícita de mantener una relación simbiótica entre la sociedad, la economía y el medio ambiente. Entre los instrumentos de políticas se incluyen subsidios para mejoras en el uso de la tierra, legislación sobre el tamaño de las unidades de producción para asegurar que sean lo suficientemente extensas como para derivar economías de escala y conservar la biodiversidad, e inversión en el desarrollo de la industria quesera tradicional que, a la vez, ha dado lugar a mejores economías de montaña, creación de oportunidades laborales, mayor turismo, y conservación de la ecología de montaña.



*Medios de vida complementarios pastoral. Helado de leche de camella. (India)*



Firma de la Declaración de Segovia de pastores nómadas y trashumantes (La Granja, España)

características esenciales del pastoralismo que genera los servicios ambientales: respeto a la movilidad y a la tenencia comunitaria, facilitar la toma de decisiones, y permitir a los pastores recibir algunos de los beneficios de sus acciones. Las políticas para el desarrollo pastoril no deben centrarse exclusivamente en las actividades ganaderas, sino que también deben apoyar medios de subsistencia complementarios como el ecoturismo y el desarrollo de productos para nichos de mercado, debiendo en muchos casos apoyar también medios de subsistencia alternativos que permitan a algunos pastores abandonar el sistema.

## Recomendaciones

### **La reversión de la degradación ambiental en las tierras pastoriles requiere una política global que promueva el pastoralismo**

La degradación ambiental no puede abordarse únicamente a través de políticas ambientales; se requiere prestar atención a una amplia gama de políticas que influyen en los medios de subsistencia pastoriles. Además, el cambio en una política rara vez basta para lograr el resultado deseado, debiéndose también prestar atención tanto a la implementación de la política en cuestión, como de otras políticas que son contradictorias, y a los vacíos relacionados con políticas que inciden en el pastoralismo. Más que buscar soluciones mediante una política única para un desafío multisectorial, los gobiernos y otros organismos deben adoptar un objetivo global en torno a la promoción del pastoralismo, o promover una agenda a favor de los pastores.

## Conclusión

Las políticas son principios rectores diseñados para influir en las decisiones y acciones de cualquier institución, y las recomendaciones planteadas en este estudio son válidas tanto para organizaciones no gubernamentales, como para las agencias y convenios de las Naciones Unidas y los gobiernos nacionales. La política institucional de los convenios de las Naciones Unidas, como la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación o el Convenio sobre la Diversidad Biológica, pueden incidir en los procesos de políticas nacionales, a través de los programas de acción sobre desertificación y los planes de acción sobre biodiversidad. Empero, para que esos convenios tengan un mayor impacto, deben sentirse fuera de los ministerios nacionales de medio ambiente. La función de estos convenios y los mecanismos que utilizan para influir en una agenda de política nacional requieren un mayor escrutinio para superar las prioridades de políticas encontradas y los procesos de políticas en conflicto.

La degradación de la tierra puede ser abordada con eficacia en muchos países fomentando las prácticas de gestión de la tierra de los pastores, aprovechando sus conocimientos indígenas y beneficiándose de sus experiencias y adaptaciones locales. Estas soluciones "sociales" no son una débil alternativa a las soluciones tecnológicas: son una manera probada de revertir la degradación de la tierra a una escala que pocas soluciones tecnológicas pueden lograr de manera realista. Estas soluciones pueden implementarse a través de un adecuado apoyo de las políticas y la flexibilización de políticas que desincentivan. Es poco probable que puedan implementarse con base en un enfoque puramente sectorial para la conservación.

Para garantizar los medios de subsistencia pastoril a largo plazo, se requerirá ir más allá de la flexibilización de políticas que desincentivan. La construcción de medios de subsistencia en tierras marginales y remotas conlleva numerosos desafíos, y la clave para el desarrollo sostenible de esos medios de subsistencia es capitalizar las fortalezas de las adaptaciones locales. Esto significa basarse en el respeto al medio ambiente inherente en el pastoralismo: la comercialización de productos sobre la base de su "contenido verde" u otras credenciales; el complemento de los medios de subsistencia pastoril con ingresos turísticos; y el acceso a los pagos del sector público y privado para una amplia gama de servicios ambientales tales como la secuestro de carbono, la protección de la biodiversidad o el mantenimiento de los servicios de los ecosistemas. Para incrementar la comercialización de los beneficios ambientales del pastoralismo se hace imprescindible que las políticas y la planificación sean mejor adaptadas a las complejas exigencias de los agroecosistemas pastoriles.

### **Los gobiernos deben legitimar la gobernanza pastoril de los recursos de las tierras de pastoreo, fortalecer la capacidad de gobernanza pastoril, y promover la equidad en la operación de las instituciones tradicionales**

El proceso de desarrollo de la gobernanza local debe basarse en consultas que garanticen la participación de todas las partes interesadas, y el papel del gobierno en relación con las funciones de las instituciones tradicionales tiene que definirse claramente. La aprobación de la gobernanza local debe acomodar el cambio en vez de frenarlo, y debe estar preparada para promover los cambios que corresponda, como por ejemplo, en lo referente al empoderamiento de las mujeres. Las instituciones tradicionales deben ser apoyadas y alentadas para representar a todos los miembros de la sociedad (mujeres, jóvenes, ancianos, castas inferiores). Las relaciones históricas entre los diferentes grupos de pastores y entre los pastores y no pastores, especialmente en las zonas de uso compartido de los recursos, deben tenerse en cuenta en las relaciones entre el gobierno y las instituciones tradicionales.

### **Los responsables de las políticas deben reconocer que la planificación sobre el uso de la tierra y las tierras de pastoreo requiere la protección de los derechos de los pastores y la seguridad en la tenencia de su tierra**

Los responsables de la formulación de políticas y los planificadores del desarrollo deben entender las tierras pastoriles como agroecosistemas, comprendiendo que la "integridad del sistema" es importante para la continuación de la provisión de los servicios de los ecosistemas. En otras palabras, las tierras pastoriles deben protegerse contra la pérdida de recursos clave, y en los casos en que esa pérdida ya se ha producido, los gobiernos están obligados a buscar maneras para restaurar los recursos a la gestión pastoril, o cuando menos restablecer el uso de los recursos. En algunos casos, esto requiere la aceptación de fronteras ecológicamente sostenibles y el acceso a recursos transfronterizos. Los gobiernos deben garantizar la protección legal de territorios pastoriles completos y desarrollar marcos jurídicos innovadores que ayuden a los pastores a asegurar la tenencia comunitaria. El liderazgo tradicional debe fortalecerse y dotarse de autoridad para regular el acceso y uso de los recursos dentro de dichos marcos jurídicos.

### **Las economías pastoriles deben desarrollarse fortaleciendo la integración comercial para diversos bienes y servicios y fortaleciendo la capacidad pastoril para la gestión de las tierras de pastoreo**

La gestión sostenible de las tierras de pastoreo depende de que los pastores estén en condiciones de fortalecer sus medios de subsistencia y sean más resilientes a choques tales como eventos climáticos locales y tendencias como el cambio climático o la globalización. Los pastores deben diversificar sus medios de subsistencia para incorporar fuentes de ingresos complementarios y alternativos, además de un mayor y más equitativo acceso a los mercados nacionales e internacionales, para toda la gama de bienes y servicios que producen. Tanto la diversificación como el desarrollo de mercados requieren innovaciones técnicas apropiadas para reforzar la capacidad de gestión de las tierras de pastoreo y la prestación de servicios financieros y productos ajustados a sus necesidades y recursos. En última instancia, el éxito y la diversidad en los medios de subsistencia de los pastores dependen de las reformas a las políticas macro económicas y a las normas del comercio internacional para reducir los obstáculos a la comercialización.