



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
12 de febrero de 2010  
Español  
Original: inglés

---

### Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

#### Noveno período de sesiones

Nueva York, 19 a 30 de abril de 2010

Temas 3 y 7 del programa provisional\*

**Debate sobre el tema especial para el año: “Los pueblos indígenas: desarrollo con cultura e identidad: artículos 3 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”**

**Labor futura del Foro Permanente, incluidas las cuestiones relacionadas con el Consejo Económico y Social y nuevas cuestiones**

### **Estudio de los efectos de las medidas de adaptación al cambio climático y las medidas conexas de mitigación en el pastoreo de renos**

**Presentado por el Relator Especial**

#### *Resumen*

En su octavo período de sesiones, celebrado en mayo de 2009, el Foro Permanente nombró Relator Especial a Lars-Anders Baer, miembro del Foro, para que preparara un estudio sobre el impacto de las medidas de adaptación al cambio climático y de mitigación de dicho fenómeno en el pastoreo de renos, y solicitó que el informe se presentara al Foro Permanente en su noveno período de sesiones, en abril de 2010. El presente informe es una síntesis de un documento más extenso.

---

\* E/C.19/2010/1.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Marco internacional.....	3
A. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas....	4
B. Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	4
C. Jurisprudencia: causa relativa a la montaña lapona sometida a gravamen.....	6
D. Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.....	6
E. Marco regional.....	7
III. Pastoreo de renos: estrategia de subsistencia.....	8
IV. Visión general de los pueblos que se dedican al pastoreo de renos.....	9
A. Federación de Rusia.....	10
B. Mongolia.....	11
C. China.....	11
D. Alaska (Estados Unidos de América), Territorios del Noroeste (Canadá) y Groenlandia.....	11
E. Finlandia, Noruega, Suecia y la Federación de Rusia (península de Kola).....	12
V. Iniciativas.....	13
A. Asociación Mundial de Pastores de Renos.....	13
B. Consejo Ártico.....	14
C. Año Polar Internacional: Estudio en red de la vulnerabilidad de los pastores de renos (EALÁT).....	14
D. Estudio monográfico.....	15
E. Política climática y energética integrada.....	15
VI. Observaciones finales.....	17

## I. Introducción

1. En su octavo período de sesiones, celebrado del 18 al 29 de mayo de 2009, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas celebró un debate de medio día de duración sobre el Ártico. Sobre la base de ese debate, el Foro Permanente aprobó varias recomendaciones (véase E/2009/43) sobre el Ártico y el cambio climático. El cambio climático repercute en todos los aspectos de la vida en la región del Ártico, desde las actividades de subsistencia tradicionales, como la caza, la pesca, la cría de renos, la agricultura y la recolección, hasta la soberanía alimentaria y la salud de las comunidades. También se ha hecho hincapié en que el cambio climático y la degradación del medio ambiente vinculada a las actividades de extracción de recursos naturales, como la minería y la explotación forestal, representan graves amenazas para los estilos de vida tradicionales y la cultura de los pueblos indígenas del Ártico.

2. En los debates celebrados en los períodos de sesiones del Foro Permanente y en los diversos marcos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como con organismos de las Naciones Unidas, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)<sup>1</sup>, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)<sup>2</sup>, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>3</sup>, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)<sup>4</sup> y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>5</sup>, se han examinado recientemente varias de las dificultades a que se enfrentan los pastores nómadas, en un esfuerzo por mejorar la colaboración con distintas comunidades de pastores, principalmente en África y Asia.

## II. Marco internacional

3. El pastoreo es una estrategia de subsistencia practicada por pueblos y poblaciones en ecosistemas de bajo rendimiento de todo el mundo. Se estima que el pastoreo se practica en el 25% de la superficie terrestre del planeta y aporta el 10% de la producción cárnica mundial. En el Ártico, la cría de renos es la principal actividad ganadera. Está desapareciendo lentamente como consecuencia de la demanda apremiante de tierras, la degradación ecológica y el cambio climático, en particular en los países en desarrollo. Gracias a los avances logrados en la última década en materia de derecho internacional en relación con los pueblos indígenas,

<sup>1</sup> Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Actuación en relación con los pueblos indígenas* ([www.ifad.org/english/indigenous/documents/ip\\_policy\\_s.pdf](http://www.ifad.org/english/indigenous/documents/ip_policy_s.pdf)). Consultado el 20 de enero de 2010.

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Pastoralism in the new millennium* ([www.fao.org/docrep/005/Y2647E/y2647e13.htm](http://www.fao.org/docrep/005/Y2647E/y2647e13.htm)), consultado el 20 de enero de 2010).

<sup>3</sup> Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Directrices sobre cuestiones de los pueblos indígenas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo* ([www.undp.org/partners/civil\\_society/publications/UNDG](http://www.undp.org/partners/civil_society/publications/UNDG)), consultado el 20 de enero de 2010).

<sup>4</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Agencia Europea del Medio Ambiente, *Arctic Environment: European Perspectives: Why Should Europe Care?*, Environmental issue report No. 38 (Copenhague, Agencia Europea del Medio Ambiente, 2004).

<sup>5</sup> Joji Cariño, "Pobreza y bienestar", en *La situación de los pueblos indígenas del mundo* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta 09.VI.13).

las dificultades y los problemas concretos de los pastores indígenas se han tenido parcialmente en cuenta a la hora de fijar normas a nivel nacional, regional e internacional.

#### **A. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**

4. La Declaración incluye varios artículos relevantes para los derechos de los pastores indígenas a los recursos naturales. En la Declaración también figuran normas más concretas sobre los derechos a los recursos naturales. En el párrafo 2 del artículo 26 se establece el derecho de los pueblos indígenas a poseer, utilizar, desarrollar y controlar “las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización”. Para los pueblos indígenas, muchos de los cuales se dedican al pastoreo, el artículo 36 tiene especial relevancia:

1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras.
2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de este derecho.

#### **B. Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

5. El artículo 27 es la cláusula básica del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativa a las minorías y dice lo siguiente:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

6. En repetidas ocasiones, el Pacto se ha interpretado de manera que, en particular en el caso de los pueblos indígenas, el término “cultura” abarque los medios de subsistencia tradicionales o típicos basados en la tierra y sus recursos. Si se entiende que ese concepto incluye las bases materiales, a saber, de tipo económico y físico, de la cultura de una minoría étnica, la disposición abarcará el uso de los recursos y el derecho a la tierra y el agua, como en el caso del pastoreo de renos<sup>6</sup>. No cabe duda de que para muchos pastores indígenas esa es la base material de su cultura.

---

<sup>6</sup> Véase por ejemplo *Bernard Ominayak, Jefe de la Agrupación del Lago Lubicon c. el Canadá*, Informe del Comité de Derechos Humanos, A/45/40, vol. II; *Kitok c. Suecia*, A/43/40; y *I. Länsman y otros c. Finlandia* (Comunicación núm. 511/1992), CCPR/C/52/511/1992; Observación general núm. 23 (artículo 27), aprobada por el Comité de Derechos Humanos en

7. En el artículo 27<sup>7</sup> se promueven los derechos de las personas, a la vez que se tiene en cuenta la dimensión colectiva de esos derechos (en común con los demás miembros de su grupo). A su vez, en el artículo 1 del Pacto, relativo al derecho de los pueblos a la libre determinación<sup>8</sup>, se establece que el derecho es solamente colectivo, por lo que, según la interpretación del Comité de Derechos Humanos, no puede ser objeto de una denuncia a título personal, aunque puede influir en la interpretación de decisiones adoptadas por el Comité en relación con las denuncias presentadas a título personal sobre la base de los derechos consagrados en el Pacto.

8. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por la discriminación de facto contra los saami en los litigios en Suecia, ya que la carga de la prueba de la titularidad de las tierras se ha hecho recaer exclusivamente en los demandantes saami. El Comité observa también que, si bien se puede conceder asistencia jurídica a particulares en litigios civiles, no existe esa posibilidad para las aldeas saami, que son las únicas entidades jurídicas facultadas para ser parte en litigios por los derechos sobre la tierra y los derechos de pastoreo de los saami (artículos 1, 2, 14, 26 y 27 del Pacto). En ese sentido, hizo la siguiente recomendación:

El Estado parte debería conceder una asistencia jurídica adecuada a las aldeas saami en los litigios relativos a los derechos sobre la tierra y los derechos de pastoreo e introducir en la ley disposiciones que prevean una carga flexible de la prueba en las causas relativas a los derechos sobre la tierra y los derechos de pastoreo de los saami, en particular cuando otras partes posean información pertinente. Se alienta asimismo al Estado parte a considerar otros medios y arbitrios para dirimir los litigios sobre tierras, por ejemplo, la mediación.<sup>9</sup>

9. En Noruega, las comunidades saami que se dedican al pastoreo de renos también se enfrentaban al mismo problema, pero en la década de los noventa el Parlamento noruego modificó la legislación relativa al pastoreo de renos y equilibró la carga de la prueba en los litigios relativos al pastoreo de renos entre los propietarios de las tierras y las comunidades de pastoreo de renos. Además, el Gobierno de Noruega garantiza la asistencia jurídica en los litigios a las comunidades de pastoreo de renos.

---

su 1314ª sesión (15º período de sesiones); y observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Australia 28/07/2000, CCPR/CO/69/AUS. (Observaciones finales/comentarios), párrs. 10 y 11. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen miskito, OEA/Ser. L/V/II.62, doc. 10 rev. 3, págs. 76 a 78 y 81 (1983).

<sup>7</sup> Mattias Åhrén, Martin Scheinin, John B. Henriksen, “The Nordic Saami convention: international human rights, self-determination and other central provisions”. *Journal of Indigenous Peoples Rights*, No. 3/2007.

<sup>8</sup> John B. Henriksen, “Sámi self-determination: scope and implementation”, *Journal of Indigenous Peoples Rights*, No. 2/2008.

<sup>9</sup> El Comité examinó el sexto informe periódico de Suecia (CCPR/C/SWE/6) en sus sesiones 2612ª y 2613ª (CCPR/C/SR.2612 y 2613), celebradas el 25 de marzo de 2009, y aprobó, entre otras, esta observación final en su 2625ª sesión (CCPR/C/SR.2625), celebrada el 2 de abril de 2009.

### **C. Jurisprudencia: causa relativa a la montaña lapona sometida a gravamen**

10. En Suecia, el Tribunal Supremo reconoció en la causa NJA 1981 s<sup>10</sup> que la utilización tradicional de las tierras por los saami, como la pesca, la caza y el pastoreo de renos, podía dar lugar a su titularidad, lo cual fue confirmado por ese mismo órgano en la causa relativa a la montaña lapona sometida a gravamen. Las aldeas saami de la zona meridional del territorio tradicional saami situadas en territorio sueco reclamaban la titularidad de sus tierras tradicionales. En esa causa, la Corona sueca alegó que el territorio saami tradicional era “terra nullus”. La causa relativa a la montaña lapona sometida a gravamen es comparable a la causa *Mabo* en Australia. Si bien el Tribunal Supremo falló a favor del Gobierno sueco, hizo varias observaciones importantes en apoyo de la causa saami. En primer lugar, el Tribunal Supremo afirmó que el derecho del pueblo saami a dedicarse a la cría de renos en sus tierras tradicionales era un derecho de usufructo que no dependía de la ley, en contra de lo que había argumentado el Gobierno. En segundo lugar, el Tribunal Supremo señaló la posibilidad de que el pueblo saami tuviera derechos de propiedad sobre otras partes de sus tierras tradicionales, en particular en zonas más septentrionales del territorio saami tradicional<sup>11</sup>.

### **D. Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

11. El Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, incluye varias disposiciones sobre los derechos de los pueblos indígenas que se dedican al pastoreo. El artículo 32 es especialmente importante para muchos pastores nómadas de África y Europa septentrional:

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

12. De los 20 países que han ratificado el Convenio núm. 169 de la OIT, solo 2 tienen comunidades de pastores en su territorio, a saber Nepal y Noruega. En este

---

<sup>10</sup> NJA 1981 s 1.

<sup>11</sup> Otra causa singular en Suecia estuvo relacionada con el traspaso de tierras tradicionales saami a una empresa energética estatal. La empresa solicitó inscribirse como propietaria de tres zonas separadas situadas en territorio saami tradicional. En los tres casos, la parte saami afectada denunció dicha solicitud argumentando que la empresa no podía figurar como propietaria, ya que no había quedado suficientemente demostrado que las tierras pertenecieran al Estado en primer lugar. En junio de 2000, un Tribunal de Apelaciones sueco falló que la empresa energética podía inscribirse como propietaria, argumentando de forma más o menos indirecta que no era razonable que la mayor presa de Suecia estuviera situada en tierras tradicionales saami. Puede hacerse una comparación con un fallo reciente en la parte del territorio saami situada en lo que hoy es Noruega. En la causa *Svartskog* (2001), el Tribunal Supremo noruego debía establecer quién era el propietario legítimo del valle Manndalen en el condado Nord-Troms, si la comunidad saami local o el Estado. El Tribunal Supremo falló a favor de los saami, por considerar que la comunidad saami había adquirido la titularidad de la tierra mediante su utilización colectiva desde tiempos inmemoriales.

último, la legislación relativa a los renos se ha modificado para incluir la prestación de asistencia jurídica adecuada a los pastores de renos en litigios y se han introducido leyes que prevén una carga flexible de la prueba en causas relativas a las tierras y los derechos de pastoreo de los saami.

## E. Marco regional

13. El Convenio Europeo de Derechos Humanos se centra en el respeto de la vida privada y familiar. El artículo 8 del Convenio también establece una base jurídica para demandas derivadas de las condiciones actuales de los pueblos indígenas y está relacionado con la protección de un modo de vida distinto y su base material. Una de las demandas entabladas contra el Estado de Suecia relativa a los derechos de los saami fue admitida a trámite en 2009 por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Aldea saami de Handölsdalen y Otros c. Suecia*, número de registro 39013/04), después de que los tribunales suecos hubieran determinado que cinco aldeas saami de Härjedalen, situadas en la zona septentrional de Suecia, no tenían derecho de pastoreo en propiedades pertenecientes a 571 propietarios privados. Los demandantes alegaron que se había violado su derecho a los pastos de invierno, los cuales constituían un bien en virtud del artículo 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio.

14. La Duma estatal rusa aprobó el Protocolo núm. 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos el 15 de enero de 2010<sup>12</sup>. Se trata de una decisión importante de la Duma estatal, que será relevante para el conjunto de Europa. El Protocolo ayudará al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a dirimir las causas pendientes y fortalecerá su papel vital en la defensa de los derechos humanos de los ciudadanos de toda Europa. La ratificación forma parte de la modernización del sistema judicial ruso y será relevante para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en general, incluidos los pueblos indígenas que se dedican al pastoreo.

15. El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales también se ocupa de asuntos relacionados con los pueblos indígenas en calidad de minorías. Un ejemplo reciente está relacionado con las controversias<sup>13</sup> sobre los derechos a la tierra en la “patria saami” en Finlandia, que se han ido agravando como consecuencia de los retrasos continuos en la búsqueda de soluciones a las cuestiones pendientes, a pesar de los recientes esfuerzos por introducir la legislación pertinente.

16. El acuerdo de adhesión que regula la entrada de Finlandia y Suecia en la Unión Europea en 1995 contiene el Protocolo núm. 3<sup>14</sup>. Para Suecia, ese protocolo era necesario para preservar la cría de renos como derecho exclusivo de los saami. Para

<sup>12</sup> Protocolo núm. 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por el que se modifica el mecanismo de control del Convenio. Se puede consultar en [www.coe.int/NewsSearch/Default.asp?p=nwz&id=12714&lmLangue=1](http://www.coe.int/NewsSearch/Default.asp?p=nwz&id=12714&lmLangue=1). Consultado el 20 de enero de 2010.

<sup>13</sup> Resolución CM/ResCMN(2007)1 relativa a la aplicación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales por Finlandia (aprobada por el Comité de Ministros el 31 de enero de 2007, en la 985ª sesión de los Delegados de los Ministros).

<sup>14</sup> Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea, Protocolo núm. 3 relativo al pueblo saami.

Finlandia no era necesario. Por lo tanto, el hecho de que Finlandia se adhiriera igualmente al Protocolo núm. 3 podría ser visto como un indicio de la intención de Finlandia de considerar la cría de renos como derecho exclusivo de los saami en el futuro. El Protocolo núm. 3 concede a Finlandia y Suecia una exención respecto de las normas sobre competencia de la Unión Europea (UE) a los efectos de la protección de la cría de renos por los saami.

17. Los pueblos indígenas del Ártico que forman parte de la Unión Europea están protegidos por disposiciones especiales en virtud del derecho comunitario europeo<sup>14</sup>. Uno de los principios fundamentales de la Declaración conjunta sobre la política de desarrollo de la Unión Europea<sup>15</sup> es la plena participación y el consentimiento libre y con conocimiento de causa de los pueblos indígenas. La política regional y los programas transfronterizos de la UE también benefician a los pueblos indígenas, cuyas organizaciones participan en la política de dimensión septentrional. Los derechos de los pueblos indígenas son una prioridad temática en la Iniciativa europea para la democracia y la protección de los derechos humanos. En la política de la UE relativa al Ártico, el cambio climático es uno de los ámbitos principales de atención, lo cual fue comunicado a los órganos pertinentes de la UE el 11 de noviembre de 2008<sup>16</sup>. Los comités de la Unión Europea mantienen un diálogo periódico con los pueblos indígenas del Ártico y prestan apoyo en particular a las organizaciones y las actividades de los saami y otros pueblos del Ártico europeo, por ejemplo, con programas regionales y transfronterizos, y fomentan los conocimientos técnicos del norte de Europa en la cría del reno.

### **III. Pastoreo de renos: estrategia de subsistencia<sup>17</sup>**

18. El pastoreo de renos, de origen ancestral en todas sus formas, representa modelos de explotación y ordenación sostenibles de los ecosistemas terrestres septentrionales basados en la experiencia acumulada, preservada, perfeccionada y adaptada a los sistemas climáticos y políticoeconómicos de la región durante generaciones. Los renos tienen una gran importancia cultural y económica para los pueblos indígenas del Norte. Los ecosistemas humanos del Norte en los que se desarrolla el pastoreo de renos son sensibles al cambio climático, quizá más que en prácticamente cualquier otra región del planeta, lo cual se debe en parte a la variabilidad del clima ártico y a la forma de vida característica de los pueblos indígenas de esa región. Para entender y medir la vulnerabilidad es preciso evaluar la capacidad de los sistemas para adaptarse a los cambios y la medida en que se limita la libertad de adaptación.

19. La cría de renos en la región circumpolar es muy antigua. Se practica en Noruega, Suecia, Finlandia, la Federación de Rusia, Mongolia, China, Alaska, el Canadá y Groenlandia. Unos 100.000 pastores cuidan 2,5 millones de renos semidomesticados. Hoy día más de 20 pueblos indígenas se dedican a la cría de

---

<sup>15</sup> Aprobada por el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea.

<sup>16</sup> La Unión Europea y la región ártica. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo, Bruselas, 20 de noviembre de 2008.

<sup>17</sup> *Ealát, Reindeer herders' voice: Reindeer herding, traditional knowledge and adaptation to climate change and loss of grazing lands* (2009). Basado en Anders Oskal, Johan Mathis Turi, Svein D. Mathisen y Philip Burgess, eds.

renos. Los pastores de renos del mundo, gracias a su experiencia, conocimientos tradicionales y destreza, han desarrollado estrategias de gestión únicas en ámbitos como la protección de los pastos y la observación de los cambios en los recursos naturales y el uso racional de esos recursos, lo cual debe recibir el reconocimiento y apoyo debidos.

20. A raíz de los restos arqueológicos y pinturas rupestres hallados en Francia y España que datan de finales del Pleistoceno, hace entre 11.000 y 17.000 años, algunos han dado en denominar ese período la “Edad de los renos”. Hoy día en el Ártico, la “Edad de los renos” (*Rangifer tarandus*) continúa. Hay hasta 3 millones de renos salvajes y otros 2 millones de renos domesticados en el Norte y, para muchos pueblos indígenas, los renos son su fundamento cultural, económico, social y espiritual.

21. La domesticación de renos salvajes es un proceso que desafía una explicación fácil. Sin duda, hubo pueblos que siguieron la migración de los renos a medida que el hielo se retiraba hacia el norte y que utilizaron señuelos para cazarlos. Algunas pruebas arqueológicas (pinturas rupestres) parecen indicar que la domesticación tuvo su origen en las montañas Sayan entre la Federación de Rusia y Mongolia, quizás hace unos 2.000 ó 3.000 años. Otra teoría sostiene que los tungus (antepasados de los actuales evenki y eveny) domesticaron renos de forma independiente al este del lago Baikal y que, en vez de tener un origen único, la cría de renos empezó a practicarse en varios sitios al mismo tiempo. Los nuevos hallazgos atrasan continuamente la fecha de esa relación. Los pueblos que se dedican al pastoreo de renos tienen sus propias historias y teorías acerca de la domesticación y la relación entre los renos domésticos y salvajes.

22. Se considera que el siglo XVI marcó una transformación de las economías de los pueblos indígenas que se dedicaban al pastoreo de renos, a medida que los Estados-nación rivales iniciaron un proceso de colonización de los pueblos indígenas e invadieron sus tierras y utilizaron sus recursos. Para algunos, esto supuso una oportunidad, la cual trajo consigo el crecimiento de los rebaños para alimentar a mercados cada vez más grandes. La expansión rusa en la inmensidad de Siberia en busca de pieles fue posible gracias a los renos, que sirvieron como alimento y transporte. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la cría de renos se extendió a América del Norte, ya que se intentó trasplantar la cría de renos de los saami a los pueblos inupiat y yupik de la península de Seward, en Alaska, y, posteriormente, al delta del río McKenzie, en el norte del Canadá. En los años cincuenta se intentó hacer lo mismo en Groenlandia. Si bien los resultados han sido desiguales, esos experimentos persisten hasta nuestros días.

#### **IV. Visión general de los pueblos que se dedican al pastoreo de renos<sup>17</sup>**

23. Hoy día podemos diferenciar a grandes rasgos entre la cría de renos en la tundra y la practicada en la taiga. La primera consiste en largas migraciones en verano hacia las zonas costeras o de montaña para huir de los insectos y acceder a mejores pastos. El invierno marca el regreso al interior en busca de refugio, un clima más estable y un cambio en la dieta. Los rebaños tienden a ser grandes, de hasta varios miles de cabezas, y las rutas de migración son largas y suelen extenderse a lo largo de cientos de kilómetros. La producción de carne es practicada principalmente por los saami,

nenets, komi, eveny, chukchi y koryak. La cría de renos en la taiga, practicada por los chuvans, evenki, eveny, khets, khanty, mansi, enets, dolganos, negidals, tofalars, soyots, tozha-tuviniiano, dukhas/tsataans, uil'ta y yukagir, se practica en una amplia zona geográfica y se caracteriza por rebaños más pequeños, la utilización de los animales como medio de transporte y unas rutas migratorias mucho más cortas en zonas boscosas o montañosas. Los animales se utilizan principalmente para el transporte y la producción de leche. En la cría de renos en la tundra y en la taiga, los renos proporcionan alimento, ropa, refugio y transporte. La producción de artesanías es cada vez más importante para los pueblos que se dedican a la cría de renos y existe un mercado relativamente nuevo para la cornamenta aterciopelada de los renos (para obtener pantocrina) en el Lejano Oriente.

## **A. Federación de Rusia**

24. En la actualidad, alrededor de dos tercios de la cría de renos en el mundo se practica en la Federación de Rusia, único Estado que cuenta con la presencia de todos los grupos étnicos de pastores indígenas de renos dentro de sus fronteras. El pastoreo de renos se practica en 20 regiones de la Federación de Rusia. Las principales regiones de pastoreo de renos son Yamal, Nenets, Sakha (Yakutia) y Chukotka. En la Federación de Rusia prevalece la cría de renos en la tundra. Los nenets son el grupo indígena más numeroso de la región septentrional del país y uno de los principales grupos de pastoreo de renos del mundo, y personifican la cría de renos a gran escala en la tundra. La mayor parte de las actividades de pastoreo de renos de los nenets se realiza en la península de Yamal, donde se encuentra la zona de cría de renos más grande del mundo.

25. Los renos son fundamentales para la vida social, cultural, espiritual y económica de los pueblos que se dedican al pastoreo de renos en la Federación de Rusia. Se utilizan para la producción de carne y leche y artesanía tradicional y para el transporte. Hoy día, los rebaños pueden estar compuestos de animales de propiedad colectiva y privada, aunque ello varía enormemente de región a región. Por ejemplo, en Yamal, la proporción de animales de propiedad privada ha registrado una tendencia al alza en las últimas décadas, mientras que en Chukotka ocurre lo contrario. Por lo general, la cría de renos es administrada por empresas que se remontan a la época soviética, aunque las unidades familiares son fundamentales para la organización interna de esa actividad. El número de personas que se dedican a la cría de renos como medio de vida varía de región a región, al igual que el número de cabezas de ganado de propiedad privada en los rebaños colectivos.

26. Muchos de los pueblos que se dedican al pastoreo de renos en la región de la taiga se enfrentan a graves dificultades. Por ejemplo, los soyots de la República de Buriatia utilizaban a los renos como medio de transporte y para la caza, al igual que otros pueblos de la taiga. Sin embargo, la década de 1930 fue una época muy difícil para los soyots, ya que fueron agrupados con los buryats, y sus rebaños fueron colectivizados. En la década de 1960 se consideró que la cría de renos no era rentable, de modo que se disolvió y los soyots perdieron todos sus renos. Parece ser que actualmente hay unas 20 personas que aún se dedican a la cría tradicional de renos, con rebaños de entre 30 y 50 renos. Al igual que los tofalars y otros pueblos que se dedicaban a la cría de renos en la taiga, los soyots probablemente perderán por completo su conexión con los renos, a menos que exista un programa sostenido de apoyo.

## B. Mongolia

27. Los dukha/tsataan son pueblos nómadas cuyas pautas migratorias tradicionales se vieron afectadas por el cierre de las fronteras en la década de 1920, y actualmente son los únicos que se dedican al pastoreo de renos en Mongolia. En la actualidad, poco más de 200 tsataan<sup>18</sup> viven en la taiga mongola y su sistema de pastoreo basado en la familia consta de rebaños compuestos por entre 7 y 160 reses. El número de renos ha variado continuamente en las últimas dos décadas y ha pasado de más de 2.000 cabezas a finales de la década de 1970 a alrededor de 700 en 2006. Los renos se utilizan para la producción de leche y el transporte y, más recientemente, sus cuernos se utilizan en la artesanía. La producción de carne no constituye una parte significativa de la cría de renos por los tsataan. Los tsataan transitan con sus renos por la región oriental de la cordillera Sayan, que delimita la frontera entre Mongolia y Siberia, por una superficie de unos 20.000 kilómetros cuadrados y a alturas de entre 1.850 y 2.100 metros. El pueblo tsataan se sitúa en el límite meridional de la cría de renos por pueblos indígenas y los animales se han adaptado a las elevadas temperaturas de verano (40°C).

## C. China

28. La cría de renos por los evenki en China se limita a una pequeña región en el noreste del país, entre los 50° y los 53° de latitud norte. Actualmente se dedican a la cría de renos 234 evenki que forman 20 familias y tienen unas 1.000 reses. Los pastores de renos evenki son descendientes de un grupo de cazadores evenki más numeroso que solía transitar libremente por la frontera sinorrusa. Después del conflicto fronterizo sinorruso en la década de 1960 se cerraron las fronteras a la migración y en 1967 se colectivizaron los rebaños. Sus actividades de pastoreo se asemejan a las de otros pueblos de Siberia meridional: ordeño de un número reducido de renos de propiedad de los clanes y utilización de renos para el transporte. La producción de cornamenta aterciopelada para el mercado farmacéutico asiático es la principal actividad comercial y se están planificando actividades turísticas a pequeña escala en los clanes más próximos a Genhe, la principal ciudad de la región<sup>19</sup>.

## D. Alaska (Estados Unidos de América), Territorios del Noroeste (Canadá) y Groenlandia

29. La cría de renos en Alaska tiene su origen en la compra de 1.280 renos de la región rusa de Chukchi como parte de un plan del Gobierno de los Estados Unidos de América para proporcionar una fuente de desarrollo económico y carne a sus habitantes indígenas, los inupiaq. En 1894 se trasladó a un grupo de pastores saami a la península de Seward, lo cual trajo consigo un aumento de la actividad comercial y un gran crecimiento de su población (que ascendía a más de 600.000 habitantes en 1932). Como consecuencia de la Gran Depresión, el proteccionismo

<sup>18</sup> Proyecto de pastoreo sostenible de renos del Grupo de trabajo sobre desarrollo sostenible, Consejo Ártico, Noruega ([www.reindeer-husbandry.uit.no](http://www.reindeer-husbandry.uit.no)).

<sup>19</sup> El quinto congreso de la Asociación Mundial de Pastores de Renos tendrá lugar en Genhe en 2013.

en los 48 estados meridionales, la confusión sobre la propiedad, y la depredación y la pérdida de renos y caribús, el desarrollo económico experimentó un fuerte descenso en las décadas siguientes. La participación de los saami terminó durante ese período. Actualmente, 21 pastores que son miembros de la Asociación de Pastores de Renos de Kawerak y que practican un modelo de ganadería extensiva cuidan unos 10.000 renos.

30. El Gobierno del Canadá puso en marcha su proyecto de cría de renos en la década de 1920 y para mediados de 1930 se habían trasladado rebaños de renos de Alaska al Delta del Mackenzie. También se trasladó a familias saami desde Noruega para proporcionar formación en prácticas de pastoreo y, al día de hoy, descendientes de los inuvialuit y de los saami que participaron en el proyecto cuidan entre 2.000 y 3.000 reses cerca de Inuvik, que son propiedad y están bajo la administración de la empresa local Kunnek Resource Development Corporation. En la década de 1950 se intentó acometer un proyecto similar en Groenlandia y aún se practica la cría de renos a pequeña escala en la zona meridional.

### **E. Finlandia, Noruega, Suecia y la Federación de Rusia (península de Kola)**

31. Las zonas tradicionales de cría de renos por los saami se dividieron entre las fronteras de cuatro Estados-nación: Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia (Península de Kola) en los siglos XVII, XVIII y XIX, lo cual repercutió enormemente en las prácticas tradicionales de pastoreo. El pastoreo de renos sigue siendo en parte una actividad transfronteriza<sup>20</sup>, especialmente en la frontera entre Suecia y Noruega, que se basa en el tratado fronterizo de 1751. En una adición al tratado fronterizo, conocida como *Lappkodicillen (Codicilio Lapón)*, se estableció que se debía seguir permitiendo a los saami el uso de las zonas de pastoreo que habían utilizado tradicionalmente a ambos lados de la frontera<sup>21</sup>. En Finlandia, Noruega y Suecia, el marco para la cría de renos se basa en el derecho consuetudinario y la legislación relativa a la cría de renos. Unos 6.500 saami trabajan como pastores de renos en la zona saami. La cría de renos en la región saami se caracteriza por rebaños de mayor tamaño y un nivel bastante alto de mecanización en todas las regiones. Los renos se utilizan principalmente para la producción de carne, aunque las pieles, los huesos y los cuernos son una fuente importante de materias primas para la confección y la artesanía. En la zona de los saami, excepto en la Federación de Rusia, todos los animales son de propiedad privada, aunque muchos aspectos del pastoreo se practican colectivamente.

32. En Noruega y Suecia, solo los saami pueden dedicarse al pastoreo de renos en el territorio tradicional saami. El pastoreo de renos también se practica en el sur de Noruega y el valle del Torne, que delimita la frontera entre Suecia y Finlandia, en zonas especiales de concesión, donde noruegos y suecos también pueden realizar

---

<sup>20</sup> Desde 1751, esas migraciones transfronterizas se regulan mediante convenios de pastoreo de renos entre Noruega y Suecia. El convenio más reciente se negoció en 1972 y estuvo en vigor hasta 2005. Suecia y Noruega están negociando un nuevo convenio.

<sup>21</sup> En el *Lappkodicillen* se proclamaron otros derechos del pueblo saami, se afirmó que los Estados debían respetar las leyes consuetudinarias del pueblo saami y se denominó a los saami “la nación saami”. Por consiguiente, el *Lappkodicillen* es un documento sumamente importante para ese pueblo y a veces recibe el nombre de Carta Magna de los saami.

esa actividad. En Finlandia, la cría de renos no es exclusiva de los saami y cualquier ciudadano de un país miembro de la Unión Europea puede dedicarse a esa actividad. En el territorio ruso, la cría de renos es practicada principalmente por los komi. Los demás pastores son saami, aunque también hay algunos ciudadanos rusos y ucranianos que se dedican a ello. La zona de cría de renos abarca el 40% de toda la superficie de Finlandia, Noruega y Suecia y el número de renos supera las 700.000 cabezas.

## V. Iniciativas

### A. Asociación Mundial de Pastores de Renos

33. Desde su creación en 1997, la Asociación Mundial de Pastores de Renos ha dado prioridad a las cuestiones relacionadas con la pérdida de tierras de pastoreo y el cambio climático. Con motivo de la aprobación de la Declaración de Kautokeino<sup>22</sup> por el cuarto Congreso Mundial de Pastores de Renos, celebrado en Kautokeino (Noruega) del 30 de marzo al 3 de abril de 2009, los pastores de renos del mundo compartieron las preocupaciones del Comité Permanente de Parlamentarios de la Región Ártica de que el cambio climático era una cuestión apremiante, que ya repercutía decisivamente en las condiciones de vida de los pueblos indígenas del Ártico, que podría haber una gran expansión de la actividad humana en el Ártico como consecuencia del cambio climático, y que era necesario encontrar maneras de regular esa actividad y adelantarse a ese desarrollo. Ello ya había sido afirmado por la Presidenta del Comité Permanente de Parlamentarios de la Región Ártica, la Sra. Hill-Marta Solberg, en el discurso pronunciado en la quinta reunión ministerial del Consejo Ártico, celebrada en Salekhard (Federación de Rusia) el 26 de octubre de 2006<sup>23</sup>. Además, en la Declaración de Kautokeino también se observó con preocupación que la situación relativa a la pérdida de tierras de pastoreo había empeorado desde el tercer Congreso Mundial de Pastores de Renos, celebrado en Yakutsk (Federación de Rusia) en 2005, y se apoyó la creación de un comité internacional que investigara la pérdida de pastizales y desarrollara un mecanismo para involucrar a las Naciones Unidas en la labor de apoyo a cría de renos sostenible. Otra iniciativa vinculada a la Asociación es el proyecto del PNUMA sobre los efectos del cambio del uso de las tierras y el cambio climático en los pastores nómadas, que se enmarca dentro de la labor del PNUMA relativa a la adaptación en función de los ecosistemas. La iniciativa evaluará los efectos del cambio del uso de las tierras y del cambio climático en los pastores nómadas y sus opciones y oportunidades de adaptación y centrará su atención en la cría de renos en la taiga en la Federación de Rusia, Mongolia y China y la cría de yaks en el Himalaya. El proyecto es una colaboración entre la Asociación Mundial de Pastores de Renos, el International Centre for Reindeer Husbandry y la oficina de la Base de Datos sobre Recursos Mundiales del PNUMA en Arendal, entre otras entidades.

<sup>22</sup> Se puede consultar en [http://archive.arcticportal.org/530/01/Kautokeino\\_Declaration\\_2009\\_ENGLISH.pdf](http://archive.arcticportal.org/530/01/Kautokeino_Declaration_2009_ENGLISH.pdf).

<sup>23</sup> Se puede consultar en [http://arctic-council.npolar.no/Meetings/Ministeral/2006/Speech\\_Solberg\\_Salekhard.pdf](http://arctic-council.npolar.no/Meetings/Ministeral/2006/Speech_Solberg_Salekhard.pdf).

## B. Consejo Ártico

34. En el marco del Consejo Ártico, los principales desafíos futuros para la cría de renos y las actividades comerciales en ese ámbito se han analizado en dos informes del Consejo, a saber *Sustainable Reindeer Husbandry*<sup>24</sup> y *Family-based Reindeer Herding and Hunting Economies, and the Status and Management of Wild Reindeer/Caribou populations* (2004). También hay un proyecto en curso del Consejo Ártico titulado EALÁT-información: cría de renos, conocimientos tradicionales y adaptación al cambio climático y la pérdida de pastos (véase más abajo). En la sexta reunión ministerial del Consejo Ártico, celebrada en Tromsø (Noruega) el 29 de abril de 2009, se reconoció el papel de liderazgo que estaban desempeñando los pueblos indígenas del Ártico en la utilización de los mejores conocimientos tradicionales y científicos disponibles para ayudar a entender los desafíos relacionados con el cambio climático y otros desafíos en sus sociedades, y a adaptarse a ellos, y se acogieron con satisfacción las iniciativas para desarrollar la capacidad de los pueblos indígenas<sup>25</sup>.

## C. Año Polar Internacional: Estudio en red de la vulnerabilidad de los pastores de renos (EALÁT)

35. Como seguimiento de la Evaluación de los efectos del cambio climático en el Ártico de 2005<sup>26</sup>, la iniciativa del Año Polar Internacional fue emprendida mediante el Estudio en red de la vulnerabilidad de los pastores de renos (EALÁT), que se centró en la comprensión de la capacidad de adaptación del pastoreo de renos a la variabilidad y el cambio climáticos. El estudio EALÁT fue puesto en marcha por la Asociación Mundial de Pastores de Renos y está siendo gestionado conjuntamente por un antiguo presidente del Foro Permanente, el Sr. Ole Henrik Magga, en el Colegio Universitario de Cultura Saami<sup>27</sup>, junto con el Sr. Svein D. Mathiesen, y el Sr. Anders Oskal, Director Ejecutivo del Centro Internacional para la Cría de Renos<sup>28</sup>. La institución que coordina la investigación relativa a EALÁT es el Colegio Universitario, mientras que los componentes de EALÁT de información, divulgación y relativos al Consejo Ártico corren a cargo del Centro Internacional para la Cría de Renos, en estrecha cooperación con la Asociación Mundial de Pastores de Renos. El Centro Internacional fue establecido por el Gobierno de Noruega en 2005 para mantener y fomentar la cría sostenible de renos en la zona circumpolar ártica, fortalecer la cooperación entre las comunidades de pastores y pueblos indígenas, difundir información sobre la cría de renos y documentar los conocimientos tradicionales de los pastores de renos. El Centro es miembro de la Universidad del Ártico<sup>29</sup>. También participan en el proyecto numerosas instituciones especializadas, docentes y de investigación y organizaciones no gubernamentales indígenas, como el Consejo Same y la Asociación rusa de los pueblos indígenas del norte.

---

<sup>24</sup> Johnny-Leo L. Jernsletten y Konstantin Klokov, *Sustainable Reindeer Industry* (Tromsø, Noruega; Centro para Estudios Saami, 2002).

<sup>25</sup> Véase <http://arctic-council.org/filearchive/Tromsø%20Declaration-1.pdf>. Consultado el 20 de enero de 2010.

<sup>26</sup> Véase <http://www.amap.no/acia>. Consultado el 20 de enero de 2010.

<sup>27</sup> Véase [www.samiskhs.no](http://www.samiskhs.no). Consultado el 20 de enero de 2010.

<sup>28</sup> Véase [www.reindeercentre.org](http://www.reindeercentre.org). Consultado el 20 de enero de 2010.

<sup>29</sup> Véase [www.uarctic.org](http://www.uarctic.org). Consultado el 20 de enero de 2010.

## D. Estudio monográfico<sup>30</sup>

36. A comienzos del nuevo milenio se realizó un estudio monográfico sobre la cría de renos y los efectos del cambio climático en las zonas saami de Finlandia. En el estudio se señaló que el clima estaba cambiando, con precipitaciones durante el invierno y otros fenómenos meteorológicos extremos. Las fluctuaciones climáticas, en particular, la lluvia y las temperaturas moderadas durante el invierno, a menudo impedían el acceso de los renos al líquen, alimento fundamental para su supervivencia, lo cual algunos años había provocado una elevada tasa de mortalidad entre los renos. El estudio proporcionó información acerca de la ocurrencia de precipitaciones inusuales durante el invierno, que congelaban el suelo debajo de la nieve e impedían el acceso de los animales a sus fuentes de alimento. Esto había obligado a muchas comunidades saami a alimentar a los renos con heno y forraje cada vez que el líquen quedaba atrapado debajo del hielo, a causa de las precipitaciones del invierno. En algunos casos, este fenómeno había reducido enormemente la posibilidad de viajar a través de la nieve y el hielo, y la existencia de capas más delgadas de hielo había hecho más peligroso cruzar ríos y lagos. Hay noticias de que han desaparecido algunas aves, especialmente aves de tierra. Muchos saami solían cazar aves durante el pastoreo de renos, lo cual ya no es posible en muchas zonas. Algunos ancianos saami afirman que las técnicas tradicionales de interpretación del tiempo han dejado de ser fiables a causa de los efectos del cambio climático. Los saami normalmente combinan varias actividades económicas basadas en los recursos naturales, como la cría de renos, la pesca, la caza, incluida la caza con trampas, y la recolección de bayas.

## E. Política climática y energética integrada

37. En los últimos 50 años, alrededor del 25% de los pastos para renos de la región euro-ártica de Barents se han perdido como consecuencia del desarrollo humano<sup>31</sup>. Este problema sigue siendo relevante hoy día, ya que se considera que el Ártico alberga alrededor del 25% de los recursos petroleros no desarrollados que quedan en el mundo, además de grandes depósitos de minerales y recursos forestales sin explotar. Tras el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>32</sup>, celebrado en Copenhague en diciembre de 2009, se prevé que los esfuerzos por mitigar las consecuencias del cambio climático mediante un mayor uso de los recursos renovables, como los molinos de viento y las presas hidroeléctricas, intensificarán la presión sobre las tierras de pasto. En el norte de Suecia, una empresa conjunta suecoalemana está planeando la construcción de un parque eólico en las tierras de pastoreo de renos de la comunidad saami de Östra Kikkejaure. Se trata del mayor parque eólico planificado hasta la fecha y pronto recibirá el visto bueno del

<sup>30</sup> Estudio monográfico procedente de un proyecto realizado en el marco del programa Snow Change, organizado por el Departamento de Ingeniería Ecológica del Instituto Politécnico de Tampere (Finlandia).

<sup>31</sup> N. J. C. Tyler et. al., "Saami reindeer pastoralism under climate change: applying a generalized framework for vulnerability studies to a sub-arctic social-ecological system", *Global Environmental Change*, vol. 17, núm. 2 (mayo de 2007).

<sup>32</sup> Acuerdo de Copenhague de 18 de diciembre de 2009, decisión -/CP.15.

Gobierno de Suecia. El proyecto tendrá un efecto principalmente negativo en la cría de renos en la comunidad saami en cuestión.

38. El informe final de la Comisión sueca sobre el clima y la vulnerabilidad<sup>33</sup> concluye que las condiciones para la cría de renos en Suecia se verán afectadas considerablemente por el cambio climático. El informe señala factores que probablemente también sean relevantes para la cría de renos en otras regiones. El período de vegetación será más largo y la producción de plantas aumentará en las zonas de pastoreo durante el verano. El acoso de los insectos puede exacerbarse. Se prevé una disminución de las áreas montañosas desprovistas de bosques y podría aumentar la presión sobre las zonas costeras de pastoreo de invierno a medida que la situación se vuelva más difícil por la nieve en el interior y en las montañas, lo cual podría dar lugar a más conflictos de interés con otros sectores. La consecuencia más grave será la amenaza que ello planteará para la cultura saami si empeoran las condiciones para el pastoreo de renos.

39. La Comisión sueca sobre el clima y la vulnerabilidad señala dos efectos positivos del cambio climático: la producción de plantas en los pastos, cuando no hay nieve en el suelo (durante el verano), puede aumentar entre un 20% y un 40% y la época de crecimiento puede durar un mes más aproximadamente. La prolongación del período en que no hay nieve en el suelo y unos inviernos más cortos benefician a los renos. Además, los pastos sin nieve son más nutritivos que los pastos de invierno.

40. La Comisión sueca también prevé que la silvicultura será probablemente el sector que más afectará a las condiciones para la cría de renos. En el futuro, las condiciones climáticas podrían permitir la silvicultura en zonas más septentrionales y a mayores elevaciones, así como la expansión de los bosques en toda la región de cría de renos. Esto promovería una silvicultura más intensiva y un deseo de extender esas actividades a las zonas donde actualmente no son posibles. Al mismo tiempo, el cambio climático podría fomentar una mayor concentración de rebaños de renos en determinadas zonas, especialmente cerca de la costa, en los años en que escaseen los pastos. Como consecuencia de ello, habrá un mayor riesgo de conflictos de interés entre la silvicultura y el pastoreo de renos.

41. La Comisión sueca también prevé posibles conflictos respecto del uso de la tierra entre las infraestructuras de pastoreo de renos, la minería, la energía eólica, las operaciones espaciales y las maniobras militares. Un clima más cálido que favorezca la agricultura en el norte de Suecia podría contribuir también al aumento de los conflictos relacionados con el uso de la tierra.

42. Es necesario investigar la manera en que la cría de renos y la situación de los saami se verán afectadas por el cambio climático. Es preciso realizar nuevos análisis sobre los métodos y modelos relativos a los biotopos de pastoreo para obtener estimaciones más exactas del acceso futuro a los pastos en verano e invierno. Este es un ejemplo de nuevas investigaciones que podrían facilitar el pastoreo de renos bajo unas condiciones climáticas diferentes.

---

<sup>33</sup> *Sweden Facing Climate Change: Threats and Opportunities, Final report from the Swedish Commission on Climate and Vulnerability* (Estocolmo, Edita Sverige AB, 2007).

43. A continuación figuran algunas de las medidas y propuestas de la Comisión:

- Pedir a la Agencia Forestal de Suecia que, en consulta con el Parlamento saami, proponga nuevas medidas, incluidos cambios en la normativa vigente, para que las actividades de silvicultura muestren mayor respeto por las zonas de cría de renos, y determine las zonas esenciales de pastoreo de invierno, donde, por ejemplo, deba prepararse el suelo de manera adecuada.
- Pedir a la Agencia de Protección Ambiental de Suecia, el Consejo Nacional de Vivienda, Construcción y Planificación y el Parlamento saami que propongan medidas para que los efectos del cambio climático en la cría de renos se tengan en cuenta en las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones ambientales estratégicas.

44. En 2009, el Parlamento de Suecia aprobó una ley relativa a una política climática y energética integrada (Ley 2008/09:162), que se basaba en el estudio de la Comisión sueca sobre el clima y la vulnerabilidad. A partir de 2010, el Parlamento saami<sup>34</sup> recibirá unos 4,1 millones de dólares de los EE.UU. durante tres años para responder a las nuevas condiciones a que se enfrenta el sector del pastoreo de renos a raíz del cambio climático. El Parlamento saami colabora estrechamente con el proyecto EALÁT en las cuestiones relativas al pastoreo de renos y el cambio climático.

## VI. Observaciones finales

45. A lo largo de la historia, las comunidades de pastores de renos han logrado adaptarse a cambios drásticos como, por ejemplo, el proceso de colonización, la introducción del cristianismo, la inclusión de los territorios tradicionales de pastoreo en distintos Estados-nación, la industrialización, el comunismo, la economía de mercado y la modernización<sup>5</sup>. La globalización también ha traído consigo una nueva realidad para muchas comunidades de pastores de renos. Los efectos acumulativos de la fragmentación de las tierras, la explotación de los recursos naturales, el acceso cada vez más limitado a las tierras (y la privación de los derechos relacionados con estas), junto con los múltiples efectos del cambio climático en los ecosistemas del Ártico, ejercen una fuerte presión sobre las comunidades de pastores de renos en el mundo. En general, el enfoque adoptado para solucionar “el problema” es buscar maneras de prevenir que esos síntomas empeoren aún más. No obstante, para dar con una solución, es importante empezar por el análisis de las causas del cambio climático, como el consumo energético, la globalización, la fragmentación del paisaje, la explotación de los recursos naturales, el crecimiento económico ilimitado y las cuestiones relativas al consumo y el estilo de vida.

46. La situación de las comunidades de pastores de renos es compleja y, debido a las limitaciones del presente estudio, convendría realizar nuevos estudios y elaborar y aplicar estrategias y programas, sobre la base de los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Un acontecimiento reciente en la Federación de Rusia sirve de ejemplo de esa complejidad. Conforme a un nuevo código federal de tierras que entró en vigor el 1 de enero de 2010, los pastores de renos y sus comunidades tienen que comprar o

<sup>34</sup> Véase The Sami Parliament’s “Living environment programme” (*Eallinbiras*). Se puede consultar en <http://www.oloft.com/eallinbiras.pdf>.

arrendar sus tierras tradicionales de pastoreo. La Declaración de Kautokeino<sup>23</sup>, aprobada en el cuarto Congreso Mundial de Pastores de Renos, celebrado en Kautokeino (Noruega) en 2009, señala explícitamente la necesidad de una ley federal en la Federación de Rusia relativa a la cría de renos, que abarque los derechos de pastoreo de renos, la protección de los pastos y la propiedad de los renos. Las leyes sobre la cría de renos en los países escandinavos son un ejemplo de dicha legislación.

47. En la comunidad científica, el impacto de las medidas de adaptación al cambio climático y de mitigación de dicho fenómeno en el pastoreo de renos ha sido una cuestión prominente desde finales de la década de 1990. La cuestión se incluyó en el programa de foros y organizaciones regionales e internacionales a comienzos del nuevo milenio. En el plano nacional, muy pocos gobiernos han abordado este asunto. La comunidad científica, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los gobiernos interesados deben seguir estudiando y afrontar con mayor eficacia las cuestiones relativas a la vulnerabilidad de los pastores de renos, la adaptación al cambio climático, las estrategias de mitigación y la comprensión del concepto de resiliencia. Ello debe hacerse en colaboración con los pastores de renos indígenas afectados y mediante la asignación de los recursos necesarios, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

#### **Vulnerabilidad<sup>35</sup>**

48. En cuanto a la creación de un marco para evaluar el grado en que los pastores de renos pueden verse perjudicados por la exposición a múltiples fuerzas de cambio relacionadas entre sí, los estudios futuros deberían ocuparse de cuestiones como las siguientes:

- ¿Cómo puede caracterizarse eficazmente la vulnerabilidad de los sistemas humanos y ecológicos del Ártico a las perturbaciones sociales y naturales?
- ¿Qué perturbaciones (a escala local, regional o mundial) plantean mayores riesgos?
- ¿Cómo responden los pastores de renos a las perturbaciones en los entornos sociales y naturales?
- ¿Qué determina la capacidad adaptativa y cómo puede cuantificarse?
- ¿Qué sucede cuando la capacidad de adaptación a las perturbaciones se ve limitada?
- ¿Qué estrategias de mitigación y adaptación a escala local, regional y mundial reducen los efectos desfavorables y de qué manera pueden facilitarse estrategias prometedoras?
- ¿De qué manera las diferentes comunidades de pastores de renos evalúan los riesgos asociados a distintas vulnerabilidades?
- ¿Cómo pueden utilizarse los conocimientos tradicionales de los pastores para determinar, elaborar y aplicar estrategias locales?

<sup>35</sup> Basado en *La situación de los pueblos indígenas del mundo* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 09.VI.13).

### Adaptación<sup>36</sup>

49. Los posibles efectos de la variación climática y el cambio climático en la productividad de los rebaños pueden reducirse mediante cambios tácticos y estratégicos en las prácticas de pastoreo. Las respuestas de los pastores representan maneras de hacer frente a esos efectos a nivel individual e institucional. Según el modelo, las respuestas pueden activarse a ambos niveles. En última instancia, los pastores responden a los cambios del rendimiento de sus animales que provoca el clima. También responden directamente a los tipos de condiciones climáticas que consideran importantes para la consecución de buenos resultados. El modelo no presupone el alcance o la eficacia de la capacidad de adaptación de los pastores o el grado de influencia del cambio climático en el sistema. Ello significa que debemos conocer nuestro pasado y la capacidad contemporánea de adaptación y entender las barreras institucionales y jurídicas, así como la gestión de la adaptación.

### Resiliencia<sup>37</sup>

50. La resiliencia suele entenderse como la capacidad de sobrevivir mediante la incorporación de cambios. La resiliencia, tanto social como ecológica, es un aspecto crucial de la sostenibilidad de los medios de vida locales y el aprovechamiento de los recursos, y debemos entender mejor la manera en que las sociedades desarrollan su capacidad de adaptación frente al cambio climático. En el discurso científico se argumenta que en los sistemas socioecológicos combinados la resiliencia se fundamenta en cuatro factores clave: aprender a vivir con cambios e incertidumbre, cultivar la diversidad para la reorganización y la renovación, combinar distintos tipos de conocimientos en el aprendizaje, y aprovechar las oportunidades de autoorganización. De esos factores, los tres primeros son directamente pertinentes para estudiar la resiliencia en la organización social del pastoreo de renos. El cuarto factor se refiere a la necesidad de que los sistemas centrales de gestión permitan que los sistemas socioecológicos puedan organizarse de manera autónoma. Por consiguiente, se trata de un factor que no está bajo el control directo de los pastores, sino que depende de las decisiones de las autoridades gubernamentales. Los estudios sobre la resiliencia en sistemas socioecológicos combinados como el pastoreo de renos deben reconocer la inseparabilidad de las esferas social y natural. En ese sentido, la resiliencia de los sistemas socioecológicos en un entorno natural, en que la norma es el cambio y no la estabilidad, precisa de la capacidad para hacer frente y adaptarse a los cambios sin que ello redunde en perjuicio de las posibilidades de adaptación en el futuro. Por lo tanto, la posibilidad de autoorganizarse se examinará mediante el estudio de los efectos de las limitaciones y oportunidades institucionales.

51. Los límites de la vulnerabilidad y la resiliencia al cambio climático no solo dependen de los aspectos culturales y la diversidad de los ecosistemas, sino también de las normas políticas, jurídicas e institucionales que rigen los sistemas socioeconómicos y socioecológicos. Por ello, puesto que la adaptación al cambio climático tiene lugar a nivel local, es importante que sean los propios pueblos

<sup>36</sup> Basado en las *Directrices sobre cuestiones de los pueblos indígenas* del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Ginebra, 2009) ([http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNDG\\_guidelines\\_ES.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNDG_guidelines_ES.pdf), consultado el 20 de enero de 2010).

<sup>37</sup> Véase Carl Folke, "Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses", *Global Environmental Change*, vol. 16 (agosto de 2006).

indígenas y las sociedades locales los que definan los riesgos relacionados con los cambios rápidos. Los pueblos que se dedican al pastoreo de renos deben prepararse y preparar a su sociedad y a las autoridades administrativas para el cambio y reducir su vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. Por consiguiente, los Estados y las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas del Ártico deben dar prioridad al desarrollo de aptitudes y la planificación de medidas a nivel local para hacer frente al calentamiento en la región.

52. La adaptación al cambio climático requiere formar líderes locales, regionales y nacionales en el Ártico en el ámbito de la planificación sostenible a largo plazo, y la elaboración de estrategias de mitigación<sup>38</sup>, basadas en los mejores conocimientos disponibles sobre la adaptación y los conocimientos científicos y tradicionales y locales basados en la experiencia. Las estrategias nacionales de adaptación deben reconocer los conocimientos tradicionales y los derechos culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas que se dedican al pastoreo sobre la base de un enfoque de derechos humanos.

53. Es necesario buscar maneras de regular la actividad humana en el Ártico<sup>23</sup>. La explotación de los recursos naturales, el transporte y el turismo constituyen algunos de los motores de ese desarrollo. En ese marco, es preciso elaborar y aplicar planes de ordenación integrada de los pastos para renos en el Ártico, a nivel nacional, para asegurar la sostenibilidad futura de las comunidades indígenas de pastores y su cultura frente al cambio climático y el cambio en el uso de la tierra en la región del Ártico.

54. Urge facilitar la investigación y los estudios en el marco de las Naciones Unidas sobre los cambios relativos a las tierras de pastoreo en las regiones de pastoreo de renos del círculo polar ártico y comprender de manera holística e integrada los rápidos cambios que se están produciendo en las comunidades de pastores de renos, en parte como consecuencia del cambio climático y la globalización, con el fin de salvaguardar la sostenibilidad y la resiliencia de las sociedades y culturas indígenas de pastoreo de renos en el futuro.

---

<sup>38</sup> Véase *Making Protected Areas Relevant: A Guide to Integrating Protected Areas Into Wider Landscapes, Seascapes and Sectoral Plans and Strategies*, CBD Technical Series No. 44 (Montreal (Canadá), secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010).