

Lecciones aprendidas

Derechos sobre la tierra y tenencia en el
pastoralismo

Caja de herramientas sobre tenencia de la tierra



La **División de Asesoramiento Técnico y Políticas** del FIDA ha elaborado los títulos de la **colección Lecciones aprendidas**, en los que se recopilan experiencias pasadas sobre un tema en particular y se brinda una reflexión sobre las mejores prácticas y los fracasos a partir de pruebas objetivas. Por “mejores prácticas” se entienden los procesos o metodologías que resultaron eficaces a la hora de generar buenos resultados y por tanto constituyen ejemplos recomendados para su reproducción.

Estas notas están en constante evolución y se actualizarán periódicamente a partir de nuevas experiencias y retroinformación.

Contacto

Harold Liversage

Asesor Técnico Principal en Tenencia de la Tierra
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: h.liversage@ifad.org

Maria-Elena Mangiafico

Oficial de Donaciones y Gestión del Conocimiento
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: m.mangiafico@ifad.org

Agradecimientos

El conjunto de instrumentos fue preparado por Francesca Carpano, Consultora en Tenencia de la Tierra, con la supervisión de Jean-Maurice Durand, ex Asesor Técnico en Tenencia de la Tierra, División de Asesoramiento Técnico y Políticas.

Febrero de 2016

Índice

Lista de acrónimos	ii
Introducción.....	3
Pastores	3
Derechos y tenencia de la tierra en el pastoralismo.....	3
Intereses coexistentes y superpuestos.....	5
Mujeres pastoras.....	7
Lecciones aprendidas	7
Bibliografía	9

Lista de acrónimos

UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UICN ESARO	Oficina de la UICN para África Oriental y Meridional
RECONCILE	Instituto para los conflictos dependientes de los recursos
COSOP-BR	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales basado en los resultados

Introducción

El propósito de esta nota es brindar información acerca del diseño de proyectos y programas de oportunidades estratégicas nacionales basado en resultados (COSOP-BR), y su ejecución. En ella también se describen cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra a las que se enfrentan los pastores y el modo en que el FIDA ha abordado algunas de ellas mediante sus programas y proyectos. Asimismo, se proporcionan elementos sobre la manera de enfrentar problemas de pastoreo relacionados con la tierra en el diseño de proyectos y COSOP-BR. Esta nota debería emplearse en las fases de formulación de la estrategia y diseño.

En ella se explican cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra a las que se enfrentan los pastores, que son los actores principales, y cómo el FIDA ha abordado algunas de estas cuestiones en el pasado.

Pastores

De acuerdo con la Oficina de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza para África Oriental y Meridional (UICN ESARO, 2011), se calcula que entre 100 y 200 millones de personas practican el **pastoralismo** en más de 100 países, en el 25 % de la superficie terrestre del mundo (UICN ESARO, 2012). Los sistemas del pastoralismo varían considerablemente entre los diversos países en los que se practican. Sin embargo, comparten algunas características de las cuales la más notable es la movilidad. Ya sean trashumantes o nómadas, esta práctica permite que los pastores puedan superar las difíciles y diversas condiciones ecológicas con las que se encuentran a lo largo del año. Sus desplazamientos pueden vincularse a la búsqueda de recursos (por ejemplo, los recursos disponibles en cada estación), al hecho de huir de enfermedades estacionales, conflictos o desastres naturales, al aprovechamiento de oportunidades periódicas, como mercados y actividades políticas, o al manejo de la incertidumbre relativa a la disponibilidad de pastos.



©FIDA/Louis Dematteis
China - Proyecto de Desarrollo Agrícola en Tierras de las Minorías Yunnan-Simao

Frecuentemente, los pastores son un sector marginado por la sociedad y, por consiguiente, no siempre sus derechos e intereses se ven reflejados en las políticas y en la legislación, aun cuando realizan una contribución importante a la economía de sus países. Suelen encontrarse en una posición débil desde los puntos de vista político y jurídico, dado que no son muy visibles y que sus derechos no se conocen muy bien. Al mismo tiempo, erróneamente se los considera la causa principal de la degradación de la tierra (que lleva a la erosión del suelo).

Derechos y tenencia de la tierra en el pastoralismo

A causa de una disponibilidad de recursos incierta e irregular, los pastores han desarrollado sistemas complejos de gestión de los recursos, que se rigen por normas consuetudinarias que dan cuenta de esta complejidad.

En el diagrama que se presenta a continuación figuran los derechos sobre las tierras, que dependen y varían según quiénes usen los recursos, los tipos de recursos de que se trata, cómo y cuándo se los utiliza, y la naturaleza y solidez de los derechos de uso.



De modo que los tipos de derechos sobre las tierras de los pastores son los siguientes:

- **Derecho de uso:** como el derecho a acceder a los recursos (por ejemplo, desplazar el ganado por un terreno) y el derecho a aprovechar un recurso (por ejemplo, extraer gomas y resinas) o explotar un recurso para obtener un beneficio económico.
- **Derechos de control o adopción de decisiones:** como el derecho a gestionar (por ejemplo, construir un pozo) o el derecho a excluir (por ejemplo, impedir que otros accedan al pozo).
- **Derechos de transferencia, venta o alienación:** como el derecho a alquilar pastos, vender leña o carbón vegetal o producir miel (Flintan, 2012).

Aunque las tierras con pastos en la mayoría de los países poscoloniales pertenece al Estado, los Estados adoptaron otras formas de acceso, control y propiedad de los recursos originados en los pastizales, comunales o privados, como puede observarse en el cuadro a continuación.

Los derechos sobre las tierras de los pastores suelen entrecruzarse con los derechos de los agricultores sedentarios, otro elemento que debe añadirse a esta complejidad. De hecho, en las tierras sobre las que los pastores tienen derechos de uso o de acceso, la tenencia de la tierra suele caracterizarse por una yuxtaposición de distintos derechos. En algunos lugares de África, especialmente alrededor de los lagos, existen derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra para los agricultores, derechos de acceso para los pastores (con una base estacional) y derechos relacionados con la tenencia para los pescadores. Así que la complejidad se da en varios niveles: en el espacio, el tiempo y en los aspectos sociales. Esta complejidad puede evaluarse cuidadosamente durante el diseño de un proyecto que aborde el

pastoralismo, en el que deben considerarse los derechos múltiples en los componentes o subcomponentes conexos (especialmente si el proyecto abarca la concesión de títulos de propiedad, demarcaciones, la consolidación de la tierra, etc.).

Ejemplos de sistemas de asignación de derechos sobre los recursos de las praderas	
Derechos de uso otorgados a las comunidades	En Nepal, Kirguistán y Kazajistán, las comunidades tienen derecho a usar y gestionar tierras del Estado. Las tierras son de uso común.
Dueños comunales de tierras comunales	En la India, las comunas tienen derecho a vender parcelas de tierras a privados. Las tierras no comunales son propiedad del Estado.
Uso consuetudinario de tierras estatales	En la Argentina, los pastores trashumantes siempre han usado tierras estatales sin que existan normativas formales ni reconocimiento explícito de sus derechos consuetudinarios.
Alquiler de tierras estatales	En Kirguistán y Kazajistán pueden alquilarse los pastizales durante un período.
Compra de tierras estatales	En Kazajistán, existe la opción de comprar pastos, hasta un límite máximo, para impedir el acaparamiento de tierras.
Propiedad privada de las tierras de pastura	En Kenya, existen ranchos con dueños grupales: en algunos casos, esto llevó a la subdivisión y a la propiedad individual.
Sistemas de propiedad común	En Kenya, las comunidades de pastores pueden elaborar normativas para formalizar sus acuerdos de gobernanza de los recursos naturales. En Uganda, los derechos consuetudinarios a la propiedad y de gestión de la tierra también pueden formalizarse si las comunidades se inscriben como asociaciones comunales de tierras.

Fuente: UICN ESARO, 2012

Intereses coexistentes y superpuestos

Las zonas de pastizales a las que necesitan acceder los pastores suelen ser zonas donde coexisten diferentes derechos que, a veces, se superponen: a la agricultura sedentaria se suman las urbanizaciones, el turismo, la conservación de la naturaleza y las inversiones en tierras, que pueden tener intereses mutuos que coexistan pero, con mucha frecuencia, compiten entre sí por la misma parcela de tierra y sus recursos.

Por tanto, los pastores y otros actores, entre ellos los Estados, pueden competir por los derechos al acceso a la tierra, pastizales y derechos de paso (corredores y rutas para el ganado) y por el acceso a recursos hídricos confiables.

La movilidad de los pastores a lo largo de grandes extensiones de tierra es fundamental para su producción y sus medios de vida, en particular en las zonas áridas y semiáridas en las que la movilidad es también una estrategia de adaptación ante el cambio climático y las restricciones cada vez mayores que este plantea. Cuando los derechos de paso no están reglamentados o garantizados, puede surgir una situación de conflicto entre grupos nómadas y sedentarios. Los corredores suelen situarse en tierras de propiedad estatal y son frecuentes los casos de usurpaciones para la producción agropecuaria o para reservas naturales. En Burkina Faso y la India, la creación y delimitación de reservas forestales muestra cómo las intervenciones del Estado han limitado el acceso a las rutas tradicionales de la ganadería. También los usos industriales, como la minería y la agricultura de regadío, mantienen intereses que compiten por la tierra, como se observa en la India o Burkina Faso. Asimismo, suelen producirse tensiones adicionales cuando los recursos hídricos son escasos y su acceso a ellos es limitado.



©IFAD/Susan Beccio
Turkey - Ordu-Giresun Rural Development Project

Por otra parte, hay que prestar atención a los pastos en tiempo de sequía. Es especialmente preocupante la tendencia a definir estos pastizales como “tierra de nadie”. En los períodos normales, son tierras inadecuadas para el uso ganadero, como el delta del Tana, por la infestación con moscas tsé-tsé. Pero cuando hay sequía, se vuelven adecuados porque hay menos insectos y son las únicas zonas en las que quedan pastos.

Dado este uso ocasional, no existe la percepción de que los pastores tengan derecho a usarlos. Sin embargo, su conversión a usos incompatibles con el pastoralismo generalmente tiene consecuencias graves tanto para la diversidad biológica (porque las tierras marginales habitualmente tienen mayor diversidad biológica) como para la seguridad alimentaria, porque estos refugios son fundamentales para la supervivencia de los medios de vida de los pastores.

La complejidad de dichas situaciones habitualmente está presente cuando los límites laxos (necesarios para permitir la fluidez del sistema de costumbres de los pastores) admiten que cualquier grupo en dificultad acceda a la tierra durante tiempos de privaciones.

El aumento de la inseguridad de la tenencia de la tierra también conduce a debilitar las instituciones consuetudinarias de los pastores que tradicionalmente han gestionado los recursos naturales. Una mayor competencia por los recursos y el debilitamiento de las instituciones tradicionales de los pastores hicieron que disminuyera su capacidad para gestionar los recursos y “defender” sus derechos.

De modo que el uso de la tierra por parte de los pastores y otros actores es complejo: esta complejidad debería reflejarse en las leyes, reglamentos y políticas que regulan este uso. Sin embargo, de existir, estas leyes, reglamentos y políticas raramente dan cuenta de una situación tan intrincada, que lleva a conflictos en relación con el acceso y uso de la tierra. Para resolverlos, es preciso poner en práctica intervenciones específicas que utilicen los mecanismos de resolución de conflictos.

Mujeres pastoras

Dentro de las sociedades pastoriles no todos los grupos gozan de los mismos derechos y posibilidades. En especial, las mujeres no suelen tener los mismos derechos sobre la tierra que los hombres. De hecho, aunque las sociedades pastoriles pueden diferir en gran medida entre sí, en general puede afirmarse que las mujeres no tienen los mismos derechos sobre la tierra que los hombres y son menos independientes económicamente que ellos.

Las mujeres y los hombres tienen diferentes tipos de activos a disposición para satisfacer sus diferentes necesidades. Dentro de las instituciones consuetudinarias, normalmente dominadas por los hombres, existe una tendencia a descuidar las necesidades de las mujeres. Los derechos de las mujeres sobre los recursos se canalizan a través de los parientes varones (marido, padre, hermano, etc.), lo que limita sus acciones y el poder para adoptar decisiones.

Hay casos en los que las mujeres gozan de una posición de igualdad y están bien integradas en los procesos de adopción de decisiones, como en Nepal y en el Estado Plurinacional de Bolivia. En la comunidad Langtang de Nepal, las mujeres deciden sobre las prácticas relativas a los pastizales dado que los hombres están fuera la mayor parte del año. Lo mismo sucede en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde las mujeres pastoras de los Andes tienen un papel destacado en la gestión de los pastizales. Sin embargo, el poder para tomar decisiones no siempre equivale a tener el acceso a los recursos y su control.

La posición débil de las mujeres dificulta su capacidad para gestionar de modo sostenible los recursos que controlan nominalmente. También existe el riesgo de que, cuando se realizan intervenciones para asegurar los derechos de los pastores (a través de leyes y reglamentos), se tiende a ignorar los derechos sobre la tierra de las mujeres, de manera que su situación empeora.



©FIDA/Cristóbal Corral
Estado Plurinacional de Bolivia - Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de los Camélidos (VALE)

Lecciones aprendidas

El FIDA ha tenido que abordar las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra de los pastores en varios programas y proyectos. Sus intervenciones varían desde el punto de vista geográfico y en cuanto a las cuestiones que abordan, las medidas que se adoptan y los instrumentos que se utilizan. Sin embargo, la naturaleza compleja y conflictiva de estas cuestiones implica que los procesos que deben ponerse en práctica requerirán mucho tiempo y que es necesario aplicar un enfoque estratégico cuanto antes, idealmente en la fase de elaboración del COSOP-BR.

<p>Enfoque: gestión comunitaria de los pastizales</p> <p>Herramienta: cooperativas de pastores</p>	<p>Marruecos</p> <p>Los sistemas sociales tradicionales de gestión en común de los recursos pueden usarse con excelentes resultados para mejorar la gobernanza y la gestión sostenible de los recursos naturales, tal como muestra la experiencia del FIDA en Marruecos. El FIDA, a través del Proyecto de Desarrollo Ganadero y de Pastizales en la Región Oriental, elaboró un enfoque comunitario de gestión de pastizales en el que se crearon cooperativas a semejanza de los sistemas de gobernanza tradicionales de pastizales, con un impacto positivo en el uso de la tierra. Para el éxito de este modelo fue fundamental el reconocimiento, la valorización y el fortalecimiento de los aspectos positivos de estos derechos colectivos tradicionales de las tribus.</p>
---	--

<p>Enfoque: modelos participativos</p> <p>Herramienta: planificación participativa del uso de la tierra</p>	<p>Tanzanía</p> <p>Se pusieron en práctica modelos participativos para apoyar el desarrollo pastoril y agropastoril, como en el caso del Proyecto de Ordenación Sostenible de Pastizales, en la República Unida de Tanzania, y para elaborar una gestión integrada de la tierra de pastoreo, como en el caso del Proyecto de Desarrollo Agrícola de Matam, en el Senegal (Rota, Calvosa, Liversage, 2009a). En la República Unida de Tanzania, se realizaron también actividades de planificación del territorio gracias a la relativa autonomía de las aldeas. En la zona del proyecto SRMP, el conflicto de intereses entre los pastores y las comunidades sedentarias sobre el acceso a la tierra de pastoreo y los recursos hídricos llevó a conflictos entre los diferentes usuarios. Sobre la base de las prácticas consuetudinarias existentes, se adoptaron metodologías participativas, entre ellas, la planificación participativa del uso de la tierra, para elaborar planes de gestión del uso de la tierra en las aldeas, lo que permitió resolver conflictos y la inscripción de las tierras de las aldeas.</p> <p>Senegal</p> <p>En el Senegal, el FIDA está desarrollando sinergias entre sus proyectos y los pastores, así como de otros actores, que participan en la gestión de los recursos naturales, como las comunidades locales, los expertos técnicos y las autoridades gubernamentales. El propósito del enfoque es proteger los recursos naturales existentes y rehabilitar las zonas degradadas, logrando que la población local sea responsable de la ejecución de los programas a favor de la gestión sostenible de los recursos naturales. Se elaboraron planes de gestión de pastos y se crearon comités de gestión. El enfoque se basa en prácticas tradicionales de gestión de los recursos naturales.</p> <p>Véanse las notas sobre conocimientos en relación con la planificación participativa del uso de la tierra http://www.ifad.org/knotes.</p>
<p>Enfoque: integración de las actividades ganaderas y forestales</p> <p>Herramienta: acuerdos de arrendamiento</p>	<p>Nepal</p> <p>En Nepal, se integraron las actividades ganaderas y forestales gracias al Programa de Arriendo en los Sectores Forestal y Ganadero (Rota, Calvosa, Liversage, 2009a), que otorga a los pobres de las zonas rurales acuerdos de arrendamiento en tierras forestales depredadas. Estos acuerdos significaron seguridad de la tenencia a largo plazo y, por tanto, incentivos para regenerar, proteger y gestionar las tierras forestales depredadas. Las personas adquirieron confianza en sí mismas y mejoraron sus tierras; también invirtieron en ganado y en infraestructura para los pastizales. La seguridad de la tenencia de la tierra no solo incentivó la gestión sostenible de la tierra y aumentó su productividad y la fertilidad de los suelos, sino que también fomentó el desarrollo de estrategias innovadoras de gestión de los riesgos mediante actividades alternativas de generación de ingresos y estrategias frente a las sequías, que surgieron a partir de la inclusión de actividades ganaderas. Los guardias forestales y los técnicos en ganadería también recibieron capacitación en la gestión de conflictos</p>
<p>Enfoque: holístico</p> <p>Herramientas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - marcado de corredores - planificación de los recursos hídricos y de la tierra 	<p>Sudán</p> <p>La promoción de enfoques holísticos está destinada a proporcionar servicios a los pastores y, al mismo tiempo, organizar espacialmente las cañadas y las rutas de trashumancia. Para proteger las cañadas de la invasión de la agricultura, por medio del Programa de Ordenación de los Recursos en el Sudán Occidental, en el Sudán, se han diseñado diversas intervenciones, entre ellas la planificación de tierras y el marcado de corredores. En el Chad, la experiencia del Proyecto de Gestión del Agua para el Pastoreo en las Zonas Sahelianas [Projet d'Hydraulique Pastorale en Zone Sahélienne] muestra que la ubicación de los recursos hídricos (pozos y estanques) es crucial para organizar las cañadas en relación con los cultivos. Efectivamente, la ubicación de los recursos hídricos es un instrumento de peso que puede utilizarse para canalizar los movimientos de</p>

	<p>trashumancia. A través del Proyecto de Gestión del Agua para el Pastoreo en las Zonas Sahelianas, el FIDA ha construido instalaciones hídricas que abrieron el acceso a pastos que eran inaccesibles por el acaparamiento de tierras. Sin embargo, el Fondo ha adoptado un enfoque más general en relación con los sistemas de pastizales, con medidas para marcar las vías pecuarias (cañadas), la mejora de la entrega de servicios a la población móvil, iniciativas comerciales y de diversificación de ingresos, la educación y la mejora de la gobernanza.</p> <p>En el Sudán, las intervenciones del Proyecto de Regeneración de los Medios de Subsistencia Sostenibles de Gash se centraron en mejorar el acceso a fuentes hídricas confiables y recoger aguas de inundaciones (Rota, Calvosa, Liversage, 2009a). En este proyecto, se aplicó un enfoque holístico a la tierra y el agua con consecuencias positivas para los pastores y los agricultores. Esta intervención permitió llegar a acuerdos en disputas vigentes sobre el uso de los recursos hídricos entre las comunidades locales y se lo incluyó en el programa de reforma agraria del país como una iniciativa exitosa sobre la gobernanza integrada de la tierra y el agua.</p>
<p>Enfoque: participación en diálogos sobre políticas</p> <p>Herramienta: observatorio de pastizales</p>	<p>África Oriental</p> <p>El FIDA contribuyó a la Iniciativa para la gobernanza de pastizales (inicialmente una iniciativa de aprendizaje para hacer seguros los pastizales), una asociación entre el FIDA, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, el Instituto Internacional de Investigación en Ganadería, la Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible de la UICN, la Corporación Procasur y el Instituto para la Resolución de Conflictos (RECONCILE), para mejorar el acceso a la tierra en África Oriental. Parte de esta iniciativa consistió en el establecimiento de un observatorio de pastizales, una plataforma electrónica que permite que las organizaciones de pastores hagan el seguimiento de la usurpación de tierras en los pastizales del mundo. Dentro de las actividades también se incluyeron labores específicas de promoción, para incluir el valor de la tenencia tradicional de los pastizales (especialmente los comunes) como manera de impedir la degradación de la tierra, mitigar el cambio climático, adaptarse a él y estimular la diversidad biológica.</p>

Bibliografía

- Boutaleb, A. e I. Firmian (sin fecha): Community governance of natural resources and rangelands: the case of eastern highland of Morocco (borrador).
- Flintan, F. (2008): *Estudio sobre buenas prácticas: el empoderamiento de las mujeres en las sociedades pastoriles*. Disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/gender_study_spanish.pdf
- Flintan, F. (2012): *Making rangelands secure: Past experience and future options*. Roma: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Disponible en: http://www.landportal.info/sites/default/files/rangelands_bookcover_30.1.121.pdf
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Global Land Tool Network (GLTN) (sin fecha): *Recognizing and Documenting Group Rights to Land and Other Natural Resources*. Roma: FIDA. Disponible en: http://www.ifad.org/english/land/perspectives/gltn/Group_FactSheet.pdf
- Oficina para África Oriental y Meridional de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (2011): *The land we graze: A synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights*. Nairobi: UICN ESARO. Disponible en: http://www.cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf
- Oficina para África Oriental y Meridional de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (2012): *Supporting Sustainable Pastoral Livelihoods: A Global Perspective on Minimum Standards and Good Practices*. Nairobi: UICN ESARO. Disponible en: http://www.cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resolution_may_2012.pdf
- Rota, A., C. Calvosa y H. Liversage (2009a): *Livestock and land*. Livestock Thematic Papers: Tools for project design. Roma: FIDA. Disponible en: <http://www.ifad.org/lrkm/factsheet/land.pdf>
- Rota, A. y S. Sperandini (2009b): *Livestock and pastoralists*. Livestock Thematic Papers: Tools for project design. Roma: FIDA. Disponible en: <http://www.ifad.org/lrkm/factsheet/pastoralists.pdf>



Fonds international de développement agricole

Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie

Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463

Courriel: ifad@ifad.org

www.ifad.org

www.ruralpovertyportal.org

 ifad-un.blogspot.com

 [instagram.com/ifadnews](https://www.instagram.com/ifadnews)

 www.facebook.com/ifad

 www.twitter.com/ifadnews

 www.youtube.com/user/ifadTV