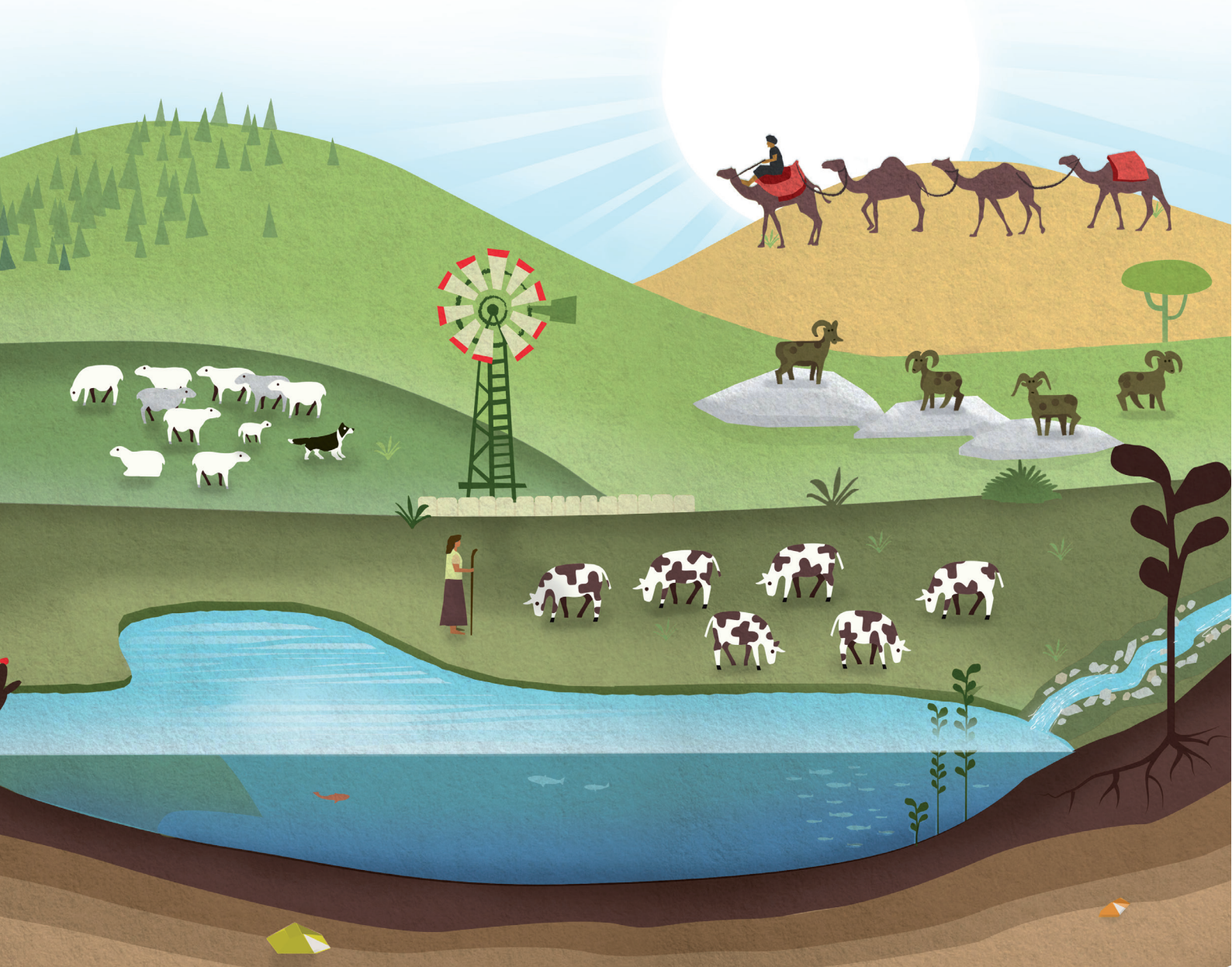




Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo

La aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional



Las guías técnicas de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia forman parte de una iniciativa de la Organización destinada a ayudar a desarrollar las capacidades para mejorar la gobernanza de la tenencia y contribuir a que los países apliquen las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Las guías técnicas de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia han sido elaboradas por especialistas técnicos y pueden ser utilizadas por una gran variedad de actores. En estas guías:

- los principios de las Directrices se traducen en medidas, procesos y mecanismos prácticos;
- se facilitan ejemplos de buenas prácticas, indicando qué ha funcionado, dónde, por qué y cómo;
- se proporcionan herramientas útiles para realizar ciertas actividades como, por ejemplo, concebir procesos normativos y de reforma, diseñar proyectos de inversión y orientar intervenciones.

Para más información sobre las Directrices y las actividades de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia, sírvase visitar el sitio web: www.fao.org/nr/tenure/es

Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo

La aplicación de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*

Autores:

Jonathan Davies

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)

Pedro Herrera

Fundación Entretantos

Jabier Ruiz-Mirazo

Fundación Entretantos /Comisión de Gestión de Ecosistemas de la UICN

Jennifer Mohamed-Katerere

Comisión de Política Ambiental, Económica y Social de la UICN

Ian Hannam

Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la UICN

Emmanuel Nuesri

Comisión de Política Ambiental, Económica y Social de la UICN/Universidad de Potsdam, Facultad de Economía y Ciencias Sociales

Supervisado por:

Caterina Batello

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Cita requerida:

FAO. 2020. *Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo*. Guías técnicas sobre gobernanza de la tenencia n.º 6. Roma.
<https://doi.org/10.4060/i5771es>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISSN 2706-557X [impresa]

ISSN 2706-5588 [en línea]

ISBN 978-92-5-131931-4

© FAO, 2020



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Índice

Prólogo	V
Agradecimientos	VII
Siglas	VIII
<hr/>	
Introducción	3
<hr/>	
¿Qué sentido tiene una guía para la gobernanza de las tierras de pastoreo?	3
Cómo se relaciona esta guía técnica sobre tierras de pastoreo con otras guías	4
El marco de los derechos humanos, la resiliencia y el bienestar humano	5
<hr/>	
Sección 1: Problemas y retos para asegurar la gobernanza pastoril de la tenencia	9
<hr/>	
Panorama del pastoreo como sistema de uso de la tierra	11
Las características de los sistemas pastoriles que determinan las modalidades de gobernanza	18
Los beneficios de una gobernanza efectiva y una tenencia segura	28
Los riesgos asociados con el fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia pastorile	31
Complicaciones del otorgamiento de derechos de tierra apropiados a las comunidades pastoriles	33
Los retos prioritarios a los que se enfrenta la tenencia pastoril	34
<hr/>	
Sección 2: La mejora de la gobernanza y el fortalecimiento de las capacidades humanas	41
<hr/>	
Esfera de acción 1: Desarrollar una toma de decisiones responsable y una representación eficaz	45
Esfera de acción 2: Asegurar una participación inclusiva, equitativa y transparente en las consultas y las negociaciones	58
Esfera de acción 3: Reconocer los conocimientos locales y autóctonos para asegurar la diversidad cultural y ecológica en pro de la resiliencia	66
Esfera de acción 4: Reconocer los sistemas tradicionales y fortalecer las sinergias a través de sistemas estatutarios	71
Esfera de acción 5: Fortalecer las capacidades de las organizaciones locales, las redes sociales y el espacio institucional en el cual operan	77
Esfera de acción 6: Evitar y gestionar los conflictos	86
Esfera de acción 7: Promover el aprendizaje colaborativo	95
<hr/>	

Sección 3: El desarrollo de marcos normativos y jurídicos para el pastoreo	101
Los principios internacionales inspiradores	105
El desarrollo de las políticas de tierras pastoriles	107
La formulación de una legislación nacional relevante al pastoreo	117
Conclusiones	141
Bibliografía	145
Figuras	
Figura 1. Esquema de la guía técnica sobre tierras pastoriles	8
Figura 2. Los pastizales del mundo	12
Figura 3. Jerarquía de derechos integrados en una sociedad pastoril masái en Kenya/Tanzania	22
Figura 4. Las características determinantes de la gestión y la gobernanza pastoriles	26
Figura 5. La vinculación entre los retos subyacentes y los problemas comunes de la gobernanza	38
Figura 6. Los retos subyacentes a la tenencia pastoril y las esferas de acción que se proponen	45
Figura 7. Los tipos de representación en la toma de decisiones	51
Figura 8. Los componentes clave de la rendición de cuentas	53
Figura 9. Los elementos clave de una participación plena, significativa y efectiva	60
Figura 10. Los procesos diferenciados y la evaluación de los resultados, con ejemplos	65
Figura 11. La vinculación de los conocimientos locales y científicos en la toma de decisiones	69
Figura 12. Los componentes clave de la confianza	74
Figura 13. Un enfoque conceptual para comprender el conflicto	88
Figura 14. Las contribuciones del aprendizaje social a la gobernanza responsable de la tenencia que toma en cuenta la actividad pastoril	95
Figura 15. Los retos subyacentes y las respuestas normativas y jurídicas	105
Cuadros	
Cuadro 1. Retos adicionales para asegurar la tenencia	36
Cuadro 2. Fortalezas y limitaciones de los diferentes mecanismos de gestión de conflictos	91

Prólogo

El 11 de mayo de 2012, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial aprobó las *Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, "las Directrices"). Las Directrices fueron pensadas como contribución a los esfuerzos globales y nacionales orientados a erradicar el hambre y la pobreza mediante la promoción de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a la tierra, a la pesca y a los bosques. Esta guía técnica titulada *Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo* proporciona sugerencias y ejemplos de cómo fortalecer la gobernanza de la tenencia en un contexto pastoril, sin dejar de lado las complejidades de los arreglos de tenencia de pastoreo y la gran diversidad de las sociedades pastoriles en el mundo. Sirve de complemento a otras guías técnicas, entre ellas *La gobernanza de los derechos de tenencia de bienes comunes*, *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres*, *Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal*, *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho*, y *Respeto del consentimiento libre, previo e informado*.

La guía técnica, *Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo*, se nutre de varias iniciativas y estudios de años recientes que han destacado la importancia de la gobernanza del pastoreo y la tenencia de la tierra al revelar los retos inherentes que afrontan los pastores, las limitaciones de los gobiernos para asegurar la tenencia del pastoreo y los ejemplos que se están conociendo de éxitos y progresos en diferentes partes del mundo. Entre éstos se encuentra la Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible (IMPS), una asociación mundial que reúne y analiza diversos estudios de casos gracias a una extensa red de colaboradores. Dos importantes publicaciones han sido especialmente influyentes en la preparación de esta guía técnica: *The land we graze*¹ ("La tierra que pastamos") y *Governance of rangelands – Collective action for sustainable pastoralism*² ("La gobernanza de los pastizales – La acción colectiva para el pastoreo sostenible"). Además, el surgimiento de la Alianza Mundial de Pueblos Indígenas Móviles como voz influyente de las poblaciones de pastores a escala mundial ha sido de valor inestimable para asegurar un alto nivel de consultas y rendición de cuentas en el desarrollo de estudios como éste.

Como reflejo de estas iniciativas, la guía técnica titulada *Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo* ha sido elaborada mediante un proceso consultivo. La guía en su conjunto ha sido redactada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la IMPS en colaboración con la Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (CEEESP) y la Comisión Mundial de Derecho Ambiental (WCEL). Una junta técnica de expertos en el campo del pastoreo, con inclusión de representantes de los pastores identificados por la Alianza Mundial de Pueblos Indígenas Móviles, han supervisado la elaboración de esta guía. Es más, ha sido sometida a una revisión por pares en calidad voluntaria identificados mediante la red de la IMPS y el equipo técnico de la FAO.

¹https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf

²<https://portals.iucn.org/library/node/44904>

La guía técnica, *Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo*, fue pensada para varios públicos, incluidos los actores gubernamentales y no gubernamentales. Si bien es cierto que la mayoría de lectores tendrán unos conocimientos básicos sobre pastoreo, muchos desconocerán la gran diversidad de sistemas y culturas de pastoreo en todo el mundo. La guía será de interés para aquellas personas que reconocen la importancia de asegurar la tenencia de las tierras de pastoreo y que buscan orientaciones prácticas sobre cómo proceder. Por ende, la guía no es un documento de promoción, sino que ofrece razonamientos en la Sección 1 en apoyo al aseguramiento de los derechos de tenencia que pueden ser utilizados por una variedad de actores en apoyo a sus labores. Estas directrices proporcionan consejos prácticos que pueden aplicarse en el terreno de los hechos, pero se requerirán esfuerzos adicionales para que este documento derive en orientaciones más apropiadas que puedan ser aprovechadas por comunidades de pastores. También se reconoce que algunas de las recomendaciones contenidas en esta guía no serán aprovechables por algunas de las comunidades de pastores más marginadas. Esto es inevitable en una guía que se ha diseñado para utilizarse en todos los contextos. Se espera que al presentar al lector una gama de soluciones, la guía puede contribuir a que se fijen metas más altas para fortalecer la gobernanza de la tenencia del pastoreo a nivel global.

Agradecimientos

La presente guía técnica titulada *Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo* fue preparada por un equipo dirigido por Jonathan Davies de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que incluyó a Pedro Herrera (Fundación Entretantos), Jabier Ruiz-Mirazo (Comisión de Gestión de Ecosistemas de la UICN), Jennifer Mohamed-Katerere (Comisión de Política Ambiental, Económica y Social de la UICN), Ian Hannam (Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la UICN) y Emmanuel Nuesiri (Universidad de Potsdam, Facultad de Economía y Ciencias Sociales). El trabajo se llevó a cabo bajo la dirección y supervisión de Caterina Batello de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la coordinación de Vivian Onyango (FAO) y el apoyo de Razingrim Ouedraogo y Michelle Kimeu de la UICN.

La elaboración de la guía técnica se llevó a cabo mediante un proceso consultivo supervisado por una junta técnica compuesta por los siguientes expertos en temas de pastoreo y derechos de tierra: Alejo Zarzycki, Caterina Batello, Charlotte Beckh, Fiona Flintan, Francesca Romano, Gonzalo Oviedo, Harold Liversage, Jean Maurice Durand, Jeremy Swift, Joseph Ole Simel, Katherine Homewood, Khalid Khawaldeh, Lalji Satya, Luca Miggiano, Maryam Niamir Fuller, Monica Lomena-Gelis, Munkhbolor Gungaa, Razingrim Ouedraogo y Vivian Onyango. Esta junta técnica llevó a cabo un taller de dos días en la sede de la FAO en Roma el 24 y 25 de marzo de 2015 para reflexionar sobre el primer borrador de la guía técnica, además de revisarlo, y sugerir enmiendas para ulteriores trabajos. Además de los autores y de los miembros de la junta técnica, las siguientes personas también participaron en el taller: Francesca Distefano, Fritjof Boerstler, Irene Hoffman, Pablo Manzano, Paulo Groppo, Vincent Briac-Warnon y el difunto Robinson Djeukam Njinga.

El borrador de la guía técnica se mejoró sustancialmente gracias a las revisiones de los siguientes expertos: Aderinoye Sidikat, Adoulaye Diaoure, Adrian Cullis, Babo Fadlalla, Birgit Muller, David Palmer, Eugenio Sartoretto, Francesca Distefano, Francisco Carranza, Frank Escobar, Fred Kafeero, Getachew Gebru, Gillian Vogt, Gregorio Velasco, Irene Hoffman, Karen Greenhough, Margret Vidar, Maryam Rahmanian, Paolo Groppo, Phillip Kisoyan, Piers Simpkin y Robert Allport. Además del personal de la FAO, se identificaron a los evaluadores a través de la red de la Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible (IMPS). La guía fue editada por Sonia García Baena y diagramada por Luca Feliziani.

La FAO agradece sinceramente al Gobierno de Alemania por la contribución financiera para la producción de esta guía, y a la UICN junto con la IMPS por su colaboración para desarrollarla.

Siglas

CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IMPS	Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible
ONG	Organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PUG	Grupos de usuarios de pastizales (Mongolia)
TICCA	Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza



Introducción

Introducción

Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante, “las Directrices”) se refieren de manera explícita a los pastores, como usuarios en última instancia de las Directrices y como sujetos para el desarrollo de capacidades. Bajo los “Derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia” (párrafo 4.8), las Directrices afirman que “los Estados deberían respetar y proteger los derechos civiles y políticos de... los pastores... y deberían observar sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando traten con personas y asociaciones que actúen en defensa de la tierra, la pesca y los bosques”.

Los pastores se ubican a la par de “grupos históricamente desfavorecidos, los grupos marginados... los pueblos indígenas” y otros en relación a las reformas agrarias (párrafo 15.5). Esto subraya uno de los retos fundamentales que deben abordarse cuando se busca fortalecer la tenencia de muchas tierras de pastoreo: la marginación histórica —y a menudo recurrente— de los pastores en las discusiones nacionales. Las Directrices también mencionan explícitamente a los pastores y sus tierras en relación a los problemas de tenencia transfronteriza (párrafo 22.2). Esto ilustra los muchos retos inéditos que los pastores afrontan cuando buscan asegurar la gobernanza de la tenencia de la tierra, retos que vienen determinados por la ecología de los pastizales. Las sociedades pastoriles están bien adaptadas a estos retos y han desarrollado costumbres y normas profundamente arraigadas en la cultura del pastoreo que rigen la gestión y el uso de las tierras de pastoreo. Si bien es cierto que algunos gobiernos puede que entiendan la fortaleza de la gobernanza tradicional como un impedimento al desarrollo, esta guía técnica demostrará que, de hecho, es la piedra angular no solo para asegurar la tenencia del pastoreo, sino también para garantizar la resiliencia de las sociedades pastoriles y el desarrollo sostenible.

¿Qué sentido tiene una guía para la gobernanza de las tierras de pastoreo?

“El pastoreo ha sido definido como una producción ganadera extensiva en pastizales”. Esta descripción abarca muchos tipos diferentes de prácticas de pastoreo y sistemas de producción que se encuentran por todo el mundo. Sin embargo, se ha demostrado claramente que la gestión planificada de rebaños es una actividad clave muy difundida que resulta vital para la gestión sostenible de los pastizales. La gestión

de los movimientos de los rebaños es indispensable para el pastoreo sostenible y constituye el reto principal para el aseguramiento de la tenencia del pastoreo.

Esta guía técnica presenta los argumentos en detalle en apoyo a la movilidad de los rebaños. Sin embargo, el movimiento de los rebaños puede ocurrir en escalas muy diferentes, desde el nomadismo sobre grandes distancias a la trashumancia estacional de distancias diversas, a movimientos de rebaños relativamente locales y rotación de pastizales. En términos históricos, la movilidad de los pastores ha sido utilizada a menudo como justificación para no asegurar sus derechos a la tierra; como los pastores andan errantes todo el tiempo, según el argumento, no reivindican como propio pedazo de tierra alguno. Esta argumentación ha sido utilizada en aquellos lugares donde los pastores han seguido las mismas rutas trashumantes durante siglos y donde existe evidencia clara sobre su uso y gestión históricos. Pero aun en las comunidades de pastores más nómadas, el movimiento de los rebaños depende de la infraestructura natural y humana que ha sido protegida y mantenida por los pastores desde tiempos inmemoriales.

La movilidad es una respuesta ante la incertidumbre y la heterogeneidad de los recursos de los pastizales; las prácticas de tenencia comunal es otra. En su conjunto, estas terminan creando arreglos complejos de tenencia tradicional que requieren respuestas sofisticadas de los gobiernos y otros agentes involucrados en su mantenimiento. Las tierras de pastoreo son mayormente comunales, pero también pueden incluir tierras u otros recursos (árboles, por ejemplo) que son de propiedad privada, o que pueden estar sujetos a derechos cambiantes según la estación. Los pastores puede que tengan derechos históricos sobre tierras que se encuentran muy distantes entre sí, o que solamente usan en determinados años. Diversos sitios con recursos que se encuentran geográficamente distantes, tales como bosques o salineras, pueden ser absolutamente indispensables para el mantenimiento de una ganadería eficaz. Estos sitios a menudo son utilizados por personas no dedicadas al pastoreo o solicitados por extraños quienes desean explotarlos comercialmente, por lo que puede resultar especialmente difícil asegurarlos.

Por lo tanto, la presente guía técnica es necesaria para ofrecer soluciones con el fin de asegurar la gobernanza y la tenencia pastoril sin menoscabar la inherente y necesaria complejidad de los arreglos tradicionales. También debe proporcionar soluciones dentro de contextos altamente cambiantes en los cuales las prácticas tradicionales y los patrones clave de movilidad del ganado se están transformando.

Cómo se relaciona esta guía técnica sobre tierras de pastoreo con otras guías

La guía técnica titulada Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo hace referencia a varios puntos que se incluyen en otras guías técnicas de esta serie, incluida una guía técnica que se publicará próximamente sobre la gobernanza de los derechos de tenencia

de los bienes comunales, y *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres*³, *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho*, y *Respeto del consentimiento libre, previo e informado*⁴. Estas guías proporcionan consejos y ejemplos importantes de cómo fortalecer la gobernanza y la tenencia del pastoreo y guardan coherencia con esta guía. Si bien es cierto que estas guías son complementarias, la guía técnica *Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo* incluye retos específicos de la tenencia pastoril que son propios del pastoreo y examina cómo estas facetas diferentes de la tenencia pastoril (los bienes comunales; el consentimiento libre, previo e informado [CLPI]; el género, etc.) pueden combinarse en torno a un abordaje coherente que asegure las tierras de pastoreo.

La gobernanza de los derechos de tenencia de los bienes comunales

Los bienes comunales son recursos naturales tales como tierras, zonas de pesca y bosques que una comunidad, grupo de comunidades o grupo de personas posee, gestiona y/o usa colectivamente en función de su seguridad alimentaria y el mantenimiento de sus medios de subsistencia y su bienestar. Los derechos de tenencia colectivos son indispensables para millones de personas en todo el mundo. Las personas pobres, marginadas, vulnerables y sin tierra son las que más dependen de los bienes comunales en vista de que representan una fuente de ingresos, así como una red de apoyo en tiempos de adversidad. Los bienes comunales son de importante valor cultural, social y espiritual para muchas comunidades en el mundo entero y proporcionan servicios ambientales esenciales a nivel local y global. Por lo tanto, el reconocimiento de los derechos de tenencia colectivos es una piedra angular para alcanzar el desarrollo sostenible y la concreción del derecho a los alimentos.

La gobernanza de los derechos de tenencia de los bienes comunales fundamenta la puesta en práctica de las Directrices al ofrecer una descripción de los bienes comunales, unos argumentos para asegurar la tenencia colectiva y unas orientaciones para la gobernanza responsable de los bienes comunales. Proporciona orientaciones estratégicas pertinentes a los derechos de tenencia colectivos de los bienes comunales en diferentes regiones y recursos naturales. Las directrices estratégicas se aclaran con casos de experiencias en países diferentes en todo el mundo que sirven de inspiración. Las directrices estratégicas se complementan con directrices metodológicas que facilitan el proceso de adaptación local.

La guía técnica sobre bienes comunales sirve de complemento a esta guía técnica sobre tierras de pastoreo. Aunque las tierras de pastoreo incluyen todo tipo de tenencia, en la mayoría de países los bienes comunales constituyen la modalidad de tenencia predominante. Sin embargo, las estrategias específicas de gestión del pastoreo, que suponen actividades a gran escala, una mano de obra estacional y movilidad, agregan elementos de mayor complejidad para asegurar los bienes comunales pastorales.

El marco de los derechos humanos, la resiliencia y el bienestar humano

Las Directrices procuran mejorar la gobernanza de la tenencia mediante tres objetivos interrelacionados y mutuamente dependientes: 1) alcanzar la seguridad alimentaria y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada; 2) mejorar las condiciones sociales y el desarrollo, incluida la erradicación de la pobreza, la creación de medios de vida sostenibles, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, y el desarrollo rural, y 3) asegurar la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible (párrafo 1.1). Para poner en práctica las Directrices, esta guía técnica opta por un abordaje de “perspectiva amplia” que toma en cuenta la diversidad de relaciones y condiciones económicas, sociales y políticas

³<http://www.fao.org/3/a-i3114s.pdf>

⁴<http://www.fao.org/3/a-i3496s.pdf>

que inciden en el logro de los objetivos dentro de las comunidades pastoriles.

En tanto se basa en los valores fundamentales y las prioridades y estrategias claves de las Directrices, la presente guía técnica identifica tres aspectos críticos que deben apuntalar la puesta en marcha de los proyectos:

- Un conjunto general de compromisos con los derechos humanos.
- La interdependencia del bienestar humano y ambiental.
- El fortalecimiento de las capacidades humanas (es decir, el bienestar) que permita que las comunidades pastoriles reclamen sus derechos, utilicen las oportunidades que se presentan en el ámbito de lo público y puedan realizar aportaciones completas en términos tanto económicos como ecológicos.

El conjunto general de compromisos contraídos respecto de los derechos humanos

Los elementos clave de los compromisos contraídos respecto de los derechos humanos establecidos en las Directrices incluyen:

- El reconocimiento de las obligaciones existentes con arreglo al Derecho internacional, en especial la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales sobre los derechos humanos. Particular focus on the progressive realization of a right to food;
- Una atención especial en la realización progresiva del derecho a la alimentación
- Un conjunto de principios generales que orienten las prioridades y acciones (incluidas las estrategias).
- Un conjunto de principios de aplicación que aseguren que estos enfoques se lleven a cabo e implementen de tal manera que guarden coherencia con los derechos humanos.

¿Por qué es importante esto?

Estos compromisos reconocen que la gobernanza responsable de la tenencia debe ir más allá del principio de “no causar daño” e incorporar los derechos positivos y las responsabilidades y obligaciones correspondientes que tienen los actores tanto estatales como no estatales. En general, los Estados tienen los siguientes deberes:

- El respeto a los derechos humanos significa abstenerse de interferir en la búsqueda o el disfrute de los derechos.
- La protección de los derechos significa asegurarse de que terceras personas — incluidos los negocios y las organizaciones no gubernamentales (ONG) — no interfieran con la búsqueda o el disfrute de los derechos.

- El cumplimiento de los derechos significa crear entornos propicios para la realización de los derechos.
- Por lo tanto, las modalidades de la gobernanza deben ser congruentes con los derechos humanos. Las leyes deben ser congruentes con estos derechos y las experiencias vividas por las personas debe equipararse con estos estándares, o deben tomarse las medidas de manera escalonada para alcanzar dichos derechos. Esto requiere que se comprendan y se aborden los múltiples y diversos factores que inciden en la aplicación de la ley y las prácticas de la gobernanza, como, por ejemplo, el estatus social (educación, etnicidad, género, etc.) y el acceso que las comunidades y los individuos tienen a los recursos necesarios para la vida. Para las comunidades pastoriles esto incluye la diferenciación social dentro de los grupos y las familias, tales como el acceso desigual que tienen las mujeres a los recursos ganaderos o sus roles variados con relación al uso y gestión de los recursos naturales. Estas experiencias diferentes demuestran la importancia de la equidad de género. Las respuestas a esta realidad requieren de intervenciones que son congruentes con las obligaciones existentes respecto de los derechos humanos, tal como se explica en la Sección 2. Estas realidades sociales y económicas se analizan en más detalle en la Sección 1.

Las capacidades de las comunidades pastoriles son importantes

El conjunto de capacidades que tienen las personas afectan su posibilidad de “vivir la vida que valoran” (Sen, 1999); es decir, estar en condiciones de escoger libremente

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la gobernanza de la tenencia pastoril⁵

Muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible son relevantes para el fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia en las tierras de pastoreo, incluidos los siguientes:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Objetivo 4. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

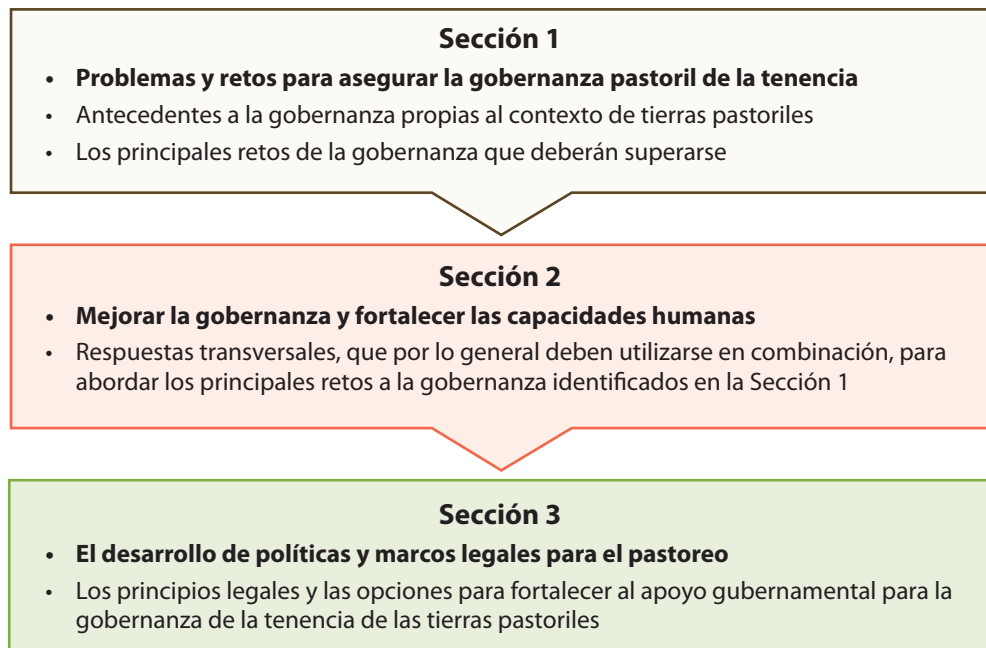
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

⁵ Véase el siguiente sitio web: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>

sobre el tipo de vida a la que aspiran. El fortalecimiento de la capacidad de los pastores y otros actores se reconoce como un objetivo específico en el párrafo 1.2.4 de las Directrices. El fortalecimiento de las capacidades de las comunidades pastoriles para que puedan alcanzar los objetivos sociales y de desarrollo contemplados en las Directrices —incluida la erradicación de la pobreza, los medios de vida sostenibles, la estabilidad social, la autodeterminación y el desarrollo rural, así como la sostenibilidad ambiental de los recursos de los cuales dependen— es un punto clave de esta guía técnica. Es importante aclarar que estas aspiraciones cuentan con un respaldo fuerte de los gobiernos tal como se evidencia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible..

La participación de los pastores en la formulación de soluciones es importante para asegurar que las estrategias que se adoptan mejoren su bienestar. Las respuestas de los Estados ante las vulnerabilidades sociales, tales como viviendas en lugares aislados que carecen de instalaciones educativas y sanitarias, a menudo ocurren a través de intervenciones externas de desarrollo que buscan fortalecer las capacidades de adaptación de las gentes y las instituciones. Sin embargo, las intervenciones externas también pueden exacerbar la vulnerabilidad de los pueblos pastoriles; por ejemplo, al crear nuevas formas de competencia en torno a las tierras de pastoreo y sus recursos clave. Se requieren enfoques de gestión flexibles y adaptables —y con apoyo de la comunidad— para asegurarse de que las decisiones a nivel local se tomen libremente. Por ende, la presente guía identifica estrategias de aplicación que contribuyen a fortalecer estas capacidades (Herrera, Davies y Manzano Baena, 2014; Reid, Fernández-Giménez y Galvin, 2014).

FIGURA 1:
Esquema de la
guía técnica sobre
tierras pastoriles



SECCIÓN

1



**Problemas y retos para asegurar
la gobernanza pastoril de la tenencia**

Sección 1: Problemas y retos para asegurar la gobernanza pastoril de la tenencia

Panorama del pastoreo como sistema de uso de la tierra

“El pastoreo se define como una producción ganadera extensiva en pastizales y es ejercida a nivel global como respuesta a retos ecológicos particulares”. Las maneras en que las diferentes sociedades han enfrentado estos retos tienen mucho en común y también crean, a su vez, algunos retos comunes cuando se trata de fortalecer la gobernanza de la tenencia. El pastoreo es un sistema de gestión del ganado y de la tierra para conseguir beneficios económicos y una sostenibilidad ecológica, y una herramienta específica es la gestión de la movilidad de los rebaños, a menudo sobre grandes distancias. Las poblaciones de pastores son las que sostienen el sistema, gestionando y protegiendo la tierra y beneficiándose de su ganado. Su cultura es inseparable de sus estrategias de gestión de los rebaños y es un elemento clave de la manera en que administran sus recursos naturales.

El pastoreo es, en buena medida, una adaptación a las variaciones del clima y la ecología, aunque las poblaciones de pastores también afrontan otras causas de incertidumbre, especialmente aquellas derivadas de los mercados y los contextos políticos. El clima en los pastizales sufre grandes variaciones estacionales (por ejemplo, frío extremo o estaciones secas) que limitan el acceso o la disponibilidad de los recursos, pero las tierras de pastoreo también atraviesan variaciones extremas entre un año y otro. En muchas regiones de tierras secas, por ejemplo, la precipitación puede variar más de un 50% en comparación a la media de años normales, y en años extremos puede ser varias veces mayor que la media o puede estar ausente del todo. Los recursos naturales reproducen esta variabilidad y los pastores deben gestionar una matriz de recursos de diferente valor, diferente facilidad de acceso y diferente uso productivo. Esto puede incluir, por ejemplo, varias zonas de pastizales diferentes, humedales y oasis, áreas ribereñas, bosques grandes y pequeños, salinas y muchas otras. Los pastores utilizan una gran variedad de mecanismos de mercado y administración para equilibrar la variabilidad de su negocio, en tanto intentan dar seguimiento a muchos de estos factores.

Se estima que existen 500 millones de pastores en el mundo, la mayoría en países en vías de desarrollo donde se enfrentan a muchos retos asociados con el desarrollo y la pobreza (McGahey et al., 2014). Sin embargo, los pastores también se extienden por la mayoría de países industrializados: en Australia, China, Europa, los Estados Unidos de América y otros países. Los pastores generalmente se ganan el sustento mediante un

conjunto complejo de actividades, criando ganado no solamente para uso doméstico (lácteos, fibras, abono, carne, cueros) sino también para el mercado como una manera de obtener los bienes que ellos mismos no pueden cultivar o fabricar.

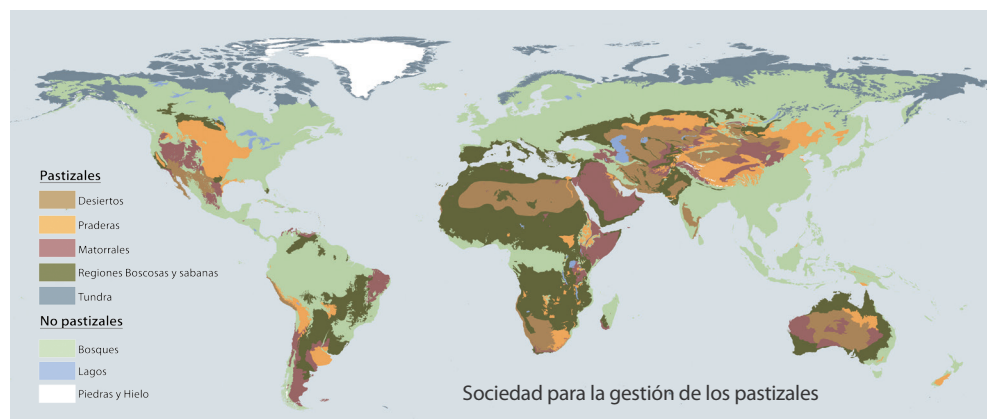
El ganado de los pastores utiliza una variedad de fuentes de alimentos como pastos, cultivos leñosos y cosechados, campos en barbecho, rastrojos, heno de praderas, frutas, bosques, árboles, páramos y hasta los costados de las carreteras y las afueras de las urbes. Esto requiere derechos de acceso adecuados y a menudo presenta retos únicos cuando se busca mantenerlos. Es más, el pastoreo depende de un imperativo doble: uso extensivo de la tierra y libertad de movimiento. Este imperativo determina la concepción de los pastores sobre los derechos a la tierra. Mediante su modo de vida, los pastores logran tener acceso a aguas y pastos dispersos, ecológicamente especializados y estacionalmente variados, que les otorgan un margen de seguridad frente a una vegetación de crecimiento errático, vectores de enfermedades estacionales y otros retos.

La naturaleza única de las tierras pastoriles

Las tierras que ocupan las poblaciones pastoriles se conocen a menudo como los pastizales. Los ecosistemas de los pastizales han evolucionado en buena medida en lugares de climas extremos y altos niveles de incertidumbre climática. Son entornos impredecibles y desafiantes en los cuales la naturaleza y la sociedad han evolucionado, lo que ha generado una diversidad biológica y cultural única. Los ecosistemas de los pastizales han proporcionado a la humanidad muchos bienes y servicios, entre ellos, alimentos y fibras, la regulación del suministro de agua y la captura de carbono.

Los pastizales a veces se definen en términos ecológicos como “tierra en la cual la vegetación autóctona (clímax o subclímax) está formada predominantemente por especies herbáceas, plantas similares a las hierbas, matas o arbustos que se usan para el

FIGURA 2:
Los pastizales
del mundo



pastoreo o tienen potencial para ello y que funcionan como un ecosistema natural que produce alimentos para el ganado y la fauna silvestre” (Allen et al., 2011). Los pastizales pueden incluir pastos naturales como estepas o praderas, sabanas, humedales, tierras secas y desiertos, tundras y algunas matas pequeñas y matorrales como chaparrales o los maquis del Mediterráneo. Los pastizales se encuentran a menudo en tierras secas o montes donde el crecimiento de las plantas se ve limitado por una precipitación escasa, fríos extremos, grandes alturas, pendientes pronunciadas u otros factores. En la Figura 2 se muestra la distribución global de los pastizales de acuerdo con la Sociedad para la gestión de Tierras de Pastoreo (Society for Range Management), bajo las siguientes categorías de tierras: desiertos; praderas; matorrales; regiones boscosas y sabanas; y tundra. Sin embargo, los pastizales también son escenarios sociales en los cuales las culturas indígenas inciden en los ecosistemas y vice-versa. Tal como se aprecia en la Figura 2, los pastizales constituyen aproximadamente la mitad (51%) de toda la superficie terrestre y esto ofrece una aproximación general de la distribución y posible extensión de las tierras pastoriles.

Los beneficios que recibe la humanidad de los pastizales del mundo se ven amenazados en muchos países debido a la degradación de la tierra. La degradación de los pastizales es motivo de preocupación mundial, aunque los procesos de degradación de la tierra en los pastizales no se comprenden muy bien. Esta falta de conocimiento ha contribuido a que ocurran intervenciones y políticas mal aconsejadas que a veces han exacerbado el deterioro. Los pastizales se están convirtiendo en tierras de cultivo, han sido sobreexplotadas por la ganadería, se les extrae en exceso la biomasa de madera y padecen aridez creciente debido tanto al cambio climático como a la extracción de agua. Estos tipos de deterioro son provocados por el crecimiento demográfico, la creciente demanda de alimentos y otros productos, los cambios de gestión y tecnologías, y por una gama de factores de políticas e institucionales. Los errores de políticas pueden atribuirse, a su vez, a una combinación de derechos débiles de recursos y gobernanza, una débil capacidad de incidencia de las partes interesadas de los pastizales, y datos, información y conocimientos insuficientes o inexactos (Mortimore et al., 2009; Davies et al., 2015).

Los errores de políticas también pueden atribuirse a un desconocimiento del pastoreo, o incluso a una descripción adrede del pastoreo como algo atrasado. La movilidad de los rebaños es clave para la gestión sostenible de los pastizales, a pesar de que se ha condenado la trashumancia como algo arcaico. Las prácticas acuícolas flexibles y oportunas constituye una herramienta vital para la gestión de riesgos, pero también han sido etiquetadas como algo desfasado y hasta irracional. A pesar de ser poco frecuente, el uso de refugios durante años difíciles es esencial para su supervivencia, a pesar de que a los pastores se les ha criticado como anarquistas por exigir que se les dé acceso a ellos. Muchos pastizales dependen del fuego para su mantenimiento, pero los pastores son criticados cuando utilizan el fuego como una herramienta para la gestión y renovación de los pastos y para el combate de las plagas (UICN, 2011a).

Los datos demuestran que el valor del pastoreo y de los pastizales en la mayoría de países se ha subestimado en gran medida, y la conversión de los recursos de los pastizales a otros usos puede resultar en mayores costos que beneficios cuando se toma en cuenta

La gobernanza de los árboles en tierras de pastoreo

Muchas comunidades pastoriles poseen abundantes conocimientos sobre el uso y valor de diferentes especies de árboles, reflejo de la gran importancia de los árboles en la economía y la cultura pastoriles. Muchas sociedades de pastores poseen normas que regulan el aprovechamiento de los árboles al establecer prohibiciones estrictas contra la tala de algunas especies de árboles. Por ejemplo, en toda el África oriental es común la costumbre de cortar ramas y podar árboles, tanto para conseguir leña de manera sostenible como para mejorar la provisión de sombra y frutas. Los turkana del noroccidente de Kenia, por ejemplo, podan árboles como *balanites aegyptiaca* (dátil del desierto) y *dobera glabra* para promover el follaje inferior y mejorar el acceso para el ganado y la gente. Los turkana gestionan sus árboles bajo un sistema de tenencia denominado *ekwar* que está asociado particularmente con la propiedad de *Acacia tortilis* que se encuentra en áreas ribereñas y proporciona semillas en vaina que son vitales como forraje durante la época seca (UICN, 2007). En términos similares, los sistemas de pastoreo agroforestal del Mediterráneo combinan el pastoreo, la arboricultura y el cultivo reducido para crear sistemas de gestión complejos. En esos sistemas, los ciclos de los pastizales y la ganadería se encuentran sincronizados, a lo cual se agrega el uso de árboles como recurso para complementar las necesidades de forraje del ganado en tiempos de escasez (por ejemplo, pastura, frutas u hojas caídas) (Barros, 1990; Moreno y Pulido, 2009).

tubérculos, cortezas, resinas y hojas. También utilizan muchas especies de árboles para forraje, sombra, cercado y construcción y para fabricar muebles de uso doméstico y herramientas. Debido a su fuerte dependencia en tierras con baja productividad biológica y alta variabilidad, los pastores requieren acceso a extensiones vastas de tierra para asegurarse de tener recursos suficientes para sus rebaños. Parcelar la tierra para uso individual no es conveniente por lo general porque cada parcela individual estaría sujeta a períodos de abundancia intercaladas por períodos de escasez. Cuando no hay suficiente ganado que apacenta de manera eficiente, los pastos pueden degradarse: un ganado que apacenta poco constituye una amenaza tan grande como el que apacenta demasiado y este deterioro puede ser hasta más difícil de revertir. El uso de los mercados para ajustar la cantidad de ganado ante la variabilidad climática es poco eficiente y los pastores, por el contrario, utilizan la movilidad para optimizar su uso de recursos en la región que ocupan y para evitar el deterioro de los suelos (UICN, 2001a).

Hay unos cuantos ejemplos en el mundo de individuos que controlan áreas de tierra bajo propiedad privada lo suficientemente grandes como para permitir la gestión efectiva de riesgos (por ejemplo, algunos ganaderos estadounidenses y ovejeros australianos), pero la inmensa mayoría de pastores dependen de pastizales comunes.

la totalidad del sistema (Davies y Hatfield, 2007). Y a pesar de que los datos muestran que la conversión de los pastizales a cultivos es uno de los causantes más significativos de la degradación de la tierra de manera abrumadora, muchos países todavía centran su atención en la agricultura en detrimento de la salud de los pastizales. Sin embargo, debe recalcarse que en muchos países los datos sobre la degradación de los pastizales son escasos y el diagnóstico de la degradación, a menudo atribuida a un pastoreo excesivo, puede que responda a intereses políticos y que se haya utilizado para justificar la confiscación de tierras de pastoreo. Al mismo tiempo, se ha observado que en aquellos lugares donde la movilidad y las instituciones tradicionales de gobernanza local conservan su eficacia, la degradación de las tierras de pastoreo es mínima (Niamir-Fuller, 1999).

Gestión pastoril de la tierra y el agua

El forraje y el agua son los recursos más significativos para la gestión de rebaños pastoriles pero existe una amplia gama de otros insumos que son utilizados y reivindicados por los pastores. Las poblaciones de pastores consumen —como alimento o medicamento— frutas silvestres, semillas,

La gobernanza de los recursos hídricos en los pastizales del África oriental

En las áreas del pueblo boran de Kenia y Etiopía, la construcción y el mantenimiento de las superficies de captación del agua se ejecutan cooperativamente. El uso de estos recursos se supervisa y gestiona cuidadosamente para minimizar el daño y el uso excesivo. Cuando se observa que los niveles del agua bajan demasiado rápido, normalmente se le da prioridad de uso a los hogares más cercanos. A veces se excluye al ganado adulto para favorecer a los becerros, pero cuando se estima necesario hasta los becerros serán trasladados a otros estanques o pozos. Por otra parte, los pozos profundos en la región borana son recursos esenciales durante los meses secos y a menudo sus derechos de uso están más restringidos en vista de que se requiere abundante mano de obra para su construcción y la extracción de agua. El Abba Ella, el “padre del pozo”, determina la excavación o arreglo de un pozo. Esto asegura las prioridades de acceso y los privilegios en la toma de decisiones, aunque es observado muy de cerca por los ancianos del clan quienes se aseguran que las decisiones se toman de acuerdo a las costumbres boranas. El Abba Ella obtiene asistencia desde su propio clan y de otros clanes y linajes para el trabajo de construcción. Los clanes que colaboran así adquieren derechos de acceso al pozo, aunque los borana que no han contribuido a la construcción del pozo pueden recibir permiso de acceso temporal en tiempos de necesidad según la cantidad de agua disponible y el volumen del flujo del agua (Layne Coppock, 1994).

Muchos pastores poseen o controlan recursos a título individual, incluidas las parcelas de tierra, los árboles y los recursos hídricos. Sin embargo, la gestión y el uso de estos recursos tiene que equilibrarse con la gestión y el uso de las tierras comunales dentro de las cuales se sitúan. A menudo, los individuos (o los hogares) tienen derechos exclusivos para gestionar dichos recursos, pero tradicionalmente los comparten bajo términos de reciprocidad, asegurando así su propio acceso a recursos que son controlados de manera similar por otros. En algunos sistemas pastoriles en Europa, el acceso a los pastizales comunales (a menudo propiedad del estado) está determinado por la tenencia privada de pastizales adyacentes. Sin embargo, las normas para pastar en tierras comunales (tanto en tiempo como en volumen) tienen un impacto directo en la gestión de las tierras bajo propiedad privada (Herrera, Davies y Manzano Baena, 2014).

Los pastores se capitalizan a partir de la diversidad de los ecosistemas de los pastizales, al utilizar variedades de ganado autóctono que están adaptadas tanto al entorno de los pastizales como al sistema productivo. Muchos pastores también poseen una variedad de especies de ganado para aprovechar una mayor gama de recursos: por ejemplo, al combinar el ganado vacuno o las ovejas en pastizales con camellos o cabras en matorrales. Esta combinación permite a los pastores utilizar una mayor gama de nichos ecológicos y también protege la producción frente a la incertidumbre.

El acceso al agua juega un papel fundamental en la gestión de los pastizales, especialmente durante las estaciones en las que el pasto está seco. El agua está distribuida irregularmente en los suelos y esto puede determinar cómo se gestionan los rebaños. Aunque el pastoreo puede funcionar eficazmente en entornos con abundante agua, en muchas comunidades pastoriles los sistemas de gestión están

organizados en torno al acceso a tierras de pastoreo de calidad variable y sus suministros limitados de agua. La relación estrecha entre agua y disponibilidad de forraje es la razón principal para la movilidad de los rebaños. La determinación de quién tendrá acceso a los recursos hídricos —y cuándo los tendrá— es un tema clave para los pastores. Las normas sobre los tiempos de acceso y el número de animales están basadas en roles, responsabilidades, derechos y prioridades claramente definidas, que requieren de instituciones sofisticadas de gestión. Pastoral mobility is influenced by the condition of essential resources and infrastructure that are needed for movement, including water points, livestock tracks, pastures and campsites.

Los territorios de la mayor parte de comunidades pastoriles se encuentran estrechamente asociados con sus fuentes fijas de agua y, en los casos donde los pastores no disfrutaban de la tierra en “propiedad” en el sentido tradicional, su posesión de los recursos hídricos les otorga un control de facto sobre la misma. Pueden darse diferencias importantes entre los pastizales estacionales, tales como las áreas de pasto de estación lluviosa o pastos de verano, a las cuales se tiene acceso mediante movimientos estacionales de los rebaños, y las áreas de pastos de época seca o invierno, los cuales, en la mayoría de casos, se utilizan a partir de sitios más fijos. Estos a menudo incluyen recursos más estratégicos como pozos permanentes que requieren una mayor inversión para su instalación y mantenimiento y que generalmente están sujetos a derechos de uso más estrictos.

La trashumancia a distancia y el reto de la gobernanza de los pastizales a gran escala

La movilidad pastoril puede ser de corta o larga distancia según el contexto. Los pastores del Sahel pueden desplazarse centenares de kilómetros (los fulani y su ganado vacuno) o hasta miles de kilómetros al año (los pastores tuareg y sus camellos). Los wodaabe del Níger dejan en claro que la movilidad es un bien cultural y que el pastor que se vuelve sedentario se considera un holgazán inútil. Se percibe a esta persona como no apta para pertenecer a la comunidad de pastores y durante tiempos de sequía o epidemia no recibiría el apoyo de los demás (Schareika, 2003). La trashumancia en España puede abarcar distancias de entre 20 km (movimientos estacionales a pastos altos de montaña) y 500 km (trashumancia entre las montañas del norte y las planicies del suroeste), mientras que los kashgai de Irán realizan una migración anual de 500 o más kilómetros.

La movilidad: la esencia de los sistemas de gestión y cultura pastoriles

El pastoreo trashumante está altamente adaptado a la gestión de los pastizales y proporciona beneficios tanto económicos como ambientales. La movilidad contribuye a asegurar el acceso a forraje, fuentes de agua y refugio, a evitar problemas externos como sequías, enfermedad y conflictos, y a vender productos en mercados volátiles. Es una estrategia flexible, adaptadora y apropiada para la gestión de entornos variables. La movilidad del ganado no es un fin en sí mismo sino un medio para la gestión eficaz de los pastizales y es una herramienta clave para prevenir y gestionar los riesgos. Sin embargo, la movilidad ejerce una influencia social y cultural profunda entre las comunidades pastoriles y es a menudo un elemento medular de su identidad y sus relaciones sociales. Los pastores establecen vínculos con tierras cuya aridez o

altura limita sus opciones de uso y con áreas más húmedas o de menor altura que pueden compartir con muchos otros usuarios.

La movilidad pastoril está influenciada por la condición de los recursos y la infraestructura esenciales que se requieren para el movimiento, incluidos los puntos de agua, los caminos ganaderos, los pastos y los campamentos. El deterioro o pérdida de estos recursos puede comprometer enormemente la movilidad. Los sistemas de tenencia de tierra pastoril necesitan asegurar dicha infraestructura natural y artificial mientras mantiene la flexibilidad de su uso. Esta tensión entre seguridad y flexibilidad impuesta por los patrones de movilidad significa que la asignación de derechos de tierra se convierte en una tarea compleja. A menudo será necesario delimitar, cartografiar y proteger legalmente la infraestructura pastoril, pero esto también puede afectar su funcionamiento. A veces, fijar derechos o definir permanentemente alguna estructura (como un camino ganadero) puede conllevar la desaparición de otros, lo cual reduce los niveles de flexibilidad e interfiere con los movimientos pastoriles. La movilidad puede verse amenazada por numerosos factores, como el acceso a servicios sociales, educativos o sanitarios o a servicios de seguridad y legales. El aseguramiento de la gobernanza para lograr una tenencia efectiva de tierras de pastoreo tiene que contemplar una amplia gama de retos interrelacionados si pretende tener éxito.

La gestión de riesgos y la tenencia pastoril

La gestión de riesgos tiene profundas raíces en el modo de vida de los pastores y explica muchos de los rasgos del sistema. Estos rasgos a menudo se entienden como obstáculos para el fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia. Las restricciones a la movilidad y la flexibilidad limitan enormemente el acceso de los pastores a los recursos y sus respuestas ante los riesgos. Las estrategias de gestión de riesgos pueden tener implicaciones para la gobernanza, incluidas las percepciones de los derechos sobre el ganado y sus productos. Una estrategia común de seguros es la de invertir en redes con comunidades distantes mediante préstamos e intercambio de ganado, estableciendo deudas que pueden amortizarse tras las crisis. Sin embargo, esto crea un sentido de derechos compartidos sobre el ganado que puede poner trabas a su gestión: por ejemplo, ¿a quién debe consultarse antes de que el ganado sea sacrificado o vendido? Se debe procurar que el aseguramiento de la tenencia y el fortalecimiento de la gobernanza no socaven involuntariamente estas capacidades para gestionar el riesgo.

Un fondo comunal de recursos para la gestión de riesgos

Nukhurlul es una estrategia mongol para compartir riesgos que cumple, al menos en parte, la mayoría de los requisitos de unas “instituciones funcionales y viables de coordinación de actividades entre hogares” en apoyo a los socios comunales como estrategia de adaptación (Upton, 2009; Agrawal, 2008). Las actividades de agrupamiento comunal pueden ser reflejo, en cierta medida, de estrategias tradicionales, pero también proporcionan medios de cooperación más formales y amplios, apuntalados por arreglos vinculados de cerca con la tenencia de la tierra. La reciprocidad es un comportamiento esencial de la cultura de los rebaños en Mongolia y respalda diversas estrategias como los movimientos de rebaños (otor) durante los inviernos duros (dzud) y las sequías. La práctica de la reciprocidad, como el compartir pastos, puede ser esencial para la supervivencia de aquellas personas que se encuentran en movimiento, pero también puede aumentar la exposición y la vulnerabilidad en general de las comunidades que reciben a los rebaños.

Riesgos emergentes a la tenencia de pastoreo

Los pastores mantienen una red compleja de derechos sobre diferentes recursos en un contexto determinado, a veces sin enunciar estos derechos sino muy de vez en cuando. Como resultado, la pérdida de tierras y otros derechos son un riesgo frecuente para los pastores, mientras que las tierras gestionadas comunalmente que no poseen título son blanco fácil de los acaparadores y los corredores de bienes raíces. Se puede confiscar la tierra a los pastores para destinarse a muchos propósitos, incluidos cultivos en diferente escala, concesiones mineras, cotos de caza y conservación de áreas naturales. Los pastores también pueden anexar tierras de otros pastores mediante procesos de privatización y cercamiento, lo cual trae consecuencias dañinas para el entorno y la economía pastoril general (UICN, 2011b).

Los pastores se encuentran entre los pueblos que serán más afectados por el cambio climático, y esto tiene grandes implicaciones para la tenencia pastoril. El cambio climático exacerbará la variabilidad que es inherente en su entorno, que será golpeado por acontecimientos más fuertes como sequías, inundaciones o tormentas de nieve. La extensión total de los pastizales también cambiará en la medida que cambian los patrones climáticos; algunas tierras pastoriles se volverán más secas y, por ende, quizás de más difícil acceso. Mientras tanto, otras tierras pastoriles pueden recibir más lluvia y terminar bajo mayor presión para destinarse a otros usos (Davies y Nori, 2008).

Los pastores han sido históricamente los pueblos más adaptables. El pastoreo puede haber emergido en algunas partes del mundo como una adaptación directa a períodos históricos de cambio climático, pero la capacidad de adaptación de los pastores está siendo mermada junto a su creciente necesidad de adaptarse. Muchos pastores tienen acceso limitado a los servicios que brindan los gobiernos y sufren de tasas bajas de alfabetismo, escaso acceso a servicios de salud y seguridad incierta, lo cual complica el debilitamiento de la capacidad de adaptación y socava la resiliencia. Las estrategias de adaptación existentes pueden fortalecerse para reducir los riesgos en el mediano plazo, pero abordar las necesidades fundamentales del desarrollo puede ser esencial para permitir la adaptación de los pastores al cambio climático a largo plazo. En vez de invertir en soluciones técnicas costosas, una alternativa mejor puede ser la de fortalecer los derechos de los pastores para que puedan gestionar mejor la variabilidad climática (Davies y Nori, 2008).

Las características de los sistemas pastoriles que determinan las modalidades de gobernanza

En vista de que los pastores utilizan normalmente la tierra y otros recursos de manera colectiva, el sentido de propiedad más estricto (es decir, el derecho a controlar un recurso de manera completa y exclusiva) no tiene mucha cabida en sus tradiciones

y modos de vida. Los derechos de propiedad pastoriles se entienden mejor como derechos superpuestos, en los que los derechos de acceso a un recurso se encuentran alojados dentro de un conjunto diferente de derechos sobre otro recurso, que operan en múltiples niveles espaciales con autoridades y funciones diferentes. Los derechos de los pastores necesitan reconocerse en todos los territorios que utilizan, aun cuando pertenezcan a diferentes regiones o países o que se encuentran bajo diferentes sistemas de tenencia. Esto puede incluir derechos de usufructo periódico en tierras que se consideran fuera de los pastizales, tales como algunas reservas para tiempos de sequía. A pesar de esta dificultad aparente, los sistemas de tenencia de tierras han resultado adecuados —en términos históricos— para la gestión sostenible de los pastizales y sus recursos.

El papel de los sistemas de tenencia pastoril tradicionales

Los sistemas tradicionales no son estáticos: se adaptan constantemente a cambios en las condiciones económicas, sociales, políticas, culturales o ambientales. La incorporación de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra al derecho estatutario puede proporcionar nuevas oportunidades y beneficios a los pastores, pero muchas iniciativas han fracasado en este sentido en tanto han concentrado la riqueza, los privilegios y la toma de decisiones en manos de los individuos más poderosos del grupo (Dressler et al., 2010). Las reformas que intentan asegurar los derechos para las personas pobres y marginadas necesitan ser lo suficientemente flexibles para dar cabida a la complejidad de derechos y prácticas en múltiples niveles. Esto incluye abordar las inequidades de género que se encuentran en muchas instituciones pastoriles tradicionales.

La defensa de la gobernanza tradicional en Bolivia

Mientras que muchos gobiernos han intentado anular los sistemas colectivos de derechos sobre tierras, también existen ejemplos de comunidades pastoriles que se resisten a la privatización y que tratan de mantener los sistemas de tenencia colectiva. La lucha de los pastores aimara en Bolivia contra la reforma agraria que intentaba distribuir títulos de propiedad privada es un ejemplo. Estaban en juego la tenencia de la tierra, las normas para la incorporación al grupo y las prácticas de colaboración. El acuerdo final entre los aimara y el Estado permitió la división de grandes áreas de tierra comunal en parcelas más pequeñas bajo la tenencia colectiva de grupos de familias mientras se conservaban las leyes tradicionales fundamentales. Esto no contribuyó solamente a que los aimara conservaran su cultura sino que, a su vez, les permitió mantener prácticas de gestión comunal de recursos naturales que eran importantes para su sustento (Global Drylands Imperative, 2003).

Los sistemas tradicionales de tenencia pastoril se encuentran en todos los pastizales del mundo, donde funcionan con variados niveles de eficacia. No se encuentran exclusivamente en países en vías de desarrollo, sino que pueden observarse también en muchas economías industrializadas, tales como las tierras comunes en Europa (por ejemplo, Rumanía, España, Italia y Suiza). Se han realizado

muchos esfuerzos para revivir y formalizar los sistemas tradicionales de tenencia con miras a incorporar su eficiencia en la gestión de los recursos de los pastizales. Las instituciones tradicionales pueden aportar las normas y los reglamentos a través de los cuales la sabiduría local se utiliza para la gestión de los pastizales. Las instituciones tradicionales puede que no siempre se relacionen efectivamente con el derecho estatutario y con las instituciones del gobierno y, en algunos casos, se crean instituciones híbridas o intermedias para servir de interfaz (Herrera, Davies y Manzano Baena, 2014).

Revivir Al Hima: la gobernanza local en el Asia occidental

Las tierras de pastoreo en Jordania y el Líbano se caracterizan por sistemas de tenencia de tierra tradicionales y derechos de pasto asociados con las instituciones tribales de los beduinos. Hima es el sistema de gobernanza de un área protegida por una autoridad local para favorecer el interés público y la conservación del hábitat natural. Se desarrolló en la península arábiga aún antes del islam. Sin embargo, la influencia islámica convirtió el antiguo sistema privado de hima, que pertenecía a un grupo selecto de individuos poderosos, en un sistema legal que protegía las áreas naturales para que fueran de mayor beneficio comunal. El sistema de hima protege las tierras de pastoreo durante la estación de regeneración de la vegetación y ha controlado indirectamente la capacidad de sustentación de las parcelas de pasto al especificar el tamaño de los rebaños. La eliminación de estos sistemas de tenencia para convertir las tierras de pastoreo en tierras del estado ha llevado a su deterioro. Los esfuerzos de las ONG para revivir el hima en Jordania han girado en torno al desarrollo de un proceso de diálogo y planificación participativa con múltiples partes interesadas, y la mediación entre la comunidad y el gobierno para asignar los derechos de gestión a la comunidad. La comunidad ha aplicado planes de gestión basados en apacentamiento de corta duración y períodos que permiten la regeneración natural de los pastizales. La rápida regeneración de la vegetación de las tierras de pastoreo ha suscitado un respeto desde el gobierno y un interés acentuado por incrementar la gestión comunal de las tierras de pastoreo en todo el país a partir de una estrategia nacional revisada para las tierras de pastoreo (Haddad, 2014).

Los derechos superpuestos de una variedad de recursos

Los pastores requieren acceso seguro a recursos específicos en momentos diferentes del año, incluidas las tierras de pastoreo, los pozos, las salinas, los árboles y otros, y estos derechos, por lo general, vienen determinados por principios de flexibilidad y reciprocidad. Muchas sociedades pastoriles requieren que los límites territoriales se mantengan indefinidos —a menudo se les califica de difusos— a la par de negociaciones constantes sobre acceso en las cuales los individuos o los grupos de usuarios reevalúan su cuota de participación de los recursos estratégicos, y su nivel de control sobre los mismos. Esto puede dar lugar a tensiones con las comunidades sedentarias con las cuales los pastores comparten derechos sobre recursos, especialmente cuando el derecho estatutario le otorga prioridad a las poblaciones radicadas y a las reclamaciones de tenencia basadas en los cultivos y el uso permanente (durante todo el año).

Una dificultad frecuente de la reforma agraria es la definición rígida y arbitraria de los límites de una comunidad mientras ignora las reclamaciones de los grupos vecinos. Cuando los derechos de propiedad se tornan rígidos y formales, se ignoran los intereses superpuestos debido al establecimiento de formas excluyentes de propiedad de los recursos. Cuando un territorio es medido, delimitado y repartido, la movilidad de los pastores puede entorpecerse y su costumbre de renegociar reiteradamente sus derechos de acceso a los recursos puede tornarse menos eficaz, lo que esencialmente les priva de esos derechos.

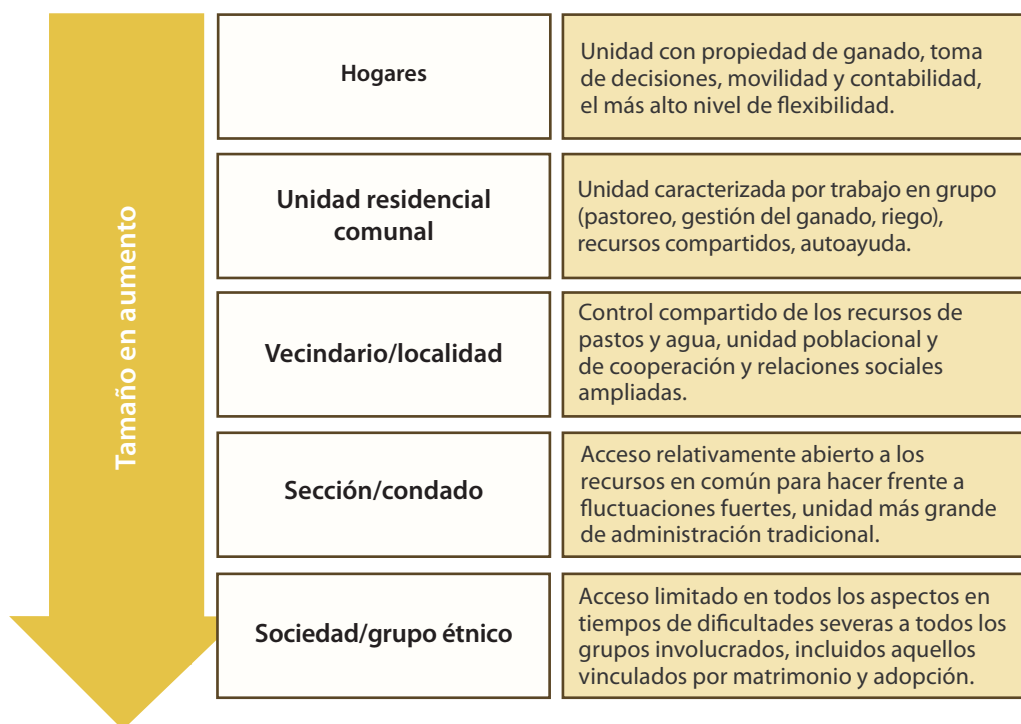
Los mecanismos que regulan el acceso a los recursos tienen que ser lo suficientemente flexibles para permitir las negociaciones y los arreglos necesarios para dar cabida a derechos diferentes y a menudo superpuestos. Estas negociaciones son dinámicas y están sujetas a cambios de acuerdo a las personas involucradas, lo que da pie a situaciones cambiantes en torno a los derechos adjudicados. Tal como se aprecia en la Figura 3, puede existir una jerarquía de derechos y responsabilidades desde el nivel de los hogares, o unidades domésticas, hasta el nivel del grupo étnico como un todo, y las especificidades pueden variar de una sociedad pastoril a otra. Debe subrayarse que dichas jerarquías de derechos están sometidas a presiones constantes y en el ejemplo citado también hay un número creciente de excepciones: por ejemplo, debido a la privatización generalizada de las tierras de los masáis en Kenia o la enajenación por parte del estado de las tierras de pastoreo en la República Unida de Tanzania.

Los derechos pastorales flexibles e integrados: ejemplos de Malí y Uganda

La región interior del delta del río Níger en Malí ofrece valiosas perspectivas sobre cómo funcionan los derechos superpuestos e integrados. El área posee recursos naturales en gran escala particularmente valiosos, lo que ha dado pie a un sistema complejo de derechos superpuestos y una competencia por el uso de los recursos. Una extensión de tierra puede utilizarse para pastoreo, agricultura y pesca, en manos de pastores, agricultores, agropastores y otras personas, tanto residentes como no residentes, quienes pueden turnarse con el paso de las estaciones. Las reclamaciones conflictivas se resuelven bajo procedimientos como los del sistema dina. La efectividad de tales sistemas tradicionales ha sido ampliamente documentada, así como su capacidad de adaptarse a los nuevos tiempos. Los sistemas combinan los derechos interétnicos, integrados y flexibles, a la par de los derechos internos, integrados y flexibles, propios de áreas específicas bajo el control de “jefes de pastoreo” insertos en una matriz de negociaciones y bienes compartidos (Cotula y Cissé, 2006).

Una tipología de derechos integrados se aprecia en el caso de los pastores “karimojong” de Uganda. Los límites de los territorios tradicionales de pastoreo que la tribu considera propios son bastante claros e identificables a partir de las características geográficas. Cada clan, sub-clan o fracción tiene asignada anualmente un área de pastoreo dentro de la cual se mueve estacionalmente, que generalmente se extiende más allá de las tierras propias. Los límites geográficos de esta extensión de pastoreo son sumamente fluidos de un año para otro debido a las variaciones de la pluviosidad. En muchos sitios (especialmente las áreas de valor relativamente alto), cada extensión anual de pastoreo se supone que será autosuficiente. Sin embargo, en tiempos de necesidad, el acceso de otros clanes o fracciones se acuerda mediante negociaciones (Niamir-Fuller, 1999).

FIGURA 3:
Jerarquía de derechos integrados en una sociedad pastoril masái en Kenya/Tanzanía
 (Spear and Waller, 1993)



Esta complejidad transforma el concepto de propiedad comunal en una tenencia más sofisticada y flexible: los derechos de acceso indefinidos. Los derechos de acceso indefinidos predominan en los arreglos de tenencia en entornos inciertos, y se implementan mediante mecanismos propiamente culturales basados en negociaciones formales y arreglos informales. Las características distintivas de los derechos de acceso indefinidos incluyen derechos complejos sobre la tierra y los recursos. Esos derechos pueden definirse en múltiples dimensiones: derechos superpuestos a diferentes recursos en la misma tierra (por ejemplo, derechos diferentes a frutas, combustibles, forrajes), derechos parciales (por ejemplo, el derecho de pasar un rebaño por una parcela pero sin poder pastar), derechos asimétricos (el dueño no puede negar el acceso a los rebaños pero tiene derecho a recibir una compensación), límites flexibles (por ejemplo, los caminos del ganado que varían de un año a otro), derechos ajustados a períodos de tiempo (por ejemplo, la fijación de períodos de pastoreo y barbecho en pastizales comunales), y la confianza mutua y la reciprocidad.

Esta complejidad, además de la coexistencia de regímenes tradicionales y estatutarios (pluralismo jurídico), crea un conjunto amplio de reglamentaciones superpuestas y a veces contradictorias: normas culturales locales, reglas

impuestas en tiempos coloniales, instituciones formales e informales, marcos legales tradicionales, estatutarios y modernos, e influencias de origen religioso. En consecuencia, los derechos deben codificarse de una manera que no interfiera con la flexibilidad y adaptabilidad inherente a los sistemas pastoriles o, cuando menos, la codificación debe dejar espacio suficiente para la negociación y los acuerdos sobre el uso de los recursos.

Cuestiones de género

Las mujeres pastoras realizan muchas de las tareas esenciales en una sociedad pastoril y son las poseedoras de facto de derechos sobre muchos recursos naturales; por ejemplo, controlan el uso de ciertos pastizales y árboles próximos al hogar. En aquellos lugares donde los hombres están abandonando la economía rural con cada vez más frecuencia en busca de empleo, las mujeres toman la mayor parte de las decisiones importantes sobre el uso de los recursos de los pastizales. Sin embargo, los hombres a menudo retienen el poder sobre la toma de decisiones y pueden ejercer control cuando les conviene; por ejemplo, sobre la venta de tierras o ganado. Las normas de herencias típicamente ignoran también los derechos de las mujeres. Como resultado, las pastoras se ven obligadas a negociar constantemente como demandantes de segunda categoría a través de parientes masculinos y su habilidad para gestionar y desarrollar las actividades ganaderas puede verse limitada.

La posición relativamente débil de las mujeres dentro de las sociedades pastoriles se torna más evidente cuando ocurren cambios en los derechos de tierra, especialmente a través de los esfuerzos para asegurar los derechos de tierra para la sociedad pastoril en general. A menudo los derechos que las mujeres pastoras disfrutaban bajo las normas tradicionales se pierden durante el proceso de formalización de los derechos de propiedad. En la medida que los pastores se tornan más sedentarios, los derechos a la tierra tienden a privatizarse más, lo que incide en el acceso y los derechos a la tierra de ambas las mujeres y los hombres. El proceso de privatización no ofrece a todas las personas las mismas oportunidades de adquirir derechos sobre la tierra y de participar en el sistema de mercado de tierras.

Si bien es cierto que las instituciones tradicionales tienen mucho que aportar en cuanto a la gestión de los pastizales en grandes extensiones, a menudo padecen de inequidades de género muy arraigadas que deben ser abordadas durante el proceso de reactivación o reforma institucional. La reforma de las instituciones tradicionales es un tema altamente sensible que requiere un compromiso fuerte de los miembros de la comunidad y un liderazgo de las mujeres pastoras, así como de los pastores, en vista de que los derechos de tierra dan forma a las relaciones de poder dentro de los diferentes grupos involucrados y entre ellos. Aunque existen diferencias entre las sociedades pastoriles y algunas pueden ser más “democráticas” o “igualitarias” que otras, la estratificación social, así como la diferenciación étnica y de género a menudo constituyen la principal característica de una jerarquía social. Los dos

grupos pastoriles más grandes del África subsahariana, los peul/fulani y los tuareg/kel tamasheq, están altamente estratificados con una brecha entre las élites y las castas inferiores. Hasta los supuestamente igualitarios masáis son gerontocráticos en tanto los hombres jóvenes están subordinados a los ancianos, y las mujeres a ambos.

La defensa de los derechos de las mujeres a la tierra pastoril

Debe mejorarse la participación de las mujeres en los procesos y decisiones en torno a la tenencia de la tierra, lo que contribuirá a su empoderamiento y a un mejor reconocimiento de sus derechos. En el Pueblo Cultural Bisanda en la India, por ejemplo, las pastoras tienden a agruparse en clanes y cualquier daño contra las mujeres es considerado como una ofensa contra el clan, lo que desencadena algunos mecanismos de defensa. El manejo comunitario que se practica en el sistema hima del Líbano incluye actividades de concientización sobre la legislación agraria y el reconocimiento del papel de las mujeres y sus derechos de tierra. En la República Unida de Tanzania, el Consejo Pastoril de Mujeres (Pastoral Women's Council, PWC) facilita el acceso de las mujeres y niñas/os masáis a la educación, la salud, los servicios sociales y el empoderamiento económico. Las voces de las mujeres han comenzado a escucharse en los foros de la comunidad, donde se realizan las discusiones sobre los temas de tierra y derechos antes de que las propuestas son presentadas a las instituciones del gobierno (Flintan, 2008; Sattout, 2014).

El cambio de las relaciones de poder en las comunidades pastoriles

Las relaciones de poder en las sociedades pastoriles se encuentran en un estado de cambio constante, un atributo relacionado estrechamente con la movilidad y la flexibilidad. A la par de este dinamismo inherente, se han dado cambios significativos y generalizados en años recientes en las relaciones de poder bajo la influencia de muchos factores. Entre estos factores se encuentran el creciente poder de los Estados y su usurpación de la gobernanza de las tierras de pastoreo, así como la poderosa influencia que ejercen las agencias de desarrollo y sus proyectos. Los factores que contribuyen a cambiar las relaciones de poder incluyen

- **Intervenciones estatales:** programas de reasentamiento impuestos; leyes no equitativas y aplicación desigual de la ley.
- **Las élites que se hacen del poder pastoril:** las élites educadas adquieren poder a expensas de las instituciones tradicionales; los dueños absentistas de rebaños.
- **Cambios en el régimen de propiedad:** delimitación de áreas pastoriles; asignación de derechos privados a individuos o grupos; usurpación y reasignación de tierras.
- **Prioridades de desarrollo:** pérdida de tierra, agua y otros recursos para beneficiar a la agricultura, proyectos hidroeléctricos, urbanización, minería etc.; cierre o bloqueo de las rutas de migración; pérdida de tierra en apoyo a proyectos de conservación y áreas protegidas.

- **Cambios en las identidades territoriales:** reclamaciones sobre tierras frente a intervenciones forzadas en la tierra (por ejemplo, la roturación de tierras); disputas álgidas sobre tierra.
- **Conflictos armados:** conflictos entre nómadas y granjeros y entre grupos nómadas; conflictos fronterizos en áreas de pastizales; alteración de la economía pastoril; deterioro de las instituciones conjuntas de cooperación y resolución de conflictos

El surgimiento de propietarios absentistas de manadas en sociedades pastoriles ha resultado en varias formas de arreglos de tenencia del ganado, en las cuales los pastores empobrecidos están siendo contratados cada vez más por élites acaudaladas. En algunos casos, estos dueños absentistas de manadas trastornan las estrategias tradicionales de gestión de rebaños; por ejemplo, exigen que los rebaños se muevan de acuerdo a los dictados del mercado en vez de la disponibilidad estacional de recursos, contribuyendo así a la degradación de los pastizales. En el norte de África, por ejemplo, los propietarios absentistas de rebaños insisten en que los rebaños permanezcan cerca de los mercados donde pueden ser vendidos en un plazo corto, lo cual conlleva a la degradación extendida de esas áreas y la subutilización de los pastizales más distantes (Davies y Hatfield, 2007). Por otro lado, algunos países con dueños absentistas de rebaños, como Mongolia, manifiestan pocos impactos ambientales conexos y existen relaciones mutuamente beneficiosas entre dueños absentistas de rebaños y pastores (por ejemplo, acceso a transporte y mano de obra que mejora el acceso a pastizales distantes, así como conexiones con los mercados). Sin embargo, los dueños absentistas de rebaños representan un asunto importante para la tenencia pastoril, en vista de que tienen muchos más derechos y pertenecen a redes de influencia más fuertes que los pastores propiamente.



FIGURA 4:
Las características determinantes de la gestión y la gobernanza pastoriles



Los beneficios de una gobernanza efectiva y una tenencia segura

Un acceso seguro y flexible a la tierra y los recursos es esencial para lograr los beneficios económicos, sociales y ambientales de los pastizales gestionados por poblaciones pastoriles. El reconocimiento de los múltiples beneficios del pastoreo apunala un número creciente de iniciativas a nivel global para fortalecer los acuerdos de tenencia. Este es el caso en el norte de Australia, por ejemplo, donde los cambios en la tenencia de la tierra y el agua están propiciando unos usos más diversos dentro de nichos de tenencia en un marco de derechos flexibles pero claros (Organización de Investigación Científica e Industrial del Commonwealth [CSIRO], 2013). Los resultados esperados de estos acuerdos incluyen el empoderamiento económico de las comunidades indígenas, la diversificación y crecimiento de la industria ganadera, y un desarrollo adicional de mercados de servicios de conservación y ecosistemas (por ejemplo, el carbono y la biodiversidad).

El valor de la restauración de ecosistemas en las tierras de pastoreo en Jordania

Una iniciativa para restaurar la gobernanza de las tierras de pastoreo de los beduinos en la cuenca de Zarqa en Jordania ha dado lugar a unos resultados notables si se miden en términos de servicios para el ecosistema. El enfoque de bajo costo para restaurar los derechos, mediante un diálogo entre las partes interesadas y una planificación participativa, generó varios beneficios ambientales y económicos. Con base en los beneficios que supone una restauración en pequeña escala, se llevó a cabo un estudio para evaluar los costos y beneficios de una restauración intensificada. La adopción de una gobernanza mejorada en gran escala sobre 100 000 hectáreas de tierras de pastoreo deteriorados en la cuenca de Zarqa, mediante la reactivación del conocido y respetado sistema hima, podría generar entre 203 y 408 millones de dólares estadounidenses (USD) de beneficios netos para la sociedad jordana durante un período de 25 años. Esto incluye hasta 34,6 millones de USD de forraje que dejará de comprarse, 369 millones de USD a valor presente de agua adicional que se infiltrará y 14,7 millones de USD a valor presente de beneficios de sedimentos que dejarán de depositarse en los embalses. Resulta muy notable que los beneficios de la recarga de los mantos acuíferos superaran por diez veces el valor del aumento del suministro de forraje (Westerberg y Myint, 2104).

Beneficios económicos y sociales

El pastoreo proporciona bienes y servicios que no solamente constituyen el sustento de millones de pastores, sino que también son valorados mucho más allá de los pastizales. Esto incluye la producción de alimentos, fibras, pieles y estiércol, así como productos naturales provenientes de tierras explotadas sosteniblemente tales como combustible, frutas y plantas medicinales. Existe un conjunto de valores complejo y extenso asociado con el pastoreo, algunos de los cuales son tangibles y otros que no lo son; algunos pueden cuantificarse y otros muchos no. También incluyen

los abundantes valores culturales del pastoreo que comparten los pastores con la sociedad en general. Se pueden identificar dos categorías generales de valores:

1. Los valores directos que incluyen productos tales como leche, carnes, fibras y pieles, así como otros valores menos fáciles de medir tales como el empleo, el transporte o la seguridad social;
2. Los valores indirectos tales como los insumos para la agricultura (estiércol, fuerza motriz, transporte) y productos complementarios tales como los productos medicinales y cosméticos derivados de plantas, miel y ecoturismo. Estos valores indirectos también podrían incluir productos menos tangibles como la gestión de riesgos o servicios de protección de los ecosistemas.

Los esfuerzos anteriores para transformar al sector pastoril han contribuido a la pobreza, la degradación de la tierra y un debilitamiento de la tenencia y la gobernanza. El fortalecimiento de los derechos de acceso a la tierra y los recursos, por el otro lado, puede contribuir a superar estos reveses y resulta esencial para mejorar la seguridad alimentaria de los pastores y el desarrollo sostenible. Sin embargo, los gobiernos a menudo carecen de información sobre el aporte del pastoreo a las economías nacionales porque los pastores trashumantes apenas figuran en las estadísticas oficiales, o porque la información se capta en los mercados de mayoreo y los gobiernos no invierten lo necesario en mercados apropiados (Randall, 2015; UICN, 2008a).

También existen beneficios intrínsecos del fortalecimiento de la tenencia pastoril. Una tenencia más fuerte puede contribuir a consolidar la identidad pastoril y promover el respeto y la toma de conciencia, dentro y fuera de las comunidades pastoriles. Puede contribuir a que el pastoreo comience a ser percibido como un medio de subsistencia atractivo, que puede promover el retorno de jóvenes educados con nuevas ideas y recursos en países donde el despoblamiento es una amenaza grande para el pastoreo, como en Europa. Las redes sociales y las instituciones que apuntalan los sistemas de tenencia de tierras también pueden ser el punto de partida para otras iniciativas, con inclusión de la planificación territorial, los servicios de salud, los proyectos educativos o los planes de desarrollo sostenible. La existencia de grupos activos y participativos puede facilitar al gobierno y las ONG la aplicación y supervisión de nuevas iniciativas exitosas, y con seguridad fortalecerá los sentimientos de comunidad y ayuda mutua.

Los beneficios ambientales derivados de la gobernanza mejorada o segura de la tenencia

Una tenencia segura de la tierra es un requisito fundamental que permite que los pastores gestionen sus tierras de manera tal que pueden aprovechar estos beneficios ambientales. La incompatibilidad frecuente entre la necesidad de tenencia de la tierra y los marcos jurídicos a menudo conduce al deterioro ambiental, pero los datos

Conservación de la biodiversidad por medio de una gobernanza efectiva del pastoreo en Marruecos

Los agdals son áreas naturales que se conservan por cuenta de comunidades pastoriles marroquíes, por lo general como reservas de pastizales para su ganado. Las disposiciones estacionales prohíben el acceso a estos recursos para que puedan descansar durante los meses más críticos de su crecimiento (por ejemplo, durante la primavera en el caso de los pastizales de los montes altos). Las decisiones sobre el establecimiento y el cumplimiento de estas normas y reglamentos de los agdals son de responsabilidad de la asamblea tribal (Jmaa). Estas áreas conservadas por las comunidades se encuentran en grandes números en los montes Atlas de Marruecos.

Las normas del agdal que se practican en el Alto Atlas han resultado en una cobertura boscosa más densa y una mayor biodiversidad que las que se encuentran en áreas no-agdal. Se mantienen protegidas mientras que las zonas circundantes han sido sobreexplotadas y deforestadas. Las áreas formalmente protegidas, como los parques nacionales, se benefician de este gran mosaico de sistemas de tenencia en su entorno que protege la biodiversidad (Domínguez, 2014).

muestran que el establecimiento de una tenencia más apropiada puede conducir rápidamente a resultados ambientales positivos. Una tenencia segura combinada con unos mercados apropiados son esenciales para que los pastores puedan aprovechar algunos de los beneficios ambientales externos y, de esa manera, promover la gestión sostenible. Se insiste cada vez más en que los gobiernos comprendan que la producción pastoril es mucho más que un sistema de producción ganadera y, en aquellos países donde el pastoreo parece estar prosperando, se entiende que es un sistema dual de producción económica y protección ambiental (McGahey et al., 2014).

Los beneficios de la tenencia en la gestión de conflictos

La naturaleza de la producción pastoril crea muchas oportunidades para que se presenten conflictos con diferentes actores con los cuales interactúan los pastores. En la medida que se asegura la tenencia de la tierra para las poblaciones sedentarias, la tenencia para los pastores puede debilitarse y se subvierten las prácticas tradicionales de compartir recursos. Muchas de las presiones que se mencionaron anteriormente pueden provocar conflictos entre pastores y otros sectores de la población o entre dos grupos diferentes de pastores. Los mecanismos tradicionales de gestión de conflictos se han desarrollado bien en algunas sociedades, pero cuando la gobernanza se debilita estos mecanismos se deterioran.

El fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia incluye invariablemente el fortalecimiento de las capacidades para la gestión de conflictos, tal como se analiza en la Sección 2. En consecuencia, el aseguramiento de la tenencia de la tierra genera un dividendo importante en términos de reducción de los conflictos. Una gobernanza de la tenencia más fuerte contribuye a esclarecer las normas y los reglamentos sobre el uso y la gestión de los recursos y fortalece la apropiación por

El abandono de tierras en disputa

En Etiopía, la llanura de Halidege, que abarca más de 75 000 hectáreas de buena tierra de pastoreo, se encuentra en disputa entre las tribus pastoriles de los afares y los issas. Mucha de esta tierra ha sido abandonada o es visitada solamente en tiempos de extrema adversidad y requiere un gran esfuerzo colectivo de seguridad de los pastores. Unos conflictos similares entre los borana y los somalíes y entre otros grupos pastoriles del Cuerno de África han significado la subutilización de grandes extensiones de tierras de pastoreo.

Donde los pastores no están en capacidad de utilizar los pastizales, a menudo ocurren invasiones de matorrales, una forma de deterioro. En Kenya, en la década de 1970, una región denominada Simbol se tornó inaccesible a los pastores pokot debido a los riesgos del cuatrismo. El resultado fue la invasión de las tierras por acacia nilotica (goma arábiga) durante un período de cerca de seis años y la pérdida eventual de hasta 80 000 hectáreas de tierras productivas (UICN, 2008b).

parte de los pastores de los procesos relevantes de toma de decisiones. También proporciona oportunidades para que los pastores aborden las disputas de manera pacífica, mediante mecanismos internos de resolución de controversias y de un estado de derecho mejorado.

Los riesgos asociados con el fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia pastoril

El otorgamiento de títulos con respaldo jurídico a tierras que antes se poseían bajo formas tradicionales de tenencia es visto con frecuencia como una forma de asegurar la tierra, bajo el supuesto de que un documento legal contribuirá a defender la tierra frente a otros usuarios potenciales. Sin embargo, la asignación de derechos que pueden venderse o transferirse a menudo produce un resultado contradictorio: la pobreza puede derivar en ventas inapropiadas o las élites locales pueden abusar de los derechos legales para obtener beneficios personales. En algunos casos, unos individuos sin vinculación previa a una región han inscrito títulos de propiedad de las tierras más valiosas mediante la manipulación de los procesos de registro y demarcación. También existen riesgos cuando se crean grupos de tamaño finito o fijo a quienes se les permite utilizar los recursos comunales. Los sistemas nuevos o actualizados de derechos sobre la tierra pueden afectar a veces negativamente a algunos grupos de usuarios. En ocasiones estos grupos terminan excluidos de los procesos participativos (por ejemplo, los nómadas, las mujeres y otros grupos marginados o invisibilizados) de tal suerte que sus necesidades o reclamaciones puede que no sean atendidos sino mínimamente.

Los cambios en la tenencia que desestabilizan la asignación de derechos entre diferentes grupos de usuarios son un motivo de posibles conflictos; por ejemplo, cuando un grupo de pastores percibe que sus derechos sobre un recurso se debilitan

Los riesgos implícitos cuando se definen a los grupos que utilizan pastizales*(McCarthy et al., 2000; Archambault, 2014)*

En Kenya, la transformación de grandes extensiones de tierras masáis bajo un tipo de tenencia grupal denominado “rancherías grupales” ha resultado, en algunos casos, en la partición de la tierra y la individualización de los derechos de tenencia. Esto ha provocado una disminución de la movilidad de los rebaños y una desmejora de la calidad de los pastos entre los hogares que dependen de ellos. La privatización de las rancherías grupales y el asentamiento de hogares individuales ha alterado severamente la dinámica social de estos grupos (es decir, los procesos de toma de decisiones y las redes sociales) y ha puesto límites al acceso al agua y los pastos. Muchos pastores han vendido sus derechos con miras a comenzar nuevas iniciativas, lo que ha concentrado la tierra en menos manos, incluidas las de inversionistas no pastores que han llegado desde afuera. Sin embargo, mientras la atención se ha centrado a menudo en las adquisiciones desde fuera (por ejemplo, por especuladores de bienes raíces, élites nacionales o entidades extranjeras), la privatización también da lugar a formas de exclusión mucho más íntimas cuando los jóvenes pastores masáis son excluidos de la toma de decisiones sobre tenencia y otros asuntos. Algunos jóvenes temen que sus padres vendan sus heredades y terminen disputando sobre la porción que le tocará a cada quien. Estos nuevos conflictos y riesgos pasan mayormente desapercibidos cuando se discute la privatización de las tierras de pastoreo.

cuando un grupo de pastores vecinos logra una tenencia más segura. La gobernanza del agua puede resultar especialmente problemática en vista de que es un recurso esencial tanto para los agricultores como para los pastores. La expansión de los cultivos en los pastizales incursiona invariablemente en las reservas de pastoreo estacional y limita el acceso a los recursos hídricos. A menos que se logren acuerdos satisfactorios entre los grupos de usuarios, los agricultores pueden sufrir pérdida de cosechas debido a un pastoreo fuera de tiempo, mientras que el acceso vital al agua en los meses secos queda en entredicho para los pastores.

No es posible establecer una distinción clara en todos los casos entre los derechos de propiedad individuales y comunales. Los sistemas de tenencia en común pueden producir inequidades y conflictos mientras que algunas formas de tenencia individual pueden propiciar sistemas de acceso compartido para permitir el apacentamiento estacional en múltiples zonas ecológicas. En algunos casos europeos, existe una relación estrecha entre pastizales comunales y los derechos individuales sobre parcelas de tierras contiguas; por ejemplo, los pastizales comunales del verano y los pastizales privados invernales. El uso de instrumentos de planificación adecuados puede impulsar las sinergias entre ambos modelos al combinar la capacidad de una inversión sostenible generada por unos derechos delimitados junto con el seguro contra riesgos que ofrecen las tierras gestionadas en común.

Las complicaciones del otorgamiento de derechos de tierra apropiados a las comunidades pastoriles

La decisión de fortalecer la gobernanza de la tenencia en las tierras de pastoreo ocurre en contextos muy variados desde puntos de partida altamente diversos. En todos los casos, la gobernanza ha cambiado históricamente debido a cambios políticos y sociales y, en muchos casos, esto incluye los períodos de colonización seguidos por la independencia. Si a eso se le agrega la complejidad de las expectativas de cambio cada vez más intensas de los pastores en relación a la ciudadanía, las actividades de los mercados y los objetivos que persiguen en sus vidas, encontramos que los retos para el establecimiento de una tenencia apropiada se tornan abrumadores.

En algunos lugares del mundo, es frecuente encontrar que los sistemas tradicionales de tenencia se mantienen en funcionamiento, aunque en riesgo y eficaces solamente a medias. Este es el caso en muchas sociedades pastoriles africanas donde el poder del estado ha erosionado la tenencia tradicional en muchos casos, pero rara vez la ha sustituido del todo. En otras partes del mundo, notablemente en Asia central, el Estado ha erradicado en gran medida las instituciones pastoriles tradicionales y se realizan esfuerzos para revivirlas o crear instituciones nuevas pero análogas. Y en otros países las barreras que se interponen a la movilidad del ganado y el acceso a pastizales de los dueños de rebaños más pequeños son tanto administrativas como económicas. Sin embargo, en los Estados Unidos de América los dueños de pequeñas extensiones de tierra se han percatado de las ventajas de los sistemas de gestión comunal a pesar de que no tienen una historia importante de semejante acción colectiva. Han demostrado que todavía es posible encontrar soluciones innovadoras que permiten el ejercicio de prácticas comunales.

La gobernanza de las tierras de pastoreo en un sistema abierto: la protección de los corredores de la trashumancia en la provincia del extremo norte del Camerún

En el extremo norte del Camerún, las ONG y los gobiernos han echado mano de ordenanzas y procedimientos administrativos para proteger los recursos pastoriles y los corredores de la trashumancia que interconectan los pastizales estacionales. Los pastores en esta área utilizan el sistema abierto de asignación de recursos. Los pastores explotan los recursos de pastoreo de manera conjunta en toda la región mediante los corredores de trashumancia para moverse entre áreas de baja densidad poblacional, incluido el recurso clave de la llanura aluvial de Logone. Sin embargo, en décadas recientes ha habido una presión cada vez más fuerte sobre los pastizales, así como los corredores que conectan las áreas de pastoreo estacionales debido a las presiones demográficas y el desarrollo económico.

Las ONG han utilizado el decreto para la resolución de conflictos agropastoriles (n.º 78-263) para delimitar y proteger la infraestructura pastoril de la región del norte extremo del Camerún. Las zonas de pastoreo y agricultura han sido señaladas y los corredores de trashumancia han sido trazados para que los pastores puedan entrar a la llanura aluvial de Logone al comienzo de la estación seca. El paso crítico en este proceso ha sido el de motivar y organizar a las diferentes partes interesadas incluidos los pastores, los agricultores, y las autoridades tanto tradicionales como gubernamentales, para delimitar y proteger (bajo consenso) los corredores de trashumancia, los campamentos para pernoctar y las zonas de pastoreo (Moritz et al., 2014).

No es posible establecer una distinción clara en todos los casos entre los derechos de propiedad individuales y comunales. Los sistemas de tenencia en común pueden producir inequidades y conflictos mientras que algunas formas de tenencia individual pueden propiciar sistemas de acceso compartido para permitir el apacentamiento estacional en múltiples zonas ecológicas. En algunos casos europeos, existe una relación estrecha entre pastizales comunales y los derechos individuales sobre parcelas de tierras contiguas; por ejemplo, los pastizales comunales del verano y los pastizales privados invernales. El uso de instrumentos de planificación adecuados puede impulsar las sinergias entre ambos modelos al combinar la capacidad de una inversión sostenible generada por unos derechos delimitados junto con el seguro contra riesgos que ofrecen las tierras gestionadas en común.

El surgimiento de un movimiento global para fortalecer la voz de los pastores

En años recientes, ha habido un incremento de la organización mundial y la presencia de los pastores, especialmente bajo la bandera de “los pueblos indígenas móviles”. En 2007, los representantes de los pastores de más de 60 países en el mundo entero se reunieron en Segovia (España) y emitieron la Declaración de Segovia de los Pastores Nómadas y Trashumantes (España, 14 de septiembre de 2007). Esta declaración hace un llamamiento a los gobiernos y las organizaciones internacionales para que “soliciten el consentimiento previo e informado antes de proceder con cualquier iniciativa privada o pública que pueda afectar la integridad de los territorios tradicionales, los sistemas de manejo de recursos y la naturaleza de los pueblos indígenas móviles”⁶.

La Declaración de Mera (India, 21 de noviembre de 2010) fue preparada por representantes de mujeres pastoras de más de 40 países y se refiere de manera explícita a los derechos de las pastoras en tanto hace un llamamiento a los gobiernos y otras entidades a que “aseguren y defiendan el acceso de los pastores a los recursos, incluidas... las tierras de pastoreo tradicionales” y a que “respeten los territorios de pastoreo tradicionales y los patrones migratorios... consultando a mujeres pastoras”⁷.

En términos similares, los pastores de 50 países dieron a conocer el Manifiesto Pastoril Kiserian (Kenya, 15 de diciembre de 2013) que hace un llamamiento para “la protección de pastizales y tierras de pastoreo dedicadas exclusivamente al ejercicio del pastoreo; que asegure los derechos a la tierra, los derechos de pastoreo y los derechos de los que tienen ganado; que proteja las rutas migratorias; que asegure un mecanismo que promueva la participación en las discusiones políticas, la toma de decisiones y la formulación de políticas; y que empodere a las organizaciones de pastores y comunidades y sociedades pastoriles mediante el fortalecimiento institucional y la creación de capacidades”⁸.

Los retos prioritarios a los que se enfrenta la tenencia pastoril⁹

Reto 1: La reconciliación de las relaciones entre los Estados y las comunidades pastoriles

⁶ <http://www.danadeclaration.org/pdf/SegoviaDeclaration.pdf>

⁷ <https://www.iucn.org/es/content/declaraci%C3%B3n-de-mera-del-encuentro-mundial-de-mujeres-pastoras>

⁸ https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_kiserian_pastoralists_statement.pdf

⁹ Estas prioridades se acordaron durante una reunión de la junta técnica que supervisó la redacción de esta guía técnica.

En muchos países, las comunidades pastoriles tienen una relación endeble con el estado y esto puede dar lugar a que los gobiernos intervengan unilateralmente en perjuicio de los derechos y el sustento de los pastores. Muchos Estados todavía perciben al pastoreo como atrasado y se inclinan por la producción agrícola en tierras de pastoreo mediante la promulgación de políticas encaminadas a la adquisición de las tierras necesarias. Este enfoque también puede que esté entrelazado con los intereses creados de las élites políticas, o puede estar influenciado por reformas de política de contenido ideológico o por diferencias étnicas.

El reto consiste en acercar a dos lados que tienen una larga historia de desprecio mutuo que, en algunos casos, colinda con el conflicto o que, de hecho, estalla como tal. Los gobiernos tienen que convencerse del valor del pastoreo como un sistema de utilización de la tierra y verlo como una prioridad del desarrollo cuando se compara con los beneficios y las ventajas potenciales de corto plazo de los usos alternativos de la tierra. Las comunidades pastoriles también tienen que convencerse de la legitimidad y el valor del estado y, en algunos casos, necesitan desarrollar un sentido de responsabilidad cívica y ciudadanía. En el meollo de este reto se encuentra la necesidad de fomentar la confianza, la capacidad y la participación, que requiere tiempo y habilidades especiales, además de una mediación externa a veces.

Reto 2: La gestión de los intereses en conflicto y los derechos sobre la tierra y otros recursos

Los usuarios que compiten entre sí a menudo se disputan acaloradamente las tierras pastoriles. Parte de la razón tras esta competencia por las tierras pastoriles es que se perciben como sujetas a una tenencia endeble, que gozan de poco apoyo político y que, a menudo, se utilizan solamente por estaciones. Unos usos alternativos de la tierra son considerados a menudo por los gobiernos como más viables en términos económicos que el pastoreo, aun cuando los datos apuntan claramente en otra dirección. Algunos pastores, cuando se sienten amenazados, aceptan que se les otorguen derechos desventajosos y entregan parte de sus tierras en un esfuerzo por asegurar, aunque sea una porción de sus recursos que les garantizan su supervivencia. El resultado es el abandono de la tierra, el desaliento de las inversiones y un agotamiento de la productividad.

El reto consiste en que los Estados y las instancias de gobierno de menor nivel establezcan negociaciones verdaderamente participativas que puedan aclarar los diferentes derechos sobre la tierra. Se necesitan unos procesos más equitativos para negociar los cambios en el uso de la tierra y estos procesos necesitan fundamentarse en un mejor conocimiento del valor total de la tierra y otros recursos para un pastoreo sostenible. En algunos países, puede requerirse una atención específica y urgente para abordar el legado de intereses en conflicto y disputas de larga data.

Reto 3: La mejora de los mecanismos de consulta y participación para los pastores, reconociéndoles su condición de ciudadanos con derechos legítimos

El conflicto entre la legitimidad de los sistemas de tenencia tradicional y la legalidad de las instituciones del estado solamente puede resolverse a través de la participación y la participación de múltiples actores. Los pastores a menudo carecen de las habilidades y las herramientas para cabildear y negociar en términos legales para que sus voces sean escuchadas y para asegurar sus derechos sobre la tierra. Esto se torna particularmente obvio cuando defienden sus intereses frente a corporaciones y agentes estatales eficaces y bien financiados. A menos que reciban el apoyo de agentes externos (por ejemplo, ONG) en asuntos jurídicos y técnicos, los pastores se encontrarán en una situación vulnerable debido a su limitado acceso a la educación y su marginalidad política.

El reto consiste en fortalecer la participación y la representación —efectiva y responsable— de los pastores en los ámbitos de toma de decisiones y los procesos relacionados con sus tierras. Esto requiere tanto una normativa adecuada que asegure la participación y un compromiso serio para desarrollar las bases de la gobernanza responsable, incluidas la voz y la representación adecuadas de los pastores en las instancias donde se toman decisiones, la igualdad de género como una consideración fundamental, la creación de capacidades en las comunidades de pastores y el empoderamiento de las comunidades para que puedan exigir sus derechos.

Reto 4: Los requisitos jurídicos específicos para el pastoreo

Los pastores requieren seguridad no solamente para sus pastizales sino también para las rutas de paso y senderos que utilizan para moverse de manera sostenible sobre sus parajes y para muchos otros recursos naturales que son esenciales para el funcionamiento normal de su sistema. El reto para el establecimiento de arreglos jurídicos apropiados a las tierras pastoriles no deja de ser complejo en vista de los asuntos de carácter incierto, complejo y entremezclado que los marcos jurídicos pastoriles necesitan abordar. Resulta difícil lograr un equilibrio entre la flexibilidad y la imprecisión necesarias de la gobernanza pastoril con las delimitaciones formales y potencialmente rígidas de los derechos asociados con el otorgamiento de un título legalmente válido.

Sin embargo, se están dando iniciativas cada más frecuentes donde los Estados y los pastores están superando estos obstáculos y desarrollando mejores marcos normativos de tenencia. Se pueden desarrollar estatutos que contemplan una flexibilidad normativa en tanto se enfocan más en los procesos y las instituciones. Los responsables de la adopción de políticas y los pastores necesitan ser apoyados

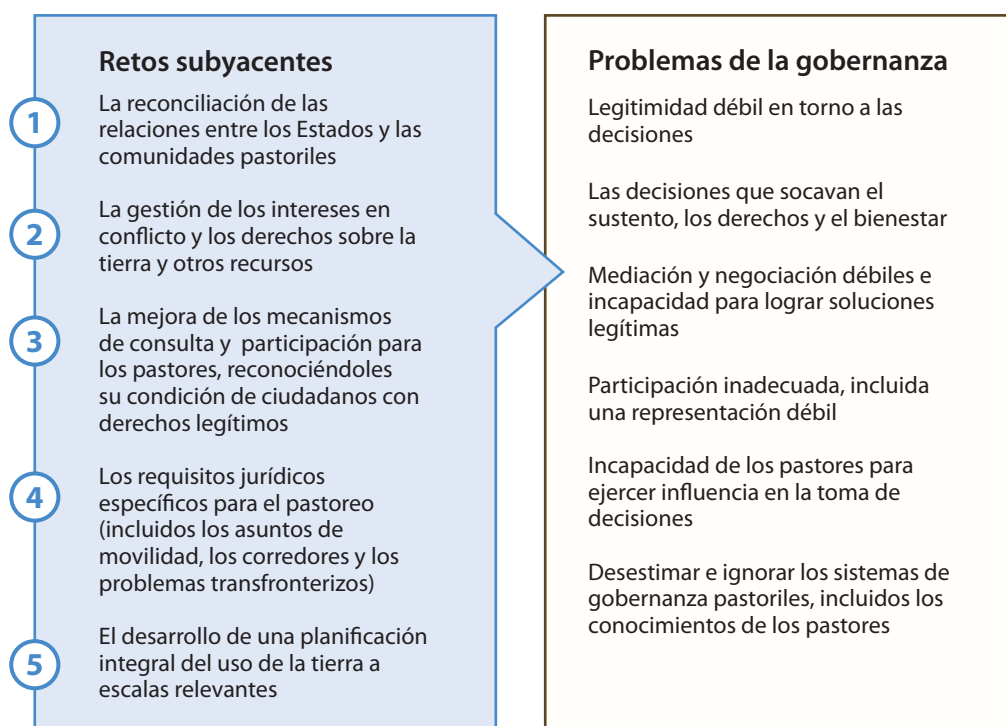
mediante procesos adecuados para que se sientan satisfechos con las soluciones negociadas que pueden ser muy innovadoras y, por lo tanto, poco familiares. El reto consiste en garantizar una resolución imparcial de los asuntos pastoriles, abordándolos mediante un marco inclusivo, negociado y flexible.

Reto 5: El desarrollo de una planificación integral del uso de la tierra a escalas relevantes

La mayor parte de los países en el mundo carecen de planes del uso de la tierra que orientan sus estrategias a nivel nacional o regional y cuando existen dichos planes, el pastoreo se encuentra prácticamente ausente. El pastoreo es visto por lo general como un subsector de la agricultura y su papel en la gestión y la conservación del medioambiente casi siempre se encuentra ausente en la planificación. Es más, las herramientas actuales para la planificación territorial son inadecuadas para abordar los asuntos específicos en materia de pastoreo. La movilidad y la flexibilidad se abordan pobremente en los mapas estáticos y la planificación territorial puede que ignore generalmente el rol territorial del pastoreo, aparte de la representación distorsionada de los pastores y su participación limitada en el diseño y el seguimiento de dicha planificación.

La incorporación del pastoreo en la planificación del uso de la tierra en todos los niveles territoriales es importante para fortalecer los derechos pastoriles a la tierra con miras a la sostenibilidad a largo plazo. El reto consiste en que los Estados desarrollen planes nacionales del uso la tierra que tengan en cuenta el pastoreo y otros usos de la tierra de manera conjunta a un nivel estratégico y que se establezca un equilibrio entre ambas. Estos planes también deberán definir las necesidades, los objetivos y los resultados esperados de las políticas de tierras pastoriles y deberán crear un marco nacional para su desarrollo.

FIGURA 5:
La vinculación
entre los retos
subyacentes y
los problemas
comunes de la
gobernanza



Otros retos que deben tenerse en cuenta

Muchos otros retos pueden tener un impacto en la gobernanza de la tenencia pastoril. Los procesos sociales, económicos y políticos en las comunidades pastoriles o en la sociedad en general pueden tener repercusiones en la relación entre la gente y la tierra, mientras afectan la manera en que operan los sistemas de tenencia tradicionales. La importancia relativa de estos “agentes del cambio” varía sustancialmente según el continente, el país y la región y aun las implicaciones de cambios similares en contextos de tenencia de tierra diferentes son variables. En el Cuadro 1 se resumen algunos de estos retos, muchos de los cuales se abordan indirectamente en secciones posteriores de esta guía.

CUADRO 1:
Retos adicionales
para asegurar la
tenencia

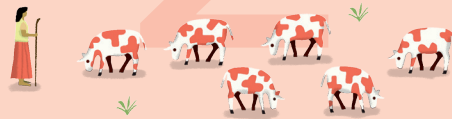
Pobreza e indigencia	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridades de inversión que compiten entre sí como resultado de crisis seguidas • Ambigüedad sobre los derechos de antiguos pastores sobre el acceso a recursos naturales
Cambio y crecimiento demográfico	<ul style="list-style-type: none"> • La adopción de estrategias para enfrentar problemas entre los pastores • El enfrentamiento a los riesgos en aumento derivados del crecimiento demográfico • Evitar la degradación de los pastizales producto del cambio demográfico • El mantenimiento del poder y la influencia de los pastores en situaciones de población creciente

Urbanización y expansión de las ciudades	<ul style="list-style-type: none"> • La mejora del acceso de los pastores a recursos en áreas urbanas nuevas • Hacer frente a los problemas asociados con la expansión urbana, tales como la privatización o el crecimiento urbano disperso • El aprovechamiento de nuevas oportunidades de mercado para los pastores vinculadas con el crecimiento urbano
Las instituciones en evolución	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidades y amenazas asociadas con la descentralización del gobierno • Las organizaciones pastoriles emergentes como bases de poder alternativas
Los retos de género en los derechos de tierra	<ul style="list-style-type: none"> • La superación de las limitaciones asociadas con el género en los derechos de tenencia • La mejora de las oportunidades para las mujeres de desarrollar y gestionar actividades ganaderas • La promoción de los derechos de las mujeres sobre la tierra, el agua y los mercados • La adaptación de las reglas sobre herencias y matrimonios con relación a los derechos de las mujeres
Una ciudadanía debilitada	<ul style="list-style-type: none"> • El respeto hacia los pastores como ciudadanos legítimos y cómo abordar la marginalidad • La creación de conciencia cívica y participación de los pastores • El fortalecimiento del acceso a los servicios del gobierno (administrativos, educación, etc.)
El declive de los conocimientos locales	<ul style="list-style-type: none"> • El fortalecimiento de la adaptación de los conocimientos locales para afrontar el cambio • La mejora en las maneras de identificar, almacenar y transmitir los conocimientos no escritos de los pastores
Inversión en el recurso del agua	<ul style="list-style-type: none"> • Toma de decisiones fundamentadas y negociadas en lo que se refiere al desarrollo de infraestructura hídrica • Desarrollo de capacidades entre los pastores para la gestión del agua y otros recursos • Utilización de la gestión del agua para gestionar pastizales de manera racional
Retos asociados con la inseguridad	<ul style="list-style-type: none"> • El cumplimiento de los derechos básicos sobre seguridad para las personas y las propiedades • El desarrollo de sistemas alternativos de gestión de conflictos adecuados
El cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • La adaptación de la gestión de la tierra (y de riesgos) a una distribución cambiante de los recursos • El aumento de la competencia por los recursos • Una mayor demanda de las estrategias de gestión de riesgos

CUADRO 1:
Retos adicionales para asegurar la tenencia

SECCIÓN

2



**La mejora de la gobernanza y
el fortalecimiento de las capacidades humanas**

Sección 2: La mejora de la gobernanza y el fortalecimiento de las capacidades humanas

Cómo hacer realidad la tenencia pastoril responsable

La gobernanza de la tenencia tiene que ver con: 1) cómo los recursos (la tierra y los recursos asociados como los pastizales), los beneficios, las oportunidades y las responsabilidades se distribuyen en la sociedad, y 2) cómo los diferentes actores pueden expresarse en la toma de decisiones y la gestión de esos recursos. La disposición de todos los actores a aprender y estar abiertos al diálogo entre sí, la rendición de cuentas ante los pastores por parte del gobierno y otros responsables de la adopción de decisiones, y una representación más efectiva de los pastores, son condiciones esenciales para que se escuchen estas voces y para que los pastores tengan la habilidad para asegurar los beneficios que surgen de las reformas de la gobernanza. Dicha gobernanza no es solamente una cuestión de leyes, sino también de políticas, procesos, relaciones y poder, y debe construirse a partir de un conocimiento de las realidades vividas por las comunidades pastoriles. La habilidad de los pastores para aprovechar esas mejoras de la gobernanza se basa en sus mismas capacidades. El fortalecimiento de sus aptitudes y capacidades es un prerequisite para que los pastores puedan utilizar eficazmente los avances en la gobernanza con miras a realzar sus derechos pastoriles.

Las Directrices señalan cinco obligaciones clave para garantizar una gobernanza responsable de la tenencia, muchas de las cuales no se aprovechan plenamente en los sistemas pastoriles. Estas obligaciones recaen en ambos actores estatales y no estatales (párrafo 3.2 de las Directrices).

Tenencia responsable en tierras de pastoreo

En el párrafo 3A de las Directrices se señalan cinco principios generales de una tenencia responsable. Cada uno de estos es importante para las comunidades pastoriles. Cuando se ponen en práctica de manera exitosa, las comunidades pastoriles disfrutarán de:

1. **Sistemas legítimos de tenencia de pastoreo** que son reconocidos y respetados. Los pastores adquieren el derecho a gestionar estos recursos

de acuerdo a sus costumbres y para proteger su sustento. Esto concuerda con los compromisos voluntarios que se formularon bajo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y reiterado en los párrafos 9 y 10.2 de las Directrices.

2. **Salvaguardas contra amenazas e infracciones** que están contempladas en las leyes y las políticas, y que son puestas en práctica. Estas salvaguardas podrían proteger las tierras y las rutas de paso de los pastores ante alguna infracción o peligro de que puedan extinguirse a causa de las inversiones (véanse los párrafos 12.4, 12.6 y 12.7 de las Directrices). Cuando las salvaguardas se complementan con estrategias para fortalecer las capacidades de los pastores con el fin de salvaguardar sus propios derechos, entonces las Directrices adquieren vida propia. Algunas iniciativas incluyen el fortalecimiento de la participación y la representación en la toma de decisiones, así como la planificación de las organizaciones locales y el apoyo a las mismas.
3. **Derechos legítimos de tenencia** que son facilitados y fomentados por actores estatales y no estatales. Las medidas para fortalecer la capacidad de los pastores con el fin de disfrutar de estos derechos incluyen una mejor representación, medios de vida más seguros como la capacidad de tener acceso a agua y pastizales, una mejor seguridad personal y buenas relaciones sociales. El disfrute de estos derechos es indivisible y tal como se recomienda en las Directrices, incluye el fortalecimiento de los derechos cívicos y políticos.
4. **Acceso a la justicia** para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia. Esto supone, aparte de las disposiciones jurídicas, tener un acceso —mejorado y parejo— junto con los demás ciudadanos a una información que respete la cultura de los interesados y que proporcione el apoyo necesario para utilizar las estructuras legales.
5. **Evasión y resolución de los conflictos, las disputas relacionadas con la tenencia y la corrupción** Estos incluyen el establecimiento de instituciones para la resolución de conflictos y el reconocimiento de los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos. Se establecen procesos de planificación y toma de decisiones que toman en cuenta el tema del conflicto y que son apoyados por estrategias activas de aprendizaje y escucha activa entre los actores. Estas se complementan con sistemas integrados de valoración y gestión que prestan especial atención al tema del conflicto.

En la Sección 2 se establecen siete esferas de acción interrelacionadas para abordar los cinco retos prioritarios de la Sección 1, tal como se ilustra en la Figura 6. En la mayoría de casos no se perfilan claramente cada una de las esferas de acción que responden ante cada reto en particular. La mayoría de esferas de acción abordan múltiples retos y cada reto requiere una respuesta desde múltiples esferas

de acción. En la Figura 6 se muestra que la seguridad de la tenencia y la gobernanza responsable de la tenencia no tienen que ver solamente con asuntos jurídicos sino también con relaciones, procesos, capacidades y recursos para la gobernanza. Esto incluye atención a los derechos, los ecosistemas que apuntalan el uso sostenible de la tierra y los sistemas sostenibles de producción de alimentos, y la habilidad para poner en práctica las soluciones disponibles y de responder al cambio.



FIGURA 6:
Los retos subyacentes a la tenencia pastoril y las esferas de acción que se proponen

Esfera de acción 1: Desarrollar una toma de decisiones responsable y una representación eficaz

Objetivo: La gobernanza es esencialmente el proceso mediante el cual se toman decisiones y el objetivo fundamental es asegurar un proceso de toma de decisiones que desemboque en las mejores decisiones con miras a garantizar la aceptación y el respeto ante esas decisiones. El objetivo de esta esfera de acción es establecer las condiciones mediante las cuales se pueda llegar a acuerdos sobre asuntos de tenencia de pastoreo. Esto incluye una atención especial al reto singular de la representación y la rendición de cuentas entre los pastores.

¿Por qué es importante esto?

Tal como se analizó en la Sección 1, las comunidades pastoriles enfrentan retos específicos en el contexto de los marcos contemporáneos de desarrollo y conservación económicos. Estos retos incluyen: el aseguramiento de la representación y la rendición de cuentas en términos de cómo los pastores han ejercido su libertad de expresión; el aseguramiento de que en la planificación del uso de la tierra se reconocen los derechos, las necesidades y las realidades de los pastores y otros usuarios, y se trabaja en pro de las compensaciones y compromisos acordados que concuerdan con los principios de las Directrices y que son coherentes con los derechos humanos; la protección de las actividades trashumantes incluidos los corredores y el respeto del uso espacial y temporal de los recursos; y la reconciliación de los derechos pastoriles de tenencia con los sistemas nacionales que privilegian los títulos de propiedad individual y en los cuales se extienden rápidamente la agricultura intensiva y las industrias extractivas.

La manera en que se toman decisiones tiene ramificaciones importantes para los pastores y el pastoreo. Por ejemplo, las decisiones relativas al uso de la tierra, el desarrollo y crecimiento económicos (incluida la agricultura industrial a gran escala, la minería y la extracción de minerales, los grandes proyectos de infraestructura y las inversiones conexas) afectan la tenencia de la tierra de los pastores (Zoomers, 2010; Herrera, Davies y Manzano Baena, 2014) y pueden reducir su capacidad para participar en la sociedad y mantener su forma de vida. El traslado obligado conlleva la marginación política, económica y cultural de las sociedades pastoriles (Dong et al., 2011), lo cual también incide en su bienestar y resiliencia en general.

Valoración del impacto de las políticas pastoriles en Níger (Zakara y Abarchi, 2007)

Níger tiene varias leyes en apoyo a los derechos y la movilidad de los pastores. Estas políticas se fundamentan en algunos principios comunes:

- el reconocimiento de una zona dedicada esencialmente al pastoreo;
- el reconocimiento de la naturaleza multifuncional de las áreas de recursos dedicadas al mantenimiento de la integración de la ganadería y la agricultura;
- la reafirmación del principio de apoyar el aseguramiento de la tenencia de la tierra de la producción rural;
- la existencia de un sistema jurídico dedicado a la gestión del agua en zonas rurales, que tome en consideración las necesidades de los pastores, y
- la contribución del Níger al reconocimiento en la subregión sobre la necesidad y la utilidad de la movilidad (trashumancia internacional) en la zona de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO).

La reafirmación de estos principios daría seguridades a los pastores sobre el reconocimiento de sus actividades, su forma de vida y sus derechos específicos en una importante extensión del territorio nacional. Todo esto todavía está en proceso y se necesitan los recursos para una implementación plena de estas políticas.

Orientación general sobre la toma de decisiones

Las relaciones entre diferentes actores son clave para explicar cómo se toman las decisiones. Para facilitar los procesos apropiados de toma de decisiones se necesita apoyo para efectuar cambios a varios niveles, desde las mentalidades y los supuestos, en lo fundamental, hasta los cambios en las reglas y los parámetros, en lo periférico. Entre los requisitos para fortalecer los procesos de toma de decisiones se incluyen los siguientes:

- capacitar facilitadores en enfoques orientados al proceso y en materia de sensibilidad hacia diferentes formas de conocimiento y comprensión;
- desarrollar instituciones en lugar de elaborar de forma aislada planes de uso de la tierra;
- proporcionar plazos lo suficiente dilatados para que se favorezca el diálogo;
- asegurar la participación de todos los actores y autoridades relevantes, incluidos los de nivel local;
- asegurar la participación efectiva de los pastores;
- cumplir con las obligaciones de los derechos humanos, especialmente aquellas que se contemplan en las Directrices, y reconocer los derechos de los pastores.

Muchos de los ejemplos que se citan en los recuadros en esta guía técnica se han nutrido de los procesos nacionales de descentralización o devolución de poderes. La descentralización o devolución de poderes puede proporcionar oportunidades para mejorar las consultas con los pastores sobre sus derechos de tierra, para fortalecer la participación y mejorar la rendición de cuentas. Se ha identificado como uno de los elementos comunes a los éxitos recientes de fortalecimiento de los derechos de tierra pastoriles en todo el mundo (Herrera, Davies y Manzano Baena, 2014). Esta guía técnica no analiza la descentralización o devolución de poderes en más detalle porque es un tema complejo y extenso y tiene implicaciones para temas que van mucho más allá de la gobernanza de la tenencia.

Pasos claves en la toma de decisiones

Los pasos claves en la toma de decisiones destacan el fortalecimiento de las relaciones con miras a mejorar las oportunidades para alcanzar compensaciones acordadas y ampliamente aceptadas.

- 1. Asegurar la representación y la rendición de cuentas** para que los diversos actores tengan una voz significativa en las decisiones que afectan sus derechos, bienestar y medios de vida.

2. **Realizar acuerdos en torno a los principios de procedimiento y los pasos conexos (como la resolución de conflictos y la generación de confianza)** para crear un proceso legítimo y colocar limitaciones al poder mediante la utilización de derechos fundamentales, con inclusión de los derechos humanos, como una guía.
3. **Establecer los principios acordados** con miras a proporcionar un referente para la toma de decisiones y fortalecer la empatía y la solidaridad, a partir de los principios y leyes de los derechos humanos internacionales.
4. **Compartir conocimientos y perspectivas diferentes:** para fortalecer el entendimiento mutuo; crear empatía, solidaridad y respeto hacia los conocimientos locales y los sistemas tradicionales; y asegurar que el aprendizaje sea un componente creativo e innovador de los procesos de resolución de conflictos (véase la Esfera de acción 7).
5. **Crear confianza y resolver los conflictos, y establecer procesos para evitar conflictos** (véase la Esfera de acción 6).
6. **Negociar las decisiones y las compensaciones,** y asegurar que los acuerdos sean aceptados, determinar si los resultados se ajustan a los principios acordados y especificar los impactos esperados.
7. **Proporcionar mecanismos de escrutinio público y rendición de cuentas** para asegurar la legitimidad y la credibilidad, incluida la creación de oportunidades para interrogar y establecer sanciones sociales.
8. **Repasar las decisiones** para garantizar su relevancia, legitimidad, responsabilidad y credibilidad, al identificar las objeciones cómo estas se relacionan con los compromisos sobre derechos existentes y sus implicaciones para los pastores.

Elementos clave para mejorar la toma de decisiones en el caso de soluciones específicas de tenencia pastoril

Los procesos de toma de decisiones no son ni estrictamente lineales ni completamente racionales. Aunque existe cada vez más acuerdo en que los conocimientos deben apuntalar toda toma de decisiones sensata, la realidad de la toma de decisiones es infinitamente más compleja. Los conocimientos y sus usos están estrechamente vinculados con la naturaleza de las sociedades, sus prioridades, su visión del mundo y su influencia y poder relativos. Un conocimiento que un grupo considera creíble o legítimo puede ser rechazado a menudo por otro. En consecuencia, el conocimiento en particular que es reconocido e incorporado en la toma de decisiones es, en sí, un asunto de poder. Los sistemas democráticos generalmente tratan de limitar el impacto de las disparidades de poder en los procesos de toma de decisiones a través del órgano judicial, los canales políticos mediante la legislatura, las elecciones periódicas, las medidas propias de los procedimientos judiciales y el establecimiento

de estándares. Las medidas procedimentales incluyen la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y el CLPI). Una amplia gama de derechos humanos también ha sido aprobada para limitar los impactos adversos sobre las personas menos poderosas.

No es posible recetar soluciones específicas sobre la tenencia individual que sean aplicables a escala global ni aun a nivel nacional. Las soluciones deben evolucionar a partir del contexto nacional, así como de los contextos pastoriles, ecológicos y culturales. Muchos países tienen numerosos grupos de pastores de carácter étnico con culturas propias que viven en condiciones ecológicas específicas, razón por la cual requieren de un proceso adecuado mediante el cual se pueden identificar las soluciones más apropiadas a las condiciones locales. El fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones y las relaciones entre los diversos actores puede proporcionar una oportunidad para abordar la tenencia compleja y multifacética que caracteriza al pastoreo. Los pasos clave en la toma de decisiones se describen seguidamente en esta esfera de acción, la mayor parte de las cuales se aborda en otras secciones de esta guía técnica. En esta esfera de acción también se destacan los siguientes puntos vitales que no se abordan en otras partes:

- los acuerdos sobre valores clave y el establecimiento de límites;
- una representación eficaz;
- la rendición de cuentas;
- la planificación a gran escala;
- la planificación para la movilidad.

1. Los acuerdos sobre valores clave y el establecimiento de límites

El establecimiento de un barómetro basado en valores compartidos puede ayudar a descartar las decisiones que no concuerdan con el estándar deseado. En este sentido, el barómetro puede ayudar a asegurar que la toma de decisiones contribuya a la concreción de los valores y las prioridades acordadas. Una ventaja del uso de los derechos humanos como el barómetro indicado es que ya existe un compromiso amplio de respeto a los derechos humanos, incluido en las Directrices. Estos estándares pueden fijarse a partir de procesos representativos e inclusivos que producen un consenso a la escala apropiada. Los valores y los principios que pueden utilizarse para orientar la toma de decisiones pueden derivarse del derecho internacional y la legislación sobre los derechos humanos, de los principios y los objetivos de las Directrices y del respeto y reconocimiento hacia la población pastoril.

El uso de los derechos contenidos en la legislación internacional puede ayudar a los responsables de la toma de decisiones de los gobiernos a centrar su atención

El derecho a la alimentación

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (a continuación, el Pacto Internacional) definió el derecho a la alimentación en 1999. El derecho a una alimentación adecuada se realiza: “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. Esto supone “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada” y “la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”. En un contexto pastoril, esto incluiría los derechos de tenencia necesarios para asegurar la operación permanente de los sistemas productivos y puede incluir el acceso a corredores pastoriles y tierras de pastoreo y el derecho y/o la capacidad para excluir a otros.

En el Pacto Internacional se contemplan tres tipos de obligación que surgen del derecho a la alimentación. Los Estados deben respetar, proteger y cumplir ese derecho. Esto significa que los Estados deben:

- no adoptar medidas que impedirán, en última instancia, el acceso a una alimentación adecuada;
- adoptar medidas para asegurar que a ningún individuo se le niegue su acceso a una alimentación adecuada, y
- dedicarse proactivamente a realizar actividades para fortalecer el acceso de las personas a los recursos y a su uso, incluidos los medios para asegurar su sustento y seguridad alimentaria.

en cómo las decisiones afectan la tenencia pastoril, el sustento, el derecho a la alimentación, el bienestar y la seguridad alimentaria. Un resultado positivo de un enfoque de la toma de decisiones basado en los derechos es que puede reorientar la atención sobre las preocupaciones generales acerca del bienestar (tal como se expresan en el PIB) a un entendimiento de cómo ciertas poblaciones en contextos determinados se ven afectadas por las decisiones. Esto es especialmente importante cuando deben lograrse soluciones intermedias en situaciones difíciles, por ejemplo, cuando debe decidirse si se mantienen unas extensiones como terreno de pasto o si se convierten en tierras de producción agroindustrial o de conservación de vida silvestre. Las decisiones que a primera vista parecerían tener resultados positivos a nivel nacional pueden tener consecuencias adversas a nivel local. En las Directrices se reconocen varios derechos (véase la Introducción) incluido el derecho a la alimentación; se sugiere que las decisiones deberían ser congruentes cuando menos con este derecho.

2. Una representación eficaz

Se pueden identificar tres tipos comunes de representación de los pueblos pastoriles que reflejan sus intereses en la toma de decisiones: “descriptiva”, “propositiva” y “sustantiva”. Cuando los pueblos pastoriles se expresan por su cuenta,

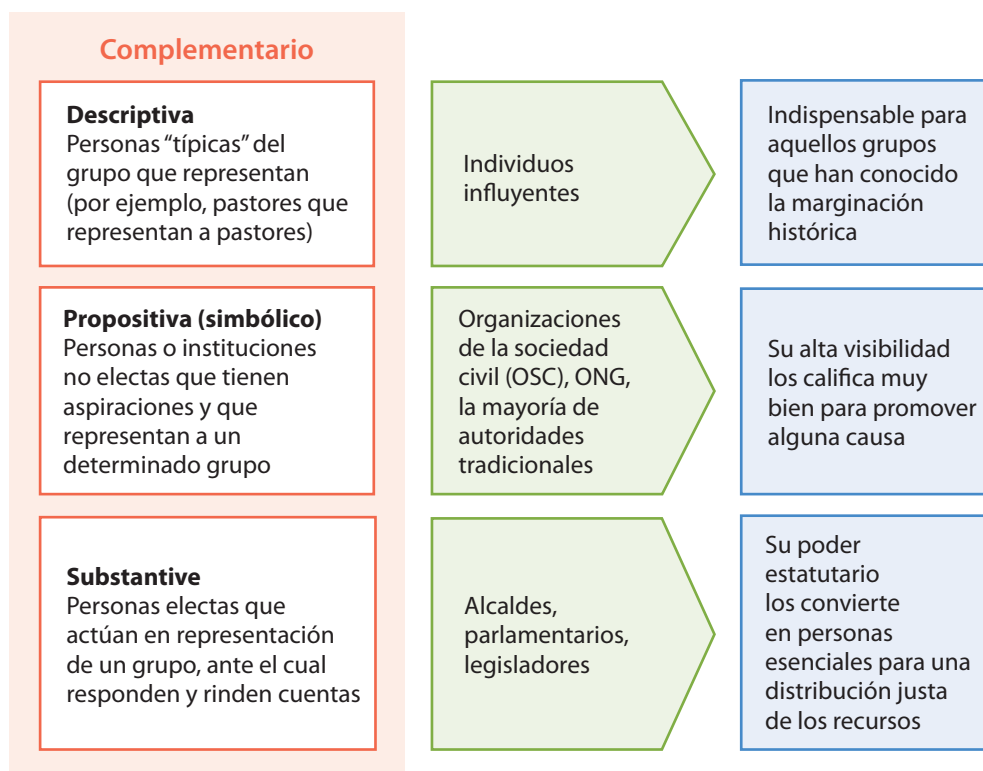


FIGURA 7:
Los tipos de representación en la toma de decisiones

es una representación descriptiva; cuando hablan en nombre de ellos las personas o instituciones que comparten sus aspiraciones, es una representación propositiva; cuando sus representantes políticos libremente electos se pronuncian y actúan a su favor en los foros donde se toman decisiones, es una representación sustantiva.

Los pastores afrontan una variedad de retos para lograr la representación efectiva. Los pastores gestionan grandes extensiones de tierra y comparten recursos sobre grandes áreas y poblaciones, lo cual crea barreras para que sean incluidos en determinados foros políticos representativos. La movilidad también puede ser un factor de exclusión en vista de que algunos segmentos de comunidades pastoriles —a veces hogares enteros— pueden estar ausentes durante sus migraciones estacionales cuando se realizan consultas clave en un área determinada. Es más, en varios países los pastores no han sido integrados sólidamente en las sociedades nacionales y su representación sustantiva por medio de dirigentes electos (por ejemplo, parlamentarios y consejeros) puede ser débil.

Los enfoques participativos (un tipo de representación descriptiva) son utilizados comúnmente por ONG, el sector del desarrollo y, a veces, los gobiernos como una forma de representación. Estos enfoques pueden tener defectos debido a que generalmente toman en cuenta la participación a nivel de los pueblos y no siempre

están adaptados a los niveles de participación requeridos en las tierras pastoriles. El resultado es que a menudo se identifican a actores auto-nombrados para representar a los pastores en la toma de decisiones en vez de aquellos autorizados por el grupo, lo cual puede desembocar en el mejor de los casos en decisiones inapropiadas y, en el peor, puede agravar los conflictos, la apropiación de recursos y la marginación. Por estas razones, el asunto de la representación pastoril adquiere una gran importancia. Por supuesto, los pastores tienen sus propios sistemas de representación basados en un diálogo amplio que están muy adaptados a la escala de los recursos que utilizan y a las relaciones que gestionan. Un ejemplo sobresaliente es el de la Cure Salee, o cura de la sal, en el Níger donde miles de pastores de los pueblos tuareg y wodaabe (o bororo) se reúnen cada año para explotar las salinas, lo cual crea una oportunidad para un diálogo en grandísima escala.

Los tres tipos de representación pueden centrar la atención en temas pastoriles y amplificar la voz que los pueblos pastoriles tienen en la gobernanza de la tenencia en los ecosistemas de los pastizales, pero es importante comprender las oportunidades y limitaciones de cada uno. Una representación eficaz solamente se logra cuando existe una rendición de cuentas sustantiva.

El rol de los parlamentarios como representantes de los pastores en Etiopía

Varios países africanos, entre ellos Etiopía y Kenya, han establecido comités de representantes pastoriles electos cuyo papel es dar a conocer las preocupaciones de los pastores en el poder legislativo del gobierno. Un ejemplo es el Comité Parlamentario Pastoril en Etiopía que cumple un papel representativo en la sociedad mayor y que a menudo es llamado por la sociedad civil para representar a los pastores. A pesar de que se han expresado cuestionamientos acerca de la naturaleza de la representación y el hecho de que también hay personas que no son pastores que votan en la circunscripción del parlamentario, el comité ha logrado éxitos notables:

- la creación de varios departamentos del gobierno que se encargan específicamente de asuntos pastoriles, y
- la creación de conciencia sobre asuntos pastoriles en el parlamento y en todo el gobierno (Mussa, 2004).

3. La rendición de cuentas

Los procesos participativos y representativos solamente resultan tan eficaces como la capacidad de los participantes de exigir que los que toman decisiones también rindan cuentas. Los procesos participativos y representativos son significativos y eficaces cuando los participantes están en capacidad de conocer cómo la instancia decisoria ha incorporado los insumos de los participantes. Esto se reconoce en muchos sistemas de derecho administrativo como “el derecho a ser escuchado”. Incluye la obligación del que toma decisiones de considerar la opinión o el punto de vista de los participantes, de dar a conocer las razones sobre

las decisiones tomadas y de explicar cómo se tomaron en cuenta las opiniones de los participantes. También es importante que esta información se comparta de inmediato con los representantes pastoriles.

La aclaración de los roles y las responsabilidades de los diversos actores en un proceso y que estos sean bien entendidos pueden facilitar a los pastores que exijan una rendición de cuentas a responsables del gobierno y otras personas que toman decisiones. Esto debe complementarse con información sobre los procesos (por ejemplo, quiénes han sido incluidos y cómo) y la toma de decisiones (por ejemplo, hubo limitaciones o coacciones; qué información fue considerada o tomada en cuenta) y la difusión de la decisión. Cuando las partes interesadas sienten que los procesos no contemplaron la debida rendición de cuentas, deben tener la oportunidad de pedir que haya rectificación. Se pueden identificar cuatro aspectos de la rendición de cuentas, tal como se aprecia en la Figura 8.

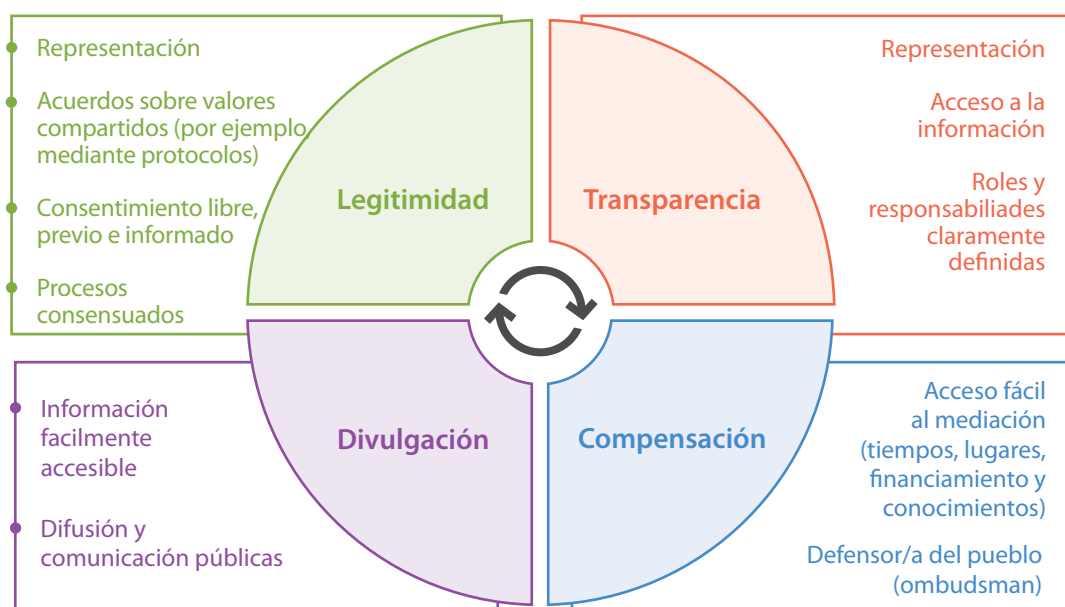


FIGURA 8:
Los componentes clave de la rendición de cuentas

Unos procesos de rendición de cuentas bien establecidos incluyen aquellas prácticas democráticas que destacan la importancia de una representación autorizada por el grupo en cuestión (la participación no es necesariamente equivalente a la representación). Otros mecanismos de rendición de cuentas incluyen el CLPI, que centra su atención en conceptos, la verificación de decisiones y mecanismos de vigilancia. Los mecanismos de rendición de cuentas también incluyen las vías jurídicas en los tribunales y otras instancias legales, la rendición de cuentas ante los electores o los contribuyentes, el seguimiento independiente o de terceras partes, las discusiones públicas y el periodismo

investigativo. Estos mecanismos funcionan en tanto haya libertad de expresión, una ciudadanía consciente de sus derechos y de los poderes y las obligaciones de sus representantes, la transparencia, la divulgación de la información y suficientes recursos (por ejemplo, tiempo, dinero e información). La identificación de los mecanismos de rendición de cuentas culturalmente apropiados a nivel local es a menudo un asunto clave para las comunidades pastoriles; la existencia de sus propias organizaciones ha demostrado ser un medio efectivo para que sus representantes y los responsables de la toma de decisiones se vean obligados a rendir cuentas.

4. La planificación del uso de la tierra y los recursos a gran escala

En muchos países la planificación del uso de la tierra no ocurre formalmente a escala nacional pero sí se dan iniciativas locales de planificación como parte de iniciativas centradas en proyectos, así como procesos descentralizados de toma de decisiones. La planificación de proyectos más frecuente que centra su atención en los recursos a nivel de las aldeas puede que resulte ineficaz en un contexto pastoril, donde los recursos pueden encontrarse esparcidos en grandísimas extensiones, con presencia de muchos usuarios y múltiples divisiones administrativas (Kitchell, Turner y McPeak, 2014). Donde ocurre la planificación del uso de la tierra, puede que los pastores sean excluidos de las consultas por un número de razones que ya se han expuesto. El desarrollo de planes apropiados para la gestión de tierras y recursos pastoriles en una escala adecuada requiere la modificación de los enfoques de planificación existentes y de los arreglos institucionales de apoyo, incluida la cooperación a través de fronteras internas y, a veces, internacionales.

Las consultas en escala apropiada se requieren para negociar las compensaciones y para mantener la flexibilidad en el uso de los recursos y la gobernanza, así como en la seguridad de la tenencia, especialmente en lo que se refiere a su acceso y uso. Esto puede requerir un acuerdo en torno a objetivos a nivel nacional mientras que se reciban seguridades de que no se infrinjan los derechos individuales y comunales sin un CLPI. También puede significar una valoración de la calidad y la disponibilidad de la tierra y los recursos naturales, y el establecimiento de un acuerdo marco que establezca prioridades y estrategias que orienten las actividades y acciones sobre la tierra a nivel interestatal, regional, de distrito y local que tengan un impacto sobre el uso y la gobernanza de la tierra.

La planificación del uso de la tierra a un nivel nacional deberá proveer a las agencias del gobierno con las herramientas apropiadas para equilibrar las demandas sobre tierras de los diferentes sectores de la economía (por ejemplo, producción de alimentos, cultivos de exportación, turismo, conservación de vida silvestre, viviendas y servicios públicos, caminos o industria). Estas herramientas variarán de un lugar a otro. Se requiere una coordinación entre las agencias

sectoriales involucradas en el uso de la tierra y las decisiones mancomunadas sobre legislación y medidas fiscales. Los procesos de planificación deben tomar en cuenta las políticas y las leyes existentes. Se recomiendan los siguientes pasos:

- **Crear un mapa de las redes de derechos particulares de tenencia** y los derechos integrados superpuestos, incluidos aquellos que tienen que ver con la infraestructura pastoril (corredores de trashumancia, pastizales, abrevaderos), y que se tomen en cuenta los recursos transfronterizos.
- **Describir y justificar los sistemas tradicionales y estatutarios** que rigen el pastoreo, como las leyes, las reglas y las normas, así como las complejas relaciones que rigen la sociedad pastoril y asegurar de que se tomen en cuenta adecuadamente en el plan.
- **Incluir el pastoreo como un sistema de uso de la tierra, legítimo y eficaz**, que contribuye a las economías nacional y local. Pueden llevarse a cabo análisis de costo beneficio del pastoreo y otros sistemas de uso de la tierra para determinar el uso más apropiado de la tierra, tomando en cuenta los valores tanto directos como indirectos de los diferentes usos de la tierra.
- **Asegurar que los planes apuntalan aspectos específicos del pastoreo.** Por ejemplo, en relación a la movilidad, esto puede incluir el desarrollo de indicadores de movilidad (los senderos del ganado y otra infraestructura pastoril) y el mapeo del acceso a los recursos hídricos y el pastoreo en las orillas de los corredores del ganado.

Es indispensable que se tomen medidas adicionales para asegurar que los planes de uso de tierras no afecten adversamente al pastoreo. Las medidas y salvaguardas apropiadas deben garantizar que los usos superpuestos de la tierra en un futuro no afecten la estructura y la dinámica espaciales que apuntalan al pastoreo o sus derechos a la alimentación y el agua, o que de alguna manera incrementen su vulnerabilidad. Esto puede lograrse mediante la inclusión de restricciones a la planificación en la ley general que favorecen a las comunidades pastoriles. El uso de modelos de planificación que incluyen factores sociales, económicos y ambientales pueden ayudar a valorar el impacto probable sobre las actividades pastoriles. La elaboración de situaciones hipotéticas futuras favorables a las comunidades pastoriles específicamente y la comparación de estas situaciones hipotéticas frente a otras opciones de desarrollo territorial pueden ayudar a identificar una solución intermedia.

Puede que se requieran procesos de planificación en múltiples escalas para abordar apropiadamente los temas de interés pastoril, entre ellos se incluyen los siguientes:

- **negociaciones y planificación en los niveles de localidad, pueblo y distrito**, para resolver los conflictos locales sobre el uso de tierras y problemas de tenencia (como los corredores para el ganado);

- **planificación nacional de más alto nivel**, y apoyo a las autoridades estatales apropiadas para lograr acuerdos sobre cómo los recursos de un país pueden ser compartidos más eficazmente entre diferentes usos de la tierra y para asegurar la coordinación con relación a los corredores de trashumancia que atraviesan varias jurisdicciones;
- **representación pastoril adecuada (incluida la participación) y medidas de rendición de cuentas**, a todos los niveles, que aseguren que los planes finales contienen mecanismos de revisión y aprobación de los representantes pastoriles;
- **seguimiento inclusivo de las múltiples partes interesadas** que de manera continua y sistemática opere durante la implementación de los planes y que los evalúe frente a los estándares sociales, ambientales y del desarrollo.

5. La planificación para la movilidad

El apoyo a la movilidad pastoril y su adaptación o evolución requiere un conocimiento de la racionalidad de la trashumancia (véase la Sección 1). Esto incluye muchos de los factores de atracción y expulsión, incluido el acceso estacional a recursos de alto valor, la demanda estacional para mercados y servicios, y la necesidad periódica de evitar los vectores de enfermedades y otros riesgos. También es necesario comprender los riesgos asociados con la movilidad, la naturaleza y la extensión de la tenencia relativa a los corredores y las rutas de acceso, el conocimiento de la movilidad entre diferentes actores, y las percepciones sobre los derechos de tenencia pastoriles en relación a la movilidad (por ejemplo, los derechos estacionales, los derechos de acceso). Es más, es importante conocer el valor percibido asociado con el mantenimiento de la movilidad. En algunos contextos esto incluye el papel de los corredores delimitados u otras rutas establecidas para gestionar los conflictos entre los agricultores sedentarios y los pastores nómadas.

Cómo posibilitar la movilidad mediante el desarrollo estratégico del agua en Kenya

En el distrito de Isiolo en el norte de Kenya, los pastores borana tienen normas complejas que regulan el uso de los recursos hídricos y de la tierra. Sin embargo, la historia reciente de intervenciones de emergencia ha resultado en la instalación de un gran número de abrevaderos sin que hayan sido consultados los pastores, lo que ha provocado el deterioro de las tierras de pastoreo y conflictos entre diferentes comunidades que a veces se tornan violentos, especialmente cuando ocurren sequías. Las consultas con comunidades sobre el desarrollo del agua resultaron en la decisión de instalar unas cuantas represas subterráneas, las cuales aumentaron un poco el nivel del agua, y a eliminar varias otras instalaciones que estaban interrumpiendo el movimiento de los rebaños. Las comunidades ahora pueden permanecer uno o dos meses más en los pastizales de la época lluviosa y, por lo tanto, pueden utilizar adecuadamente los pastos mientras que los patrones de movimiento del ganado en general no se han visto interrumpidos (Roba, 2014).

La planificación para la movilidad requiere a menudo la protección de los derechos de uso en las áreas de recursos geográficamente delimitados, tales como los pastizales de las estaciones lluviosa y seca, los pastizales de valle y montaña, las reservas en caso de sequía, y los abrevaderos naturales y artificiales. También supone la protección de los derechos de uso de recursos especiales tales como tipos específicos de árboles, salinas y otros. La movilidad puede verse afectada cuando uno u otros recursos clave se tornan inaccesibles o cuando se interrumpen las rutas de acceso. La movilidad también se ha visto restringida a veces cuando los pastores temen perder sus tierras una vez que las han desocupado.

Esto ha desembocado incluso en casos de pastores que dañan su medioambiente, por ejemplo, al cortar los árboles en un intento de demostrar su residencia y, por ende, sus derechos.

La mayor parte de los pastores tienen rutas bien definidas para el movimiento de sus rebaños, que dependen de unos recursos ubicados estratégicamente (forraje y agua) que permiten que sus rebaños se muevan. Estos recursos pueden ser pequeños y utilizarse de manera pasajera —quizás unos pocos días por año— pero sin ellos se vuelven inaccesibles unas grandes extensiones de pastizales. Para determinar si las rutas del ganado necesitan ser protegidas formalmente por ley y cuál deberá ser el contenido y la envergadura de esa protección, deben tomarse en cuenta varios factores, entre los cuales se incluyen los siguientes (Kitchell, Turner y McPeak, 2014):

- la medida en que está funcionando la gobernanza tradicional, incluidas las normativas y el alojamiento del pastoreo con otros sistemas tradicionales;
- la medida en que existen buenas relaciones sociales entre diferentes grupos de usuarios en un distrito o una sección de un corredor, incluido el nivel de reconocimiento social de la movilidad y el uso de los corredores, el nivel de disputas sobre tramos de corredores, y si un corredor ha sido tomado en cuenta en la asignación de tierras y la planificación de uso de la tierra;
- la existencia de un conocimiento compartido sobre tenencia en los corredores, incluidos cómo se comprende su finalidad y cómo los corredores de ganado se vinculan con los requerimientos/derechos sobre forraje y agua;
- los niveles y los tipos de presión sobre la tierra, incluidas tanto las presiones internas (la medida en que se perciben y se aceptan los corredores como un rasgo de larga data de los sistemas de producción locales) como las externas provenientes de la expansión o incursión de la agricultura, la conservación y las industrias extractivas;
- la relación entre la tenencia dentro de los corredores y las áreas pobladas, incluidos cómo se establecen las sanciones por daños a los cultivos y las normas para el uso de recursos conexos (el ganado que consume hojas de árboles, los suministros de agua en los pozos de los pueblos y las perforaciones para extraer

agua), y

- el valor de estos corredores para las comunidades aledañas, tales como su papel para evitar los conflictos y mantener buenas relaciones sociales.

Donde existen altos niveles de cohesión social, afinidad, buenas relaciones y pocos riesgos externos, puede que no sea necesaria la protección legal formal. Sin embargo, donde existen tendencias expansivas del uso de la tierra, intervenciones externas para la conservación de recursos naturales, desarrollo de infraestructura, industrias extractivas, etc., se requiere un enfoque más sólido para la gobernanza y la gestión de los corredores. Sin embargo, las rutas migratorias no siempre son estáticas y la cartografía de los corredores se aborda mejor como parte de un proceso en marcha de planificación negociada del uso de la tierra y no como un fin en sí mismo. El mapeo de las rutas de migración puede ser un buen paso para establecer la coordinación entre instituciones que compiten entre sí.

El apoyo a la movilidad y la seguridad alimentaria en la Cuenca del Chad

Los gobiernos centrales en la Cuenca del Chad han apoyado la movilidad pastoril al garantizar su acceso libre a bienes de uso común. La movilidad estacional está determinada por las variaciones en la pluviosidad. Una vez que las aguas de la llanura aluvial de Logone han retrocedido, los pastores provenientes del Camerún, el Níger y Nigeria hacen su entrada a la llanura con más de 200 000 cabezas de ganado. Las leyes vigentes:

- apoyan el acceso libre a bienes de uso común, y
- permiten a los pastores trasladarse de un área de pastoreo estacional a otra en la Cuenca del Chad.

Este sistema otorga reconocimiento a los sistemas tradicionales de los pastores, que se basan en unos valores de libre acceso para todos los pastores quienes, con independencia de clase, etnicidad o nacionalidad, tienen acceso libre a los regímenes de propiedad común. En vista de las reservas donde los rebaños no pueden pastar debido a las inundaciones estacionales en la llanura aluvial, no se ha producido la llamada “tragedia de las tierras comunales” (Moritz et al., 2014).

Esfera de acción 2: Asegurar una participación inclusiva, equitativa y transparente en las consultas y las negociaciones

Objetivo: El objetivo de esta esfera de acción es asegurar una participación inclusiva en el contexto pastoril, dentro del cual las partes interesadas pueden encontrarse muy dispersas y mal representadas en términos convencionales. Una participación más fuerte de los pastores les permitirá ejercer influencia en la toma de decisiones relativa a sus tierras y permitirá que la resolución de problemas produzca soluciones legítimas, adaptadas y resilientes. La participación fortalecerá tanto la eficacia como la aceptación de la toma de decisiones públicas y contribuirá al empoderamiento

de la población pastoril en general. La participación también puede ayudar a los pastores a asumir una mayor responsabilidad sobre sus tierras y otros recursos naturales.

¿Por qué es importante la participación?

La participación es más que una salvaguarda o el derecho a rechazar el desarrollo, bajo el principio del CLPI. El derecho a la participación (como un elemento de la representación efectiva) está bien establecido en el derecho internacional (Convenio sobre la Diversidad Biológica [CDB] y la Convención de Aarhus), la legislación sobre los derechos humanos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y los compromisos “de derecho blando” en la Declaración de las Naciones sobre los derechos de los pueblos indígenas y en las Directrices. La participación también es importante para el desarrollo de una visión común y un sentimiento de apropiación por parte de los pastores sobre los procesos y las decisiones. La participación no solamente ayuda a que se tomen mejores decisiones, sino también contribuye a garantizar que las decisiones sean aplicadas y ejecutadas con mayores probabilidades por todos los actores.

El aumento de la participación también reconoce el papel de los pastores como administradores de sus recursos naturales y de su responsabilidad para regular y gestionar esos recursos de manera efectiva. Esto podría incluir la responsabilidad para restablecer y proteger los regímenes de gobernanza y de asegurar la justa y equitativa distribución de los beneficios de las tierras pastoriles dentro de la comunidad.

En el contexto de las Directrices y el aseguramiento de la gobernanza responsable de las tierras pastoriles, la representación y la participación tienen el propósito de abordar los grandes desequilibrios del poder en los cuales las voces y las preocupaciones pastoriles pasan mayormente desapercibidas, mediante la construcción de relaciones de apoyo —sociales e institucionales— que mejoren las oportunidades de sustento y bienestar de los pastores y minimicen el conflicto. La participación refuerza la legitimidad del rumbo del desarrollo y ayuda a garantizar que se aborden los problemas específicos de los pastores, asegurando el respeto por los derechos humanos y que los procesos sean justos, además de que los resultados no vulneren los derechos a la alimentación, el agua, la educación etc.

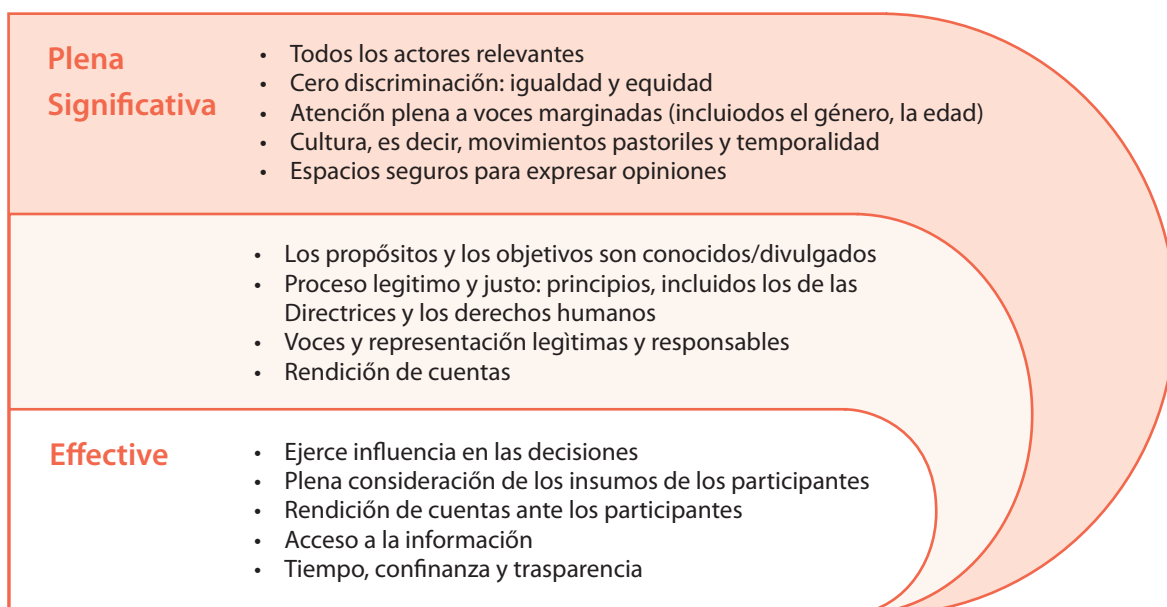
Elementos necesarios para lograr una participación plena, significativa y efectiva

Los enfoques para lograr una participación efectiva deben ser plenos, significativos y efectivos y estos tres elementos clave pueden utilizarse para evaluar la eficacia

de la participación (véase la Figura 9). Las formas apropiadas de participación y su incorporación al sistema de normas variarán de un contexto a otro. La participación es un proceso continuo y no un acontecimiento aislado y deberá iniciarse cuanto antes como parte de cualquier esfuerzo para fortalecer la gobernanza de la tenencia. Se pueden emplear varias metodologías y estrategias para apoyar una participación efectiva y significativa, incluidos los aprendizajes sociales, técnicas de cartografía y el fortalecimiento de las organizaciones pastoriles. La participación puede beneficiarse del desarrollo de instituciones y capacidades complementarias, incluidos los proyectos transfronterizos, y estos pueden considerarse como resultados clave. Los siguientes pasos deben abordarse cuando se desarrolla una estrategia para la participación:

- preparación del terreno;
- establecimiento del marco operativo;
- análisis situacional participativo;
- proceso deliberativo;
- aprendizaje adquirido en el proceso y mejora del compromiso de participación (evaluación).

FIGURA 9: Los elementos clave de una participación plena, significativa y efectiva



1. Preparación del terreno

Identificación de objetivos claros

Todos los titulares de derechos y las partes interesadas clave deben participar en el establecimiento de los objetivos, los cuales deben ser específicos y alcanzables dentro de un período de tiempo determinado. Todos los objetivos deben identificarse y comunicarse de manera precisa y libre de jerga.

Identificación de quiénes están incluidos y cómo

El éxito de la participación depende de la inclusión de los actores relevantes, lo cual debe guiarse por los objetivos y los propósitos y podría incluir a representantes de diferentes grupos pastoriles, cuerpos administrativos, sectores agrícolas y actores conservacionistas. Esto supone abordar la discriminación y la desigualdad, así como asegurar la inclusión de las mujeres y otros grupos marginados. En el caso de los pastores, puede significar también un ajuste del proceso de toma de decisiones a las realidades concretas de los pastores y, en particular, su ubicación estacional. Se requiere una planificación cuidadosa para asegurar que la toma de decisiones y las consultas públicas ocurran cuando se encuentran disponibles los pastores para participar, o cuando se hayan tomado las previsiones para que participen aquellos pastores que se han ausentado temporalmente.

Las ideas sobre lo que significa “tener voz” han cambiado sustancialmente en las últimas dos décadas. Existe ahora el reconocimiento de que la mera presencia no equivale a una participación significativa. Una publicación reciente afirmó que “hace 10 años el reto consistía en identificar y promover cualquier voz que hacía referencia al pastoreo, pero ahora que se ha ganado ese derecho debemos centrar nuestra atención en que dicha voz sea realmente legítima” (de Jode, 2014). Sin embargo, debido a un legado de marginación política, los pastores afrontan unos retos particulares para alcanzar una representación efectiva. La participación a menudo depende de que se

Las mujeres pastoras con formación de paralegales (Flintan, 2008)

Para abordar la legalización y privatización de la tenencia de la tierra, las ONG de Kenya y Malí han capacitado a mujeres como paralegales cuyo papel consiste en informar a las mujeres pastoras sobre sus derechos y roles en la tenencia de la tierra. Las paralegales han facilitado la creación de Asociaciones Comunales de Poseedores de Tierras y han apoyado a la población pastoril para que lleven a juicio los casos de tenencia de tierra. También pueden jugar un papel cuando abogan a favor de los derechos de la tierra de los pastores en los diálogos con el gobierno.

En Malí, la ONG llamada Sahel ECO capacita a las mujeres y los hombres paralegales para que dirijan reuniones de información en sus comunidades sobre temas tales como la prevención y resolución de conflictos, la tenencia de la tierra, los roles y las responsabilidades del jefe del pueblo, y la educación cívica en general. También han proporcionado información sobre legislación agrícola y pastoril que está por presentarse y otros temas de interés.

La ONG dedicada a proteger los derechos de los masáis en Kenya, la Organización para el Desarrollo Integrado Pastoril Mainyoito (MPIDO), apoya a los pastores para que presenten demandas por injusticias ante los tribunales. MPIDO ha llevado a cabo actividades de concientización sobre derechos de tierra para mujeres y ha capacitado a mujeres de la misma comunidad de masáis como paralegales. Estas paralegales promueven la formación de Asociaciones Comunales de Tenencia de la Tierra, crean conciencia sobre los temas relacionados con la tierra, hacen cabildeo ante el gobierno sobre los retos que afrontan las comunidades locales, y abogan por la administración de la justicia sobre temas de derechos humanos y posesión y gestión de los recursos naturales. También han establecido un centro comunal de recursos que proporciona información sobre una variedad de asuntos indígenas, medioambientales y relacionados con la tierra.

incorpore directamente una amplia gama de pastores en la toma de decisiones, o de que se identifiquen a individuos o instituciones que supuestamente comparten las aspiraciones de los pastores y que puedan abogar a su favor.

Respeto del consentimiento libre, previo e informado (CLPI)¹⁰

Para alcanzar el respeto pleno de los derechos humanos de los pueblos pastoriles, los gobiernos y los organismos internacionales deben evitar las decisiones que afectan las tierras de los pueblos pastoriles sin su CLPI. Este consentimiento reconoce el derecho de una comunidad a otorgar o negar su beneplácito a proyectos propuestos que pueden afectar las tierras que poseen, ocupan o usan tradicionalmente. El CLPI supone que deben llevarse a cabo negociaciones informadas y no coercitivas entre inversionistas, compañías o gobiernos, ONG y pueblos pastoriles autóctonos antes del desarrollo, establecimiento o ampliación de empresas agrícolas, industrias o iniciativas de conservación o turismo en sus tierras tradicionales. Este principio significa que aquellas personas que quieran usar las tierras tradicionales pertenecientes a comunidades autóctonas y comunidades locales deben entablar negociaciones con ellas. Son las comunidades las que tienen el derecho de decidir si están de acuerdo con el proyecto o no, una vez que tengan un conocimiento pleno y preciso de las implicaciones del proyecto para ellos y sus tierras tradicionales. Se recomienda consultar la guía técnica de esta serie de publicaciones que abordan el tema del CLPI.

2. Establecimiento del marco operativo

La claridad y la transparencia en esta etapa inicial son fundamentales para asegurar que el proceso se acepte como legítimo, que tenga sentido para los participantes y que sea efectivo. Es necesario llegar a un acuerdo con los participantes sobre cómo se conducirá el proceso, incluidos los objetivos y los propósitos, los principios que orientarán el proceso, cómo se estructurará el proceso, cómo los participantes estarán en condiciones de comprometer al gobierno y otras instancias decisorias para que rindan cuentas, y cómo se aprovechará el proceso para aprender. En algunos casos, esto requerirá un esfuerzo para crear confianza con miras a establecer una relación de trabajo entre los pastores y las autoridades (véase el apartado “Crear confianza” en la Esfera de acción 4).

El establecimiento de un proceso participativo adecuado en un contexto pastoril incluye la garantía de que los participantes se sentirán seguros y protegidos. El establecimiento de esta seguridad y protección requiere un conocimiento de las relaciones y las dinámicas entre actores, incluida la existencia de desigualdades e intereses creados. En la práctica, esto presupone un conocimiento sobre el género, la edad y otros aspectos de la desigualdad, así como las orientaciones del caso para

¹⁰ Véase la Guía técnica n.º 3 titulada Respeto del consentimiento libre, previo e informado en el siguiente enlace: <http://www.fao.org/3/a-i3496s.pdf>.

evitar unas repercusiones adversas a los derechos e intereses pastoriles y, de manera especial, a lo que tiene que ver con la tenencia de la tierra. El proceso debe tomar en cuenta la cultura, por ejemplo, en los casos de la movilidad pastoril y la disposición de participar, el idioma y el respeto por la sabiduría autóctona. El acuerdo para llevar adelante un proceso requerirá suficiente tiempo y habilidad para establecer suficiente confianza. Un buen proceso deberá ser lo suficientemente claro para garantizar que los participantes se comprometan a participar bajo la premisa de que el proceso será equitativo, transparente y justo.

3. Construcción del entendimiento: el análisis situacional participativo

La toma de decisiones participativa necesita recibir información generada por un análisis situacional apropiado y esto debe llevarse a cabo con una representación plena de los pastores. Se pueden emplear varias metodologías participativas en apoyo a este análisis situacional incluidas las técnicas de cartografía y el uso de plataformas o diálogos con diversidad de actores.

La cartografía participativa incluye una gama de técnicas que permiten que las comunidades representen sus territorios, sus experiencias en dichos territorios y sus conocimientos desde sus propias perspectivas y, usualmente, en sus propios idiomas. La cartografía de derechos se utiliza para referirse a una representación espacial participativa de los diferentes derechos a la tierra (que a veces se superponen) y los recursos naturales que diversas partes interesadas poseen en la comunidad o a nivel nacional o regional. Los elementos de un análisis situacional participativo incluyen:

- 1. Caracterización de las comunidades pastoriles y del uso de los recursos pastoriles** incluida la identificación de las comunidades pastoriles que utilizan el territorio bajo consideración; la descripción de los sistemas pastoriles de gestión de la tierra con especial atención a sus especificidades; la cartografía de acontecimientos geográficos de naturaleza pastoril (por ejemplo, el reconocimiento de la naturaleza cambiante y flexible del uso de la tierra pastoril); la identificación de las capas y complejidades de las unidades sociales y cómo se accede a los recursos o se utilizan o se protegen; los temas de índole social (género, pobreza, equidad e igualdad) y económico (sistemas productivos, limitantes externas, ingresos, mercados).
- 2. Revelación de la verdadera extensión e importancia de los sistemas pastoriles** entre ellos: los temas relacionados con la gobernanza y la toma de decisiones; la distribución de los derechos sobre la tierra (equidad, género, transferencia, ejercicio del poder, grupos marginados, derechos integrados y superpuestos); instituciones de gobierno y mecanismos de toma de decisiones; métodos de negociación y mediación para alcanzar acuerdos; valores y principios que apuntalan la gobernanza; cómo evitar conflictos y resolverlos; aspectos

específicos de la gobernanza pastoril (movilidad, tierras en común, extensión de las tierras, flexibilidad y negociación); redes de vinculación entre sistemas pastoriles.

- 3. Interacciones externas de tipo económico, político, jurídico y otras con los sistemas de gobernanza pastoril tradiciona** entre ellos: las normas estatutarias que tienen un impacto en los sistemas tradicionales; las relaciones entre los Estados y los pastores; otros sistemas económicos y de uso de la tierra que tienen un impacto en los sistemas pastoriles; las políticas de desarrollo y las normas de inversión; conflictos, representaciones y relaciones con los sistemas nacionales; relaciones entre pastores y otras partes interesadas.
- 4. Riesgos y gestión de riesgos asumidos por los sistemas pastoriles tradicionales** con inclusión de las prácticas económicas específicas que tienen un impacto directo sobre los derechos tradicionales y la asignación de recursos (por ejemplo, el uso compartido y la reciprocidad).
- 5. Diagnóstico de los sistemas pastoriles tradicionales**, incluido el análisis de las debilidades, las amenazas, las fuerzas y las oportunidades (DAFO), las tendencias y las situaciones anticipadas.

Asegurar los pastizales comunales en Jordania (Haddad, 2014)

En la gobernación de Zarqa, ubicada en la porción jordana del Badia, los pastores beduinos han comenzado el proceso de revivir las normas y reglamentos tradicionales para la gestión sostenible de las tierras de pastoreo. El proceso se inició mediante un procedimiento denominado “diálogo de múltiples partes interesadas para una acción concertada” y dependió de un enfoque participativo que reunió a pastoras y pastores con otros usuarios de la tierra y diversas oficinas del gobierno convocados por el Ministerio de Agricultura. La cartografía realizada por las partes interesadas y la cartografía participativa de los recursos fueron herramientas clave para iniciar un diálogo estructurado para la resolución de problemas. La interacción con diferentes sectores del gobierno fue necesaria para garantizar el apoyo y la aprobación de múltiples sectores para la transferencia de los derechos de gestión de la tierra. Esta metodología ha permitido la rápida recuperación de los ecosistemas de las tierras de pastoreo, ha incrementado la recarga de los mantos acuíferos y el retorno de especies nativas. El enfoque fue de bajo costo, pero exigió paciencia, tiempo y aptitudes de facilitación.

4. Procesos deliberativos

El proceso de deliberación debe facilitarse para garantizar que los actores superen los intereses creados y aborden las inequidades y el poder dentro del grupo de participantes para que los intereses o actores poderosos no terminen imponiéndose. Esto puede resultar especialmente desafiante si los pastores no están acostumbrados a hablar frente a representantes del gobierno y si los representantes del gobierno tienen apreciaciones equivocadas o prejuicios profundamente arraigados hacia los pastores. La habilidad del facilitador resulta clave para alcanzar un resultado satisfactorio, pero el proceso en general debe organizarse para que haya suficiente tiempo, transparencia y confianza. El tiempo a menudo no abunda debido a las exigencias mismas del proyecto u otros

factores limitantes, pero puede resultar perjudicial si se intenta fomentar la confianza con demasiada rapidez y un proceso apresurado puede socavar la participación totalmente. La transparencia es igualmente esencial e incluye la entrega de información adecuada y una divulgación completa de los objetivos de la participación. La confianza se analiza en la Esfera de acción 4 y se requiere para forjar entendimientos, legitimidad y colaboraciones significativas.

5. Aprendizaje adquirido en el proceso y mejora del compromiso de participación (evaluación)

En tanto la participación es motivada por ambos el proceso y los resultados (mejoras en la tenencia pastoril, gobernanza responsable), el éxito debe evaluarse con ambos objetivos en mente (esta idea general se refleja en la Figura 10). El desarrollo de un marco para valorar la participación debe incluir el desarrollo de indicadores para cada uno de los elementos clave y la caracterización de la participación en general como plena, significativa y efectiva. Los aspectos clave de la evaluación incluirían referencias a si el proceso ha sido capaz de superar las limitaciones del momento, crear nuevas instituciones o desarrollar las existentes (normas y organizaciones) con el fin de apoyar los procesos, cambiar la cultura organizacional y asegurar que la representación sea equitativa, legítima y responsable.

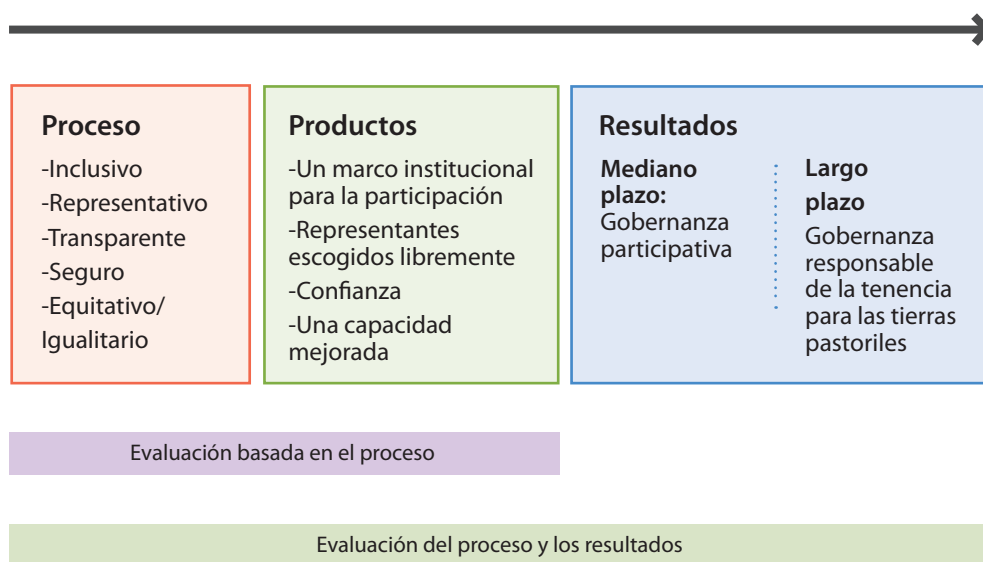


FIGURA 10:
Los procesos diferenciados y la evaluación de los resultados, con ejemplos
(Brown, 2014)

Esfera de acción 3: Reconocer los conocimientos locales y autóctonos para asegurar la diversidad cultural y ecológica en pro de la resiliencia

Objetivo: Esta esfera de acción alienta a los gobiernos y otros actores estatales y no estatales, incluidos los donantes y las organizaciones dedicadas a la conservación y el desarrollo para que reconozcan al conocimiento local y autóctono como un componente crítico de las interacciones socio-ecológicas del pastoreo sostenible y para que sugieran las maneras de fortalecer su uso.

¿Por qué tiene importancia el conocimiento autóctono para una gobernanza responsable de la tenencia?

En todas sociedades, el conocimiento apunala las formas de ser —incluida la gestión de los recursos disponibles y la gobernanza para su uso. Las sociedades pastoriles no son nada diferentes. Cada comunidad pastoril, desde los ganaderos privados en los Estados Unidos de América a los pastores del Mediterráneo y los nómadas del Sáhel, posee unos conocimientos locales específicos que han contribuido a su resiliencia socio-ecológica. En consecuencia, no puede lograrse solución sostenible alguna para el pastoreo sin respeto, mantenimiento y transmisión de los conocimientos locales.

Los sistemas de conocimientos autóctonos, tradicionales y locales constituyen un vínculo fundamental entre los sistemas sociales y ambientales y contribuyen al mantenimiento de la diversidad y biodiversidad ecológicas, las cuales apuntalan la seguridad alimentaria. Los sistemas de conocimientos locales y autóctonos han sido apropiados y definidos por ambos los sistemas culturales y los contextos ambientales. En consecuencia, la sostenibilidad ambiental y los sistemas culturalmente apropiados de generación y transmisión de los conocimientos han surgido dentro de escenarios regidos por la tenencia tradicional (Crawhall, 2014). La resiliencia cultural y de los ecosistemas depende de los mecanismos que las sociedades tienen para conservar y transferir sus conocimientos (Adger et al., 2014) y pueden estar integrados en los sistemas de gobernanza de la tierra que se fundamentan en los regímenes de propiedad comunal. El conocimiento local es parte de un sistema de memoria esencial para la resiliencia de los ecosistemas y la supervivencia en el largo plazo de las comunidades humanas que habitan en el ecosistema (Leslie y McCabe, 2013). El respeto hacia los conocimientos locales también fomenta el aprendizaje y la solidaridad en la sociedad, que fortalece la confianza entre grupos pastoriles y sus asociados en el desarrollo y, en su momento, promueve la resiliencia (Blair, Lovcraft y Kofinas, 2014).

La organización pastoril para los derechos sobre los recursos en Nepal (Dong, 2007)

Los pastores en Nepal han desarrollado sistemas efectivos de gestión de tierras pastoreo que regulan las prácticas de apacentamiento y conservación mediante arreglos institucionales bien organizados a nivel local y unos eficientes sistemas tradicionales de derechos de uso y tenencia. La gobernanza está determinada por dos conjuntos de organizaciones locales: comités comunales a nivel de la comunidad y asociaciones civiles a nivel de grupo. Estas organizaciones de base tienen un mayor asidero social que las organizaciones administrativas y políticas externas. Un comité comunal está conformado por lo general por 11 o 12 miembros electos por la comunidad quienes comparten intereses comunes o un conjunto de bienes comunes. Bajo el comité comunal se crean usualmente subcomités para cada asociación, cuyos representantes son electos como miembros (de cinco a siete individuos). Tanto mujeres como hombres usualmente participan en estas organizaciones locales para la gestión de las tierras pastoreo, pero las mujeres por lo general toman las decisiones sobre gestión de tierras de pastizales porque muchos hombres se encuentran ausentes dedicados al comercio o trabajo durante la mayor parte del año. El comité comunal normalmente es responsable de la regulación del acceso a los recursos de pasto y forraje mediante el cumplimiento de derechos y normas bien definidas y acordadas en común, respaldadas por diversos controles y sanciones. El comité hace cumplir las normas y regulaciones básicas relativas al uso del recurso de pastizales, por ejemplo, cuándo y por cuánto tiempo puede pastar el ganado y cuándo y dónde puede cortarse el heno para el forraje de invierno. La asociación de usuarios puede fijar las reglas para la rotación de los pastos, regular el movimiento de los rebaños y tomar otras decisiones específicas relativas al uso del recurso de pastizales mediante negociaciones y deliberaciones. También puede mitigar los conflictos que surgen sobre el uso de pastizales dentro del mismo grupo o entre grupos diferentes con el apoyo del comité de la comunidad. La coordinación y cooperación entre las diferentes asociaciones de usuarios, tales como la asociación de ganaderos, la asociación de agricultores, la asociación forestal y la asociación de hospedaje (turismo), pueden asegurar el uso integrado de los diferentes recursos relacionados con la gestión de pastizales.

La inclusión de los sistemas de conocimientos autóctonos y tradicionales en la gobernanza

El reconocimiento y la inclusión de los conocimientos autóctonos y tradicionales en los sistemas de gobernanza requieren un número de elementos, entre los cuales se encuentran:

1. Reconocer a la persona que posee los conocimientos.
2. Desarrollar protocolos para compartir, investigar, coproducir y utilizar los conocimientos (véase la Esfera de acción 7).
3. Comprender y reconocer la magnitud y el valor de los conocimientos autóctonos y tradicionales.
4. Apoyar la creación conjunta de conocimientos y soluciones.

1. Reconocer a la persona que posee los conocimientos

El conocimiento pastoril no existe aislado de aquellas personas que lo han desarrollado y utilizado, y ese conocimiento está en constante desarrollo. Esto incluye el conocimiento necesario para la gestión de la variabilidad de los ecosistemas que resulta clave para la adaptación a circunstancias cambiantes. En palabras de un anciano somalí:

"los pastizales no pueden ser tales sin el [conocimiento] de los pastores y un pastor no puede [practicar el pastoreo]... sin pastizales —ambos están mutuamente interrelacionados" (Oba, 2012).

El reconocimiento y apoyo a los conocimientos autóctonos, en consecuencia, no tiene que ver con el registro, la reproducción y la actualización de las prácticas autóctonas sino con el empoderamiento de los que usan la tierra para que continúen desarrollando sus conocimientos. Sin el reconocimiento de la tenencia tradicional de la tierra esta producción de conocimientos no es posible. Donde se reconoce la tenencia tradicional de la tierra, los conocimientos autóctonos y tradicionales juegan papeles importantes en el mantenimiento de la resiliencia ecológica para la seguridad alimentaria.

2. Desarrollar protocolos para compartir, investigar, coproducir y utilizar los conocimientos

Un acuerdo sobre cómo el conocimiento es compartido, investigado (de manera independiente o coordinadamente) y utilizado es un prerrequisito para el reconocimiento de la sabiduría autóctona y de los derechos de los que la custodian. El principio del CLPI establece las bases para dicho acuerdo (véase la Guía técnica n.º 3 titulada "*Respeto del consentimiento libre, previo e informado*"). Este tema se analiza extensamente en la Esfera de acción 7.

3. Comprender y reconocer la magnitud y el valor de los conocimientos autóctonos y tradicionales en la gestión y la gobernanza

Con el paso del tiempo, los pastores han ido adquiriendo conocimientos profundos acerca de sus entornos, incluida una comprensión de las interacciones entre los humanos y la naturaleza. Estos conocimientos tienen que ver con intervenciones de gestión, así como con asuntos complejos relativos a la gobernanza. El aporte técnico de estos sistemas de conocimientos, especialmente relacionados con una preocupación

por el medioambiente, ha logrado cada vez más reconocimiento, pero se ha prestado menos atención a los conocimientos autóctonos sobre la gobernanza¹¹.

Los conocimientos técnicos pueden utilizarse para apoyar la clasificación, la gestión y el seguimiento y evaluación de los entornos. La clasificación de la tierra incluye el uso de diversas características del entorno tales como la topografía, los suelos y la vegetación dominante. En algunos sistemas, los entornos se identifican a partir de la topografía física, los suelos, la vegetación o los acontecimientos históricos, o una combinación de estos.

El conocimiento y la gobernanza están entremezclados. El desarrollo del conocimiento es, de por sí, un reflejo de quiénes tienen acceso a los recursos de tierra y cómo se relacionan con esos recursos. Hay individuos dentro de las sociedades pastoriles que poseen conocimientos particularmente importantes y que juegan un papel clave a la hora de determinar cómo y cuándo se utilizan los recursos. Los sistemas y los conocimientos relacionados con la gobernanza también se basan en este uso técnico, tal como se aprecia en la Figura 11.

Un camello evalúa mejor los suelos que un pastor (Oba, 2012)

La identificación y uso de distintos tipos de indicadores puede respaldar la toma de decisiones de pastores y de los responsables de la adopción de políticas. Un estudio de tres sistemas tradicionales distintos en el Cuerno de África —de los Afar de Etiopía, los Orma de Kenya y los Karimojong de Uganda— demostró la utilidad del conocimiento tradicional para la valoración de los pastizales. Los pastores usaban variedades de plantas clave para valorar la idoneidad del entorno como pasto y los suelos para valorar su potencial de apacentamiento. Lo último resulta esencial para evaluar las densidades potenciales de los rebaños que cada entorno puede sostener durante las estaciones de apacentamiento secas o húmedas. Los pastores dependían de observaciones directas del comportamiento de los animales para conocer la calidad de los pastizales utilizando indicadores como la producción de leche, la condición de la pelambre, el aumento de peso y la frecuencia de los apareamientos para valorar el rendimiento productivo del ganado. Los pastores valoran la degradación y las tendencias de los pastizales utilizando los conocimientos históricos del entorno. Los resultados del estudio confirmaron que los sistemas de conocimientos de las tres comunidades pastoriles son comparables entre sí, que podían utilizarse para recabar información rápidamente cuando fuera solicitada por los responsables de la adopción de y que resultan vitales para la gestión sostenible de las tierras de pastoreo.

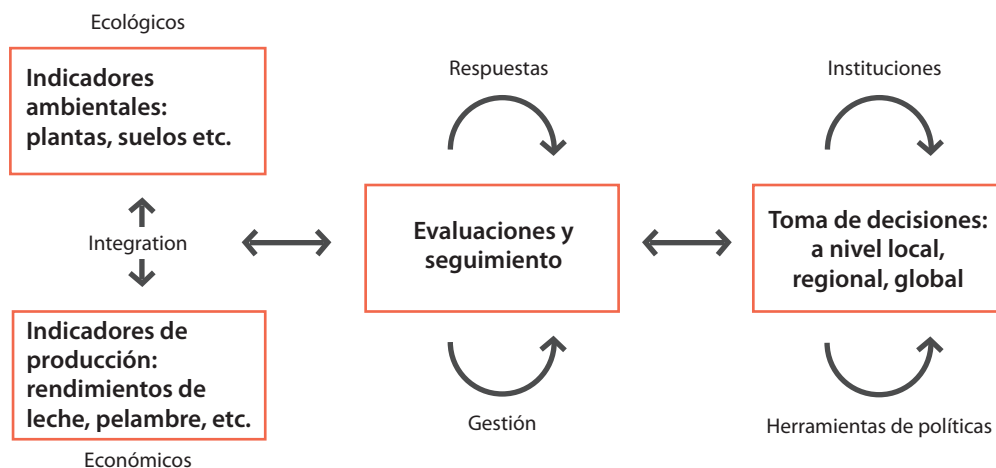


FIGURA 11:
La vinculación de los conocimientos locales y científicos en la toma de decisiones
(Oba, 2012)

¹¹ Crawhall, 2014

Los complejos sistemas de gobernanza desarrollados por los pastores para gestionar sus recursos naturales en climas con altos niveles de variabilidad incluyen normas que vinculan el uso con los conocimientos especializados, los principios de uso compartido y la exclusión. Una planificación centralizada y los cambios asociados con los mecanismos de gobernanza pueden alterar la disponibilidad de los recursos culturales y naturales de los que depende el sustento pastoril. En estas circunstancias la producción de alimentos y la seguridad pueden verse amenazados por el deterioro del ecosistema y la pérdida de capacidad local para darle respuesta.

La gestión de incendios en las tierras de pastoreo

En las Directrices voluntarias de la FAO sobre la gestión de incendios se afirma que el fuego puede ser bueno para el entorno natural, para los recursos, para reducir las amenazas y para mantener los valores culturales. Algunos sectores que utilizan el fuego como herramienta para incrementar la producción y facilitar el uso de la tierra son la agricultura, la gestión de los recursos forestales y la gestión del pastoreo y la vida silvestre. El fuego ha sido y sigue siendo parte de las prácticas agrícolas que las sociedades han utilizado durante milenios (FAO, 2006).

Los conocimientos autóctonos y locales juegan un papel central en la gestión de las tierras de pastoreo. La lógica que apuntala las prácticas locales de gestión no se entiende bien desde fuera y a menudo se ha descrito como irracional o atrasada. La movilidad es un buen ejemplo: una práctica sustentada por una lógica sólida que, no obstante, sigue siendo suprimida por muchos gobiernos en nombre de la modernización. La gestión de los incendios es otro ejemplo que sigue siendo controvertido. Los pastores utilizan el fuego como una herramienta para modificar los pastizales, como la eliminación de pastos inutilizados y la promoción de vegetación nueva, y el control de los vectores de enfermedades. Muchos países han prohibido dichas prácticas y esto ha significado costos para el pastoreo o, ante la ausencia de alternativas, ha obligado a los pastores a quebrantar la ley. En las Directrices se abordan de manera explícita los derechos de gestión, así como el uso de la tierra y esto debería incluir el derecho del uso responsable del fuego como una herramienta de gestión de la tierra.

4. Apoyar la creación conjunta de conocimientos y soluciones

La incorporación de las personas que poseen conocimientos a la toma de decisiones y a los diálogos sobre políticas puede ayudar a validar el conocimiento tradicional y autóctono. Puede facilitar la participación de las instituciones tradicionales de gestión de recursos y puede ayudar a mejorar los procesos de toma de decisiones; por ejemplo, durante momentos de impacto climático extremo o crisis de los sistemas de recursos naturales cuando han llegado a sus límites (Crawhall, 2014).

Las metodologías participativas y de origen local pueden incluir los diálogos entre actores diversos y otras técnicas colaborativas de aprendizaje, incluida la cartografía participativa (Aijaza, Mohamed-Keterere y Crawhall, 2014). La cartografía puede utilizarse para apoyar el uso compartido del conocimiento y para el diseño colaborativo de soluciones con otras personas que poseen conocimientos, como los organismos estatales. La cartografía participativa, mediante el uso de diversas técnicas, permite que las comunidades representen sus territorios, sus experiencias y sus conocimientos del entorno desde su propia perspectiva y, por lo general, en sus propios idiomas (FAO, 2005; Crawhall, 2014).

Esfera de acción 4: Reconocer los sistemas tradicionales y fortalecer las sinergias a través de sistemas estatutarios

Objetivo: Esta esfera de acción orienta y apoya a los Estados, los gobiernos, las oficinas y organismos gubernamentales, y a los actores no estatales tales como los donantes, las organizaciones dedicadas al desarrollo y la conservación para que 1) reconozcan los sistemas pastoriles tradicionales y 2) fortalezcan las sinergias con los sistemas estatutarios con miras a: fortalecer el respeto hacia los modos de vida pastoril así como su reconocimiento como tales; proporcionar un fundamento para una gobernanza efectiva y equitativa; reconocer las organizaciones pastoriles de gobernanza como socios importantes en el diseño y la aplicación de políticas nacionales, y proporcionar una base para evitar y resolver los conflictos.

¿Por qué es importante el reconocimiento de los sistemas tradicionales?

El reconocimiento de las instituciones tradicionales proporciona un fundamento para el desarrollo de la confianza y el respeto, que a su vez sientan las bases para la colaboración. Donde se han consolidado la confianza y el respeto es posible desarrollar soluciones localmente apropiadas y legítimas que sean resilientes, sostenibles en términos sociales y ecológicos, adaptables, culturalmente aceptables y que tomen en cuenta los conflictos —y especialmente importante, que sean apoyadas e implementadas a nivel local. Esto puede contribuir a la identificación de las sinergias con las prioridades del desarrollo, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a nivel global, nacional y local. En última instancia, también puede identificar las mejores sinergias con los sistemas estatutarios.

La gobernanza de la trashumancia en España

Muchos estados europeos todavía evidencian los vestigios de antiguos sistemas pastoriles, los cuales permean su cultura y sus leyes. El Concejo de la Mesta en España, una agrupación que controló la trashumancia, el pastoreo y la industria de la lana durante quinientos años, dejó una marca profunda en el entorno y uso de la tierra en España. Sus más significativos vestigios constituyen una red densa de 120 000 km de caminos de ganado, que se encuentran protegidos actualmente por la Ley de Vías Pecuarias y una colección de sistemas de gestión tradicionales que se resisten a desaparecer.

El reconocimiento legal de la gobernanza histórica en Rumanía

Otros países europeos tales como Rumanía poseen grandes extensiones de bosques y pastizales comunales. Estas tierras comunales están contempladas en tres modelos administrativos principales. Dos de ellos, el Composesorat y el Obst, son organizaciones comunales históricas. El Obst data de hace varios siglos mientras que el Composesorat se estableció a inicios del siglo XIX. Estos sistemas administran los recursos comunales a través de instituciones tradicionales mientras que el resto de las tierras comunales son de propiedad pública y están administradas por los consejos municipales.

El reconocimiento de los sistemas tradicionales también puede empoderar a los pastores para que estén en condiciones de salvaguardar sus derechos de tenencia frente a gente de fuera, incluidas otras comunidades e inversionistas. Tiene un valor adicional en tanto abre espacios para que prosperen los conocimientos ecológicos y sociales de las localidades y proporciona la base para dar respuesta al cambio y abordar el conflicto. Sienta las bases para mejorar la representación y la participación. Los sistemas tradicionales se han desarrollado durante centenares de años para gestionar y proteger eficazmente los recursos pastoriles y deben ser respetados y valorados por este logro. Este reconocimiento debe ser el punto de partida para llegar a acuerdos sobre cómo pueden ser protegidos y adaptados para que puedan seguir siendo eficaces en el futuro.

Elementos clave para el reconocimiento legítimo, apropiado y basado en derechos de la tenencia pastoril

Se necesita un buen conocimiento de los sistemas tradicionales de gobernanza pastoril, incluidos los valores y los principios que apuntalan los sistemas de toma de decisiones y el uso compartido de los recursos, para asegurarse de que estos sistemas sean adecuadamente reconocidos cuando se trata de planificación, toma de decisiones y aplicación. Esto incluye las políticas de tierras y los planes para el uso de la tierra. Semejante conocimiento también puede ayudar a crear respeto hacia estos sistemas. La creación de reconocimiento y respeto requiere las siguientes medidas:

1. crear confianza;
2. establecer procesos adecuados de participación (se discuten en profundidad en

- la Esfera de acción 2);
3. crear un reconocimiento jurídico de los sistemas pastoriles tradicionales;
 4. generar conciencia sobre los riesgos inherentes cuando se fortalecen las sinergias con los sistemas estatutarios;
 5. aprender de los éxitos y los fracasos (véase la Esfera de acción 7).

Los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación

En 2008, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII) reconoció oficialmente a los pastores como “Pueblos Indígenas Móviles”. Los representantes de los pueblos indígenas argumentan a menudo que la movilidad es un derecho cultural, que no tiene importancia práctica solamente como posibilitador de un pastoreo efectivo, sino que tiene un valor intrínseco y es esencial para la identidad de los pueblos pastoriles. Debe recalcar que no todos los pastores afirman que su estatus es de pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas tienen derechos de propiedad y posesión sobre sus territorios (el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo [OIT] sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989) así como el derecho a gestionarlos de acuerdo con sus propios valores (el derecho a la auto-determinación). Estos derechos se extienden a las tierras sobre las cuales los pueblos indígenas ya no ejercen un control exclusivo. Estos y otros derechos se encuentran explicados en la Declaración de las Naciones Unidas de 2007 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

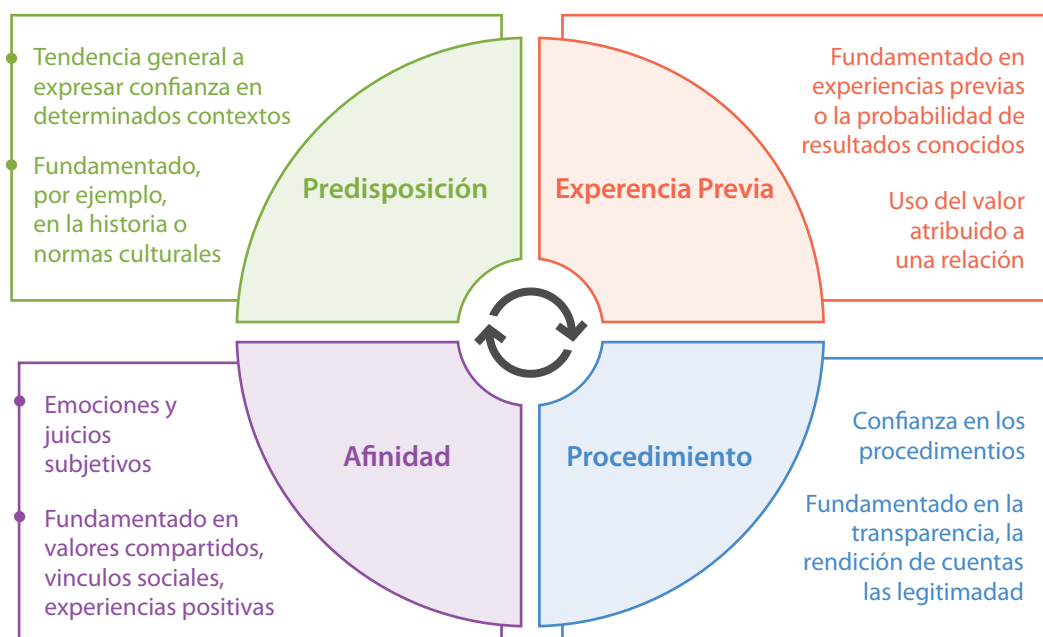
1. Crear confianza

El establecimiento de la confianza entre comunidades pastoriles y con actores diferentes es un requisito para lograr comprensión, legitimidad y colaboración significativas. Los procesos de construcción de confianza deben respetar los derechos de los pastores, como su derecho a no involucrarse. Por ejemplo, las comunidades pastoriles también tienen un derecho a no compartir sus conocimientos o a pedir que cuando se comparta información debe ocurrir en el contexto de la construcción de una relación. La creación de la confianza es un proceso que supone un compromiso hacia las personas (solidaridad) y tiempo. Requiere que se tomen medidas para mejorar los cuatro aspectos de la confianza que se listan en la Figura 12.

La humildad y los conocimientos especializados son aspectos importantes de la creación de la confianza y de la experiencia cambiante de las intervenciones. Pueden contribuir a la facilidad con la cual se puede llevar a cabo un trabajo colaborativo. Unos equipos externos que faciliten el uso compartido del conocimiento y los procesos de recolección de información requieren habilidades tanto técnicas como sociales, como las siguientes::

1. un conocimiento de las culturas autóctonas y de sus formas de saber; un conocimiento de los sistemas autóctonos de gestión, y un conocimiento de la gobernanza;
2. a habilidad de escuchar activamente y aprender a la par de los ciudadanos pastores para el diseño y la aplicación de los procesos participativos (véase la Esfera de acción 7 sobre el aprendizaje colaborativo);
3. la utilización del CLPI para la recolección y uso de la información, y
4. la habilidad para contrastar los resultados y gestionar la información contradictoria por medio de debates de grupo moderados y otras metodologías.

FIGURA 12:
Los componentes claves de la confianza
(modificado a partir de M.J. Stern y Coleman, 2014)



2. Crear un reconocimiento jurídico de los sistemas pastoriles tradicionales

La incorporación de sistemas tradicionales en los marcos jurídicos nacionales, así como los acuerdos bilaterales y regionales, pueden ser unos pasos clave hacia el reconocimiento pleno de los sistemas pastoriles tradicionales. Donde los Estados apoyan los sistemas pastoriles tradicionales, estas poblaciones están en mejores condiciones para asegurarse su sustento y seguridad alimentaria. El reconocimiento jurídico provee un fundamento para que se acepte y respete la tenencia de las tierras de pastoreo mediante:

1. la aceptación de que el pastoreo es un sistema de gestión de tierras viable;
2. el reconocimiento de la situación de desventaja histórica que han vivido las

poblaciones pastoriles;

3. el apoyo a las iniciativas multinacionales en apoyo a los medios de vida pastoril;
4. el reconocimiento de los custodios de las tierras como actores de la gobernanza y titulares de los derechos.

Se necesita un reconocimiento al más alto nivel nacional y en marcos legislativos específicos, asegurándose de que existen disposiciones en aquellas partes de la ley que son sustantivas y legalmente ejecutables (justiciables) y no solamente en el preámbulo. Los preámbulos en las leyes relevantes pueden proporcionar un marco de referencia y abordar la importancia del pastoreo en el país y desarrollar algunos temas clave que han de considerarse, mientras que el articulado debe reconocer la existencia de los sistemas y las instituciones tradicionales, otorgándoles el mérito que se merecen como actores activos en las políticas de tierras.

Recognition is needed at the highest national level and in specific legislation frameworks, making sure that provisions are in the substantive and legally enforceable (justiciable) parts of law and not only in the preamble. Preambles in relevant laws can provide the framework and address the importance of pastoralism in the country and develop some key issues about its consideration, while the articles should recognize the existence of customary systems and institutions giving them credit as active actors in land policies.

Las maneras en que se extenderá el reconocimiento variarán entre las regiones y entre las naciones y dentro de ellas, en tanto tomarán en cuenta una diversidad de derechos e intereses. Es importante que el reconocimiento jurídico sea apropiado en términos geográficos y que tome en cuenta los derechos existentes incluidos, por ejemplo, los derechos de los pueblos indígenas. Las formas de reconocimiento jurídico incluyen el reconocimiento de los derechos de auto-determinación y/o el reconocimiento jurídico de los sistemas tradicionales. Esto incluye el reconocimiento de que los sistemas tradicionales son la base de la gobernanza de las tierras pastoriles y que los Estados, los organismos gubernamentales y los actores no estatales respetarán y acatarán las decisiones que se tomen bajo estos sistemas. Esto estaría acorde con

El fortalecimiento de la gobernanza pastoril comunal en Marruecos (Boutaleb and Firmian, 2014)

Históricamente, las tribus pastoriles han gestionado colectivamente los pastizales en Marruecos acatando las disposiciones tradicionales. Este sistema de gestión ha menguado debido al establecimiento de divisiones administrativas y una tendencia hacia la individualización de la tierra. El establecimiento de “perímetros de mejoras pastoriles” (PIP) por el Gobierno marroquí en las décadas de 1970 y 1980 se propuso mejorar la gestión de los pastizales, pero estas instituciones ignoraron los sistemas tribales de gestión existentes y contribuyeron, más bien, a un deterioro generalizado de los pastizales y a una reducción de su sustento.

Para enfrentar este reto, el Gobierno estableció cooperativas para la Gestión Comunitaria de Tierras Pastoriles (CBRM, por sus siglas en inglés), las cuales tienen reconocimiento jurídico bajo la ley marroquí. Estas cooperativas se benefician con las políticas de descentralización de la década de 1980 y la reorganización de las áreas rurales para formar comunas, que se definieron sobre la base de las tierras tribales. Las cooperativas se fundamentan en las instituciones tradicionales y la afiliación tribal y promueven la toma de decisiones sobre la base del consenso. Proporcionan servicios básicos para los pastores, incluidos la asistencia veterinaria y el forraje para el ganado. Gestionan la infraestructura instalada por el gobierno y son responsables de las negociaciones con otras cooperativas en lo que tiene que ver con la gestión de tierras de pastos y la movilidad. Los gerentes de las cooperativas son personas formadas y supervisadas por las oficinas del gobierno y los miembros adquieren acciones de las cooperativas para acceder a los servicios y los pastos. La inserción de estas instituciones “híbridas” dentro de las instituciones tribales ha sido la clave de su éxito en el desarrollo de una normativa sobre los pastizales y en su adaptación a nuevos conocimientos y oportunidades.

la intención de la Sección 9 de las Directrices para las comunidades indígenas, con inclusión del reconocimiento de las instituciones tradicionales.

Donde los Estados afirman ser propietarios de tierras comunales, deberán reconocer los derechos que tienen los pastores de acceso a la tierra y uso de la tierra y de los recursos naturales conexos. Esto puede apoyarse mediante varias modalidades de gestión incluida la cogestión de estas tierras con la participación del estado y las instituciones tradicionales o de modelos mixtos. La cogestión puede implementarse mediante una variedad de modalidades, entre ellas se encuentra:

- el reconocimiento de las normas y los principios locales/tradicionales, mediante su incorporación al marco jurídico y la creación de instituciones nuevas y apropiadas;
- la creación de nuevos órganos mixtos que incorporan unas instituciones tradicionales “actualizadas” para hacerse cargo de la toma de decisiones sobre la gestión de tierras.

El reconocimiento estatutario de la tenencia tradicional en el Níger

El Níger tiene una larga historia en materia de tenencia de tierras de pastoreo.

- La ley de 1961 del Níger que fija los linderos de la agricultura de cultivos en el norte del país reconoce los linderos tradicionales que separan las zonas de pastoreo en el norte del país de las zonas de agricultura. En las zonas de pastoreo se prohibió la agricultura.
- En 1987, el decreto número 87-077 le otorgó derechos adicionales a los pastores cuando les autorizó que su ganado pastara en las zonas agrícolas durante diciembre-enero una vez recogida la cosecha.
- En 1993, la ordenanza número 93-15, conocida como el “código rural”, reconoció:
 - que todo el pueblo del Níger, incluidas las comunidades pastoriles, tiene igual derecho de acceso a los recursos naturales del país;
 - que los derechos tradicionales, por ende, fortalecen las reivindicaciones de los pastores del Níger sobre sus pastizales tradicionales y los caminos de migración entre ellos.

Si bien es cierto que estos esfuerzos han contribuido a proteger al sector pastoril en el Níger y lo han convertido en un modelo del África occidental, las dificultades financieras y técnicas también han contribuido a debilitar la aplicación del código rural (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA], 2006).

3. Generar conciencia sobre los riesgos inherentes cuando se fortalecen las sinergias con los sistemas estatutarios

Es importante reconocer que existen riesgos inherentes cuando se trata de integrar dos marcos jurídicos diferentes —el estatutario y el tradicional. Por lo general, la ley estatutaria, una vez que está codificada, carece de la flexibilidad y capacidad de respuesta de los sistemas pastoriles. Cuando los derechos jurídicos son creados o impuestos sin tomar en cuenta los sistemas tradicionales, o si esos derechos no

contemplan el pluralismo jurídico de maneras apropiadas, pueden ocurrir alteraciones sociales y ecológicas. Otro peligro es que en la medida que las instituciones de tenencia se vuelven más rígidas, los pastores no podrán reaccionar con tanta facilidad ante los retos socio-ecológicos. El desarrollo de regímenes jurídicos apropiados requiere que haya complementariedad entre estos sistemas legales diferentes, tanto a niveles geográficos (desde lo transnacional a lo local) como dentro de cada nivel.

El reconocimiento estatutario de los derechos no supone necesariamente que se delimiten y registren formalmente los derechos de los usuarios. Una alternativa a los enfoques basada en la delimitación de los derechos es un énfasis en el fortalecimiento de los procesos, incluido el aprendizaje colaborativo (véase la Esfera de acción 7) y la determinación colectiva de soluciones que permiten una flexibilidad permanente. Esto puede permitir un mayor reconocimiento de derechos poco claros (incluidos aquellos superpuestos e integrados) que se gestionan de manera flexible por medio de negociaciones y acuerdos. Cualquier esfuerzo por incorporar las prácticas tradicionales dentro de los sistemas jurídicos formales necesita basarse en unos sistemas sólidos de rendición de cuentas y en medidas adecuadas (jurídicas y de otro tipo) que aseguren el acceso a la justicia y el respeto a los derechos (véase la Esfera de acción 1).

4. Aprender de los éxitos y los fracasos

Los procesos y los resultados de la gobernanza son difíciles de seguir; sin embargo, esto es esencial para asegurar las mejoras en la gobernanza de la tenencia y el logro progresivo de los objetivos y las metas de las Directrices, especialmente en lo que se refiere a la alimentación, el sustento y la pobreza. En la Sección 7, las Directrices promueven el desarrollo y la aplicación de los sistemas de seguimiento y evaluación. Las plataformas integradas por una diversidad de partes interesadas se señalan como una manera de seguir y evaluar la aplicación y el impacto. Se determinan algunos requerimientos para estos procesos, incluidos los que son participativos, los que tienen en cuenta las cuestiones de género, los que pueden aplicarse y los que son económicos y sostenibles (párrafo 26.2). Los aprendizajes se abordan en detalle en la Esfera de acción 7.

Esfera de acción 5: Fortalecer las capacidades de las organizaciones locales, las redes sociales y el espacio institucional en el cual trabajan

Objetivo: Las capacidades de las organizaciones locales y las redes sociales

determinan cómo los pastores actúan colectivamente para enfrentar los retos de la gobernanza. Esta esfera de acción tiene dos objetivos: aumentar las oportunidades de las instituciones pastoriles para fortalecer su gobernanza de la tenencia, y facultar a dichas instituciones para que saquen mayor provecho a esas oportunidades. Entre estos se contempla la participación de instituciones tanto tradicionales como estatales para fortalecer las interacciones, generar confianza y tomar medidas prácticas para defender la tenencia.

¿Por qué es importante la capacidad de las organizaciones locales y las redes sociales?

Las capacidades de gobernanza de ambas las comunidades y las organizaciones estatales a nivel local son clave para fortalecer efectivamente la tenencia de la tierra de las comunidades pastoriles. Esto incluye la capacidad de las organizaciones y los individuos de interactuar y colaborar en apoyo a la gobernanza responsable de la tenencia, de evitar y resolver los conflictos sobre tenencia, de aprender y resolver problemas, y de diseñar respuestas nuevas y creativas. Las redes sociales apuntalan la capacidad de cualquier sociedad de responder ante los retos y las crisis, a menudo mediante el acceso a los recursos o el apoyo necesarios en tiempos difíciles. Las redes sociales pueden basarse en comunidades y movimientos sociales. Por otro lado, los gobiernos pueden intervenir para crear servicios y apoyos sociales que impidan una ruptura en las relaciones que puede derivar en conflicto.

En la Esfera de acción 5 se perfilan las maneras para fortalecer las capacidades de gobernanza local, centrándose específicamente en las organizaciones pastoriles, las redes sociales y las organizaciones estatales “de apoyo”, pero reconociendo que las capacidades son afectadas por las organizaciones y las instituciones en múltiples niveles.

¿QUÉ SON CAPACIDADES?

- Las capacidades de la gobernanza se refieren a la habilidad de ejercer influencia en la toma de decisiones. En este contexto, las capacidades de las organizaciones se refieren a su habilidad para llevar a cabo sus funciones, de conformidad con los principios de las Directrices.
- Las capacidades se diferencian de las aptitudes, término que se utiliza a veces de manera puntual para referirse a la realización de una tarea particular, tal como la habilidad que se requiere para diseñar un instrumento en apoyo a la gobernanza.

LAS DIFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES

- Las “instituciones” y las organizaciones se entienden de manera diferenciada en este capítulo.
- Las “instituciones” se refieren a los derechos, las normas y los procedimientos para la toma de decisiones¹². En la práctica, sin embargo, las instituciones y las organizaciones se encuentran entrelazadas como parte de un complejo conjunto de respuestas humanas ante la gobernanza y la gestión de las sociedades¹³.

¹² Young, 2003.

¹³ Stern y Coleman, 2015; Lebel, 2015.

Las capacidades múltiples que necesitan las organizaciones y los individuos que las integran para llevar a cabo su papel en relación con el fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia pueden agruparse en torno a su habilidad para:

- 1. Interactuar y relacionarse con múltiples actores** con puntos de vista, conocimientos y destrezas diferentes en cuanto a: decision-making;
 - la toma de decisiones;
 - los aprendizajes, la innovación y el desarrollo de soluciones transformadoras que cambian las formas de pensar;
 - el desarrollo de nuevas políticas institucionales.
- 2. Coordinar las actividades de múltiples actores** (incluidos los organismos gubernamentales) con miras a mejorar la complementariedad de las acciones de una multiplicidad de actores en función de un objetivo común.
- 3. Fortalecer la confianza** como el fundamento para trabajar juntos con el fin de alcanzar soluciones acordadas.
- 4. Defender** (y reivindicar) **los derechos de tenencia.**
- 5. Reconocer y tener en cuenta los vínculos entre los ecosistemas y la sostenibilidad social.**
- 6. Aprender y responder** a los riesgos, las presiones y las amenazas.
- 7. Actuar como una entidad efectiva.**

Capacidad 1: Interactuar y relacionarse con múltiples actores

El fortalecimiento de las capacidades de los organismos gubernamentales, las comunidades pastoriles y los agricultores locales para interactuar entre sí con más efectividad a menudo requiere que se enmienden las relaciones, que se mejoren los aprendizajes y que se aborden los retos institucionales en cuestión. Esta interacción es tanto el objetivo último deseado, así como parte del proceso para mejorar las relaciones. Proporciona una base sobre la cual crear el respeto mutuo mediante el reconocimiento de las costumbres y las tradiciones (conocimientos, leyes y prácticas) y de la capacidad para auto-gobernarse que se encuentra incorporada en las instituciones locales y autóctonas (Ravera, Tarrason y Simelton, 2011).

El fortalecimiento de estas capacidades puede requerir que se aborden las inequidades del proceso de la gobernanza, tales como las que tienen que ver con el género en las instituciones a todos los niveles, incluidas las leyes. Los líderes locales son identificados a menudo por los pastores como figuras clave para negociar los derechos sobre los recursos y pueden ser percibidos como los interlocutores de mayor legitimidad, aunque esto puede estar cambiando en la medida en que se desarrollan las representaciones políticas (como los consejos locales). Puede ser que se requieran capacidades más fuertes para superar los conflictos latentes y las injusticias históricas

que se perciben en torno al uso compartido de los recursos. Unas capacidades más fuertes también pueden requerirse para negociar las indemnizaciones; por ejemplo, donde se han perdido tierras pastoriles ante el desarrollo de áreas públicas o la creación de áreas protegidas.

La identificación de los incentivos claves para el diálogo puede fortalecer las capacidades. La búsqueda de elementos en común en los intereses u objetivos entre grupos diferentes puede sentar las bases para un diálogo. En el norte de Nigeria, por ejemplo, la salud y la cría del ganado es parte íntegra de la vida diaria de los pastores fulani y fue un incentivo clave para lograr un auto-gobierno exitoso (Okello et al., 2014). El desarrollo de nuevas redes sociales que promueven la interacción entre pastores y otros actores puede derivar en sociedades que abordan los retos crecientes y a gran escala, tales como la pérdida de tenencia, los riesgos asociados con los mercados globalizados y la gestión de cuencas hidrográficas a nivel regional que pierde de vista las necesidades específicas de agua (Ravera, Tarrason y Simelton, 2011).

La participación pastoril en la Reserva de la Biosfera de los Ancares Leoneses

Los Ancares Leoneses es una región montañosa en el noroccidente de España, reconocida como reserva de biosfera en 2006. La reserva es administrada por varias municipalidades de la provincia de León junto con la Fundación CIUDEN. La planificación y la gestión participativas se han convertido en procedimientos ya establecidos para mejorar la gestión de la Reserva de la Biosfera y han fortalecido las consultas para formular los planes estratégicos para la misma. Un “Consejo de Participación” se ha creado sobre la base de una composición y normas aceptadas, que encabeza el proceso de toma de decisiones sobre la reserva. El Consejo representa a la población local en los diálogos, pero también se involucra en la gestión y las acciones específicas de la Reserva de la Biosfera y trabaja en colaboración con un comité científico de la reserva.

Biosfera y trabaja en colaboración con un comité científico de la reserva. El éxito de la Reserva de la Biosfera de los Ancares Leoneses ha sido posible gracias al fortalecimiento del tejido social de la comunidad rural. Esto se ha logrado mediante el desarrollo de las redes pastoriles locales a manera de mejorar su influencia y visibilidad y su rol activo en la ordenación territorial. Sin embargo, esta estrategia requiere que los pastores asuman un papel destacado en la gestión de la reserva, lo que a su vez requiere mayores niveles de conocimientos y capacidades, y el despliegue de mejores recursos humanos y financieros. Los pastores en España se benefician de la creciente conciencia y apoyo del público, debido especialmente a la conciencia cada vez mayor de su papel en la gestión medioambiental. Sin embargo, continúan los esfuerzos para fortalecer su capacidad de cabildeo, para hacerlos más visibles y para lograr marcos jurídicos que les apoyen en su participación (Herrera, 2014).

Capacidad 2: Coordinar las actividades de múltiples actores

En general, dos tipos de problemas de coordinación surgen en torno a las instituciones pastoriles. El primero es la necesidad de alcanzar acuerdos entre instituciones. En la medida que aumenta el número de instituciones con capacidad de veto, así

también se torna más difícil lograr acuerdos (Tsebelis, 1995). Esto es particularmente cierto en el caso de la gobernanza pastoril, en vista de que el pastoreo atraviesa distritos y fronteras internacionales. A este nivel, las organizaciones involucradas —con capacidad de ejercer un veto— pueden manifestar diferentes prioridades y preocupaciones sobre políticas. Esto incrementa el riesgo de que se caiga en trampas producto de la toma compartida de decisiones, que puede producir resultados no tan buenos como los esperados (Scharpf, 1988). Semejantes situaciones pueden ser reflejo de un déficit de aprendizajes y la ausencia de una integración institucional adecuada (Ostrom, Gardner y Walker, 1994).

Un segundo conjunto de problemas de coordinación “surge cuando las instituciones en diversos niveles dejan de reconocer la existencia de las otras, de tal suerte que las medidas que se realizan dentro del contexto de una institución compiten con las medidas y las decisiones que se han tomado dentro del contexto de otras instituciones” (Poteete, 2012). En el caso de la gobernanza pastoril, esto es más pronunciado en los conflictos y los retos de gobernanza que surgen en relación al desarrollo a gran escala de la agricultura. En este contexto, los pastores y sus sistemas de producción de alimentos pasan desapercibidos por las organizaciones que están empeñadas en promover el desarrollo de la agricultura a gran escala como una solución a la inseguridad alimentaria y la falta de crecimiento económico. Otros asuntos ignorados se refieren a la competencia por recursos y los conflictos en torno a la autoridad, tal como se evidencia en muchos contactos entre autoridades tradicionales y las organizaciones de carácter gubernamental (Lund, 2006).

Nuevos enfoques para el reconocimiento de la gobernanza local

La gobernanza desde abajo ha surgido en algunos lugares de los Estados Unidos de América como una forma de fortalecer la capacidad de los ganaderos para beneficiarse de los pastizales. La necesidad de realizar un esfuerzo mancomunado ha resultado efectiva en Tejas, donde las Asociaciones de gestión de la vida silvestre (Wildlife Management Associations) apoyan a los ganaderos para vender oportunidades de caza, gestionar los cotos y aprovechar las exoneraciones fiscales. Una agencia gubernamental, el Departamento de Parques y Vida Silvestre de Tejas, es un facilitador indispensable que establece las directrices por medio de los planes de gestión de la vida silvestre. En consecuencia, los ganaderos pueden mejorar sus utilidades cuando usan un recurso — usualmente subutilizado— de manera inteligente, obteniendo así un incentivo para mantener intactos sus grandes fundos en vez de fragmentarlos para luego venderlos.

El grupo Malpai Fronterizo (Malpai Borderland) es una organización sin fines de lucro con derechos de servidumbre en áreas de conservación en Arizona. Estas servidumbres son contratos entre propietarios de tierra y otras organizaciones que confieren derechos específicos para mejorar los servicios ambientales que proporciona el fundo. El resultado es una acción colectiva para la restauración y conservación de un entorno saludable, consolidado con un mayor valor en términos de biodiversidad y procesos naturales (Huntsinger, Sayre y Macaulay, 2014).

Increasing the ability to coordinate requires attention to the following:

- 1. Establecer mecanismos de coordinación** por medio de la vinculación de múltiples centros de gobernanza, lo que a veces se denomina “gobernanza policéntrica o integrada”. Las modalidades institucionales deben respetar y permitir que: a) existan muchas unidades autónomas formalmente independientes las unas de las otras; b) puedan decidir cómo actuar con miras a tomar en cuenta a las demás, y c) lleven a cabo procesos de cooperación, competencia, conflicto y resolución de conflictos (Ostrom, Gardner y Walker, 1994).
- 2. Rebajar los costos de transacción** de la cooperación en un contexto de problemas complejos y difusos asociados con el pastoreo. Esto se analiza en la capacidad 1 y la solución en la sección sobre el aprendizaje social (Esfera de acción 7).
- 3. Fortalecimiento de las instituciones pastoriles y las organizaciones comunales** como facilitadores clave para la coordinación entre las instituciones públicas. Las instituciones estatales pueden beneficiarse del abundante conocimiento y flexibilidad de las instituciones pastoriles cuando interactúan formalmente con ellas y les extienden el respeto debido, lo que a su vez puede promover el respeto recíproco ante las organizaciones estatales.

Capacidad 3: Fortalecer la confianza

Las relaciones entre las organizaciones que se involucran en la gobernanza de la tenencia pastoril —o que ejercen influencia sobre ella— se caracterizan por colaborar y disputar sobre los derechos de manejar el acceso, el uso y la distribución de los recursos. La desconfianza entre los actores tiene un impacto negativo sobre la gobernanza. Estos incluyen impasses en la planificación, demandas judiciales que entorpecen la gestión, incumplimiento de las normas, protestas públicas y hasta conflictos violentos, así como una mengua del potencial de los aprendizajes y la experimentación. Por el contrario, una confianza mayor dentro de las organizaciones dedicadas a la tenencia puede promover una reevaluación de los supuestos y un trabajo en equipo más efectivo (Stern y Baird, 2015).

El fortalecimiento de la confianza a menudo significa reparar las relaciones existentes, incrementar los intercambios positivos y reducir los efectos negativos tanto en las modalidades institucionales como en las interacciones (Dirks, Lewicki y Zaheer, 2009). Los componentes para la creación de confianza pueden incluir los mecanismos de rendición de cuentas, el reconocimiento y la inclusión efectivas, una representación más fuerte y el respeto de los sistemas tradicionales de gestión, gobernanza y conocimientos. Estos aspectos se abordan en otros apartados de esta guía técnica. Entre las estrategias adicionales se incluyen:

- 1. La creación de espacios para que surjan organizaciones comunitarias y redes sociales fuertes y efectivas**, así como mecanismos mejorados para que sus voces sean escuchadas y tomadas en cuenta. Esto puede incluir el fortalecimiento de organizaciones e instituciones tradicionales. .
- 2. El reconocimiento de las autoridades tradicionales** con miras a restaurar la confianza. La elección de quién deberá ser reconocido como la voz pastoril es una decisión que deben tomar los mismos pastores. Es posible que tengan que tenerse en cuenta diversas formas de representación (véase la Esfera de acción 1)).
- 3. El desarrollo de redes de información**, como el acceso a la información sobre iniciativas/medidas que afecten el pastoreo y la tenencia pastoril. Las redes de información pueden mejorar la transparencia y también pueden apoyar a los pastores para que respondan con mayor eficacia ante las presiones y las amenazas. La información necesita comunicarse apropiadamente, incluida aquella que se transmite mediante la comunicación oral.
- 4. El fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas** (véase en la Esfera de acción 1 el análisis al respecto).

Capacidad 4: Defender (y reivindicar) los derechos de tenencia

Muchos gobiernos están llevando a cabo procesos de reforma de la tenencia; sin embargo, las comunidades pastoriles no han podido contribuir sino poco a la definición y aplicación de estos derechos. Las estrategias siguientes pueden contribuir a mejorar estas capacidades a nivel de las comunidades. .

- 1. El desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y las redes sociales.** Tal como se analizó en la capacidad 3, el apoyo para fortalecer las organizaciones pastoriles y las redes sociales resulta esencial para mejorar las capacidades de los pastores, incluida la defensa de sus derechos. Estas organizaciones proporcionan una plataforma para el intercambio de información y la concienciación sobre los derechos y las responsabilidades de los administradores de tierras, con inclusión de las opciones jurídicas existentes, así como las innovaciones para el aseguramiento de los derechos que han desarrollado otras comunidades pastoriles. Las redes sociales pueden jugar un papel particularmente significativo para empoderar a las mujeres y permitirles involucrarse en el diálogo sobre la tierra y la gobernanza.
- 2. La resolución de la ambigüedad sobre quién tiene la responsabilidad para la asignación de los derechos sobre la tierra.** Las tensiones dentro del Estado entre diferentes ministerios, así como entre el Estado y las organizaciones tradicionales sobre el tema de la asignación de las tierras, pueden ser explotadas por aquellos que buscan la intervención del Estado cuando perciben que es más probable que apoye sus propios intereses (Ribot y Peluso, 2009). Pueden darse ambigüedades en

el traslape entre las organizaciones estatales que tiene autoridad para aprobar otros usos de los recursos pastoriles, especialmente cuando la tenencia de dichos recursos no es clara. El esclarecimiento de dichas ambigüedades puede requerir una revisión de las leyes, así como un diálogo entre las organizaciones con derechos e intereses superpuestos.

- 3. El fortalecimiento de procesos institucionales imparciales y accesibles localmente, para la resolución de problemas de tenencia de tierras.** La decisión sobre las formas apropiadas y los poderes específicos debe realizarse mediante procesos participativos propios de la toma de decisiones y la resolución de conflictos (véanse las Esferas de acción 2 y 6).

El fortalecimiento de las voces pastoriles

Durante la última década, los esfuerzos de organizaciones tales como la Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible (IMPS) y la Alianza Mundial de Pueblos Indígenas Móviles, y más recientemente el Centro de conocimiento pastoril de la FAO, han contribuido de manera significativa al fortalecimiento de la voz de los pastores y a la mejora de la gobernanza de las tierras de pastoreo. Estas iniciativas han prosperado en tanto han trabajado con grupos pastoriles, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y organizaciones internacionales para el desarrollo. A pesar del considerable progreso que se ha logrado durante la última década, los pastores en todo el mundo siguen enfrentándose a un futuro incierto debido a las dudas persistentes sobre el compromiso de los gobiernos de respetar sus derechos humanos y asegurar su bienestar.

Capacidad 5: Reconocer y tener en cuenta los vínculos entre los ecosistemas y la sostenibilidad social

Tal como se analizó en la Sección 1, los sistemas pastoriles son igualmente sociales y ecológicos y poseen instituciones complejas que apuntalan la resiliencia en ambos sentidos. Cuando las presiones externas afectan los recursos naturales, la gente también sufre. El fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos y de los actores comunitarios para que se mantenga este frágil equilibrio puede apoyarse mediante:

- 1. El reconocimiento de los sistemas pastoriles tradicionales** incluidas sus instituciones y conocimientos como los principales protagonistas responsables de estas esferas. Véase la Esfera de acción 4.
- 2. El intercambio de conocimientos sobre los impactos ambientales** de las actividades externas a las tierras pastoriles y el valor económico de los servicios que presta el ecosistema protegido por los pastores. Los foros de aprendizaje pueden mejorar el conocimiento de estos impactos y esto proporciona apoyo a diversos actores quienes pueden entonces escoger las medidas que son sostenibles tanto en sentido ecológico como social (véase la Esfera de acción 7).
- 3. El reconocimiento de sistemas institucionales integrados** en los cuales la gobernanza y la gestión de la tierra ocurren en los niveles más bajos. Al colocar la

gestión de la tierra en el nivel más bajo (es decir, dentro de comunidades, ya sea mediante sus sistemas tradicionales o bajo los sistemas estatales a nivel local) se refuerzan los aprendizajes mediante enfoques centrados en la gestión y en la gestión adaptativa.

Capacidad 6: Aprender y responder a los riesgos, las presiones y las amenazas

Tal como se analiza en la Esfera de acción 7 sobre el aprendizaje colaborativo, la creación conjunta de conocimientos (nuevas maneras de entender, incluida la habilidad para utilizar información existente de formas innovadoras) puede fortalecer las capacidades de gobernanza al reunir a varios sistemas de conocimientos diferentes de manera que se genere un cambio social debidamente informado (Lebel, Wattana y Talerngsri, 2015). En tanto que este tipo de aprendizaje surge en contextos y lugares determinados, resultan críticas las capacidades para relacionarse tanto los actores locales como los actores externos en estos aprendizajes. Esto se analiza en detalle en la sección pertinente.

Capacidad 7: Actuar como una entidad efectiva

Las organizaciones locales juegan un papel esencial en el fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia. Un enfoque común para fortalecer la tenencia supone el establecimiento de instituciones híbridas que funcionan como un enlace entre las instituciones tradicionales y las instituciones estatales, tales como los comités de gestión de pastizales o las asociaciones pastoriles. Si bien es cierto que estas organizaciones pueden ser la clave del éxito, también pueden constituir un elemento de debilidad si no están bien gestionadas y administradas. El desarrollo de la organización local, por lo tanto, debe ser parte de una estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia. Esto puede incluir el establecimiento de su situación jurídica, de sus estructuras internas de gobernanza y de sistemas fundamentales de rendición de cuentas y de efectividad organizativa.

La creación de instituciones en Mongolia

En Mongolia, los pastores han sido testigos de cómo el control político sobre sus 128 millones de hectáreas de tierras de pastoreo pasó de manos de los monasterios al control del estado laico de Mongolia en 1921. El Estado instituyó un programa de colectivización (el negdel) para pastores en la década de 1950 y después descolectivizó el sector pastoril a comienzos de la década de 1990 cuando comenzó a privatizar los recursos estatales. Aunque las tierras de pastoreo no se privatizaron, el repliegue del Estado dejó un vacío en la toma de decisiones que las instituciones basadas en el parentesco en las tierras de pastoreo no podían llenar. La colectivización había debilitado el sistema basado en el parentesco; por lo tanto, el repliegue del Estado creó confusión y conflictos entre los pastores.

Para complicar aún más esta situación confusa, el Estado comenzó a otorgar concesiones mineras a empresarios privados. Esto tuvo el efecto de restringir el acceso a las tierras de pastoreo y contaminó los recursos hídricos. Ante estos problemas, los pastores de Mongolia comenzaron a enfrentarse al Estado por medio de movimientos sociales locales, de los cuales el más popular llegó a conocerse como el Movimiento del Río Ongi (ORM) desde su fundación en 2001. Con el fin de fortalecer la capacidad de los grupos locales para gestionar los recursos de pastoreo y rebatir las decisiones del Estado con relación a la gestión de los recursos pastoriles, las organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo —entre ellas, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial— comenzaron a ejecutar programas de gestión de recursos naturales en Mongolia. Por medio de los programas también se trató de fomentar las capacidades de los organismos gubernamentales responsables de la gestión de los recursos naturales de Mongolia. Las actividades de estos asociados en el desarrollo internacionales y de los movimientos sociales como la Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas Móviles, han fortalecido los movimientos sociales de los pastores en Mongolia.

Esfera de acción 6: Evitar y gestionar los conflictos

Objetivo: Buena parte de los conflictos en las zonas de pastoreo giran en torno a la tenencia de la tierra y los recursos conexos, aunque otros factores también son importantes. Los conflictos intensos pueden afectar la capacidad de los países para lograr la seguridad alimentaria y otros objetivos del desarrollo. Por estas razones, abordar el conflicto es de importancia crítica en la aplicación de las Directrices. Esta esfera de acción está diseñada con miras a evitar y gestionar el conflicto, para asegurar que las políticas de tenencia y las intervenciones tomen cuenta el conflicto (es decir, que no contribuyan a crear conflictos) y para promover la colaboración y la cooperación. En esta sección no se abordan los conflictos de gran envergadura (a nivel estatal) aunque se reconoce que estos tienen una profunda influencia en la gobernanza de la tenencia pastoril en algunos países.

¿Por qué preocupa el conflicto?

En algunos países, el pastoreo es asociado con frecuencia con el conflicto, y aunque esto no es reflejo de la situación mundial del pastoreo —que se destaca por sus mecanismos internos de resolución de conflictos— es probable que exista una relación estrecha entre los conflictos por los recursos y una gobernanza débil de la tenencia. Es más, en tanto se realizan esfuerzos para fortalecer la tenencia, existen riesgos de agravar los conflictos o generar otros nuevos si no se toman las precauciones adecuadas. Muchos sistemas y comunidades pastoriles se encuentran partidas en dos por fronteras internacionales o internas, lo cual constituye un factor que complica las cosas y los pastores se encuentran enfrascados, en algunos casos, en conflictos políticos de diferente magnitud.

El conflicto es un fenómeno altamente complejo y rara vez atribuible a solamente uno o dos factores. Puede que interactúen múltiples fuentes de tensión o vulnerabilidad, como la pobreza, las tensiones religiosas o étnicas, las tradiciones sobre el hurto de ganado, la creciente disponibilidad de armas de fuego, una tenencia poco clara, la corrupción y el clientelismo, las presiones sobre la tierra y la presión demográfica, la industrialización y la expansión de los cultivos, el subempleo entre la juventud y muchas más. Los “multiplicadores” del conflicto incluyen fenómenos como la apropiación de tierras, inversiones extranjeras en tierras y el cambio climático, muchos de los cuales se agravan debido a una tenencia insegura. El conflicto subvierte aún más la seguridad humana, incluida la posibilidad de alcanzar la seguridad alimentaria¹⁴, habida cuenta que ningún país en conflicto ha alcanzado la seguridad alimentaria (Sen, 1999).

Despite the many risks of conflict in pastoral societies, the predominant relationships aA pesar de los muchos riesgos de conflicto que afrontan las sociedades pastoriles, las relaciones predominantes entre los pastores y con otras poblaciones son en su mayoría de colaboración y sinérgicas. Esta es una consideración importante en vista de que el fortalecimiento de la colaboración y las relaciones positivas, así como el aprovechamiento de mecanismos existentes de negociación entre comunidades, pueden contribuir a reducir la magnitud del conflicto.

Elementos clave de un enfoque que tenga en cuenta los conflictos para la aplicación de las Directrices

Unas respuestas sostenibles y efectivas deben abordar la raíz del problema del conflicto. El conflicto ocurre con más frecuencia donde existen alto niveles de inequidad y pobreza y oportunidades limitadas. Las respuestas ante el conflicto necesitan abordar estas raíces del problema y sus puntales de carácter estructural, incluida la falta de acceso que la gente pobre tiene a los recursos materiales como la tierra. Sin soluciones sobre la tenencia de la tierra a largo plazo, duraderas y justas, es poco probable que puedan evitarse los conflictos en las comunidades pastoriles. Es más, otros factores que contribuyen a la pobreza deben abordarse, como la marginación económica debido a un apoyo productivo insuficiente y el proceso de expulsión causado por la expansión de la agricultura.

Una resolución significativa al conflicto también debe tomar en cuenta el nivel en el cual ocurre. Donde los conflictos sobre recursos tienen que ver con los corredores que atraviesan fronteras nacionales o con políticas económicas regionales, las soluciones tienen que buscarse a ese nivel. A un nivel local, la decisión que adopten las comunidades pastoriles u otras similares para resolver los retos a los que se enfrentan por medio de estrategias de conflicto o cooperación dependerá de sus capacidades y motivaciones.

¹⁴ IFPRI

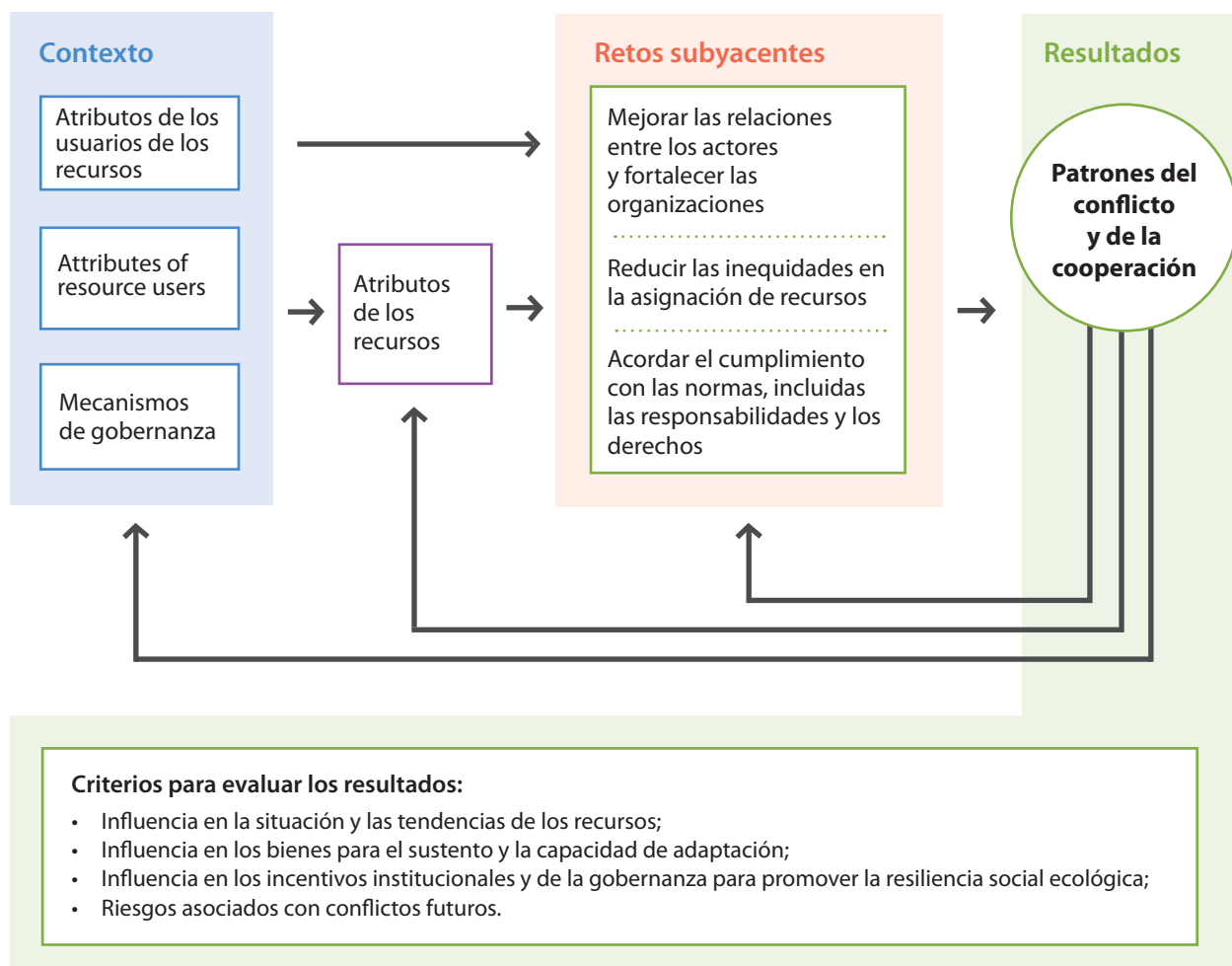


FIGURA 13: **Un enfoque conceptual para comprender el conflicto** (Ratner *et al.*, 2013)

Un enfoque para comprender y responder al conflicto trata de centrarse en comprender las diferentes dimensiones que caracterizan el contexto. Esto incluye desde los ámbitos sociales y económicos, las relaciones entre los actores y sus oportunidades respectivas, y los mecanismos de gobernanza. Dependiendo de las capacidades existentes, estos detonantes pueden desembocar en respuestas colaborativas o en conflicto. Frente a la escasez (de tierras, agua, etc.) las comunidades son más propensas a cooperar y establecer mecanismos para compartir recursos en vez de luchar por ellos, si están en capacidad de negociar y dialogar entre sí (Kok, Lotze y van Jaarsveld, 2009). Algunos elementos clave para evitar y gestionar los conflictos son los siguientes:

1. Comprender los detonantes y multiplicadores de los conflictos: análisis de conflicto;

2. Restablecer las capacidades de las instituciones tradicionales;
3. Fortalecer la cohesión social y las buenas relaciones sociales;
4. Fortalecer la gestión y la sostenibilidad ambientales;
5. Reparar las relaciones;
6. Esforzarse para que la gobernanza y los procesos de toma de decisiones sean más justos;
7. Establecer una tenencia transparente;
8. Fortalecer las capacidades (institucionales) para amortiguar y responder a las crisis;
9. Abordar los factores que apuntalan las inequidades estructurales.

1. Comprender los detonantes y multiplicadores de los conflictos: análisis de conflicto

Cada situación de conflicto es diferente. Por ende, la realización de un análisis de los detonantes y multiplicadores de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra y el sustento pastoril es un primer paso importante. Proporciona un fundamento para la identificación de las respuestas apropiadas. Este análisis debe ser transversal, que examine los factores sociales, ambientales, económicos y políticos, entre ellos:

- 1. Derechos de tenencia:** Los cambios en los derechos de tenencia y el acceso a los recursos naturales son detonantes clave de los conflictos en vista de que la pérdida de tierras puede ser sinónimo de la pérdida de oportunidades y de un aumento de la vulnerabilidad. La identificación de cambios en los derechos y las razones subyacentes de estos cambios (posibles detonantes del conflicto) ayudan a comprender los detonantes clave.
- 2. Cambios en las condiciones agroecológicas y un conocimiento de cómo estas tienen un impacto en el sustento y la vulnerabilidad.** Esto incluye la identificación de los recursos clave y su pérdida como consecuencia de procesos de cambio ambiental incluidos el cambio climático y el deterioro de los recursos. El primero incluye el régimen de lluvias, la condición de los pastizales, etc. Esto contribuye a la identificación de los factores estresantes del ambiente y la vulnerabilidad conexas. Es más, proporciona información precisa sobre la agudización de la escasez.
- 3. La eficacia de los enfoques relacionados con el sustento y los impactos sobre ellos.** Esto contempla la existencia de redes de protección tales como los apoyos sociales y familiares, el incremento de la pobreza, y la pérdida o los cambios de rebaños.
- 4. Relaciones y redes.** Deberán analizarse las relaciones actuales e históricas con el Estado, entre ellas, la existencia de conflictos latentes, la condición de la confianza

y las relaciones históricas con otros pastores. Este análisis revelará cuán bien las comunidades pueden hacer frente a las adversidades dentro de un contexto de crisis que se agrava.

5. Las organizaciones de las comunidades locales incluidas las autoridades tradicionales. La valoración deberá incluir la fortaleza de estos sistemas, cuánta legitimidad se percibe que tienen y la existencia de sistemas de resolución de disputas. Esto proporciona información sobre los mecanismos internos de superación de problemas. .

6. Representación y rendición de cuentas, incluidos cómo los pastores se expresan en torno a la gobernanza de la tierra y los recursos conexos y si los pastores se sienten marginados. Esto proporciona un conocimiento de cómo los pastores se ven a sí mismos en relación con el Estado.

2. Restablecer las capacidades de las instituciones tradicionales

El reconocimiento de la gobernanza pastoril local, y los sistemas de resolución de disputas que contiene, puede constituirse en un medio efectivo para resolver los conflictos locales, aun entre usuarios de diferentes comunidades, en vista de que existen a menudo suficientes similitudes y principios compartidos. En algunos sistemas pastoriles, tales como los de la zona Sudano-Saheliana de África, los conflictos locales han sido negociados históricamente por medio de relaciones sociales complejas y multifacéticas que conectan a diferentes grupos de usuarios (Kitchell, Turner y McPeak, 2014). En el Sudán, las organizaciones tradicionales han podido mediar y resolver con éxito los conflictos con actores externos quienes fueron atraídos a la zona por una restitución de pastizales. Este enfoque es más efectivo en contextos donde no existen grandes diferencias de poder entre los actores en conflicto.

	FORTALEZAS	LIMITACIONES
Mecanismo tradicionales	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve la participación de la comunidad y el respeto de los valores y las costumbres locales. • Resulta familiar debido a experiencias pasadas. • Puede resultar más accesible debido al bajo costo, el uso del idioma local, y flexibilidad para fijar la agenda. • La toma de decisiones se basa a menudo en la colaboración, con consensos que surgen de discusiones extensas, lo que a menudo propicia la reconciliación local. • Contribuye a consolidar un proceso de empoderamiento y autosuficiencia comunitario. 	<ul style="list-style-type: none"> • No todas las personas tienen igual acceso a las prácticas tradicionales de gestión de conflictos debido a la discriminación en cuestión de género, casta, etnia u otros. • Los tribunales y las leyes administrativas han suplantado a las autoridades que carecen de reconocimiento jurídico. • Las comunidades se están tornando más mixtas, lo que conduce a un debilitamiento de la autoridad y las relaciones sociales. • A menudo no es posible contemporizar los conflictos entre comunidades diferentes, o entre comunidades y estructuras gubernamentales, u organizaciones externas.
Sistemas estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Creados bajo sanción oficial con procedimientos supuestamente bien definidos. • Toman en cuenta los intereses, las preocupaciones y los temas de carácter nacional. • Sus decisiones son jurídicamente vinculantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • A menudo inaccesibles para los pobres, las mujeres, los grupos marginados y las comunidades remotas debido a los costos, las distancias, las barreras de idioma, el analfabetismo y la discriminación política. • Los especialistas judiciales y técnicos a menudo carecen de conocimientos especializados, habilidades o interés en la gestión participativa de los recursos naturales.
Gestión alternativa de los conflictos	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve la gestión y la resolución de conflictos a partir de los intereses compartidos y el descubrimiento de los puntos de acuerdo. • Los procesos se asemejan a los ya existentes en muchos sistemas de gestión de conflictos. • Bajo costo y flexibilidad de aplicación. • Promueve un sentimiento de apropiación en la solución y el proceso de aplicación. • Subraya la importancia de fomentar capacidades dentro de las comunidades para que las personas de la localidad sean facilitadoras y encargadas más eficaces del conflicto. • Puede que se tropiece con dificultades para convocar a la mesa de negociación a todas las partes interesadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede que no exista capacidad para superar las diferencias de poder entre las partes interesadas en tanto algunos grupos se mantienen marginados. • Las decisiones puede que no siempre sean jurídicamente vinculantes. • Algunos profesionales pueden tratar de usar los métodos desarrollados en otros países sin adaptarlos a los contextos locales. • Ausencia de herramientas para asegurar un estado de derecho.

CUADRO 2:
Fortalezas y limitaciones de los diferentes mecanismos de gestión de conflictos
 (Ratner *et al.*, 2013)

3. Fortalecer la cohesión social y las buenas relaciones sociales

En aquellas áreas donde las relaciones entre los pastores y sus vecinos están relativamente bien consolidadas y proporcionan una base suficientemente sólida para facilitar las negociaciones informales sobre el acceso a los recursos, las percepciones sobre la necesidad de asegurar la tierra o los corredores en términos jurídicos es generalmente débil (Kitchell, Turner y McPeak, 2014). Estas regiones tienden a ser lugares donde los pastores trashumantes pasan buena parte del año y vuelven en años sucesivos, lo cual produce relaciones más estrechas entre los grupos y debilita las nociones de separación entre las personas que pertenecen a uno y otro grupo. Esto sugiere que el fortalecimiento de estas relaciones puede conducir a menos conflicto. La promoción de las comunicaciones, del diálogo y de otras interacciones puede contribuir a fortalecer los vínculos entre las personas. Esto puede ser tan sencillo como la facilitación de intercambios en torno a aspiraciones generales, inespecíficas o de proyectos específicos desarrollados en común.

4. Fortalecer la gestión y la sostenibilidad ambientales

En vista de que las comunidades pastoriles están altamente expuestas y se ven afectadas por el cambio y la vulnerabilidad climática, el debilitamiento de la resiliencia ante el ecosistema puede convertirse en un detonante o multiplicador del conflicto. En consecuencia, la restauración y la gestión del ecosistema pueden contribuir a reducir el potencial para el conflicto. Es importante reconocer que la restauración de ecosistemas puede generar nuevas reivindicaciones y actitudes contestatarias, lo que puede derivar en que algunas personas salgan ganadoras y otras perdedoras. Por esta razón, las estrategias ecológicas deben complementarse con sistemas institucionales y de gobernanza. El fortalecimiento de los medios de sustento y la mejora de la productividad en un contexto de tensiones ambientales (o, de hecho, de cualquier otro agente estresante) pueden ayudar a amortiguar los impactos adversos en una comunidad y reducir las probabilidades de que el medioambiente se convierta en un factor estresante del conflicto.

5. Reparar las relaciones

Los conflictos en muchas zonas pastoriles tienen raíces históricas o se han vuelto endémicos. En este contexto, las relaciones entre los diversos actores se han tornado extremadamente hostiles. La restauración de estas relaciones, en primer lugar, requiere que exista una voluntad para entablar un diálogo. Puede utilizarse un diálogo inicial para crear un entendimiento entre las diferentes facciones de los retos, los problemas

y las aspiraciones. Este es un paso importante para alcanzar la reconciliación. Los procesos a más largo plazo deben infundir confianza y una voluntad para entablar conversaciones con miras a encontrar soluciones duraderas a largo plazo. También puede ser necesario que los organismos gubernamentales se involucren en la solución de conflictos que aparentemente enfrentan a grupos locales en vista de que muchos conflictos entre diferentes grupos locales guardan relación con la asignación que hace el Estado de los recursos (incluidas las tierras, los préstamos, las oportunidades y los beneficios sociales).

6. Esforzarse para que la gobernanza y los procesos de toma de decisiones sean más justos

Los conflictos a menudo tienen que ver con procesos que se consideran parciales o injustos. Esto incluye circunstancias en las cuales se toman decisiones que afectan el sustento y el bienestar de grupos pastoriles sin la representación o participación de los pueblos pastoriles. Los conflictos en torno a los procesos también pueden surgir cuando los procedimientos acordados no se cumplen. En la Esfera de acción 1 se aborda cómo mejorar los procesos de toma de decisiones, incluidas las provisiones que permitan que los pastores tengan más voz y autoridad en las decisiones que producen un impacto en su sustento y bienestar.

7. Establecer una tenencia transparente

A nivel local, los nuevos proyectos y normas en torno al uso de los recursos naturales y el acceso a ellos han incrementado las incertidumbres en materia de tenencia. Esto incluye, por ejemplo, una separación creciente entre la custodia y la autoridad encargada de la toma de decisiones. Algunos ejemplos incluyen los regímenes de gestión común que reúnen a múltiples partes interesadas con participación en la toma de decisiones, pero sin ninguna responsabilidad por la custodia. Los derechos de tenencia débiles, como la ausencia de claridad sobre los derechos de acceso y uso de diferentes partes interesadas, pueden crear tensión. Dependiendo del contexto en general, esta tensión puede incrementar el número de factores estresantes de conflicto. A pesar de la descentralización, muchos gobiernos locales carecen de la capacidad humana y las inversiones necesarias para proporcionar un apoyo significativo a las comunidades pastoriles y otras comunidades. El fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, así como de las organizaciones locales para que proporcionen servicios de asistencia puede contribuir a reducir el riesgo de que una crisis degenerate en conflicto.

¿De quiénes son los derechos que valen?

En los parques nacionales de Noruega, los pastores de la etnia sami observaron que la presión creciente de los excursionistas en ciertas zonas puede afectar los pastos para los renos e incrementar la vulnerabilidad de un ecosistema si no se toman las medidas apropiadas cuanto antes. Los representantes locales no autóctonos encargados de la gestión de los parques tienden a ver el incremento de la actividad y el valor agregado que representa como algo positivo para la comunidad local porque pueden permitir un crecimiento de la economía.

Los representantes del pueblo sami perciben que esta actividad en aumento amenaza su industria. En palabras de un pastor: *“Hemos usado esta tierra para criar renos desde hace generaciones. Entonces viene alguien a proteger esta tierra que hemos estado protegiendo todos estos años. El pueblo noruego piensa que su forma de proteger es mejor que la nuestra, pero como pastor de renos que soy, la tierra se torna más frágil. El problema no es la protección; son todos los intereses que la gente tiene en la zona protegida. Se está llenando de gente que no conoce nuestro medio de sustento”*. (Risvoll et al., 2014).

8. Fortalecer las capacidades institucionales para amortiguar y responder a las crisis

Las acciones de amortiguamiento ante los impactos adversos pueden ser una estrategia importante para reducir la probabilidad de un conflicto. Los sistemas de alerta temprana pueden sentar las bases para identificar dónde se necesitan aplicar las medidas de amortiguamiento más urgentes. Esto incluye, por ejemplo, abordar las implicaciones para la seguridad alimentaria de una sequía y la creciente aridez y pérdida de calidad de los suelos.

9. Abordar los factores que apuntalan las inequidades estructurales

En última instancia, la eliminación del riesgo de conflictos requiere que las desigualdades e inequidades estructurales sean abordadas, incluso en la tenencia de la tierra. Las desigualdades estructurales incluyen los roles, las funciones, los derechos y las oportunidades desiguales que se tienen como resultado del funcionamiento de la sociedad. Las inequidades de la tenencia de la tierra y las injusticias históricas son realidades clave para la mayoría de pastores en vista de que la tierra es la base de sus respectivas oportunidades y poder. Otros factores estructurales se relacionan con la desigualdad en el acceso a la educación, las finanzas, las redes sociales etc. En definitiva, el apoyo que se brinda a los pastores requiere que se aborden estas múltiples facetas de la inequidad.

Esfera de acción 7: Promover el aprendizaje colaborativo

Objetivo: Los aprendizajes son necesarios para la resolución de problemas y son esenciales para lograr los cambios de mentalidad requeridos para alcanzar los cambios transformativos (Figura 14). La Esfera de acción 7 se centra en el aprendizaje entre diferentes actores, dentro de los diferentes niveles y entre ellos, como un elemento clave para la resolución de problemas complejos. El objetivo es fortalecer el aprendizaje colaborativo para mejorar las relaciones y facilitar la cooperación, con miras a alcanzar una gobernanza responsable de la tenencia que tome en cuenta el pastoreo y la tenencia pastoril. El aprendizaje es un elemento central de todas las esferas de acción propuestas.

¿Por qué es importante abordar el aprendizaje?

El aprendizaje es un componente importante de la gobernanza responsable en vista de que apuntala la capacidad para innovar y desarrollar soluciones creativas y creíbles en sistemas complejos. El aprendizaje también es esencial para la adaptación a cambios constantes en el sistema, o en elementos del sistema. Esto es particularmente cierto en el caso del pastoreo en tanto se enfrenta a múltiples retos relativos a su existencia continua, tal como se analizó en la Sección 1. Abordar estos retos requiere que se rompa con los patrones existentes de la gobernanza y que se contemplen nuevos enfoques que aseguren una gobernanza responsable que reconozca los valores del pastoreo y que respete, proteja y satisfaga los derechos pastoriles.

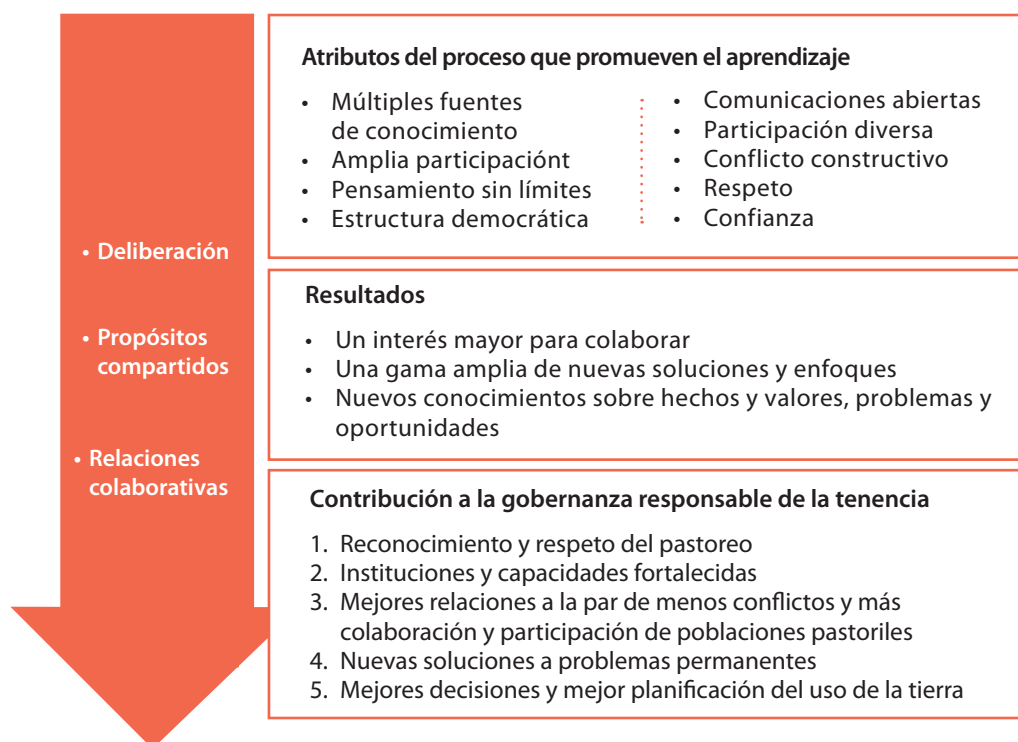


FIGURA 14:
Las contribuciones del aprendizaje social a la gobernanza responsable de la tenencia que toma en cuenta la actividad pastoril

Atributos del proceso que promueven el aprendizaje

- Múltiples fuentes de conocimiento
- Amplia participación
- Pensamiento sin límites
- Estructura democrática
- Comunicaciones abiertas
- Participación diversa
- Conflicto constructivo
- Respeto
- Confianza

Resultados

- Un interés mayor para colaborar
- Una gama amplia de nuevas soluciones y enfoques
- Nuevos conocimientos sobre hechos y valores, problemas y oportunidades

Contribución a la gobernanza responsable de la tenencia

1. Reconocimiento y respeto del pastoreo
2. Instituciones y capacidades fortalecidas
3. Mejores relaciones a la par de menos conflictos y más colaboración y participación de poblaciones pastoriles
4. Nuevas soluciones a problemas permanentes
5. Mejores decisiones y mejor planificación del uso de la tierra

El aprendizaje es aceptado ampliamente como un aspecto esencial de las sociedades resilientes y adaptables (Folke, 2006; Stern y Coleman, 2014). El aprendizaje colaborativo, participativo o social puede contribuir al desarrollo de una visión compartida, a una mayor interconectividad, coherencia y contextualización de los problemas. Esto contribuye a una mejor comprensión de los retos pastoriles en los contextos en que ocurren; por ejemplo, el hecho de que los corredores pastoriles protegidos son un componente crítico de la estructura para la seguridad alimentaria de sectores clave de la población. Unos procesos de aprendizaje social bien diseñados que reúnan a diferentes actores pueden generar confianza, un aprendizaje colaborativo y una visión compartida que ayudan a resolver conflictos en términos significativos en tanto abordan los causantes de los conflictos de larga data y promueven un fortalecimiento de la resiliencia (Tompkins and Hurlston, 2011).

Elementos del aprendizaje colaborativo en apoyo a la gobernanza responsable de la tenencia

El fortalecimiento de la capacidad de aprender requiere:

- 1. Suficientes conocimientos entre los que aportan.** Esto incluye suficientes conocimientos técnicos, sociales y culturales referidos a los temas específicos que están en consideración. Por ejemplo, los gobiernos pueden aprender de sus pares en otros países acerca de las opciones para proteger y otorgar un estatus formal a los sistemas de tenencia pastoril de las tierras.
- 2. El aprendizaje entre los sistemas de conocimiento** de actores diferentes, incluidos los conocimientos locales y autóctonos y las diferentes disciplinas científicas. El aprendizaje que trasciende estas demarcaciones requiere actitudes de sensibilidad y respeto para poder compartir percepciones diferentes sobre la historia y las experiencias vividas. Sin embargo, el aprendizaje de este tipo también puede contribuir a fortalecer la confianza y a restaurar las relaciones.
- 3. La identificación y superación de las restricciones institucionales y políticas** y el reconocimiento de la creación de nuevas estructuras organizacionales sin abordar la desconfianza y las relaciones debilitadas pueden contraponerse a una producción compartida efectiva de los conocimientos (Van Kerkhoff y Lebel, 2015).
- 4. La consideración de las disyunciones entre diversos niveles.** Para que los aprendizajes a nivel local tengan un impacto en las políticas generadas a niveles “superiores”, deben abordarse las restricciones institucionales y organizacionales. Una planificación cuidadosa y el reconocimiento de los niveles cuando se trata de la creación compartida de conocimientos tienen el potencial de amplificar la difusión de los conocimientos locales sobre la gobernanza de la tenencia (Van Kerkhoff y Lebel, 2015).

5. El suministro de suficientes recursos para el aprendizaje. Estos recursos incluyen tanto los financieros como el tiempo. Las capacidades de facilitación y mediación también pueden requerirse para respaldar los procesos de carácter reiterativo.

Los anteriores cinco aspectos del aprendizaje colaborativo pueden agruparse en torno a dos temas clave:

1. la interacción con todos los conocimientos relevantes y con todas las personas que los poseen, y;
2. la creación de espacios seguros que garanticen la libertad y las opciones.

1. La interacción con todos los conocimientos relevantes y con todas las personas que los poseen

Las herramientas del aprendizaje participativo se utilizan a menudo para superar las diferencias epistemológicas entre los poseedores de conocimientos. La rigidez y la burocracia de las instituciones modernas y de la ciencia pueden limitar la capacidad de algunos actores para que reconozcan que no poseen todas las soluciones (Ross et al., 2011). Es solamente a partir de ese reconocimiento que las instituciones y los individuos se abren a formas diferentes del conocimiento y pueden pensar fuera de los límites de los enfoques tradicionales.

El aprendizaje que involucra a actores diferentes puede suponer grandes retos y requiere que estos actores comprendan los diferentes sistemas de conocimiento y la manera en que se hacen las cosas. Sin embargo, donde se logra superar estas barreras, involucrar activamente a todos los actores comunitarios y los titulares de derechos en los procesos discursivos y reiterativos junto con los responsables de la toma de decisiones puede ayudar a fomentar la legitimidad y la confianza en las soluciones y en un propósito de carácter común. Lo cierto es que, para apoyar a las comunidades pastoriles eficazmente, los marcos de aprendizaje deben ofrecer las condiciones que propicien los

Mongolia: Una interacción exitosa entre los poseedores de conocimientos pastoriles, los donantes y los expertos externos

El conocimiento tradicional no es estático, sino que se está desarrollando constantemente en respuesta a circunstancias cambiantes. Esto puede facilitar la integración de diferentes sistemas de conocimientos si el proceso es sujeto de una facilitación manejada con habilidad. En Mongolia, los pastores se han mostrado receptivos a los conocimientos proporcionados por los donantes y otros expertos externos. Esta experiencia sugirió que los elementos clave de una integración exitosa guardaban relación con:

- Cómo se comparten los conocimientos: el aprendizaje y la integración resultaron más fáciles por medio de intercambios orales en vez de una diseminación de informes, manuales y otros documentos.
- Tiempo suficiente y procesos abiertos: Los pastores se mostraron más a gusto en reuniones y encuentros no sujetos a límites de tiempo o al número de participantes que pueden intervenir en las discusiones.
- Un entorno discursivo apropiado: Esto incluiría la presencia de personas conocidas, el uso de términos de uso común, y formas tradicionales de intercambio de información como fundamento para incorporar información nueva (Baival y Fernández-Giménez, 2012).

cambios y las respuestas dentro del sistema en general. El aprendizaje por encima de las demarcaciones territoriales es posible, tal como se plantea en el aprendizaje entre actores de las comunidades pastoriles de Mongolia, donde los conocimientos y su aplicación se integran en múltiples ocasiones para contribuir a la formulación de soluciones ante retos del momento (Baival y Fernández-Giménez, 2012).

Varias metodologías y herramientas, como la cartografía, los diálogos, los aprendizajes activos y otros métodos participativos, han sido utilizadas para facilitar los aprendizajes, especialmente para comprender los sistemas pastoriles como sistemas socio-ecológicos interconectados. Semejante aprendizaje es efectivo solamente si se pueden escuchar las voces de aquellas personas que se encuentran más marginadas respecto de la toma de decisiones, particularmente las mujeres. Los aprendizajes inclusivos pueden promover el diseño de enfoques más integrales. Por ejemplo, esto podría contemplar la creación de un medio para proteger los derechos de las mujeres pastoras.

La ley consuetudinaria y otras normas locales también pueden limitar los espacios que permiten la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones. Al incorporar a las mujeres en los procesos de aprendizaje, así como en los intercambios de conocimientos sobre cómo les afecta la ausencia de derechos (por ejemplo, en relación al ganado), se puede crear comprensión, empatía y solidaridad que trascienden las barreras de género. También puede promover actitudes y normas positivas sobre la importancia de la inclusión en la toma de decisiones.

El proceso participativo de elaboración del modelo aumentó la solidaridad entre los clanes de pastores y fomentó el diálogo entre ellos y los agricultores. Debe destacarse también que ofreció a los responsables de la formulación de políticas en ese distrito un panorama mucho más claro de los cambios en el uso de la tierra que provocan conflictos y la posibilidad de que ocurran conflictos serios de producirse una sequía drástica. A la par de estos beneficios, las mujeres nómadas se mostraron capaces de ejercer liderazgo y de poseer habilidades técnicas en los proyectos participativos de gestión de conocimientos. Los pastores de Uganda, la República Unida de Tanzania, Kenya y el Níger plantearon que estaban viviendo formas similares de cambio en el uso de la tierra, formas similares de conflictos posibles o reales, y que el uso temprano de la cartografía o el modelaje del entorno bajo esquemas participativos sería un medio valioso para prevenir los conflictos y proteger los recursos.

Los aprendizajes sociales para resolver las tensiones entre pastores y agricultores

(Crawhall, 2014)

El Comité de Coordinación de los Pueblos Indígenas del África (IPACC, por sus siglas en inglés) junto con la Asociación de Mujeres Autóctonas Peul de Chad (AFPAT) han colaborado de manera participativa para producir un modelaje en 3D (P3DM) que ha servido para producir un modelo a escala del territorio de Baibokoum donde los pastores nómadas y los agricultores se encontraban cada vez más en tensión por los derechos de agua. El proyecto demostró que se podía alcanzar una situación de ventajas para todos mediante algunos

justes pequeños al acceso y la gestión de las riberas del río por la comunidad de agricultores con más predominio. A la vez, el modelo evidenció una deforestación rápida, lo cual requería una acción conjunta del gobierno y las comunidades.

El proceso participativo de elaboración del modelo aumentó la solidaridad entre los clanes de pastores y fomentó el diálogo entre ellos y los agricultores. Debe destacarse también que se ofreció a los responsables de la formulación de políticas en ese distrito un panorama mucho más claro de los cambios en el uso de la tierra que provocan conflictos y la posibilidad de que ocurran conflictos serios de producirse una sequía drástica. A la par de estos beneficios, las mujeres nómadas se mostraron capaces de ejercer liderazgo y de poseer habilidades técnicas en los proyectos participativos de gestión de conocimientos. Los pastores de Uganda, la República Unida de Tanzania, uso de la tierra, formas similares de conflictos posibles o reales, y que el uso temprano de la cartografía o el modelaje del entorno bajo esquemas participativos sería un medio valioso para prevenir los conflictos y proteger los recursos.

2. Un espacio seguro que garantice la libertad y las opciones

Los aprendizajes colaborativos ocurren con más eficacia en espacios donde los participantes sienten que pueden compartir conocimientos e ideas sin temor alguno. La creación de espacios seguros para aprender y resolver problemas es un requisito clave para los aprendizajes efectivos. La rigidez creada por los marcos legislativo y normativo pueden afectar los aprendizajes de manera negativa en un ambiente participativo. Los aprendizajes que se dan dentro de un conjunto predeterminado de supuestos y normas refuerzan las formas existentes de actuar y no son suficientes, por lo general, para alcanzar las innovaciones o transformaciones. Solamente son posibles los cambios a nivel periférico.

La creación de espacios para asegurar las tierras de pastoreo¹⁵

Un componente esencial de la Iniciativa de Pastizales de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es crear espacios para el aprendizaje entre diferentes actores sobre cómo asegurar los pastizales. Esto incluye el aprendizaje entre los responsables de la formulación de políticas, quienes, al igual que muchas más personas, están lidiando con las complejidades de los sistemas de tenencia pastoril y se esfuerzan por determinar cómo protegerlas de la mejor manera. Dicha Iniciativa de Pastizales trabaja de cerca con los gobiernos nacionales con el fin de crear espacios de aprendizaje para que repasen y analicen las experiencias de otros países, y para que aprendan de sus pares, de investigadores, de los actores del desarrollo, de ONG y organizaciones de la sociedad civil (OSC), y de las comunidades. Tales espacios pueden incluir reuniones internacionales, viajes de estudio, rutas de aprendizaje, mesas redondas o debates públicos. Es más, estas iniciativas deben asumir parte del riesgo (financiero, técnico, etc.) que supone la promoción de innovaciones con los gobiernos. Estas innovaciones operan como centros de aprendizaje para otros, y como una plataforma para replicarlas de resultar exitosas. Un éxito clave ha sido la aplicación experimental de la planificación del uso de la tierra llevada a cabo por pueblos asociados en la República Unida de Tanzania con miras a proteger los recursos compartidos que atraviesan las demarcaciones entre pueblos —esta innovación está siendo ampliada ahora por el gobierno y las partes interesadas que lo apoyan.

¹⁵ <http://www.landcoalition.org/es>.

La confianza es otro requisito clave para el aprendizaje innovador. Cuando los grupos tienen confianza entre sí puede que sean capaces de compartir y examinar sus creencias mutuamente, trabajar juntos con más efectividad (Stern y Coleman, 2014) y promover nuevas formas de acción. Por el contrario, la desconfianza puede provocar que culturas dentro de las organizaciones y entre estas, se resistan a las nuevas ideas y los cambios, lo cual frena el desarrollo de respuestas creativas e innovadoras ante situaciones nuevas (Stern et al., 2014). Unos niveles bajos de confianza pueden vincularse a disparidades del poder, dado que aquellas personas con menos poder puede que no tengan las mismas posibilidades de participar. Abordar la inequidad y la desigualdad, incluidas la desigualdad de género y las formas enraizadas de discriminación, es indispensable para que las mujeres y otros grupos marginados puedan involucrarse libremente. Esto requiere que se contemple el legado histórico, así como los factores político-económicos actuales que inciden en el poder.

Una oportunidad importante para los aprendizajes colaborativos puede presentarse durante los ciclos de seguimiento. El seguimiento, la evaluación y los aprendizajes participativos ofrecen una excelente oportunidad para aprender de los éxitos y los fracasos. Los procesos y los resultados de la gobernanza son difíciles de vigilar, pero resultan indispensables para garantizar las mejoras en la gobernanza de la tenencia y la realización progresiva de los objetivos y las metas de las Directrices, especialmente en lo que se refiere a la alimentación, el sustento y la pobreza. En la Sección 7 de las Directrices se promueve el desarrollo y la aplicación de los sistemas de seguimiento y evaluación. Las plataformas de múltiples partes interesadas están señaladas como una manera de seguir y evaluar la aplicación y el impacto. Se determinan algunos requisitos para estos procesos, entre ellos, que sean participativos, sensibles ante las cuestiones de género, realizables, eficaces en función de los costos y sostenibles (párrafo 26.2).

SECCIÓN

3



**El desarrollo de marcos normativos
y jurídicos para el pastoreo**

Sección 3: El desarrollo de marcos normativos y jurídicos para el pastoreo

En la Sección 2 se han presentado las principales esferas donde se pueden realizar acciones para fortalecer la gobernanza responsable de la tenencia en tierras de pastoreo. En la Sección 3 se proporcionan orientaciones sobre el desarrollo de políticas y el apoyo jurídico para la tenencia pastoril. En esta sección se describen los pasos para desarrollar una política de tierras pastoriles y los principios existentes que pueden proporcionar un estímulo para su realización. Se presentan los elementos jurídicos e institucionales para crear o mejorar la legislación relacionada con la tenencia, la cual es una de las herramientas clave utilizada para alcanzar los objetivos de política. Muchos países tienen leyes vigentes que pueden impulsar la gobernanza responsable de la tenencia de tierras pastoriles, pero estas leyes no siempre se aplican. La legislación pastoril por sí sola no resuelve los problemas de una tenencia pastoril débil, pero proporciona la base jurídica para tomar medidas. En este sentido, las secciones 2 y 3 se complementan.

La Sección 3 es consistente con los principios generales de las Directrices en tanto se nutre de los instrumentos internacionales y regionales que abordan los derechos humanos y los derechos de tenencia, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁶. Estos principios y elementos ofrecen orientación sobre las prácticas internacionalmente aceptadas en los sistemas jurídicos que tienen que ver con los derechos sobre el uso y el control de las tierras pastoriles. Es más, contribuyen a mejorar y desarrollar los marcos normativos, jurídicos y organizativos que regulan una gama de derechos de tenencia existentes sobre la tierra pastoril. También pueden fortalecer la capacidad y las operaciones de los organismos de ejecución, las autoridades judiciales, los gobiernos locales, las organizaciones de agricultores, las cooperativas y los pequeños propietarios o los ocupantes de tierras pastoriles.

La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía para juristas y proveedores de servicios jurídicos

En la guía técnica sobre la gobernanza responsable de la tenencia y el derecho se muestra cómo utilizar la ley para fomentar la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. La Sección 3 de esta guía deberá leerse junto con la guía técnica titulada La Gobernanza responsable de la tenencia y el derecho, la cual le sirve como complemento. En esta guía técnica se reconoce que la ley, y el derecho en general, son uno de los principales vehículos para traducir las normas internacionales en cambios reales. Por ejemplo, las Directrices proporcionan orientación sobre las características de los marcos jurídicos, los procesos legislativos y la asistencia jurídica a grupos sociales vulnerables. La guía técnica ofrece pautas más específicas en las siguientes cuatro áreas que tienen una aplicación directa en las tierras pastoriles:

¹⁶ https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

- cómo evaluar los marcos jurídicos para determinar su grado de conformidad con las Directrices;
- cómo formular leyes o enmendar las ya existentes, cuando corresponda;
- cómo garantizar la debida aplicación de la ley, y
- cómo utilizar las Directrices en el contexto de la resolución de controversias.;

De manera particular, la Sección 3A de las Directrices contiene cinco principios generales que pueden utilizarse como indicadores en un sentido amplio para valorar el marco jurídico de las leyes de las tierras pastoriles de un país:

- el reconocimiento legal y la asignación de derechos de tenencia;
- la protección de los derechos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones;
- la promoción y facilitación el goce de los derechos legítimos de tenencia;
- el acceso a la justicia, y
- la prevención de las disputas, los conflictos y la corrupción.

Estos factores han influenciado la selección de los elementos jurídicos e institucionales que se describen en la Sección 3.

La promulgación de una política y legislación nacionales de tierras pastoriles a partir de los principios y elementos descritos en la Sección 3 contribuirá a una mejor gobernanza. Esto puede significar la introducción de nuevas leyes o la enmienda o derogación de las existentes y la aplicación de los tratados internacionales por medio de la legislación nacional. Las disposiciones de estos tratados deberán implementarse normalmente por medio de leyes y políticas nacionales antes de que puedan surtir efecto en los individuos y los grupos. Aun cuando no se apliquen formalmente, estos instrumentos internacionales pueden estimular los procesos a nivel nacional e incidir indirectamente en la gobernanza de la tenencia (FAO, 2016), en la medida en que la atención se centra más específicamente en la administración de los suelos, los impuestos, las transferencias de tierras, la asignación de los derechos de tenencia, la ordenación territorial y otra planificación de uso de la tierra conexas, la resolución de controversias sobre los derechos de tenencia, los fideicomisos de tierras, los sistemas tradicionales de tenencia, el cambio climático, y la resiliencia frente a los desastres naturales. Al abordar los asuntos propios de la gobernanza de la tenencia en términos globales, en las Directrices se proporcionan orientaciones que pueden agilizar la aplicación de una variedad de instrumentos.



FIGURA 15:
Los retos subyacentes y las respuestas normativas y jurídicas

Los principios internacionales inspiradores

Al tomar en cuenta los requisitos de las Directrices y del Manual de Capacitación sobre Derecho Ambiental internacional del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), los siguientes principios internacionales han sido extraídos de varias fuentes relevantes para la gobernanza responsable de la tenencia de las tierras pastoriles. Las fuentes clave de los principios y los conceptos significativos de la ley ambiental se indican cuando resulta apropiado. Estos principios pueden ser utilizados ya sea para enmarcar la ley pastoril nacional o para reformarla (Gillespie, 1997):

1. Como una política fundamental y planteamiento ético para enmarcar un elemento específico de índole jurídica e institucional que contribuirá a lograr una gobernanza responsable de las modalidades de tenencia pastoril.
2. Como un elemento separado, propio del Estado en cuestión, jurídico e institucional, o integrado con otro elemento de carácter estatal.

Principio 1: La gobernanza responsable

Los Estados tienen la responsabilidad de adherirse a una gobernanza responsable y a los principios internacionales de los derechos humanos con miras a la gestión de las

tierras pastoriles. Esto es reflejo de una conciencia cada vez mayor sobre la importancia para el desarrollo sostenible de una gobernanza transparente, responsable y honesta, así como una conciencia cada vez mayor sobre los efectos corrosivos de la corrupción sobre la moral pública, la eficiencia económica, la estabilidad política y el desarrollo sostenible, en general. Supone, entre otras cosas, la adopción de procesos de toma de decisiones y de responsabilidad financiera democráticos y transparentes, el respeto al debido proceso y la observación del estado de derecho en general, así como unas contrataciones públicas transparentes y libres de corrupción. Los Estados también reconocerán los derechos humanos y el papel fundamental de los pueblos indígenas y tradicionales y sus comunidades y otras comunidades locales en la gestión de las tierras de pastoreo, especialmente en torno a los beneficios que se derivan de sus conocimientos de las prácticas en el uso sostenible de las tierras pastoriles y la gobernanza de su tenencia.

Con miras a que este principio sea aplicado adecuadamente, los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente la identidad, cultura e intereses de las poblaciones indígenas y tradicionales, y hacer posible su participación efectiva y la transferencia de sus conocimientos tradicionales para lograr el uso sostenible de las tierras pastoriles (Licht, Goldschmidt y Schwarz, 2007)¹⁷.

La gobernanza responsable requiere la igualdad de género y actitudes no discriminatorias, lo que incluye la participación de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones. Las mujeres juegan un papel fundamental en la gestión de las tierras pastoriles y la gobernanza de la tenencia de la tierra. Su participación plena es esencial para lograr el uso sostenible de las tierras pastoriles del mundo. Las mujeres y niñas pastoras son de las personas más privadas de derechos en el mundo y son cada vez más vulnerables frente a las perturbaciones ambientales y socioeconómicas¹⁸. Las mujeres pastoras actúan por voluntad propia en el desarrollo de los medios de sustento. Intervienen en actividades socioeconómicas y culturales, y en la gestión y conservación de los recursos naturales y el mantenimiento de la tenencia tradicional de la tierra. A pesar de los muchos retos que afrontan, las mujeres pastoras se las ingenian para encontrar las maneras de asegurar que sus hogares no carezcan de lo básico.

Principio 2: El desarrollo sostenible, la integración y la interdependencia

Las naciones soberanas están obligadas a promover el desarrollo saludable y sostenible de las tierras pastoriles y los recursos dentro de ellas que contribuirán a mejorar la calidad de vida de las personas, sin poner en riesgo a las futuras generaciones. La protección del medioambiente será un componente integral del proceso de desarrollo. Esto se aplica particularmente a las comunidades indígenas y otras de carácter tradicional que ocupan tierras pastoriles (Naciones Unidas, 1992).

Los ecosistemas pastoriles interactúan con la litósfera, la biósfera, la hidrósfera y la atmósfera. Producen biomasa y son un hábitat biológico y una reserva genética.

¹⁷ Declaración de Río de Janeiro, principio 22

¹⁸ Véase la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#intro>).

Son esenciales para la gestión del sistema climático de la tierra. El concepto de integración contempla un compromiso de adaptar las consideraciones y los objetivos ambientales como elemento central de las relaciones internacionales. El concepto de interdependencia que está incluido en la Declaración de Copenhague sobre el Desarrollo Social afirma que “el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental son componentes interdependientes del desarrollo sostenible que se refuerzan mutuamente”¹⁹.

Principio 3: La equidad intergeneracional e intrageneracional

Las generaciones futuras tienen el derecho a recibir una herencia adecuada que les permita disfrutar de una calidad de vida que no sea inferior a la que tiene la generación actual. Las generaciones mayores deben procurar una estabilidad ambiental a las jóvenes y futuras generaciones que les proveerán las mismas oportunidades de desarrollo que tuvieron aquellas. Este principio guarda una relación directa con la ética del orden y la solidaridad ambientales²⁰.

La gobernanza de la conservación por parte de las poblaciones pastoriles

Los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA) han sido descritos como una manera de integrar los derechos territoriales de las comunidades locales y los pueblos indígenas en los objetivos formales de conservación. Los TICCA están siendo promovidos cada vez más por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y por el proceso del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). En 2013, el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación facilitó un conjunto de instrumentos para apoyar la conservación que realizan los pueblos indígenas y las comunidades locales. Los TICCA pueden convertirse en un vehículo para fortalecer la gobernanza pastoril de la tenencia, al reunir a los expertos en conservación y los pastores: dos grupos que se han visto históricamente enfrentados debido a la competencia por las tierras. Debe prestarse más atención a los diferentes modelos de conservación comunal en las tierras pastoriles, incluido el estudio de los factores que han determinado tanto el éxito como el fracaso (Corrigan y Hay-Edie, 2013).

Dejando de lado el argumento de que los derechos para las generaciones futuras solamente existen si hay un bien reconocido que debe protegerse —y que las generaciones actuales tienen el derecho a usar, disfrutar y gestionar la tierra en busca de una mejor calidad de vida— estos derechos generacionales tienen que abordarse como derechos colectivos y no individuales, debido al hecho de que estos derechos futuros existirán con independencia del número de personas en cada nueva generación. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) emitió la Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras (UNESCO, 1997), en la cual se subraya la necesidad de establecer nuevos vínculos globales de colaboración equitativa y de solidaridad intrageneracional, y promover la solidaridad intergeneracional en aras de la perpetuación de la humanidad.

Principio 4: La responsabilidad por daños transfronterizos

Los países que comparten el mismo sistema pastoril deben esforzarse para gestionar ese sistema como una sola unidad ecológica pese a la existencia de

¹⁹ Declaración de Copenhague sobre el Desarrollo Social, marzo de 1995 (disponible en: www.un-documents.net/cope-dec.htm).

²⁰ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Principio 3, junio de 1992 (disponible en: www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm).

fronteras nacionales. Deberían cooperar sobre una base de equidad y reciprocidad; de manera particular, mediante acuerdos bilaterales y multilaterales con miras a desarrollar políticas y estrategias armonizadas que abarquen la totalidad del sistema de tierras pastoriles. Esto supone el intercambio mutuo de privilegios entre los Estados o naciones o, a nivel local, entre distritos y comunidades.

Los Estados cooperarán eficazmente para desalentar o prevenir la reubicación y el traslado a otros Estados de cualquier actividad y sustancia que cause un daño a la tierra pastoril (Benvenisti, 2002). Donde los movimientos estacionales del ganado de los pueblos pastoriles según la tenencia tradicional suponen un cruce de fronteras internacionales, esto deberá reconocerse mediante acuerdos formales entre los Estados respectivos.

Esta responsabilidad obliga a los Estados a notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en las tierras pastoriles de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados por una emergencia. Los Estados deben proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos transfronterizos adversos en las tierras pastoriles y deben efectuar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe²¹.

Principio 5: Transparencia, participación pública y acceso a la información y las soluciones

Este principio se analiza en profundidad en la Sección 2. Asegura la participación inclusiva en los contextos pastoriles, incluida una participación más decidida de los pastores en la toma de decisiones de carácter público y el acceso a la información tales como registros públicos, mapas catastrales y registros de la propiedad. Esto permitirá a los pastores ejercer influencia en la toma de decisiones que afectan a sus tierras y permitirá abordar problemas con miras a generar soluciones legítimas, adaptables y resilientes.

Principio 6: La cooperación y las responsabilidades comunes pero diferenciadas

Los Estados deben inspirarse para lograr una colaboración global con el fin de conservar, proteger y restaurar la salud y la integridad de las tierras pastoriles del planeta. En vista de los diferentes impactos que contribuyen al deterioro global del pastoreo, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocerán la responsabilidad que tienen cuando se trata del esfuerzo internacional por lograr el uso sostenible de las tierras pastoriles en vista de las presiones que ejercen sus sociedades sobre el medioambiente global, en general, y sobre las tierras pastoriles, en particular, y de los recursos tecnológicos y financieros

²¹ Declaración de Río, Principios 7, 18 y 19.

que poseen. El principio de cooperación se ha convertido en algo fundamental en la ley ambiental internacional²².

La comunidad mundial, así como los Estados individuales tienen la responsabilidad de proteger y conservar las tierras pastoriles de manera sostenible y de preservar su tenencia para beneficio de las generaciones presentes y futuras (Bosselmann, Engel y Taylor, 2008). En términos puntuales, los Estados deben tomar medidas para prevenir interferencias peligrosas de origen humano en el sistema climático. También deben tomar medidas que buscan mejorar la capacidad de los ecosistemas de las tierras pastoriles para adaptarse al cambio climático y deben restaurar o rehabilitar los ecosistemas degradados²³.

Principio 7: Precaución

Con miras a proteger el medioambiente pastoril, los Estados deberán actuar de manera precavida en todos los casos posibles de acuerdo con sus capacidades. Donde existen amenazas de daños serios o irreparables a las tierras pastoriles, la ausencia de absoluta certeza científica no debe convertirse en razón alguna para posponer las medidas que prevengan el deterioro de las tierras pastoriles (de Sadeleer, 2002)²⁴.

Este principio es medular para el esquema de la gestión ambiental de protección del ecosistema, y es particularmente pertinente en el contexto de las tierras pastoriles y la gestión de la tenencia de la tierra, en vista de los riesgos asociados con la pérdida de su capacidad productiva para muchas generaciones si se instauran regímenes de gestión inapropiados.

Principio 8: Prevención

Los Estados deberán adoptar medidas dirigidas a prevenir el daño a las tierras pastoriles. Una obligación que se deriva del concepto de prevención es la valoración previa de las actividades potencialmente dañinas. En vista de que la omisión de la diligencia debida para prevenir los daños transfronterizos puede acarrear responsabilidad internacional, un estudio de impacto ambiental bien ejecutado podría constituir un estándar para determinar si se cumplió o no con la diligencia debida. Los mecanismos de prevención incluyen también el seguimiento, la notificación y el intercambio de información, todos los cuales son obligatorios en casi todos los acuerdos ambientales recientes.

La prevención constituye un complemento prudente a la obligación internacional de no causar daños significativos y al principio de quien contamina paga; este último principio no obliga necesariamente a los contaminadores a que reduzcan su contaminación al requerir que internalicen sus costos. Las medidas preventivas no deben depender de la aparición de problemas ecológicos en las tierras pastoriles; deberán anticipar el daño o, cuando ya haya ocurrido, procurar que no se extienda (de Sadeleer, 2002)²⁵.

²² Véase el Preámbulo del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Véase también Sands, 2003, págs. 285-290.

²³ Artículos 1(5) y 3(3) de la Convención sobre el Cambio Climático de 1992.

²⁴ Adaptado del Principio 15 de la Declaración de Río.

²⁵ Véase el artículo 14, Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992.

Los planes de custodia de las tierras de pastoreo en Irlanda

Los fideicomisos y las custodias de tierras son mecanismos privados para la conservación de la naturaleza y se utilizan extensamente en Norteamérica y Europa. Se basan en acuerdos voluntarios firmados entre los dueños de derechos de tierras y entidades fiduciarias. Estos arreglos generan beneficios sociales y/o económicos para las partes interesadas a cambio de la utilización de la tierra con apego a la naturaleza o la preservación de la biodiversidad. Una categoría específica denominada custodia agraria intenta promover las actividades agrícolas que preservan la biodiversidad y los valores propios de la protección de la naturaleza. La cría de ganado y los sistemas de pastoreo extensivo son con frecuencia el objeto de este tipo de acuerdo en Europa. Por ejemplo, el proyecto Burren Life²⁶ se propuso proteger los grandes valores ecológicos de una región de Irlanda. Esos valores son muy dependientes de los sistemas de pastoreo tradicionales, que se han reducido debido a la reestructuración del sector ganadero. El proyecto, que ha sido diseñado con la colaboración de los ganaderos, contempla pagos en proporción a los resultados de conservación del entorno.

El mantenimiento del hábitat por pastores españoles (Fundación Biodiversidad, 2015)

El proyecto del urogallo cantábrico en España, formulado por encargo de la asociación de agricultores de la Reserva de la Biosfera de los Ancares Leoneses, posibilita el mantenimiento, gracias al ganado, de pequeñas extensiones de bosque que mejoran el hábitat de los urogallos. A cambio, los ganaderos obtienen acceso a algunas grandes extensiones de pastizales libres de matorrales. Este acuerdo, que favorece a todos y es custodiado por la Reserva de la Biosfera, no beneficia solamente a los agricultores y las aves, sino que también subraya el rol crucial que juega la ganadería extensiva en la preservación del entorno. El mismo tipo de acuerdos sobre la custodia de la tierra se han puesto en práctica por otros agricultores y usuarios de las tierras en esta región que los compromete con la preservación de la biodiversidad.

Principio 9: El principio de que quien contamina paga

El principio de que quien contamina paga se deriva de la Declaración de Río de Janeiro sobre la internalización de los costes. De acuerdo con este principio, los costes ambientales de las actividades económicas, incluido el costo de prevenir los daños potenciales, deben ser absorbidos en vez de trasladados a la sociedad en general. Cualquier persona cuyas actividades causen o puedan causar una pérdida de la integridad ecológica de las tierras pastoriles debe cargar con los costes de la totalidad de las medidas preventivas o restaurativas (de Sadeleer, 2002)²⁷.

Principio 10: Acceso y uso compartido de los beneficios de los recursos naturales

Las actividades productivas en una zona específica se realizarán para el beneficio de la humanidad entera, sin consideración de la ubicación geográfica de los Estados, y tomando muy en cuenta los intereses y las necesidades de los Estados en desarrollo y de los pueblos que todavía no han alcanzado su independencia plena u otro estatus de auto-gobierno reconocido por las Naciones Unidas. La autoridad correspondiente se encargará de que las utilidades financieras y otros beneficios económicos derivados

²⁶ <http://burrenlife.com/>.

²⁷ El principio de que quien contamina paga se presenta como de cumplimiento obligatorio en el Artículo 2.5(b) del Acuerdo de Helsinki de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (disponible en: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Text/Convention_text_SPA.pdf).

de las actividades en la zona se compartan equitativamente por medio de cualquier mecanismo apropiado sobre bases no discriminatorias.

Los pastores y otras comunidades locales tendrán el derecho para acceder y beneficiarse de manera sostenible de los recursos naturales comunales de los cuales dependen para su sustento y existencia. Los términos y las modalidades para ejercer la libertad de tránsito serán acordados entre los Estados y los Estados de tránsito en cuestión por medio de acuerdos bilaterales, subregionales y regionales. Los Estados de tránsito, en el ejercicio de su plena soberanía sobre sus territorios, tendrán el derecho de tomar todas las medidas necesarias para asegurarse de que los derechos y las facilidades otorgados no infrinjan de manera alguna sus intereses legítimos (Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA), 2009; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), 1982).

Principio 11: La herencia común y las preocupaciones compartidas de la humanidad

Este principio se fundamenta en la herencia común de la humanidad, que apunta la preocupación compartida por la protección, la preservación y la mejora del entorno natural, la gestión adecuada del sistema climático, la diversidad biológica, y la fauna y la flora de la tierra. Estos elementos exceden los objetivos particulares e inmediatos de los Estados u otros actores. Representan la idea de que ciertos elementos del planeta, considerados de beneficio para la humanidad, no deben ser gestionados de manera unilateral por los Estados o sus habitantes, sino para la humanidad como un todo, con la cual comparten responsabilidades de conformidad con los acuerdos internacionales específicos.

No regresión

El principio de no regresión se deriva del derecho internacional de derechos humanos y requiere que las normas ya adoptadas por los Estados no sean reformadas si eso supone volver al pasado en lo que se refiere a la protección de los derechos colectivos e individuales (Priour y Garver, 2012). Por ejemplo, el debilitamiento de los estándares de derechos humanos y de los principios del derecho internacional—como las obligaciones existentes de respetar, proteger y hacer cumplir estos derechos/principios— constituiría un retroceso. Por lo tanto, este principio también podría asumirse como parte del derecho ambiental.

La regresión adquiere muchas formas. En términos internacionales, puede concretarse en un rechazo de adhesión a los tratados universales sobre el medio ambiente, el boicot a su aplicación o, incluso, la denuncia de su vigencia. La legislación nacional sobre el medio ambiente está siendo afectada por una regresión cada vez más intensa: el cambio de los procedimientos con miras a limitar los derechos del público bajo el pretexto de simplificarlos; y la derogatoria o enmienda de las normas ambientales y la consecuente merma de protección que ofrecen o su completa ineficacia. En su comentario general número 3 del 14 de diciembre de 1990, el Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas condenó “cualquier medida deliberadamente retrógrada”²⁸.

Este principio es aplicable en el caso de la protección de los derechos humanos de los pastores, la cual es dependiente en alto grado de los derechos a la tierra y los recursos naturales que han sido fijados por las leyes tradicionales o estatutarias; cualquier abolición o cambio de estos derechos sería desventajoso para los pastores como individuos y para las comunidades pastoriles.

El desarrollo de las políticas de tierras pastoriles

Las políticas de tierras pastoriles pueden tomar muchas formas. Los procedimientos, las funciones o actividades propias de la legislación de las tierras pastoriles pueden generar varios resultados que expresan una posición estratégica o ética sobre aspectos particulares de las tierras pastoriles y cómo se relacionan con la tenencia de la tierra. Cualquier cosa que propicie una línea de acción para controlar o gestionar cualquier aspecto del uso de las tierras pastoriles, especialmente en el caso de los valores y la tenencia de la tierra tradicionales, podría entenderse en general como un tipo de “política de tierras pastoriles” (Herrera, Davies y Manzano Baena, 2014). Algunas áreas sugeridas para el desarrollo de políticas incluyen el mantenimiento de valores y prácticas —habituales y tradicionales— que involucran a la comunidad en la gestión y la protección del entorno pastoril, el desarrollo de estándares ecológicos y de los mecanismos para su aplicación y seguimiento, y las políticas de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Visión y estrategia

La visión para el desarrollo de una política específica para el pastoreo y la tenencia de la tierra, o para mejorar la legislación existente, es la de promover la inclusión social de los pastores junto con el reconocimiento jurídico de sus derechos de tierra, entre ellos, la tenencia tradicional y los derechos comunitarios. El objetivo es alcanzar una distribución legal de las tierras basada en los tres derechos fundamentales de la tenencia: goce, uso y gestión de sus tierras. Tal como se explica en la Sección 2, el desarrollo de una legislación y políticas nuevas requiere la participación de los grupos pastoriles, que requiere a su vez un apoyo para fortalecer sus capacidades; por ejemplo, mediante programas educativos que les permitan comprender y ejercer mejor sus derechos.

El reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de los pastores contribuirá a elevar su productividad, facilitar su acceso al crédito, y propiciar el desarrollo de mercados y cadenas de valor justos y equitativos. Esto permitirá que los pastores mejoren su calidad de vida y que su trabajo les saque de la pobreza. El fortalecimiento de las capacidades y del capital social en sociedades pastoriles puede contribuir a mejorar la toma de decisiones y el destino del crédito y las inversiones, mejorar el acceso a la asistencia técnica, la transferencia de tecnología y la innovación, y mejorar la comercialización de los productos. El fomento de la transparencia, la participación (desde una consulta sencilla hasta el CLPI) y la representación entre grupos pastoriles puede contribuir a mejorar la gobernanza de la tierra.

Una gobernanza más responsable de la tenencia pastoril promoverá el logro de la sostenibilidad social y ambiental y protegerá la trashumancia, incluidos los corredores para la movilidad y el respeto hacia el uso espacial y temporal de los recursos. De manera especial, en las Directrices se contempla específicamente la mejora de los marcos jurídicos y las políticas para la gestión de las tierras de pastoreo, a saber:

²⁸ (Párrafo 9), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 de artículo 2 del Pacto), 14 de diciembre de 1990, E/1991/23 (disponible en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs-grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN3).

5.1 “Los Estados deberían crear y mantener unos marcos de políticas, jurídicos y organizativos que promuevan la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. [...]”

5.3 “Los Estados deberían garantizar que los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia reconozcan y respeten, de conformidad con las leyes nacionales, los derechos legítimos de tenencia, en particular los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal, y facilitar, fomentar y proteger el ejercicio de los derechos de tenencia. Los marcos deberían reflejar la importancia social, cultural, económica y ambiental de la tierra, la pesca y los bosques. Los Estados deberían implantar unos marcos que no sean discriminatorios y que promuevan la equidad social y la igualdad de género. [...]”

5.5 “Los Estados deberían elaborar unas políticas, leyes y procedimientos pertinentes por medio de procesos participativos que involucren a todas las partes afectadas, asegurando que desde un principio sean tomados en cuenta tanto los hombres como las mujeres. Las políticas, leyes y procedimientos deberían formularse teniendo en consideración las capacidades para su ejecución. [...]”

Van Gujjars y sus derechos a la tierra, India

Los Van Gujjar son pastores trashumantes de búfalos del estado de Uttarakhand en la India. Llevan a cabo movimientos estacionales entre alturas diferentes de la región montañosa del Himalaya, desde las zonas bajas de Chillarveli en los cerros de Shivaliks durante el otoño a las regiones alpinas más altas en el verano y la estación lluviosa. Esta práctica de trashumancia se ha visto afectada por la creación del Parque Nacional de Rajaji en 1983 y el desalojo de las familias Van Gujjar por parte del departamento de bosques. La Ley de Tribus Registradas y otros Habitantes Tradicionales de los Bosques (Reconocimiento de Derechos Forestales) del año 2006 hace referencia explícita a los derechos estacionales del pueblo Van Gujjar para acceder a las áreas boscosas que usan solamente de manera periódica, lo cual otorga los medios legales que permite que los pastores puedan mantener sus derechos históricos de acceso y uso (UICN, 2011b).

El desarrollo de una estrategia nacional de tierras pastoriles

Una estrategia nacional de tierras pastoriles es un medio que permite que los objetivos de la legislación pastoril puedan alcanzarse. En ella se describe cómo una institución de tierras pastoriles gestionará las modalidades de tenencia de la tierra. La estrategia deberá abordar el propósito y la intención de la legislación y plantear un objetivo para lograr el uso sostenible de las tierras pastoriles como una meta nacional del medioambiente²⁹. Los Estados deberán desarrollar las políticas, las leyes y los procedimientos relevantes por medio de procesos participativos que involucren a todas las partes afectadas, asegurándose de que tanto hombres como mujeres se incluyan debidamente desde un comienzo. Las políticas y los procedimientos deben incorporar enfoques que tengan en cuenta las cuestiones de género, que se expresen claramente en los lenguajes pertinentes y que reciban una difusión amplia. Una estrategia estatal de tierras pastoriles podría incluir, por ejemplo:

²⁹ Véase la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) Plan estratégico decenal, Secretaría de la Convención para combatir la desertificación, Informe de la conferencia de las partes sobre su octavo período de sesiones celebrado en Madrid del 3 al 14 de septiembre de 2007, ICCD/ COP (8)/16/Add.1, 23, octubre de 2007.

- referencias a los objetivos del desarrollo y de las estrategias medioambientales, las políticas y los tratados, tanto nacionales como internacionales, y sus vínculos con el uso de las tierras pastoriles y la tenencia de la tierra³⁰;
- un deber de cuidar los valores de las comunidades indígenas y tradicionales;
- un deber de asegurar que los diferentes aspectos de la tenencia de la tierra se gestionan correctamente;
- un deber de cuidar la buena gestión de los efectos del cambio climático;
- un compromiso para desarrollar programas con el fin de lograr la sostenibilidad de las tierras pastoriles;
- un esbozo del rol y los beneficios de los programas de capacitación comunitaria para las tierras pastoriles.

El cambio de actitudes

Una gama de factores impulsa las reformas internas en la apreciación que desde las leyes se tiene de la tenencia tradicional. En algunos países ahora es posible registrar los derechos tradicionales sin que se hayan extinguido y reemplazado por una forma diferente de tenencia. En algunos casos, las propiedades poseídas colectivamente, como las tierras pastoriles, también pueden ser tituladas como propiedad de una comunidad. Una consecuencia de estos cambios es que los derechos tradicionales a la tierra se están convirtiendo en derechos estatutarios de propiedad tradicional. De manera más extendida, las políticas de los Estados, la escasez de tierras, la educación y, particularmente, la mercantilización de la tierra y la polarización de las comunidades en clases ricas y pobres como producto de las constantes transformaciones capitalistas, todas han afectado la manera en que las relaciones tradicionales con la tierra se forman y regulan. Por lo tanto, no debe causar sorpresa que las ideas de lo que constituye un derecho tradicional a la tierra parecen asemejarse más a las normas de la tenencia estatutaria que se han ido introduciendo. Un resultado frecuente es la apropiación desproporcionada de tierras comunitarias por dirigentes y dueños de rebaños (Alden-Wily, 2012).

Tomando en cuenta todos estos factores, resulta que los regímenes tradicionales son particularmente maleables. En las últimas décadas, estos cambios dentro del sector tradicional se han observado ampliamente en toda África (Alden-Wily, 2012) e incluyen:

- menos sanciones contra la venta de tierras familiares;
- la introducción de protocolos de compraventa con firmas de testigos;
- una transformación de los usufructos de la agricultura hacia unos derechos de propiedad perpetuos y absolutos;
- un aumento de la toma democrática de decisiones en el ejercicio de la jurisdicción tradicional, y un traslado del centro de poder de los ámbitos comunales, pasando de los territorios tribales a las áreas de influencia de los clanes al dominio de los pueblos, en la medida que crece la población;

³⁰ Adaptación: Bajo los marcos de la Secretaría de la CDB, la UNCCD y la CMNUCC, Grupo conjunto de enlace de las “Convenciones de Río”, 2008 (disponible en: www.cbd.int/doc/publications/cc-adaptation-en.pdf).

- un endurecimiento de los linderos perimetrales entre pueblos vecinos;
- un endurecimiento de las actitudes en relación al acceso y la tenencia tradicionales ante gente de fuera, en la medida que se sienten los efectos de la escasez de tierra;
- señales de una presión en aumento sobre los grupos vulnerables dentro de las comunidades, tales como las mujeres;
- una adherencia debilitada a las viejas normas que establecen que debe haber tierra para cada familia en la comunidad, a la par de una polarización de la riqueza dentro de las modernas comunidades tradicionales pero, no obstante, junto a mayores exigencias de equidad.

Los pastores de ovejas kirguís se enfrentan a nuevos retos

La Constitución kirguís de 2010 se centró en temas de reforma agraria y privatización, e introdujo el principio de que toda la tierra es propiedad del Estado y que el Estado tiene la potestad de otorgar derechos de posesión mediante un arrendamiento por tiempo definido. Las implicaciones de este enfoque nuevo todavía están por verse. La responsabilidad de la gestión de la tierra ha sido encomendada al Servicio de Inspección Pastoril y la aplicación de la reforma agraria ha sido colocada en manos de comités rurales. Los pastores de ovejas kirguís se enfrentan al reto de defender sus intereses en interacción con autoridades locales y los líderes de las granjas transformadas, tanto colectivas como estatales (Schillhorn van Veen, 1995).

Las políticas favorables

Unas políticas ineficaces pueden atribuirse en parte a una poca comprensión de los sistemas pastoriles por parte de los responsables de la adopción de políticas, tal como se analizó en la Sección 1. Muchos Estados todavía perciben al pastoreo como un uso ineficiente de la tierra y una prioridad nacional con frecuencia es convertir las tierras pastoriles en áreas de cultivos, adoptando políticas para adquirir la tierra necesaria. Los retos más importantes para la tenencia pastoril que se describieron en la Sección 1 guardan relación con temas de políticas, tales como la mejora de los mecanismos de consulta y participación para los pastores, y el desarrollo de una planificación del uso integrado de la tierra en las escalas relevantes.

Las esferas de acción para mejorar la gobernanza y fortalecer las capacidades humanas que se presentaron en la Sección 2 dan a entender que la seguridad de la tenencia y la gobernanza responsable de la tenencia no tienen que ver solamente con disposiciones jurídicas sino también con relaciones, procesos, capacidades y recursos para la gobernanza. Estos afectan a muchos asuntos de políticas que han sido explicados en varios estudios de casos.

En esta sección se presenta una breve visión general de las políticas que apoyan los medios de vida sostenibles en zonas rurales, tal como fue esbozado por el Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN, 2013). Las políticas deben ser integradas en el sentido de que cada política respalda (en vez de

entorpecer) a otras políticas. Por ejemplo, las políticas en apoyo a la gestión sostenible de los recursos naturales no conllevarán necesariamente mejoras si no se aplican otras políticas para crear mercados nuevos y apropiados. Los gobiernos tendrían que adaptar estas políticas a las necesidades de los pastores, especialmente en lo que se refiere a su movilidad.

La inversión en bienes y servicios públicos

Las inversiones en bienes y servicios públicos esenciales para la población rural (incluidos a los pastores) son un requerimiento fundamental para el desarrollo. Las inversiones no siempre están relacionadas directamente con la producción de alimentos o la gestión de recursos naturales, pero son esenciales para dotar a las poblaciones rurales de las condiciones que los empoderan para invertir en sus sistemas productivos. Las inversiones que podrían requerirse para el desarrollo sostenible en tierras pastoriles incluyen caminos y comunicaciones, electricidad, educación, salud, agua y servicios sanitarios. Los servicios como salud, educación y administración local quizás necesiten adaptarse a las necesidades locales de los pastores; por ejemplo, puede que deban ajustarse a un calendario y patrones de movilidad estacionales o a las particularidades de un idioma local.

El funcionamiento de los mercados para favorecer a los pastores

Los mercados deben funcionar en apoyo a los medios de vida sostenibles de los pastores al reducir los costes de transacción, mejorar la infraestructura, asegurar las inversiones públicas clave, y abordar las inequidades de los precios por razones de género. A fin de crear condiciones favorables, puede que sea necesario desarrollar nuevos mercados (tales como programas públicos de compras) y regular los mercados existentes de manera diferente. El pastoreo es un sistema dual de producción ganadera y gestión del medioambiente y, en muchos casos, se requieren mercados innovadores para incentivar, compensar y proteger el rol de los pastores como custodios del entorno y protectores de los ecosistemas como bienes públicos.

Las investigaciones apropiadas y los sistemas de extensión

La investigación y los sistemas de extensión son esenciales para el diseño y la promoción de sistemas y prácticas apropiados que se adapten a las necesidades de los pastores en torno a temas como la gestión de los pastizales, los procesos y las tecnologías que se adaptan a las necesidades de la movilidad pastoril. Las metodologías de investigación participativa, así como la inclusión desde un comienzo de las partes interesadas en la toma de decisiones acerca de los objetivos de la investigación, son clave para que los pastores asuman los resultados de la investigación (véase la Sección 2, Esfera de acción 7 sobre los aprendizajes colaborativos).

El acceso a servicios financieros

Los pastores requieren servicios financieros adaptados a sus necesidades, incluida su movilidad. Los productos financieros necesitan adaptarse a las condiciones de la producción pastoril, entre ellas, unas tasas altas de retorno, períodos largos de amortización y una alta volatilidad de los mercados. Se requieren soluciones novedosas para reducir los riesgos financieros, bajar los costos de transacción y facilitar las inversiones a largo plazo, partiendo del reconocimiento del rol que juega el ganado actualmente como ahorro de capital en muchas sociedades pastoriles. Los servicios financieros también deben adaptarse para que tomen en cuenta las inequidades internas, incluidas las que experimentan las mujeres en las sociedades pastoriles.

La formulación de una legislación nacional relevante al pastoreo

Elementos jurídicos e institucionales

Los elementos jurídicos e institucionales que se presentan en esta sección se consideran “genéricos” y, colectivamente, aplican muchos aspectos de las Directrices con relación a la gobernanza responsable y la tenencia de la tierra. La legislación nacional debe no solamente reconocer sino también proteger y promover los derechos de tenencia básicos. Esto debería incluir el apoyo a los titulares de derechos de tenencia para que aseguren sus derechos, aun cuando no estén formalmente inscritos, y garantizar la disponibilidad de órganos encargados de hacer cumplir la ley, así como el acceso a ellas. Estos elementos sientan las bases de los derechos y privilegios de los pueblos indígenas, incluida la participación en las negociaciones y la toma de decisiones, el desarrollo de instituciones que pueden representar los derechos tradicionales, y el mantenimiento y transferencia de las prácticas tradicionales. En este sentido, pueden formar parte de una ley estatutaria para el uso de las tierras pastoriles.

También puede ser apropiado llevar a cabo una valoración legislativa de la legislación nacional vigente utilizando las Directrices como referencia y siguiendo los procedimientos planteados en la guía técnica sobre Gobernanza responsable de la tenencia y el derecho (La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía para juristas y otros proveedores de servicios jurídicos, FAO, 2017). El primer paso hacia la aplicación de la Sección 3.

Los gobiernos también pueden utilizar elementos jurídicos e institucionales para elaborar las prioridades nacionales del desarrollo y las políticas sectoriales y la planificación.

Aspectos legales y de política del manejo de las tierras de pastoreo: Mongolia (Hannam, 2014) (Hannam, 2014)

El gobierno de Mongolia reconoce que la ley de protección ambiental del país de 1995 se queda corta en su capacidad para manejar todos los retos ambientales asociados con el uso de las tierras de pastoreo. Los retos que deben abordarse tienen que ver con estructura y procedimientos, la administración gubernamental de los entornos de las tierras de pastoreo, el funcionamiento de las instituciones y la participación efectiva de las comunidades. En consecuencia, el gobierno de Mongolia ya tomó medidas para establecer un marco legislativo, institucional y de políticas para mejorar el manejo de las tierras de pastoreo mediante la redacción de una ley de pastizales. En vista de que esta se convertirá en la principal ley para el manejo de tierras de pastoreo, se espera que contemple un sistema institucional especializado para las tierras de pastoreo..

Las valoraciones también puede que identifiquen aspectos del marco jurídico que no se están aplicando adecuadamente, tal como una legislación que permite la titulación de derechos de tenencia de tierras perteneciente a las comunidades pero que quizás no han sido explotadas. Las valoraciones podrían proporcionar una oportunidad para comprender los impedimentos que frenan su aplicación, y podrían sentar las bases de una reforma tanto administrativa como legislativa. Las valoraciones referentes a las Directrices y la aplicación de los elementos siguientes pueden desvelar áreas de preocupación sobre derechos humanos (ACNUDH, 2011) así como otros asuntos relevantes del derecho ambiental.

Los elementos resumidos en esta sección pueden incorporarse a un sistema JURÍDICO estatutario para ayudar a proteger los derechos y valores de una comunidad indígena o tradicional en el uso de las tierras pastoriles. Se da el caso de que en sistemas de tenencia tanto tradicionales como estatutarios, múltiples derechos que se superponen pueden regular el uso del mismo recurso de tierra pastoril. Los derechos de tenencia sobre los recursos de tierras pastoriles comunales, así como los derechos de acceso y uso de carácter estacional o temporal y los derechos de tenencia y aparcería, pueden ser todos ellos derechos de tenencia legítimos.

El marco institucional relevante

La elaboración de un marco institucional relevante para el pastoreo debe comenzar por el reconocimiento de lo que dice la ley estatal sobre el derecho a la propiedad privada y tradicional de las tierras pastoriles (individual, comunal, cooperativa o cualquier forma de asociación), que permita la libre elección del modelo de organización, las formas de explotación y el destino de la actividad dentro de los límites y las normas de la ley. En este sentido, es necesario crear herramientas que permitan dar cumplimiento a la política que el gobierno ha elaborado para el sector. Esto puede requerir el establecimiento de una institución gubernamental responsable para la aplicación de un marco regulador de la tenencia de la tierra con el fin de resolver los problemas de inseguridad e inestabilidad jurídicas de los pastores y les procure el goce de sus derechos sobre la tierra. Esta institución debe establecerse con miras a controlar los procesos relativos a la propiedad y los registros catastrales, la protección de los recursos naturales, el uso aceptable de las tierras pastoriles y la equidad del acceso a la tierra. Deberá tener amplias funciones administrativas que respondan adecuadamente al desarrollo económico del país, con el reconocimiento de los derechos a la tenencia de la tierra como su principal cometido. La institución deberá tener la potestad para regular y aplicar las medidas relacionadas con la

capacitación, la promoción y la organización de las tierras pastoriles, en coordinación con otras instituciones gubernamentales.

La legislación puede contribuir a que una institución dedicada las tierras pastoriles tome decisiones justas e imparciales que son consistentes con las modalidades de tenencia de la tierra. Es más, la legislación relevante deberá contemplar poderes que permitan a una institución de tierras pastoriles emprender acciones contra una persona o corporación por no ceñirse a lo estipulado en la legislación. Deberán incluirse estipulaciones especiales relativas a las tierras bajo uso consuetudinario o tradicional. Unos poderes apropiados podrían permitir la modificación o anulación de una autorización o permiso, lo cual conllevaría medidas correctivas para restaurar la tierra pastoril según la tenencia en cuestión o frenar una actividad y exigir el cumplimiento de las condiciones o normas específicas.

Derechos de tierra pastoril

En las Directrices se ofrece un marco internacional para orientar las políticas y los programas con el fin de proteger y realzar los derechos de las comunidades pastoriles a las tierras que han sido utilizadas históricamente con fines sociales, culturales, espirituales y económicos. De manera particular, en la Sección 3 de las Directrices se hace referencia a la importancia de “el “reconocimiento jurídico y la asignación de derechos y deberes de tenencia” con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia. Para garantizar que la ley se aplica correctamente, deben abordarse factores institucionales, políticos y sociales que contribuyan a una endeble seguridad de la tenencia y una gobernanza defectuosa. Semejantes cambios positivos dependen del compromiso de los funcionarios estatales de respetar unos sistemas judiciales y administrativos debidamente constituidos —imparciales, justos y funcionales— junto con el acceso que tengan los ciudadanos a estos sistemas en términos equitativos e imparciales para proteger sus derechos de tenencia y un uso satisfactorio de los mismos. “La tenencia” es la manera en que la tierra es poseída o está ocupada por individuos, familias, compañías o grupos. Los derechos de tenencia pueden ser de naturaleza formal, informal, tradicional o religiosa y pueden incluir la propiedad y los derechos de gestión y uso. La solidez de los derechos de tenencia de una persona, una familia o un grupo puede depender de la definición jurídica nacional de los derechos de propiedad, las costumbres sociales de la localidad u otros factores. Con relación a las tierras pastoriles, los derechos de tenencia de la tierra pueden definirse como un “conjunto de derechos” que pueden incluir la libertad de:

- ocupar, desarrollar y disfrutar los recursos naturales o extraer beneficios de ellos;
- vender o heredar los recursos naturales;
- alquilar los recursos naturales u otorgar derechos de uso sobre los mismos;
- restringir el acceso de otros a los recursos naturales, y/o
- utilizar y gestionar los recursos naturales.

En términos puntuales, el párrafo 9.5 de las Directrices afirma: “Allí donde los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia posean derechos legítimos de tenencia a las tierras ancestrales en las que vivan, los Estados deberían reconocer y proteger tales derechos. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia no deberían sufrir desalojos forzosos de tales tierras ancestrales”. Además, el párrafo 9.6 especifica que: “Los Estados deberían considerar la adaptación de sus marcos de políticas, jurídicos y organizativos para reconocer los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia”.

En este sentido, “tradicional” se refiere a aquello que se hace según las costumbres o prácticas usuales asociadas con una sociedad en particular, un lugar o un conjunto de circunstancias, donde las prácticas se basan en la costumbre o la tradición en vez de la ley escrita o un contrato. Con miras a que se reconozcan, respeten y protejan los derechos de tenencia tradicionales, la legislación nacional debe reconocer y proteger la gama completa de prácticas de derechos de tenencia en un país mientras también promulga restricciones que impongan estándares básicos de derechos humanos en las prácticas tradicionales, protejan contra la discriminación entre comunidades y aseguren su coherencia con la constitución nacional (Anderson, 2011).

Según la tradición, los derechos de tierras pastoriles consistían en el acceso a los recursos requeridos para el mantenimiento de la producción de ganado trashumante tales como pastizales, abrevaderos y los corredores para los rebaños que vinculaban las áreas de pastoreo estacional, los asentamientos o campamentos pastoriles y los mercados. Estas modalidades de tenencia tradicional combinan elementos de propiedad comunal con la propiedad exclusiva. Una familia, un clan o todo un grupo étnico podían reclamar derechos comunes a una extensión de tierras pastoriles. Los derechos de tenencia pastoril se denominan a menudo como “derechos indefinidos” y permiten a las personas que utilicen la propiedad que pertenece a otros con fines específicos o por períodos limitados de tiempo. Tales acuerdos han sido frecuentes, pero han dado pie a complejos sistemas de derechos y deberes entre las personas que se dedican al pastoreo. En estos sistemas de propiedad, los individuos podrían disfrutar de acceso exclusivo a algunos tipos de recursos, pero poseían estos derechos como miembros de un grupo social determinado que estaba en condiciones de defender la integridad territorial del grupo entero, mas no en virtud de un título de propiedad extendido por una autoridad gubernamental. Sin embargo, una variedad de factores, entre ellos la conversión de la tierra, la privatización, los conflictos, las presiones demográficas y la creación de reservas naturales, han llevado en tiempo recientes a una reducción de los derechos de tierras pastoriles (Behnke y Freudenberger, 2013).

Aspectos jurídicos de la tenencia tradicional de la tierra

La tenencia tradicional de la tierra se refiere a los sistemas que las comunidades utilizan para determinar la propiedad, la posesión y el acceso, y para regular el uso y el traspaso. Los esfuerzos que hacen los Estados para mejorar la gobernanza

de las tierras pastoriles y asegurar la aplicación satisfactoria de las Directrices abarcan necesariamente una variedad de compromisos. Esto incluye instruir tanto al público en general como a los funcionarios públicos sobre las leyes que promueven la gobernanza responsable de la tenencia en las tierras pastoriles. También supone armonizar la legislación y optimizar los procedimientos jurídicos y administrativos para disponer de procedimientos accesibles y eficientes que aseguren que los principios de las Directrices se cumplan en todas las instituciones administrativas y judiciales en cada nivel de la gobernanza de la tierra pastoril.

También será necesario asegurar que el poder judicial nacional y todos los funcionarios responsables de la emisión de fallos en los conflictos de tenencia interpreten correctamente las leyes nacionales que promueven la gobernanza responsable de la tenencia. Deberán crearse y fortalecerse las instancias encargadas de resolver las disputas desde enfoques alternativos y culturalmente apropiados para garantizar que los conflictos de tierras pastoriles se resuelvan de manera puntual.

A diferencia de los sistemas de tenencia de tierras introducidos desde fuera, las normas de la tenencia tradicional se derivan de la comunidad misma —que las mantiene también— en vez de originarse en el Estado o la ley estatal (la tenencia de la tierra estatutaria)³¹. Si bien es cierto que las reglas que rigen en una comunidad local en particular se conocen como derecho tradicional, rara vez tienen validez más allá de esa comunidad. La tenencia tradicional de la tierra es igualmente un sistema social como un código de leyes y de aquel recibe su resiliencia, flexibilidad y continuidad. De importancia esencial para los modernos pastores contemporáneos es el alcance de la ley nacional en cuanto a su apoyo a los derechos de la tierra que otorga y las normas que le dan fuerza en la práctica (Alden-Wily, 2012). La tenencia tradicional de la tierra es un sistema de tenencia importante a escala mundial. Se encuentra muy difundida en las áreas pastoriles de África y Asia y también rige las tierras en algunas economías industriales, tales como las tierras comunales en España y los territorios que pertenecen a las minorías indígenas en Norteamérica y Australia (Rural Industries Research & Development Corporation (RIRDC), 2014).

Las áreas bajo dominio tradicional rara vez son homogéneas. Los parques y las concesiones mineras, madereras y agrícolas a menudo crean boquetes de considerable tamaño en las áreas tradicionales. Cuando los agricultores más acaudalados obtienen

La gobernanza de pastos a grandes alturas en Argentina

La región andina contiene una mezcla de sistemas de gestión pastoril organizada a lo largo de las pendientes de la cordillera de los Andes. Las familias pastoriles de la Provincia de Jujuy en Argentina tienen derechos tradicionales sobre las casas, los huertos frutales y las pequeñas parcelas de pasto, a la par de pastizales conformados por “estancias” o parcelas de tierra distribuidas en franjas según la altura. El ganado pequeño —generalmente rumiantes— pasta bajo la supervisión de las mujeres mayores con la ayuda de niñas/os (cuando no están en la escuela). El ganado mayor (llamas, alpacas, vacas y algunos caballos) pasta libremente, usualmente bajo la mirada continua de los hombres. Los “rodeos” son los territorios comunitarios, que son parcelas auto-reguladas dentro de propiedades de mayor tamaño llamadas “fincas”. Originalmente, esas fincas eran donaciones de la Corona a españoles durante la colonia, aunque muchas de ellas fueron incorporadas posteriormente a tierras propiedad del Estado. Sin embargo, la propiedad de esas tierras no fue devuelta a las comunidades locales hasta el día de hoy, cuando los rodeos están siendo reivindicados como territorios y áreas de pueblos indígenas y de conservación comunitaria bajo una ley constitucional enmendada en 1994. En este momento, las comunidades están iniciando un proceso de demarcación de sus antiguas tierras, recuperando así sus linderos tradicionales e instaurando autoridades electas para que las administren (Quiroga Mendiola, 2011).

³¹ Otro término que se emplea para describir la tenencia tradicional de la tierra es “tenencia indígena”.

Tradiciones vestigiales en la gobernanza pastoril en Australia

En Australia, las tierras pastoriles abarcan grandes extensiones bajo arrendamiento pastoril y varias formas de alquiler de la Corona (el Estado) así como tierras bajo dominio pleno, pero existen vestigios de instituciones tradicionales que se remontan a los tiempos de la colonización europea inicial. Por ejemplo, el “agistment” es el intercambio de derechos de apacentamiento entre empresas pastoriles. Esta práctica consiste en la reubicación temporal del ganado de una empresa pastoril con déficit de forraje a otro que tiene un excedente. El que recibe el ganado obtiene un pago por aceptar el ganado del otro. Por ende, la práctica del “agistment” puede entenderse como una estrategia para hacer frente a la disponibilidad de forraje cuando cambian las condiciones espacio-temporales.

Desde fines del siglo XX, la Comisión Australiana de Reforma de la Ley y la Comisión de Reforma de la Ley del Estado de Australia Occidental han preparado sendos informes sobre la conveniencia de reconocer el papel que juega la ley tradicional en las situaciones jurídicas que involucran a la población aborigen australiana. En el Territorio del Norte, por ejemplo, cuyas tierras son mayormente pastoriles, algunos códigos de ley y tribunales se refieren explícitamente a la ley tradicional cuando dicha ley resulta útil para identificar alguna relación o expectativa social (Northern Territory, 1983). Estos cambios no se han dado sin generar alguna controversia, especialmente en aquellos casos en los que la ley tradicional es imprecisa o viola los derechos humanos.

un título de propiedad formal por ley para sus fincas, provocan la extinción de su título tradicional y, por ende, dan lugar a boquetes más pequeños dentro de las tierras comunales restantes. Las propiedades bajo dominio tradicional también son imprecisas en sus perímetros, especialmente cuando colindan con ciudades y pueblos en rápida expansión. Los jefes de la comunidad pueden vender tierras en las proximidades urbanas a empresas constructoras o permitir que se las quiten. Existen casos donde las comunidades rurales conservan el control sobre tierras urbanizadas. A nivel global, la fiebre por adquirir tierras está propiciando este tipo de apropiación de tierras con fines lucrativos, lo que a su vez acelera la concentración de tierras y la introducción de normativas propias del mercado que aumentan la presión sobre los recursos comunes. Cuanto más valioso es el recurso afectado, mayor es la tensión que se crea en torno a la normativa.

La garantía de los derechos tradicionales

En vez de convertir los derechos de tenencia tradicionales en códigos de ley, un enfoque más estratégico es otorgar un reconocimiento jurídico a los derechos tradicionales a la tierra para que tengan el mismo valor jurídico que el derecho estatutario, estén aquellos inscritos o no. Sin embargo, las fuerzas que se oponen a ese reconocimiento son tan fuertes hoy como lo fueron hace un siglo. Hasta puede que sean más fuertes, habida cuenta que los intereses creados coinciden con las políticas que buscan retener la mayor superficie posible de tierra sin titular bajo el dominio de facto de los gobiernos; esto les permite disponer a su antojo de las tierras de sus ciudadanos, incluido su traspaso a inversionistas nacionales y extranjeros.

También es esencial profundizar la democratización de la administración de la tierra y los recursos. La solidaridad dentro de las comunidades, y entre ellas, se ve afectada por la ausencia de mecanismos y poderes institucionales habilitados para tomar medidas.

La relación entre la trashumancia y la ganadería del pueblo karakachan y el uso y los derechos de propiedad de la tierra en Bulgaria

El pastoreo trashumante del pueblo karakachan en Bulgaria se reconoce como un caso exitoso de resolución del uso y derechos de propiedad de la tierra en la era post-soviética. Antes de 1992 la política del gobierno búlgaro consistió en el asentamiento de las comunidades pastoriles y la centralización de la gestión de los rebaños. El ganado se concentró en manadas del Estado, lo que destruyó las tradicionales estructuras socio-profesionales de los karakachan. El resurgimiento de las prácticas tradicionales del arreo se logró por medio del reconocimiento oficial de los sistemas de sustento de los karakachan y la creación de organizaciones tribales efectivas.

El resurgimiento del sistema de los karakachan se inspiró en la legislación internacional y nacional referida al uso de la tierra pastoril, incluido el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, el convenio entre Bulgaria y Grecia (27.11.1919) sobre el movimiento mutuo de poblaciones minoritarias entre los dos países, el decreto del Consejo de Ministros para el Desarrollo de la Ganadería (1952-1954) y la Ley búlgara sobre la propiedad y uso de las tierras agrícolas de 2007 (UICN, 2011b).

Las políticas de aseguramiento de la tenencia necesitan reorientar su atención de las fincas a las tierras comunales. Muchos gobiernos se muestran reacios a reubicar a las familias de poblaciones tradicionales de sus casas y parcelas, pero no tienen reparo alguno cuando se trata de reasignar sus tierras comunales para otros usos y bajo otros usuarios. Esto se debe al hecho de que, por lo general, ahora se exige compensación cuando se intervienen viviendas y cultivos, aunque estén ubicadas en tierras tradicionales sin titular, pero rara vez se exige lo mismo en tierras pastoriles bajo tenencia comunal. No obstante, esas tierras comunales incultas son los activos más importantes de la mayoría de comunidades rurales. A menudo constituyen la principal o única fuente de sustento para las personas con poca o ninguna tierra. Con la debida asistencia, tienen un potencial para generar ingresos que sacarían a millones de personas de la pobreza (FAO, en prensa).

Es importante reconocer no solamente la seguridad jurídica de los derechos de tierra, sino también las percepciones pastoriles sobre la seguridad de la tenencia en vista de que esto tiene implicaciones significativas para la gestión de la tierra. El fortalecimiento de la gobernanza, por ejemplo, por medio de tomas de decisiones más participativas, puede mejorar la percepción de la seguridad sin necesidad de tomar medidas más fuertes. Lo opuesto también puede ocurrir y los pastores pueden seguir sintiéndose inseguros a pesar de haber logrado un nivel de seguridad jurídica sobre sus tierras. Esto se relaciona estrechamente con la confianza entre comunidades y gobiernos, tal como se aborda en la Sección 2.

Acuerdos transfronterizos

En las Directrices se plantea que los Estados deben cooperar entre sí, dentro del marco de los mecanismos apropiados y con la participación de las partes afectadas, cuando se abordan asuntos de tenencia que traspasan las fronteras nacionales, asegurándose de que todas las medidas son consistentes con sus obligaciones vigentes bajo el derecho nacional e internacional.

La legislación para la trashumancia transfronteriza en la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)

En 1998, los jefes de estado de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) adoptaron la Decisión A/DEC.5/10/98 que regula la trashumancia entre los Estados miembros. Plantea que “se autorice el cruce sobre las fronteras terrestres entre todos los estados de la comunidad, la trashumancia de ganado vacuno, ovejas, cabras, camellos y burros de acuerdo a las condiciones precisadas en esta Decisión”. La Decisión se fundamenta en la norma C/REG.3/01/03 adoptada en 2003 para la aplicación de la normativa de la trashumancia entre los Estados miembros de la CEDEAO. La CEDEAO desarrolló el certificado internacional de trashumancia como una herramienta para la aplicación de este marco. Si bien es cierto que la aplicación de esta decisión y el uso del certificado internacional de trashumancia ha sido poco consistente, la normativa ofrece un ejemplo de las preocupaciones que la legislación transfronteriza necesita abordar:

- asegurar las condiciones sanitarias de los rebaños;
 - comunicar con suficiente tiempo a las personas en las áreas de recepción de la llegada de los rebaños trashumantes para que puedan prepararse y responder;
 - garantizar que los derechos de los pastores no residentes se respeten de conformidad con las leyes del país receptor;
 - garantizar que los pastores no residentes acaten la legislación nacional del país huésped;
- establecer un mecanismo de resolución de conflictos (en el caso de la CEDEAO se creó una Comisión de Conciliación) conformada por pastores, agricultores, autoridades locales y otras partes interesadas.

La experiencia de la CEDEAO ha sido imperfecta y se requieren esfuerzos adicionales para asegurar que las rutas de migración en los países receptores se mantengan abiertas y despejadas para minimizar la burocracia que puede crear barreras o retrasos en el movimiento de los pastores, así como abordar el tema de los impuestos ilegales que se les quiera cobrar.

Gestión de asuntos transfronterizos

Como principio general del derecho internacional, un Estado tiene la responsabilidad de asegurar que toda actividad dentro de sus fronteras no afecte la integridad de las tierras pastoriles de otro Estado (Sands, 2003) y también debe incorporar procedimientos apropiados en la legislación pastoril nacional que permita aplicar el principio de “la frontera común”. En aquellos Estados donde surgen asuntos relacionados con los derechos de tenencia, las partes deben trabajar juntas para proteger dichos derechos de tenencia, el sustento y la seguridad alimentaria de toda población migrante

mientras esté de paso por sus respectivos territorios. Los Estados deben contribuir a la comprensión de los temas de tenencia transfronteriza que afectan a las comunidades y deben armonizar los estándares legales de la gobernanza de la tenencia en consonancia con los compromisos existentes bajo el derecho nacional e internacional, y con la debida consideración hacia las normas tradicionales e indígenas (especialmente en lo que se refiere a la movilidad y los movimientos estacionales), y a los compromisos voluntarios bajo los instrumentos regionales e internacionales pertinentes. Cuando un Estado comparte una frontera común con otro Estado o Estados, deberá trabajar en conjunto con estos para asegurar que los corredores de paso y las rutas estacionales sean accesibles a las comunidades pastoriles y tradicionales (Schulz, 2007)³².

Los acuerdos transfronterizos negociados a nivel nacional deben aplicarse en estrecha cooperación con las autoridades y comunidades locales. La gestión de la trashumancia puede facilitarse mediante la participación directa de las autoridades locales en ambos lados de una frontera internacional.

La obligación de notificar a otros Estados

Deben existir acuerdos bilaterales para garantizar que los Estados vecinos:

- se comunican mutuamente cualquier desastre natural u otra emergencia que pueda producir daños en las tierras pastoriles de esos Estados³³;
- entablan discusiones con otros Estados sobre cualquier asunto referente a la observancia de las responsabilidades generales de la gestión de tierras pastoriles en sus respectivas jurisdicciones;
- proporcionan notificaciones e información relevante con la anticipación debida a un Estado afectado potencialmente por actividades que podrían tener un impacto adverso significativo de índole transfronterizo en tierras pastoriles y para consultar a esos Estados en una fase inicial³⁴.

Acuerdo bilateral de trashumancia entre Burkina Faso y el Níger

La Decisión de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) puede adaptarse a los contextos locales mediante acuerdos bilaterales de trashumancia. Estos acuerdos contienen por lo general:

- los documentos específicos requeridos para cruzar las fronteras tales como pasaportes, certificados de vacunación y de salud pecuaria;
- períodos de tiempo específicos para la movilidad; por ejemplo, entre noviembre y abril y que no excedan los 30 días;
- puntos de entrada y egreso debidamente señalados y corredores para el ganado sobre los cuales deben transitar;
- medidas para la resolución de conflictos.

³² Véase la Declaración, principio 2.

³³ Véase la Declaración de Río de Janeiro, principio 18.8.

³⁴ Véase la Declaración de Río de Janeiro, principio 19.

En 2003, Burkina Faso y el Níger acordaron que sus ministros de ganadería realizaran una reunión anual y que establecieran un Comité Técnico Conjunto para asesorar sobre la aplicación de un acuerdo transfronterizo. El Marco Consultivo de este acuerdo busca:

- gestionar la trashumancia entre los dos Estados;
- asegurar la correcta aplicación de la decisión A/DEC.5/10/98 del 31 de octubre de 1998 referente a la normativa de la trashumancia entre los Estados miembros de la CEDEAO;
- promover el diálogo y los intercambios entre los dos Estados en el campo de la trashumancia y la gestión de los recursos naturales, y
- proponer medidas que promuevan y apoyen la definición y la aplicación de las políticas regionales referentes a la trashumancia interestatal.

A pesar de que se pueden encontrar deficiencias, se considera que el acuerdo ha contribuido al movimiento pacífico del ganado entre los dos países.

Resolución de disputas transfronterizas

El derecho internacional otorga cada vez más prioridad a la cooperación y la colaboración transfronterizas. Sin embargo, los Estados tienen el derecho a emprender acciones contra otro Estado por daños a sus tierras pastoriles originados por los efectos transfronterizos del uso insostenible de la tierra y la ausencia de una buena gobernanza de su tenencia de la tierra. El papel del derecho internacional es el de regular las relaciones y así contribuir a contener y evitar las disputas antes de que ocurran. Por lo tanto, una parte importante del derecho internacional no se remite a la resolución de las disputas sino a cómo evitar las disputas y los conflictos (Blay, Piotrowicz y Tsamenyi, 2005). Se preocupa por los derechos y las obligaciones de los Estados en sus relaciones entre sí y con los organismos internacionales. La Carta de las Naciones Unidas se preocupa por la preservación de la paz mundial, incluido el uso de varios métodos para resolver las disputas pacíficamente³⁵. Estos métodos abarcan desde los de tipo informal, no vinculante y diplomático hasta los acuerdos judiciales de carácter formal y vinculante, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial.

El papel del derecho internacional es el de regular las relaciones y así contribuir a contener y evitar las disputas antes de que ocurran. Por lo tanto, una parte importante del derecho internacional no se remite a la resolución de las disputas sino a cómo evitarlas.

En los casos pertinentes, un Estado debe establecer procedimientos para resolver una disputa mediante un proceso formal de resolución y tomar las medidas jurídicas contra otro Estado por daños a sus tierras pastoriles ocasionados por los efectos transfronterizos del uso de la tierra en el otro (O'Connell, 2015).

Planificación integrada y participativa del uso de la tierra

La gobernanza responsable de la tenencia es clave para el desarrollo social y económico sostenible. Los procesos nacionales de asignación de tierras deben reflejar el papel

³⁵ Véase la Declaración de Río de Janeiro, principio 19.

central de la tierra para lograr la erradicación del hambre y la pobreza. Tales procesos, incluidos los que abarcan las tierras de pastoreo, deberán llevarse a cabo sobre la base de las condiciones ambientales tales como las características de los suelos, y deberán tomar en consideración los derechos de tenencia de la tierra, tanto los tradicionales como los estatutarios, cumpliendo al mismo tiempo una planificación estratégica nacional. Al incluir estos aspectos en el proceso de asignación de tierras, se asegura suficiente certeza en la tenencia de la tierra como para prevenir potenciales disputas sobre tierras. En consecuencia, es importante que el mecanismo que permite reconocer los derechos de tenencia y, más puntualmente, los derechos tradicionales, esté activado antes de que se inicie la planificación del uso de la tierra a nivel nacional.

Se pueden identificar tres niveles principales para la valoración y planificación de las tierras pastoriles. En los niveles inferiores, es necesario reconocer los derechos compartidos de acceso a los recursos con usuarios ubicados a mayor distancia y asegurarse de que la participación de las partes interesadas refleje la diversidad y distribución de los titulares de derechos.

1. Nivel local: Los planes de gestión a nivel local podrían involucrar a una o a algunas comunidades locales, pero las escalas territoriales del pastoreo y el grado de uso compartido de los recursos entre varias comunidades deben tenerse en cuenta y deberán caracterizar la definición apropiada de "local". Por ejemplo, el requerimiento de elaborar un plan de gestión participativo podría surgir de la identificación a nivel del Estado o sub-nacional de un problema ambiental en particular (Gobierno de Australia, 1989).
2. Nivel subnacional: Los planes de gestión podrían prepararse cuando la integridad ecológica de las tierras pastoriles se vea afectada a un nivel sub-nacional. Este nivel de información se utilizaría para planificar proyectos de gestión específicos, tales como la gestión de la salinidad, la planificación de cuencas, la gestión de sistemas de uso de tierras, o para la identificación de un área con un medioambiente frágil.
3. Nivel nacional: El objetivo es preparar información a nivel nacional o sub-nacional sobre los patrones, la distribución y la condición de la tierra pastoril. Este nivel de información es relevante para la toma de decisiones y la planificación estratégica del uso de la tierra en general y para alcanzar una aplicación efectiva de las modalidades de tenencia de la tierra.

El plan de gestión

Un plan de gestión puede prepararse para una zona debidamente identificada. En estas zonas, los usuarios de la tierra deberían adoptar los estándares ecológicos recomendados para gestionar la tierra pastoril (Hannam, 2000; Gobierno de Australia, 1989). Estas zonas pueden incluir zonas comunitarias tradicionales o de otro tipo. Por ejemplo, un plan de gestión podría contemplar la tenencia de la tierra, cómo se gestionará, la estrategia de gestión y los costos de su aplicación, así como el procedimiento para valorar el cumplimiento de los objetivos del plan. También debería abordar el valor social y económico de la zona pastoril, incluidos los valores

tradicionales y propios de las costumbres, por ejemplo, el mantenimiento de los corredores del ganado y las zonas de pastoreo estacional. Otros aspectos importantes del plan incluirían los aspectos biofísicos de la tierra pastoril y la capacidad de sustentación de la tierra pastoril con relación a la variabilidad interanual.

Las legislaciones relevantes deben incluir los procedimientos específicos necesarios para la planificación de las tierras pastoriles, así como sus vínculos claros con las leyes sobre la planificación territorial. Los procedimientos para la valoración de las tierras pastoriles (FAO, 2002) pueden incluir:

- una evaluación de los conocimientos consuetudinarios y tradicionales sobre las tierras pastoriles;
- una evaluación de la tenencia de la tierra;
- un estudio técnico del entorno pastoril y el desarrollo de la base de datos (Nueva Gales del Sur, 2003).

Los procedimientos para la planificación de la tierra pastoril pueden incluir la adopción de valores consuetudinarios y tradicionales en la planificación de la tierra y demostrar la relación entre un plan y la tenencia de la tierra. Se pueden incluir unas provisiones específicas en la legislación pertinente que contemplen todas las medidas, existentes o propuestas, que se pondrán en marcha a manera de evitar cualquier efecto adverso en las tierras pastoriles.

Donde se ha anunciado un plan de gestión y se han preparado los estándares ecológicos, una institución de tierras pastoriles podría determinar, en respuesta a unos hechos que constituyen una amenaza real o potencial, si debería haber ciertas restricciones en el uso de la tierra pastoril y si existe algún conflicto en las modalidades de tenencia de la tierra (Gobierno de Australia, 1989). Por ejemplo, puede ser necesario que la institución prohíba del todo ciertos tipos de usos de la tierra o que establezca las circunstancias que determinen la actividad permitida en una tierra en particular.

La valoración de la tierra

La condición ecológica de la tierra pastoril debe valorarse en los niveles local, subnacional y nacional. La valoración deberá ser participativa para garantizar que se tienen en cuenta las percepciones locales sobre las condiciones ecológicas, el cambio social y los objetivos de gestión local, y para mitigar los riesgos de que alguna parte interesada manipule los resultados. Se necesita la información a estos niveles para poder planificar eficazmente la protección y la gestión de las tierras de pastoreo, especialmente la seguridad de la tenencia. La valoración es la aplicación de técnicas tanto tradicionales como científicas para determinar las características de la tierra pastoril que después pueden utilizarse en actividades de planificación y toma de decisiones en cada nivel. La legislación de tierras pastoriles debe incluir los **procedimientos que permitan la planificación en cada nivel, así como los programas** para aplicar los planes y su relación con la tenencia de la tierra.

Acuerdos sobre el uso de la tierra

Una institución de tierras pastoriles podría llegar a un acuerdo sobre el uso de la tierra con un pastor o una comunidad pastoril para alcanzar ciertos objetivos específicos relativos al uso de la tierra consistentes con la tenencia de la tierra. Una institución de tierras pastoriles podría disponer que se pongan en marcha prácticas de gestión de la tierra con miras a revertir el deterioro de las tierras, mantener la biodiversidad y gestionar la adaptación al cambio climático. También podría organizar investigaciones o estudios en torno a los problemas de las tierras pastoriles (Gobierno de Australia, 1989; Maggio, 1997).

Elementos jurídicos clave de importancia para la actividad pastoril

Debe existir una afirmación clara sobre el uso y la intención principales de un instrumento jurídico para el uso de la tierra pastoril. Puede redactarse como un propósito único o como una afirmación de propósitos múltiples. Una afirmación de ese tipo puede referirse a la necesidad de una institución eficaz para las tierras pastoriles, el uso de unos enfoques o mecanismos estratégicos específicos, los derechos y los valores de los pueblos pastoriles, el área geográfica de interés y la formulación de las prioridades para la gestión de las tierras pastoriles y la tenencia de la tierra (Herrera, Davies y Manzano Baena, 2014).

Debe existir un conjunto de planteamientos de ley que den a conocer la política y la estrategia que vincula la tenencia tradicional de la tierra con una ley estatutaria para las tierras pastoriles. En su conjunto, los planteamientos deben fijar metas, objetivos y estándares precisos para la administración general de las tierras pastoriles a la par de las provisiones relativas a los derechos y las responsabilidades tradicionales. Los objetivos pueden expresarse en una afirmación sencilla o en una de propósitos múltiples, pero también podría incluir varias afirmaciones de propósitos múltiples; por ejemplo, el acatamiento de los derechos tradicionales de las tierras pastoriles y la promoción y la protección de los estándares y valores ecológicos apropiados, y los conocimientos y las prácticas tradicionales del uso de la tierra de las comunidades pastoriles.

El desarrollo de las estrategias de gobernanza comunal en China

En la provincia china de Sinkiang, se promulgó una ley de pastizales en 1989 y se decretaron otras normas de pastizales que establecen la propiedad colectiva de los pastizales, aunque los derechos de pastoreo se acuerdan con hogares individuales sobre la base de contratos de uso de pastizales. Estos contratos se otorgan por un período de 50 años para efectos de estabilidad y detallan las diferentes zonas de pastos estacionales que se le otorgan a cada hogar, la tasa que ha de cobrarse por pastizal y los niveles de ganado permitidos. Hacia 1999, hasta un 94% de los pastizales utilizables de Sinkiang habían sido entregados bajo contrato a hogares individuales.

Los derechos de uso pueden heredarse, pero no venderse y la oficina de ganadería local los administra. En la práctica, los pastos permanecen bajo control y gestión comunal, lo que proporciona a los pastores acceso a recursos sobre zonas grandes con linderos relativamente difusos. Este arreglo ofrece varias ventajas: flexibilidad de gestión y movilidad de los rebaños, al reducir los riesgos ambientales; los linderos indefinidos permiten una economía de escala en el trabajo de pastoreo; los hogares tienen acceso a una gama más amplia de recursos; y la gestión comunal ofrece protección contra los riesgos económicos (Banks, 2001).

China ha seguido los pasos de otros países que han aplicado políticas de asentamiento de poblaciones pastoriles, así como para restringir la movilidad de los rebaños e individualizar la posesión de la tierra. Con miras a limitar el impacto social dañino y el deterioro de los pastizales que se derivan de esas políticas, se ha hecho esfuerzos para encontrar vías alternativas para el desarrollo pastoril. En la provincia de Gansu, el enfoque de la Alianza de Hogares ha surgido con la intención de eliminar las cercas y reactivar las tradiciones de la gestión comunal de la tierra y el agua y las prácticas de rotación del pastoreo. El mecanismo de la Alianza de Hogares ha evidenciado una mejora en los niveles de ingresos y en la condición de los pastizales y ha sido legitimado por el Gobierno (Hua et al., 2015). Todavía persisten retos sobre cómo se aseguran en China los derechos de las tierras pastoriles y cómo los pastores perciben sus derechos. Sin embargo, la tendencia a alejarse de los rebaños sedentarios y la privatización de las tierras de pastoreo, y dirigirse hacia la legitimación de las prácticas de movilidad y pastoreo comunal es un reflejo de cambios positivos en otros varios países con acelerado crecimiento industrial.

La autoridad estatal y local

Una institución de tierras pastoriles

El término “institución de tierras pastoriles” es de uso genérico. Puede referirse a una institución independiente única de carácter especializado dedicada a las tierras pastoriles. También puede referirse al “equivalente” de las responsabilidades y funciones para el uso de las tierras pastoriles que se encuentran en una sola institución especializada pero administrativamente dispersas entre varias organizaciones o instituciones de gobierno diferentes, incluidas las instituciones tradicionales con una responsabilidad directa o indirecta sobre la tenencia de la tierra (por ejemplo, la administración de bosques, agricultura y tierras). Es importante que la legislación establezca como obligación el logro del uso sostenible de las tierras pastoriles y conserve los derechos y los valores de los pueblos pastoriles y su tenencia de la tierra. Esto puede verse facilitado si se establecen responsabilidades bien definidas que pueden compartirse entre varias organizaciones o medidas legislativas. Pueden fijarse “derechos” y “obligaciones” específicas dentro de una jerarquía organizativa y en sus respectivos niveles de administración, para funcionarios individuales o para categorías específicas de funcionarios.

Una institución de tierras pastoriles debería ser, de preferencia, un organismo independiente con una amplia gama de funciones y un presupuesto propio, con la potestad de administrar sus responsabilidades con relación a las áreas tradicionales y otras áreas no tradicionales de tierras pastoriles.

La gobernanza del pastoreo de renos en Noruega

La Ley de pastoreo de renos de Noruega (2007) establece un sistema dual de administración para la gobernanza de las tierras pastoriles del pueblo sami. La Ley contempla la administración de dos subsistemas principales:

1. un sistema de gestión conjunta, y
2. un sistema corporativo.

El sistema de gestión conjunta tiene cuatro niveles: una junta nacional de gestión conjunta; una junta de gestión conjunta de zonas; una junta de gestión conjunta local; y el siida (un sistema de gestión tradicional y flexible del pueblo sami). Los dos niveles superiores son cuerpos políticos cuyos miembros son nombrados por el parlamento sami y el Ministerio de Agricultura y Alimentación. Este sistema juega un papel central para regular el número de renos y el acceso a los pastizales. La Ley de pastoreo de renos de 2007 le otorga al sistema de gestión conjunta la autoridad para imponer sanciones cuando se violan las reglas y las normas. El sistema corporativo se ha creado para facilitar las negociaciones entre la Asociación Nacional de Pastores de Reno, que representa a los sami de Noruega, y el Ministerio de Agricultura y Alimentación (Ulvevadet y Hausner, 2011).

Función de coordinación

Las funciones bajo las leyes relevantes deben ejecutarse con la debida consideración hacia los valores tradicionales de las tierras pastoriles. Debe existir una obligación por parte del gobierno de asegurar que todas las instituciones y organizaciones que juegan un papel en la gestión de las tierras de pastoreo se coordinen efectivamente entre sí para la toma de decisiones. La función coordinadora también debe abordar la necesidad de evitar la superposición entre todos los ministerios que tienen la potestad de entregar títulos relacionados con la tierra (véase, por ejemplo, Nueva Gales del Sur, 1991).

Distribución de la responsabilidad

Las responsabilidades legislativas y ejecutivas para la gestión de la tierra pastoril pueden dividirse entre las comunidades pastoriles respectivas y las organizaciones de gobierno relevantes. Es necesaria una buena coordinación dentro de los ministerios de gobierno, y entre ellos, para que exista una administración y gestión de las tierras de pastoreo efectivas. Cuando diferentes comunidades ocupan tierras pastoriles, debe haber un mecanismo apropiado en la legislación que asegure la cooperación y la coordinación para la aplicación de las responsabilidades de las tierras pastoriles. Esto es particularmente importante en vista de que diferentes formas de tenencia de tierra pueden ameritar enfoques administrativos diferentes (véase, por ejemplo, Nueva Gales del Sur, 2003).

Niveles de responsabilidad

Es apropiado que dentro de una institución de tierras pastoriles exista un sistema

administrativo bien desarrollado que reconozca claramente el rol y la aplicación del derecho tradicional en las tierras pastoriles. Esto es para asegurar que las responsabilidades de la institución de tierras pastoriles frente a las comunidades pastoriles respectivas se apliquen con criterio, incluida la aplicación de las funciones y las responsabilidades en el nivel administrativo apropiado (Hannam, 2012).

Las funciones generales de una institución de tierras pastoriles

Las funciones generales de una institución de tierras pastoriles deben asegurar que donde tenga vigencia el derecho tradicional, todos los derechos y las responsabilidades de los pueblos pastoriles puedan ejercerse debidamente con miras a salvaguardar su tenencia de la tierra. La institución debe revisar periódicamente la eficacia de la legislación de las tierras pastoriles para garantizar que el derecho tradicional se aplica libremente y que las tierras pastoriles se están utilizando de manera sostenible. Otras funciones clave serían la de asegurar que todos los sectores de la comunidad puedan participar en los procesos de toma de decisiones y la de establecer procedimientos para hacer un seguimiento del estado de las tierras pastoriles.

Esferas funcionales de una institución de tierras pastoriles

Las actividades técnicas y prácticas de una institución de tierras pastoriles se distribuirían normalmente entre un número de esferas funcionales separadas dentro de la institución. Cada esfera funcional tendría bajo su responsabilidad un número de programas, incluidas aquellas vinculadas con la tenencia de la tierra. En términos colectivos, una institución de tierras pastoriles debe tener la capacidad de aplicar los objetivos de la legislación, especialmente en lo referente a los derechos y las responsabilidades de los pueblos indígenas. Como guía, la esfera funcional de una institución de tierras pastoriles puede incluir, por ejemplo, el desarrollo de políticas, la planificación y la evaluación, los programas técnicos, la capacitación, la investigación y el cumplimiento de los objetivos.

Las capacidades pueden incluir la potestad para aplicar medidas de conservación o trabajos para impedir o limitar los impactos adversos en la integridad ecológica de las tierras pastoriles, como la autoridad para detener una actividad. Los procedimientos deben contemplar las medidas correctivas para restaurar las tierras pastoriles en consonancia con la tenencia de la tierra.

Seguimiento

Los Estados tienen una obligación general de hacer un seguimiento de las condiciones y la salud de las tierras pastoriles e informar a la comunidad de manera regular. La información sobre las condiciones ambientales de la tierra pastoril debe proporcionarse al público de forma periódica, incluida su relación con la tenencia de la tierra. Los resultados del seguimiento pueden utilizarse para evaluar el desempeño

de una institución de tierras pastoriles, lo cual debe incluir una evaluación de la aplicación de las prácticas habituales y tradicionales, las políticas, los programas sobre el terreno y las investigaciones sobre el estado de la tierra pastoril (Leake, 2012). Un programa de seguimiento y auditoría puede proporcionar las bases para la creación de indicadores del estatus ecológico de las tierras pastoriles, en tanto se estudia la relación entre el uso de la tierra y la tenencia de la tierra con temas humanos, entre ellos, la pobreza y los derechos tradicionales de la tierra.

La gobernanza de los pastizales comunales en Mongolia: los grupos de usuarios de pastizales (PUGS)

Bajo las dos principales leyes referentes a la gestión de las tierras de pastoreo en Mongolia — la Ley de Tierras de 2002 (Art. 52.2) y el Código Civil de Mongolia de 2002 (Art. 481)— el uso de los pastos puede ser planificado y gestionado por grupos de personas durante un período de tiempo específico. Como resultado, los grupos de usuarios de pastizales o PUGS (por sus siglas en inglés) están en libertad de firmar un “contrato para la gestión de pastizales” o un “acuerdo de uso de pastizales” con una oficina del gobierno local. Como herramienta de planificación territorial para la gestión de pastizales a nivel local, el contrato es un sistema de planificación que contempla una gama de objetivos y que puede establecer los requerimientos generales para la gestión de una extensión definida de tierras. La relación entre el gobierno local y los pastores se regula mediante un contrato de utilización de pastizales por grupos de usuarios de pastizales. Cada contrato para el uso de pastizales es firmado por cuatro partes: los gobernadores del Soum y el Bagh respectivo, el jefe del PUG y el líder del PUG.

Participación e información

Participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre el uso de tierras pastoriles

Los Estados deben propiciar la participación de todos los sectores del público en el uso, la gestión, y la toma de decisiones referentes a las tierras pastoriles. De manera especial, deben tomarse en cuenta los derechos y los intereses de los pueblos indígenas y tradicionales. Deben realizarse consultas antes de tomarse decisiones y los participantes deben ser debidamente informados. La existencia de oportunidades para consultas y participación en la toma de decisiones que inciden en la tenencia depende de múltiples asuntos de tipo práctico. Sin embargo, los marcos jurídicos también pueden influir en esas oportunidades, por ejemplo, mediante la integración de requisitos jurídicos para las consultas locales en los procesos de toma de decisiones sobre tenencia. Así, la ley podría establecer un requisito en el sentido de que todas las poblaciones afectadas (especialmente las mujeres y las personas jóvenes) sean consultadas. La participación pública también puede mejorar la calidad de la ley, por ejemplo, al preocuparse de que la legislación esté adaptada al contexto local y a las modalidades de tenencia de la tierra. Puede intensificar la legitimidad percibida, el sentimiento de propiedad y, en última instancia, la efectividad de la legislación.

Es importante reconocer que los pueblos indígenas también tienen derecho a ejercer el CLPI. Las estipulaciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas no admiten excepción en circunstancia alguna.

Los programas de participación comunitaria deben utilizarse para que cualquier persona pueda participar en la gestión de las tierras de pastoreo y la puesta en práctica de la tenencia de la tierra, desde el nivel local hasta el nivel estatal. Los vínculos entre una participación efectiva, la representación y la rendición de cuentas (tal como se analizó en la Sección 2) pueden constituir los fundamentos de una participación efectiva.

Información para personas interesadas

En cualquier lugar donde una institución de tierras pastoriles se propone actuar bajo sus propios procedimientos administrativos, todas las personas interesadas deben ser informadas debidamente y con suficiente información que les permita determinar si sus derechos, libertades e intereses están siendo afectados, especialmente en el caso de las comunidades indígenas. Deberán establecerse procedimientos que describan cómo la institución de tierras pastoriles informará al público.

Derecho a la información

Toda persona deberá gozar del derecho de acceso a la información que posee el Estado sobre aquellos asuntos relacionados con la tenencia de la tierra pastoril y, en particular, con las condiciones de la tierra pastoril (Stec, Casey-Lefkowitz y Jendroska, 2000). Con miras a mejorar la seguridad de los derechos de tenencia, en las Directrices se hace un llamamiento a los Estados para que establezcan sistemas que permitan asentar los derechos de tenencia individuales y colectivos. Toda persona debe poder asentar sus derechos de tenencia y obtener información, y las instituciones deben adoptar procedimientos simplificados y una tecnología apropiada al lugar para reducir los costos y el tiempo requerido para proporcionar los servicios en cuestión. La información sobre los derechos de tenencia debe ser fácilmente accesible. La información sobre la condición y la tenencia de las tierras pastoriles puede obtenerse en formato escrito, visual, oral, digital o como base de datos.

Procedimiento para obtener información

La legislación debe estipular los procedimientos y las circunstancias bajo las cuales una institución de tierras pastoriles debe dar a conocer información al público. Esto es especialmente necesario cuando cualquier medida propuesta o existente probablemente afecte la integridad ecológica de las tierras pastoriles. Una consideración clave incluye las circunstancias bajo las cuales ciertos tipos de información pueden protegerse o negarse.

Información y conocimientos sobre las tierras pastoriles

Una responsabilidad fundamental de una institución de tierras pastoriles debe ser la de recabar, analizar y registrar la información en general de las tierras pastoriles, incluida la información sobre la tenencia de la tierra y, especialmente, los conocimientos y valores tradicionales y habituales. Por medio de este proceso, una institución de tierras pastoriles puede adquirir conocimientos que le permitan planificar y focalizar las operaciones de gestión de la tierra. Una institución de tierras pastoriles también tiene la responsabilidad fundamental de aplicar procedimientos que disuadan a los usuarios de emprender alguna medida que resulte indeseable o, posiblemente, ilegal (Gobierno de Australia, 1989).

Requisitos jurídicos específicos del pastoreo

Derechos y deberes relativos al uso de la tierra

En las Directrices, los derechos y los deberes se plantean como elementos clave para la gobernanza de la tenencia al determinar cómo y bajo qué condiciones las personas, las comunidades y otras instancias pueden obtener derechos y asumir los deberes respectivos para usar y controlar la tierra. Los siguientes elementos son de especial importancia en los marcos jurídicos para los pastores:

- reconocer, respetar y proteger los derechos legítimos de tenencia de individuos y comunidades, incluidas las que tengan sistemas tradicionales de tenencia (8.2);
- establecer las salvaguardas que eviten la violación o la extinción de derechos de tenencia ajenos cuando se reconozcan o asignen derechos de tenencia, incluidos los derechos legítimos que no están en la actualidad amparados por la ley (7.1);
- promover, a través de las instituciones locales o tradicionales, la participación y consulta efectivas en las comunidades locales, entre otras cosas, con hombres, mujeres y jóvenes en relación a sus sistemas de tenencia (9.2);
- reconocer legalmente y asignar los derechos y deberes de tenencia para que se ajusten a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables (7.2);
- asegurarse de que las mujeres y los hombres gocen de igualdad ante los derechos de tenencia de reconocimiento reciente, y que tales derechos se registren (7.4);
- promover y respetar los sistemas tradicionales de tenencia dentro de las comunidades de conformidad con sus obligaciones existentes como un medio para la resolución de conflictos (9.11).

La legislación de las vías pecuarias en España

España es un país en el que predominan los pastizales, los cuales están conectados entre sí por una antigua red de caminos de ganado llamadas cañadas. Existen unos 120 000 km de estos caminos, pero muchos han sido invadidos y clausurados. Hacia fines del siglo XX, la mayor parte de la trashumancia se realizaba por camión o tren. Sin embargo, el fin de la trashumancia a pie ha conllevado un deterioro de la biodiversidad, así como una pérdida de acceso a los recursos productivos clave: las cañadas integraban los pastizales y los abrevaderos y las ovejas pasaban hasta tres meses al año dependiendo de estos recursos.

En 1995, el Gobierno aprobó la Ley de vías pecuarias (Ley 3/1995, 23 de marzo de 1995) que reconoce explícitamente el valor de la trashumancia a pie para el mantenimiento de los recursos pastoriles y establece un sistema legal para la gobernanza de los caminos del ganado. La ley define la autoridad administrativa sobre las cañadas, las clasifica y las señala, establece las normas que regulan la modificación de las rutas, los derechos de uso y ocupación, los usos compatibles y complementarios, y las infracciones y sanciones. Desde su promulgación, ha habido una activación de apoyo popular para la movilidad pastoril, un retorno a las prácticas de trashumancia tradicionales y un resurgimiento de la biodiversidad en los cerros como resultado de esta conectividad ecológica.

Movilidad

Tal como se analizó en la Sección 1, la movilidad sigue siendo un elemento crítico para los sistemas pastoriles. Sin embargo, la formulación de legislación en apoyo al dinamismo espacial y temporal del uso de los recursos naturales es un reto importante para la gestión de las tierras de pastoreo. Con el fin de apoyar la movilidad de los rebaños, un Estado debe contemplar procedimientos que:

- aseguren que donde impere la ley tradicional, todos los derechos y las responsabilidades de los pueblos tradicionales puedan ejercerse debidamente y se salvaguarde su tenencia de la tierra;
- aseguren que la movilidad de los rebaños se mantenga como una estrategia importante de gestión de la tierra pastoril;
- mantengan los corredores del ganado y la infraestructura natural y artificial correspondiente, incluidos los abrevaderos;
- aborden la salud animal para prevenir los obstáculos a la movilidad pastoril, prestando especial atención al control efectivo de las enfermedades del ganado (que puede abordarse mediante una legislación específica de control de enfermedades) con miras a minimizar los impedimentos a la movilidad del ganado, tomando en cuenta los posibles riesgos para la movilidad y la gestión de los rebaños que suponen los cordones veterinarios.

Las responsabilidades frente a la sostenibilidad de las tierras pastoriles

Las comunidades pastoriles tienen varias responsabilidades en relación a la sostenibilidad de las tierras pastoriles. Estas pueden ejercerse no solamente con relación a las acciones administrativas de una institución pública sino también con

relación a la acción de cualquier persona que probablemente tenga un efecto dañino significativo en la integridad económica, social y ecológica de las tierras pastoriles.

La información clave que contribuiría a determinar el tipo y la magnitud de las responsabilidades (Dommen, 1998) puede incluir:

- información sobre los conocimientos tradicionales y de las costumbres;
- resoluciones que han sido adoptadas en otros países, y las provisiones y los principios que se presentan dentro los instrumentos internacionales relevantes;
- estrategias para el uso de las tierras pastoriles.

Cumplimiento

El cumplimiento puede abordarse de varias maneras para asegurar de que la ley en cuestión se acate al nivel o estándar deseado. Se pueden establecer provisiones especiales con relación a las tierras tradicionales o consuetudinarias. El cumplimiento puede ser una obligación directa o un estándar de comportamiento prescrito, o a través de una orden o notificación judicial. Las leyes del caso pueden determinar los procedimientos para el cumplimiento y pueden regular ciertas actividades específicas que son inconsistentes con la tenencia de la tierra y que no benefician a las tierras pastoriles. Las acciones para asegurar el cumplimiento pueden incluir la investigación de la infracción, la obtención de pruebas, las medidas correctivas, la confiscación de bienes y el inicio de los procedimientos acusatorios. La legislación establece, por lo general, el alcance y los límites de la sanción monetaria por la infracción, así como las provisiones para la apelación (Red para la aplicación y la conformidad de la reglamentación medioambiental en Asia (AECEN, por sus siglas en inglés), 2015; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2009).

Las medidas correctivas pueden incluir la responsabilidad civil. El principal propósito de la responsabilidad civil es de conseguir una compensación, que consiste en restaurar el equilibrio que existía antes de producirse la infracción. Tiene un sentido preventivo que persuade a los ciudadanos a actuar con precaución para evitar caer en responsabilidad, así como las consecuencias privadas de una acción punitiva. Cualquier persona que actúa por comisión u omisión, de manera voluntaria y sin malicia, irrespetando las leyes o las buenas costumbres, y provoca un daño a otra persona, está en la obligación de reparar dicho daño. La responsabilidad puede ser contractual o civil (cuando la norma que se viola es una ley). La determinación de la responsabilidad procura asegurar que el daño causado a la propiedad se repare, de volver a poner las cosas en el estado en que se encontraban antes del daño. Por estas razones, la sanción por una responsabilidad civil es, en principio, un tipo de compensación en vez de una sanción represiva.

Acceso a la justicia

Los Estados deben preocuparse por eliminar los obstáculos normativos, sociales y económicos que impiden o limitan la posibilidad de tener acceso a la justicia.

Esto se refiere a soluciones y procedimientos judiciales y administrativos que están al alcance de una persona (natural o jurídica) que ha sido agraviada —o corre el riesgo de serlo— por un daño ambiental. El concepto no solo abarca el derecho procesal de hacerse presente frente a un ente apropiado, sino también el derecho sustantivo de una compensación por un daño recibido.

En muchas comunidades indígenas de nuestros tiempos, existen dos sistemas de justicia. Uno se fundamenta en el paradigma estatutario de la justicia y el otro en un paradigma indígena. Para muchas sociedades tradicionales, la ley y la justicia constituyen partes de un todo que prescribe una forma de vida. La legislación relevante debe describir los trámites para las partes correspondientes en un proceso judicial. Estos deben incluir (véase la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, conocida también como la Carta de Banjul) (ACHPR,2003):

- acceso a la información relevante en torno a las infracciones de la legislación, por medio de disposiciones de acceso a la información;
- acceso a información sobre tenencia de la tierra;
- prestación de asistencia financiera para individuos y grupos que necesitan proceder judicialmente por lo civil;
- juicios por quebrantamiento de la legislación sobre tierras pastoriles.

En algunas circunstancias, puede resultar apropiada una orden de servicio comunitario. Semejantes órdenes se emplean a veces en varias jurisdicciones como una alternativa al pago de una multa. Suponen la realización de tareas que se cumplen periódicamente como una contribución a la comunidad, y con frecuencia tienen que ver con la naturaleza del delito.

Resolución de conflictos

Aparte de los procesos administrativos, civiles y criminales, deben existir procedimientos formales en la legislación relevante para resolver conflictos sobre el acceso a las tierras pastoriles y otros tipos de tierras (Markell, 2000). La provisión de medios eficaces y legítimos para resolver las disputas entre pastores, y aquellas entre pastores y agricultores, es un factor importante para proteger los derechos de tenencia legítimos y es una de las principales funciones de la ley.

La competencia por las tierras pastoriles puede resultar en conflictos sobre los derechos de tenencia. Dichos conflictos pueden ocurrir dentro de las familias o entre ellas, o entre individuos o comunidades y empresas privadas. Pueden consistir en demandas contra el Estado y pueden surgir en torno a cualquier cantidad de asuntos, tales como herencias, linderos y transacciones. Los Estados deben proporcionar acceso a medios oportunos, asequibles y efectivos para resolver los conflictos sobre derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para resolver dichos conflictos, mediante instancias judiciales y administrativas, imparciales y competentes. Deberán contemplar reparaciones eficaces y el derecho de apelación. Los Estados también deben establecer los mecanismos para evitar o resolver los posibles conflictos en una

etapa inicial, ya sea dentro de la institución de ejecución o en una instancia externa. Es más, pueden coexistir múltiples sistemas de tenencia dentro del mismo territorio, incluidos los sistemas estatutarios y los tradicionales. A la par de los sistemas formales de tribunales puede haber sistemas no estatales para resolver los conflictos sobre tenencia, como los sistemas tradicionales y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Los métodos de resolución de conflictos incluyen la negociación, las investigaciones, la mediación y la conciliación, el arbitraje y los arreglos judiciales. Los Estados también deben contemplar la introducción de tribunales especializados que se encargan exclusivamente de conflictos sobre el uso de las tierras pastoriles. Donde existen medios tradicionales o de otro tipo para la resolución de conflictos, estos deben ofrecerse bajo procedimientos justos, confiables, accesibles y no discriminatorios para resolver oportunamente los conflictos sobre derechos de tenencia. La mediación puede ser una alternativa a un juicio formal para resolver los conflictos.

El acceso a la justicia y la promoción de los derechos de tierra para los pastores indígenas bororo de la Provincia Noroccidental del Camerún

La legislación nacional del Camerún que rige el uso de las tierras pastoriles incluye la Constitución del Camerún, aprobada en 1972, la cual contempla la protección de las minorías y la conservación de los derechos de los pueblos indígenas de conformidad con la ley. Sin embargo, se han promulgado varias leyes para proteger las tierras de pastoreo como tierras comunales que no pueden ser propiedad de individuo alguno:

- la Ordenanza número 74-1-3 del 6 de julio de 1974 establece las normas para la tenencia de la tierra, las tierras de pastoreo, las tierras estatales y los procedimientos que determinan la expropiación con fines de interés general;
- el Decreto número 76-165 del 27 de abril de 1976 fija las condiciones para obtener certificados de tierras, las normas y las condiciones para la gestión de tierras nacionales, y las normas y las condiciones para la gestión de la propiedad privada del Estado, y
- el Decreto número 78/263 del 3 de julio de 1978 establece las normas y las condiciones para resolver los conflictos entre granjeros y pastores, crea una comisión local encabezada por el administrador del gobierno local y rige las actividades de los pastores móviles que se dedican a los métodos tradicionales de pastoreo (Nso Fon y Ndamba, 2008).



Conclusiones

Conclusiones

El pastoreo es una adaptación a las condiciones particulares del entorno de los pastizales y requiere sistemas de gobernanza y tenencia igualmente adaptados. A menudo es posible encontrar soluciones para asegurar la tenencia pastoril en la ley nacional vigente pero la aplicación de la ley puede requerir enfoques innovadores para adaptarla a los requerimientos del pastoreo. Esto a menudo es difícil cuando la política pública —escrita o no— está orientada a reasignar las tierras pastoriles a otros usuarios o a convertir el pastoreo en un sistema de uso de la tierra diferente.

En esta guía técnica se ofrecen consejos sobre cómo fortalecer la gobernanza de la tenencia como la base de un pastoreo sostenible, y plantea en términos generales un sector público que la respalde. Sin embargo, también puede ser utilizada por actores no gubernamentales para fortalecer la gobernanza como parte de un proceso que genere apoyo público para el pastoreo. Por lo tanto, en la primera sección se resume el fundamento que respalda el pastoreo y reconoce que las concepciones erróneas sobre el mismo y la ecología de los pastizales son utilizadas a menudo como justificación para proponer cambios en el uso y la tenencia de la tierra.

Los optimistas pueden sentirse inspirados por el lento pero seguro progreso a favor del pastoreo en el mundo entero. Este progreso ha sido posible, entre otras cosas, gracias a los avances en la ciencia de la ecología de los pastizales, al reconocimiento de que los argumentos en contra del pastoreo constituyeron a menudo violaciones de los derechos humanos fundamentales, y al crecimiento de la presencia y voz de mujeres y hombres pastores en la esfera pública. Esta guía técnica sobre las tierras pastoriles es oportuna en vista de que ahora existen más posibilidades para apoyar a las poblaciones pastoriles y sus gobiernos en aras del fortalecimiento de los derechos a la tierra y los recursos.

Los pesimistas señalarán la marginación que sufren actualmente los pastores en muchos países y el hecho de que las zonas pastoriles siguen siendo afectadas por sequías, conflictos y otras crisis. Seguirán cuestionando la viabilidad del pastoreo como un sistema de uso de la tierra. Sin embargo, es evidente que en la mayoría de entornos de los pastizales no existe otro sistema de uso de la tierra que pueda sustituir al pastoreo de manera significativa. El desenlace del pesimismo es que pedazos aislados de recursos son separados del sistema pastoril, dejando más pobres a los pastores, más vulnerables a las sequías y en una competencia más intensa por los recursos restantes. El fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia es la vía para superar este ciclo de marginación. La reducción de la vulnerabilidad, la pobreza y el conflicto son los dividendos que se obtienen.

Las soluciones presentadas en esta guía técnica son genéricas y están diseñadas para una audiencia global. Se recomienda encarecidamente utilizar esta guía como marco para proporcionar asesoramiento a los pastores que se ajuste a las especificidades de su entorno, ayudándoles así a asegurar sus tierras en consonancia con el contexto legal, político y social en el que viven. Debe estimularse un diálogo permanente a nivel global sobre la gobernanza de la tenencia en tierras pastoriles con miras a seguir fortaleciendo la solidaridad entre la población de 500 millones de pastores del mundo. Este diálogo contribuirá a emprender ulteriores acciones con miras a reforzar la custodia que realizan los pastores en algunos de los entornos más preciados y valiosos del mundo.



Bibliografía

Fuentes recomendadas

Las siguientes fuentes han sido utilizadas para elaborar esta guía técnica y se encuentran disponibles en línea de forma gratuita.

.....
Communal tenure and the governance of common property in Asia por Kirsten Ewers Andersen, 2011. <http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf>

.....
Global review of the economics of pastoralism por Richard Hatfield y Jonathan Davies, 2007. https://cmsdata.iucn.org/downloads/global_review_ofthe_economicsof_pastoralism_en.pdf

.....
Homing in on the range: enabling investments for sustainable land management por Jonathan Davies, Claire Ogali, Peter Laban y Graciela Metternicht, 2015. http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf

.....
Pastoralism and mobility in drylands por el Global Drylands Imperative, 2003. http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/sustainable_land_management/challenge-paper-pastoralism-and-mobility-in-the-drylands.html

.....
Governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism por Pedro Herrera, Jonathan Davies y Pablo Manzano Baena, 2014. http://cmsdata.iucn.org/downloads/governance_book.pdf

.....
Supporting sustainable pastoral livelihoods – a global perspective on minimum standards and good practices por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), 2011. http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resolution_may_2012.pdf

.....
The land we graze: a synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights por la Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible (IMPS), 2011. https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf

.....
Pastoralism and the green economy: a natural nexus? por Daniel McGahey, Jonathan Davies, Niklas Hagelberg y Razingrim Ouedraogo para la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente(PNUMA), 2014. http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf

Bibliografía

- ACHPR (Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos).** 1986 (disponible en: http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf).
- ACHPR.** 2003. *Protocol to the African charter on human and peoples' rights on the establishment of the African court on human and peoples' rights* (disponible en <http://www.achpr.org/instruments/court-establishment/>).
- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)** 2011. *UN guiding principles on business and human rights, implementing the United Nations Protect, Respect and Remedy' framework*. New York and Geneva (disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf).
- Adger, W.N., Pulhin, J. Barnett, J., Dabelko, G.D., Hovelsrud, G.K., Levy, M., Oswald Spring, U. & Vogel, C.H.** 2014. Human security. En C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K. L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea & L.L. White, eds. *Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- AECEN (Red para la aplicación y la conformidad de la reglamentación medioambiental en Asia).** 2015 (disponible en: <http://www.aecen.org/>).
- Agrawal, A.** 2008. *The role of local institutions in adaptation to climate change*. Ann Arbor (disponible en: <http://data.globalchange.gov/report/ifri-workingpaper-w08i-3-2008>).
- Aijazi, O., Mohamed-Katerere, J.C. & Crawhall, N.** 2014. *Rights mapping, conflict-sensitive adaptation: use human rights to build social and environmental resilience*. Brief 6. Indigenous People of Africa Co-ordinating Committee and IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy.
- Alden-Wily, L.** 2012. *Rights to resources in crisis: reviewing the fate of customary tenure in Africa*. Brief 1. Vol. 1 (disponible en: <http://rightsandresources.org/wp-content/exported-pdf/rightstoresourcesincrisiscompiledenglish.pdf>).
- Allen, V.G., Batello, C., Berretta, E.J., Hodgson, J., Kothmann, M., Li, X., Mclvor, J., Milne, J. Morris, C., Peeters, A., Sanderson, M. & The Forage and Grazing Terminology Committee.** 2011. An international terminology for grazing lands and grazing animals. *Grass and Forage Science*, 66(1): 2–28.
- Andersen, K.E.** 2011. *Communal tenure and the governance of common property resources in Asia*. Rome, FAO (disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf>).
- Archambault, C.** 2014. Young perspectives on pastoral rangeland privatization: intimate exclusions at the intersection of youth identities. *European Journal of*

Development Research, 26(2): 204-18.

- Baival, B. & María E. Fernández-Giménez, M.E.** 2012. Meaningful learning for resilience-building among Mongolian pastoralists. *Nomadic Peoples*, 16(2): 53–77.
- Banks, T.J.** 2001. *Grassland tenure in China: an economic analysis*. Berlin.
- Barrow, E.G.C.** 1990. *Usufruct rights to trees: the role of Ekwar in Dryland Central Turkana*, Kenya. *Human Ecology*, 18(2): 163–76.
- Behnke, R. & Freudenberger, M.** 2013. *Pastoral land rights and resource governance, overview and recommendations for managing conflicts and strengthening pastoralists' rights* (disponible en: <https://www.land-links.org/issue-brief/pastoral-land-rights-and-resource-governance/>).
- Benvenisti, E.** 2002. Transnational institutions for transboundary ecosystem management: defining the tasks and the constraints. En: *Sharing transboundary resources: international law and optimal resource use*, pp. 101–130. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blair, B., Lovcraft, A.L. & Kofinas, G.P.** 2014. Meeting institutional criteria for social resilience: a nested risk system model. *Ecology and Society*, 19(4).
- Blay, S. R., Piotrowicz, R. & Tsamenyi, B.** eds. 2005. *Public international law: an Australian perspective*. Oxford, Oxford University Press.
- Bosselmann, K., Engel, R. & Taylor, P.** 2008. *Governance for sustainability – issues, challenges, successes*. Gland (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/eplp_70_governance_for_sustainability.pdf).
- Boutaleb, A. & Firmian, I.** 2014. Community governance of natural resources and rangelands: the case of the eastern highlands of Morocco. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 94–107. London, Routledge.
- Brown, J.** 2014. Evaluating participatory initiatives in South Africa: not just processes but outcomes too. *SAGE Open*, 4(2).
- CEDEAO, (Comunidad Económica de los Estados del África Occidental).** 1998. *Regulation of the transboundary transhumance between the states members of ECOWAS*.
- Corrigan, C. & Hay-Edie, T.** 2013. A toolkit to support conservation by indigenous peoples and local communities: building capacity and sharing knowledge for indigenous peoples' and community conserved territories and areas (ICCAs). Cambridge, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (disponible en: http://www.unep.org/dewa/portals/67/pdf/ICCA_toolkit.pdf).
- Cotula, L. & Cissé, S.** 2006. Changes in 'customary' resource tenure systems in the inner Niger Delta, Mali. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 38(52): 1–29.
- Crawhall, N.** 2014. Indigenous knowledge in adaptation: conflict prevention and

resilience-building. Brief 10. *Conflict-sensitive adaptation: use human rights to build social and environmental resilience* (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/tecs_csa_10_indigenous_knowledge_in_adaptation_crawhall.pdf).

CSIRO (Organización de Investigaciones Científicas e Industriales del Commonwealth). 2013. *Land tenure in Northern Australia: opportunities and challenges for investment* (disponible en: <http://industry.gov.au/ONA/Documents/land-tenure-20130717.pdf>).

Davies, J. & Hatfield, R. 2007. The economics of mobile pastoralism: a global summary. *Nomadic Peoples*, 11(1): 91–116.

Davies, J. & Nori, M. 2008. Managing and mitigating climate change through pastoralism. Climate change, energy change and conservation. *Policy Matters*, 16 (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/policy_matters_16.pdf).

Davies, J., Ogali, C., Laban, P. & Metternicht, G. 2015. Homing in on the range: enabling investments for sustainable land management. Nairobi, IUCN (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf).

de Jode, H. 2014. The green quarter: a decade of progress across the world in sustainable pastoralism. Nairobi, IUCN (disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2014-047.pdf>).

de Sadeleer, N. 2002. *Environmental principles – from political slogans to legal rules*. Oxford Oxford University Press.

Dirks, K.T., Lewicki, R.J. & Zaheer, A. 2009. Repairing relationships within and between organizations: building a conceptual foundation. *The Academy of Management Review* 34(1): 68–84.

Dominguez, P. 2014. Urrerent situation and future perspectives for the governance of agro-pastoral resources in the ait ikis transhumants of the High Atlas (Morooco) In P. Herrera, J. Davies and P. Manzano, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, pp. 126–44. London, Routledge.

Dommen, C. 1998. Claiming environmental rights: some possibilities offered by the United Nations' human rights mechanisms. *The Georgetown International Environmental Law Review*, 11(1).

Dong, S. 2007. Pastoralist organisation for resource rights in Nepal. Nairobi.

Dong, S., Wen., L., Liu, S., Zhang, X., Lassoie, J.P., Yi, S., Li, X., Li, J. & Li, Y. 2011. Vulnerability of worldwide pastoralism to global changes and interdisciplinary strategies for sustainable pastoralism. *Ecology and Society*, 16(2): 10 (disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss2/art10/>).

Dressler, W., Büscher, B., Schoon, M., Brockington, D., Hayes, T., Kull, C., McCarthy, J. & Shrestha, K. 2010. From hope to crisis and back again? a critical history of the global CBNRM narrative. *Environmental Conservation: An International*

Journal of Environmental Science, 37(1): 5–15 (disponible en: <http://repub.eur.nl/pub/21316/>).

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).

2002. *Land degradation assessment in drylands – LADA project*. Roma.

FAO. 2005. *Desarrollo territorial participativo y negociado*. Roma (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ak228s.pdf>).

FAO. 2006. *Fire Management: voluntary guidelines, principles and strategic actions*. Roma (disponible en <http://www.fao.org/3/j9255e/j9255e00.htm>).

FAO. 2013. *Resumen de la política de igualdad de género de la FAO: alcanzar las metas de seguridad alimentaria en la agricultura y el desarrollo rural*. Roma (disponible en: <http://www.fao.org/docrep/019/i3578e/i3578e.pdf>).

FAO. 2017. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía para juristas y otros proveedores de servicios jurídicos..* Roma (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5449e.pdf>).

FAO. 2017. *Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales*. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/3/i6381es/i6381es.pdf>).

FAO, FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y PMA (Programa Mundial de Alimentos). 2014. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>).

FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). 2006. *Republic of Niger: country strategic opportunities paper*. Roma (disponible en: [http:// https://www.ifad.org/en/web/operations/country/id/niger](http://https://www.ifad.org/en/web/operations/country/id/niger)).

Flintan, F. 2008. *Pastoral women's empowerment*. Nairobi (disponible en: [http:// cmsdata.iucn.org/downloads/gender_format.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/gender_format.pdf)).

Folke, C. 2006. Resilience: the emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3): 253–67.

Fundación Biodiversidad. 2015. Fichero de actividades de custodia del territorio. Ed plataforma de custodia del territorio. España (disponible en: <https://fundacion-biodiversidad.es/es/biodiversidad-terrestre/proyectos-propios/plataforma-de-custodia-del-territorio>).

GANESAN (Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición). 2013. Investing in smallholder agriculture for food security. High Level Panel of Experts (disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-6_Investing_in_smallholder_agriculture.pdf).

Gillespie, A. 1997. *International environmental law, policy and ethics*. Oxford, Clarendon Press.

- Global Drylands Imperative.** 2003. *Pastoralism and mobility in drylands* (disponible en: http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc226584/m2/1/high_res_d/Pastoralism.pdf).
- Gobierno de Australia.** 1989. *South Australia pastoral land management and conservation act 1989* (disponible en: http://www5.austlii.edu.au/au/legis/sa/consol_act/plmaca1989384/).
- Haddad, F.** 2014. Rangeland resource governance - Jordan. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, págs. 45–61. Londres, Routledge.
- Hannam, I.** 2012. International perspectives on legislation and administrative reforms as an aid to better land stewardship. In V. Squires, ed. *Rangeland stewardship in Central Asia, balancing improved livelihoods, biodiversity conservation and land protection*, págs. 407–29. Londres, Springer.
- Hannam, I.** 2000. Policy and law for rangeland conservation. En O. Arnalds & S. Archer, ed. *Rangeland desertification*, págs. 174–76. Londres, Kluwer Academic Publishers.
- Hannam, I.** 2014. Legal and policy aspects of rangeland Management – Mongolia. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism* *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, págs. 156–67. Londres, Routledge.
- Hannam, I., & Boer, B.** 2004. Drafting legislation for sustainable soils: a guide. Gland (disponible en: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/EPLP-052.pdf>).
- Hardin, G.** 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162(3859): 1243–48. doi:10.1126/science.162.3859.1243.
- Herrera, P.** 2014. Searching for extensive livestock governance in inland Northwestern Spain: achievements from two case studies in Castile-León. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, págs. 191–213. Londres, Routledge.
- Herrera, P., Davies, J. & Manzano Baena, P.** 2014. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*. Londres, Routledge.
- Hua, L., Yang, S., Squires, V. & Wang, G.** 2015. An alternative rangeland management strategy in an agro-pastoral area in Western China. *Rangeland Ecology & Management*, 68(2): 109–18.
- Huntsinger, L., Sayre, N.F. & Macaulay, L.** 2014. Ranchers, land tenure, and grass-roots governance: maintaining pastoralist use of rangelands in the U.S. in three different settings. In P. Herrera, J. Davies and P. Manzano Baena, eds. *Governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*. Londres, Routledge.
- Kenyan Law Reports.** 2010. The Constitution of Kenya. Nairobi (disponible en: <http://kenyalaw.org/kl/index.php?id=398>).
- Kitchell, E., Turner, M.D. & McPeak, J.G.** 2014. Mapping of pastoral corridors:

practices and politics in Eastern Senegal. *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, 4(1): 17.

- Kok, A., Lotze, W. & van Jaarsveld, S.** 2009. Natural resources, the environment and conflicts.
- Layne Coppock, D.** 1994. *The Borana Plateau of Southern Ethiopia: synthesis of pastoral research, development and change*, 1980-91. Addis Ababa.
- Leake, J.** 2012. Conclusions and a way forward. In V. Squires, ed. *Rangeland stewardship in central asia, balancing improved livelihoods, biodiversity conservation and land protection*, p. 442. London, Springer.
- Lebel, L., Wattana, S. & P. Talerngsri, P.** 2015. Assessments of ecosystem services and human well-being in thailand build and create demand for coproductive capacity. *Ecology and Society* 20(1): 12.
- Leslie, P., & McCabe, J.T.** 2013. Response diversity and resilience in social-ecological systems. *Current Anthropology*, 54(2): 114–43 (disponible en: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=4028135&tool=pmcentrez&rendertype=abstract>).
- Licht, A.N., Goldschmidt, C. & Schwartz, S.H.** 2007. Culture rules: the foundations of the rule of law and other norms of governance. *Journal of Comparative Economics*, 35(4): 659–88 (disponible en: <http://econpapers.repec.org/RePEc:eee:jcecon:v:35:y:2007:i:4:p:659-688>).
- Lund, C.** 2006. Twilight institutions: public authority and local politics in Africa. *Development and Change*, 37(4): 685–705.
- Maggio, G.F.** 1997. Recognizing the vital role of local communities in international legal instruments for conserving biodiversity. *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, 16(1): 170–226 (disponible en: <http://escholarship.org/uc/item/4js9c4hx>).
- Markell, D. L.** 2000. The role of deterrence-based enforcement in a 'reinvented' state/federal relationship: the divide between theory and reality (disponible en: <http://papers.ssrn.com/abstract=1547897>).
- McCarthy, N., Swallow, B., Kirk, M. & Hazell, P.** 2000. Property rights, risk, and livestock development in Africa. En: *Property rights, risk, and livestock development in Africa*. Washington DC, International Food Policy Research Institute (disponible en: <http://old.worldagroforestry.org/downloads/Publications/PDFs/B10973.pdf>).
- McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N. & Ouedraogo, R.** 2014. *Pastoralism and the green economy: a natural nexus?* Nairobi, IUCN and UNEP (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf).
- Moreno, G. & Pulido, F.J.** 2009. The functioning, management and persistence of Dehesas. In A. Rigueiro Rodriguez, J. McAdam & M.R. Mosquera-Losada, eds. *Agroforestry in Europe, current status and future prospects*. Advances in agroforestry, págs 127–60. Heidelberg, Springer.

- Moritz, M, Bebisse, C.L., Drent, A.K., Kari, S., Arabi, M. & Scholte, P.** 2014. Rangeland governance in an open system: protecting transhumance corridors in the Far North Province of Cameroon. In edited P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, 168–80. Londres, Routledge.
- Mortimore, M., Anderson, S., Cotula, L., Davies, J., Facer, K., Hesse, C., Morton, J., Nyangena, W., Skinner, J. & Wolfangel, C.** 2009. Dryland opportunities: a new paradigm for people, ecosystems and development. Nairobi (disponible en: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2009-033.pdf>).
- Mussa, M.** 2004. A comparative study of pastoralist parliamentary groups: case study on the pastoral affairs standing committee of Ethiopia. Addis Ababa (disponible en: <https://www.eldis.org/document/A21376>).
- Naciones Unidas.** 1992. *Report on the United Nations conference on environment and development, Rio Declaration on environment and development* (disponible en: http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF).
- Niamir-Fuller, M.** 1999. *Managing mobility in African rangelands: the legitimization of transhumance*. London, Intermediate Technology Publications.
- Northern Territory.** 1983. *Community Welfare Act*. Australia. (disponible en: <http://www.findandconnect.gov.au/ref/nt/biogs/YE00044b.htm>).
- Nso Fon, R. & Ndamba, M.** 2008. *Mboscuda's access to justice and promotion of land rights for the Mbororos of the North West of Cameroon*. In: *Governing shared resources: connecting local experience to global challenges, the twelfth biennial conference of the international association for the study of commons*. Cheltenham, England, Indiana University (disponible en: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/1986>).
- Nueva Gales del Sur.** 1991. *Protection of the Environment Administration Act*. Nueva Gales del Sur, Australia (disponible en: <http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+60+1991+FIRST+0+N>).
- Nueva Gales del Sur.** 2003. *Natural Resources Commission Act 2003 No 102*. (disponible en: <http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+102+2003+FIRST+0+N>).
- Oba, G.** 2012. Harnessing pastoralists' indigenous knowledge for rangeland management: three African case studies. *Pastoralism: research, policy and practice*, 2(1): 1.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).** 2009. Ensuring environmental compliance trends and good practices (disponible en: <http://www.oecd.org/environment/ensuring-environmental-compliance-9789264059597-en.htm>).
- O'Connell, M. E.** 2015. Enforcement and the success of international environmental law (disponible en: http://www.researchgate.net/publication/254620399_Enforcement_and_the_Success_of_International_Environmental_Law).

- Okello, A.L., Majekodunmi, A.O., Malala, A., Welburn, S.C. & Smith, J.** 2014. Identifying motivators for state-pastoralist dialogue: exploring the relationships between livestock services, self-organisation and conflict in Nigeria's pastoralist Fulani. *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, 4(1): 12.
- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J.** 1994. *Rules, games, and common pool resources*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).** 2003. *Pastoralism and mobility in the drylands*.
- Poteete, A. R.** 2012. Levels, scales, linkages, and other 'multiples' affecting natural resources. *International Journal of the Commons*, 6(2): 134–50 (disponible en: <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-113800/269>).
- Prieur, M. & Garver, G.** 2012. Non-regression in environmental protection: a new tool for implementing the Rio Principles. In: *Future perfect, Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development*, 30. Tudor Rose, United Nations.
- Quiroga Mendiola, M.** 2011. Lluève Sobre Mojado...trashumancia conceptual frente al pastoralismo Alto Andino. M. Mazanal & M. Ponce, eds. *La Desigualdad ¿del Desarrollo? Controversias Y Disyuntivas En El Desarrollo Rural Del Norte Argentino* (disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/llueve-sobre-mojado...trashumancia-conceptual-frente-al-pastoralismo-alto-andino>).
- Randall, S.** 2015. Where have all the nomads gone? Fifty years of statistical and demographic invisibilities of African mobile pastoralists. *Pastoralism*, 5(1): 22.
- Ratner, B.D., Meinzen-Dick, R., May, C. & Haglund, E.** 2013. Resource conflict, collective action, and resilience: an analytical framework. *International Journal of the Commons* (disponible en: <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-114411/314>).
- Ravera, F., Tarrason, D. & Simelton, E.** 2011. Envisioning adaptive strategies to change: participatory scenarios for agropastoral semiarid systems in Nicaragua. *Ecology and Society*, 16(1): 20 (available at <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art20/>).
- Reid, R.S., Fernández-Giménez, M.E. & Galvin, K.A.** 2014. Dynamics and resilience of rangelands and pastoral peoples around the globe. *Annual Review of Environment and Resources*, 39(1): 217–42.
- Ribot, J.C. & Peluso, N.L.** 2009. A theory of access*. *Rural Sociology*, 68(2): 153–81.
- Risvoll, C., Fedreheim, G.E., Sandberg, A. & BurnSilver, S.** 2014. Does pastoralists' participation in the management of national parks in Northern Norway contribute to adaptive governance? *Ecology and Society*, 19(2): art71.
- Roba, G.** 2014. **Strengthening communal governance of rangeland in Northern Kenya.** In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. *The governance of rangelands:*

collective action for sustainable pastoralism, p. 10. London, Routledge.

- Ross, A., Sherman, K., Snodgrass, J., Delcore, H. & Sherman, R.** 2011. *Indigenous peoples and the collaborative stewardship of nature*. Walnut Creek, California, Left Coast Press.
- Rural Industries Research & Development Corporation (RIRDC).** 2014. *Managing indigenous pastoral lands, module 3 land information* (disponible en <https://www.agrifutures.com.au/wp-content/uploads/publications/14-019.pdf>).
- Sands, P.** 2003. *Principles of international environmental law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sattout, E.** 2014. Rangeland management in Lebanon: cases from Northern Lebanon and Bekaa. In P. Herrera, J. Davies, P. Manzano Beana, eds. *The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism*, págs. 145–55. London, Routledge.
- Schareika, N.** 2003. Know to move, move to know: ecological knowledge and herd movement strategies among the Wodaabe of Southeastern Niger. Roma (disponible en: <http://catalogue.nla.gov.au/Record/3123266>).
- Scharpf, F.W.** 1988. The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3): 239–78.
- Schillhorn van Veen, T.W.** 1995. *The Kyrgyz sheep herders at the crossroads*. London, Overseas Development Institute (ODI) (disponible en: <http://www.odi.org/publications/4473-kyrgyz-sheep-pastoral-wool>).
- Schulz, A.** 2007. Creating a legal framework for good transboundary water governance in the Zambezi and Incomati River Basins. *Georgetown International Environmental Law Review*, 19(2): 117–83.
- Scoones, I.** 1995. *Living with uncertainty: new directions in pastoral development in Africa*. London, Intermediate Technology Publications Ltd.
- Sen, A.** 1999. *Development as freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- Spear, T. & Waller, R.** 1993. *Being Maasai: ethnicity and identity in East Africa*. London, James Currey.
- Stec, S., Casey-Lefkowitz, S. & Jendroska, J.** 2000. *The Aarhus Convention, securing citizen's rights, through access to information, public participation and access to justice for a healthy environment, an implementation guide*. Nueva York.
- Stern, M.J. & Baird, T.D.** 2015. Trust ecology and the resilience of natural resource management institutions. *Ecology and Society*, 20(2): 14.
- Stern, M.J. & Coleman, K.J.** 2014. The multidimensionality of trust: applications in collaborative natural resource management. *Society & Natural Resources*, 28(2): 117–32.
- Stern, T., Townsend, A., Rauch, F. & Schuster, A.** 2014. *Action research, innovation*

and change: international perspectives across disciplines. London, Routledge.

TIRFAA (Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura). 2009. International treaty on plant genetic resources for food and agriculture (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i0510s.pdf>).

Tompkins, E. L. & Hurlston, L.A. 2011. Public-private partnerships in the provision of environmental governance: a case of disaster management. In E. Boyd & C. Folke, eds. *Adapting institutions: governance, complexity and socialecological resilience*, págs. 171–90. Cambridge, Cambridge University Press.

Tsebelis, G. 1995. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science* 25(3): 289–325 (disponible en: http://www.jstor.org/stable/194257?seq=1##page_scan_tab_contents).

UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza). 2007. Pastoralist's species and ecosystems knowledge as the basis for land management. Nairobi (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/pastoralist_species_and_ecosystem_knowledge_for_land_management.pdf).

UICN 2008a. *Forgotten services, diminished goods: understanding the agroecosystem of pastoralism* (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/forgotten_services_diminished_goods_understanding_the_agroecosystem_of_pastoralism.pdf).

UICN 2008b. *Policies that work for pastoral environments*. Nairobi (disponible en: https://cmsdata.iucn.org/downloads/goa_uicn_wisp_policies_and_pastoral_environments_en.pdf).

UICN 2011a. *Supporting sustainable pastoral livelihoods - a global perspective on minimum standards and good practices*. Nairobi (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_resolution_may_2012.pdf).

UICN 2011b. *The land we graze: a synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights*. Nairobi (disponible en: https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf).

Ulvevadet, B. & Hausner, V.H. 2011. Incentives and regulations to reconcile conservation and development: thirty years of governance of the Sami pastoral ecosystem in Finnmark, Norway. *Journal of Environmental Management*, 92(10): 2794–2802.

UNCLOS (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar). 1982 (disponible en: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf).

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 1997. Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras. 12 de noviembre de 1997 (disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

- Upton, C.** 2009. 'Custom' and contestation: land reform in post-socialist Mongolia. *World Development*, 37(8): 1400–1410.
- Van Kerkhoff, L.E. & Lebel, L.** 2015. *Coproductive capacities: rethinking science-governance relations in a diverse world*. *Ecology and Society*, 20(1): 14.
- Westerberg, V. & Myint, M.** 2014. *An economic valuation of a large - scale rangeland restoration project through the Hima system in Jordan*. Nairobi (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/eld_iucn_case_study_jordan__web_.pdf).
- WHC (World Heritage Convention).** 2012. *Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention, United Nations educational, scientific and cultural organisation, intergovernmental committee for the protection of the world cultural and natural heritage* (disponible en: <http://whc.unesco.org/archive/opguide12-en.pdf>).
- Zakara, G. & Abarchi, H.** 2007. *Assessment of the impacts of pastoral policies in Niger: Niger's experience in terms of national legislation enforcement for pastoralists' mobility and cattle circulation rights*. Nairobi (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/niger_policy_study_report.pdf).
- Zoomers, A.** 2010. Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab. *Journal of Peasant Studies*, 37(2): 429–47.

Guías técnicas sobre la gobernanza de la tenencia

FAO. 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres. Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 1. Roma.

FAO. 2013. *Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal: una guía práctica.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 2. Roma.

FAO. 2014. *Respeto del consentimiento libre, previo e informado: orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 3. Roma.

FAO. 2015. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas: guía técnica sobre cómo salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en consonancia con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, destinada a las autoridades gubernamentales que se ocupan de promover, aprobar y supervisar inversiones agrícolas.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 4. Roma.

FAO. 2017. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía para juristas y otros proveedores de servicios jurídicos.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 5. Roma.

FAO. 2016. *Gobernanza responsable de la tenencia: Guía técnica para inversionistas.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 7. Roma.

FAO. 2016. *Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales. Guía técnica de apoyo a la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 8. Roma.

FAO. 2016. *Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primer registro.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 9. Roma.

FAO. 2016. *Mejorar la manera de registrar los derechos de tenencia.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 10. Roma.

FAO. 2016. *Valoración de los derechos de tenencia de la tierra. Guía técnica sobre la valoración de los derechos de tenencia de la tierra en consonancia con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 11. Roma.

En las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional se mencionan explícitamente a los pastores como usuarios de las Directrices y como población identificada para el desarrollo de sus capacidades. A pesar de la marginación histórica de los pastores — una marginación que se mantiene a menudo hoy en día — esta guía técnica ha sido elaborada en respuesta a las oportunidades emergentes surgidas para apoyar a los pastores y fortalecer sus derechos a la tierra y los recursos. Los elementos esenciales de un pastoreo sostenible, tales como el aseguramiento de sus derechos tradicionales, la movilidad y la participación efectiva de las comunidades en los procesos de toma de decisiones, se han vinculado al papel

que juegan los pastores en la gestión sostenible de los recursos naturales. En algunos países, la legislación y los marcos jurídicos referentes a la gobernanza sostenible de las tierras pastoriles ya están en vigencia, pero nunca ha sido tan urgente la necesidad de fortalecer la gobernanza responsable de la tenencia en las tierras pastoriles en un entorno que cambia con rapidez acompañado por cuestiones emergentes, como el crecimiento de la población, la degradación de la tierra, el cambio climático, la creciente inseguridad, la privatización de las tierras y la disminución de los recursos. Se recomienda encarecidamente utilizar esta guía como marco para formular recomendaciones que se ajusten a las especificidades del entorno de los pastores, ayudándoles así a asegurar sus tierras de acuerdo con el contexto jurídico, político y social en el que viven. Debe estimularse un diálogo permanente a nivel mundial sobre la gobernanza de la tenencia en las tierras pastoriles con miras a seguir fortaleciendo la solidaridad entre la población de 500 millones de pastores del mundo.



ISBN 978-92-5-131931-4 ISSN 2706-557X



9 789251 319314

I5771ES/1/03.20