

SPARC POLICY BRIEF TEMPLATE

POLICY BRIEFS MUST BE NO LONGER THAN 6 WORD PAGES OR 2,000–4,000 WORDS

Título: Asegurar la tenencia de los pastores

Subtítulo: Evaluación y fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de los pastores para lograr medios de vida resilientes y pastizales sanos

FECHA: XX DE NOVIEMBRE DE 2025

Ian Langdown, Natasha Maru, Danique de Ronde, Anna Locke y Eva Hershaw

COVER IMAGE

Please provide a high-resolution cover image in jpeg format, along with a caption and the name of the photographer who took the photo. Consent to use the photo should be obtained beforehand. Please consult the SPARC photo guidelines [here](#). If you cannot find an image, the communications team will be able to support in finding one.

Mensajes clave

1. Asegurar la tenencia de la tierra para los 500 millones de pastores del mundo, garantizando el acceso y el uso de la tierra en diversos paisajes y territorios, es fundamental para lograr medios de vida resilientes, la paz y la gestión sostenible de la tierra.
2. Los gobiernos pueden reforzar más eficazmente la seguridad de la tenencia de los pastores mediante el desarrollo y la aplicación de marcos de indicadores a través de un proceso inclusivo que refleje el uso colectivo, flexible y estacional de la tierra, regulado tanto por sistemas legales como consuetudinarios.
3. El fortalecimiento y el apoyo al uso pastoral de la tierra requieren indicadores que integren tres dimensiones de la seguridad de la tenencia: *de jure* (reconocimiento y protección legales); *de facto* (cómo se ejercen, se experimentan y se reconocen los derechos en la realidad a través de las relaciones sociales, políticas y económicas);

y percibida (la confianza que los titulares de derechos tienen en la seguridad de su tenencia).

4. Los gobiernos y la sociedad civil pueden aprovechar el creciente reconocimiento de la contribución de los pastores a la gestión sostenible de la tierra —a través del Año Internacional de los Pastizales y los Pastores 2026 y la COP17 de la CNULD— para incorporar estos indicadores en los marcos de seguimiento con el fin de reforzar la seguridad de la tenencia de los pastores.

Introducción

Alrededor de 500 millones de pastores en todo el mundo (McGahey *et al.*, 2014) gestionan y protegen los pastizales en el 45% de la superficie terrestre (ILRI *et al.*, 2021). Garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra para estos pastores es fundamental para lograr medios de vida sostenibles y resilientes, lo que contribuye a la salud de los pastizales, la mitigación de conflictos y el bienestar de la comunidad (Lind *et al.*, 2020).

Sin embargo, se desconoce el grado de seguridad de la tenencia de la tierra que experimentan los pastores. Los marcos de seguimiento nacionales y mundiales no reflejan datos significativos sobre la seguridad de la tenencia de la tierra de los pastores. Además, los datos disponibles sobre la seguridad de la tenencia de la tierra a menudo no reflejan las necesidades complejas, diversas y específicas de los pastores en materia de tenencia de la tierra. Esto socava el potencial de fortalecer la seguridad de la tenencia de los pastores y cosechar los beneficios para las comunidades pastorales y las economías y sociedades en las que operan.

La presente nota de orientación aborda esa laguna identificando las principales características de los regímenes de uso y tenencia de la tierra por parte de los pastores, destacando lo que se necesita para garantizar los derechos de los pastores y traduciendo todo ello en un conjunto de indicadores propuestos para medir el estado actual de la seguridad de la tenencia y los progresos realizados. Es la culminación de dos fases de trabajo:

- La **fase 1**, llevada a cabo en 2022-23, dirigida por el Instituto Internacional de Investigación Ganadera (ILRI) y respaldada por la iniciativa Prindex, identificó las características de los sistemas de tenencia que funcionan bien mediante estudios en profundidad de las comunidades pastorales de Kenya, Sudán y Burkina Faso.
- La **fase 2**, en 2024-25, dirigida por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y la iniciativa Prindex, desarrolló indicadores globales mediante un proceso estructurado y participativo con representantes de pastores de todo el mundo y especialistas en derechos sobre la tierra y desarrollo pastoral. Los participantes aportaron sus opiniones sobre las definiciones de los conceptos y características clave de la tenencia de tierras pastorales y los sistemas pastorales, los niveles de desagregación de los indicadores y las cuestiones metodológicas para garantizar que los indicadores sean aplicables en diferentes países y regiones.

El informe se apoya en un informe técnico (poner enlace), que explica los indicadores con más detalle, incluidas las unidades de análisis y presentación de informes, los métodos de evaluación y las fuentes de datos, así como los niveles de desagregación.

Los indicadores existentes no reflejan la realidad de los pastores

Si bien los indicadores mundiales reconocen que la seguridad de los derechos sobre la tierra es fundamental para muchos objetivos de desarrollo, la forma en que miden la seguridad de la tenencia no se ajusta a la forma en que los pastores suelen utilizar y gestionar la tierra.

En cambio, el uso de la tierra por parte de los pastores suele ser colectivo, flexible y estacional, y se rige por una combinación de sistemas de gobernanza estatutarios y consuetudinarios (Cleaver, 2012; Tsering, 2024) que responden a condiciones ambientales muy fluctuantes, variables e impredecibles (Behnke, 2018; Scoones, 1995). Los pastores suelen utilizar tierras en común y mediante la mancomunación de ganado y tierras en diferentes paisajes; se desplazan por paisajes y territorios que a menudo comparten con otros usuarios con derechos privados y colectivos superpuestos (Robinson, 2019). Algunos ejemplos son los pastizales compartidos, las reservas para la estación seca, las tierras de cultivo y los corredores ganaderos negociados.

Por lo tanto, los derechos de los pastores para acceder, utilizar y gestionar la tierra deben abarcar diferentes lugares y momentos. Las personas y las comunidades solo pueden acceder a la tierra durante períodos y duraciones específicos, como determinadas estaciones. El acceso y el uso se conceden a menudo en función de la pertenencia a un grupo, la condición social y un complejo sistema de negociaciones y reciprocidad (Davies

Recuadro 1: Definición de pastores

Hemos definido a los pastores como aquellas personas que practican el pastoreo como medio de vida y forma de desarrollo y uso de la tierra. El pastoreo es un sistema extensivo de producción ganadera que se basa en el apacentamiento libre en tierras compartidas y de uso colectivo. Esto suele implicar la práctica de la movilidad o la trashumancia en respuesta a las condiciones ambientales variables.

Recuadro 2: ¿Qué derechos son importantes para los pastores?

Entre el conjunto de derechos, los pastores dependen de los derechos de acceso, uso y extracción de los recursos en relación con las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos. Estos derechos determinan si los pastores pueden acceder y hacer uso de las zonas de pastoreo y las fuentes de agua que sustentan a su ganado. También pueden existir otros derechos, como la exclusión de terceros, la gestión de los recursos o la enajenación (venta o alquiler), pero su aplicación es menos habitual en el contexto pastoral.

et al., 2016).

Dadas estas características, buscar la seguridad de la tenencia pastoral sobre la base de marcos de propiedad privada puede ser contraproducente, ya que fomenta políticas como la titulación individual, el cercado o la subdivisión (Fernández-Giménez, 2002) con el fin de obtener mejores resultados en los parámetros establecidos. Estos enfoques debilitan la seguridad de la tenencia pastoral en sistemas que dependen del acceso compartido y la

Funded by



movilidad, y dan lugar a resultados adversos para las economías y los entornos pastorales, aumentando la degradación ecológica y los conflictos entre los usuarios, reduciendo la flexibilidad de las comunidades para responder a la sequía y socavando los derechos de los usuarios secundarios.

Los indicadores adaptados a nivel mundial, regional y nacional, que reflejan la naturaleza de los regímenes de tenencia de los pastores y los factores que determinan la seguridad de su tenencia, pueden proporcionar una base sólida para el diseño, la aplicación y el seguimiento de políticas y programas. Los datos que identifican las lagunas en los marcos jurídicos que inhiben las formas de uso y acceso a la tierra de los pastores, los retos para la aplicación efectiva de esos marcos y el grado de seguridad que sienten los pastores como resultado de ello pueden señalar áreas específicas de reforma para reforzar la seguridad de la tenencia de los pastores. Los gobiernos pueden utilizar indicadores basados en tales datos para **hacer un seguimiento e informar** sobre los progresos realizados en materia de seguridad de la tenencia de la tierra en los marcos nacionales y mundiales. La sociedad civil también puede utilizar los indicadores y los datos en los que se basan para **exigir a los gobiernos que rindan cuentas** de sus compromisos con respecto a la tenencia de la tierra.

Colmar la brecha en la comprensión y la medición de la seguridad de la tenencia de los pastores

Esta nota de orientación propone un conjunto de indicadores para evaluar el nivel de seguridad de la tenencia de las tierras de pastoreo y sus factores determinantes para las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos en múltiples contextos. Las tres dimensiones interrelacionadas de la seguridad de la tenencia (Feyertag *et al.*, 2021; Sjaastad y Bromley, 2000; van Gelder, 2010) constituyen la base de los indicadores propuestos, que combinan una evaluación de la legislación formal, las prácticas locales y las percepciones subjetivas:

- **Seguridad de la tenencia *de jure*:** cómo se definen y protegen formalmente los derechos en virtud de la ley;
- **Seguridad de la tenencia *de facto*:** cómo otros ejercen, experimentan y reconocen los derechos sobre el terreno; y
- **Seguridad de la tenencia *percibida*:** cómo los titulares de derechos evalúan o perciben subjetivamente la seguridad de sus derechos, lo que influye en la forma en que las personas utilizan y gestionan sus tierras.

Estas dimensiones se tradujeron en ocho indicadores básicos (véase el cuadro 1) adaptados a las características específicas de los sistemas de tenencia de los pastores:

- **Cuatro indicadores *de jure*** (DJ1-DJ4) evalúan los aspectos jurídicos formales de los derechos de los pastores, examinando:
 - Si el acceso de los pastores a las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos está reconocido por la ley;
 - La existencia de requisitos de **consentimiento libre, previo e informado**;
 - El **alcance del reconocimiento formal** de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos; y
 - La **adecuación de las normas formales locales** que regulan el uso de las tierras de pastoreo e influyen en la seguridad de la tenencia.

- **Tres indicadores de facto** (DF1-DF3) reflejan cómo funcionan los sistemas de tenencia en la práctica. Esto depende de factores sociales, económicos e institucionales, entre los que se incluyen:
 - La **cohesión social dentro de las comunidades pastorales**: el grado de solidaridad interna y apoyo social dentro de los grupos pastorales, que permite a las comunidades gestionar los recursos de forma más eficaz, resolver disputas y adoptar una posición común en las negociaciones con otros usuarios de la tierra y con el Gobierno.
 - **Las relaciones con otros usuarios de la tierra**: las relaciones cordiales con otros usuarios de la tierra en zonas superpuestas y vecinas favorecen el acceso y el uso de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos por parte de los pastores, así como el respaldo que pueden recibir si sus derechos se ven amenazados.
 - El funcionamiento de las **normas informales y los sistemas consuetudinarios** que rigen el acceso y el uso de los recursos.
- Un indicador de percepción (P1) mide directamente las evaluaciones subjetivas de los pastores sobre la seguridad de su tenencia, complementando las perspectivas jurídicas y prácticas con la experiencia vivida. Esto se ve afectado por los riesgos de invasión o expropiación, o por disputas sobre el uso o el acceso a la tierra en un futuro próximo.

CUADRO 1: RESUMEN DE LOS INDICADORES DE TENENCIA DE TIERRAS DE PASTOREO

Indicador	Fuente de los datos	Desglose
De Jure		
DJ1: Reconocimiento formal del derecho de los pastores a acceder y utilizar las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos	Revisión de la legislación por parte de expertos	• Hogar/anfitrión
DJ2: Requisito legal de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) antes de que se aprueben leyes, políticas o proyectos que afecten a zonas de pastoreo o rutas ganaderas reconocidas oficialmente.	Revisión de la legislación por parte de expertos	• Hogar/anfitrión
	DJ3a: Revisión por	• Hogar/anfitrión

Funded by



DJ3: Grado de reconocimiento formal de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos	expertos, FGD, KII	
	DJ3b: Entrevistas individuales	• Hogar/anfitrión • Situación económica • Género • Edad
DJ4: Presencia, adecuación, cumplimiento, aplicación y adaptabilidad de las normas formales locales para el acceso y uso de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos.	DJ4a: Revisión por expertos, FGD, KII	• Hogar/anfitrión
	DJ4b: Entrevistas individuales	• Hogar/anfitrión • Situación económica • Género • Edad
De Facto		
DF1: El estado y la tendencia de la cohesión social dentro de los grupos o comunidades pastorales.	DF1a: FGD, KII	• Hogar/anfitrión
	DF1b: Entrevistas individuales	• Hogar/anfitrión • Situación económica • Género • Edad
DF2: Situación y tendencia de las relaciones entre los pastores y otros usuarios de la tierra	DF2a: FGD, KII	• Hogar/anfitrión
	DF2b: Entrevistas individuales	• Hogar/anfitrión • Situación económica • Género • Edad
DF3: Presencia, adecuación, cumplimiento, aplicación y adaptabilidad de las normas informales locales y los sistemas consuetudinarios para el acceso y uso de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos.	DF3a: Revisión por expertos, FGD, KII	• Hogar/anfitrión
	DF3b: Entrevistas individuales	• Hogar/anfitrión • Situación económica • Género • Edad
Percepciones		
P1: Seguridad percibida de la tenencia de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos y razones de la inseguridad	Entrevistas individuales	• Hogar/anfitrión • Situación económica • Género • Edad

Notas:

1. Abreviaturas: DJ = Indicadores *de jure*; DF = Indicadores *de facto*; P = Indicador de seguridad de tenencia percibida; FGD = Debates en grupos focales; KII = Entrevistas a informantes clave.
2. Desglose: Hogar/anfitrión = Pastores para quienes el país es su lugar de residencia o acogida.

¿Y ahora qué?

Con datos e indicadores que reflejan la realidad del uso de la tierra y los regímenes de tenencia de los pastores, los gobiernos, los socios para el desarrollo y la sociedad civil pueden establecer políticas y programas que aborden los factores que provocan la inseguridad de la tenencia en las comunidades pastorales. Pero esto es solo el comienzo del camino. Si bien los indicadores se han elaborado de forma colaborativa y reflejan los

conocimientos de los expertos sobre diferentes contextos y prioridades, aún es necesario someterlos a pruebas y ensayos piloto en diversos contextos pastorales para perfeccionar su metodología, validar su formulación específica y desarrollar instrumentos y orientaciones para la recopilación de datos. El trabajo en curso a través de la iniciativa ILC LANDex ofrece una oportunidad inmediata para desarrollar y probar los indicadores en el ciclo de datos de 2025, implementado con sus coaliciones nacionales para el acceso a la tierra dirigidas por sus miembros.

El año 2026 ofrece una oportunidad única para aumentar la visibilidad de la seguridad de la tenencia pastoral, incrementar la aceptación de los indicadores propuestos e integrarlos en los marcos de seguimiento existentes. La COP17 de la CNUCLD y el Año Internacional de los Pastizales y los Pastores 2026 están liderados por Mongolia, un país en el que el pastoreo es la columna vertebral del sector agrícola. El ciclo de datos LANDex 2025 ha comenzado recientemente en Mongolia, donde la ILC está trabajando en estrecha colaboración con el Gobierno para preparar la COP17 de la CNUCLD, lo que abre perspectivas concretas para la puesta a prueba y la adopción de los indicadores.

Referencias

Behnke, R. (2018). Open access and the sovereign commons: A political ecology of pastoral land tenure. *Land Use Policy*, 76, 708-718.

Cleaver, F. (2012). *Development through bricolage: Rethinking institutions for natural resource management*. Routledge.

Fernández-Giménez, M. E. (2002). Spatial and social boundaries and the paradox of pastoral land tenure: A case study from postsocialist Mongolia. *Human Ecology*, 30, 49–78. <https://doi.org/10.1023/A:1014562913014>

Feyertag, J., Childress, M., Langdown, I., Locke, A., y Nizalov, D. (2021). How does gender affect the perceived security of land and property rights? Evidence from 33 countries. *Land Use Policy*, 104, 105299. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105299>

ILRI, UICN, FAO, WWF, PNUMA e ILC (2021). *Rangelands Atlas (Atlas de pastizales, disponible solo en inglés)*. Nairobi Kenya: ILRI

Lind, J., Okenwa, D. y Scoones, I. (2020). "The Politics of Land, Resources & Investment in Eastern Africa's Pastoral Drylands», en Lind, J., Okenwa, D. and Scoones, I. (eds), *Land Investment & Politics: Reconfiguring Eastern Africa's Pastoral Drylands*, Suffolk: James Curry

McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N. y Ouedraogo, R. (2014). *Pastoralism and the green economy: a natural nexus?* Nairobi, UICN y PNUMA (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf).

Funded by



Robinson, L. W. (2019). Open property and complex mosaics: Variants in tenure regimes across pastoralist social-ecological systems. *International Journal of the Commons*, 13, 804. <https://doi.org/10.18352/ijc.903>

Scoones I. (1995) Living with Uncertainty: New Directions in Pastoral Development in Africa. Rugby: Practical Action Publishing.

Sjaastad, E., y Bromley, D. W. (2000). The prejudices of property rights: On individualism, specificity, and security in property regimes. *Development Policy Review*, 18, 365–389. <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00117>

Tsering, P. (2024). Hybrid rangeland governance: Connecting policies with practices in pastoral China. *Area*, 56(3), e12955.

van Gelder, J. L. (2010). What tenure security? The case for a tripartite view. *Land Use Policy*, 27, 449–456. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2009.06.008>

Agradecimientos

Recuerde incluir:

- **IMPORTANTE: The following FCDO acknowledgement for all SPARC-funded publications at the start of the Acknowledgements:**
 - Esta nota de orientación se publica a través del programa Supporting Pastoralism and Agriculture in Recurrent and Protracted Crises (Apoyo al pastoreo y la agricultura en crisis recurrentes y prolongadas [SPARC]), que cuenta con el respaldo de la Oficina de Asuntos Exteriores, Commonwealth y Desarrollo (FCDO) del Reino Unido.
- quienes revisaron este trabajo y su afiliación
- quienes dieron su aprobación final
- quienes editaron, diseñaron y corrigieron el trabajo

Sobre SPARC

El cambio climático, los conflictos armados, la fragilidad medioambiental y la gobernanza deficiente, así como el impacto que estos factores tienen en los medios de vida basados en los recursos naturales, se encuentran entre los principales factores que provocan crisis y pobreza en las comunidades de algunos de los países más vulnerables y afectados por conflictos del mundo.

SPARC tiene como objetivo generar pruebas y abordar las lagunas de conocimiento para reforzar la resiliencia de millones de pastores, agropastores y agricultores de estas comunidades del África subsahariana y Oriente Medio.

Nos esforzamos por generar impacto utilizando la investigación y las pruebas para desarrollar conocimientos que mejoren la forma en que el FCDO, los donantes, las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos locales y nacionales y la sociedad civil pueden empoderar a estas comunidades en el contexto del cambio climático.

© SPARC Knowledge 2025

Cómo citar: [Nombre del autor en este formato: Langdown, I., Surname, Initial.] [(Año)] [*Título en cursiva*]. [Tipo de publicación] Londres: SPARC Knowledge [(URL: facilite el título al equipo de Comunicaciones y se lo proporcionaremos)].

Esta obra está protegida por una licencia CC BY-NC-ND 4.0.

Se anima a los lectores a reproducir el material para sus propias publicaciones, siempre y cuando no se comercialicen. SPARC Knowledge solicita el debido reconocimiento y una copia de la publicación. Para su uso en línea, pedimos a los lectores que incluyan un enlace al recurso original en el sitio web de SPARC Knowledge.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación son responsabilidad de los autores y no deben atribuirse en modo alguno a las instituciones a las que están afiliados ni a SPARC Knowledge.

Descargo de responsabilidad: Este material ha sido financiado con ayuda del Gobierno del Reino Unido; sin embargo, las opiniones expresadas no reflejan necesariamente las políticas oficiales del Gobierno del Reino Unido.