

# Comprender y monitorear la seguridad de la tenencia de los pastores

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

**Agradecimientos Colaboradores y financiación**

**Licencia y derechos de autor:**

**Cita sugerida:**

## Contenido

|                                                                                                                                                                                                                |                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Índice .....                                                                                                                                                                                                   | <b>Error! Bookmark not defined.</b> |
| Lista de tablas .....                                                                                                                                                                                          | <b>Error! Bookmark not defined.</b> |
| Lista de figuras .....                                                                                                                                                                                         | <b>Error! Bookmark not defined.</b> |
| Abreviaturas y siglas .....                                                                                                                                                                                    | 2                                   |
| 1. Introducción .....                                                                                                                                                                                          | 3                                   |
| Contexto .....                                                                                                                                                                                                 | 3                                   |
| Objetivo .....                                                                                                                                                                                                 | 4                                   |
| Estructura del informe .....                                                                                                                                                                                   | 4                                   |
| 2. Enfoque y metodología .....                                                                                                                                                                                 | 4                                   |
| Principios rectores para el desarrollo de indicadores .....                                                                                                                                                    | 5                                   |
| 3. Indicadores propuestos .....                                                                                                                                                                                | 5                                   |
| Marco conceptual .....                                                                                                                                                                                         | 5                                   |
| Seguridad de la tenencia y sistemas de tenencia .....                                                                                                                                                          | 5                                   |
| Características de los sistemas de tenencia pastoral que funcionan correctamente .....                                                                                                                         | 5                                   |
| Unidad de notificación y análisis .....                                                                                                                                                                        | 6                                   |
| Usos de la tierra .....                                                                                                                                                                                        | 6                                   |
| Población objetivo .....                                                                                                                                                                                       | 7                                   |
| Derechos: .....                                                                                                                                                                                                | 7                                   |
| Visión general de los indicadores propuestos .....                                                                                                                                                             | 7                                   |
| Indicadores <i>de jure</i> .....                                                                                                                                                                               | 9                                   |
| DJ1: Reconocimiento formal del derecho de los pastores a acceder y utilizar las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos .....                                                                             | 9                                   |
| 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 ..... | 10                                  |
| DJ3: Grado de reconocimiento formal de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos .....                                                                                                                  | 10                                  |

|                                                                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 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..... | 12 |
| Indicadores <i>de facto</i> .....                                                                                                                                                 | 14 |
| DF1: El estado y la tendencia de la cohesión social dentro de los grupos o comunidades pastorales. ....                                                                           | 14 |
| Racionalización y priorización de los indicadores .....                                                                                                                           | 21 |
| 4. Conclusiones .....                                                                                                                                                             | 22 |
| Desarrollo, prueba e implementación .....                                                                                                                                         | 22 |
| Áreas que requieren ulterior investigación .....                                                                                                                                  | 23 |
| Cuestiones metodológicas .....                                                                                                                                                    | 23 |
| Cuestiones conceptuales y de definición .....                                                                                                                                     | 23 |
| Temas transversales.....                                                                                                                                                          | 23 |
| Referencias.....                                                                                                                                                                  | 24 |
| Anexo 1: Proceso de consulta .....                                                                                                                                                | 26 |
| Primera sesión plenaria global.....                                                                                                                                               | 26 |
| Participación regional: Cuestionario y entrevistas en profundidad .....                                                                                                           | 26 |
| Segunda sesión plenaria global .....                                                                                                                                              | 26 |
| Consulta de seguimiento con organizaciones pastorales .....                                                                                                                       | 27 |
| Consultas de expertos .....                                                                                                                                                       | 27 |
| Anexo 2: Glosario de términos clave .....                                                                                                                                         | 28 |

## Abreviaturas y siglas

CLD Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación

CLPI consentimiento libre previo e informado

KMGBF Marco mundial Kunming-Montreal de la diversidad

ODS Objetivo de Desarrollo Sostenible

# 1. Introducción

## Contexto

Se estima que hay 500 millones de pastores en todo el mundo (McGahey *et al.*, 2014; FAO, 2016; UNCCD, 2024), y el 45 % de la superficie terrestre son pastizales sometidos a sistemas de producción ganadera pastoral (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). Permite prácticas pastorales que son vitales para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, la conservación de la biodiversidad, y la paz y la prosperidad. McGahey *et al.*, 2014

Sin embargo, se desconoce el grado de seguridad de la tenencia de la tierra que experimentan los pastores. Los marcos de monitoreo nacionales y mundiales no recogen datos significativos sobre la seguridad de la tenencia de la tierra por parte de los pastores. Además, los datos disponibles a menudo no reflejan las necesidades complejas, diversas y específicas de los pastores en materia de tenencia de la tierra. Si bien los indicadores globales 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. Los indicadores existentes, como el ODS 1.4.2., tienden a centrarse en los derechos individuales o familiares a parcelas de tierra delimitadas y fijas, acreditadas mediante documentación legalmente reconocida.

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 *et al.* 1993; Scoones, 1995). Los derechos que tienen para acceder, utilizar y gestionar la tierra varían según el lugar y el momento. Los pastores suelen utilizar tierras en común y mediante la mancomunación de ganado y tierras en diferentes paisajes se solapan los derechos privados y colectivos (Robinson, 2019). Las personas y las comunidades solo pueden acceder a la tierra durante períodos y duraciones específicos, como en determinadas estaciones. La movilidad también es fundamental para el pastoreo: los pastores se desplazan por paisajes y territorios que a menudo comparten con otros usuarios y a los que acceden en función de su pertenencia a un grupo, su estatus social y un complejo sistema de negociaciones y reciprocidad (Davies *et al.*, 2016). Algunos ejemplos son los pastizales compartidos, las reservas para la estación seca, las tierras de cultivo y los corredores ganaderos negociados.<sup>1</sup>

Por consiguiente, 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 pueden socavar el diseño y la aplicación de políticas destinadas a reforzar la seguridad de la tenencia de los pastores en sistemas que dependen del acceso compartido y la movilidad. Esto puede tener consecuencias negativas tanto para las economías pastorales como para el medio ambiente, 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 (Hanstad y Duncan, 2001; Williams, 1996; Bassett, 2009).

La importancia de la seguridad de la tenencia para las comunidades que dependen de la tierra, como los pastores, es cada vez más reconocida tanto por los profesionales del desarrollo como por los gobiernos. Los indicadores adaptados a nivel mundial, regional y nacional, que reflejan la naturaleza de la 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

---

<sup>1</sup> Rutas utilizadas para el desplazamiento estacional o regular de los rebaños entre las zonas de pastoreo, los puntos de agua y los asentamientos (CNULD, 2024).

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.

## Objetivo

Este informe técnico presenta un conjunto de indicadores propuestos para evaluar el nivel de seguridad de la tenencia de la tierra pastoral y sus factores determinantes, que pueden reflejar la realidad de los sistemas de tenencia de la tierra pastoral en múltiples contextos y geografías. El informe pretende ser tanto un documento técnico de referencia que establece la base de los indicadores propuestos como una guía práctica para que las iniciativas de datos globales, las agencias estadísticas, los gobiernos, las organizaciones pastorales y los socios para el desarrollo integren las consideraciones de los regímenes de tenencia pastoral en el monitoreo de la tenencia de la tierra.

Los indicadores están diseñados para complementar iniciativas mundiales de datos, como Prindex y LANDex, y para proporcionar pruebas que puedan servir de base a los marcos de seguimiento internacionales, incluidos los ODS y el Marco Mundial de Kunming-Montreal para la Diversidad Biológica (KMGBF). De este modo, el informe pretende reforzar el diálogo sobre políticas y contribuir a los esfuerzos de promoción a nivel mundial, incluido el Año Internacional de los Pastizales y los Pastores. Si bien el desarrollo de estos indicadores supone un importante paso adelante, es necesario seguir probándolos y perfeccionándolos, así como elaborar orientaciones detalladas para respaldar su adopción.

## Estructura del informe

El informe se organiza en tres secciones principales. La sección 2 describe la metodología utilizada para desarrollar los indicadores de tenencia de tierras de pastoreo. La sección 3 presenta el conjunto de indicadores propuesto, incluyendo sus definiciones, dimensiones y enfoques de medición. La sección 4 concluye con un breve resumen del informe y ofrece una hoja de ruta para poner en práctica los indicadores y las áreas de investigación futura.

## 2. Enfoque y metodología

El desarrollo de los indicadores se llevó a cabo en dos fases:

### Fase 1:

Durante la primera fase de la investigación, se llevaron a cabo estudios de caso en profundidad en tres sistemas pastorales: los wakile allah de la región centro-sur de Burkina Faso, los pastores kababish del estado de Kordofán del Norte, en Sudán, y los pastores waldaa del condado de Marsabit, en Kenya. El objetivo de los estudios era identificar las características clave de los sistemas de tenencia que funcionan bien mediante debates en grupos focales, revisión de la bibliografía y entrevistas a informantes clave.

### Fase 2:

La fase 2 amplió el estudio mediante un proceso estructurado y participativo con representantes de pastores de todo el mundo y especialistas en derechos sobre la tierra y desarrollo pastoral. Una revisión de los indicadores de tenencia de la tierra existentes confirmó en primer lugar las lagunas existentes a la hora de captar los contextos pastorales. A continuación, el proceso (véase el anexo 1) combinó aportaciones a nivel mundial, regional y local mediante: una consulta mundial introductoria; un cuestionario regional seguido de entrevistas en profundidad; un seguimiento específico con

organizaciones y representantes de pastores; y un taller mundial para recabar opiniones y validar los resultados al final del proceso.

A lo largo de todo el proceso, los debates se centraron en las definiciones, los niveles de desagregación y las cuestiones metodológicas para añadir contexto y aclarar aspectos técnicos. Este análisis permitió identificar las características iniciales de los regímenes de tenencia pastoral y la seguridad de la tenencia, que se tradujeron en un borrador de indicadores; estos se sometieron a pruebas y revisiones iterativas a la luz de los comentarios de los expertos y las partes interesadas.

## Principios rectores para el desarrollo de indicadores

Los indicadores aquí propuestos se basan en un conjunto de principios rectores para garantizar que sean prácticos, pertinentes para diferentes contextos y puedan adoptarse ampliamente. Estos principios hacen hincapié en la claridad, la comparabilidad y la facilidad de uso, al tiempo que garantizan que los indicadores puedan desglosarse para reflejar las desigualdades, adaptarse a diversos métodos de recopilación de datos y alinearse con los marcos mundiales. Como tales, tienen por objeto:

- Medir directamente la característica de interés de forma clara y fácil de usar.
- Ser eficientes en cuanto a costes y tiempo de recopilación y procesamiento.
- Permitir la desagregación por género, otros datos sociodemográficos y ubicación subnacional.
- Alinearse con los marcos globales (por ejemplo, los ODS, el KMGBF, la CNUCLD) y ser comparables entre países.
- Mostrar una dirección clara y permitir el seguimiento de los progresos a lo largo del tiempo.
- Ser adecuados para diversos métodos de recopilación de datos (encuestas, evaluaciones de expertos, etc.).

## 3. Indicadores propuestos

### Marco conceptual

En esta sección, establecemos los conceptos clave, las definiciones y las características de la seguridad de la tenencia y los sistemas pastorales que sirven de base para los indicadores.

### Seguridad de la tenencia y sistemas de tenencia

La seguridad de la tenencia es la garantía o certeza con la que se poseen los derechos sobre la tierra u otros recursos, y la medida en que estos derechos pueden hacerse valer. Esto incluye tres dimensiones distintas pero superpuestas (Feyertag *et al.*, 2021; Nizalov *et al.*, 2020; Schlager y Ostrom, 1992; Sjaastad y Bromley, 2000; van Gelder, 2010):

- seguridad de la tenencia *de jure*: cómo se definen y protegen formalmente (legalmente) los derechos;
- seguridad de la tenencia *de facto*: cómo se ejercen, experimentan y reconocen los derechos por parte de terceros; y
- seguridad de la tenencia percibida: cómo evalúan o sienten subjetivamente los titulares de derechos la seguridad de sus derechos.

Este marco tripartito reconoce que la seguridad de la tenencia no puede entenderse únicamente a partir de la legislación, ni tampoco solo a partir de la experiencia vivida. En cambio, se entiende mejor mediante una evaluación combinada de la legislación formal, la práctica local y la percepción subjetiva. Esto está en consonancia con el marco de seguimiento basado en los derechos humanos elaborado por la OACDH (2012).

### Características de los sistemas de tenencia pastoral que funcionan correctamente

Los indicadores se basan en las características clave de los sistemas de tenencia de la tierra y los recursos a los que acceden y utilizan los pastores, así como en el contexto social y medioambiental más amplio en el que funcionan dichos sistemas. La investigación de la fase 1 (Nassef *et al.*, 2024) y las

consultas de la fase 2 indicaron que los sistemas de tenencia pastoral que funcionan correctamente y proporcionan seguridad en la tenencia suelen contar con los siguientes pilares:

- **Derechos formales:** el reconocimiento legal de los derechos de los pastores sobre la tierra, que garantiza que estos puedan seguir accediendo y utilizando las tierras de la forma que consideren más adecuada, reconociendo las diferentes tierras que se utilizan en determinadas épocas del año.
- **Participación de los pastores en los procesos de toma de decisiones** mediante el consentimiento libre, previo e informado sobre los proyectos y la participación en la elaboración de políticas, lo que aumenta la legitimidad y la sostenibilidad de las decisiones (Gillard *et al.*, 2016).
- **Normas y reglas locales:** normas sociales y reglas sólidas, establecidas y administradas por instituciones locales y consuetudinarias, incluidos los líderes comunitarios, a través de procesos consultivos, que regulan el uso de las tierras de pastoreo e influyen en la seguridad de la tenencia.
- **Cohesión social:** solidaridad interna y apoyo social dentro de los grupos pastorales, que permiten a las comunidades gestionar los recursos de manera más eficaz y resolver disputas, así como negociar con otros usuarios de la tierra y con el Gobierno con una posición común. Esta cohesión se construye y se mantiene a través de valores compartidos y un sentido de pertenencia para crear una identidad común, y diferentes prácticas políticas y económicas, como la reciprocidad (Baylis *et al.*, 2019).
- **Relación con otros usuarios:** 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. Esto se basa en actividades como el diálogo continuo y el intercambio recíproco de recursos para generar confianza, respeto y aceptación.
- **Percepción de ausencia de amenazas a la seguridad de la tenencia** debido a la inexistencia de riesgos de invasión o expropiación, o de disputas sobre el uso o el acceso a la tierra en un futuro próximo.

## Unidad de notificación y análisis

La unidad de notificación de los indicadores es el nivel nacional. Esto proporciona una visión general de la seguridad de la tenencia que puede servir de base para las políticas nacionales y las comparaciones internacionales, y se ajusta a los principales marcos e iniciativas de indicadores mundiales que monitorean la seguridad de la tenencia, como los ODS, el KMGBF, el LANDex y el Prindex. En principio, los indicadores también podrían aplicarse a nivel subnacional, pero sería necesario adaptarlos para reflejar el contexto y la escala específicos.

Para algunos indicadores, se podría utilizar una unidad de análisis basada en el área o en las personas. Por lo general, elegimos un enfoque basado en las personas porque definir una unidad basada en el área es particularmente difícil dada la naturaleza superpuesta y temporal del uso de la tierra por parte de los pastores. El uso de las personas como unidad de análisis permite que los indicadores capten cómo experimentan los pastores la seguridad de la tenencia, en lugar de tratar de cartografiar o medir en detalle los patrones complejos y cambiantes de uso de la tierra.

## Usos de la tierra

En el marco nacional, los indicadores se centran en las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos. Estos usos de la tierra son fundamentales para los medios de vida de los pastores, ya que sustentan la gestión y la movilidad del ganado. Las zonas de pastoreo abarcan las tierras a las que acceden los pastores para alimentar a su ganado, que pueden incluir pastizales, tierras agrícolas en barbecho o después de la cosecha, tierras comunales y bosques. Los corredores ganaderos son rutas utilizadas para el desplazamiento estacional o regular de los rebaños entre las zonas de pastoreo, los puntos de agua y los asentamientos. Incluyen rutas subnacionales, nacionales e internacionales.

El acceso al agua es fundamental para los pastores, ya que las zonas de pastoreo no pueden utilizarse eficazmente sin fuentes de agua fiables. Incluimos implícitamente el acceso al agua dentro de los derechos de acceso y uso de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos, al tiempo que reconocemos que los derechos sobre el agua también se rigen por marcos jurídicos y políticos y sistemas de gobernanza independientes que quedan fuera del ámbito de estos indicadores de tenencia de la tierra.

## Población objetivo

La población objetivo de los indicadores son los pastores. Las definiciones de pastores y pastoreo son controvertidas, complejas y específicas de cada contexto: los diferentes países y comunidades pueden hacer hincapié en la movilidad, la dependencia de los medios de vida, la identidad cultural o los patrones de uso de la tierra en sus definiciones. Sin embargo, a efectos de estos indicadores, es necesaria una definición común para generar datos que puedan compararse entre distintos contextos. A los efectos de los indicadores, se utiliza la siguiente definición de pastores:

*Los pastores son 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 y que a menudo implica la práctica de la movilidad o la trashumancia en respuesta a las condiciones ambientales variables.*

En este marco, se presta especial atención a los pastores que utilizan las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos dentro del país, independientemente de su nacionalidad o ciudadanía, ya que las tierras utilizadas por los pastores a menudo traspasan las fronteras nacionales.

## Derechos:

Los indicadores están diseñados para recopilar datos sobre los derechos de acceso, uso y extracción en relación con las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos. Estos derechos son fundamentales para la práctica del pastoreo, ya que 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 el de exclusión, gestión o enajenación, pero su aplicación es menos sistemática en los contextos pastorales.

Los indicadores reconocen la importancia de los grupos o comunidades de pastores, entendidos como aquellos que acceden y utilizan colectivamente las mismas zonas de tierra y comparten los derechos sobre ellas. Esto refleja la realidad de que la tenencia en los contextos pastorales es a menudo, aunque no siempre, colectiva, y que la seguridad puede verse determinada por el reconocimiento de los derechos colectivos.

Cuando procede, los indicadores tienen en cuenta los derechos de las personas pertenecientes a grupos pastorales a acceder, utilizar y extraer recursos de las tierras de propiedad colectiva. Es importante distinguir esto de los derechos exclusivos sobre parcelas de propiedad privada. El reconocimiento de los derechos individuales dentro de los acuerdos grupales ayuda a garantizar que los indicadores reflejen la realidad del funcionamiento de la tenencia en la práctica.

## Visión general de los indicadores propuestos

Los indicadores propuestos abarcan las tres dimensiones interrelacionadas de la seguridad de la tenencia (véase la figura Y): *de jure* (reconocimiento y protección jurídicos), *de facto* (cómo se ejercen, se experimentan y se reconocen los derechos en la realidad) y percibida (qué grado de seguridad sienten los titulares de derechos respecto a su tenencia) (van Gelder, 2010).

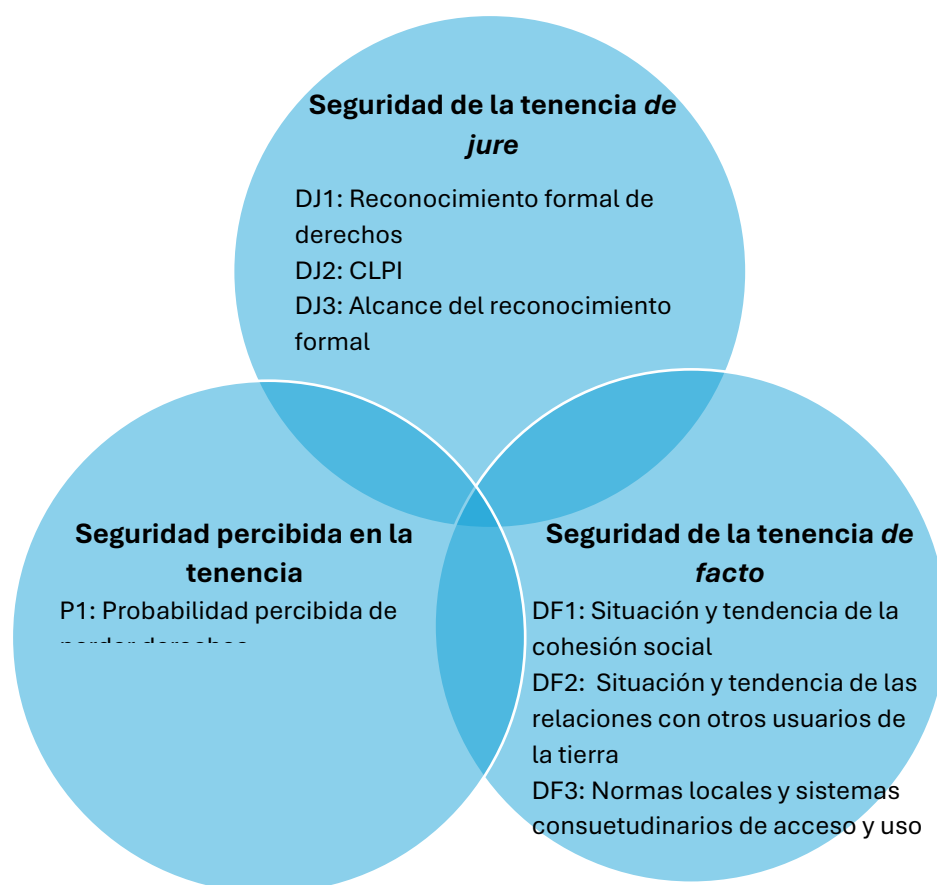
Los indicadores *de jure* (DJ1-DJ4) se centran en si los derechos de los pastores a las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos están reconocidos y protegidos formalmente por la ley, y de qué manera. Examinan la existencia de reconocimiento legal, los requisitos para el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para los cambios en los derechos, el alcance del reconocimiento formal a lo largo del tiempo y el espacio, y la adecuación de las normas formales a nivel local.

Los indicadores *de facto* (DF1-DF3) reflejan cómo funcionan los sistemas de tenencia en la práctica. Incluyen medidas de cohesión social dentro de las comunidades pastorales, las relaciones con otros usuarios de la tierra y el funcionamiento de las normas informales locales y los sistemas consuetudinarios. Estos indicadores reflejan la realidad de que la seguridad de la tenencia depende a menudo tanto de las relaciones sociales y las prácticas aceptadas como de los marcos legales.

El indicador de percepción (P1) mide directamente la propia evaluación de los pastores sobre la seguridad de sus derechos. Esta dimensión proporciona información sobre el grado de seguridad que sienten, reconociendo que la percepción de la seguridad de la tenencia puede influir considerablemente en las decisiones sobre la gestión de la tierra, especialmente cuando el reconocimiento formal es débil o no se aplica.

En conjunto, estos indicadores proporcionan un marco equilibrado para el monitoreo de la seguridad de la tenencia de los pastores. Al combinar medidas legales, prácticas y perceptivas, permiten comprender de forma más completa el grado de seguridad de los derechos de los pastores, dónde se encuentran las deficiencias y cómo pueden cambiar las condiciones con el tiempo.

**Figura Y: Las tres dimensiones de la seguridad de la tenencia**



Varios de los indicadores incluyen dos versiones propuestas, normalmente una basada en la revisión por expertos de los datos existentes, debates en grupos focales o entrevistas con informantes clave, y otra basada en los datos recopilados a través de entrevistas individuales realizadas en encuestas de hogares. Si bien la primera opción puede tener limitaciones en términos de precisión y cobertura, ofrece un enfoque pragmático cuando no se dispone de recursos o de datos de encuestas. La segunda opción, basada en encuestas a nivel de hogares, es más sólida y permite una mayor precisión y desagregación, pero también requiere más recursos para su implementación. La elección de dos versiones ofrece flexibilidad e incentiva el uso de los indicadores cuando los recursos son limitados.



También se proponen indicadores opcionales. Estos surgieron durante el proceso de elaboración, pero no se consideraron esenciales para su inclusión en el marco global propuesto, sopesando la necesidad de mantener los indicadores lo más simplificados posible. Sin embargo, pueden ser apropiados en determinados contextos o captar aspectos adicionales de la seguridad de la tenencia que pueden ser relevantes para políticas o programas específicos.

## Indicadores *de jure*

### DJ1: Reconocimiento formal del derecho de los pastores a acceder y utilizar las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos

Este indicador refleja si los derechos de los pastores sobre las zonas de pastoreo y los corredores están reconocidos formalmente en la legislación. Dicho reconocimiento proporciona la base jurídica para la movilidad pastoral y el acceso a los recursos, y ayuda a determinar cómo se protegen estos derechos en relación con otros usos y usuarios de la tierra.

Definición del indicador:

***La legislación primaria relacionada con la tierra contiene disposiciones que reconocen el derecho de los pastores dentro del país o la región subnacional a acceder y utilizar:***

- a) Zonas de pastoreo***
- b) Corredores ganaderos***

### Método de evaluación y fuente de datos

Revisión por expertos de la legislación para determinar si:

1. Los derechos están claramente definidos y son coherentes en toda la legislación
2. Los derechos están definidos de forma poco clara o son incoherentes en la legislación
3. Los derechos no están reconocidos

En los contextos en los que la legislación primaria relacionada con la tierra se promulga a nivel subnacional (por ejemplo, provincia, estado o región), la evaluación de las regiones subnacionales debería ser suficiente para abarcar las tierras utilizadas por un mínimo del 50% de los pastores. Si los resultados de la evaluación varían entre las regiones, los indicadores deben comunicarse como opción 2, los derechos no están claramente definidos o son incoherentes en la legislación.

La información general sobre este indicador se basará en si tanto las zonas de pastoreo como los corredores ganaderos se clasifican como opción 1.

### Desglose

- Por pastores para los que el país es su hogar o su lugar de acogida.

### Supuestos y retos

- Los dictámenes de los expertos son precisos e imparciales.
- La legislación puede ser ambigua u obsoleta.

### Definiciones clave relacionadas con este indicador

- Legislación a nivel nacional: Legislación primaria relacionada con la tierra promulgada por el gobierno central.
- Legislación a nivel subnacional: Legislación primaria relacionada con la tierra promulgada por un nivel de gobierno inferior al nacional, al que se han transferido tales competencias. Algunos ejemplos son los estados, las regiones o las provincias.

## 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.

Este indicador evalúa si el principio del CLPI es un requisito formal en relación con las decisiones que podrían afectar a las zonas de pastoreo reconocidas o a los corredores ganaderos de los pastores.

Refleja en qué medida se garantiza a los pastores una participación en los procesos de toma de decisiones que pueden influir en sus derechos sobre la tierra y los recursos.

Definición del indicador:

***La legislación primaria relacionada con la tierra contiene disposiciones que exigen el consentimiento libre, previo e informado de los pastores antes de que se aprueben leyes, políticas o proyectos que afecten a las zonas de pastoreo o las rutas ganaderas reconocidas oficialmente.***

Método de evaluación y fuente de datos

Revisión por expertos de la legislación para determinar si:

1. Los requisitos del CLPI están claramente definidos y son coherentes en toda la legislación
2. Los requisitos del CLPI no están claramente definidos o son incoherentes en la legislación
3. No existen requisitos del CLPI

En los contextos en los que la legislación primaria relacionada con la tierra se promulga a nivel subnacional (por ejemplo, provincia estado o región), la evaluación de las regiones subnacionales debería ser suficiente para abarcar las tierras utilizadas por un mínimo del 50% de los pastores. Si los resultados de la evaluación varían entre las regiones, los indicadores deben comunicarse como opción 2, los requisitos del CLPI están definidos de forma poco clara o son incoherentes en la legislación.

La presentación de este indicador se basará en la opción 1.

Desglose

- Como indicador DJ1

Supuestos y retos

- Como indicador DJ1

Definiciones clave relacionadas con este indicador

- Como indicador DJ1

## DJ3: Grado de reconocimiento formal de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos

Este indicador evalúa en qué medida se reconocen formalmente los derechos de uso y acceso de los pastores a las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos. Abarca el reconocimiento en dos dimensiones: espacial (el alcance geográfico del uso y el acceso a la tierra) y temporal (el alcance temporal del uso y el acceso a la tierra). Las pruebas de este reconocimiento podrían incluir mapas oficiales, registros catastrales o documentación formal expedida a pastores individuales o grupos.

Se proponen dos versiones de este indicador: una basada en la población, que mide la proporción de pastores adultos con derechos reconocidos formalmente, y otra basada en el área, que mide la proporción de zonas de pastoreo y corredores ganaderos en los que los derechos están reconocidos formalmente. Las opiniones de los expertos consultados estaban divididas sobre cuál de los dos enfoques era preferible. En general, se consideró que los enfoques basados en la población eran más adecuados, dada la naturaleza superpuesta y temporal del uso de la tierra por parte de los pastores. Sin embargo, para este indicador, el enfoque basado en el área también se consideró una opción viable. Las ventajas relativas de estos dos enfoques se evaluarán durante la fase de prueba.

Tanto la versión basada en la población como la basada en el área utilizan categorizaciones binarias (los derechos están reconocidos formalmente en todos los momentos necesarios frente a todas las demás

circunstancias). Se propone este enfoque porque es el más sencillo de aplicar e interpretar. Sin embargo, se podrían utilizar categorías más matizadas. Por ejemplo, la versión basada en la población podría incluir una categoría intermedia para los pastores cuyos derechos están reconocidos formalmente en algunos casos, pero no en todos los necesarios. Unas categorías más matizadas permitirían realizar un mejor seguimiento de los avances graduales e identificar las lagunas específicas en materia de reconocimiento. Durante la fase de prueba también se evaluarán la viabilidad y las ventajas relativas de las categorizaciones binarias frente a las matizadas.

### **DJ3 utilizando una unidad de análisis basada en la población**

Definición del indicador:

***Proporción de pastores adultos cuyos derechos de uso y acceso a todas las zonas de pastoreo y corredores ganaderos que utilizan están reconocidos formalmente en todo momento que sea necesario.***

### **Método de evaluación y fuente de datos**

Se proponen dos versiones de este indicador:

1. DJ3a, basado en la revisión por expertos de los datos existentes, debates en grupos focales y entrevistas a informantes clave.
2. DJ3b, basado en entrevistas a nivel individual.

En ambas versiones, la proporción de pastores adultos se basará en las siguientes categorías binarias.

1. Pastores adultos cuyos derechos de uso y acceso a todas las zonas de pastoreo y corredores ganaderos que utilizan están reconocidos formalmente en todo momento que sea necesario.
2. Pastores adultos en todas las demás circunstancias.

### **Desglose**

DJ3a

- Pastores para quienes el país es su hogar o su lugar de acogida.

DJ3b

- Pastores para quienes el país es su hogar o su lugar de acogida.
- Género
- Riqueza/situación económica
- Edad

### **Supuestos y retos**

DJ3a

- Los juicios de los expertos son precisos e imparciales
- Existen fuentes de datos secundarios precisas

DJ3b

- Se dispone de datos poblacionales precisos sobre los pastores a escala nacional, o bien se puede identificar a los pastores y incluirlos adecuadamente en las encuestas existentes.
- Los pastores tienen conocimientos suficientes sobre la situación jurídica de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos.

## **DJ3 alternativo utilizando una unidad de análisis basada en el área**

Definición del indicador:

Proporción de zonas de pastoreo y corredores ganaderos en los que se reconocen formalmente los derechos de uso y acceso en todo momento que sea necesario para todos los pastores que los utilizan.

### **Método de evaluación y fuente de datos**

Se proponen dos versiones de este indicador:

1. DJ3a alternativo: basado en la revisión por expertos de los datos existentes y en entrevistas con informantes clave.
2. DJ3b alternativo: basado en el análisis de datos espaciales y administrativos detallados.

En ambas versiones, la proporción de zonas de pastoreo se basará en las siguientes categorías binarias.

1. Zonas de pastoreo y corredores ganaderos en los que se reconocen formalmente los derechos de uso y acceso a todos los pastores que los utilizan en todo momento que sea necesario.
2. Zonas de pastoreo y corredores ganaderos en todas las demás circunstancias

### **Desglose**

- Como DJ3a y b

### **Supuestos y retos**

DJ3a alternativo

- Los juicios de los expertos son precisos e imparciales
- Existen fuentes de datos secundarios precisas

DJ3a alternativo

- Existen datos espaciales y administrativos precisos

## **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.**

Este indicador examina si existen normas locales formales (legalmente vinculantes) que regulen el acceso y el uso de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos, y evalúa su idoneidad, cumplimiento, aplicación y adaptabilidad. Refleja el grado de eficacia con que estas normas funcionan en la práctica para regular el uso de las tierras de pastoreo y, por lo tanto, la seguridad de la tenencia a nivel local.

En el contexto de este indicador, local se refiere al nivel en el que los pastores (ya sea como individuos o como grupos/comunidades) acceden, utilizan y gestionan directamente las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos. Se trata de la escala en la que se toman las decisiones y se llevan a cabo las prácticas cotidianas, y en la que se reconocen, aplican o impugnan en la práctica los derechos y las normas, por ejemplo, las normas relacionadas con los permisos de pastoreo concedidos a individuos o comunidades por los representantes del gobierno local, respaldados por la legislación primaria relacionada con la tierra.

Definición del indicador:

**Proporción de pastores adultos que utilizan zonas de pastoreo y corredores ganaderos en los que existen normas locales formales:**

- a. Existen**
- b. Satisfacen las necesidades de los pastores**
- c. Se cumplen**
- d. Se aplican de manera efectiva**
- e. Pueden modificarse si es necesario**

Método de evaluación y fuente de datos

Se proponen dos versiones de este indicador:

- DJ4a, basado en la revisión por expertos de los datos existentes, debates en grupos focales y entrevistas a informantes clave.
- DJ4b, basado en entrevistas a nivel individual

En ambas versiones, la proporción de pastores adultos se determinará para cada uno de los aspectos de las normas formales (a a e) utilizando las siguientes categorías:

1. Sí
2. En cierta medida
3. No

Para DJ4a, las proporciones se comunicarán utilizando una escala ordinal cualitativa:

- Ninguno o muy pocos (1 de cada 10 personas o menos)
- Algunos (2-3 de cada 10 personas)
- Aproximadamente la mitad (4-6 de cada 10 personas)
- La mayoría (7-8 de cada 10 personas)
- Todos o casi todos (9 de cada 10 personas o más)

DJ4b informará de la proporción (%)

El informe principal de este indicador se basará en la proporción de la opción 1 (Sí) para cada uno de los aspectos de las normas formales.

Desglose

DJ4a

- Pastores para quienes el país es su hogar o su lugar de acogida.

DJ4b

- Pastores para quienes el país es su hogar o su lugar de acogida.
- Género
- Riqueza/situación económica
- Edad

Supuestos y retos

DJ4a

- Las revisiones de expertos, los debates de grupos focales y las evaluaciones de entrevistas a informantes clave son precisas e imparciales.
- Existen fuentes de datos secundarios precisas

DJ4b

- Se dispone de datos poblacionales precisos sobre los pastores a escala nacional, o bien se puede identificar a los pastores y incluirlos adecuadamente en las encuestas existentes.
- Los pastores tienen conocimientos suficientes sobre las normas locales oficiales relativas a las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos.

#### Indicadores opcionales relacionados con DJ4

- Proporción de pastores adultos que informan de las razones por las que las normas locales formales para el uso de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos no satisfacen sus necesidades.

### Indicadores *de facto*

#### DF1: El estado y la tendencia de la cohesión social dentro de los grupos o comunidades pastorales.

Este indicador realiza un seguimiento del estado y la tendencia percibida de la cohesión social dentro de las comunidades pastorales. La cohesión social es un factor clave que determina el acceso a las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos. Influye en la forma en que se gestionan los recursos, la capacidad de la comunidad para negociar con otros usuarios de la tierra, la resolución de conflictos y el compromiso con las leyes y políticas territoriales. El seguimiento de los niveles actuales y las tendencias proporciona información sobre la seguridad de la tenencia presente y cómo esta puede cambiar.

#### Definición del indicador:

**Estado y tendencia a nivel nacional de la cohesión social dentro de los grupos o comunidades pastorales.**

#### Método de evaluación y fuente de datos

Se proponen dos versiones de este indicador:

- DF1a, basado en debates en grupos focales y entrevistas a informantes clave.
- DF1b, basado en entrevistas a nivel individual

Ambas versiones utilizarán el mismo marco de evaluación.

Los resultados relativos al estado actual y la tendencia percibida se obtendrán mediante un enfoque de puntuación compuesta específica para cada contexto, basada en un marco conceptual estándar. Esta puntuación se basa en las respuestas a las preguntas, en los grupos de discusión y en las guías para informantes clave (DF1a) y las entrevistas individuales (DF1b), que abarcan dimensiones relevantes de la cohesión social, utilizando un marco conceptual estándar.

A cada pregunta y opción de respuesta se le asignará un valor positivo o negativo, que podrá ajustarse para reflejar la importancia relativa de las respuestas específicas en cada país. Las puntuaciones se calculan sumando estos valores para obtener una puntuación agregada a nivel de comunidad (DF1a) o de encuestado (DF1b).

#### Categorías de estado:

1. Fuerte (puntuación por encima de un umbral positivo)
2. Moderado (puntuación cercana a cero o al umbral medio)
3. Débil (puntuación por debajo de un umbral negativo)

#### Categorías de tendencia:

1. Mejorando (puntuación por encima de un umbral positivo)
2. Sin cambios (puntuación cercana a cero o al umbral medio)
3. Deteriorándose (puntuación por debajo de un umbral negativo)

La tabla 1 presenta el marco propuesto, basándose en Baylis *et al.* (2019). Identifica diez dimensiones de la cohesión social, agrupadas en cuatro categorías: social, política e institucional, económica y medioambiental. Cada aspecto de la cohesión puede clasificarse dentro de una o más dimensiones e identificarse como subjetivo (basado en percepciones) u objetivo (basado en hechos observables). Solo se evaluarán los aspectos que se consideren relevantes en un país determinado. Esta estructura favorece la coherencia y, al mismo tiempo, permite flexibilidad para reflejar diferentes contextos. En la tabla se ofrecen ejemplos de la primera fase del proyecto.

La presentación de este indicador se basará en la combinación de la clasificación del estado y la tendencia, por ejemplo, la cohesión social es moderada y está mejorando.

**TABLA 1: MARCO CONCEPTUAL DE LA COHESIÓN SOCIAL**

| Dimensión                                                            | Subjetiva                                                                          | Objetiva                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Dimensiones sociales</b>                                          |                                                                                    |                                                                                                                                                                         |
| Sentido de pertenencia                                               |                                                                                    | Historia de intercambio de recursos                                                                                                                                     |
| Valores y actitudes compartidos                                      | Sentido de que los intereses individuales prevalecen sobre los intereses del grupo | Acuerdo para cumplir las normas de acceso y uso<br>Comunidad homogénea                                                                                                  |
| Respeto por la diversidad / autonomía personal y colectiva           |                                                                                    |                                                                                                                                                                         |
| Reciprocidad intracomunitaria / intragrupal                          |                                                                                    |                                                                                                                                                                         |
| <b>Dimensiones políticas e institucionales</b>                       |                                                                                    |                                                                                                                                                                         |
| Participación y colaboración                                         | Sentido de solidaridad                                                             |                                                                                                                                                                         |
| Normas e instituciones basadas en el consenso y la participación     |                                                                                    | Estatutos y reglamentos comunitarios que rigen el uso y el acceso a los recursos                                                                                        |
| Igualdad política                                                    |                                                                                    | Participación en la toma de decisiones de la comunidad o el grupo<br>Igualdad de participación y representación en las estructuras, instituciones, normas y reglamentos |
| <b>Dimensiones económicas</b>                                        |                                                                                    |                                                                                                                                                                         |
| Igualdad económica                                                   |                                                                                    | Desigualdad de riqueza<br>Asistencia a los miembros vulnerables de la comunidad                                                                                         |
| Igualdad de oportunidades (por ejemplo, en el empleo y la educación) | Desigualdad en las opciones de medios de vida basadas en la riqueza                |                                                                                                                                                                         |
| <b>Dimensiones ambientales</b>                                       |                                                                                    |                                                                                                                                                                         |
| Sostenibilidad ambiental                                             |                                                                                    | Competencia por los recursos                                                                                                                                            |

## Desglose

### DF1a

- Pastores para quienes el país es su hogar o su lugar de acogida.

DF1b

- Pastores para quienes el país es su hogar o su lugar de acogida.
- Género
- Riqueza/situación económica
- Edad

## Supuestos y retos

DF1a

- Las discusiones de los grupos focales y las evaluaciones de las entrevistas con informantes clave son precisas e imparciales.

DF1b

- Se dispone de datos poblacionales precisos sobre los pastores a escala nacional, o bien se puede identificar a los pastores y incluirlos adecuadamente en las encuestas existentes.
- Los pastores tienen conocimientos suficientes sobre las normas formales relativas a las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos.

## DF2: Situación y tendencia de las relaciones entre los pastores y otros usuarios de la tierra

Este indicador evalúa el estado y la tendencia de las relaciones entre los pastores y otros usuarios de la tierra en zonas superpuestas y vecinas, como agricultores, agentes de conservación, propietarios comerciales u otros pastores. Estas relaciones afectan directamente al acceso y uso de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos por parte de los pastores, así como al apoyo que pueden recibir si sus derechos se ven amenazados. Al hacer un seguimiento tanto del estado como de los cambios a lo largo del tiempo, el indicador pone de relieve cómo estas relaciones influyen actualmente en la seguridad de la tenencia de los pastores y cómo esto puede cambiar.

Definición del indicador:

**Estado y tendencia a nivel nacional de las relaciones entre los pastores y otros usuarios de la tierra.**

Método de evaluación y fuente de datos

Se proponen dos versiones de este indicador:

- DF2a, basado en debates en grupos focales y entrevistas a informantes clave.
- DF2b, basado en entrevistas a nivel individual

Ambas versiones utilizarán el mismo marco de evaluación.

Los resultados relativos al estado actual y la tendencia percibida se obtendrán mediante un enfoque de puntuación compuesta específica para cada contexto, basada en un marco conceptual estándar. Esta puntuación se basa en las respuestas a las preguntas, en los grupos focales y las guías de informantes clave (DF1a) y las entrevistas individuales (DF1b), que abarcan dimensiones relevantes de las relaciones con otros usuarios de la tierra, utilizando un marco conceptual estándar. La evaluación se llevará a cabo cubriendo todos los usuarios clave de la tierra que se identifiquen para cada contexto.

A cada pregunta y opción de respuesta se le asignará un valor positivo o negativo, que podrá ajustarse para reflejar la importancia relativa de las respuestas específicas en cada país. Las puntuaciones se calculan sumando estos valores para obtener una puntuación agregada a nivel de comunidad (DF2a) o de encuestado (DF2b).

Categorías de estado:



1. Fuerte (puntuación por encima de un umbral positivo)
2. Moderado (puntuación cercana a cero o al umbral medio)
3. Débil (puntuación por debajo de un umbral negativo)

Categorías de tendencia:

1. Mejorando (puntuación por encima de un umbral positivo)
2. Sin cambios (puntuación cercana a cero o al umbral medio)
3. Deteriorándose (puntuación por debajo de un umbral negativo)

Basándose en los resultados de la fase 1 y en las consultas posteriores, la Tabla 2 presenta el marco propuesto en un formato comparable al DF1. Identifica las dimensiones clave de las relaciones entre los pastores y otros usuarios de la tierra, agrupadas en 10 dimensiones. Tal y como se describe para el DF1, solo se evaluarán las dimensiones que se consideren relevantes en un país determinado. En la tabla se ofrecen ejemplos de la primera fase del proyecto.

La presentación de este indicador se basará en una combinación de la clasificación del estado y la tendencia, por ejemplo, las relaciones son moderadas y están mejorando.

**TABLA 2 - MARCO CONCEPTUAL PARA LAS RELACIONES CON OTROS USUARIOS DE LA TIERRA**

| Dimensión                                      | Subjetiva                                                                                      | Objetiva                                                                                                                 |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Dimensiones sociales</b>                    |                                                                                                |                                                                                                                          |
| Confianza y respeto                            | Relación con la comunidad de acogida basada en la aceptación, el respeto y el diálogo continuo |                                                                                                                          |
| Valores compartidos                            |                                                                                                | Los usuarios de tierras vecinas forman parte del mismo grupo étnico                                                      |
| Reciprocidad con otros usuarios de tierras /   |                                                                                                | Uso compartido de recursos en tiempos de dificultad                                                                      |
| <b>Dimensiones políticas e institucionales</b> |                                                                                                |                                                                                                                          |
| Voz y participación                            |                                                                                                | Apoyo gubernamental para la resolución de disputas<br>Proceso eficaz para el diálogo con los usuarios de tierras vecinas |
| Resolución de disputas                         |                                                                                                | Disputas sin resolver                                                                                                    |
| Normas para el acceso y uso de los recursos    |                                                                                                | Normas definidas pero flexibles para el acceso y uso<br>Límites claros y acordados mutuamente                            |
| <b>Dimensiones económicas</b>                  |                                                                                                |                                                                                                                          |
| Igualdad económica                             |                                                                                                | Condiciones de acceso y uso de los recursos                                                                              |
| Uso compartido de recursos                     | Intercambio de recursos mutuamente beneficioso                                                 |                                                                                                                          |
| <b>Dimensiones ambientales</b>                 |                                                                                                |                                                                                                                          |
| Competencia por los recursos                   |                                                                                                | Normas definidas pero flexibles para el acceso y el uso<br>Competencia directa por los recursos                          |
| Cooperación en la gestión de los recursos      | Intercambio de recursos mutuamente beneficioso                                                 |                                                                                                                          |

## Desglose

### DF2a

- Pastores para quienes el país es su hogar o su lugar de acogida.

### DF2b

- Pastores para quienes el país es su hogar o su lugar de acogida.
- Género
- Riqueza/situación económica
- Edad

## Supuestos y retos

### DF2a

- Las discusiones de los grupos focales y las evaluaciones de las entrevistas con informantes clave son precisas e imparciales.

### DF2b

- Se dispone de datos poblacionales precisos sobre los pastores a escala nacional, o bien se puede identificar a los pastores y incluirlos adecuadamente en las encuestas existentes.

## 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.

Este indicador examina si existen normas informales locales y sistemas consuetudinarios (aplicados socialmente más que legalmente) que regulen el acceso y el uso de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos, y evalúa su idoneidad, cumplimiento, aplicación y adaptabilidad. Refleja el grado de eficacia con que funcionan en la práctica para regular el uso de las tierras de pastoreo y, por lo tanto, la seguridad de la tenencia a nivel local.

En el contexto de este indicador, local tiene la misma definición que en DJ4.

Definición del indicador:

***Proporción de pastores adultos que utilizan zonas de pastoreo y corredores ganaderos en los que existen normas informales y sistemas consuetudinarios locales:***

- Existen***
- Satisfacen las necesidades de los pastores***
- Se cumplen***
- Se aplican de manera efectiva***
- Pueden modificarse si es necesario***

## Método de evaluación y fuente de datos

Se proponen dos versiones de este indicador:

- DF3a, basado en la revisión por expertos de los datos existentes, debates en grupos focales y entrevistas a informantes clave.
- DF3b, basado en entrevistas a nivel individual

En ambas versiones, la proporción de pastores adultos se determinará para cada uno de los aspectos de las normas informales y los sistemas consuetudinarios (a a e) utilizando las siguientes categorías:

1. Sí

2. En cierta medida
3. No

Para DF3a, las proporciones se comunicarán utilizando una escala ordinal cualitativa:

- Ninguno o muy pocos (1 de cada 10 personas o menos)
- Algunos (2-3 de cada 10 personas)
- Aproximadamente la mitad (4-6 de cada 10 personas)
- La mayoría (7-8 de cada 10 personas)
- Todos o casi todos (9 de cada 10 o más personas)

DF3b informará de la proporción (%)

El informe principal de este indicador se basará en la proporción de la opción 1 (Sí) para cada uno de los aspectos de las normas informales y sistemas consuetudinarios locales.

### Desglose

DF3a

- Pastores para quienes el país es su hogar o su lugar de acogida.

DF3b

- Pastores para quienes el país es su hogar o su lugar de acogida.
- Género
- Riqueza/situación económica
- Edad

### Supuestos y retos

DF3a

- Las revisiones de expertos, los debates de grupos focales y las evaluaciones de entrevistas a informantes clave son precisas e imparciales.
- Existen fuentes de datos secundarios precisas

DF3b

- Se dispone de datos poblacionales precisos sobre los pastores a escala nacional, o bien se puede identificar a los pastores y incluirlos adecuadamente en las encuestas existentes.
- Los pastores tienen conocimientos suficientes sobre las normas informales y sistemas consuetudinarios locales relativos a las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos.

### Indicadores opcionales relacionados con DF3

- Proporción de pastores adultos que informan las razones por las que las normas informales y los sistemas consuetudinarios locales para el uso de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos no satisfacen sus necesidades.

## P1: Seguridad percibida de la tenencia de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos y razones de la inseguridad

Este indicador mide la percepción que tienen los pastores sobre la seguridad de sus derechos sobre las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos. También identifica las principales razones por las que pueden sentirse inseguros, como las amenazas de invasión, la conversión de tierras o el escaso reconocimiento de sus derechos. Al recoger valoraciones subjetivas, ofrece una visión de cómo se experimenta la seguridad de la tenencia en la práctica y complementa las dimensiones *de jure* y *de facto*.

Definición del indicador:

**Proporción de pastores adultos que afirman sentirse seguros respecto a sus derechos de acceso y uso de las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos.**

### Método de evaluación y fuente de datos

La evaluación de la seguridad de la tenencia se basará en la probabilidad percibida de pérdida de derechos en los próximos 5 años, en consonancia con el ODS 1.4.2b y el indicador 22.1 del KMGBF. Los encuestados informarán de su percepción de la probabilidad de pérdida de derechos en función de las siguientes opciones:

1. Muy improbable
2. Improbable
3. Algo probable
4. Muy probable

La presentación de este indicador se basará en la proporción de las opciones 1 y 2.

### Desglose

- Pastores para quienes el país es su hogar o su lugar de acogida.
- Género
- Riqueza/situación económica
- Edad

### Supuestos y retos

- Se dispone de datos poblacionales precisos sobre los pastores a escala nacional, o bien se puede identificar a los pastores y incluirlos adecuadamente en las encuestas existentes.

### Indicadores opcionales relacionados con DJ3

- Proporción de pastores adultos que afirman que la razón de la inseguridad de su tenencia se debe a:
  - a) La falta de reconocimiento formal de los derechos o de documentación
  - b) La falta de claridad o la incertidumbre de las leyes
  - c) La capacidad de los pastores para influir en las leyes y políticas sobre el acceso y el uso de los recursos
  - d) La falta de normas locales sobre el acceso y el uso de los recursos
  - e) El deterioro de la cohesión de la comunidad
  - f) El deterioro de las relaciones con otros usuarios de la tierra
  - g) El liderazgo ineficaz o no respetado de la comunidad
  - h) Cambios en la forma en que los pastores utilizan la tierra y los recursos
  - i) Las empresas u otras organizaciones no gubernamentales pueden confiscar tierras o impedir el acceso a los pastos y corredores
  - j) El gobierno puede confiscar tierras o impedir el acceso a los pastos y corredores

- k) Otros grupos o individuos pueden confiscar tierras o impedir el acceso a los pastos y corredores
- l) Falta de dinero u otros recursos necesarios para el acceso
- m) Cambios o amenazas medioambientales
- n) Inseguridad o conflictos que impiden el acceso o el uso

Se pueden excluir las razones que no sean aplicables y añadir razones específicas del contexto.

## Racionalización y priorización de los indicadores

Si bien el marco completo de indicadores ofrece una cobertura exhaustiva de la seguridad de la tenencia pastoral, su aplicación puede requerir una priorización basada en los contextos nacionales y los recursos disponibles. Se debe dar prioridad a:

1. El indicador básico de reconocimiento legal (DJ1) como medida fundamental de los derechos formales.
2. Las normas formales locales, las normas y los sistemas consuetudinarios (DJ4, DF3), dado su papel fundamental en la determinación del acceso práctico a los recursos y su uso.
3. El indicador de seguridad de la tenencia percibida (P1) como la medida más directa de la experiencia de los pastores en materia de seguridad de la tenencia.

## 4. Conclusiones

Este informe presenta un marco integral de indicadores diseñados para evaluar la seguridad de la tenencia de la tierra de los pastores, tanto *de jure* como *de facto* y percibida, a través de sus diversos y complejos sistemas de uso de la tierra. Los indicadores tienen por objeto subsanar una laguna importante en los marcos de monitoreo mundiales y nacionales y, de ese modo, aumentar la visibilidad de la seguridad de la tenencia de la tierra de los pastores en los debates sobre políticas y ayudar a los gobiernos, los socios para el desarrollo y las organizaciones de pastores a diseñar políticas y programas basados en datos empíricos para proteger y fortalecer los derechos de los pastores sobre la tierra.

Los ocho indicadores básicos recogen las tres dimensiones interrelacionadas de la seguridad de la tenencia, adaptadas a las características específicas de los sistemas de tenencia de los pastores:

- Los indicadores *de jure* (DJ1-DJ4) evalúan los aspectos jurídicos formales de los derechos de los pastores, examinando si el acceso de estos a las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos está reconocido en la legislación, si existen requisitos de consentimiento libre, previo e informado, el alcance del reconocimiento formal y la adecuación de las normas formales locales.
- Los indicadores *de facto* (DF1-DF3) reflejan cómo funcionan los sistemas de tenencia en la práctica, impulsados por la cohesión social dentro de las comunidades pastorales, las relaciones con otros usuarios de la tierra y el funcionamiento de las normas informales y los sistemas consuetudinarios que rigen el acceso y el uso de los recursos.
- El indicador percibido (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.

## Desarrollo, prueba e implementación

La implementación exitosa de estos indicadores requiere varios elementos:

- Perfeccionamiento metodológico mediante pruebas previas y pruebas piloto en diversos contextos pastorales para validar los enfoques de medición, perfeccionar los sistemas de puntuación compuestos y establecer umbrales adecuados para las clasificaciones categóricas.
- Desarrollo de instrumentos y orientaciones para la recopilación de datos, incluidas directrices de adaptación contextual para garantizar que los indicadores sigan siendo comparables y reflejen al mismo tiempo las variaciones locales en los sistemas de tenencia pastoral, los marcos jurídicos y los contextos culturales.
- Integración con las herramientas y los sistemas de datos existentes o propuestos para minimizar la recopilación de datos adicionales, por ejemplo, marcos mundiales, sistemas nacionales de información sobre la tierra y otras iniciativas de datos, como Prindex.

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 ciclo de datos de 2025 ha comenzado recientemente en Mongolia, un país prioritario para los indicadores pastorales y donde la ILC está trabajando en estrecha colaboración con el Gobierno para preparar la COP17 de la CNULD. El liderazgo de Mongolia en 2026, tanto para la COP17 de la CNULD como para el Año Internacional de los Pastizales y los Pastores, ha abierto muchas oportunidades políticas para la puesta a prueba y la adopción de los indicadores.

La prueba piloto se centrará en el desarrollo metodológico de los enfoques de evaluación, incluido el perfeccionamiento de los sistemas de puntuación compuestos y las escalas de respuesta, y el análisis de las ventajas y desventajas de combinar los indicadores de normas locales (DJ4 y DF3). Más allá de las pruebas de LANDex, será necesario seguir desarrollando los instrumentos de recopilación de datos y las directrices para facilitar su integración en los procesos existentes de recopilación de datos y presentación de informes.

## Áreas que requieren ulterior investigación

El desarrollo de estos indicadores ha identificado varias prioridades para realizar pruebas y análisis adicionales que mejorarán su eficacia y aplicabilidad:

### Cuestiones metodológicas

- ¿Cómo se pueden validar y estandarizar los sistemas de puntuación compuestos para los indicadores en diferentes contextos culturales, manteniendo al mismo tiempo su relevancia local?
- ¿Cuáles son los enfoques más eficaces para realizar muestreos de poblaciones pastorales en encuestas nacionales, teniendo en cuenta los retos que plantean la movilidad, la lejanía y la posible falta de registro formal?

### Cuestiones conceptuales y de definición

- ¿Cómo se puede aplicar de manera coherente la definición de "pastores" en todos los países, respetando al mismo tiempo las definiciones nacionales y los conceptos de identidad local?
- ¿Qué constituye una gobernanza "a nivel local" adecuada de los recursos pastorales y cómo varía esta en diferentes contextos?

### Temas transversales

- Dimensiones de género de la seguridad de la tenencia para los pastores, en particular el acceso de las mujeres a los recursos y la toma de decisiones en diferentes sistemas de tenencia
- Perspectivas de los jóvenes sobre la seguridad de la tenencia y los cambios en los medios de vida pastorales, especialmente en lo que respecta a la transmisión intergeneracional de derechos y prácticas
- La interacción entre los sistemas de tenencia pastoral y los objetivos más amplios de conservación y desarrollo sostenible a escala paisajística

## Referencias

Bassett, T. J. (2009). Mobile pastoralism on the brink of land privatization in Northern Côte d'Ivoire. *Geoforum*, 40(5), 756-766.

Baylis, I., Beider, H., y Hardy, M. (2019). *Cohesive societies: Literature review*. The British Academy.

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.

Davies, J., Herrera, P., Ruiz-Mirazo, J., Mohamed-Katerere, J., Hannam, I., y Nuesiri, E. (2016). *Improving governance of pastoral lands: Implementing the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (FAO Governance of Tenure Technical Guide No. 6). FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/i5771en> [Open Knowledge FAO+2](#)

FAO. (2019). *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*. <https://doi.org/10.4060/i2801e>

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>

Fernández-Giménez, M.E. Spatial and Social Boundaries and the Paradox of Pastoral Land Tenure: A Case Study from Postsocialist Mongolia. *Human Ecology* 30, 49–78 (2002). <https://doi.org/10.1023/A:1014562913014>

Feyerherg, 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>

Gillard, R., Gouldson, A., Paavola, J., & Van Alstine, J. (2016). Transformational responses to climate change: Beyond a systems perspective of social change in mitigation and adaptation. *WIREs Climate Change*, 7(2), 251–265. <https://doi.org/10.1002/wcc.384>

Hanstad, T. M., y Duncan, J. (2001). *Land reform in Mongolia: observations and recommendations*. Seattle, Wash: Instituto de Desarrollo Rural.

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](http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf)).



Nassef, M., Otieno, K., Sulieman, H., Sawadogo, I., Locke, A., Langdown, I., y Flintan, F. (2024). *Understanding and characterising collective tenure and tenure security in pastoral systems: Consolidation of case studies in Burkina Faso, Sudan and Kenya*. SPARC.

Nizalov, D., Langdown, I., Feyertag, J., Childress, M., y Locke, A. (2020, March). *De facto vs. de jure tenure security: Evidence from the cross-country Prindex survey*. Documento presentado en la 21.<sup>a</sup> Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Tierra y Pobreza.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR). (2012). *Human rights indicators: A guide to measurement and implementation*.

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.

Schlager, E., y Ostrom, E. (1992). Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis. *Land Economics*, 68, 249. <https://doi.org/10.2307/3146375>

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.

CLD. (2024). *Global Land Outlook Thematic Report on Rangelands and Pastoralism*. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, Bonn

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>

Williams, D. (1996). Grassland enclosures: catalyst of land degradation in Inner Mongolia. *Human Organization*, 55(3), 307-313.

## Anexo 1: Proceso de consulta

### Primera sesión plenaria global

**Fecha:** 26 de marzo de 2025

**Modalidad:** Sesión plenaria en línea

**Participantes:** 44 asistentes, incluidos 35 representantes de organizaciones de pastores.

**Cobertura:** 22 organizaciones de tres regiones: 11 de Asia, 9 de África y 2 de la región EMENA.

**Resultado:** En esta sesión plenaria se presentó el proyecto de marco conceptual y los indicadores preliminares. Los debates se centraron en las diferencias contextuales de los sistemas de tenencia, los desafíos de la movilidad y la necesidad de equilibrar el reconocimiento formal y consuetudinario de los derechos.

### Participación regional: Cuestionario y entrevistas en profundidad

**Fecha:** del 5 al 21 de mayo de 2025

**Enfoque:** Cuestionario en línea y entrevistas semiestructuradas con organizaciones pastorales locales y nacionales.

**Organizaciones participantes:**

- TNFPPS (India)
- KJ (Kirguistán, Asia Central)
- PENHA (Somalia)
- Centro de Innovación Agrícola de Uzbekistán (Uzbekistán)
- NFPUG (Mongolia)
- Consejo de Investigación Agrícola (Sudáfrica)
- VGTYS (Asia meridional/India)
- DLCI (Kenya)
- Red Pastoral Árabe (Jordania)
- DQLCC (Jordania)
- Salvar Sinjajevina (Montenegro)
- iComunales (España)
- CORET (Nigeria, África)
- MBOSCUDA (Camerún)
- NAFSO (Sri Lanka)
- RBM (Malí)

**Resultado:** Las entrevistas proporcionaron perspectivas detalladas sobre los sistemas locales de tenencia de tierras pastorales.

### Segunda sesión plenaria global

**Fechas:**

- 19 de junio de 2025 (presencial, durante el Foro Mundial sobre la Tierra)
- 7 de julio de 2025 (sesión en línea para quienes no asistan al evento)

**Modalidad:** Sesión plenaria presencial y en línea

**Participantes:** 39 personas, entre ellas 25 representantes de organizaciones de pastores.

**Cobertura:** 20 organizaciones de cuatro regiones: 8 de Asia, 6 de África, 5 de EMENA y 1 de LAC.

**Resultado:** En general, los participantes acogieron favorablemente los indicadores propuestos, pero hicieron hincapié en la necesidad de que se tuvieran en cuenta el contexto y se utilizaran definiciones inclusivas.

## Consulta de seguimiento con organizaciones pastorales

**Fecha:** 13 de agosto de 2025

**Participantes:** 4 representantes de organizaciones pastorales locales y nacionales.

**Resultado:** Una pregunta específica sobre la medición de la seguridad jurídica de la tenencia, concretamente si se debe utilizar la proporción de personas con tenencia segura frente a la superficie de tierra con tenencia segura. Resultado:

## Consultas de expertos

**Fecha:** 2 de septiembre de 2025

**Participantes:** 7 expertos del mundo académico y la sociedad civil con experiencia en pastoreo.

**Resultado:** Revisión técnica del diseño de los indicadores y cuestiones metodológicas, incluida la claridad de las definiciones, las fuentes de datos y la armonización con los marcos internacionales de seguimiento.

## Anexo 2: Glosario de términos clave

Seguridad de tenencia *de jure*: Cómo se definen y protegen formalmente (legalmente) los derechos.

Seguridad de tenencia *de facto*: Cómo se ejercen, experimentan y reconocen los derechos por parte de terceros.

Zonas de pastoreo: Tierras utilizadas por los pastores para alimentar a su ganado, que pueden incluir pastizales, tierras agrícolas en barbecho o después de la cosecha, y bosques.

Corredores ganaderos: Rutas utilizadas para el desplazamiento estacional o regular de los rebaños entre las zonas de pastoreo, los puntos de agua y los asentamientos. Incluyen rutas subnacionales, nacionales e internacionales.

Pastores: personas que obtienen sus medios de vida principalmente del ganado (animales domésticos y semidomésticos) que pasta predominantemente en pastizales naturales o seminaturales.

Pastores para los que el país es su hogar o su lugar de acogida: Pastores que son ciudadanos o residentes de larga duración del país (hogar), o aquellos que se desplazan estacional o temporalmente al país con sus rebaños (país de acogida).

Seguridad de tenencia percibida: Cómo los titulares de derechos evalúan o perciben subjetivamente la seguridad de sus derechos.

Seguridad de tenencia: la garantía o certeza con la que se poseen los derechos sobre la tierra u otros recursos y el grado en que estos derechos son exigibles.