

Derechos en Movimiento:

*Guía práctica para la reforma de los derechos
de Pueblos Pastoralistas y Nómadas*



Supports the



TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos	iii
Resumen Ejecutivo	1
1 Introducción	3
2 Resumen de la Situación del Reconocimiento Jurídico de los Derechos de los Pastoralistas y los Pueblos Nómadas	7
3 Kit de Herramientas para la Reforma	10
3.1 Derechos de Movilidad	11
3.2 Derechos de Acceso y Uso	16
3.3 Derechos de Gestión y Gobernanza Consuetudinaria	22
3.4 Derechos de Consulta, Incluyendo el Consentimiento Libre, Previo e Informado	28
3.5 Debido Proceso, Resolución de Conflictos e Indemnización	33
4 Vías de Implementación	39
Notas finales	41



Agradecimientos

Los autores desean expresar su agradecimiento a las siguientes personas y organizaciones por sus inestimables aportes a los datos y análisis presentados en esta publicación.

Esta publicación es el resultado de una amplia colaboración entre los socios de RRI, los miembros de la coalición, la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), Indigenous Livelihoods Enhancement Partners (ILEPA), la Organización para el Desarrollo Integrado de los Pastores de Mainyoto (MPIDO) y la ONG Steps Without Borders, así como de colaboradores, consultores independientes, expertos nacionales y el personal de la Secretaría de RRI.

Este informe es el resultado de los aportes colectivos de múltiples partes interesadas, entre las que se incluyen líderes de titulares de derechos, académicos, investigadores y la sociedad civil. Este informe incluye análisis de datos, ejemplos descriptivos y estudios de caso. Ha sido elaborado por Isabel Dávila Pereira, Kimaren Ole Riamit, Elizabeth Keneyia Parkire, Anne Samante, Luis Vittor, Arminda Velasco Torrez, Lourdes Baigorria Guzmán, el Dr. Amadou Charifi Rabiou, el Dr. Abdoukader Afane, Emmanuel Sulle, Epiphania Ngowi, Neema Seki, Dil Raj Khanal, Anila Onta, Pabihang Rai, Nima Lama, Bayarsaikhan Namsrai, Ariell Ahearn, Jérémie Gilbert y otras personas que desean permanecer en el anonimato. Alain Frechette ha colaborado en la edición y ha aportado otros datos técnicos. La corrección de estilo corrió a cargo de Nicole Harris, y el apoyo en materia de comunicación lo prestaron Nicole Harris y Katie Constantine. Cualquier omisión de los colaboradores no es intencionada, y los posibles errores son responsabilidad de los autores.

Diseño de Un Cuarto Propio.

A lo lejos, los miembros del rancho colectivo Maji Moto crían cabras y ovejas. Foto de Tony Wild Photography para RRI.

Derechos en Movimiento:

Guía práctica para la reforma de los derechos de Pueblos Pastoralistas y Nómadas

Resumen ejecutivo

El informe «Avanzando los Derechos,»¹ que acompaña a esta guía, documenta el reconocimiento jurídico de los derechos de movilidad y acceso de los Pueblos Pastoralistas y Nómadas. Esta guía está **estructurada para servir de herramienta para impulsar reformas legales, normativas y de implementación**. Mientras que «Avanzando los Derechos» se centraba exclusivamente en la movilidad y el acceso, **esta guía repasa el conjunto mínimo de derechos que deben reconocerse legalmente para garantizar la seguridad del pastoreo y los medios de vida itinerantes, incluyendo los derechos específicos de las mujeres en estos sistemas**. Los derechos contemplados en este marco incluyen: la movilidad; el acceso y el uso; la gestión y la gobernanza; la consulta, que abarca el consentimiento libre, previo e informado (CLPI); y el debido proceso, la resolución de conflictos y la indemnización.

Esta guía de reforma se basa en los resultados jurídicos comparativos de una base de datos que abarca siete países y diez regímenes de tenencia en África, Asia y América Latina (Bolivia, Kenia, Mongolia, Nepal, Níger, Perú y Tanzania), y se presenta aquí como una herramienta práctica para los legisladores, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos internacionales de coordinación (como los creados en el marco de las Convenciones de Río), las organizaciones de Pueblos Pastoralistas y Nómadas, y los donantes.

El reconocimiento jurídico formal de los derechos de los Pueblos Pastoralistas y Nómadas es desigual y rara vez se refiere específicamente a los medios de vida Nómadas. La movilidad (el núcleo de los medios de subsistencia de los Pueblos Pastoralistas y Nómadas), los derechos humanos y las instituciones consuetudinarias, solo se reconocen en uno de los países.

*Familia nómada mongola en la provincia de Uvs.
Foto de Shutterstock.*



Incluso cuando se reconocen los derechos, las instituciones y las leyes consuetudinarias se ven minadas de forma habitual. En cuatro de los siete países estudiados, el reconocimiento legal de los Pastoralistas solo existe cuando se reconocen los derechos de los Pueblos Indígenas o las comunidades locales en virtud de la legislación de tenencia colectiva. Si bien el reconocimiento legal de los Pastoralistas como titulares colectivos de derechos es fundamental, los marcos jurídicos aplicables rara vez incluyen sus derechos específicos como Pueblos Nómadas. Solo dos países (Níger y Nepal) reconocen de forma directa y específica a los Pastoralistas como titulares de derechos. Mongolia no ofrece protección a los Pastoralistas, ni a través de una vía disponible para las comunidades colectivas a las que pertenecen ni mediante un enfoque específico (el país no reconoce la existencia de Pueblos Indígenas dentro de sus fronteras).

Las desigualdades de género son prácticamente universales en todos los países analizados y tienden a acumularse, en lugar de ser casos aislados. **Ninguno de los países de la muestra ofrece protección jurídica específica para la movilidad de mujeres Pastoralistas.** En aquellos casos donde los derechos de las mujeres están más consolidados, las disposiciones tienden a ser meramente formales. Aunque el lenguaje jurídico parezca adoptar una perspectiva de género neutra, los derechos de las mujeres suelen verse limitados por unas prácticas de registro que dan por supuesto que la cabeza de familia es un hombre. La capacidad de las mujeres Pastoralistas y Nómadas para ejercer derechos sin distinción de género depende, en la práctica, de la inseguridad en materia de gobernanza y derechos de propiedad.

Esta guía se basa, en su totalidad, en las opiniones y reivindicaciones de las organizaciones de Pueblos Pastoralistas y Nómadas, así como en el conjunto más amplio de instrumentos internacionales que constituyen la base de las reformas que aquí se detallan. Con motivo del Año Internacional de los Pastizales y los Pastores, ha llegado el momento de que los Pastoralistas y otros Pueblos Nómadas sean reconocidos como los portadores de soluciones y los guardianes que son, en lugar de ser tratados como una amenaza para las tierras que han protegido durante generaciones. Sin embargo, el reconocimiento a nivel internacional aún precisa convertirse en protección a nivel nacional y en políticas en el marco de organismos convencionales como las tres Convenciones de Río. Es precisamente esta brecha la que esta guía pretende cerrar.

Una mujer vestida con ropa tradicional boliviana pastorea sus cabras y ovejas en los Andes bolivianos, cerca de Sucre. Fotografía de Lea y Lennart Kocheise, Shutterstock.



SECCIÓN 1

Introducción

Hasta 500 millones de personas dependen del pastoreo para su sustento, siendo los pastizales el tipo de uso del suelo que mayor superficie ocupa en el planeta.² En África, Asia y América Latina, las comunidades pastorales llevan a cabo actividades de subsistencia adaptadas a cada región y cuentan con instituciones de gobernanza que son esenciales para la conservación de hábitats y ecosistemas frágiles, al tiempo que garantizan la seguridad alimentaria de las comunidades trashumantes y las sedentarias.³

Solo en África, los pastores «ocupan y gestionan aproximadamente el 43 % de la superficie continental africana y crían cerca de 1 200 millones de cabezas de ganado, que alimentan a 268 millones de personas», además de aportar entre «el 10 % y el 44 % del PIB nacional en toda la región».⁴ En Asia, donde la trashumancia está especialmente extendida en las zonas templadas y en algunas zonas subtropicales y árticas, los pastores constituyen un pilar fundamental de la economía. En Mongolia, aproximadamente un tercio de la población activa del país se dedica al pastoreo (datos de 2017) y gestiona rebaños que, según las estimaciones, ocupan el 72 por ciento del territorio nacional.⁵ En Nepal, el pastoreo es el principal medio de vida de las poblaciones de las regiones de alta montaña, solo superado por el turismo.⁶ En América Latina, especialmente en la región andina, las tradiciones pastorales sirven de sustento económico y medio de vida a unos 1,5 millones de pastores en Perú⁷ y a más de 50 000 familias en Bolivia.⁸ Además, el pastoreo tiene una especial importancia en las zonas de gran altitud de las tres regiones. En estas zonas, el pastoreo suele ser el único medio de vida y fuente de alimentación viable basado en la ganadería.⁹

Los pastores constituyen el grupo más numeroso y visible dentro de una categoría más amplia denominada «Pueblos Móviles», que en esta guía se entiende que abarca a los Pueblos Nómadas y seminómadas tradicionales cuyos medios de vida, culturas y relaciones con la tierra se organizan en torno a la movilidad, en lugar de a una ocupación fija y sedentaria del territorio.¹⁰ Lo que une a estos pueblos, por lo demás tan diversos, no es un medio de vida común, sino una vul-

nerabilidad jurídica compartida: dado que su relación con la tierra no se ajusta a las concepciones convencionales de ocupación y tenencia basadas en los límites territoriales, los Pueblos Nómadas han figurado históricamente entre los titulares de derechos menos visibles y menos protegidos, tanto en el marco del derecho nacional como del internacional.¹¹

El pastoreo y la movilidad van más allá de un sistema de producción que sustenta a sociedades y comunidades enteras. Las comunidades pastorales y los Pueblos Móviles son guardianes fundamentales de la cultura y el patrimonio; administradores de los pastizales y las zonas áridas; y agentes de conservación de vastas extensiones de terreno en riesgo de degradación, lo que permite mantener modos de vida esenciales para los Pueblos Indígenas y las comunidades locales. Sus derechos, así como su reconocimiento y protección adecuados, son esenciales, ya que son garantes de la seguridad alimentaria, agentes de la conservación y contribuyen de manera clave a las economías y los medios de vida tanto de sus propias comunidades como de la sociedad en general. Pero, más allá de eso, la protección de estos derechos es inherente a su dignidad humana y a su identidad colectiva.

El reconocimiento internacional formal de los pastores y otros Pueblos Móviles se ha ido desarrollando de forma gradual y relativamente reciente, basándose en mecanismos más amplios de derechos humanos, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI). En 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP, por sus siglas en inglés), en la que se reconoce explícitamente a los pastores —junto con los Pueblos Nómadas y seminómadas— como titulares de derechos con derecho a la tierra, las semillas, la biodiversidad y medios de vida autodeterminados.¹²

Objetivo de esta guía

Partiendo del creciente reconocimiento del papel esencial y las contribuciones de los pastores y los Pueblos Móviles, que ha resultado en la proclamación de 2026 como Año Internacional de los Pastizales y los Pastores, se ha elaborado esta guía con el fin de promover el reconocimiento jurídico y la consiguiente aplicación de sus derechos. Esta guía forma parte de un conjunto más amplio de reivindicaciones ya formuladas por las organizaciones de pastores y Pueblos Móviles y sus aliados:

La Declaración de Dana de 2002 sobre los pueblos móviles y la conservación instó por primera vez a una reforma legislativa que reconociera los derechos de los pueblos móviles sobre la tierra y los recursos —incluyendo el derecho consuetudinario—, junto con su derecho a participar plenamente en la toma de decisiones.¹³

El Manifiesto Dana +20 de los Pueblos Móviles de 2022 documentó cómo las industrias extractivas, las áreas protegidas impuestas e incluso los proyectos de transición ecológica siguen imponiéndose en las tierras de los pueblos móviles sin su consentimiento, e instó a los gobiernos a garantizar formalmente los derechos consuetudinarios sobre los territorios y el uso compartido de los recursos.¹⁴

El informe de 2024 del Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dedicado a los Pueblos Indígenas Móviles, puso de manifiesto que estos se enfrentan a amenazas existenciales derivadas de la discriminación, el desplazamiento y las restricciones a la libertad de circulación, y que muchos Estados ni siquiera los reconocen.¹⁵

Los informes de políticas de 2025 de los grupos de trabajo del IYRP abogan por marcos jurídicos que garanticen la movilidad pastoral y el uso compartido y no exclusivo de la tierra como un derecho inseparable de los medios de subsistencia. Asimismo, defiende una política de adaptación más amplia y una financiación climática que respalde la movilidad de los pastores, en lugar de considerarla un problema.¹⁶

La Declaración de las Mujeres Pastoras de Asia 2025: MERA+15, aprobada por más de 100 pastoras de ocho países asiáticos, exige derechos colectivos permanentes sobre las tierras de pastoreo, los recursos hídricos y los bienes comunes, así como la protección jurídica de las rutas migratorias tradicionales tanto dentro de las fronteras nacionales como a través de ellas. Se exige que el consentimiento claro y específico de las mujeres pastoras sea obligatorio cuando se expropian

tierras para proyectos de desarrollo, conservación o energías renovables, y que los servicios esenciales lleguen a las comunidades a lo largo de sus rutas migratorias, en lugar de condicionarse a su asentamiento.¹⁷

El Llamado a la Acción de Nairobi, adoptado por las comunidades y organizaciones Indígenas y de pastores tradicionales africanos en 2026, insta a los Estados a que reconozcan legalmente los derechos de los pastores a la tierra, a la tenencia y a la movilidad, entendiendo que estos se basan en la autodeterminación y la gobernanza consuetudinaria, y no que se conceden a discreción del Estado.¹⁸

La Declaración de Brasilia de 2026, aunque de alcance más amplio, se aplica directamente a los derechos de los pastores y los Pueblos Móviles y aboga por una financiación directa y flexible canalizada a través de instituciones de gobernanza comunitaria, así como por el derecho de las comunidades a una participación efectiva, significativa e inclusiva en todas las decisiones relativas a la gobernanza de la tierra, los recursos y los ecosistemas.¹⁹

La guía está pensada para que la utilicen todos aquellos que tienen la clave del cambio, entre ellos: los legisladores y los ministerios responsables de la tierra, el agua, la fauna silvestre y la normativa sobre el gobierno local; las instituciones nacionales de derechos humanos y los tribunales encargados de evaluar las obligaciones constitucionales e internacionales; las organizaciones de pastores y de Pueblos Móviles, incluidas las organizaciones de mujeres; las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con esta causa; los donantes; y los órganos de las Naciones Unidas o de los convenios que establecen las condiciones de financiación y los marcos de presentación de informes.

Metodología

Esta guía se basa en la metodología de RRI sobre Pastoralismo y pueblos móviles,²⁰ una adaptación del marco de “Paquete de Derechos” de larga trayectoria de RRI²¹ a las realidades específicas de los medios de vida móviles. En lugar de evaluar la seguridad de la tenencia en función de un modelo fijo de propiedad, la metodología analiza si un ordenamiento jurídico reconoce y protege la movilidad, el acceso adaptativo, la autogestión colectiva y el recurso adecuado según los propios criterios de los pastores. La metodología no establece categorías de protección de derechos ni de propiedad estática de territorios, como hace el Paquete de Derechos, sino que supervisa el estado del reconocimiento jurídico y la aplicación de ese conjunto mínimo de derechos que deberían reconocerse y protegerse para estos grupos. Por lo tanto, la metodología incluye cinco categorías de derechos que se evalúan en el presente documento:

- 1. Movilidad**
- 2. Acceso y uso** de sus territorios y recursos tradicionales, incluyendo los corredores y las zonas de pastoreo estacional
- 3. Gestión y gobernanza** de sus territorios y recursos tradicionales, incluidos los corredores y las zonas de pastoreo estacional
- 4. Consulta, incluyendo el consentimiento libre, previo e informado (CLPI)**
- 5. Debido proceso, resolución de conflictos e indemnización**

*Un pastor con un rebaño de ovejas en Perú.
Foto de Shutterstock.*

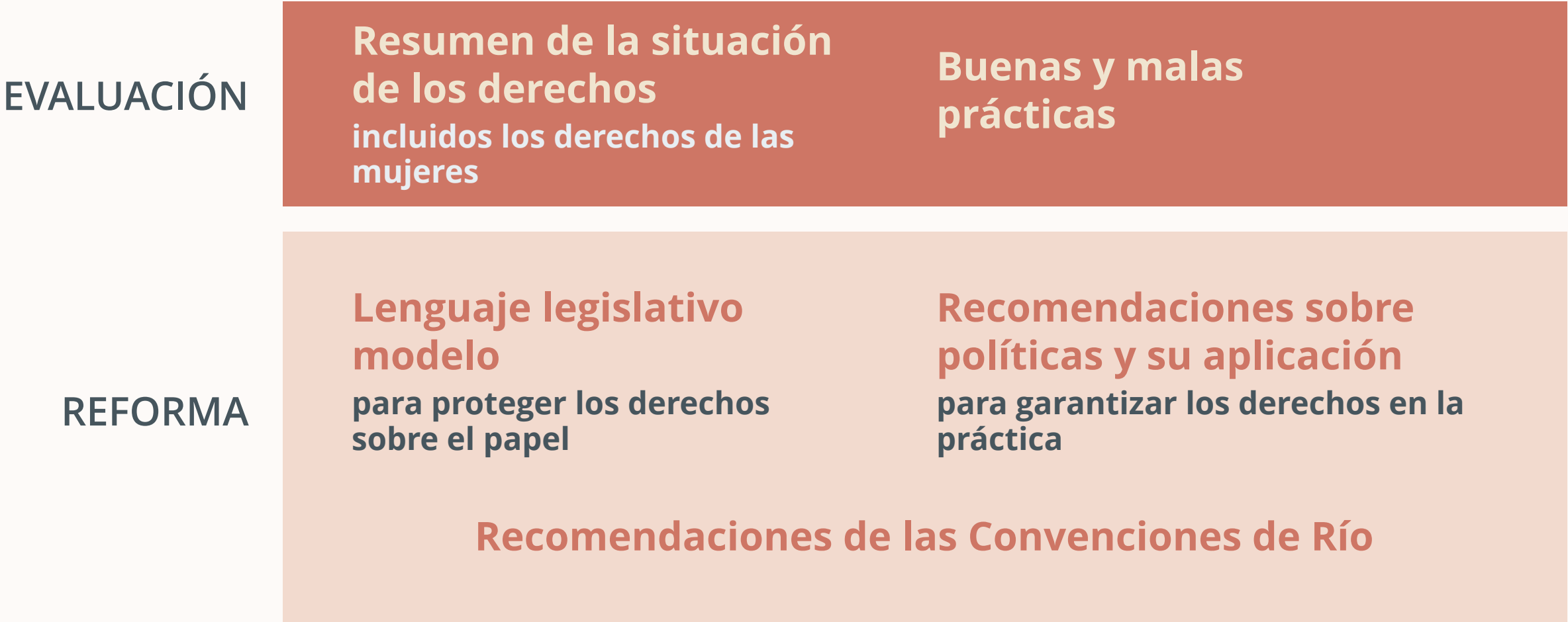


Estructura de la Guía

Tras esta introducción, la sección 2 ofrece un resumen de la situación actual en materia de reconocimiento de derechos según los datos disponibles. La sección 3 incluye el conjunto completo de herramientas de reforma elaborado en esta guía, con una subsección para cada una de las categorías de derechos descritas anteriormente (movilidad; acceso y uso; gestión y gobernanza; consulta, incluyendo el consentimiento libre, previo e informado; y debido proceso, resolución de conflictos e indemnización). La guía concluye con una Hoja de ruta para la implementación en la sección 4, que sintetiza las recomendaciones resultantes en prioridades a corto, mediano y largo plazo, nombrando a un actor principal para cada una de ellas. De este modo, los gobiernos, los donantes, los órganos de las Naciones Unidas y de la Convención, así como las organizaciones de pastores y Pueblos Móviles, puedan actuar en función de las conclusiones de esta guía de forma secuencial y coordinada, en lugar de abordar las recomendaciones de cada sección de forma aislada.

En la sección 3 se recogen las cinco categorías de derechos en las que se basa esta guía. La sección 4 aborda cada uno de estos aspectos por separado, y está estructurada para evaluar la situación y la importancia del reconocimiento jurídico y su aplicación en la práctica; las buenas y malas prácticas identificadas en los países evaluados; un modelo de lenguaje legislativo para una reforma directa que los gobiernos puedan adaptar; las recomendaciones de política y aplicación necesarias para hacer efectivos dichos derechos; y las recomendaciones vinculadas a los procesos de las Convenciones de Río (CNULD, CDB y CMNUCC), en los que los derechos de los pastores y los pueblos itinerantes suelen quedar marginados.

Figura 1. Estructura del Capítulo 3: Kit de Herramientas para la Reforma



SECCIÓN 2

Resumen de la Situación del Reconocimiento Jurídico de los Derechos de los Pastoralistas y los Pueblos Nómadas

La siguiente matriz muestra en qué medida las legislaciones nacionales y, cuando procede, los acuerdos transfronterizos, reconocen los derechos de los pastores y los Pueblos Nómadas a la movilidad; al acceso y al uso; a la gestión y la gobernanza; a la consulta, incluyendo el CLPI; y al debido proceso, la resolución de conflictos y la indemnización, así como en qué medida se reconocen explícitamente en la legislación los derechos de las mujeres de estas comunidades en los siete países evaluados: Bolivia, Kenia, Mongolia, Nepal, Níger, Perú y Tanzania. La matriz muestra únicamente los indicadores jurídicos de la base de datos subyacente para cada país y, en los casos en que un país cuente con más de un régimen de tenencia colectiva con resultados sustancialmente diferentes, por cada régimen por separado.

REFERENCIAS DETALLADAS PARA LA TABLA 1 (PÁGINA 8)

- **Sin reconocimiento** = no se reconoce el derecho
- ◐ **Reconocimiento parcial** = el derecho solo se reconoce parcialmente, o se reconoce sin una protección clave (por ejemplo, consulta sin requisito de consentimiento)
- **Reconocimiento pleno** = el derecho está plenamente reconocido por la ley
- ⊗ **Discriminatorio** = ley o política en contra del derecho de forma activa
- **No aplicable** = el derecho subyacente que mide este indicador no existe en el marco normativo de ese país
- CASO POR CASO **Caso por caso** = el mismo derecho se rige por más de un régimen jurídico aplicable, y el resultado depende de cuál de ellos se aplique

Tabla 1. Situación de los Derechos de Jure por Categorías, por País

REFERENCIAS RÁPIDAS		Derechos ➤		MOVILIDAD		ACCESO Y USO			GESTIÓN Y GOBERNANZA		CONSULTA, INCLUYENDO EL CLPI		DERECHO AL DEBIDO PROCESO, RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS E INDEMNIZACIÓN			DERECHOS DE LA MUJER																	
Caso por caso		No reconocido		Reconocimiento parcial		Reconocimiento pleno		Discriminatorio		No aplicable		Caso por caso		Debido proceso		Indemnización		Resolución de conflictos comunitarios		Derechos generales de propiedad		Derechos de movilidad		Derechos de acceso a la tierra		Posesión de ganado		Herencia ganadera		Derecho al voto		Derechos de liderazgo	
Régimen de tenencia ▼		La movilidad reconocida como derecho fundamental	Movilidad transfronteriza	Reconocimiento del acceso a la tierra	Normas específicas para personas/ganado	Acceso exclusivo/compartido	Derechos de uso de los recursos pastorales	Uso superpuesto/compartido/estacional	Derecho a gestionar/participar	Reconocimiento de la gobernanza comunitaria	Consulta, incluido el CLPI	El Gobierno puede anular por alto la consulta o el consentimiento	Debido proceso	Indemnización	Resolución de conflictos comunitarios	Derechos generales de propiedad	Derechos de movilidad	Derechos de acceso a la tierra	Posesión de ganado	Herencia ganadera	Derecho al voto	Derechos de liderazgo											
BOLIVIA	Territorio Indígena Originario Campesino	●	●	●	SI	DEPENDE DE LA ZONA	●	●	●	●	●	NO (NO SE PUEDE ANULAR) *	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	○										
	Propiedades comunitarias	●	●	●	SI	DEPENDE DE LA ZONA	●	●	●	●	●	NO (NO SE PUEDE ANULAR) *	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	○										
KENIA	Terrenos comunitarios registrados y no registrados	●	●	●	SI	DEPENDE DE LA ZONA	●	○	●	●	●	SI (SE PUEDE ANULAR)	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●										
MONGOLIA	Derechos de los pastores	●	○	●	SI	DEPENDE DE LA ZONA	●	●	●	○	○	N/A, SIN DERECHO A CONSULTA	●	●	●	●	○	○	●	●	●	○											
NEPAL	Derechos de los pastores	●	●	●	SI	DEPENDE DE LA ZONA	●	●	●	●	●	NO (NO SE PUEDE ANULAR) *	●	●	●	●	○	●	●	●	CASO POR CASO *	CASO POR CASO *											
NÍGER	Comunidades pastorales	●	●	●	SI	ACCESO COMPARTIDO	●	●	●	●	●	SI (SE PUEDE ANULAR)	●	●	●	●	○	○	●	CASO POR CASO *	○	○											
PERÚ	Comunidades Nativas	●	○	●	LIBRE ACCESO A LAS TIERRAS REGISTRADAS	ACCESO EXCLUSIVO	●	○	●	●	●	SI (SE PUEDE ANULAR)	●	●	●	○	○	●	●	●	●	○											
	Comunidades Campesinas	●	○	●	LIBRE ACCESO A LAS TIERRAS REGISTRADAS	ACCESO EXCLUSIVO	●	○	●	●	●	SI (SE PUEDE ANULAR)	●	●	●	○	○	●	●	●	●	●											
	Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial, PIACI	●	●	●	ACCESO LIBRE EN LOS TERRITORIOS TRADICIONALES	ACCESO EXCLUSIVO	●	○	●	●	●	SI (SE PUEDE ANULAR)	●	●	—	○	○	●	●	●	—	—											
TANZANIA	Tierras de Aldeas	⊗	○	●	SI	DEPENDE DE LA ZONA	●	●	●	●	●	SI (SE PUEDE ANULAR)	●	●	●	●	○	○	●	CASO POR CASO *	●	●											

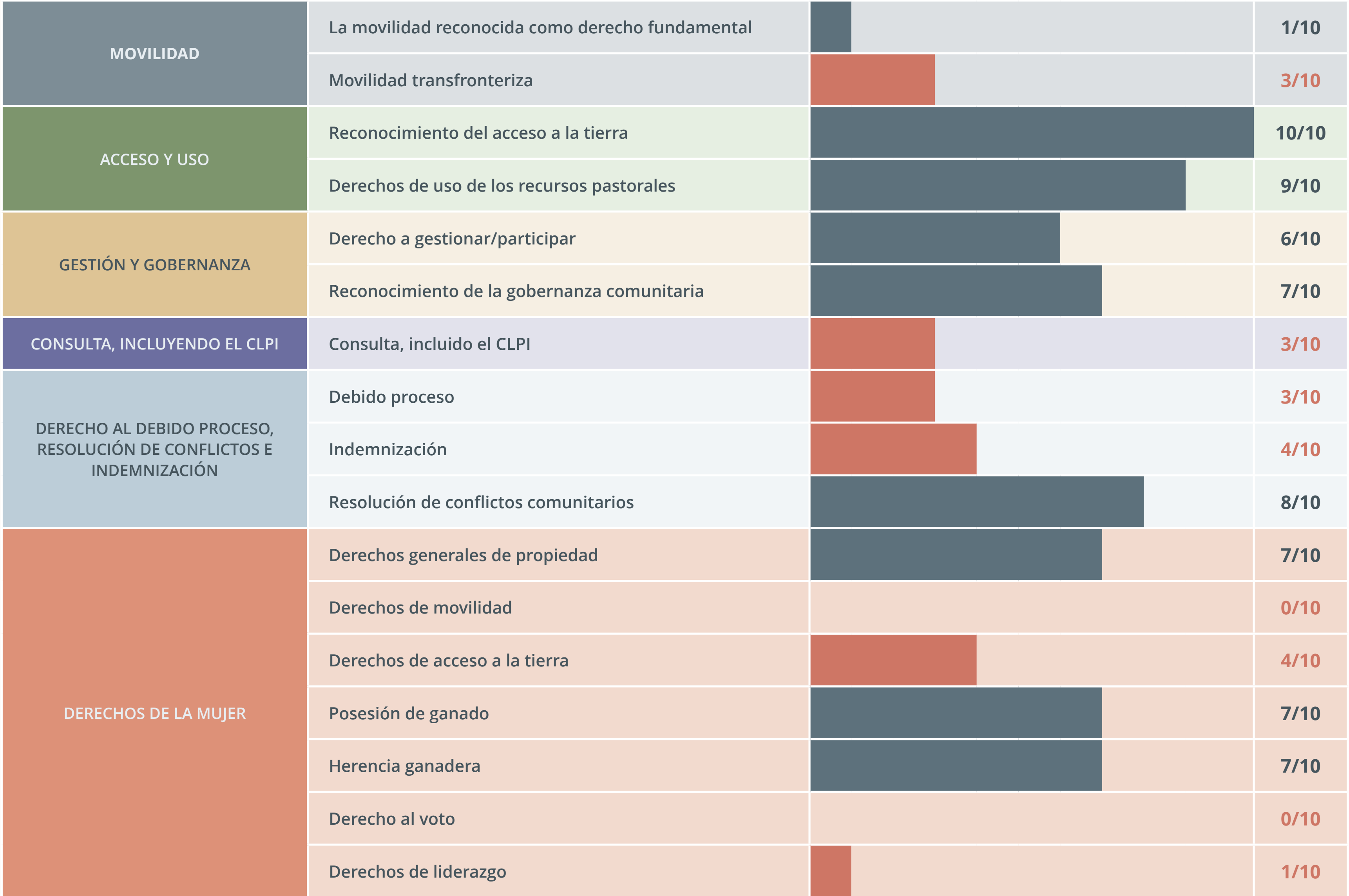
Para conocer en detalle a qué corresponde cada puntuación, consulte la nota metodológica completa.

★ Consultar detalles en la sección 4: El derecho a la movilidad en Tanzania se califica como *discriminatorio* porque el efecto acumulativo de su legislación sobre la tierra, los pastos y la conservación obliga a la sedentarización, y no simplemente porque la movilidad no se reconozca (movilidad). Bolivia y Nepal reciben un *No (No se puede anular)* en el indicador de anulación por parte del Gobierno en la puntuación jurídica general porque, aunque reconocen el CLPI, cada uno de ellos presenta una salvedad documen-

tada, ya sea práctica o textual, que socava dicha protección (consulta, incluido el CLPI). El derecho al voto de las mujeres en Nepal depende de que la comunidad se haya registrado oficialmente como grupo de agricultores o ganaderos (gestión y gobernanza).

★★ De acuerdo con la metodología de RRI sobre los pastores y los Pueblos Nómadas, los indicadores de derechos de las mujeres se basan en si las mujeres pastoras y de los Pueblos Nómadas cuentan con derechos reconocidos como parte de dichas comunidades y dentro de las estructuras de toma de decisiones y los marcos jurídicos aplicables a las mismas.

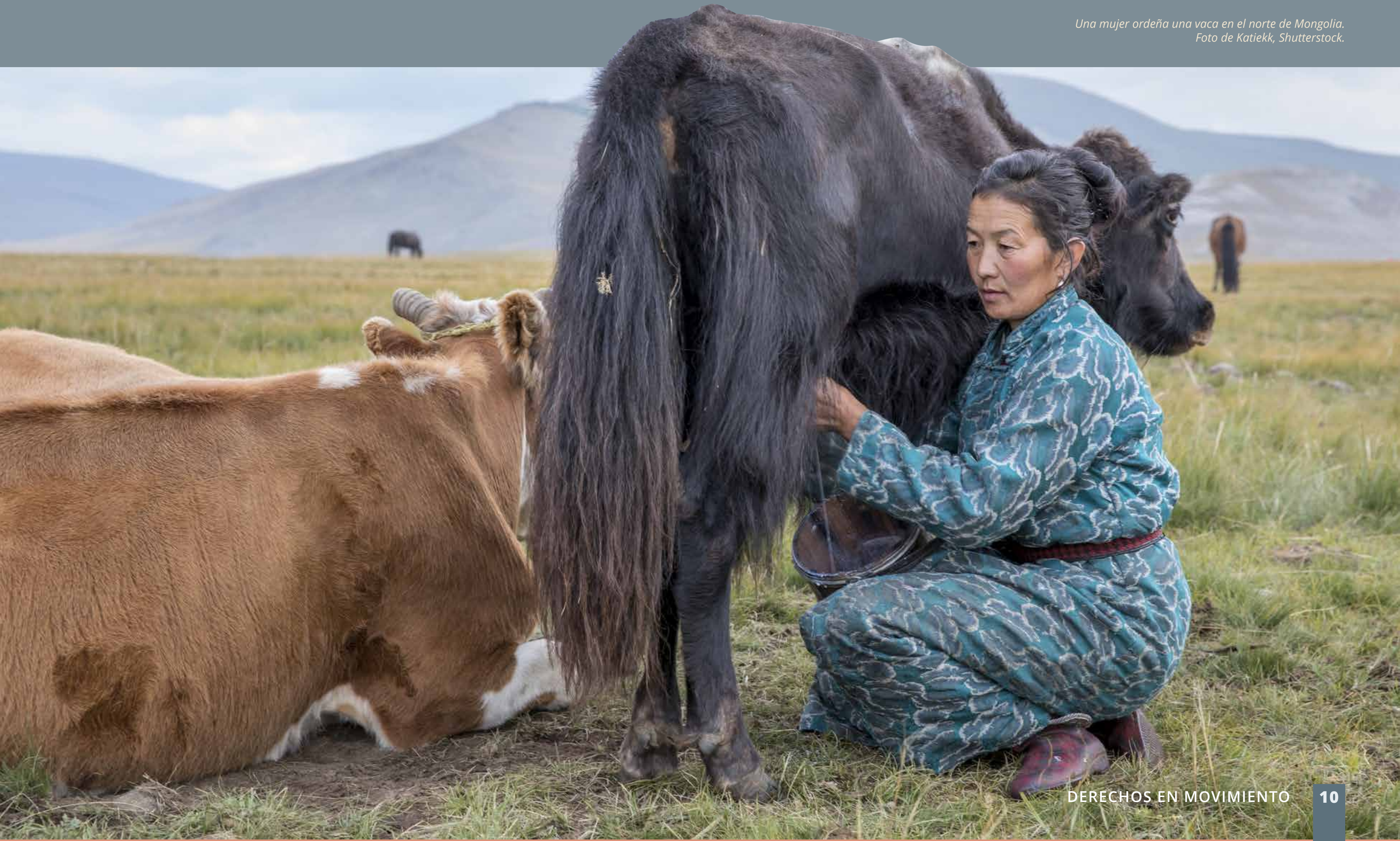
Figura 2. Porcentaje de los 10 regímenes de siete países que alcanzan el reconocimiento completo por derecho



SECCIÓN 3

Kit de Herramientas para la Reforma

*Una mujer ordeña una vaca en el norte de Mongolia.
Foto de Katiekk, Shutterstock.*



3.1 DERECHOS DE MOVILIDAD

“

La movilidad no es un movimiento sin rumbo; es el núcleo de la identidad pastoral. Tiene mucho que ver con nuestra lucha por el clima, la tierra, los medios de vida y la seguridad alimentaria.”

— Anne Samante, MPIDO

La movilidad es el principio rector de los medios de vida de los pastores,²² pero también es uno de los derechos más malinterpretados y menos reconocidos. De entre los países analizados, Níger es la única jurisdicción que reconoce la movilidad como un derecho fundamental (Tabla 1), y solo tres Estados (Kenia, Nepal y Níger) reconocen adecuadamente²³ los derechos de movilidad transfronteriza.

La falta de reconocimiento de la movilidad como derecho pone de manifiesto una brecha estructural más amplia. En la mayoría de los países evaluados, los derechos de los pastores y los Pueblos Nómadas solo existen porque se les reconoce como Pueblos Indígenas o comunidades locales en virtud de la legislación sobre tenencia colectiva, sin que exista ninguna legislación adicional que reconozca sus derechos específicos a la movilidad como pastores y Pueblos Nómadas. Algunos países, como Mongolia, no reconocen ningún derecho de los Pueblos Indígenas ni de las comunidades locales, incluidos los pastores, como titulares de derechos con carácter propio.

Entre los países analizados, **Tanzania** es el ejemplo más claro de que la movilidad es una forma de uso del suelo condicionada y sujeta a la concesión de permisos. Si bien la Ley de Tierras de las Aldeas de 1999 y la Ley de Ordenación Territorial de 2007 reconocen el pastoreo como una práctica legítima y permiten la planificación y gestión —en ocasiones de forma conjunta— de las zonas de pastoreo,

los corredores ganaderos y los recursos compartidos, la movilidad solo está permitida dentro de los límites fijos de las aldeas o los distritos, previa autorización administrativa. Al considerar la movilidad como un resultado condicional del uso del suelo, en lugar de un derecho inherente al sustento, Tanzania obliga a las comunidades pastorales a una sedentarización progresiva. Desde entonces, la exclusión de los pastores de los pastizales que han utilizado históricamente se ha consolidado aún más en la Ley del Suelo y en la Ley de Pastos y Recursos Forrajeros de 2010, así como en la Ley de Conservación de la Fauna Silvestre de 2009, que enfatizó en los derechos territoriales fijos, la regulación del pastoreo y los desplazamientos del ganado, y la prioridad de la protección de la fauna silvestre frente a su coexistencia duradera con las comunidades pastorales. Tanzania es un claro ejemplo de cómo el término «seguridad de tenencia», utilizado por el Estado, establece un régimen de tenencia de la tierra que degrada la integridad de los sistemas pastorales móviles.

Un obstáculo más habitual para la movilidad es su puesta en práctica. Kenia es el único país de la muestra que cuenta con políticas y programas específicos para apoyar la movilidad de los pastores, pero, debido a una planificación y ejecución deficientes, su aplicación ha sido hasta ahora limitada. En consecuencia, ni siquiera el compromiso político más firme de la muestra en materia de movilidad ha logrado aún cerrar la brecha entre las normas tal y como están es-

*Pastores mongoles con su ganado en la pradera.
Foto de Hang Dinh.*

tablecidas (de jure) y las normas tal y como se aplican (de facto).²⁴ Bolivia, Perú y Níger presentan versiones relacionadas, aunque distintas, del mismo problema: reconocen bastante bien los fundamentos jurídicos relacionados con la movilidad, pero los pastores de estos países se enfrentan a obstáculos constantes en forma de proyectos extractivos, la expansión de las áreas de conservación y nuevas infraestructuras viales y mineras. En estos casos, el problema no es la ausencia de disposiciones legales en materia de movilidad, sino la superposición de marcos normativos y de competencias de los organismos administrativos a la hora de conceder derechos de acceso y uso a actores e intereses más poderosos, por encima de los derechos de las comunidades afectadas.

Derechos de la Mujer

Ningún país de esta muestra ofrece a las mujeres pastoras ninguna protección jurídica explícita en materia de movilidad. Esta es la única brecha general identificada en los datos presentados, y su importancia va más allá de la igualdad de género formal. Los datos subyacentes muestran que las restricciones a la movilidad y las decisiones en materia de infraestructuras afectan de forma desigual a las mujeres: cuando los corredores, los puntos de abastecimiento de agua o los planes de reasentamiento se planifican sin tener en cuenta la perspectiva de género, las mujeres se enfrentan a trayectos más largos y menos seguros para acceder al agua y a la leña, a un acceso interrumpido a los servicios sanitarios y educativos durante el desplazamiento, a la pérdida de fuentes clave de ingresos derivadas de los medios de vida pastorales y a una mayor exposición a la violencia de género a lo largo de corredores inseguros o sin alumbrado. Las restricciones de libre circulación también afectan de manera desproporcionada a la capacidad de las mujeres para acceder a los mercados con los productos ganaderos que gestionan, lo que agrava la exclusión económica ya existente.



Buena Práctica: Níger Y Bolivia

El *Código Rural* de **Níger** (artículo 5) prohíbe la apropiación de las tierras de pastoreo, preservándolas como recursos abiertos y compartidos, y su Ordenanza n.º 2010-029 de 2010 sobre el pastoreo (artículos 2, 3 y 20) incorpora directamente la movilidad en los derechos que protege.²⁵ La ley define explícitamente la trashumancia como un modo de vida, un sistema de producción y una estrategia de adaptación basada en la movilidad y la flexibilidad (artículo 2). Reconoce la movilidad como «un derecho fundamental de los pastores» y establece que se trata de un derecho reconocido y garantizado por el Estado (artículo 3). El acceso estacional a las zonas agrícolas queda garantizado por el principio jurídico del cierre y la apertura de los campos (pastoreo tras la cosecha).

La Ley 450 de **Bolivia** identifica los modos de vida transfronterizos como una categoría específica de «alta vulnerabilidad» que merece la protección del Estado (artículo 2). Obliga al Estado a promover programas de coordinación bilaterales y multilaterales, así como acciones conjuntas con otros Estados, con el fin específico de atender las necesidades de las naciones y los Pueblos Indígenas, incluidos los pueblos pastores que llevan un modo de vida transfronterizo (artículo 4).²⁶

Práctica Deficiente: Regímenes Jurídicos Que Restringen La Movilidad Sin Una Prohibición Explícita

El derecho a la movilidad puede verse menoscabado sin que exista ni una sola ley que prohíba expresamente el desplazamiento. Algunos países de esta muestra ponen de manifiesto diferentes versiones de un mismo problema subyacente.

En **Tanzania**, ninguna ley por sí sola es restrictiva, pero el efecto acumulativo de la legislación prohíbe el pastoreo y el desplazamiento del ganado dentro de los parques nacionales y las reservas de caza, independientemente de cualquier uso previo o consuetudinario.²⁷

La Ley de Tierras de **Mongolia** otorga al Estado la soberanía centralizada sobre todos los pastizales, y, en virtud de la Ley de Minerales, pueden concederse licencias mineras sobre esos mismos terrenos, sin que exista ningún mecanismo legal que proteja las rutas migratorias frente a posteriores concesiones²⁸ mineras (véase el estudio de caso de Mongolia en *Moving Rights Forward* para obtener más detalles).

Perú, Tanzania y Mongolia no reconocen los derechos de movilidad transfronteriza, lo que deja a las comunidades pastorales y móviles, cuyas zonas de pastoreo estacionales cruzan una frontera internacional, sin protección jurídica precisamente en el lugar donde más la necesitan.²⁹

En **Nepal**, el artículo 46 del Reglamento Forestal (2022) y las Directrices sobre Bosques Comunitarios (2025) permiten a las comunidades pastorales participar en la identificación y mapeo de los corredores de pastoreo situados dentro de los bosques comunitarios, pero esto es solo una adaptación del proceso de planificación, no una garantía efectiva de movilidad. En la práctica, esta base parcial se enfrenta a una erosión activa: la escasa protección jurídica y normativa, las importantes barreras fiscales para acceder a las tierras (véase el estudio de caso de Nepal en *Moving Rights Forward*), la inseguridad de la tenencia, la reconversión de terrenos, la expansión de las áreas de conservación y el cambio climático son obstáculos continuos que han quedado documentados.

En **Kenia**, ninguna ley impide de forma absoluta la movilidad, pero tampoco hay ninguna que la proteja de manera expresa. Las disposiciones generales de la Constitución sobre el uso del suelo y los terrenos comunitarios, junto con los instrumentos políticos relacionados, pueden interpretarse como una implicación del derecho a la movilidad. Las comunidades se enfrentan a numerosas barreras similares a las mencionadas anteriormente en el caso de Tanzania, y a menudo se restringen sus derechos en las zonas de conservación. Incluso cuando existe un acuerdo transfronterizo, la titularización, la aplicación discrecional de la ley y la falta de respaldo jurídico nacional debilitan la protección y, en ocasiones, criminalizan la movilidad.

Texto Legislativo Modelo

«El Estado reconoce la movilidad como un derecho fundamental de los pastores y los Pueblos Nómadas. La movilidad es el eje central del modo de vida, los medios de subsistencia, los sistemas de producción y las estrategias de adaptación de estos pueblos. Este derecho se reconocerá y garantizará de conformidad con las prácticas consuetudinarias de la comunidad. Ninguna disposición de la presente ley, ni de ninguna normativa subsidiaria, podrá interpretarse de tal forma que obligue a una pastoralista a abandonar su modo de vida móvil como condición para su reconocimiento legal, el acceso a la tierra o el derecho a recibir ayudas estatales.

El Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la movilidad mediante un reconocimiento flexible de los derechos territoriales y los desplazamientos estacionales, así como mediante la coordinación de acuerdos y programas transfronterizos que aseguren la movilidad transfronteriza.»

Recomendaciones Sobre Políticas y su Aplicación

- 1** **Delimitar y proteger legalmente los corredores de pastoreo, los recursos hídricos, los salares y las zonas de pastoreo estacionales**, con el respaldo de inventarios de los espacios de pastoreo ya elaborados y validados por el Gobierno, y diseñados prestando especial atención a la seguridad de las mujeres y a sus necesidades de acceso.
- 2** **Ratificar, incorporar y aplicar plenamente los acuerdos regionales y bilaterales sobre movilidad transfronteriza**, con planes específicos para su cumplimiento.
- 3** **Promulgar medidas de protección jurídica específicas para las mujeres pastoras en materia de movilidad**, abordando en particular su exposición a la violencia y a condiciones de inseguridad a lo largo de las rutas de desplazamiento.
- 4** **Establecer presupuestos específicos basados en los derechos y la capacidad institucional necesaria** para llevar a cabo las políticas y los programas existentes de apoyo a los pastores.
- 5** **Exigir que las evaluaciones de impacto aborden explícitamente la movilidad**, especialmente en los procesos intersectoriales de concesión de licencias en materia de suelo, minería, energía y conservación, de modo que las decisiones adoptadas en virtud de leyes no relacionadas no puedan bloquear de forma implícita las rutas migratorias.

Reformas Prioritarias en la Convención de Rio

CNULD

Vincular de forma explícita la movilidad de los pastores a los objetivos de neutralidad en la degradación de las tierras; reconocer que restringir dicha movilidad acelera la degradación de las tierras áridas y semiáridas.

CDB

Abordar la tensión existente entre los objetivos de conservación basados en el territorio y la movilidad pastoral; exigir que las designaciones de Áreas Protegidas y otras medidas efectivas de conservación (OMEC) respeten y faciliten los corredores pastorales, en consonancia con los datos que indican que los sistemas pastorales móviles se encuentran entre los sistemas de uso del suelo más beneficiosos para la biodiversidad; incluir a los pastores como agentes de la conservación.

CMNUCC

Reconocer la movilidad de los pastores como una estrategia de adaptación al cambio climático en las directrices sobre las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés), y no como una fuente de emisiones que deba limitarse; financiar directamente la movilidad y los regímenes de tenencia flexibles, en lugar de proyectos de sedentarización en tierras de pastoreo que se califican erróneamente como medidas de adaptación.

Choza tradicional de barro en Níger. Foto de Adobe Stock.



3.2 DERECHOS DE ACCESO Y USO

“

Los pastores siguen gestionando de forma sostenible los pastizales, aunque cuentan con un apoyo mínimo por parte de los responsables de las políticas, el desarrollo y la financiación, a lo que se suma la intensificación de las condiciones meteorológicas extremas”

— Kimaren Ole Riamit, ILEPA

Los derechos de las comunidades a acceder y utilizar las tierras y los recursos tradicionales (los corredores ecológicos, los pastizales, el agua dulce, los bosques y la fauna silvestre) se reconocen, de una forma u otra, en todos los países evaluados. Sin embargo, existen diferencias considerables en cuanto a su alcance o a las condiciones asociadas, especialmente en lo que respecta a los medios de vida y la supervivencia económica de las comunidades (Figura 3). Por ejemplo, en **Mongolia**, los pastores tienen derecho general de acceso a los pastos y al agua dulce, pero el uso que hacen de los recursos forestales y de la fauna silvestre — fundamentales para grupos como los pastores de renos de Duha— requiere permisos y está sujeto a restricciones. Mongolia tampoco protege oficialmente los corredores pastorales; en su lugar, clasifica todos los pastizales dentro de una única categoría de terrenos agrícolas de propiedad estatal, lo que los deja expuestos a actividades de uso del suelo incompatibles, como la minería y el desarrollo de infraestructuras. Los pastores de Mongolia no consideran estos recursos meros bienes naturales, sino elementos sagrados, fundamentales para su vida cultural y espiritual. Cuando se imponen tales restricciones, se vulneran igualmente los derechos de los pastores, los ganaderos y los Pueblos Nómadas a su patrimonio cultural, a la libertad de religión y a sus propias prácticas espirituales.

En los siete países, el uso de los recursos pastorales con fines de subsistencia es, de forma sistemática, el que tiene un mayor nivel de reconocimiento legal, mientras que los usos con fines comerciales, como las reservas comunitarias de fauna silvestre de Kenia o el régimen de la vicuña para las comunidades campesinas **de Perú**, rara vez son reconocidos por los Estados.³⁰ En todos los demás casos analizados, el régimen jurídico o bien no aborda el uso comercial de los recursos reconocidos con fines de subsistencia, o bien lo restringe de forma activa. Este patrón tiene una consecuencia económica directa. Las comunidades pastorales tienen libertad para utilizar sus recursos con el fin de satisfacer sus necesidades de subsistencia, pero no pueden utilizarlos con fines de carácter económico sin obtener autorizaciones específicas y onerosas. Esta es una desigualdad llamativa, teniendo en cuenta la importante contribución que las comunidades ganaderas aportan a las economías nacionales y a la seguridad alimentaria. Incluso en los casos en que se reconocen los derechos de uso, la legislación no tiene en cuenta los medios de subsistencia de las comunidades que dependen de la ganadería nómada. Los derechos de uso suelen limitarse a zonas concretas, sin que se tengan en cuenta los desplazamientos estacionales ni los corredores.

“

Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la labor pastoral; sin embargo, sus aportaciones suelen pasarse por alto de forma sistemática.”

— Arminda Velasco Torrez, CAOI

Un segundo patrón común en los casos analizados es que los mismos ordenamientos jurídicos que reconocen los derechos de uso pastoral también prevén vías para que el Estado anule dichos derechos en favor de las industrias extractivas, entre ellas la minería, los hidrocarburos y, en varios países, las grandes infraestructuras, las medidas de conservación o los proyectos de carbono, tal y como ponen de manifiesto las prácticas deficientes que se enumeran a continuación.

Por último, incluso cuando los derechos de uso están reconocidos legalmente, los titulares de dichos derechos suelen enfrentarse a obstáculos de procedimientos y sociales que dificultan el ejercicio de esos derechos en la práctica. Entre ellos figuran la necesidad de permisos, las tasas administrativas, las restricciones estacionales vinculadas a calendarios no inclusivos y la dependencia de la buena voluntad de los funcionarios o instituciones locales, cuya relación con las comunidades pastorales suele ser débil o tensa. En **Nepal**, por ejemplo, los pastores que solicitan permisos de pastoreo estacional en áreas protegidas deben hacer frente a un proceso costoso y que requiere mucho tiempo, a menudo en un idioma que ni hablan ni escriben. Y dado que la mayoría no figura como usuarios principales del bosque en los estatutos comunitarios, los derechos de uso suelen depender de las relaciones con los responsables forestales, de las que carecen la mayoría de los pastores.

Derechos de la Mujer

El derecho explícito de las mujeres a acceder a las tierras y los recursos comunitarios solo se reconoce en tres países (**Bolivia, Kenia y Nepal**) y, aun cuando existe, hay importantes barreras no jurídicas —estructurales, culturales o económicas— que limitan su capacidad real para poseer o gestionar el ganado, a pesar de la igualdad jurídica formal (tabla 8 de *Moving Rights Forward*). Además, hay dos derechos fundamentales relacionados con los derechos de acceso y uso de las mujeres pastoras y móviles: los derechos de propiedad y los derechos de sucesión. El derecho general de las mujeres a la propiedad está reconocido en todos los países excepto en **Perú**, aunque solo tres países protegen los derechos específicos de propiedad de las mujeres de las comunidades (**Bolivia, Kenia y Nepal**).

En el caso de las mujeres pastoras, es precisamente la propiedad del ganado lo que a menudo da un contenido práctico a la garantía de los derechos de propiedad, ya que la capacidad de una mujer para utilizar un corredor, un pastizal o un abrevadero depende de si es propietaria del rebaño que traslada y pastorea, o si tiene un derecho legalmente reconocido sobre él. Según los datos, la propiedad de ganado es uno de los derechos de la mujer que mejor se cumple, ya que los siete países contemplan alguna vía legal para su reconocimiento. Sin embargo, el reconocimiento oficial se ve a menudo mermado: los certificados suelen estar a nombre de la cabeza de familia, que normalmente es un hombre.

Los derechos de propiedad de las mujeres son tan importantes como los derechos de sucesión, ya que estos últimos pueden impedir la titularidad de la propiedad cuando dan prioridad a los hombres. Los derechos de sucesión de las mujeres no tienen la misma protección en todos los países. En **Níger y Tanzania** se reconoce el pluralismo jurídico, lo que permite que, en ausencia de testamento, se apliquen por defecto normas sucesorias consuetudinarias o religiosas discriminatorias. En estos casos, la situación de una mujer depende del régimen jurídico aplicable al que pertenezca su familia, y no de una garantía general de derechos.

Figura 3. Reconocimiento de los Derechos de Uso por Régimen de Tenencia, Recurso y Finalidad

REFERENCIAS RÁPIDAS

○

No reconocido

◐

Parcial/Restringido

●

Reconocimiento pleno

—

No Aplicable

Derechos de uso ➤

CORREDORES

AGUA DULCE

PASTIZALES

FAUNA SILVESTRE

BOSQUE

Régimen de tenencia ▼

BOLIVIA	Territorio Indígena Originario Campesino	●	●	—	●	◐	○	●	◐	◐	◐	◐	○	●	●	◐
	Propiedades comunitarias	●	●	—	●	◐	○	●	◐	◐	◐	◐	○	●	●	◐
KENIA	Terrenos comunitarios registrados y no registrados	●	◐	○	◐	◐	○	●	●	◐	◐	◐	◐	●	●	◐
MONGOLIA	Derechos de los pastores	—	—	—	●	●	○	◐	◐	◐	◐	◐	○	◐	◐	◐
NEPAL	Derechos de los pastores	●	●	—	●	●	—	●	●	◐	◐	◐	○	●	●	◐
NÍGER	Comunidades pastorales	●	●	◐	●	●	◐	●	●	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐
PERÚ	Comunidades Nativas	—	—	—	●	●	●	●	●	○	—	●	○	●	●	◐
	Comunidades Campesinas	—	—	—	●	●	●	●	●	●	●	●	◐	●	●	◐
	Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial, PIACI	●	●	○	●	—	—	●	●	○	●	●	○	●	●	○
TANZANIA	Tierras de Aldeas	●	●	○	◐	◐	○	●	●	◐	◐	◐	◐	●	●	◐

Buena Práctica: Níger y Perú

El *Código Rural de Níger* (artículo 21) y el Decreto n.º 2006-112/PRN/MDG protegen explícitamente las rutas de trashumancia, el pastoreo en los campos tras la cosecha y el acceso recíproco a los pastos y al agua como condición habitual del uso de las tierras de pastoreo.

Además, aunque **Níger** permite la concesión de derechos sobre las tierras de pastoreo, también ofrece protección explícita en materia de movilidad. La Ordenanza n.º 2010-029 establece que el Estado no podrá conceder una concesión privada en una zona de pastoreo si ello obstaculiza la movilidad de los pastores, ya que toda la zona de pastoreo está clasificada como parte del dominio público del Estado.

La Ley de Recursos Hídricos de **Perú** (Ley n.º 29338, artículo 64) reconoce expresamente los derechos de las comunidades a utilizar el agua con fines económicos, culturales y de supervivencia, mientras que su régimen de la vicuña (Ley n.º 26496) otorga a las comunidades campesinas derechos comerciales que otros países niegan por completo.³¹

Práctica Deficiente: Reconocimiento De La Superposición Y El Uso Compartido Transfronterizo

Perú (en sus tres regímenes de tenencia) y **Tanzania** no reconocen legalmente el uso superpuesto, compartido o estacional de los recursos más allá de los límites comunitarios, lo que deja a las comunidades pastorales y nómadas en una situación de vulnerabilidad jurídica cada vez que sus pastos estacionales se adentran en el territorio reconocido de otra comunidad.³²

Todos los países de esta muestra cuentan con una vía legal que permite que los proyectos extractivos prevalezcan sobre los derechos de uso pastoral, aunque el mecanismo varía:

En el caso de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de **Perú**, la Ley 28736 declara las reservas Indígenas como bienes intangibles y prohíbe cualquier actividad que no sea el uso ancestral; sin embargo, su propio reglamento de aplicación permite al Estado autorizar la extracción de recursos por parte de terceros dentro de una reserva por razones de necesidad pública.³³

Bolivia declara la minería como una cuestión de necesidad pública, y las servidumbres de hidrocarburos se conceden tras una consulta previa.³⁴

En **Kenia**, el Gobierno ha aprobado varios proyectos de infraestructuras, energía y carbono, eludiendo el proceso de gobernanza previsto en la propia Ley de Tierras Comunitarias.³⁵

Mongolia permite la concesión de licencias mineras en pastizales, y solo se concede una indemnización cuando un tribunal determina de forma expresa que se ha producido un perjuicio.³⁶

Nepal permite la expropiación de terrenos para proyectos mineros, hidroeléctricos y de infraestructuras en virtud de una declaración de «interés público».³⁷

Níger autoriza concesiones mineras en terrenos de pastoreo previa declaración de utilidad pública.³⁸

Tanzania permite que las tierras de las aldeas se reclasifiquen para la explotación minera, con una indemnización pero sin que sea necesario el consentimiento.³⁹

Texto Legislativo Modelo

«Los pastores y los Pueblos Móviles tienen derecho a acceder a sus territorios tradicionales y a hacer uso de ellos, incluidos los corredores y rutas consuetudinarios de carácter estacional.» Sus derechos de uso abarcan el derecho a acceder y utilizar los bosques, los pastizales, los corredores de pastoreo, la fauna silvestre y el agua dulce con fines de subsistencia, comerciales, culturales y consuetudinarios. Cuando se imponga cualquier registro, tasa u otro requisito como condición para ejercer un derecho de uso comercial, el Estado deberá proporcionar apoyo directo y accesible a las comunidades para que puedan cumplir dicho requisito, incluso mediante exenciones, subvenciones o procedimientos de registro simplificados para las comunidades de pastores y de Pueblos Móviles. La ley protege el derecho al uso compartido de los pastizales y los puntos de agua entre las diferentes comunidades pastorales y nómadas y otros usuarios de la tierra, y el Estado velará por que se incluyan servidumbres estacionales o permanentes en los títulos de propiedad a favor de los pastores y los Pueblos Móviles.»

Incluir en la legislación fundamental: «La definición de pastores [y Pueblos Móviles] incluye explícitamente a las mujeres, lo que les garantiza su plena pertenencia a la comunidad, así como la total igualdad de derechos, sin ningún tipo de discriminación.»

Recomendaciones Sobre Políticas y su Aplicación

- 1 Reconocer los derechos de uso comercial de dichos recursos** y vincularlos a la obligación del Estado de apoyar a aquellas comunidades en las que el registro, las tasas u otros requisitos harían que este uso resultara inalcanzable, así como establecer los programas correspondientes para poner en práctica dicho apoyo.
- 2 Establecer mecanismos de financiación directos y flexibles, gestionados a través de instituciones de gobernanza comunitaria en lugar de intermediarios externos**, para ayudar a las comunidades a desarrollar economías pastorales dirigidas por ellas mismas, en consonancia con el llamado de la Declaración de Brasilia a favor de una financiación que llegue directamente a las comunidades y sea gestionada por ellas.⁴⁰
- 3 Reconocer legalmente el uso superpuesto, compartido y estacional de los recursos más allá de los límites comunitarios y administrativos**, y crear procesos administrativos que cuenten con representación directa de la comunidad y derecho a voto, incluyendo a las mujeres. Elaborar planes de uso compartido del suelo, de planificación de corredores y calendarios estacionales.
- 4 Eliminar las excepciones normativas que permiten que los proyectos extractivos se antepongan a los derechos de uso y el CLPI.**
- 5 Recopilar, en coordinación con las comunidades, y publicar datos desglosados por sexo o información censal sobre el uso comunitario de la tierra y el ganado**, de modo que los derechos de propiedad de las mujeres, garantizados formalmente, sean visibles de forma independiente y se puedan ejercer sin que el registro individual sea una condición previa para la protección.

Reformas Prioritarias en la Convención de Rio

CNULD

Reconocer el uso compartido y flexible de los recursos como herramienta para la restauración del territorio; apoyar los planes de acción nacionales que formalicen acuerdos recíprocos de acceso entre comunidades como estrategia de resiliencia ante la sequía.

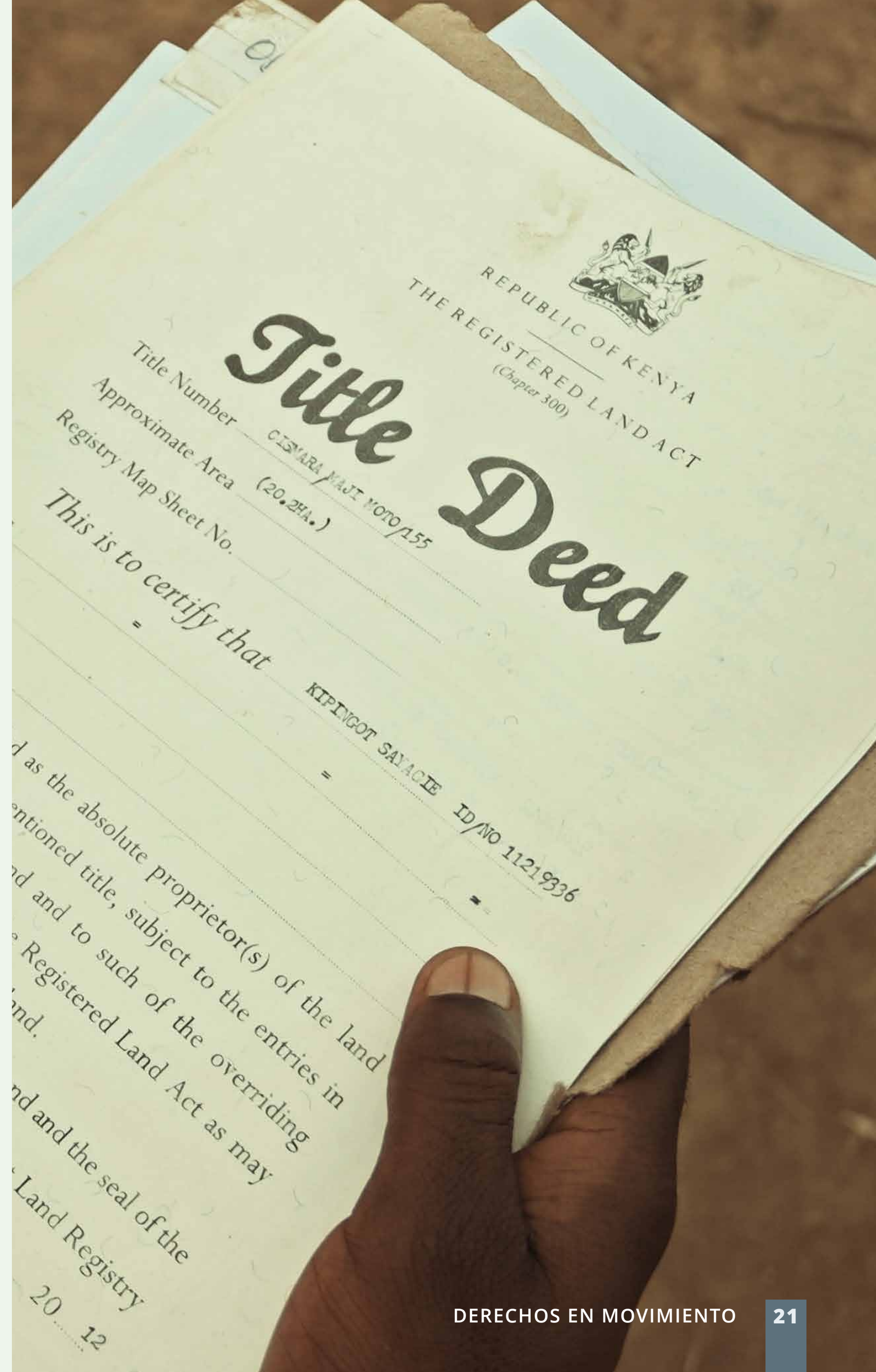
CDB

Exigir a las Partes que informen explícitamente sobre el uso consuetudinario con fines comerciales de los pastores y los Pueblos Móviles a la hora de aplicar la Meta 9 del Marco Mundial de Diversidad Biológica de Kunming-Montréal, que compromete a las Partes a «proteger y fomentar el uso consuetudinario sostenible por parte de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales» como vía para obtener beneficios sociales y económicos;⁴¹ Las Estrategias y Planes de Acción Nacionales sobre Biodiversidad (EPANB) que se estén actualizando o presentando actualmente en el marco de la Meta 9 deberían estar obligadas a revelar si el uso comercial de los recursos tradicionales está reconocido legalmente o, en caso contrario, a establecer una meta nacional específica y un calendario para subsanar esa brecha.

CMNUCC

Señala las excepciones normativas que permiten que las designaciones de terrenos relacionadas con el clima o las emisiones de carbono prevalezcan sobre los derechos de uso de los recursos de la comunidad; exigirá a las Partes que den a conocer dichas excepciones en los informes sobre el uso del suelo incluidos en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC).

Un miembro del rancho colectivo Maji Moto sostiene el título de propiedad de su terreno. Foto de Tony Wild Photography para RRI.



3.3 DERECHOS DE GESTIÓN Y GOBERNANZA CONSUECUDINARIA

“

La seguridad de la tenencia y la movilidad no solo dependen del reconocimiento formal de los derechos, sino también de la seguridad de los procesos de toma de decisiones, consuetudinarios e inclusivos.”

— Dr. Emmanuel Sulle, profesor adjunto de la Universidad Aga Khan y director de investigación del Centro de Investigación Climática y Medioambiental de la AKU en Arusha (ACER)

Los Pueblos Indígenas Móviles, incluidos los pastores Indígenas, tienen derecho a la autodeterminación, para poder decidir libremente sobre su desarrollo económico, social y cultural, así como desarrollar y controlar las tierras, los territorios y los recursos que poseen tradicionalmente.⁴² Para los Pueblos Indígenas que viven en aislamiento voluntario, como es el caso del régimen jurídico de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI) en Perú, este derecho incluye el respeto a su autodeterminación y a su decisión de permanecer en aislamiento, siempre que se garantice el cumplimiento de sus derechos.⁴³ Del mismo modo, otras **comunidades pastorales tradicionales, incluidas aquellas que se identifican como comunidades locales, tienen derecho a la tierra, tanto a título individual como colectivo, lo que incluye el derecho a utilizar y gestionar de forma sostenible la tierra y las fuentes de agua, los pastos y los bosques para su sustento, su seguridad y su desarrollo cultural.**⁴⁴ A la hora de supervisar el derecho de los Pueblos Nómadas a la autodeterminación y a la gestión, la metodología de RRI analiza: (i) si existe un reconocimiento del derecho a gestionar las tierras, ya sea mediante la mera participación, la cogestión con organismos gubernamentales o un derecho comunitario pleno a la gestión; y (ii) si existe un reconocimiento jurídico de las instituciones de gobernanza consuetudinarias.

Más de la mitad de los países evaluados (Bolivia, Kenia, Perú y Tanzania) reconocen un derecho auténtico de gestión comunitaria en todos los regímenes de tenencia aplicables. Mongolia, Nepal y Níger solo reconocen la cogestión o los acuerdos participativos junto con el Estado u otros actores. Por ejemplo, en Níger, las comunidades pastorales tienen un derecho prioritario de uso en sus territorios tradicionales, según el *Código Rural*, lo que les otorga autoridad para ocupar, utilizar y gestionar la tierra. Sin embargo, incluso en los casos en que se reconocen derechos de gestión, los niveles de protección varían.



En Bolivia, las comunidades tienen el derecho, reconocido constitucionalmente, a gestionar los pastos, las tierras y los espacios de movilidad estacional a través de sus propias instituciones autónomas y autogestionadas.⁴⁵

En Perú, todos los pastores y Pueblos Móviles —ya sean Pueblos Indígenas, comunidades campesinas o Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario— tienen reconocido el derecho a la gestión a través de sus propias instituciones autónomas.⁴⁶

En Kenia, los pastores cuentan con derechos legalmente reconocidos para gestionar o participar en la gestión de las tierras de pastoreo y los corredores estacionales, pero el ejercicio de dichos derechos varía en la práctica.⁴⁷ Según la ley, las comunidades deben ejercer este derecho a través de los Comités Comunitarios de Gestión de la Tierra (CLMC, por sus siglas en inglés), unas estructuras de gestión impuestas por el Gobierno y compuestas por miembros de la comunidad, entre los que se incluyen explícitamente a las mujeres. En la práctica, la gestión de los pastizales pastorales suele combinar los CLMC y las instituciones establecidas por ley con los sistemas de gestión consuetudinarios. Las estructuras de gobierno tradicionales, como los consejos de ancianos, han regulado históricamente el acceso a los pastos, las rutas migratorias y los recursos hídricos, al tiempo que han facilitado las negociaciones entre comunidades vecinas durante los períodos de sequía o escasez.

En Nepal, los pastores tienen derechos distintos en función de si han optado por registrar sus derechos sobre la tierra o no. El registro puede suponer una carga para las comunidades —la inscripción de una parcela fija y catastrada como propiedad familiar privada, acreditada mediante un certificado de propiedad expedido por la Oficina de Rentas Catastrales— y limita la superficie que los pastores pueden reclamar. En las zonas registradas, los ganaderos tienen derecho a gestionar pastos de propiedad familiar de hasta 0,55 hectáreas.⁴⁸ En las zonas no registradas, los pastores se basan en sus derechos consuetudinarios para gestionar conjuntamente los paisajes compartidos con otras partes, como los gobiernos locales, los grupos forestales comunitarios o las autoridades gubernamentales.⁴⁹ Sin embargo, debido a la escasa comunicación y a la falta de actividades de divulgación, los pastores suelen verse privados de la posibilidad de participar en los procesos conjuntos de planificación y toma de decisiones.

En **Tanzania**, los derechos de los pastores a la gestión de las tierras quedan definidos por la Ley de Tierras de las Aldeas a través de instituciones designadas por el Gobierno y compuestas por miembros de las aldeas; sin embargo, en la práctica —al igual que en Kenia— las comunidades suelen recurrir a sus propias instituciones consuetudinarias para gestionar sus tierras y recursos.

En **Mongolia**, los pastores pueden participar en los procesos de gestión y toma de decisiones conjunta a través de reuniones convocadas por los gobiernos locales. Sin embargo, dado que los pastos son propiedad del Estado, las decisiones finales solo pueden ser aprobadas por las autoridades públicas. No obstante, los pastores pueden utilizar los pastos con fines tradicionales, seguir los patrones de migración estacional y participar en los órganos de gobierno subnacionales (es decir, *los soum* o *los aimag*). Además, en la práctica, la participación de los pastores en estos procesos puede verse limitada debido a su carga de trabajo, que les impide desplazarse a las reuniones, a la distancia a la que se encuentran de los centros *de los soum* o *aimag*, o a la necesidad de trasladarse a una nueva región a causa de riesgos medioambientales o de la sequía.

A pesar del amplio reconocimiento de los derechos de movilidad y consuetudinarios en **Níger**, las comunidades pastorales solo tienen derecho a participar en la gestión de los pastos, los corredores pastorales y los recursos pastorales en el marco de las comisiones de tierras creadas por el Gobierno en virtud del *Código Rural* y la ordenanza sobre el pastoreo. La gobernanza local se basa en una red de comisiones de tierras a nivel departamental, municipal y de aldea o tribu.

Las comunidades han gestionado sus tierras durante siglos a través de instituciones consuetudinarias, lo que incluye el establecimiento de normas sobre el acceso estacional, el pastoreo recíproco y una autoridad responsable ante la comunidad local. Cuando la ley no reconoce a estas instituciones como estructuras de gestión vinculantes, la gestión de las tierras de pastoreo queda bajo la autoridad del Estado, lo que perpetúa la idea de que los pastores son una amenaza que hay que controlar, en lugar de ser los guardianes de sus territorios tradicionales y una solución que hay que proteger para la gestión sostenible de los pastizales y otros biomas fundamentales.⁵⁰

Derechos de la Mujer

En muchas comunidades nómadas, las mujeres ya toman las decisiones que determinan los medios de subsistencia cotidianos (por ejemplo, el cuidado del ganado o la gestión de los recursos del hogar) en virtud de su papel en el hogar, tengan o no autoridad formal. Sin embargo, las opiniones de las mujeres en las decisiones comunitarias rara vez se tienen en cuenta. **Ninguno de los países evaluados protege plenamente los derechos de voto y de liderazgo de las mujeres según la metodología de RRI.** Estos derechos son las dos palancas que convierten la voz en autoridad y proporcionan a las mujeres de la comunidad la protección necesaria para acceder a los derechos de gestión como parte de su colectivo.

El derecho de las mujeres a votar o a adoptar medidas vinculantes equivalentes en las asambleas comunitarias se reconoce parcialmente en la mayoría de los países estudiados, pero ningún país garantiza un cuórum de mujeres en las reuniones comunitarias. Es mucho menos habitual que exista una cuota o un cuórum garantizado para los cargos de liderazgo: Nepal cuenta con la protección jurídica más sólida en materia de liderazgo, pero la aplicación de dichas protecciones depende de que la comunidad se haya registrado oficialmente como grupo de agricultores o ganaderos. Níger no reconoce en absoluto ninguna garantía de voto ni de liderazgo para las mujeres.⁵¹ Las investigaciones regionales sobre los roles de género en los sistemas pastorales del Sahel llegan a la misma conclusión, al poner de manifiesto la marginación económica de las mujeres, junto con su exclusión de las estructuras formales de toma de decisiones en todas las comunidades pastorales de la región.⁵²

“Aunque las mujeres pastoras no tengan derecho a decidir sobre los pastizales y las tierras de pastoreo, sin ellas el ganado no sobreviviría.”

— Dr. Rabiou Amadou Charifi, Universidad Abdou Moumouni de Niamey

Figura 4. Derecho a Voto y Liderazgo de las Mujeres

TENURE RIGHTS	DERECHOS DE VOTO		DERECHOS DE LIDERAZGO	
Bolivia (en todos los regímenes de tenencia)	●	Las mujeres tienen derecho al voto como miembros de sus comunidades, y su igualdad en la toma de decisiones está garantizada mediante las disposiciones de la legislación nacional.	○	No se garantiza ningún derecho de liderazgo. En la práctica, las mujeres participan siguiendo el principio del <i>chacha warmi</i> .
Kenia	●	Las mujeres tienen derecho a votar en la asamblea comunitaria en virtud de la Ley de Tierras Comunitarias, pero no se exige un cuórum de mujeres para que la asamblea pueda deliberar.	●	Se exige una cuota mínima de mujeres en los CLMC, de conformidad con la norma constitucional de los dos tercios de representación de género, pero no se requiere un cuórum de mujeres para la adopción de decisiones vinculantes.
Mongolia	●	Las mujeres tienen el derecho, garantizado por la Constitución, a votar y a participar en los órganos de toma de decisiones del gobierno local (<i>aimag, soum</i> y grupos de usuarios de pastos), pero no se establece ningún cuórum.	○	No existe ninguna ley que establezca una cuota mínima de mujeres en los órganos ejecutivos a nivel comunitario.
Nepal	CASO POR CASO	Si se registran como grupo de agricultores o ganaderos, las comunidades deben garantizar la igualdad del derecho a voto, así como una cuota (de al menos el 33 por ciento) y un cuórum de mujeres en los órganos de toma de decisiones.		
Níger	○	La ley reconoce un derecho general, independiente del sexo, de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, pero no garantiza específicamente el derecho de las mujeres a votar en los órganos de toma de decisiones de la comunidad.		
Perú (Comunidades Nativas)	●	Las mujeres tienen derecho a voto en la asamblea comunitaria, garantizado por ley y de carácter vinculante, en igualdad de condiciones con los hombres, siempre que sean reconocidas como <i>comuneras</i> , pero no se exige un cuórum de mujeres	○	Ni la ley que regula las <i>Comunidades Nativas</i> ni su normativa establecen ninguna cuota ni cuórum para la representación de las mujeres.
Perú (Comunidades Campesinas)	●		●	La ley garantiza una cuota mínima del 30 por ciento de mujeres en la junta directiva (<i>Directiva Comunal</i>), pero no se exige un cuórum de mujeres para que la junta pueda actuar.
Perú (PIACI)	—	No se ha abordado. La ley reconoce el derecho general de los PIACI a la autodeterminación, pero no regula la gobernanza interna de la comunidad.		
Tanzania	●	Las mujeres tienen el mismo derecho constitucional a participar en los asuntos públicos sin discriminación por razón de género, pero no se exige un cuórum de mujeres para que un órgano comunitario de toma de decisiones pueda actuar.	●	Los consejos municipales, que constituyen el órgano ejecutivo a nivel municipal, deben contar con al menos una cuarta parte de mujeres entre sus miembros, pero no se exige un cuórum de mujeres para que el consejo adopte decisiones vinculantes.

* Cuando se incluya una justificación conjunta para los derechos de voto y de liderazgo, dicha justificación se aplicará a ambos.

REFERENCIAS RÁPIDAS

- No reconocido
- Parcial/Restringido

● Reconocimiento pleno

— No se aborda en la ley

CASO POR CASO
Caso por caso

Buena Práctica: Bolivia, Perú, Kenia y Nepal

Bolivia y **Perú** reconocen la gobernanza comunal como un ejercicio de la autodeterminación de la propia comunidad, garantizando la autoridad de las comunidades para organizar sus propios órganos de gobierno, sin que la legislación nacional defina ningún órgano concreto. La forma y la estructura quedan a criterio de cada comunidad o pueblo.⁵³

En lo que respecta a la representación de las mujeres, **Kenia** aplica directamente a los CLMC el principio constitucional general de género de los dos tercios. **Nepal** exige una cuota mínima del 33 por ciento de mujeres entre los miembros del órgano ejecutivo y la presencia de un cuórum de mujeres para que dicho órgano pueda adoptar decisiones vinculantes en el momento del registro, combinando así la representación con una condición previa efectiva para el ejercicio de la autoridad.⁵⁴

Práctica Deficiente: Órganos de Gobierno Creados por el Estado y No de Origen Comunitario

Una ley puede reconocer los derechos de gestión y la gobernanza comunitaria y, aun así, no reconocer las propias instituciones de gobernanza de los pastores. Por ejemplo, cuando el organismo reconocido ha sido creado y estructurado por el Estado, en lugar de ser un organismo autónomo. Tal y como se detalla anteriormente, tres países de esta muestra muestran cómo esta distinción se manifiesta de forma diferente, pero con el mismo efecto subyacente:

En **Mongolia**, ninguna ley reconoce ni otorga competencias a la gestión colectiva de los pastos por parte de los pastores como una institución. La participación se lleva a cabo a través de los órganos generales del gobierno local (soum), abiertos a todos los residentes.⁵⁵

La Ley de Tierras Comunitarias de **Kenia** establece los CLMC, dotándolos de una autoridad de gestión real. Sin embargo, al analizarlo más detenidamente, se trata de entidades creadas por el Gobierno y compuestas por miembros de la comunidad, y no de instituciones consuetudinarias por derecho propio. Estas entidades a veces entran en conflicto con los consejos de ancianos ya existentes que, históricamente, han regulado el acceso a los pastizales.⁵⁶

Nepal y **Níger** solo reconocen la cogestión o el derecho a participar en la gestión junto con otros agentes, y no un derecho autónomo de gestión comunitaria.

Texto Legislativo Modelo

«Los Pueblos Móviles y las comunidades pastorales tienen derecho a organizarse y gobernarse a sí mismas a través de sus propias instituciones consuetudinarias o autodeterminadas, con la forma y estructura que cada comunidad o pueblo establezca. Ninguna disposición de la presente ley se interpretará en el sentido de que exija la existencia de un único órgano de gobierno uniforme como condición para el reconocimiento jurídico.

Los órganos ejecutivos y de toma de decisiones a nivel comunitario reconocidos en virtud de la presente ley deberán contar con un mínimo de un tercio de mujeres entre sus miembros y, además, se exigirá la presencia de un cuórum de mujeres como condición para ejercer una autoridad decisoria vinculante; ninguna decisión adoptada en ausencia de dicho cuórum tendrá efecto jurídico.»

Recomendaciones Sobre Políticas y su Aplicación

- 1** Cuando sea necesario coordinar, se deben crear instituciones inclusivas de gobernanza territorial junto con los Pueblos Móviles—incluida la representación de los pastores—en lugar de canalizar los derechos de gestión de los pastores a través de estructuras generales de la administración local que no están diseñadas para los medios de vida nómadas.
- 2** Legislar sobre los derechos de voto y de liderazgo de las mujeres estableciendo una cuota y un requisito de cuórum equivalentes para ambos, de modo que ninguno de los dos derechos dependa del otro; y ampliar ambos a todos los regímenes de tenencia colectiva que operen en un país.
- 3** Apoyar el desarrollo de estructuras organizativas de los pastores para coordinar una gestión flexible y móvil entre las comunidades.
- 4** Establecer mecanismos formales de coordinación y registro entre los órganos de coordinación intercomunitarios existentes y las instituciones estatales encargadas de hacer cumplir la ley, de modo que las decisiones adoptadas mediante acuerdos de gobernanza compartida que funcionen correctamente puedan hacerse valer frente a terceros externos.
- 5** Destinar la financiación destinada al clima, la conservación y la biodiversidad a las instituciones consuetudinarias en calidad de socios ejecutores, en lugar de canalizarla a través de estructuras paralelas creadas por el Estado o de intermediarios externos.

Reformas Prioritarias en la Convención de Rio

CNULD

Reconocer a las instituciones dedicadas a la gobernanza de las tierras pastorales como mecanismo de aplicación de los compromisos en materia de neutralidad en la degradación de las tierras en el marco de los planes de acción nacionales.

CDB

Exigir que, en las áreas protegidas cogestionadas que se solapan con el territorio pastoral, las instituciones de los pastores sean consideradas socios en la toma de decisiones, y no meras partes interesadas a las que se consulta.

CMNUCC

Mencionar a las instituciones de gestión pastoral en los Planes nacionales de adaptación como el organismo de ejecución adecuado para la financiación de medidas de adaptación al cambio climático y de restauración de pastizales impulsadas a nivel local.

Un pastor camina con sus animales en las montañas del Annapurna, en Nepal. Foto de Adobe Stock.



3.4 DERECHOS DE CONSULTA, INCLUYENDO EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

“

Los pastores deberían tener acceso a una estructura organizada que les permita llevar a cabo campañas colectivas de defensa de sus intereses. Debemos trabajar juntos para conseguir una voz colectiva.”

— Dil Raj Khanal, asesor de políticas de FECOFUN

El derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado forman parte de un proceso integrado dentro de un único continuo, y no son derechos distintos e intercambiables. En este sentido, la consulta es un paso esencial hacia el CLPI, pero no cumple, por sí sola, con las obligaciones de un Estado en materia de derechos humanos. Del mismo modo, el consentimiento requiere algo que la mera consulta no ofrece: la capacidad real de decir «no», «sí» o «sí, con condiciones», y de que esa decisión sea respetada y revisada si cambian las circunstancias, las condiciones o las repercusiones de una acción.⁵⁷ Un procedimiento que solo cumpla los tres primeros elementos del CLPI, al tiempo que considera el consentimiento como una mera formalidad que debe registrarse, en lugar de una decisión genuina que debe respetarse y validarse a lo largo del tiempo, no cumple con el estándar del CLPI y diluye significativamente dicho derecho, independientemente de lo exhaustivo que pueda ser el proceso de intercambio de información o de consulta previa. Desde este punto de vista, la mayoría de los siete países de esta muestra no reconocen plenamente todos los aspectos del CLPI.

Cuatro de los siete países (Kenia, Níger, Tanzania y los regímenes de tenencia colectiva de Perú) preservan abiertamente la autoridad del Gobierno para actuar en contra de la decisión de una comunidad tras haberla consultado. Dos países (Nepal y Bolivia) ofrecen una mayor protección, aunque sin que esta sea absoluta, y uno (Mongolia) no protege en absoluto los derechos de consulta.

Derechos de la Mujer

Ningún país de la muestra establece por ley un requisito específico que exija que las mujeres participen como responsables de la toma de decisiones en los procesos CLPI de forma específica. Cuando existen procesos de consulta, la participación de las mujeres depende por completo de su posición general en la asamblea comunitaria. Esto significa que las disparidades en materia de votación y liderazgo que se observan en la figura 4 influyen en a quién se consulta antes de que se apruebe un proyecto relacionado con las tierras y los recursos pastorales.

La garantía constitucional de Bolivia relativa a la consulta libre, previa e informada es una de las más sólidas, pero su historial jurídico hasta la fecha demuestra que el Gobierno ha ignorado, violado o manipulado sistemáticamente los procesos de consulta, incluyendo un Decreto Supremo de 2015 que no prosperó y que intentaba explícitamente eliminar la consulta previa para los proyectos de hidrocarburos. El Decreto fue impugnado con éxito mediante una acción de inconstitucionalidad.⁵⁸

La legislación de **Mongolia** establece claramente la autoridad del Estado para tomar decisiones con o sin las opiniones o el consentimiento de los ciudadanos, debido a la ausencia de un derecho a la consulta reconocido formalmente.

El marco de consulta previa de Perú no cumple con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que la ley no ofrece la posibilidad de denegar el consentimiento ni de vetar un proyecto, ni siquiera en casos de desplazamiento.⁵⁹

A menudo, el reconocimiento del CLPI o del derecho de consulta, de menor alcance, no se lleva a la práctica debido a la falta de instrumentos que permitan su aplicación. Kenia, Nepal y Perú cuentan con políticas o procedimientos de consulta que funcionan, pero la capacidad del Gobierno para anular las decisiones socava invariablemente la confianza en el rigor de los derechos al CLPI. La situación en Bolivia está aún más fragmentada, ya que, aunque existen políticas en algunos ámbitos, no existe un procedimiento nacional único y unificado de CLPI, por lo que la solidez de la garantía constitucional varía según el sector y la región, en lugar de aplicarse de manera uniforme.

Figura 5. Situación del derecho al CLPI, a la consulta y a las políticas asociadas



* **Nepal se sitúa en el centro** porque su situación jurídica se divide entre dos círculos: su legislación aplicable a los pastores (Reglamento Forestal de 2022, Reglamento de Uso del Suelo de 2022 y Directrices sobre Bosques Comunitarios de 2025) establece únicamente un proceso de planificación participativa, sin ningún mecanismo explícito de consentimiento (solo consulta). Sin embargo, Nepal ha ratificado por separado el Convenio núm. 169 de la OIT y, en virtud del artículo 9 de la Ley de Tratados de Nepal de 1990, los tratados ratificados tienen efecto jurídico directo en el ordenamiento interno. Esto significa que la garantía del CLPI del Convenio núm. 169 de la OIT (artículos 6 y 16) podría aplicarse como legislación nepalí, en paralelo al marco más restrictivo y con independencia de este.

Buena Práctica: Bolivia Y Nepal

Aunque no consagra plenamente el consentimiento, la Constitución de **Bolivia** reconoce el CLPI como un derecho fundamental, exigible mediante un recurso constitucional cuando las decisiones gubernamentales lo omitan o lo anulen.⁶⁰

Nepal no ha promulgado ninguna ley nacional que garantice específicamente el CLPI. Sin embargo, en virtud del artículo 9 de su Ley de Tratados de 1990, los tratados internacionales ratificados surten efecto directo como legislación nepalí, lo que significa que las garantías de consulta y consentimiento del Convenio núm. 169 de la OIT se aplican a nivel nacional.⁶¹

Las normas de **Kenia** en materia de CLPI se han visto directamente influidas por los casos *Endorois contra Kenia* y *Ogiek contra Kenia*, y sus Directrices Nacionales sobre el CLPI se elaboraron en colaboración directa con las organizaciones de titulares de derechos. Los Socios para la Mejora de los Medios de Vida Indígenas (ILEPA, por sus siglas en inglés) colaboró en su redacción junto con el PNUD y el Departamento de Medio Ambiente y Silvicultura del Estado de Kenia.

Práctica Deficiente: Autoridad Del Gobierno Para Actuar Sin El Consentimiento De La Comunidad

Mongolia no reconoce los derechos de consulta. Dado que nunca se incorporó ningún derecho de consulta a la legislación nacional, tampoco existe una política de aplicación que subsane ese vacío legal.

El derecho de participación de **Kenia** se enmarca en la ley como una consulta pública, más que como un requisito de consentimiento. En la práctica, a pesar de la existencia de normas sólidas basadas en los derechos y de una jurisprudencia vinculante, el Estado ha autorizado actividades en tierras de pastoreo sin haber consultado a la comunidad ni haber obtenido su consentimiento.⁶²

Tanto **Níger** como **Tanzania** permiten que el Gobierno adopte decisiones que puedan limitar o anular los derechos de la comunidad por motivos de interés general, sin que sea necesario el consentimiento de esta.

Perú (en los tres regímenes de tenencia) mantiene la misma facultad de anulación. En el caso concreto de la PIACI, la excepción prevista en el artículo 35 de su Reglamento (apartado 2) ofrece al Estado una vía adicional y paralela, incluso dentro de las reservas declaradas intangibles por ley.

Bolivia y Nepal son los dos únicos países en los que la conclusión jurídica fundamental garantiza plenamente el consentimiento de la comunidad. Sin embargo, esta protección no siempre se aplica en la práctica.

Si bien los Estados pueden establecer que el consentimiento no equivale necesariamente a un veto absoluto,⁶³ siguen estando obligados a garantizar que dichas limitaciones estén debidamente definidas en la ley, sean proporcionadas, tengan un alcance restringido y protejan los derechos de las comunidades.⁶⁴ **Ninguna de las excepciones mencionadas anteriormente cumple este criterio.** Una excepción general por «necesidad pública», aplicable sin un umbral riguroso de impacto, funciona como una derogación general, en lugar de como la limitación excepcional y protegida que contempla el derecho internacional de los derechos humanos.

Texto Legislativo Modelo

«Ninguna autoridad pública, concesión, licencia o autorización que afecte a las tierras, las aguas o los recursos de las comunidades pastorales o itinerantes tendrá efecto jurídico a menos que se haya obtenido el consentimiento libre, previo e informado de la comunidad afectada a través de sus propias instituciones representativas y de procesos inclusivos, que garanticen la participación efectiva de las mujeres de la comunidad. Una decisión que pretenda basarse únicamente en la consulta, sin consentimiento ni adaptaciones significativas, es nula y puede ser impugnada por cualquier miembro de la comunidad afectada ante un tribunal competente.»

Recomendaciones Sobre Políticas y su Aplicación

- 1 Reconocer la consulta como el mínimo, no como el máximo,** y ampliarla hasta convertirla en un derecho pleno al CLPI, exigible judicialmente, con un requisito claro de consentimiento, y no solo de consulta.
- 2 Adoptar procedimientos que cumplan los cuatro elementos del CLPI:**
 - Libre:** Un proceso autónomo, voluntario y libre de coacción, intimidación o manipulación;
 - Previo:** Realizado antes de cualquier decisión o autorización relativa al proyecto, con el tiempo suficiente y sin que se haya presentado ya una decisión preliminar a las comunidades;
 - Informado:** En una forma y un lenguaje culturalmente adecuados, que tengan en cuenta a los miembros más vulnerables de las comunidades, como las mujeres, los jóvenes y las personas mayores; y que sean suficientes para que la comunidad comprenda todas las implicaciones del proyecto; y
 - Consentimiento:** Una decisión colectiva y vinculante alcanzada a través de las propias estructuras consuetudinarias de toma de decisiones de la comunidad, que puede adoptar la forma de «No», «Sí», «Sí, con condiciones» o «No, pero con diálogo continuo», y que es revocable en cualquier momento posterior, sin que quede fijada en el momento en que se emite por primera vez.⁶⁵
- 3 Eliminar las excepciones legales y reglamentarias que permiten al Gobierno anular un derecho reconocido de consulta o consentimiento,** incluidas las basadas en la «necesidad pública» o el «interés nacional», sin cumplir un criterio estricto de necesidad y proporcionalidad.
- 4 Acompañar las consultas o las garantías de CLPI con un presupuesto específico para su aplicación,** un marco normativo y un organismo de supervisión, en consonancia con el llamado de la Declaración de Brasilia a que «la información completa, transparente y culturalmente adecuada, basada en el consentimiento libre, previo e informado, sea un elemento esencial para una autodeterminación efectiva».⁶⁶
- 5 Ratificar el Convenio núm. 169** de la OIT en los casos en que aún no se haya hecho y, en el caso de los Estados que ya sean partes en él, garantizar que las garantías de consulta y consentimiento previstas en el Convenio tengan efecto jurídico directo en la legislación nacional.

Reformas Prioritarias en la Convención de Rio

CNULD

Exigir el CLPI y una consulta significativa como condición previa para cualquier proyecto de restauración de tierras o de lucha contra la desertificación que se lleve a cabo en tierras de pastoreo en el marco de los Planes de Acción Nacionales.

CDB

Exigir el CLPI y una consulta significativa como condición previa para cualquier designación de Área Protegida u OMEC que se solape con territorios o corredores pastorales o que afecte a los recursos pastorales.

CMNUCC

Exigir el CLPI y una consulta significativa como condición previa para los proyectos de créditos de carbono y financiación verde en tierras de pastoreo, en consonancia con el llamado del IYRP para garantizar un acceso equitativo a los fondos climáticos y asegurar el CLPI.

*Un hombre Indígena Masái camina en la lejanía.
Foto de Adobe Stock.*



3.5 DEBIDO PROCESO, RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS E INDEMNIZACIÓN

Debido Proceso e Indemnización

El debido proceso y la indemnización son los mecanismos mediante los cuales otros derechos —como la movilidad, el acceso y el uso, la gestión y la gobernanza, y la consulta— pasan de ser meras aspiraciones a ser exigibles. Estos derechos determinan qué ocurre cuando se vulnera un derecho, si una comunidad puede hacer oír su voz y si los perjuicios pueden repararse. Cuando estos mecanismos son débiles, inexistentes o inaccesibles, ni siquiera una sólida garantía jurídica de los derechos a la movilidad, el acceso, el uso, la gestión, la gobernanza y la CLPI ofrece una protección práctica significativa.

Ninguno de los siete países evaluados garantiza un reconocimiento sólido tanto del debido proceso como de las indemnizaciones. Si bien Bolivia y Kenia reconocen el derecho a impugnar las decisiones del Gobierno mediante la inclusión en la legislación de derechos generales al debido proceso y de mecanismos específicos para las comunidades, el derecho a la indemnización en ambos países está restringido:

Las acciones constitucionales de **Bolivia** otorgan una legitimación amplia y bien definida, incluso a las comunidades que actúan como personas jurídicas colectivas. Sin embargo, para que sus reclamaciones de indemnización sean admisibles, es necesario demostrar la personalidad jurídica, la territorialidad documentada y una relación causal directa entre la actuación del Estado y el perjuicio.⁶⁷

El derecho a las garantías procesales en **Kenia** se basa en los derechos constitucionales, la igualdad y las garantías de participación, respaldados por la Ley de Tierras Comunitarias.⁶⁸ La indemnización, también garantizada por la Constitución, se basa en una valoración de mercado de los bienes inmuebles de titularidad individual que excluye valores no materiales como las vías de movilidad, las reservas para sequías, los pastos compartidos y las pérdidas culturales.⁶⁹

Figura 6. Reconocimiento del Debido Proceso e Indemnización

MEJOR DEBIDO PROCESO	IGUALES, PERO CON LIMITACIONES	MEJOR INDEMNIZACIÓN
Bolivia Kenia	Mongolia Nepal Perú (PIACI) Tanzania	Níger Perú <i>(Comunidades Nativas)</i> Perú <i>(Comunidades Campesinas)</i>

Los regímenes de las Comunidades de Níger y Perú muestran lo contrario, ya que se da mayor importancia a la indemnización que al debido proceso:

Las medidas específicas de compensación para los pastores de **Níger** van más allá de las garantías generales del debido proceso, al establecer mecanismos específicos para los pastores, en especie, como paquetes de ganado, ayudas para la reducción de la cabaña ganadera y un fondo de respuesta rápida.⁷⁰

Para que las Comunidades Nativas y las Comunidades Campesinas de **Perú** puedan ejercer sus derechos de debido proceso, deben acreditar su personalidad jurídica, adoptar un acta de asamblea y cumplir otros trámites que, en la práctica, dificultan el acceso de las comunidades a las vías de recurso. Sin embargo, una vez superado ese obstáculo, los derechos de indemnización están bien amparados. La jurisprudencia que enmara la posesión ancestral —y no el título formal— es suficiente para tener derecho a una indemnización.

Mongolia, Nepal, las reservas de la PIACI en **Perú y Tanzania** reconocen tanto el derecho de debido proceso como el de indemnización, pero el derecho a un proceso con las debidas garantías solo se reconoce en el marco de las garantías constitucionales generales que amparan a toda la población. Por su parte, las indemnizaciones o bien no se adaptan a las comunidades concretas ni a los medios de vida nómadas o, en el caso de Tanzania, solo se conceden cuando existe un título de propiedad formal. El resultado es que, si bien la Constitución garantiza el derecho general a recurrir ante los tribunales, este derecho no se aplica específicamente a los pastores, y el Estado conserva una amplia facultad discrecional sobre las decisiones en los sectores de la fauna silvestre y forestal, lo que limita la puesta en práctica de esa garantía general incluso en los casos en que se aplica formalmente.⁷¹

Incluso en los casos en que se reconoce el derecho a una indemnización, los países calculan dicha indemnización mediante métodos distintos, que no ofrecen el mismo nivel de protección. Las medidas de indemnización para los pastores de **Níger** sustituyen lo perdido por un medio que los pastores pueden utilizar directamente, restableciendo así su capacidad de subsistencia en lugar de ofrecer una compensación en efectivo que solo se aproxime a su valor. En **Bolivia y Tanzania**, las normas en materia de pruebas y valoración se han diseñado en torno a propiedades fijas con títulos de propiedad individuales que no siempre reflejan los usos móviles o consuetudinarios de los pastores y los Pueblos Nómadas.

Derechos de la Mujer

Ningún país de esta muestra ha establecido por ley un derecho específico para que las mujeres puedan iniciar o participar en procedimientos de resolución de conflictos o de indemnización. Esta brecha se suma a otras dos. En primer lugar, la ausencia generalizada de mecanismos judiciales especializados en materia de violencia de género implica que, cuando la reclamación de una mujer relativa al derecho a un proceso justo o a una indemnización está vinculada a una experiencia de violencia—como el desplazamiento acompañado de agresiones o la desposesión tras un conflicto doméstico por la tierra—no existe ningún foro específico al que pueda acudir. Un derecho a indemnización o a la resolución de conflictos que, en teoría, tenga perspectiva de género, ofrece en la práctica muy poco a las mujeres de la comunidad, sobre todo cuando los derechos de propiedad o de participación subyacentes, que vinculan a las mujeres con sus comunidades y territorios, están mal protegidos.

Resolución de Conflictos

Las comunidades no solo tienen derecho a acceder a la justicia a través de los mecanismos estatales formales, sino que parte del reconocimiento de su derecho al debido proceso y a la autodeterminación consiste en garantizar el reconocimiento de las instituciones consuetudinarias, incluida la resolución de conflictos a nivel comunitario. **Cinco de los siete países evaluados reconocen este derecho como parte de los derechos de gobernanza de las comunidades.** Sin embargo, a pesar del reconocimiento general y de la puesta en la práctica de la resolución consuetudinaria de conflictos en los siete países, **cuando un tercero forma parte de un conflicto, los mecanismos consuetudinarios de las comunidades o bien no se reconocen o bien carecen de fuerza ejecutiva. Esto dificulta que las comunidades puedan ejercer su autodeterminación cuando se producen violaciones de derechos o invasiones territoriales por parte de agentes privados.**

Bolivia, Kenia, Nepal, Níger y Perú (regímenes de las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas) reconocen la resolución de conflictos a través de órganos comunitarios.

Mongolia presenta una forma más limitada de reconocimiento, en la que los mecanismos comunitarios para la resolución de conflictos entre pastores se reconocen en cierta medida y se utilizan principalmente para resolver disputas locales. No obstante, este reconocimiento es voluntario y la decisión final corresponde a los organismos estatales.

Los Tribunales de distrito, los Consejos de tierras de las aldeas y las Asociaciones autorizadas de las zonas de gestión de la fauna silvestre de **Tanzania** están reconocidos por la ley, pero son creados, dotados de personal y supervisados por el Estado, en lugar de funcionar como instituciones consuetudinarias autónomas.⁷²

Salvedad

En el caso de los PIACI en Perú, el indicador de resolución de conflictos basada en la comunidad no es totalmente aplicable. La ley establece una comisión encargada de coordinar los conflictos y proteger cada reserva, pero este órgano está compuesto por representantes del Estado y no por la propia institución representativa de los PIACI, ya que su situación de aislamiento voluntario impide la participación directa de la comunidad que, de otro modo, mediría este indicador.⁷³ Dado que el derecho a la autodeterminación de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial exige el respeto y la garantía de ese modo de vida, esta disposición legislativa, unida a la protección de su derecho a la gestión autónoma de sus territorios tradicionales, se considera sólida.

Buena Práctica: Níger y Tanzania

Níger es el único país analizado que cuenta con mecanismos de indemnización diseñados específicamente para los pastores, entre los que se incluye un fondo de respuesta rápida ante catástrofes naturales.⁷⁴

La Ley de Tierras de las Aldeas de **Tanzania** establece un principio jurídico claro de «indemnización plena, justa y rápida» ante cualquier revocación o interferencia en el uso consuetudinario de la tierra. Su sistema jerárquico, compuesto por Tribunales de distrito, Consejos de tierras de las aldeas y Asociaciones autorizadas de las zonas de gestión de la fauna silvestre, ofrece a las comunidades un foro para la resolución de conflictos a nivel local, en lugar de que cada conflicto tenga que remitirse a un tribunal nacional lejano.

Práctica Deficiente: Autoridad del Gobierno para Actuar Sin el Consentimiento de la Comunidad

Bolivia, Kenia, Mongolia, Nepal y Tanzania reconocen el derecho a impugnar las decisiones del Gobierno con mayor firmeza que el derecho a recibir una indemnización una vez que se ha demostrado el perjuicio. Esto concuerda con los regímenes de indemnización basados en procesos de reclamación de derechos de propiedad y reclamaciones formales, documentados y a menudo estáticos, en los que las tierras de uso itinerante, de propiedad colectiva o de uso consuetudinario no siempre encajan a la perfección.

Níger sigue siendo la excepción, ya que cuenta con instrumentos de compensación específicos para los pastores. Sin embargo, la propia estructura de comisiones del *Código Rural* pone de manifiesto un sesgo en la práctica: los pastores que carecen de derechos de pastoreo documentados formalmente reciben menos indemnizaciones que los agricultores con tierras de cultivo registradas.

Texto Legislativo Modelo

«El Estado mantendrá un mecanismo permanente de indemnización, que incluirá mecanismos de respuesta rápida ante desastres climáticos o naturales que afecten a los medios de vida nómadas, administrado por un órgano en el que estén representados a partes iguales los pastores y los usuarios de tierras agrícolas y en el que al menos un tercio de los miembros sean mujeres.

Cualquier revocación o restricción de un derecho reconocido de uso de la tierra o de los recursos dará lugar a una indemnización plena, justa y rápida, calculada sobre la base de tierras, recursos o medios de subsistencia de igual calidad y valor, en lugar de un mero pago monetario.

Los miembros de la comunidad, incluidas las mujeres, independientemente de que sean representantes de algún hogar o de la comunidad, tendrán acceso directo a un foro de resolución de conflictos a nivel local, incluso a través de sus propias instituciones consuetudinarias.»

Recomendaciones Sobre Políticas y su Aplicación

- 1 Establecer mecanismos de indemnización específicos y adaptados** a los medios de subsistencia de las comunidades itinerantes, en lugar de basarse en cláusulas generales de indemnización por expropiación diseñadas para propiedades fijas y registradas.
- 2 Establecer una vía de indemnización y debido proceso para las comunidades** que carecen de personalidad jurídica registrada, de modo que la ausencia de un registro formal y definitivo de la titularidad no impida de forma categórica el acceso a una reparación.
- 3 Auditar los organismos de indemnización para detectar desequilibrios estructurales de poder entre los distintos grupos de usuarios del suelo.**
- 4 Establecer mecanismos específicos de indemnización y de compensación por pérdidas y daños** derivados del cambio climático que afecten a los medios de vida de los pastores y los Pueblos Nómadas, reconociendo que estas comunidades están expuestas de manera desproporcionada a los efectos nocivos del cambio climático.
- 5 Establecer mecanismos transformadores en materia de género** que faciliten a las mujeres de la comunidad un acceso efectivo al debido proceso, a la indemnización y a la resolución de conflictos, con vías específicas para los casos en los que la violación de los derechos sobre la tierra o los recursos se solape con la violencia de género.

Reformas Prioritarias en la Convención de Rio

CNULD

Exigir mecanismos de reclamación e indemnización accesibles y adaptados a los medios de subsistencia, de conformidad con el artículo 28 de la DNUDPI, como condición para los proyectos de restauración de tierras financiados por la CNULD que afecten a comunidades nómadas.

CDB

Exigir que cualquier área protegida, OMEC u otra figura de conservación que se solape con un territorio pastoral o comunitario incluya un mecanismo específico de resolución de reclamaciones y una fórmula de indemnización o de reparto de beneficios acordada con la comunidad afectada.

CMNUCC

Exigir que los mecanismos de reclamación relacionados con los proyectos de carbono y la financiación climática sean accesibles para las comunidades, incluidas las comunidades móviles, y exigir que la financiación destinada a las pérdidas y daños climáticos incluya una línea específica de compensación para los pastores, en consonancia con las recomendaciones sobre pérdidas y daños del informe de política climática del IYRP.⁷⁵

Una mujer Indígena Masái conduce a su ganado para prepararse para el ordeño. Foto de Asha Stuart para RRI.



SECCIÓN 4

Vías de Implementación

Las prioridades de actuación de los apartados anteriores tienen un carácter global por su propia naturaleza, y cada una de ellas aborda derechos distintos según sus propias características. En este capítulo se agrupan dichas recomendaciones en función del tiempo que, de forma realista, se tarda en lograr avances significativos. Las prioridades a corto plazo son las medidas que un gobierno podría adoptar dentro de su capacidad jurídica e institucional actual. Las prioridades a medio plazo requieren la creación de nuevas instituciones o la asignación de presupuestos específicos. Las prioridades a largo plazo requieren un cambio estructural o cultural sostenido que ninguna ley por sí sola puede llevar a cabo.

A CORTO PLAZO — HASTA 2030	
ACTOR PRINCIPAL	RECOMENDACIÓN
Gobiernos nacionales	Suspender las autorizaciones de proyectos de extracción, de infraestructuras y de carbono que se lleven a cabo sin el consentimiento comunitario.
Gobiernos nacionales	Promulgar un reconocimiento jurídico explícito de los pastores y los Pueblos Móviles como titulares de derechos específicos, incluido el reconocimiento de su derecho a la movilidad y, en concreto, el de las mujeres pastoras.
Gobiernos nacionales	Reformar los programas que actualmente prestan apoyo a los pastores y a los Pueblos Nómadas para garantizar que se adopten enfoques basados en los derechos.
Gobiernos nacionales	Legislar los derechos de subsistencia y de uso consuetudinario sobre todos los recursos incluidos en los indicadores de esta guía — incluido un derecho explícito al agua dulce—, junto con un marco de uso comercial que reconozca el derecho de las comunidades a desarrollar economías dirigidas por ellas mismas a partir de esos mismos recursos. Destinar ayudas estatales a las comunidades para que puedan cumplir cualquier requisito de registro, tasa u otro que condicione dicho derecho.
Gobiernos nacionales	Ratificar e incorporar a la legislación nacional el Convenio núm. 169 de la OIT, así como domesticar la DNUDPI y la UNDROP.
Gobiernos nacionales; órganos de la ONU y de los Convenions	Garantizar que se respeten los derechos a la consulta y al CLPI en los procesos nacionales e internacionales, entre otras cosas mediante la adopción de políticas o planes de acción destinados a la participación de los pastores y los Pueblos Móviles en su calidad de titulares de derechos.
Gobiernos nacionales; órganos de la ONU y de los Convenions	Adoptar formulaciones jurídicas o normativas, según proceda, que reconozcan formalmente a los pastores como portadores de soluciones y guardianes, cuya movilidad y gestión consuetudinaria son fundamentales para la adaptación al cambio climático, la restauración de los pastizales y la neutralidad en materia de degradación del suelo. Denunciar de forma explícita la idea de que los pastores suponen una amenaza para las tierras que gestionan o de que su valor para la sociedad se limita a su productividad.
Gobiernos nacionales; donantes y socios para el desarrollo	Recopilar y publicar datos desglosados por sexo o información censal sobre el uso de las tierras comunales y del ganado.

MEDIO PLAZO — 5 A 7 AÑOS

ACTOR PRINCIPAL	RECOMENDACIÓN
Gobiernos nacionales; organizaciones de pastores y de Pueblos Móviles	Establecer instituciones pastorales y de gestión territorial de los Pueblos Móviles, específicas y autónomas, junto con mecanismos de coordinación entre el Estado y las comunidades, cuando sea necesario, para la planificación del uso compartido o de los desplazamientos estacionales.
Gobiernos nacionales; donantes y socios para el desarrollo	Delimitar y proteger legalmente los corredores de pastoreo, los puntos de agua y las zonas de pastoreo estacionales, en estrecha consulta y mediante una planificación conjunta con las comunidades. Estos deben diseñarse en colaboración con las mujeres de la comunidad y teniendo en cuenta sus necesidades en materia de seguridad y accesibilidad.
Gobiernos nacionales; donantes y socios para el desarrollo; órganos de la ONU y de los convenios	Establecer mecanismos de financiación directos y flexibles, entre otras cosas, canalizando los fondos destinados al clima, la conservación y la biodiversidad hacia las comunidades, gestionados a través de instituciones de gobernanza comunitaria en lugar de intermediarios externos.
Gobiernos nacionales; donantes y socios para el desarrollo	Legislar mecanismos de indemnización específicos para cada medio de subsistencia, así como un proceso de indemnización para las comunidades que sea culturalmente adecuado, justo, transparente y accesible.
Gobiernos nacionales; instituciones de los Pastoralistas y Pueblos Móviles	Legislar sobre el derechos a voto y de liderazgo de las mujeres, estableciendo requisitos de cuotas y quórum equivalentes en todos los regímenes de gestión colectiva del país.
Gobiernos nacionales; organismos regionales	Ratificar, incorporar al ordenamiento jurídico nacional y dotar de recursos la aplicación de los acuerdos sobre movilidad transfronteriza.
Gobiernos nacionales; donantes y socios para el desarrollo	Utilizar los datos desglosados por sexo y la información censal recopilada a corto plazo para diseñar y dotar de recursos a reformas en materia de tierras, recursos y gobernanza que tengan en cuenta las cuestiones de género, al tiempo que se amplía el propio conjunto de datos para subsanar las lagunas que aún persisten.

A LARGO PLAZO — 8 A 10 AÑOS

ACTOR PRINCIPAL	RECOMENDACIÓN
Gobiernos nacionales	Eliminar todas las excepciones legales restantes que permitan al Estado anular un derecho reconocido en favor de las industrias extractivas.
Gobiernos nacionales; donantes y socios para el desarrollo	Auditar y reestructurar los órganos de gobernanza y de retribución en los que se hayan detectado desequilibrios internos de poder.
Donantes y socios para el desarrollo; organizaciones de pastores y de Pueblos Nómadas	Apoyar el crecimiento de organizaciones independientes de defensa de los pastores y los Pueblos Móviles que cuenten con una financiación sostenible.
Gobiernos nacionales; órganos de la ONU y de los convenios	Establecer presupuestos de aplicación duraderos y órganos de supervisión del CLPI para garantizar la aplicabilidad de las decisiones relativas a la gestión consuetudinaria y a la resolución de conflictos.

Notas finales

1 RRI, CAOI, ILEPA, MPIDO, and SWB. 2026. Moving Rights Forward: Legal Recognition of Pastoralists' and Mobile Peoples' Mobility and Access Rights. Rights and Resources Initiative, Washington, DC. doi:10.53892/LGEI2783.

2 UNCCD, "Rangelands and Pastoralists," United Nations Convention to Combat Desertification, Bonn, 2026, <https://www.unccd.int/land-and-life/rangelands-and-pastoralists/overview>.

3 <https://publ.icomos.org/publicomos/jlbSai?html=Bur&base=technica&ref=45405&file=4337.pdf&path=Land-scape-of-Pastoralist-Transhumance.pdf> p. 62

4 https://impactkenya.org/wp-content/uploads/2026/03/Shepherding_The_Future- Building_a_Common_African_Indigenous_Pastoralist_Agenda_-_Nairobi_Call_To_Action_.pdf, p 1.

5 <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/66984f04-a8fb-46ee-8155-0944f82b2b38/content>

6 <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/7/2737>

7 <https://www.frontierspartnerships.org/journals/pastoralism-research-policy-and-practice/articles/10.3389/past.2024.13668/full>

8 <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5724826/>

9 Food and Agriculture Organization of the United Nations, "Alpaca Raising in the High Andes," <https://www.fao.org/4/x6500e/x6500e21.htm>.

10 José Francisco Calí Tzay, Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, "Mobile Indigenous Peoples," UN Doc. A/79/160 (6 September 2024).

11 Gilbert, J., 2014. Nomadic peoples and human rights. Routledge.

12 United Nations. United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas. G.A. Res. 73/165. UN Doc. A/RES/73/165. 17 December 2018. <https://digitallibrary.un.org/record/1650694?ln=en&v=pdf>.

13 Dana Declaration on Mobile Peoples and Conservation, Wadi Dana Nature Reserve, Jordan, April 2002, Principle 1.

14 Dana+20 Manifesto of Mobile Peoples, Wadi Dana, Jordan, September 2022.

15 José Francisco Calí Tzay, Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, "Mobile Indigenous Peoples," UN Doc. A/79/160, 6 September 2024.

16 IYRP Working Group on Pastoralists and Land Rights, Securing Land Rights for Pastoralism (IYRP 2026 Global Secretariat, May 2025); IYRP Working Group on Pastoralism and Climate Change, Powered by Variability: Rethinking Climate Policy for Pastoralism (IYRP 2026 Global Secretariat, October 2025).

17 Asian Pastoralist Women's Declaration – MERA+15, Asia Pastoralist Women's Gathering, Gujarat, India, 10–12 December 2025, <https://iyrp.info/sites/default/files/2026-03/MERA-15-DECLARATION.pdf>.

18 Shepherding the Future: Building a Common African Indigenous Pastoralist Agenda — Nairobi Call to Action (Nairobi: IMPACT Kenya and AFPAT Chad, 28 January 2026), https://impactkenya.org/wp-content/uploads/2026/03/Shepherding_The_Future- Building_a_Common_African_Indigenous_Pastoralist_Agenda_-_Nairobi_Call_To_Action_.pdf.

19 Brasilia Declaration, Global Summit on Collective Livelihoods and Conservation, Brasília, Brazil, 29 May 2026.

20 Please review the full methodology note for further detail.

21 Bundle of Rights Methodology

22 IYRP Working Group on Pastoralists and Land Rights, Securing Land Rights for Pastoralism, 2, calling to "protect mobility as a right fundamental to the livelihood of pastoralists."

23 Adequate recognition of transboundary rights reflects where States have both recognized this dimension of the right and actually have transboundary agreements in place with neighbouring jurisdictions.

24 Republic of Kenya, National Policy on Ethnic Minorities, Indigenous and Marginalized Communities, 2025; Rights and Resources Initiative, country legal database, Kenya, mobility-infrastructure indicator, 2026.

25 Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural, art. 5 ; Ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme, art. 2, 3 et 20

26 Ley N° 450 (2013), the Law for the Protection of Native Indigenous Nations and Peoples in Situations of High Vulnerability.

27 United Republic of Tanzania, The Land Act, No. 4 of 1999; United Republic of Tanzania, Grazing-Land and Animal Feed Resources Act, 2010; United Republic of Tanzania, Wildlife Conservation Act, 2009, sec. 21.

28 Law on Land, Mongolia, 2002, art. 9.1; Minerals Law of Mongolia, 1997 (as amended), art. 41.

29 See Table 3 of *Moving Rights Forward*.

30 Ley N° 26496, Ley que Declara de Interés Nacional la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Camélidos Sudamericanos Silvestres, Peru, 1995.

31 Ley N° 26496, Ley que Declara de Interés Nacional la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Camélidos Sudamericanos Silvestres, Peru, 1995.

32 A regional review of pastoral tenure across East and West Africa reaches a comparable conclusion, finding that statutory tenure systems in the region are 'generally not well adapted to the mobility and flexibility' pastoral livelihoods require. See Supporting Pastoralism and Agriculture in Recurrent and Protracted Crises (SPARC), A Review of Tenure and Governance in the Pastoral Lands of East and West Africa, 2021.

33 Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, Peru, 2006, arts. 4-5; Reglamento de la Ley N° 28736, Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Peru, 2007, art. 35.

34 Ley de Minería y Metalurgia, N° 535, Bolivia, 2014; Ley de Hidrocarburos, N° 3058, Bolivia, 2005.

35 Moving Rights Forward, Kenya case study

36 Minerals Law of Mongolia, 1997 (as amended), art. 41.

37 Land Acquisition Act, 2034 (1977), Nepal.

38 Code Minier, Republic of Niger (as revised), provisions on mining concessions and utilité publique.

39 Mining Act, Tanzania, 2010 (as amended by the Written Laws (Miscellaneous Amendments) Act, 2017); Village Land Act, Tanzania, 1999.

40 Brasilia Declaration, Global Summit on Collective Livelihoods and Conservation, Brasília, Brazil, 29 May 2026.

41 Convention on Biological Diversity, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, Decision 15/4, Target 9 (adopted at COP15, Montreal, 19 December 2022).

42 UNDRIP, Arts. 3 and 26.

43 José Francisco Calí Tzay, Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, "Mobile Indigenous Peoples," UN Doc. A/79/160, 6 September 2024, para 24.

44 UNDRIP, Arts. 17 and 28.

45 CPE, Arts. 2 and 289.

46 Constitution, Art. 89; Art. 11-13, Ley 24656; Ley N° 28736, Art. 4-5, 8.

47 The Constitution of Kenya 2010 provides the main legal basis for these rights. Under Article 63, community land—including grazing areas and ancestral lands traditionally used by pastoralist communities—is vested in communities identified by ethnicity, culture, or shared interest. This constitutional recognition affirms communal ownership and management of pastoral rangelands. The Community Land Act 2016 further operationalizes these provisions by allowing registered communities to manage their communal land through Community Land Management Committees (CLMCs).

48 Land Act (1964), the Land Revenue Act 1978, and Sec 267 of the National Civil Code (2017) of Nepal

49 As per the Rangeland Policy 2012, the pastoralists have rights to participate in the rangeland planning process of the local government. The Protected Areas authorities have an obligation to invite pastoralists to the public hearing during the formulation of the management plans and their IEE report (Rule 6 of Environmental Protection Regulation 2020). The Community Forest Guideline (2024) has also defined the process to ensure the rights to participation of pastoralists in the Community Forest's management preparation process. The pastoralists can use these policy opportunities to engage in the planning and management of grazing lands and seasonal corridors.

50 David D Briske, Joris P G M Cromsigt, Jonathan Davies, María E Fernández-Giménez, Matthew W Luizza, Pablo Manzano, Rashmi Singh, Pastoralism Can Mitigate Biodiversity Loss on Global Rangelands, BioScience, Volume 76, Issue 1, January 2026, Pages 78–89, <https://doi.org/10.1093/biosci/biaf158>

51 United Republic of Tanzania, Local Government (District Authorities) Act, sec. 56; Ley N° 30982, Peru, 2019, art. 1.

52 Réseau Billital Maroobé, analyses on gendered roles and economic marginalization of women in pastoral systems; UN Women Niger, reports on socioeconomic barriers to the empowerment of rural and pastoral women; FAO and IIED, joint studies on Sahelian pastoralism.

53 Constitución Política del Estado, Bolivia, 2009, arts. 2, 30, 304; Ley N° 073, Ley de Deslinde Jurisdiccional, Bolivia, 2010; Constitución Política del Perú, 1993, art. 89; Decreto Ley N° 22175, Peru, 1978 (Comunidades Nativas); Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, Peru, 1987.

54 Constitution of Kenya, 2010, arts. 27, 81; Community Land Act, Kenya, 2016; National Civil Code, Nepal, 2017.

55 Law on Land, Mongolia, 2002, art. 9.1.

56 Community Land Act, Kenya, 2016.

57 Food and Agriculture Organization of the United Nations, Free Prior and Informed Consent: An Indigenous Peoples' Right and a Good Practice for Local Communities — Manual for Project Practitioners (Rome: FAO, 2016), <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8a4bc655-3cf6-44b5-b6bb-ad2aeede5863/content>; Institute for Human Rights and Business, “What is Free, Prior and Informed Consent (FPIC)?,” accessed July 12, 2026.

58 Decreto Supremo N° 2298, Bolivia, 2015 (subsequently challenged via acción de inconstitucionalidad);

59 Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Peru, 2011; I/A Court H.R., Case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador, Judgment of 27 June 2012 (Merits and Reparations), on the requirements of prior consultation.

60 CPE 2009, art. 30.II.15.

61 Treaty Act 1990 (2047 B.S.), Nepal, sec. 9; International Labour Organization, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), arts. 6, 16.

62 Moving Rights Forward, Kenya case study.

63 For instance, regional courts have interpreted consent through a proportionality standard rather than an absolute one. For more detail on this, see *Saramaka People v. Suriname*, Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs, Judgment, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 172 (28 November 2007), para. 134; see also *Poma Poma v. Peru*, Human Rights Committee, Comm. No. 1457/2006, UN Doc. CCPR/C/95/D/1457/2006 (27 March 2009), para. 9.6.

64 Ibid.

65 Food and Agriculture Organization of the United Nations, Free Prior and Informed Consent: An Indigenous Peoples' Right and a Good Practice for Local Communities — Manual for Project Practitioners (Rome: FAO, 2016), <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8a4bc655-3cf6-44b5-b6bb-ad2aeede5863/content>

66 Brasilia Declaration, Global Summit on Collective Livelihoods and Conservation, Brasília, Brazil, 29 May 2026.

67 Constitución Política del Estado, Bolivia, 2009; Código Procesal Constitucional, Ley N° 254, Bolivia, arts. 33, 52, 69, 74.

68 Constitution of Kenya, 2010, arts. 10, 63, 69; Community Land Act, Kenya, 2016.

69 Constitution of Kenya, 2010, arts. 40, 63.

70 Code Rural, Republic of Niger; Décret N° 2006-112/PRN/MDG, 2006.

71 Constitution of the United Republic of Tanzania, 1977, arts. 13, 30(3); Wildlife Conservation Act, Tanzania, Cap. 283 R.E. 2022.

72 Ward Tribunals Act, Tanzania, Cap. 206 R.E. 2002; Village Land Act, Tanzania, Cap. 114 R.E. 2023.

73 Reglamento de la Ley N° 28736, Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Peru, 2007, arts. 42–43.

74 Code Rural, Republic of Niger; Décret N° 2006-112/PRN/MDG, 2006.

75 IYRP Working Group on Pastoralism and Climate Change, Powered by Variability: Rethinking Climate Policy for Pastoralism (IYRP 2026 Global Secretariat, October 2025).

