



AVANZANDO LOS DERECHOS:

Reconocimiento jurídico de los derechos
a la movilidad y al acceso de pastores
y poblaciones móviles



Apoya el:



AÑO INTERNACIONAL DE LOS
PASTIZALES Y LOS
PASTORES
2026

AGRADECIMIENTOS	2	
PRINCIPALES CONCLUSIONES	3	
RECOMENDACIONES	5	
1. Introducción	6	
2. Metodología	7	
3. Regímenes de tenencia: Vías legales para el reconocimiento de los derechos de acceso	8	
4. Derechos de movilidad	10	
5. Derechos de acceso a tierras y ganado	13	
6. Aplicación de los derechos de los pastores y los Pueblos Móviles	19	
7. Toma de decisiones consuetudinarias en el ejercicio de la movilidad y derechos de acceso	24	
8. Recomendaciones	28	
ESTUDIOS DE CASO		
ASIA	La lucha de los pastores trashumantes contra la presión fiscal en Nepal	30
	Desplazada por la minería: La lucha de una pastora indígena móvil por el derecho a la tierra en Mongolia	35
ÁFRICA	Gestión comunitaria y mecanismos consuetudinarios de acceso a las tierras de pastoreo en la zona de pastoreo Bajada en el municipio rural de Matankari, Níger	40
	Asegurar la movilidad: Innovación y gobernanza de la tierra para las mujeres en la Tanzania pastoril	44
	Movilidad pastoril, derechos sobre la tierra e inseguridad de tenencia en Kenia	49
AMÉRICA LATINA	La progresiva fragmentación de las zonas de pastoreo hace insostenible el pastoreo: El caso de Ayllu Kari Baja en Bolivia	54
	Bolivia: brechas de género en la gobernanza de recursos hídricos y tierras de pastoreo en el Pueblo Guaraní, en Bolivia	59
	Gobernanza en las comunidades campesinas de Pasco: barreras a la participación de las mujeres pastoras	63

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a las siguientes personas y organizaciones por su inestimable contribución a los datos y análisis presentados en este informe.

Este informe 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 Livelihood Enhancement Partners (ILEPA), Organización para el Desarrollo Integrado Pastoril Mainyuito y la ONG Step Without Borders, así como colaboradores, consultores independientes, expertos nacionales y personal de la Secretaría de RRI.

Este informe es el resultado de las contribuciones colectivas de diferentes actores de los líderes de los titulares de derechos, académicos, investigadores y la sociedad civil. Los autores del informe, que incluye el análisis de datos, ejemplos narrativos y estudios de casos, son Isabel Dávila Pereira, Stanley Kimaren Ole Riamit, Keneyia Parkire, Luis Vittor, Arminda Velasco Torrez, Lourdes Baigorria Guzmán, Anne Samante, Dr. Amadou Charifi Rabiou, Dr. Abdoukader Afane, Emmanuel Sulle, Epiphania Ngowi, Neema Seki, Dil Raj Khanal, Anila Onta, Pabihang Rai, Nima Lama, Bayarsaikhan Namsrai, Dr. Ariell Ahearn, Jérémie Gilbert y otras personas que desean permanecer en el anonimato. Los autores de los estudios de caso también son reconocidos en el estudio de caso correspondiente. Alain Frechette se encargó de la edición y de otras aportaciones técnicas. Nicole Harris se encargó de la edición y Lucas Wasson, Katie Constantine y Tessa Martin de la comunicación.

Las omisiones de colaboradores no son intencionadas y los errores son responsabilidad de los autores.



PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. La movilidad como derecho fundamental de los pastores y los Pueblos Móviles no está suficientemente reconocida en los países examinados. Solo Níger reconoce explícitamente la movilidad y la trashumancia como un derecho legal fundamental.

2. Los derechos de acceso formales no garantizan un acceso sustantivo. Los siete países reconocen de alguna forma el derecho de los pastores a acceder a la tierra, pero el reconocimiento formal no se traduce sistemáticamente en una protección aplicable contra la usurpación.

3. Los siete países ofrecen algún régimen jurídico a través del cual los pastores y los Pueblos Móviles pueden acceder a los derechos. Sin embargo, ninguno garantiza una protección igualitaria o integral, y la mayoría enmarca los derechos sobre las tierras de pastoreo a través de una lente sedentaria u orientada a la productividad que no tiene en cuenta la naturaleza móvil, flexible y colectiva de los medios de subsistencia de los pastores. La excepción es Níger, cuyo marco jurídico dedicado al pastoreo reconoce explícitamente la movilidad y la trashumancia como componentes básicos de la tenencia de tierras de pastoreo, en lugar de tratarlas como desviaciones de una norma fija de uso de la tierra. Los siete países han ratificado la CEDAW, pero ninguno ha promulgado protecciones legales específicas para la movilidad de las mujeres pastoras, y solo Kenia y Bolivia ofrecen algunas protecciones legales para el acceso de las mujeres a tierras y recursos.

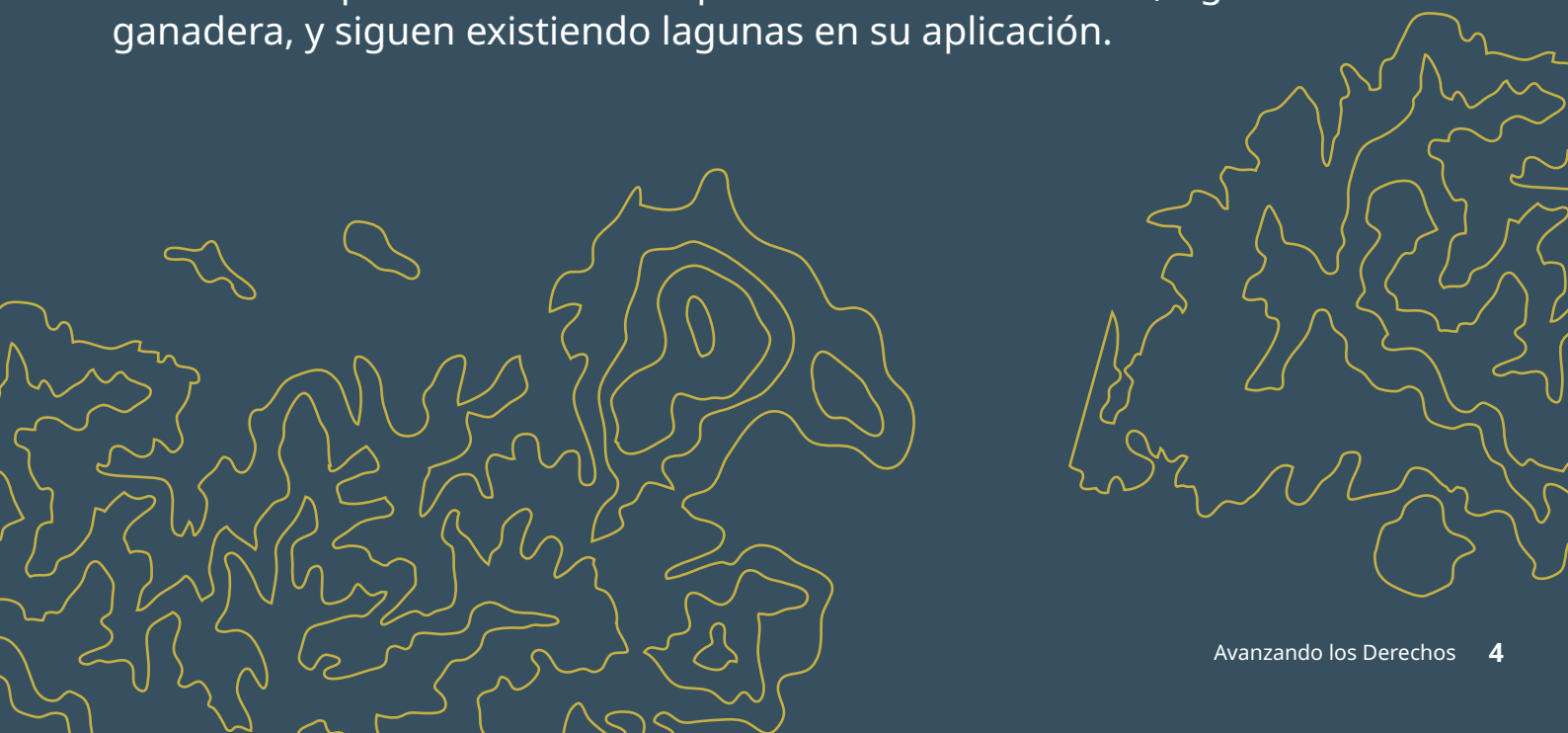
4. Los obstáculos a la movilidad son estructurales, constantes y acumulativos en todos los ecosistemas, países y marcos jurídicos. Los factores que obstaculizan la movilidad en los siete países son: la conversión de tierras debido a la expansión agrícola, las industrias

extractivas y el desarrollo de infraestructuras; el crecimiento o la persistencia de las medidas de conservación de las fortalezas; los conflictos y la inseguridad; y la creciente huella de carbono y los proyectos verdes. Las mujeres se enfrentan a barreras combinadas y entrecruzadas sin una respuesta política específica.

5. A excepción de Níger, todos los países imponen cargas administrativas al reconocimiento legal de los derechos de los pastores, incluido el registro, la titulación, la certificación o la pertenencia a cooperativas. Todos los países imponen costos de transacción: dinero, tiempo y capacidad administrativa.

6. Los acuerdos consuetudinarios son el principal estrato de gobernanza para la mayoría de los pastores, pero no están protegidos legalmente en dos de los siete países. Las mujeres de las comunidades pastoriles y móviles están especialmente desfavorecidas y desprotegidas, incluso dentro de los marcos consuetudinarios. Aunque las leyes generales de algunos países garantizan la igualdad de género, rara vez existen protecciones específicas para las mujeres pastoras y móviles. En todos los países, la ausencia de reconocimiento legal de las mujeres las deja desprotegidas frente a la imposición de roles de género que socavan sus derechos.

7. El apoyo estatal a los medios de subsistencia de los pastores es universal en la forma, pero débil en la práctica. Todos los países cuentan con al menos una institución gubernamental, programa o presupuesto relevante para las comunidades pastoriles, pero la mayoría tratan de impulsar modelos de productividad sedentaria, agrícola o ganadera, y siguen existiendo lagunas en su aplicación.



RECOMENDACIONES

- Promulgar el reconocimiento legal explícito de la movilidad de los pastores y los Pueblos Móviles como un derecho fundamental, incluida la movilidad transfronteriza. Reforzar y proteger jurídicamente los marcos de movilidad transfronteriza. Los gobiernos deben ratificar, incorporar y aplicar plenamente los acuerdos regionales y bilaterales de movilidad transfronteriza.
- Demarcar y proteger legalmente los corredores pastoriles, los puntos de agua, las zonas de pastoreo estacional y las zonas de movilidad.
- Reconocer y proteger legalmente los acuerdos de gobernanza consuetudinarios. Deben crearse vías legislativas específicas para reconocer formalmente y hacer cumplir los acuerdos de acceso consuetudinarios sin imponer cargas de formalización desproporcionadas ni apropiarse de los sistemas de gobernanza consuetudinarios sin el liderazgo de la comunidad.
- Promulgar protecciones específicas para las mujeres pastoras en materia de movilidad, acceso a la tierra y participación en la gobernanza.
- Detener inmediatamente la aprobación de proyectos que violen directamente los derechos de los pastores y los Pueblos Móviles.
- Garantizar que se reconozca y aplique el derecho de los pastores y los Pueblos Móviles al consentimiento libre, previo e informado.
- Reformar los requisitos de formalización para reducir los costos de transacción y las cargas administrativas para las comunidades.
- Alinear la financiación climática, la conservación y los marcos de desarrollo ecológico con enfoques basados en los derechos.
- Invertir en infraestructuras específicas para el pastoreo y los Pueblos Móviles diseñada para y con las comunidades, incluyendo las mujeres y los jóvenes de estas comunidades.
- Apoyar el liderazgo de las mujeres dentro de las instituciones consuetudinarias y los órganos de gobierno formales, incluso mediante requisitos de cuotas y quórum, y la documentación de prácticas consuetudinarias que incluyan a las mujeres como base para una reforma legal más amplia.

Avanzando los Derechos: Reconocimiento jurídico de los derechos a la movilidad y al acceso de pastores y poblaciones móviles

Un análisis comparativo de Kenia, Níger, Tanzania,
Mongolia, Nepal, Bolivia y Perú

1. Introducción

A nivel mundial, hay hasta 500 millones de personas que dependen del pastoreo para sus medios de vida.¹ Los pastizales cubren más superficie que cualquier otro tipo de uso del suelo, y el pastoreo proporciona medios de subsistencia a comunidades de más de 100 países de todos los continentes habitados. Sin embargo, el pastoreo y los pastizales han sido históricamente poco reconocidos e infravalorados.

Los pastores y los Pueblos Móviles² han mantenido los ecosistemas de pastizales en África, Asia y América Latina durante milenios gracias a sus conocimientos tradicionales y a prácticas de gestión adaptativas. Las prácticas móviles de subsistencia de los pastores se basan en sistemas consuetudinarios con una rica historia en la que la movilidad es un aspecto central de la organización social. Sin embargo, estas comunidades se enfrentan a crecientes amenazas a sus sistemas móviles de tenencia por la expansión de la agricultura y la conservación, la privatización de la tierra, las políticas excluyentes, los usos competitivos de la tierra, la conversión de tierras y la marginalización de los procesos de toma de decisiones. Aunque su importancia y sus repercusiones son cada vez mayores, las amenazas a las que se enfrentan las comunidades de pastores son parte integrante de una larga historia de discriminación y marginación, marcada por una protección jurídica débil o inadecuada de los derechos de los pastores y por la incapacidad de los Estados para adaptar los regímenes legales de tenencia a sus medios de vida móviles.³

La declaración de 2026 como Año Internacional de los Pastizales y los Pastores (IYRP, por sus siglas en inglés) es una oportunidad clave para reunir pruebas sobre la situación actual de los derechos de tenencia de los pastores y los Pueblos Móviles y aumentar el compromiso y la promoción en torno a los esfuerzos de las comunidades de pastores para mejorar su seguridad de la tenencia y sus derechos a medios de subsistencia móviles. El término “seguridad de la tenencia” puede interpretarse como formas fijas y limitadas de propiedad de la tierra. Este marco no se corresponde bien con contextos de pastoreo móvil en los que la posesión exclusiva de la tierra (incluso la posesión colectiva) no ha formado parte de la cosmovisión normativa ni del marco consuetudinario de muchos grupos de pastores. La aplicación de determinados marcos de seguridad de la tenencia por parte de los gobiernos nacionales ha funcionado, en muchos casos, como una forma de privatización. Las formas flexibles, móviles y consuetudinarias de uso de la tierra se han transformado al exigir a los grupos de pastores que se registren como miembros de zonas de tierra

Este informe, la metodología relacionada y los estudios de caso aplican una definición amplia y adaptativa de los pueblos pastores para garantizar que las diversas comunidades consuetudinarias sean consideradas, incluyendo los pueblos nómadas y seminómadas, los pastores, los ganaderos y los Pueblos Indígenas que viven aislados y en contacto inicial.

A efectos de este informe, la “seguridad de la tenencia” no se refiere a los modelos de propiedad, sedentarismo o propiedad privada. Basándose en el marco del conjunto de derechos de RRI, adaptado para reflejar las distintas realidades de los sistemas de pastoreo, la seguridad de la tenencia se entiende aquí como la solidez y la aplicabilidad de los derechos de los pastores a la movilidad, el acceso compartido, la gobernanza colectiva y el uso recíproco de los recursos, reconocidos en sus propios términos, dentro de sus propios paradigmas de tenencia. Esto incluye el derecho a circular libremente por zonas y corredores de pastoreo estacional, a acceder a la tierra y al agua mediante acuerdos consuetudinarios y negociados, y a ejercer el autogobierno sobre los términos y condiciones de ese acceso, sin que se le obligue a registrarse en áreas delimitadas de la tierra.

delimitadas, fragmentando de hecho los bienes comunes de los pastores. Este informe aboga por una seguridad de la tenencia modificada para los pastores y los Pueblos Móviles, basada en los derechos y adaptada para reflejar las distintas realidades de los sistemas de pastoreo y los medios de subsistencia tradicionales.

Este informe incluye una breve presentación de las conclusiones extraídas en siete países de África, Asia y América Latina sobre la situación jurídica de los derechos de movilidad y acceso de las comunidades de pastores, Pueblos Móviles y de las mujeres, los principales obstáculos y los problemas de aplicación, así como una recopilación de ocho estudios de caso en estos países que ofrecen una visión de las realidades vividas por los pastores. Los estudios de caso ponen de relieve las principales conclusiones sobre los retos a los que se enfrentan los pastores y los Pueblos Móviles, Esto incluye las violaciones de los derechos humanos, sus estrategias de resiliencia y los derechos específicos de las mujeres en estos contextos.

2. Metodología


Basándose en los continuos esfuerzos de RRI para evaluar el estado de los derechos comunitarios en todos los ecosistemas y sectores, se llevaron a cabo amplias consultas y colaboraciones con grupos de titulares de derechos y expertos para desarrollar una metodología exhaustiva⁴ para evaluar la solidez de los derechos de movilidad y tenencia de los pastores y otros Pueblos Móviles, incluidos los derechos de las mujeres dentro de estas comunidades. La metodología se centra en el subconjunto de leyes, reglamentos y políticas aplicables que definen colectivamente los actuales regímenes de tenencia aplicables a los pastores y Pueblos Móviles en un país determinado. A su vez, la idoneidad de los regímenes de tenencia identificados se evalúa en función de factores contextuales y del grado de aplicación en la práctica de las leyes asociadas. Por último, para garantizar la validez y fiabilidad de los resultados, la recopilación y el análisis de los datos de cada país fueron realizados por expertos nacionales en aras de la coherencia y el rigor analítico.


Este informe presenta un análisis sobre la situación del reconocimiento jurídico de los derechos de los pastores y los Pueblos Móviles y estudios de casos de siete países, a saber: Bolivia, Kenia, Mongolia, Nepal, Níger, Perú y Tanzania. Aunque los derechos de los pastores se evalúan desde la perspectiva de las leyes y normativas nacionales, se señala que los derechos comunitarios son inherentes por naturaleza y, en consecuencia, no pueden emanar de un Estado ni ser denegados por este. Para reflejar el modo en que los pastores organizan realmente su movilidad y sus medios de subsistencia, se utilizan los resultados pertinentes, contextuales y de aplicación para situar el análisis jurídico formal, reconociendo que los derechos de los pastores y los sistemas de gobernanza existen independientemente de los marcos jurídicos aquí examinados y, a menudo, son anteriores a ellos. Al distinguir lo que es de lo que debería ser, el estudio pretende identificar los principales obstáculos para el ejercicio de los derechos consuetudinarios y los medios de subsistencia pastorales, proporcionando una base sólida para la protección y la defensa de reformas legales y acciones específicas.

3. Regímenes de tenencia: Vías legales para el reconocimiento de los derechos al acceso

Un marco jurídico nacional que reconozca el estatus diferenciado de los pastores como titulares de derechos y respete sus derechos fundamentales es esencial para garantizar el cumplimiento de los objetivos del IYRP 2026 de reconocer y apoyar a las comunidades de pastores y su importante contribución al desarrollo.⁵

En los siete países piloto, los pastores son reconocidos como titulares de derechos diferenciados de una de estas tres maneras:

 En **Bolivia, Kenia, Nepal, Perú, y Tanzania**, los pastores están incluidos en los regímenes de tenencia que reconocen los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas o comunidades locales. La pertenencia a estas comunidades constituye la principal vía jurídica para el reconocimiento de los derechos de los pastores y los Pueblos Móviles. A pesar de cierto reconocimiento de los derechos colectivos en estos contextos, es posible que estos regímenes de tenencia sigan proporcionando derechos fragmentados y un acceso regulado a través de una lente de productividad ganadera en lugar de una basada en los derechos ([Tablas 1 y 4](#)).

 En **Níger**, las leyes nacionales reconocen específicamente los derechos de tenencia de los pastores. Níger posee uno de los marcos jurídicos pastorales más completos de África, construido en torno al sistema institucional del Código Rural (Ordenanza n° 93-015) y reforzado por la Ordenanza sobre Pastoreo (Ordenanza n° 2010-029). En conjunto, establecen el reconocimiento legal de la movilidad pastoral, regulan el acceso a los recursos pastorales y crean instituciones descentralizadas de gobernanza de la tierra (Commissions Foncières) encargadas de gestionar los conflictos por la tierra y los corredores pastorales.

La aprobación de la Ley de Pastoreo de Níger fue el resultado de la demanda popular de las comunidades de pastores y se redactó mediante un enfoque participativo, con representantes de los pastores y jefes locales. Se organizaron más de 100 talleres en todas las regiones de Níger para definir las reivindicaciones de las organizaciones pastoriles.


 En **Mongolia**, las leyes nacionales establecen la soberanía del Estado sobre todas las tierras, incluidos los pastos que pueden utilizar los pastores. La ley clasifica las tierras en seis categorías, entre ellas las tierras agrícolas, en las que se incluyen los pastos. Dada la amplia presencia de pastos en todo el país, los pastores mantienen prácticas habituales de uso móvil de la tierra. Sin embargo, estas prácticas no están explícitamente reconocidas ni protegidas por el Estado en la legislación nacional. Como resultado, la ley no adopta un enfoque basado en los derechos para permitir y apoyar la movilidad de los pastores, sino que se centra en la regulación a través de marcos de productividad ganadera y gestión de la tierra. La Ley del Suelo especifica que toda la tierra dentro de las fronteras de Mongolia “constituye un territorio terrestre unificado” (Artículo 9.1), lo que crea una soberanía centralizada del Estado sobre la tierra y permite al Estado reclasificar la tierra para diferentes fines.

Tabla 1. Regímenes de tenencia a través de los cuales los pastores acceden a los derechos

	País	Tipo de régimen	Régimen de tenencia Nombre(s)	Nivel de protección
ÁFRICA	Kenia ⁷	Regímenes de tenencia colectiva	Tierras comunitarias registradas y no registradas	Las protecciones constitucionales reconocen la propiedad colectiva como parte de las comunidades registradas y no registradas. Sin embargo, las leyes dan prioridad al sedentarismo y al uso delimitado y exclusivo de la tierra.
	Níger	Específicamente-Pastoriles	Comunidades Pastoriles	Marco jurídico basado en los derechos.
	Tanzania	Regímenes de tenencia colectiva	Tierra comunal	Un panorama jurídico fragmentado en el que el pastoreo se reconoce nominalmente como uso legítimo de la tierra, y las leyes obligan al sedentarismo y al uso delimitado y exclusivo de la tierra. Las comunidades pastoriles pueden acceder a las zonas de las aldeas que han sido demarcadas, registradas y planificadas formalmente, mediante Certificados de Derecho Consuetudinario de Ocupación (CCRO) comunales.
ASIA	Mongolia	Específicamente-Pastoriles	Territorio terrestre unificado estatal	Los pastores pueden utilizar los pastos y algunas normativas protegen este uso. El Estado tiene la soberanía centralizada en última instancia y no existen protecciones basadas en los derechos.
	Nepal	Específicamente-Pastoriles	Derechos pastorales	Reconocimiento legal de las prácticas consuetudinarias, los derechos de tenencia colectiva y la posibilidad de poseer tierras privadas con limitaciones de tamaño.
AMÉRICA LATINA	Bolivia	Regímenes de tenencia colectiva	Territorio Indígena Originario Campesino	Las protecciones constitucionales reconocen la propiedad colectiva.
			Propiedades Comunitarias	
	Perú	Regímenes de tenencia colectiva	Comunidades Nativas	Las protecciones constitucionales reconocen la propiedad colectiva.
			Comunidades Campesinas	Las protecciones constitucionales reconocen la propiedad colectiva.
		Reservas Indígenas (Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI)) Reservas Indígenas (Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario)	Las protecciones constitucionales reconocen la propiedad colectiva.	

4. Derechos a la movilidad

4.1 Derechos a la movilidad de las comunidades

La movilidad, la trashumancia y la gobernanza comunal son derechos fundamentales de las comunidades de los pastizales.⁶ Constituyen el núcleo de los medios de subsistencia de los pastores y Pueblos Móviles, y su reconocimiento es una prioridad urgente para la dignidad y la seguridad a la tenencia de los pastores. Salvaguardar los derechos de los pastores no solo es clave por su valor inherente y para satisfacer las necesidades de subsistencia de las comunidades de todo el mundo, sino que también es esencial para compensar los riesgos de degradación de la tierra, permitiendo a las comunidades ejercer soluciones adaptadas localmente que generen beneficios para las personas y el planeta.⁷

A pesar de ello, los regímenes políticos y jurídicos han mantenido durante mucho tiempo la idea de que la movilidad y los usos de la tierra por parte de los pastores son desviaciones, transgresiones o incluso amenazas para el uso sostenible y eficiente de la tierra, lo que ha dado lugar a políticas de sedentarización que han incrementado la fragmentación de la tierra, la degradación de los ecosistemas y la criminalización de los medios de subsistencia tradicionales. Por desgracia, las pruebas de este análisis demuestran que **tales prejuicios siguen prevaleciendo en distintas partes del mundo. La mayoría de los marcos jurídicos revisados no reconocen el derecho a la movilidad de los pastores y los Pueblos Móviles ni la necesidad de acuerdos de tenencia flexibles**, dejando a los pastores frente a textos ambiguos o vacíos legales que no hacen sino aumentar la inseguridad. **Una importante excepción es Níger, cuya legislación sobre pastoreo reconoce explícitamente la movilidad y la trashumancia como componentes centrales de los medios de subsistencia de los pastores.**

Tabla 2. Reconocimiento de la movilidad como derecho fundamental de los pastores

● Discriminatorio: ley o política que obliga al sedentarismo	● No existe un derecho explícito a la movilidad pastoral, pero las leyes pertinentes podrían crear una base jurídica a partir de la cual se argumente o promueva tal derecho	● La movilidad de los pastores se reconoce como derecho fundamental
Tanzania	Kenia Nepal Mongolia	Perú Bolivia Níger

Ya se practiquen como un derecho consuetudinario o reconocido formalmente, los datos de los siete países muestran que las comunidades se enfrentan a obstáculos constantes y aparentemente crecientes a su movilidad (Tablas 6 y 8), como la invasión agrícola, la expansión de las industrias extractivas, las restricciones de las zonas de conservación, la fragmentación de las infraestructuras y la creciente huella de carbono y los proyectos de desarrollo verde. La ausencia de corredores legalmente demarcados, la erosión de los acuerdos de reciprocidad consuetudinarios y transfronterizos, y los crecientes requisitos de formalización de los mecanismos de apoyo estatales significan que la movilidad se ve socavada legalmente y amenazada activamente en la práctica, lo



Foto de las fundadoras del Consejo de Mujeres Pastoras.
Foto: Consejo de Mujeres Pastoras

que obliga a las comunidades pastorales y móviles a negociar el acceso a sus propios territorios tradicionales enfrentándose a importantes obstáculos y violaciones de los derechos humanos.

4.2 Derechos de movilidad de las mujeres pastoras

Los siete países han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que obliga a los Estados a eliminar todos y cada uno de los impedimentos legales contra las mujeres indígenas y de zonas rurales, incluyendo a la propiedad y al acceso a la tierra. Las obligaciones de la CEDAW se incumplen sistemáticamente en los contextos de pastoreo. **Ningún país de la muestra reconoce explícitamente en la ley los derechos de movilidad de las mujeres pastoras, y varios no reconocen la igualdad de derechos de acceso de las mujeres a las tierras comunitarias.** En Níger, donde la movilidad está reconocida como un derecho fundamental de los pastores, las mujeres podrían presumiblemente acceder a tales derechos como miembros de sus comunidades. Sin embargo, la legislación nigerina tampoco prevé ningún reconocimiento explícito de los derechos de las mujeres pastoras o de su pertenencia a ellas, lo que deja exclusivamente en manos de las mujeres la carga de abogar por esas vías.

Se trata de una brecha notable y uniforme. Las mujeres pastoras y móviles se enfrentan a las mismas barreras estructurales a la movilidad que los hombres, pero con limitaciones de género adicionales: Responsabilidades de cuidado desequilibradas y no remuneradas, estructuras sociales patriarcales, restricciones consuetudinarias a la movilidad de las mujeres, falta de seguridad en los desplazamientos y ausencia de una posición jurídica independiente en muchos sistemas de gobernanza comunitaria (Tablas 6 y 8).

4.3 Movilidad transfronteriza y adaptación al cambio climático

Los territorios y rutas tradicionales de la mayoría de los pastores y Pueblos Móviles son anteriores al establecimiento de las fronteras de los Estados-nación modernos y a las divisiones jurisdiccionales de la tierra, y su uso de la tierra y movilidad varían según la estación, el clima y la época del año. Los intercambios transfronterizos son motores esenciales de las relaciones culturales y económicas entre comunidades cuyos medios

de subsistencia y bienestar se han visto fracturados por las fronteras. Para los pastores, el movimiento transfronterizo es una característica de adaptación fundamental para la gestión y el uso sostenibles de las tierras secas, ya que garantiza el acceso a recursos estacionales variables, el comercio de ganado y la mejora de la resiliencia socioecológica al cambio climático.⁹ A pesar de ello, solo tres de los siete regímenes jurídicos evaluados tienen en cuenta o protegen la movilidad transfronteriza, aunque cuatro de los países vinculan explícitamente la movilidad de los pastores a la adaptación al clima, la gestión de la sequía, las variaciones estacionales o el acceso al pastoreo de emergencia.

Tabla 3. Reconocimiento de la movilidad transfronteriza y de la movilidad como estrategia de adaptación al clima

País	Se reconoce/protege la movilidad transfronteriza	La ley o las políticas vinculan la movilidad de los pastores a una estrategia de adaptación al clima
Kenia	Signatario del Protocolo de la IGAD sobre Trashumancia (2020), que reconoce la movilidad transfronteriza del ganado como medio de vida y estrategia de adaptación al clima.	Sí
Níger	Existen acuerdos bilaterales con Nigeria, Chad y Burkina Faso para la trashumancia.	Sí
Tanzania	No existen acuerdos bilaterales y las leyes de sanidad animal restringen los desplazamientos a través de Tanzania, Kenia y Uganda.	El pastoreo se engloba en gran medida dentro de las categorías de ganadería o agricultura, y apenas se presta atención explícita a la movilidad como estrategia básica de adaptación al clima.
Mongolia	No reconoce el derecho de circulación transfronteriza ni desde Rusia ni desde China fuera de los pasos fronterizos generales designados oficialmente y prohíbe tener ganado y habitar o establecerse dentro de la franja fronteriza.	La legislación/política incluye medidas o programas de adaptación al clima, pero no está explícitamente vinculada a los derechos de movilidad de los pastores. Algunas políticas sobre el cambio climático proponen reducir el número de cabezas de ganado sin una investigación basada en evidencias y sin la participación de los pastores.
Nepal	Acuerdo con China sobre pastoreo transfronterizo, por el que los pastores que viven en distritos fronterizos tienen derecho legal a circular libremente a través de las fronteras nacionales y utilizar los recursos. En realidad, el acceso puede ser complejo y estar restringido por las autoridades. En particular, desde la pandemia de COVID-19, las restricciones fronterizas y los requisitos veterinarios han limitado la movilidad transfronteriza de los pastores. ⁹	Sí
Bolivia	La ley reconoce y protege el modo de vida transfronterizo, pero aún no existen acuerdos bilaterales.	Sí
Perú¹⁰	No hay legislación ni acuerdos bilaterales.	Reconocimiento general de los conocimientos tradicionales y consuetudinarios como estrategias de mitigación y adaptación al clima, pero ningún vínculo específico con las comunidades de pastores o la movilidad.

5. Derechos de acceso a tierras y al ganado

Como era de esperarse, el derecho de los pastores a acceder a la tierra es el derecho más comúnmente reconocido en toda la muestra, dado que también es el elemento más básico de la legislación basada en la tierra. Sin embargo, **el reconocimiento formal de un derecho genérico de acceso a la tierra no garantiza un acceso sustantivo o basado en derechos.**

Los derechos y medios de subsistencia de los pastores están fundamentalmente ligados a sus animales o ganado, y a su capacidad para desplazarse con ellos. Aunque los requisitos de sanidad veterinaria y el apoyo de los Estados son necesarios para proteger tanto al ganado como a los medios de subsistencia, las restricciones a los movimientos de ganado pueden obstaculizar considerablemente los derechos de acceso de los pastores al dificultar, e incluso criminalizar, los movimientos de ganado. Y en contextos de desequilibrios de poder omnipresentes entre las comunidades y los reguladores, las restricciones arbitrarias al movimiento del ganado en las zonas áridas pueden tener efectos perjudiciales tanto para las personas como para los ecosistemas.

La Tabla 4 muestra en qué medida se reconocen los derechos al acceso y las múltiples formas en que los regímenes jurídicos abordan el acceso del ganado.

Tabla 4. Reconocimiento de los derechos al acceso

País	Derechos al acceso garantizados	Alcance de los derechos por zona (Descriptivo)	Acceso del ganado diferenciado
Kenia	<ul style="list-style-type: none"> Tenencia comunal y tierras de pastoreo de uso colectivo. Forma controlada de conservación comunitaria. El pastoreo rotativo se aplica con planes de pastoreo. Acceso transfronterizo flexible y negociado a las zonas protegidas, agua, pastos y lamederos de sal. 	Las tierras comunitarias constituyen al menos el 65% de la masa terrestre nacional , aunque su registro formal no es completo y no hay desglose por comunidades pastoriles.	Sí: el acceso del ganado a las zonas protegidas y los parques nacionales está muy restringido o prohibido, incluso cuando se permite el acceso de personas.
Níger	<ul style="list-style-type: none"> En las zonas de pastoreo, que forman parte del "dominio público del Estado" (tierras públicas), los pastores tienen derechos de uso comunes y colectivos sobre la tierra y los recursos pastoriles (pastos, puntos de agua, áreas de descanso). En las zonas agrícolas caracterizadas, la ley garantiza los derechos de acceso de los pastores mediante el reconocimiento de vías y corredores de trashumancia, zonas de pastoreo residual y puntos de agua públicos. Estas servidumbres pastorales son vinculantes para propietarios y agricultores. 	La Ordenanza n° 2010-029 sobre pastoreo exige que la Secretaría Nacional del Código Rural realice un inventario de los espacios pastoriles y, desde 1993, el marco del Código Rural requiere un Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) para cartografiar y clasificar los usos del suelo. Sin embargo, solo se han realizado inventarios parciales de determinados espacios pastorales en algunas zonas, y nunca se ha finalizado un SAF a nivel nacional. ¹¹	Sí: el Código Rural establece que el agua para uso humano tiene prioridad y se rige como un derecho público (artículo 48), mientras que el acceso al agua para el ganado se regula por separado mediante servidumbres pastoriles y puntos de agua designados sujetos a una legislación pastoral específica.

Dentro de la metodología de Pueblos Pastoriles y Móviles de RRI, el derecho de acceso se refiere al derecho reconocido legal o consuetudinario de los pastores y los Pueblos Móviles a entrar, utilizar y desplazarse por la tierra, el agua y los recursos naturales -incluyendo pastos, zonas de pastoreo, corredores ganaderos, rutas de trashumancia, puntos de agua, bosques y zonas de conservación- con fines de subsistencia, comerciales y culturales. Los derechos de acceso en contextos de pastoreo son intrínsecamente dinámicos: pueden ser estacionales, recíprocos, negociados o compartidos, y su ejercicio es inseparable del derecho a la movilidad y su capacidad para ejercer sus medios de subsistencia.

<p>Tanzania</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Participatory Joint Village Land Use Planning (PJVLUP) permite a las comunidades proteger formalmente las zonas comunales de pastoreo, los corredores para el ganado y las reservas estacionales, tal como las tierras comunales.¹² ● Esta posibilidad, a través de las JVLUP, opera dentro de un régimen jurídico más amplio que fuerza el sedentarismo y trata la movilidad pastoril como un uso de la tierra condicionado y controlado administrativamente.¹³ ● <u>Ejemplos del Equipo de Recursos Comunitarios de Ujamaa en Tanzania (UCRT), que hace hincapié en la conectividad del paisaje y la tenencia colectiva.</u> 	<p>La extensión de tierra sobre la que los pastores tienen derechos reconocidos en Tanzania sigue siendo objeto de controversia.</p>	<p>Sí: JVLUP designa zonas de pastoreo específicas y corredores para el ganado distintos de las zonas de uso humano general, aunque en la práctica la distinción se aplica mal y el movimiento de ganado está cada vez más restringido por políticas de conservación y uso del suelo que no se aplican por igual a los desplazamientos humanos.</p>
<p>Mongolia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Derecho de acceso a los pastos conforme a la Ley de Tierra. ● Los pastos no pueden ser de propiedad privada. ● Los pastores pueden obtener certificados de posesión de campos de invierno y primavera por 15-60 años, prorrogables una vez por 40 años. ● Se puede tener acceso limitado (uso estacional) a Terrenos Forestales y Áreas Protegidas basadas en la normativa de las autoridades locales. ● Se prohíbe el pastoreo de ganado que acceda a los recursos de las siguientes zonas: emplazamientos mineros e industriales de entidades empresariales, campos agrícolas cultivados o zonas pobladas. 	<p>En Mongolia hay aproximadamente 196.000 hogares de pastores¹⁴ y el territorio de Mongolia tiene 150 millones de hectáreas, de las cuales el 72 % están ocupadas con fines de pastoreo.¹⁵</p>	<p>Sí: aunque las personas y el ganado suelen circular juntos, en las zonas de cuarentena se aplican restricciones específicas al ganado (Ley sobre Ganadería y Sanidad Animal, artículo 17.3), cerca de tierras de cultivo (Ley de Cultivos, artículo 24.1.1) y en emplazamientos mineros e industriales. Los requisitos veterinarios y de identificación animal se aplican específicamente al movimiento de ganado.</p>
<p>Nepal</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Zonas de propiedad privada. ● Acceso a los derechos consuetudinarios para pastoreo y actividades estacionales en bosques nacionales y comunitarios. ● Pastizales nacionalizados donde existen derechos de acceso, pero el gobierno local regula. ● Pastores tienen restringido el acceso a los Parques Nacionales de montaña, zonas de contención y zonas de conservación. 	<p>Más del 22 % de la tierra en Nepal está bajo la designación de pastizal.</p>	<p>Sí, los pastores pueden acceder a los Bosques Nacionales y Comunitarios para realizar actividades consuetudinarias, pero el pastoreo de ganado en Parques Nacionales, Zonas de Contención y Áreas de Conservación está sujeto a normativas independientes y más restrictivas. Del mismo modo, los asentamientos, incluso temporales, en estas áreas se prohíben, y la ampliación de las zonas de conservación ha dado lugar al desalojo de los Pueblos Indígenas móviles.¹⁶</p>

<p>Bolivia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Derecho de los pastores a acceder a la tierra como ganaderos, condicionado a cumplir una función social o función económica social (FES). ● Las comunidades indígenas y campesinas tienen garantizada su integridad territorial que abarca no solo las zonas productivas, sino también los espacios sociales, espirituales y culturales. ● En terrenos públicos (fiscales): (i) libre asignación colectiva a las comunidades campesinas, Pueblos Indígenas y Afrobolivianos, con una distribución interna regida por normas consuetudinarias; (ii) asignación remunerada a valor de mercado para medianas y grandes empresas ganaderas, o a valor concesional para los colonos individuales. ● En las tierras privadas, el acceso de terceros al pastoreo está estrictamente limitado.¹⁷ 	<p>Dentro de los 34,6 millones de hectáreas reconocidas a las comunidades, se estimó que aproximadamente 12 millones de hectáreas estaban dedicadas al pastoreo y a actividades ganaderas.</p>	<p>Sí, mientras que el acceso humano a la tierra se valida mediante criterios de residencia y función social, el acceso del ganado se evalúa mediante criterios técnicos, incluido el recuento de animales (cinco hectáreas por cabeza de ganado) y el registro obligatorio de marcas.</p>
<p>Perú</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Reconoce el derecho de las comunidades campesinas y nativas al acceso a la tierra colectiva, otorgando a las comunidades una amplia autoridad para regular el acceso interno a la tierra. ● En terrenos públicos, las comunidades campesinas con terrenos insuficientes tienen prioridad para la adjudicación de tierras adyacentes revertidas al Estado y derechos preferentes para adquirir tierras adyacentes cuando se vendan. Las comunidades nativas con tierras insuficientes tienen derecho a la adjudicación de territorio adicional para satisfacer las necesidades de su población. ● En tierras privadas, el acceso pastoril requiere un acuerdo con el propietario. 	<p>No hay desglose por comunidades pastoriles.</p> <p>7.282 comunidades campesinas (Andes, costa y comunidades ribereñas de la Amazonia), de las cuales 5.297 están tituladas y ocupan una superficie total de 24.735.043 hectáreas.</p> <p>En la Amazonia, 3.003 comunidades nativas con un área legal de 18.590.565 hectáreas, de las cuales 2.286 están tituladas, ampliadas y demarcadas.</p> <p>Ocho Resguardos Indígenas y/o Territoriales para comunidades PIACI que suman 4.631.452,80 hectáreas, lo que representa aproximadamente 3,6 % del territorio nacional.</p>	<p>No: el marco jurídico no establece normas diferenciadas para el acceso de personas y ganado. Las asambleas comunitarias regulan el número máximo de cabezas de ganado que cada miembro puede pastorear (Ley 24656, Artículo 13), pero esto funciona como un mecanismo unificado de gobernanza comunitaria de la tierra.</p>


5.1 ¿Derechos de tenencia compartida o exclusiva?


Para los pastores y los Pueblos Móviles, una tenencia segura significa una tenencia flexible. Un enfoque restrictivo del acceso exclusivo o compartido puede ser un factor determinante en la pérdida de acceso de los pastores a las tierras y zonas de pastoreo y en su sedentarización forzada. Como ya se ha señalado, la rigidez de los marcos normativos puede ejercer una presión considerable sobre las comunidades, dando lugar a entornos restrictivos que pueden criminalizar a los pastores por ejercer sus derechos consuetudinarios u obligarles a abandonar sus prácticas y sistemas de conocimientos tradicionales, esenciales para la custodia de la tierra y los intercambios intergeneracionales.


“Los sistemas formales de tenencia de la tierra han fracasado en gran medida a la hora de reconocer los derechos de los pastores, en particular los que apoyan el uso flexible, multifuncional y temporal de la tierra”.¹⁸

— Grupo de trabajo del IYRP sobre pastores y derechos a la tierra

Los resultados reflejan la diversidad de lógicas institucionales en los países estudiados. En **Níger**, el marco jurídico reconoce a las comunidades de pastores la prioridad de uso de sus tierras tradicionales, al tiempo que mantiene la naturaleza abierta y compartida de estos espacios con respecto a otros pastores.¹⁹ Como se señala en su Código Rural, Níger prohíbe la apropiación de las tierras de pastoreo, prefiriendo en su lugar mantenerlas como recursos accesibles colectivamente para la preservación de la movilidad pastoral (Artículo 5). En Perú y Kenia, donde los derechos de los pastores están garantizados por leyes comunitarias más amplias, los derechos de acceso son exclusivos y se limitan a tierras y territorios comunales demarcados, lo que restringe de hecho los derechos de movilidad. El resto de países (Bolivia, Mongolia, Nepal y Tanzania) enfocan el acceso de forma diferente según la zona:²⁰

 **Bolivia:** En virtud de la legislación nacional, los Pueblos Pastoriles y Móviles gozan de derechos de acceso exclusivos en zonas designadas, y pueden acceder a otras tierras colectivas o públicas mediante acuerdos de conciliación formalmente reconocidos o derechos consuetudinarios.²¹ Dentro de sus posesiones exclusivas de tierras, las comunidades también pueden optar por registrar porciones colectivas e individuales, adoptar normas internas, establecer zonas de uso común (zonas de pastoreo y fuentes de agua) y crear servidumbres de paso.

 **Nepal:** Los pastores pueden poseer tierras privadas sobre las que tienen derechos exclusivos por debajo de un determinado límite máximo (hasta 8,75 acres, o 3,54 hectáreas) en los distritos de colinas y montañas. Los pastores utilizan principalmente los pastos cercanos a sus pueblos o en sus propias tierras durante los meses de invierno, y durante un breve periodo en los periodos de transición. Anualmente, los pastores pueden pasar más de ocho meses en zonas montañosas de pastos, donde dependen de las prácticas consuetudinarias de derechos de acceso compartidos en Áreas Protegidas (Parques Nacionales, Zonas de Contención y Áreas de Conservación) y Bosques Comunitarios.

 **Tanzania:** Los derechos de la comunidad a excluir a otros o a utilizar áreas comunes dependen de la categoría jurídica de un terreno determinado y de los instrumentos de planificación que se le apliquen. Según la Ley de Tierras y la Ley

de Tierras Comunitarias, las tierras se clasifican como tierras generales, tierras comunitarias o tierras reservadas, y cada una se rige por regímenes de tenencia y gestión distintos, con diferentes normas de acceso, uso y control. Las áreas de tierra comunitaria que han sido formalmente demarcadas y registradas pueden ser aseguradas legalmente como un derecho exclusivo tanto por individuos como por grupos. La legislación tanzana también prevé derechos compartidos legalmente reconocidos a través de una planificación del uso de la tierra comunal participativa y mecanismos de coordinación entre aldeas. La Ley de Planificación del Uso del Suelo de 2007 establece autoridades de planificación a nivel nacional, de distrito y de aldea, así como un marco para la preparación y aprobación de planes de uso del suelo, incluidos planes participativos de uso de la tierra comunitaria. Las Normas Subsidiarias de Planificación de Uso de las Tierras Comunitarias prevén acuerdos de ordenación conjunta entre aldeas vecinas que permiten compartir el acceso a las tierras de pastoreo y los recursos naturales. El acceso a tierras reservadas - tales como parques nacionales, reservas forestales y reservas de caza- está muy restringido o totalmente excluido en virtud de la legislación sectorial de conservación de Tanzania. La Ley de Conservación de la Fauna Silvestre de 2009 da prioridad a la protección de la fauna silvestre y autoriza la creación de zonas de gestión de la fauna silvestre, reservas de caza y zonas controladas en las que el pastoreo y el movimiento de ganado están prohibidos o sujetos a permisos restrictivos, lo que a menudo conduce a la exclusión y, en algunos casos, al desalojo de los pastores de los pastizales históricamente utilizados



Mongolia: El acceso de los pastores a la tierra no está regulado de forma específica debido a la política territorial unificada, que otorga al Estado la soberanía sobre todas las tierras, pero permite a los pastores acceder a los pastizales según las normas y acuerdos consuetudinarios. La legislación mongola permite la propiedad individual de las parcelas urbanas y certificados de posesión formales para los campamentos de invierno y primavera de los pastores (válidos durante 15-60 años), pero en la práctica, muchos pastores confían en la tenencia consuetudinaria -en particular, los lazos de parentesco y la ocupación a largo plazo- en lugar de la certificación formal. La tierra cubierta por un certificado de posesión representa solo una fracción de lo que requiere el pastoreo móvil. El acceso a pastizales más amplios se rige por acuerdos negociados y basados en la reciprocidad entre familias de pastores, con la intervención ocasional de las autoridades locales en zonas de alta densidad o en casos específicos. Legalmente, los pastos son propiedad del Estado, pero el acceso y uso por parte de los pastores no son ni totalmente abiertos ni exclusivos, sino que ocupan un término medio consuetudinario que la ley formal no recoge totalmente. En la actualidad, tampoco existen estadísticas sobre los solapamientos entre los certificados de tierras de campamentos invernales de los pastores y las zonas de licencia minera expedidas en los pastizales por el gobierno central. Los organismos administrativos no crean ni mantienen tales registros. El hecho de que los terrenos de los campamentos de invierno y primavera tengan o no un certificado es indiferente, ya que los derechos sobre los minerales del subsuelo prevalecen sobre todos los demás derechos sobre la tierra y los recursos. Como consecuencia, los pastores pierden sus tierras. Aunque exista un certificado, este no proporciona protección. Aunque se ha aprobado la Ley de Pastores, no incluye disposiciones sobre los derechos de los pastores a la tierra ni sobre su derecho a la movilidad (derechos de migración).

Aunque los derechos exclusivos de acceso pueden ofrecer cierta protección contra la amenaza de invasión por parte de la agricultura industrial o los proyectos mineros, los límites rígidos obligan invariablemente a la sedentarización y dejan a los pastores desprotegidos frente a las presiones externas sobre las zonas comunes de pastoreo. Siguen existiendo dificultades en los casos en que se exigen cargos procesales, como el pago de tasas o el acceso a tribunales especializados, para que los pastores puedan ejercer sus derechos consuetudinarios (por ejemplo, véase el estudio de caso de Nepal). En el caso de Mongolia, las leyes consuetudinarias demuestran la importancia de navegar entre el acceso compartido y el exclusivo, pero la ausencia de reconocimiento formal significa que las comunidades están a merced de las decisiones del Estado cuando se trata de usos de la tierra que compiten entre sí, como la minería (véase el estudio de caso de Mongolia). **Este panorama heterogéneo subraya la necesidad de que los marcos jurídicos se adapten al carácter dinámico y negociado del uso de las tierras de pastoreo sin imponer rígidos límites de propiedad inadecuados para los medios de subsistencia móviles.**

5.2 Derechos de propiedad y acceso de las mujeres

Para garantizar una protección adecuada de los derechos de las mujeres pastoras y móviles, deben cumplirse dos dimensiones. En primer lugar, es necesario garantizar los derechos de todas las mujeres de un país (incluidas las pastoras y las mujeres móviles) mediante disposiciones constitucionales o generales. En segundo lugar, se requieren protecciones específicas que tengan en cuenta los derechos de las mujeres pastoras como individuos y como integrantes de sus comunidades colectivas.²² En ese contexto, la Tabla 5 muestra cómo se encuentra cada uno de los países evaluados en ambas dimensiones.

Tabla 5. Los derechos de propiedad de las mujeres y los derechos comunitarios de las mujeres pastoras

Ambas dimensiones	Solo general	Solo comunitarios	Sin protecciones
● Ambas protecciones generales de la mujer se garantizan: los derechos de propiedad y protecciones específicas para los derechos de acceso de las mujeres pastoras a las tierras comunitarias.	● La Constitución u otra ley de carácter general contiene una disposición general que afirme los derechos de la mujer a la propiedad mobiliaria e inmobiliaria o prohíba prácticas que afecten negativamente a su acceso a la propiedad o a su titularidad.	● Derecho de las mujeres pastoras a acceder a las tierras comunitarias, territorios o recursos están explícitamente reconocidos.	● No existen protecciones legales para las mujeres, ya sea general o específicamente comunitario.
Bolivia Kenia Nepal	Níger Mongolia Tanzania		Perú

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de Bolivia²³ y la Ley de Tierras Comunitarias de Kenia de 2016 contienen disposiciones de equidad de género alineadas con la CEDAW para la tenencia de la tierra, lo que representa las mejores prácticas para la muestra. Kenia ofrece un marco formal relativamente sólido para los derechos de las mujeres sobre la tierra dentro de las estructuras comunitarias. Las mujeres deben recibir el mismo trato en las evaluaciones de los derechos consuetudinarios de ocupación

(Sección 14) y tienen derecho explícito a la igualdad de trato en todos los tratos sobre tierras comunitarias (Sección 30(3)). Sin embargo, los acuerdos consuetudinarios que subordinan el acceso y la toma de decisiones de las mujeres a los hombres cabeza de familia y las prácticas de gobernanza comunitaria que marginan la participación de las mujeres siguen siendo generalizados en los contextos pastorales y, en la práctica, suelen prevalecer sobre las garantías legales (véanse ejemplos en los estudios de caso de [Tanzania](#), [Níger](#), [Kenia](#), y [Bolivia](#)). En Mongolia, las tierras de los campamentos de invierno y primavera de los pastores no se registran a nombre de pastoras. Se registran a nombre del cabeza de familia, sin que se conozcan estadísticas de cuántos hogares están encabezados por mujeres.

6. Aplicación de los derechos de los pastores y los Pueblos Móviles

6.1 Principales obstáculos

En los siete países, las pruebas apuntan a la existencia de obstáculos estructurales constantes a la movilidad del pastoreo y a los derechos de acceso, independientemente del marco jurídico vigente. Por ejemplo, a pesar del sólido marco jurídico de Níger, la expansión agrícola en los corredores pastorales y la creciente inseguridad en las regiones fronterizas han limitado cada vez más las rutas tradicionales de trashumancia. La Tabla 6 muestra las barreras citadas como obstáculos para el ejercicio de los medios de subsistencia pastorales y móviles, según el país en el que están presentes.

Tabla 6. Obstáculos a los que se enfrentan los pastores en los países donde están presentes

Obstáculos al ejercicio de los derechos	KENIA	TANZANIA	NÍGER	NEPAL	MONGOLIA	BOLIVIA	PERÚ	TOTAL PAÍSES
Industrias extractivas (minería, hidrocarburos)			●	●	●	●	●	5
Expansión agrícola / conversión de tierras	●	●	●	●	●	●	●	7
Zonas de conservación / corredores de vida silvestre	●	●		●			●	4
Proyectos de infraestructuras (carreteras, expansión urbana)	●	●	●	●	●	●	●	7
Proyectos de carbono	●	●	●			●		4
Inseguridad de la tenencia / falta de protección jurídica	●	●	●	●	●			5
Cambio climático / degradación medioambiental			●	●	●			3
Conflictos e inseguridad	●	●	●					3
Proyectos de energía verde	●	●	●		●	●	●	6
Criminalización y marginación	●	●						2
Sedentarismo forzado / límites rígidos	●	●						2
BARRERAS TOTALES POR PAÍS	9	9	8	6	6	5	5	

6.2 Infraestructuras de apoyo a los medios de subsistencia de los pastores

Para hacer frente a estas barreras, como mínimo, los Estados deben dedicar esfuerzos y mecanismos de apoyo legales, políticos, financieros y específicos -como puntos de agua para el ganado, servicios veterinarios, vías pecuarias y corredores pastorales- para facilitar la movilidad del pastoreo y los derechos de acceso. La Tabla 7 muestra en qué medida cada país cuenta con al menos una institución gubernamental y/o un programa y presupuesto dedicados a apoyar los medios de subsistencia de los pastores. A pesar de la creciente dedicación a las ayudas, la mayoría de los Estados siguen creando este tipo de iniciativas basándose únicamente en la productividad ganadera y no desde una perspectiva basada en los derechos.

Tabla 7. Nivel de apoyo político y gubernamental a los pastores, por países

País	Institución gubernamental	Programa asignado	Presupuesto asignado
Bolivia	● Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT): Cubre el pastoreo indirectamente bajo un mandato agrícola más amplio.	● SEEP 2021-2025 y Agenda Patriótica 2025 se dirige indirectamente a las comunidades pastoriles.	● 1.597 millones de BOB (aproximadamente 228 millones de dólares) asignados al desarrollo agrícola en 2024, incluida la ganadería, pero no específicamente el pastoreo.
Kenia	● Autoridad Nacional de Gestión de la Sequía (NDMA); Junta de Comercialización de Ganado de Kenia; Consejo Nacional de Educación Nómada; Fondo Nacional de Contingencia para la Sequía y los Desastres.	● Estrategias ASAL; Política Nacional sobre Etnias Minorías y comunidades indígenas (2025) con decisiones pastoriles específicas.	● La política prevé que el 30% de los Fondos del Condado para el Clima se destinen a adaptación comunitaria.
Mongolia	● Ministerio de Alimentación, Agricultura e Industria Lígera: Cubre el pastoreo indirectamente bajo un mandato agrícola más amplio.	● Desarrollo económico proyectos como: "Oro Blanco" Programa de cachemira; movimiento "Nueva Cooperativa" pero centrado en la productividad ganadera más que en la movilidad.	● Programa "Oro Blanco" (aproximadamente 700 millones de dólares hasta 2028) ²⁴ con asignaciones específicas, para los pastores que no se divulgan públicamente, y exige a los pastores la creación de cooperativas. ● Asignaciones presupuestarias anuales de los gobiernos locales para ayudas al pastoreo, conservación del agua, mantenimiento de los pastos y de las vías pecuarias.
Nepal	● Los gobiernos locales tienen la exclusiva constitucional de mandato para la política ganadera (Constitución, Anexo 8).	● Procedimientos provinciales de fomento de la ganadería (Bagmati, Karnali) con una subvención de hasta 7.500 dólares anuales por comunidad pastoral.	● Asignaciones presupuestarias anuales de los gobiernos locales para ayudas al pastoreo, conservación del agua, mantenimiento de los pastos y de las vías pecuarias.

Níger	● Secretaría Permanente del Código Rural (nacional y regional); Comité Nacional de Trashumancia.	● Estrategia nacional de desarrollo ganadero (SDDEL 2013–2035); PRAPS (Proyecto Regional de Apoyo al Pastoreo en el Sahel).	● Existen presupuestos nacionales para infraestructuras pastoriles, pero en general son débiles.
Perú	● MIDAGRI; Ministerio de Cultura / Viceministerio de Interculturalidad.	● Programa Sierra Azul (riego de pastos, captación de agua); Plan Nacional de Desarrollo Ganadero 2017-2027.	● Presupuesto aproximado del Programa Sierra Azul: 20 millones de dólares (2025), aunque no es específicamente pastoril.
Tanzania	● Ministerio de Ganadería y Pesca: Cubre pastoreo indirectamente en el marco de un mandato más amplio de ganadería y pesca.	● Proyectos de infraestructuras en áreas pastoriles implementados en colaboración con socios para el desarrollo (ILRI, ONG); Plan Maestro de Ganadería de Tanzania ²⁵ elaborado por el Ministerio, pero solo dedicado a la ganadería, no a los derechos de los pastores.	● Discurso presupuestario del Ministerio de Ganadería y Pesca (2025-2026) incluye el mercado de ganado y la infraestructura de recogida de leche para el desarrollo.

Aunque los siete países cuentan con algún tipo de ayuda estatal, al menos indirecta, para la movilidad de los pastores, siguen existiendo importantes lagunas en su aplicación. En Tanzania, por ejemplo, existen programas apoyados por el Estado y un presupuesto, pero están diseñados en gran medida en torno a un modelo de gestión sedentaria de ganadería. En Mongolia, la Ley de Pastores de 2024, aprobada sin consulta ni participación de la comunidad, creó requisitos de formalización para acceder a las ayudas estatales que perjudican a los hogares dependientes de la movilidad. Aunque se ha aprobado la Ley de Pastores, no incluye disposiciones sobre los derechos de los pastores a la tierra ni sobre su derecho a la movilidad (derechos de migración). En Kenia, la exclusión y marginación históricas de las instituciones pastorales consuetudinarias han socavado incluso programas de apoyo bien diseñados.

6.3 Requisitos de formalización

En los siete países, los pastores deben cumplir los requisitos de formalización, incluidos los procesos de registro, certificación o titulación, para garantizar el reconocimiento legal de sus derechos.

En Bolivia, el proceso de titulación de tierras es largo y requiere muchos recursos. En Kenia, la Ley de Tierras Comunitarias de 2016 exige el registro de la comunidad antes de que se le reconozcan todos los derechos sobre la tierra. A pesar del registro y el reconocimiento legal, la lentitud y el costo del proceso de registro de las tierras comunitarias hacen que muchas comunidades de pastores sigan sin títulos formales. En Perú, el reconocimiento y la titulación de las comunidades campesinas y nativas requiere un proceso administrativo de varios pasos, el cual incluye documentos de asamblea notariados, demarcación de campos, acuerdos de límites y registro en organismos gubernamentales. Aunque se puede renunciar a las tasas de inscripción, las comunidades sufren importantes gastos profesionales, notariales y logísticos durante todo el proceso. En Tanzania, el proceso de Participatory Joint Village Land Use Planning (PJVLU) requiere un registro a nivel de aldea, estudios de límites, preparación

del plan de uso de la tierra y la aprobación tanto de las asambleas de aldea como de las autoridades de distrito antes de que cualquier zona pastoril obtenga el reconocimiento oficial. El proceso es exigente desde el punto de vista administrativo y depende de la ayuda técnica y financiera externa, lo que significa que la formalización ha avanzado de forma desigual y en gran medida allí donde los socios de desarrollo y las ONG han participado activamente.

En Mongolia y Nepal, los pastores no se enfrentan a barreras de formalización para practicar los derechos y medios de vida consuetudinarios, pero se aplican requisitos significativos cuando tratan de acceder a mecanismos de apoyo estatal o formalizar tales derechos, incluyendo el registro, las aprobaciones administrativas y la pertenencia a cooperativas en Mongolia, y los procedimientos del gobierno local en Nepal. En Mongolia, los certificados de posesión de los campamentos de invierno y primavera requieren la aprobación del *soum*. En Nepal, los Grupos de Usuarios de Bosques Comunitarios (CFUG) (CFUG) imponen tasas a los pastores por el acceso a las zonas de pastoreo, lo que crea cargas financieras adicionales que recaen sobre todo en los hogares más pobres y con mayor movilidad.

A diferencia de los países que exigen la titulación de las tierras para el reconocimiento de la tenencia, Níger reconoce los derechos de acceso de los pastores sin exigir el registro individual de las tierras, aunque pueden seguir aplicándose procedimientos administrativos para la demarcación de los corredores y la resolución de disputas.

En todos los contextos, **estos requisitos de formalización y tasas imponen costos de transacción que excluyen de hecho a quienes más dependen de acuerdos de acceso flexibles.**



Pastos de yak y chauri en el distrito de Taplejung. Photo: Suraj Ojha

6.4 Barreras a las que se enfrentan las mujeres pastoras

Además de las barreras mencionadas, las mujeres pastoras se enfrentan a obstáculos agravados de movilidad y al acceso a la tierra, ya que el escaso reconocimiento jurídico, las normas consuetudinarias discriminatorias y las cargas domésticas desproporcionadas se entrecruzan para dejarlas simultáneamente más expuestas a los impactos de la pérdida de tierras y el cambio climático, y menos preparadas para defender sus derechos. La Tabla 8 muestra las barreras citadas como obstáculos para el ejercicio de los medios de subsistencia pastoriles y móviles, según el país en el que están presentes.

Tabla 8. Obstáculos a los que se enfrentan los pastores en los países donde están presentes

Barreras a las que se enfrentan las mujeres pastoras	KENIA	TANZANIA	NÍGER	NEPAL	MONGOLIA	BOLIVIA	PERÚ	TOTAL PAÍSES
Aumento de la carga doméstica/de cuidados (atención de niños, ancianos, hogar)	●	●	●	●	●	●	●	7
Reducción del acceso al agua y a los recursos naturales	●	●	●	●		●	●	6
Industrias extractivas (contaminación minera, desplazamientos)			●	●	●	●	●	5
Mayor exposición a la violencia de género y a la inseguridad	●	●	●		●		●	5
Sedentarización / pérdida de acceso a las tierras tradicionales	●	●	●	●		●	●	6
Exclusión de los procesos de toma de decisiones y gobernanza		●	●	●	●			4
Restricciones de infraestructuras (carreteras, presas que fragmentan los territorios)		●		●		●	●	4
Control desigual de los ingresos / acceso al ganado	●	●	●	●				4
TOTAL BARRIERS PER País	5	7	7	7	4	5	6	

A pesar de las barreras específicas de género y de la falta general de reconocimiento legal, los Estados carecen de programas o políticas que garanticen los derechos o la seguridad de las mujeres pastoras. En los siete países evaluados, **el diseño de las infraestructuras de pastoreo, los programas gubernamentales y los presupuestos casi no tienen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres. Esta brecha agrava directamente las barreras a las que se enfrentan las mujeres.** Por ejemplo, cuando los corredores de movilidad carecen de puntos de agua seguros, zonas de parada seguras y servicios accesibles, los costos y riesgos del pastoreo recaen de forma desproporcionada en las mujeres, que son las principales responsables de la recogida de agua, el cuidado del ganado y el aprovisionamiento del hogar durante la trashumancia.

En el caso de Bolivia, Nepal y Perú se encontraron pruebas de que las necesidades de las mujeres pastoras se tienen en cuenta a nivel comunitario, pero ninguno de estos países

ofrece realmente protección legislativa a las mujeres, lo que refleja esfuerzos aislados más que una política sistemática. En Bolivia, las ONG han puesto en marcha proyectos de recogida de agua de lluvia en el Altiplano con objetivos de equidad de género. En Nepal, los gobiernos locales, las Autoridades de Gestión de las Áreas de Conservación y los Grupos de Usuarios de Bosques Comunitarios (CFUG) han comenzado en los últimos años a instalar puntos de agua potable, instalaciones sanitarias y tablones de anuncios de seguridad personal a lo largo de los corredores de movilidad pastoral con el objetivo explícito de proteger a las mujeres y las niñas. En Perú, donde no existen corredores de pastoreo formales, algunas comunidades campesinas están eludiendo los procesos formales nacionales e incorporando protecciones específicas para las mujeres en sus estatutos comunitarios. Estos incluyen eximir a las embarazadas del trabajo comunal obligatorio e invertir en infraestructuras de recogida de agua dirigidas por la comunidad para hacer frente a la escasez estacional de agua, que afecta en mayor medida a las mujeres pastoras.

7. Toma de decisiones consuetudinarias en el ejercicio de la movilidad

Los acuerdos consuetudinarios -las reglas, normas y acuerdos mediante los cuales las comunidades pastorales y móviles regulan el acceso a la tierra, el agua, los recursos de pastoreo, la movilidad y la toma de decisiones- representan un estrato fundamental de la seguridad de la tenencia para los pastores. La protección de los derechos de las comunidades a ejercer este tipo de decisiones consuetudinarias y su relación con el derecho estatutario varía significativamente en los siete países, desde el reconocimiento explícito del Estado y el respaldo legal hasta los acuerdos verbales sin carácter ejecutorio. La Tabla 9 ofrece una visión detallada de las formas en que las comunidades ejercen su gobierno consuetudinario y el grado en que esta autoridad es reconocida por las leyes promulgadas por el Estado.

Tabla 9. Situación de los acuerdos consuetudinarios por país

País	Situación de los acuerdos consuetudinarios	Notas
Bolivia	Reconocimiento estatal de los acuerdos consuetudinarios	<p>Para la regulación comunitaria: Las comunidades, ayllus, marcas y suyus (órganos de gobierno tradicionales) se rigen por un Estatuto Orgánico y sus respectivos Reglamentos Internos.</p> <p>Para uso común con otros usuarios de la tierra: La concentración parcelaria (saneamiento interno) permite a las comunidades documentar los límites y las zonas de uso común en registros comunales validados por el gobierno. Los acuerdos de conciliación alcanzados con arreglo a las normas consuetudinarias pueden ratificarse formalmente y son jurídicamente vinculantes.</p>
Kenia	Reconocimiento estatal de los acuerdos consuetudinarios	<p>La Ley de Tierras Comunitarias de 2016 crea un marco para codificar las normas de gobernanza consuetudinarias a través de planes de gestión de las tierras comunitarias. Existen acuerdos de pastoreo recíproco entre las comunidades, pero en gran medida no están documentados. Los planes de pastoreo basados en la conservación aspiran a incorporar el uso consuetudinario, aunque su formalización va retrasada.</p>

Mongolia	Conocimiento de las costumbres; solo acuerdos, sin respaldo jurídico	El uso de los pastizales se rige en la práctica por acuerdos verbales confirmados mediante consultas entre los pastores locales de mayor edad, guiados por el principio consuetudinario de obligación de vecindad compartida. Está surgiendo una práctica cada vez más extendida de acuerdos escritos, pero estos carecen de estatuto jurídico formal.
Nepal	Conocimiento de las costumbres; solo acuerdos, sin respaldo jurídico	El acceso a las zonas protegidas requiere un permiso escrito del director de la Guardia Civil. Fuera de las zonas protegidas, los acuerdos entre los pastores y los Grupos de Usuarios de Bosques Comunitarios (CFUG) (CFUG) son casi totalmente orales y no están documentados, y algunos CFUG emiten recibos por las tasas de pastoreo como único registro escrito.
Níger	Reconocimiento estatal de los acuerdos consuetudinarios	El Código Rural reconoce la autoridad de los jefes consuetudinarios para gestionar las tierras agrícolas y de pastoreo según la costumbre y prevé la coordinación de los pastores y otros usuarios de la tierra a través de las instituciones locales.
Perú	Reconocimiento estatal de los acuerdos consuetudinarios	Los estatutos comunitarios son reconocidos legalmente como el instrumento de gobierno interno de cada comunidad Campesina o Nativa. También existen acuerdos orales intercomunitarios para el acceso temporal al agua durante las temporadas de sequía, incluyendo un caso documentado en Badopampa que involucra un reservorio compartido entre las comunidades de Jarapampa y Pucayacu.
Tanzania	Reconocimiento estatal de los acuerdos consuetudinarios	La Participatory Joint Village Land Use Planning (PJVLUP) proporciona una base legal para formalizar acuerdos intercomunitarios e internos sobre el uso de la tierra, incluidas las zonas de pastoreo y los corredores ganaderos.

Mongolia y Nepal se basan predominantemente en acuerdos consuetudinarios informales que, aunque profundamente arraigados en la práctica, carecen de protección jurídica formal. En Mongolia, el uso de los pastos se rige en gran medida por normas consuetudinarias, acuerdos de reciprocidad estacional y decisiones de los jural (reuniones) locales, pero no gozan de reconocimiento legal y son cada vez más vulnerables a la erosión por la invasión minera y la recalificación de las tierras. Esta distinción: **Los acuerdos consuetudinarios sin reconocimiento legal no pueden hacerse cumplir legalmente cuando son desafiados por actores más poderosos.**

7.1 Los derechos de la mujer en el derecho consuetudinario

“Al tiempo que seguimos defendiendo el reconocimiento jurídico nacional, debemos garantizar la aplicación efectiva, la organización y la elaboración de estrategias en torno a las prácticas consuetudinarias. Una forma eficaz de hacerlo es reforzando el liderazgo de las mujeres dentro de sus instituciones consuetudinarias y garantizando que sean reconocidas como integrantes de pleno derecho de la comunidad con una voz clara”.²⁶

— Solange Bandiaky-Badji, presidenta y coordinadora, RRI

Aunque los marcos jurídicos formales de los siete países prohíben nominalmente la discriminación de género en la gobernanza de la tierra, también suelen carecer de protecciones específicas para las mujeres pastoras (Tabla 5). La relación entre las leyes estatutarias, las prácticas consuetudinarias de las comunidades y la realización de los derechos de tenencia de las mujeres es compleja e interseccional. Está conformada por la diversidad cultural inherente a las comunidades, el pluralismo jurídico, la influencia religiosa y la multitud de valores orientados al género que dependen en gran medida del contexto. Es posible que las protecciones legales inadecuadas identificadas en este estudio no reflejen las prácticas comunitarias equitativas desde el punto de vista del género que apoyan la seguridad a la tenencia de las mujeres, ni que su impacto negativo se vea agravado por los acuerdos consuetudinarios que rigen las comunidades de pastores y que siguen excluyendo sistemáticamente a las mujeres de una participación significativa en las decisiones sobre la gestión de los recursos.

Tabla 10. Situación de los derechos de la mujer en el derecho consuetudinario según el reconocimiento jurídico y los ejemplos experimentales

País	Estado	Protecciones generales	Estatutos comunitarios y lagunas en su aplicación
Bolivia	● Legislación protectora y leyes comunitarias tanto positivas como discriminatorias	La Constitución (artículo 402.2 de la CPE) obliga explícitamente al Estado a eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer en el acceso, la tenencia y la herencia de la tierra.	Se han identificado algunos estatutos comunitarios (ayllus, markas, suyus) que incluyen formalmente a las mujeres como integrantes con los mismos derechos que los hombres, en consonancia con la legislación nacional. El estatuto Ayllu Originario Huanané (2019) admite explícitamente a las mujeres sin discriminación. En la práctica, algunas comunidades invocan costumbres constitucionalmente reconocidas para imponer cargas económicas desproporcionadas que recaen predominantemente sobre las mujeres, funcionando como una forma de subordinación de facto.
Kenia	● No hay leyes comunitarias identificadas sensibles a las cuestiones de género	La Política Nacional de Uso del Suelo (2017) pide explícitamente el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres en las zonas de pastoreo y la representación proporcional de las mujeres en la gobernanza de la tierra.	Muchas instituciones pastoriles consuetudinarias siguen excluyendo en la práctica a las mujeres de la gobernanza de la tierra y la movilidad, a pesar de los compromisos estatutarios.
Mongolia	● Legislación protectora y leyes comunitarias positivas	La Constitución (artículo 16.11) garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los ámbitos político, económico, social, cultural y familiar, y la Ley para Garantizar la Igualdad de Género (2011, artículo 9.2) exige el reparto equitativo de la tierra y los bienes inmuebles.	Las mujeres de las comunidades indígenas del Himalaya ejercen un respeto social y una influencia informal relativamente elevados. Las mujeres siguen estando excluidas en gran medida de la toma de decisiones pastoriles formales, dominada por los hombres y los ancianos. La influencia es predominantemente informal y no institucionalizada.

<p>Nepal</p>	<p>● Legislación protectora, pero la discriminación sigue presente en las comunidades</p>	<p>La Ley Forestal (2019, Sección 22) y el Reglamento Forestal (2022, Regla 42(8)) ordenan la participación igualitaria de las mujeres en los comités ejecutivos de los Grupos de Usuarios de Bosques Comunitarios (CFUG).</p> <p>Las cooperativas ganaderas exigen la representación de las mujeres en los órganos decisorios.</p>	<p>Las mujeres de las comunidades indígenas del Himalaya ejercen un respeto social y una influencia informal relativamente elevados.</p> <p>Las mujeres siguen estando excluidas en gran medida de la toma de decisiones pastoriles formales, dominada por los hombres y los ancianos. La influencia es predominantemente informal y no institucionalizada.</p>
<p>Níger</p>	<p>● No hay leyes comunitarias identificadas sensibles a las cuestiones de género</p>	<p>El Código Rural prohíbe nominalmente la discriminación en el acceso a los recursos.</p>	<p>Las mujeres están excluidas de facto de los órganos consuetudinarios de gobernanza de los recursos. Rara vez participan en los órganos de gobierno responsables de la gestión de los recursos pastoriles, incluidos los comités de gestión de pastos, los comités de puntos de agua y las comisiones locales del suelo. Los derechos consuetudinarios sobre los corredores de trashumancia y los puntos de agua los ostentan predominantemente los hombres cabeza de familia o los jefes de comunidad.</p>
<p>Perú</p>	<p>● Leyes comunitarias tanto positivas como discriminatorias y no existe una protección jurídica global de la tenencia de la tierra</p>	<p>La Constitución garantiza la no discriminación en general, pero Perú no recoge en la ley la afirmación de los derechos de propiedad de las mujeres.</p>	<p>Históricamente, y aún hoy en día, los estatutos comunitarios utilizan un lenguaje genérico masculino (comunero, jefe de familia) que excluye a las mujeres de los derechos a la tierra, los pastos, el agua y los recursos comunales. Los estatutos inclusivos siguen siendo excepcionales y no una práctica habitual.</p> <p>Algunos estatutos comunitarios han sido revisados para utilizar un lenguaje inclusivo de género y reconocer explícitamente la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (Ver, por ejemplo, Ccollana, Cusco, 2019; Chilcaymarca, Arequipa, 2020; San Agustín de Huaychao, Pasco, 2015).</p>
<p>Tanzania</p>	<p>● No hay leyes comunitarias identificadas sensibles a las cuestiones de género</p>	<p>Ley del Suelo n° 4 (1999) y la Ley de Tierras Comunales No. 5 (1999) afirma el derecho de las mujeres a derechos iguales sobre la tierra y prohíbe prácticas discriminatorias. Los consejos municipales deben administrar la tierra sin discriminación.</p>	<p>La Ley Consuetudinaria Local (GN n.º 436, 1963) da prioridad a los herederos varones y solo concede a las viudas derechos de uso condicionales. Las leyes sobre el matrimonio y la sucesión nunca se han reformado para armonizarlas con la legislación sobre propiedad de la tierra, lo que genera una contradicción estructural. La legislación sobre la propiedad de tierra garantiza igualdad, mientras que el derecho de familia y el derecho sucesoria siguen legitimando la exclusión</p>

8. Recomendaciones

1. Establecer el reconocimiento legal explícito de la movilidad pastoral como derecho fundamental.



Los gobiernos deben promulgar o reforzar una legislación específica para los pastores que codifique la movilidad como un derecho jurídicamente exigible.



Los gobiernos deben garantizar la dedicación de esfuerzos diplomáticos y jurídicos multinacionales para proporcionar vías y protecciones para la movilidad transfronteriza, incluyendo la incorporación de marcos regionales y transnacionales y garantizando su plena aplicación a nivel nacional.



Cuando se reconozca a los pastores dentro de regímenes más amplios de tenencia indígena o comunitaria, los derechos de movilidad deberán mencionarse explícitamente y no de forma implícita.

2. Demarcar y proteger legalmente los corredores pastoriles, los puntos de agua, las zonas de pastoreo estacional y las zonas de movilidad.



Los gobiernos, en colaboración con las comunidades de pastores, deberían realizar y finalizar inventarios de los espacios de pastoreo y plasmarlos en planes de uso de la tierra jurídicamente vinculantes, que integren los sistemas de gobernanza consuetudinarios y con protecciones frente a la invasión por parte de agentes extractivos, agrícolas o conservacionistas.

3. Reconocer y proteger legalmente los acuerdos de gobernanza consuetudinarios.



Deberían crearse vías legislativas específicas para reconocer formalmente y hacer cumplir los acuerdos de acceso consuetudinarios sin imponer cargas de formalización desproporcionadas ni apropiarse de los sistemas de gobernanza consuetudinarios sin el liderazgo de la comunidad.

4. Promulgar medidas de protección específicas para las mujeres pastoras en materia de movilidad, acceso a la tierra y participación en la gobernanza que garanticen sus derechos a la movilidad, la igualdad de participación en las comunidades y los órganos de gobernanza correspondientes, y el acceso a corredores de pastoreo diseñados teniendo en cuenta su seguridad y sus necesidades prácticas, incluidos puntos de agua potable, saneamiento y servicios sanitarios.

5. Alinear los marcos de extracción de recursos, conservación y financiación climática con los derechos de los pastores. Los proyectos ecológicos y del carbono, la expansión de las zonas de conservación, los proyectos energéticos y la concesión de licencias a las industrias extractivas se perfilan como algunas de las amenazas más significativas para la movilidad de los pastores.



Los gobiernos y los socios para el desarrollo deben exigir evaluaciones obligatorias del impacto sobre los derechos de los pastores como condición previa para la aprobación de proyectos, y garantizar que se cumplan las

obligaciones de consentimiento libre, previo e informado para todas las decisiones que afecten a los territorios de pastoreo y que las mujeres participen activamente y tomen decisiones.



Los gobiernos deben dejar inmediatamente de aprobar la exploración minera, las licencias mineras, celebrar o autorizar acuerdos de proyectos de carbono, o cualquier otra infraestructura pertinente y proyectos de desarrollo que violen directamente los derechos de los pastores, y/o los Pueblos Pastoriles y Móviles, en particular cuando se superponen con los asentamientos temporales o permanentes y los pastizales.

1. CNUCLD. 2026. "Pastizales y pastores." Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, Bonn. Disponible en: <https://www.unccd.int/land-and-life/rangelands-and-pastoralists/overview>.
2. En el contexto de este estudio y de la metodología de RRI sobre pastoreo y Pueblos Móviles, remítase a la definición expansiva presentada en esta página. Aunque es posible que la evaluación de los siete países que aquí se presenta no incluya a todas las comunidades a las que se refiere la definición, la metodología se ha desarrollado de forma que pueda ampliarse para incluir a otros países, ecosistemas y Pueblos Pastoriles y Móviles. Dentro de esta evaluación, los únicos Pueblos Indígenas móviles incluidos son los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y aquellos con medios de vida móviles en Bolivia y Perú.
3. Calí Tzay, J.F. 2024. A/79/160: Informe del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas: Pueblos Indígenas móviles. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra. Disponible en: <https://docs.un.org/en/A/79/160>.
4. La metodología completa y las definiciones de los indicadores están disponibles en línea; sin embargo, esta metodología debe entenderse como un marco en evolución que se perfeccionará con la práctica y el compromiso con las comunidades pastoriles y móviles. La metodología se ha adaptado y presentado para captar mejor los diversos derechos de tenencia y realidades de las comunidades en diferentes regiones y contextos. Los archivos de datos de los países están disponibles previa solicitud.
5. UNCCD. 2024. Informe temático Perspectivas Mundiales de la Tierra sobre pastizales y pastores. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, Bonn, vii, 8. Disponible en: <https://www.unccd.int/sites/default/files/2024-05/GLO%20rangelands%20full.pdf>.
6. UNCCD. 2024.
7. Año Internacional de los Pastizales y los Pastores (IYRP). 2024. Grupo de trabajo del IYRP sobre pastores y derechos a la tierra Nota conceptual. Nota conceptual del grupo de trabajo, 21 de febrero de 2024. Disponible en: <https://iyrp.info/sites/default/files/Concept%20note%20WG%20pastoralism%20%26%20land%202021.02.24.pdf>.
8. A pesar de los acuerdos relativos a algunas de sus fronteras, Kenia no tiene un acuerdo que facilite el movimiento transfronterizo de pastores con Tanzania, la zona donde viven las comunidades masái y donde tienen lugar los desplazamientos consuetudinarios. Además, en el caso de los acuerdos de los que Kenia ya forma parte, su aplicación sigue siendo muy deficiente. La titulación, la aplicación discrecional y la falta de respaldo jurídico nacional socavan la protección. Hay inseguridad en las regiones fronterizas y una aplicación deficiente de los compromisos regionales e internacionales, incluida una coordinación y socialización deficientes y legislaciones/políticas regionales contradictorias o no armonizadas.
9. Gautam, Ananda. 2025. "La interrupción del comercio con el Tíbet y la disminución de ingresos ponen al borde del abismo a los pastores de yaks". Kathmandu Post, 25 de marzo. Disponible en: <https://kathmandupost.com/province-no-1/2025/03/25/halted-tibet-trade-and-dwindling-income-push-yak-herders-to-the-brink>; Singh, Basant Pratap. 2026. "La ganadería en crisis: China endurece el pastoreo transfronterizo". Kathmandu Post, 3 de marzo. Disponible en: <https://kathmandupost.com/sudurpaschim-province/2026/02/03/livestock-farming-in-crisis-as-china-tightens-cross-border-grazing>.
10. La única protección en la legislación peruana para los modos de vida transfronterizos es para los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario. El Decreto 008-2007-MC reconoce que sus territorios pueden cruzar las fronteras estatales y encarga a los Ministerios de Cultura y Relaciones Exteriores que tramiten los acuerdos bilaterales pertinentes.
11. Gagne, Marie. 2022. Níger: Contexto y gobernanza de la tierra". Fundación Portal de la Tierra, Enschede. Disponible en: <https://landportal.org/book/narratives/2022/Niger>.
12. Véase Sulle. 2021; y UCRT. 2024.
13. Las leyes sobre la tierra, el ganado y la conservación de Tanzania no reconocen la movilidad de los pastores como un derecho fundamental y, en varios casos, la limitan activamente o la criminalizan, reforzando un sesgo sedentario y conservacionista que se alinea con las antiguas narrativas políticas que describen el pastoreo como atrasado y necesitado de "modernización". Si bien la Ley de Tierras Comunitarias (1999) y la Ley de Planificación del Uso de la Tierra (2007) reconocen el pastoreo como un uso legítimo de la tierra y permiten que las zonas de pastoreo, los corredores ganaderos y los recursos compartidos se planifiquen y se gestionen, a veces conjuntamente, pero solo dentro de unos límites fijos de aldea o distrito y sujetos a aprobación administrativa, tratando la movilidad como un resultado condicional del uso de la tierra y no como un derecho inherente a los medios de subsistencia. La Ley del Suelo (1999) consolida aún más este sesgo al hacer hincapié en los derechos registrados y territorialmente fijos, sin ofrecer protección alguna a los desplazamientos estacionales o al movimiento de larga distancia del ganado. La Ley de Recursos de Pastoreo y Alimentación Animal (2010) regula explícitamente el pastoreo y el movimiento de ganado mediante permisos, rutas designadas y requisitos de cumplimiento, enmarcando la movilidad principalmente como un problema de control, orden y riesgo medioambiental más que como una estrategia socioecológica.
14. Oficina Nacional de Estadística de Mongolia. 2025. Estadísticas ganaderas: De enero a diciembre de 2024. Oficina Nacional de Estadística de Mongolia. Disponible en: https://downloads.1212.mn/LW4s_EFj0rbSK-PjdqG-ML32-0z_2eJb-caGto.pdf.
15. FAO. 2021. Pastoreo en Mongolia: Un equilibrio necesario entre producción y uso sostenible de los recursos naturales. FAO, Roma. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/66984f04-a8fb-46ee-8155-0944f82b2b38/content>.
16. Calí Tzay, J.F. 2024.
17. Los contratos de arrendamiento y aparcería están permitidos en propiedades pequeñas, medianas y comerciales, pero expresamente prohibidos en tierras comunales y de comunidades indígenas. Los contratos deben redactarse por escrito, registrarse en el INRA, tener una duración máxima de tres años y no abarcar más del 50 % de la superficie utilizada activamente por el propietario (DS 29215, artículo 165).
18. Moritz, Mark, Flora Vern, y Saverio Krätli. 2025. "Garantizar los derechos sobre la tierra para el pastoreo". Grupo de trabajo del IYRP sobre pastores y derechos a la tierra Disponible en: <https://iyrp.info/sites/default/files/2025-07/Policy-brief-Securing-Land-Rights-for-Pastoralism-final-14.22.50.pdf>.
19. Decreto n° 97-007/MAG/EL de 10 de enero de 1997.
20. En Bolivia, los pastores pertenecen a comunidades indígenas o campesinas, lo que significa que pueden acceder a la tenencia colectiva a través de las leyes de Territorios Indígenas y Propiedades Comunales. En Tanzania, en las zonas de aldeas que se han demarcado, registrado y planificado formalmente, se pueden garantizar derechos exclusivos sobre la tierra. En Nepal, la Ley de Tierras y la Ley de Nacionalización de los Pastizales establecen que un propietario, incluidas las familias de pastores, puede poseer la tierra privada por debajo de un determinado límite máximo (hasta 8,75 acres, o 3,54 hectáreas) en los distritos de colinas y montañas donde tienen derechos exclusivos sobre dichos pastizales de propiedad privada.
21. Artículo 394, inciso III, artículo 30, Constitución Política del Estado; Decreto Supremo 29215
22. CEDAW. 2022. Recomendación general n° 39 (2022) sobre los derechos de las mujeres y niñas indígenas. CEDAW/C/GC/39, párr. 11. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no39-2022-rights-indigeneous>.
23. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.
24. Semplici, G., and M. Nori. 2020. Reseña del cruce de fronteras: Disposiciones legales y políticas para el pastoreo transfronterizo por Jonathan Davies, Claire Ogali, Lydia Slobodian, Guyo Roba, Razingrim Ouedraogo. Pastoreo: Investigación, política y práctica 10(11). doi:10.1186/s13570-020-00168-z.
25. Michael, S., N. Mbwambo, H. Mruttu, M. Dotto, C. Ndomba, M. da Silva, F. Makusaro, S. Nandonde, J. Crispin, B. Shapiro, S. Desta, K. Nigusie, A. Negassa, y G. Geburu. 2018. Plan maestro de ganadería de Tanzania. Instituto Internacional de Investigación Ganadera, Nairobi. Disponible en: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/tan185023.pdf>.
26. Iniciativa de Derechos y Recursos. 2025. Resiliencia y resistencia: Derechos estatutarios de las mujeres indígenas, afrodescendientes y de comunidades locales sobre los bosques comunitarios. Rights and Resources Initiative, Washington, DC, 8. doi:10.53892/QST6441.

NEPAL



La lucha de los pastores trashumantes contra la carga fiscal en Nepal

Dil Raj Khanal,¹ Pabihang Rai,² y Anila Onta³

El pastoreo en Nepal se basa en la trashumancia vertical, que implica el desplazamiento entre pastizales de montaña de gran altitud en verano y pastizales templados o subtropicales de menor altitud en invierno. Esto es común en el Himalaya para mantener el ecosistema montañoso, los medios de subsistencia locales y las prácticas socio-culturales. Los sistemas de pastoreo trashumantes implican patrones de migración estacional adaptados a la diversidad de altitudes, que a menudo movilizan diferentes especies animales, como yaks, chauris, ovejas, cabras y cabras monteses. Estos sistemas emplean diversos niveles de pastizales, tanto familiares como comunitarios o públicos. Las fechas y horas de la movilidad vertical de los pastores trashumantes están profundamente arraigadas en las normas culturales y religiosas establecidas por sus antepasados desde tiempos inmemoriales.

Institución consuetudinaria convertida en organismo estatal

Tradicionalmente, a los pastores trashumantes se les reconocía la titularidad de derechos de pastoreo consuetudinarios, estacionales, nómadas o seminómadas a lo largo de rutas específicas o corredores de movilidad, así como en pastos o pastizales designados, según las estaciones. Los pastores trashumantes cuentan con prácticas consuetudinarias, normas culturales y un rico conocimiento tradicional que sostienen el pastoreo trashumante desde el siglo XV. Como institución y liderazgo consuetudinario premoderno de las aldeas, el sistema *Mukhiya* guio el pastoreo trashumante en Nepal hasta el período anterior a la unificación. Tras la unificación de Nepal en el siglo XVIII, el sistema *Mukhiya* se institucionalizó formalmente como un mecanismo de ingresos y administración financiado por el Estado, lo que generó desafíos para los pastores en Nepal.



Una ganadera ordeña una vaca chauri en un pastizal de Taplejung. Foto: Dil Raj Khanal

1. Defensor, Natural Resource and Common Property Laws

2. Secretaria General, Yak Chauri Farmers Federation, Nepal

3. Defensor, Human Rights Law (Women's Rights in Natural Resource Management Laws)

Impuesto feudal para el uso de pastizales y tierras de pastoreo

Tras la unificación de Nepal, los líderes locales, regionales y estatales (*Mukhiya*, jefes de aldea; *Jamindar*, recaudador de impuestos territoriales; *Talukdar/Subba/Umrao*, recaudador regional; *Jagirdar*/titulares de *Birta/Bada Hakim/Amali*, funcionarios estatales y monasterios locales [*Gumba*]) fueron reconocidos como organismos estatales. Estas entidades impusieron un impuesto mensual o anual a los pastores trashumantes, generalmente determinado mediante negociación informal. Los pastores solían pagar en cabezas de ganado, apoyo en especie o mano de obra a estos líderes a cambio de derechos de pastoreo. Si bien los pastores trashumantes no estaban de acuerdo con estas imposiciones, se veían obligados a pagar elevados impuestos como únicos usuarios de los pastizales/tierras de pastoreo debido a su falta de propiedad de la tierra, su control feudal sobre los pastizales y las rutas de movilidad, y su marginación política.



Pastizales del distrito de Baglung, en Nepal, utilizados para el pastoreo.
Foto: Mukesh Pokhrel

Tras la abolición del feudalismo territorial en Nepal mediante la Ley de Nacionalización de Bosques Privados (1957), la Ley de Abolición de *Birta* (1959), la Ley de Tierras (1964) y la Ley de Nacionalización de Pastizales (1974), los pastores trashumantes pudieron utilizar pastizales y tierras de pastoreo según su propio sistema de gobernanza consuetudinaria. Sin embargo, a finales del siglo XIX, surgieron nuevos organismos estatales basados en nuevas leyes estatales que impusieron elevados impuestos y tasas a los pastores trashumantes bajo el pretexto de un sistema de permisos. La Constitución de Nepal y los instrumentos de derechos humanos, incluido el Convenio núm. 169 de la OIT, ratificado por el Gobierno de Nepal, prevén la consulta con las comunidades afectadas, incluidos los pastores, al formular leyes que les afectan directamente. Sin embargo, nunca se les ha consultado al formular leyes relacionadas con los pastizales/tierras de pastoreo que han utilizado tradicionalmente, y los impuestos sobre el pastoreo se han impuesto de forma arbitraria e inconsulta.

Impuestos y tasas impuestas por organismos estatales

Las siguientes agencias e instituciones estatales imponen impuestos o tasas a los pastores trashumantes en múltiples niveles, lo que les genera una carga adicional. Debido a la ausencia de normas que especifiquen qué autoridad debe imponer el impuesto por el pastoreo de cada ganado y su duración, diferentes agencias han estado cobrando arbitrariamente tasas que oscilan entre 200 y 500 NPR (1,50-3,50 USD) por yak/chauri al mes, y hasta 200 NPR (1,50 USD) por oveja/cabra montés al mes por el pastoreo, una cifra extremadamente alta e insostenible para las comunidades.

Tarifa de permiso para acceder a los parques nacionales, reservas y zonas de amortiguamiento:

Incluso antes del establecimiento de las áreas protegidas, los pastores practicaban tradicionalmente el pastoreo y mantenían establos desde tiempos ancestrales. Los establos/apriscos de un gran número de pastores se encuentran dentro de los parques nacionales del Himalaya y sus zonas de amortiguamiento en Nepal. Según el Reglamento de Parques Nacionales de Montaña de 1979, los pastores pueden pastorear ganado y mantener establos/apriscos dentro de los parques nacionales y las zonas de amortiguamiento. Para el pastoreo y el mantenimiento de establos/apriscos, algunos parques nacionales y zonas de amortiguamiento cobran una tarifa de permiso, mientras que otros no; estas tarifas varían según el parque. Debido a este trato diferenciado de los pastores trashumantes, estos han exigido un trato igualitario y la eliminación o reducción de las tarifas de pastoreo y mantenimiento de establos.

Debido al establecimiento de áreas protegidas, se les han quitado los derechos consuetudinarios de pastoreo a los pastores. Para restaurar estos derechos, los pastores han presentado memorandos con sus demandas a las Oficinas de Áreas Protegidas, organizado protestas y mantenido negociaciones con agencias gubernamentales. Gracias a estos esfuerzos, han logrado cierto éxito en la restauración de los derechos tradicionales de pastoreo y la obtención de exenciones de

las tasas de pastoreo. Algunas autoridades de parques han eximido las tasas de los permisos, considerando las demandas de los pastores trashumantes. Sin embargo, en algunas áreas protegidas, los derechos consuetudinarios de pastoreo aún se niegan. Para garantizar los derechos ancestrales de pastoreo, parece necesario que las instituciones consuetudinarias involucradas en el pastoreo se organicen.

Tarifa de pastoreo para acceder a las Áreas de Conservación:

El Reglamento de Gestión de Áreas de Conservación ha autorizado al Comité de Gestión de Áreas de Conservación (CAMC) a cobrar tarifas de pastoreo a los pastores mediante disposiciones en los planes de gestión de la conservación. Sin embargo, los CAMC han estado imponiendo tarifas de pastoreo insostenibles y extremadamente altas a los pastores. Por lo tanto, los pastores se oponen a estas tarifas injustas.

Pastizales de yaks y chauris en el distrito de Taplejung.
Foto: Suraj Ojha





Tarifa de pastoreo para acceder a los bosques comunitarios:

Los pastores trashumantes han sido los usuarios tradicionales de los bosques comunitarios desde antes de su creación. Sin embargo, los Grupos de Usuarios de Bosques Comunitarios (CFUG) les imponen tarifas de pastoreo insostenibles y extremadamente altas, lo cual les resulta inaceptable. Como usuarios tradicionales de los bosques comunitarios, los pastores trashumantes aceptan pagar una tarifa de pastoreo nominal a los CFUG, la cual debe definirse de forma transparente y mediante un proceso participativo de toma de decisiones.

“Como somos elegidos por el pueblo, debemos escuchar y atender sus demandas. En nuestra zona de gobierno local, hay una gran cantidad de pastores y muchos establos/apriscos. Antes se les cobraba un impuesto ganadero, pero ahora nuestro gobierno local no les cobra este impuesto, y tampoco es apropiado que otros gobiernos locales lo impongan”.

— Nima Lama, presidente municipalidad rural Tsum Nubri, Gorkha



Impuestos del gobierno local

La Ley de Funcionamiento del Gobierno Local de 2017 no ha autorizado al gobierno local a imponer un impuesto al pastoreo a los pastores trashumantes, pero muchos gobiernos locales a lo largo de los corredores de movilidad los imponen en nombre del negocio de la ganadería. Los pastores se niegan a pagar estos impuestos, y los conflictos entre los gobiernos locales y las comunidades de pastores están aumentando. En algunos casos, tras la oposición de los pastores a impuestos adicionales, algunos gobiernos locales los eliminaron.

Donaciones a partidos políticos y bandas informales

Durante la guerra que duró una década (1996-2006) entre el gobierno nepalí y los maoístas, los pastores trashumantes se vieron obligados a pagar grandes sumas como donaciones. Incluso ahora, durante las elecciones y en otras ocasiones, se ven obligados a realizar donaciones en efectivo a partidos políticos y bandas informales. Los pastores trashumantes se han opuesto sistemáticamente a esta práctica.



Conclusión y camino a seguir

Los pastores trashumantes de Nepal, a pesar de su deseo de continuar con su forma de vida tradicional, se ven obligados a abandonar el pastoreo debido a una tributación desigual y fragmentada. Su marginación política y su falta de organización agravan este desafío. El camino a seguir requiere una campaña de incidencia política concertada y organizada. Esta campaña debe dirigirse a los múltiples organismos que imponen impuestos, instándolos a colaborar con los organismos gubernamentales pertinentes, los gobiernos locales, los Grupos de Usuarios de Bosques Comunitarios (CFUG) y los propios pastores para desarrollar un sistema tributario único y armonizado con el pastoreo.

MONGOLIA



Desplazada por la minería: La lucha de una pastora indígena itinerante por sus derechos sobre la tierra en Mongolia

Bayarsaikhan Namsrai (Pasos sin Fronteras, Mongolia), Guardianes de la Patria Airag (Mongolia), Ariell Ahearn (Universidad de Oxford) y P. (anónimo)

La familia de P.¹ vive en una yurta tradicional mongol en la provincia de Dornogovi, en el sureste de Mongolia. El *soum* (condado) donde reside alberga 306 hogares de pastores (en 2025) y se caracteriza por las condiciones áridas del desierto de Gobi. Aquí se practica el pastoreo móvil desde hace siglos. El ganado pasta libremente en praderas no cercadas, donde los pastores dirigen sus movimientos estacionales según las costumbres tradicionales, a medida que cambian las condiciones meteorológicas y de los pastos. Durante las sequías, el zud u otros peligros, los pastores recorren mayores distancias.

La movilidad se coordina con las autoridades locales y otros pastores y se rige por la reciprocidad y las normas consuetudinarias, más que por parcelas fijas y exclusivas. Este sistema de tenencia abarca casi toda Mongolia fuera de las zonas urbanas. Según la [Ley de la Tierra](#), de Mongolia, los pastores pueden obtener certificados de posesión para los campos de invierno y primavera por entre 15 y 60 años. Los certificados de posesión pueden prorrogarse una vez hasta por 40 años. La familia de P. posee dichos certificados, válidos hasta 2033. Sin embargo, las tierras necesarias para el pastoreo móvil se extienden a lo largo de cientos de kilómetros y superan con creces las zonas tituladas. P. también depende de dos pozos construidos por sus padres, aunque se consideran recursos públicos.

Desde mediados de la década de 2000, el sector minero se ha expandido rápidamente y es una importante fuente de ingresos para el Estado. El Estado empezó a expropiar tierras para la agricultura industrial y comercial, reduciendo así la capacidad de los pastores de mantener una tenencia móvil. Desde 2010, el Gobierno de Mongolia ha concedido licencias minerales en el condado natal de P. [En 2024 había 39 licencias activas en el territorio](#). Todas están situadas en antiguos pastizales. Ocho empresas

1. Los nombres de las personas y las familias se han mantenido en el anonimato para garantizar la privacidad de los participantes. Todos los demás datos, incluidas las características demográficas y el número de cabezas de ganado, son reales. P. es una pastora del clan Bor Övgön que vive con su familia y ha practicado el pastoreo móvil tradicional toda su vida. En el pasado, la familia se dedicaba al pastoreo de ovejas, cabras, caballos, vacas y camellos de razas mongolas; llegó a tener más de 700 animales, pero ahora conserva unas 350 cabezas de ovejas y cabras. Su medio de vida seguía históricamente un patrón migratorio de cuatro estaciones.

-entre ellas MCTT, Dunfanluma, Mönkh Bolor Khuree, Altrag Akhas, Dugui Uul, Altanbarga y Ekleshia- explotan minas de fluorita a cielo abierto cerca de los campamentos de invierno y primavera de P.² La minería implica la extracción a cielo abierto, el transporte de minerales, el vertido de aguas residuales y el uso intensivo de las fuentes de agua locales. El agua subterránea se bombea y se libera en los pastos abiertos, restringiendo el acceso de P. a su campamento de primavera (foto 1).

Inseguridad inducida por la minería en los sistemas de tenencia móviles

Este caso ilustra la inseguridad real en la tenencia: **Incluso cuando los pastores tienen certificados de posesión para sus campamentos de invierno y primavera, pueden verse desplazados a la fuerza por la expropiación gubernamental de pastos para el desarrollo extractivo, lo que hace que sus derechos formales pierdan su sentido.** Aunque las tierras rurales son propiedad del Estado, funcionan como bienes comunes de pastoreo compartido. La propiedad exclusiva de la tierra es contraria a las normas consuetudinarias tradicionales de uso de la tierra de los pastores mongoles. Los títulos formales de posesión de la tierra de los pastores solo se aplican a pequeñas zonas fijas de los campamentos de invierno y primavera y no reflejan cómo se utiliza la tierra en la práctica, basada en una amplia movilidad.

Los derechos de tenencia de los pastores están arraigados en la práctica consuetudinaria y la movilidad colectiva. La pérdida de pastos y fuentes de agua no titulados pero ocupados ancestralmente es tan grave como la pérdida de tierras tituladas. Los regímenes de tenencia deben ir al encuentro de los pastores y reconocer su autodeterminación mediante el reconocimiento formal de los sistemas de tenencia consuetudinarios y móviles.

Cuando se expropian tierras para la minería y la infraestructura, se fragmentan los sistemas de pastoreo, disminuye el acceso a los pastos y al agua, y se socavan los medios de subsistencia. Los pastores no tienen derecho legal a impedir la concesión de licencias mineras en sus tierras de pastoreo consuetudinarias y a menudo no obtienen información cuando se conceden licencias o se reclasifican los pastos para uso industrial.

En el caso de P., las empresas mineras utilizan voladuras, y a veces realizan explosiones simultáneas que sacuden el suelo. El suelo se desgarran y compacta, los pastos se cubren de polvo, no se produce regeneración y no se lleva a cabo ninguna rehabilitación. No hay vallas, señales de advertencia ni zonas restringidas. El intenso tráfico de camiones por carreteras sin asfaltar degrada aún más el paisaje. La biodiversidad y la fauna han desaparecido, y el ganado cae ocasionalmente en pozos mineros abiertos sin protección (fotos 2 y 3).



Foto 1: El refugio de invierno de Pastora P se derrumbó debido a las explosiones provocadas por las ocho empresas mineras cercanas, lo que hizo imposible introducir el ganado.

2. P. heredó de sus padres un campamento de invierno y otro de primavera. Los campamentos de invierno son esenciales en Mongolia debido a las extremas condiciones invernales.



El proceso de minería a cielo abierto hace que las aguas subterráneas se filtren en los pozos, lo que obliga a las empresas a bombearlas y verterlas en los terrenos circundantes. El nivel de las aguas subterráneas -la principal fuente de agua potable del Gobi- ha descendido, agravado por la disminución de las precipitaciones vinculada al cambio climático.

El nivel de agua del pozo doméstico de de P., y la principal fuente de agua de su ganado, han descendido bruscamente, mientras que el pozo del campamento de primavera ha quedado sepultado por los escombros de las minas, lo que obliga a P. a recorrer más de 25 kilómetros para recoger agua potable.

Erosión de los medios de subsistencia e impactos de género

En la última década, la familia de P. ha vendido todo su rebaño tres veces y ha recomprado ganado. Los animales desarrollan pulmones y órganos endurecidos, sufren retraso del crecimiento, enfermedades frecuentes, embarazos fallidos y una menor producción de leche porque pastan en el polvo de las explotaciones mineras. Ahora la familia compra animales jóvenes, los cría hasta la madurez y los vende, pero las enfermedades persisten, lo que exige un gasto considerable en atención veterinaria. Mantener ganado y caballos se ha vuelto imposible.

Antes de la minería, la productividad ganadera y los ingresos eran altos, los niveles de enfermedad eran bajos y los servicios preventivos eran comunes. En la actualidad, alrededor del 15 % de los ingresos familiares se destina a medicamentos y servicios veterinarios. Las pérdidas financieras son constantes y la seguridad alimentaria se ha deteriorado.

Las pautas de trabajo en el hogar también han cambiado. P. se dedicaba al pastoreo, la preparación de alimentos y la elaboración de productos lácteos, mientras que su marido entrenaba caballos de carreras, asistía a festivales y a Naadam, y accedía a los servicios del centro del *soum*. Ahora dice que *"la vida pastoril ya no existe. Nos hemos convertido en pastores que luchan contra la minería"*. Se ha convertido en una defensora que se enfrenta a las empresas mineras y a los funcionarios estatales en nombre de su familia, su comunidad y las generaciones futuras.

Para los pastores móviles, la salud del ganado es inseparable de la seguridad de la tenencia. La pérdida repetida de rebaños refleja no solo un perjuicio económico, sino una desposesión funcional: Los pastos ya no son ecológicamente viables, los sistemas de agua y forraje se han degradado y ya no se pueden ejercer derechos de uso efectivos sobre las tierras consuetudinarias. La degradación medioambiental también ha mermado la capacidad de las familias para planificar a través de

Foto 2 (izquierda) y foto 3 (derecha): Las empresas extraen aguas subterráneas al extraer fluorita. Esto afecta directamente al nivel de agua en el Gobi. El agua extraída se vierte al exterior, lo que provoca que el ganado enferme y se envenene.

las generaciones, atrapándolas en ciclos de supervivencia insostenibles. No se ha tomado ninguna decisión sobre una reubicación justa o una indemnización, lo que ha provocado que los familiares de P. pierdan la confianza y sufran una continua precariedad respecto a su futuro.

Movilidad interrumpida, pérdida cultural y conflicto social

Para P., su estable vida nómada ancestral ha sido sustituida por el miedo y la incertidumbre. Una montaña sagrada venerada durante generaciones ha sido excavada por varios lados, dejando solo el ovoos (montículo) construido por la comunidad (foto 4). Esto ha causado un profundo daño emocional y ha socavado las creencias espirituales. Los intentos de reubicación a 75 millas (120 kilómetros) de distancia fracasaron, ya que el ganado regresó a su campamento de invierno familiar y a su fuente de agua. Los caballos y el ganado no querían permanecer en el nuevo sitio. La familia no podía abandonar la montaña sagrada ni la cueva Tsagaan Del, donde generaciones enteras almacenaban leche y carne.

En virtud de la [Ley de Evaluación del Impacto Ambiental](#) de Mongolia, las empresas presentan evaluaciones de proyectos en reuniones a nivel de bolsa. Los residentes pidieron el rechazo, pero los proyectos mineros fueron aprobados por los presentes. P. no fue informada de todas las reuniones y posteriormente fue eliminada del grupo oficial de medios sociales de la bolsa, lo que la excluyó de la información. Se enfrentó a discriminación y presiones, incluidas falsas acusaciones públicas por parte de un representante de la empresa. No se exigieron responsabilidades más allá del despido del empleado.

Reflexionando sobre su situación, P. declaró: “La mina destruyó mis sueños, mi casa, mi propiedad y el futuro de mi familia, y mi lucha ya no tiene derecho a detenerse”. A pesar de haber perdido sus tierras y sus medios de subsistencia, sigue oponiéndose a la minería mediante denuncias formales y actividades de defensa.

Liderazgo y defensa

Durante este periodo, P. se convirtió en defensora de los derechos humanos y medioambientales. Gracias a sus esfuerzos, se aprobaron la Resolución de la Asamblea Nacional (2019) y la Resolución del Gobierno (2025), que pusieron la cueva Tsagaan Del bajo protección estatal especial. En 2021, intervino en conferencias internacionales de defensoras de los derechos humanos en Madrid. Se formó como asistente jurídica de pastores, adquiriendo conocimientos de legislación medioambiental y de derechos humanos, y cofundó la ONG “Guardianes de la Patria Airag”.

Como Mongolia carece de un marco jurídico para evaluar el impacto social y cultural, P. y otros no han recibido compensación alguna por las pérdidas sociales y culturales. La adquisición de tierras se ha producido sin procesos que salvaguarden los medios de subsistencia de los pastores.

Foto 4: P. con su marido en su montículo sagrado en julio de 2025. La montaña sagrada ha sido excavada por todos los lados por la minería de fluorita.



NÍGER



Gestión comunitaria y mecanismos tradicionales de acceso a las tierras de pastoreo en la zona de Bajada, municipio rural de Matankari, Níger

Dr. Rabiou AMADOU CHARIFI y Dr. Abdoukader AFANE

La zona pastoral de Bajada, que abarca 1598 hectáreas en el municipio rural de Matankari (región de Dosso, Níger), es una zona intercomunitaria protegida legalmente y designada oficialmente como dominio público del Estado (Orden No. 009/CR/MAT/DU, 26 de octubre de 2018). Está habitada principalmente por comunidades fulani y tuareg, y se encuentra en un clima semiárido caracterizado por recursos pastorales muy variables. La presión sobre el suelo, la expansión agrícola y las infraestructuras están reduciendo los espacios de movilidad que son esenciales para la supervivencia de los rebaños y los hogares pastorales. Aunque el Código Rural y la Ordenanza No. 2010-29 garantizan la movilidad y los derechos de uso colectivo, el acceso real se basa en gran medida en normas consuetudinarias, que organizan las tierras de pastoreo y los puntos de acceso al agua y ayudan a prevenir los conflictos entre pastores y agricultores.

“Sin las reglas heredadas de nuestros padres, aquí no habría tierras de pastoreo compartidas”.

— Amadou Issa, pastor fulani (2025)

Mecanismos consuetudinarios de acceso

En Matankari, los mecanismos consuetudinarios son supervisados por el líder del grupo para las comunidades nómadas y el líder del cantón para las poblaciones que viven en asentamientos, con el apoyo de los jefes de aldea y los consejos consuetudinarios. Estos dignatarios son representantes del Estado. Los principales instrumentos son:



Tierras tradicionales:

Cada comunidad pastoril tiene un derecho prioritario a sus tierras de pastoreo tradicionales, tal como lo reconoce la costumbre y el Decreto No. 97-007/MAG/EL de 1997. El acceso es generalmente gratuito para los miembros de la comunidad.



Corredores de trashumancia:

Los itinerarios señalizados permiten el movimiento estacional de los rebaños entre las zonas de pastoreo y los puntos de acceso al agua. El seguimiento lo realizan los comités locales de trashumancia.



Reglas de rotación: Para evitar el pastoreo excesivo, las normas comunitarias organizan la rotación entre las tierras de pastoreo. Los conflictos son mediados por los mayores.



Gestión del agua: El acceso a los puntos de agua depende del tipo de ganado y de la proximidad a las tierras tradicionales. Los recursos hídricos también se gestionan mediante un mecanismo de acceso tradicional.

La movilidad de las personas y los rebaños está regida por un calendario pastoral que apoya la gestión sostenible de las tierras de pastoreo y de los recursos hídricos.

“Respetamos a los mayores por saber cuándo y dónde mover el rebaño. Es la única manera de garantizar que cada rebaño tenga suficiente pasto y agua”.

— Baki Deli, jefe tribal mada (2025)

Derechos y papel de las mujeres pastoras

El acceso a la tierra y a los recursos pastoriles sigue siendo un problema importante para los grupos vulnerables, especialmente las mujeres. En la mayoría de las comunidades asentadas, la organización familiar patriarcal convierte al hombre en el principal propietario de la propiedad, a pesar de las garantías de igualdad que ofrece la legislación nacional. Sin embargo, las mujeres pastoras desempeñan un papel esencial en el sistema pastoril. Manejan pequeños rumiantes (ovejas y cabras), garantizan la salud animal mediante conocimientos tradicionales, recogen agua, preparan forraje en la estación seca y organizan la logística de la trashumancia. Su contribución es crucial para la resiliencia de los hogares pastoriles.



Foto: Dr. Rabiou AMADOU CHARIFI y Dr. Abdoukader AFANE

“Aunque no tenemos derecho a tomar decisiones sobre grandes tierras de pastoreo, sabemos cómo organizar los movimientos de trashumancia, gestionar pequeños rebaños, cuidar la salud de los animales y, finalmente, aprovechar todos los subproductos del ganado para mejorar los medios de subsistencia de los hogares. Sin nosotros, el ganado no sobreviviría”.

— Hadjara Orodji, woman pastoralist (2025)

Retos

- **La presión sobre la tierra** y el aumento de los asentamientos, marcados por la expansión agrícola y el acaparamiento de tierras de pastoreo;
- **Las desigualdades de género**, que marginan el acceso de las mujeres a tierras de pastoreo prioritarias y a los órganos de toma de decisiones; y
- **La inseguridad**, que limita la movilidad y provoca el cierre de ciertas rutas de trashumancia;
- **El cambio climático**, con sequías impredecibles que requieren una adaptación constante.

“Hoy, incluso cuando llega la lluvia, no sabemos si los pastizales seguirán existiendo”.

— Issoufou, pastor trashumante (2024)

Gobernanza comunitaria

La gobernanza pastoral en Bajada ilustra una organización comunitaria eficaz a pesar de las severas limitaciones. Se basa en normas consuetudinarias de acceso a tierras de pastoreo y fuentes de agua, formalizadas y reconocidas gradualmente por las autoridades locales desde 2018.








-  La mediación de los mayores ayuda a prevenir y resolver conflictos mediante soluciones restaurativas;
-  La rotación estacional del pastoreo limita el pastoreo excesivo (*cada año, los mayores establecen colectivamente la fecha de apertura de las ricas pero frágiles tierras de pastoreo de las tierras bajas*);
-  La gestión equitativa de los puntos de acceso al agua reduce las tensiones (*durante los períodos pico, las mujeres pastoras organizan la distribución de agua para los pequeños rumiantes, mientras que los hombres cuidan los rebaños más grandes*); y
-  La creciente participación de las mujeres fortalece la resiliencia y la inclusión en la gobernanza pastoral (*se consulta a algunas mujeres con experiencia para determinar las rutas más seguras, especialmente en tiempos de inseguridad*). Su conocimiento de los puntos de acceso al agua y las zonas de pastoreo de reserva es ampliamente reconocido por la comunidad.



Foto: Dr. Rabiou AMADOU CHARIFI
y Dr. Abdoukader AFANE

Brechas entre el marco legal y las prácticas locales en Bajada

-  La ley reconoce la movilidad pastoral, pero la inseguridad y la invasión agrícola de los corredores limitan su implementación efectiva.
-  Aunque los documentos escritos garantizan las zonas de pastoreo, su protección efectiva depende en gran medida de la vigilancia comunitaria; y
-  La gestión estatal de los recursos naturales sigue siendo en gran medida ineficaz frente a mecanismos consuetudinarios más flexibles, receptivos y socialmente legítimos.

“Nuestra comunidad ha sobrevivido gracias a las normas que dejaron nuestros padres. Pero para que nuestras hijas tengan los mismos derechos que nosotras, estas normas deben adaptarse a las mujeres y al cambio climático”.

— Djouli Laya Samro, pastor joven (2025)

TANZANIA



Garantizar la movilidad: la innovación de las mujeres y la gobernanza de la tierra en la Tanzania pastoralista

Neema Seki y Dr. Emmanuel Sulle

Los Pueblos Pastoriles y Móviles de Tanzania dependen de un acceso seguro a la tierra, el agua y los recursos de pastoreo, siendo la movilidad la base de sus medios de subsistencia, su identidad cultural y la gestión ecológica. El desplazamiento estacional a través de los pastizales permite a las comunidades gestionar la variabilidad climática, mantener la productividad ganadera y apoyar las economías basadas en la tierra en zonas áridas y semiáridas.¹ **Por lo tanto, el acceso y la movilidad son inseparables.** Sin un acceso seguro a los recursos de los pastizales, la movilidad se ve limitada, fragmentada o criminalizada. Este estudio de caso examina cómo las reformas en la gobernanza de la tierra, la acción colectiva y las innovaciones en la gobernanza de las mujeres influyen en los esfuerzos para asegurar el acceso y la movilidad de los pastores en Tanzania.

Movilidad estratégica y gestión ecológica

Si bien los marcos regionales y globales reconocen cada vez más los sistemas de tenencia comunitaria y los medios de subsistencia móviles, la implementación a nivel nacional en Tanzania sigue limitada por sesgos políticos que favorecen el uso sedentario de la tierra y la propiedad individualizada.² Para el año fiscal 2025-2026, Tanzania propuso un presupuesto para el sector ganadero de 476.700 millones de chelines tanzanos (193 millones de dólares estadounidenses), la mayor parte de los cuales se destinará a gastos de desarrollo.³ Sin embargo, estos beneficios económicos coinciden cada vez más con la reducción de los pastizales y la limitación de la movilidad pastoral.

Las principales inversiones financiadas mediante esta asignación, como los mercados de ganado, los centros de acopio de leche, las campañas nacionales de vacunación y las iniciativas de productos lácteos climáticamente inteligentes,⁴

1. Homewood, Katherine. 2008. *Ecology of African Pastoralist Societies*. James Currey, Ohio University Press, Athens; y Scoones, Ian. 1994. *Living with Uncertainty: New Directions in Pastoral Development in Africa*. Intermediate Technology Publications, Londres.

2. FAO. 2018. *Pastoralism in Africa's Drylands: Reducing Risks, Addressing Vulnerability and Enhancing Resilience*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma.

3. República Unida de Tanzania (URT). 2025. "Discurso sobre presupuesto del Ministerio de Ganadería y Pesca". Ministerio de Ganadería y Pesca, Dodoma.

4. URT. 2025.

dependen fundamentalmente del acceso seguro a tierras de pastoreo, recursos hídricos y corredores para ganado. Sin sistemas de gobernanza de la tierra que protejan la movilidad y fortalezcan la tenencia comunitaria, estas inversiones corren el riesgo de acentuar la desigualdad, intensificar los conflictos por los recursos y socavar la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas pastoriles.

Formalización de tierras, marcos legales y realidades vividas

Desde principios de la década de 2000, Tanzania ha implementado diversas iniciativas de reforma agraria, en particular la planificación del uso de las tierras en las aldeas y el registro sistemático de tierras, para mejorar la seguridad de la tenencia y reducir los conflictos sobre el uso de la tierra.⁵ Sin embargo, para las comunidades de pastores y cazadores-recolectores, los resultados han sido dispares. Los procesos de formalización han priorizado con frecuencia los títulos de propiedad de la tierra individualizados, un enfoque poco acorde con los medios de subsistencia móviles que dependen de áreas de pastoreo compartidas, corredores para ganado y acceso estacional a los recursos hídricos.⁶

Legalmente, el marco de gobernanza de la tierra de Tanzania se basa en los principios de igualdad y no discriminación. La Política Nacional de Tierras de 1995, revisada en 2023, junto con la Ley de Tierras de 1999 y la Ley de Tierras Comunitarias de 1999, reconocen la tenencia consuetudinaria y la igualdad de derechos sobre la tierra para mujeres y hombres.⁷ En la práctica, sin embargo, la división de la tierra en categorías comunales, generales y reservadas genera superposición de mandatos y ambigüedad institucional. Las leyes sectoriales que rigen la vida silvestre y los bosques con frecuencia invalidan los derechos consuetudinarios de pastoreo, incluso cuando existe un acceso de larga data. La

Foto de las miembros fundadoras del Consejo de Mujeres Pastorales. Foto: Consejo de Mujeres Pastorales



5. Sulle, Emmanuel. 2017. Of Local People and Investors: The Dynamics of Land Rights Configuration in Tanzania. DIIS Working Paper No. 2017:10. Instituto Danés de Estudios Internacionales, Østbanegade.

6. Sulle, Emmanuel. 2021. Evaluation of Village Land Use Planning and Pastoral Land Governance in Tanzania. ILRI Evaluation Report. Instituto Internacional de Investigación Ganadera, Nairobi.

7. URT. 1999a. Ley de Tierra, No. 4 de 1999. Gobierno de Tanzania, Dodoma; y URT. 1999b. Ley de Tierras de Aldea, No. 5 de 1999. Gobierno de Tanzania, Dodoma.

autoridad centralizada y la jurisdicción poco clara facilitan así la desposesión y la restricción del acceso, lo que socava la movilidad pastoral.⁸

El uso de las tierras por parte de pastores trasciende a menudo los límites de las aldeas, con rutas de migración, salinas y áreas de pastoreo en la estación seca que se extienden a través de múltiples unidades administrativas y, en algunos casos, fronteras nacionales. Los marcos de planificación que limitan los derechos de acceso a unidades aldeanas fijas, por lo tanto, fragmentan los pastizales comunes y restringen la movilidad. Además, la financiación pública deficiente, que no considera adecuadamente los derechos de las comunidades pastoriles y móviles, combinada con la dependencia de la planificación financiada por donantes, ha dejado muchas áreas pastoriles solo parcialmente planificadas o totalmente desprotegidas. Estas áreas siguen siendo vulnerables a la reclasificación como tierras generales o reservadas para la conservación o la inversión comercial.⁹

Acción colectiva e innovaciones en la gobernanza de las mujeres

A pesar de las persistentes limitaciones, las comunidades de pastoreo —en particular las comunidades masái del norte de Tanzania—, con el apoyo de instituciones de investigación, organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, han implementado estrategias colectivas para asegurar el acceso a la tierra y mantener la movilidad. Estas estrategias incluyen acuerdos de pastoreo entre aldeas, reservas compartidas en la estación seca, acuerdos negociados de acceso al agua y la planificación conjunta del uso del territorio de las aldeas. Implementados en más de cinco distritos, estos enfoques han permitido a las comunidades proteger formalmente las zonas de pastoreo comunales, los corredores para el ganado y las reservas estacionales como tierras comunales.¹⁰

Durante las últimas dos décadas, el Equipo de Recursos Comunitarios de Ujamaa (UCRT, por sus siglas en inglés) ha impulsado su Modelo Ujamaa, que enfatiza la conectividad del paisaje y la tenencia colectiva. Para 2024, el UCRT había apoyado la planificación participativa del uso del territorio en más de 3,5 millones de hectáreas y había asegurado más de 2 millones de hectáreas bajo derechos de tierras comunales mediante Certificados de Derechos Consuetudinarios de Ocupación (CCRO).¹¹ Como complemento a esta labor, en el distrito de Kiteto, el Instituto Internacional de Investigación Ganadera, en colaboración con el



Mujeres del Consejo de Mujeres Pastorales posan para una foto. Foto: Consejo de Mujeres Pastorales

Un hombre masái está sentado junto a un rebaño de ganado en el Parque Nacional de Ngorongoro, cerca de Arusha, en Tanzania. Foto: Shutterstock

8. Shivji, Issa G. 2006. *Let the People Speak: Tanzania Down the Road to Neo-liberalism*. CODESRIA Books Publication System, Dakar.
9. Benjaminsen, Tor A., Maganga, Faustin P., y Jumanne Moshi Abdallah. 2009. The Kilosa Killings: Political Ecology of a Farmer–Herder Conflict in Tanzania. *Development and Change*, 40(3): 423–445.
10. Sulle, Emmanuel. 2021. *Ujamaa Community Resource Team (UCRT)*. 2024.
11. UCRT. 2024.

Gobierno de Tanzania y ONG locales, ha apoyado la Planificación Conjunta del Uso del Terreno en las Aldeas en cuatro grupos de aldeas. Estos procesos han asegurado más de 163.000 hectáreas de pastizales compartidos, gestionados a través de asociaciones de ganaderos legalmente reconocidas, como la Asociación de Ganaderos OLENGAPA, que cuenta con un CCRO en nombre de sus aldeas miembro.¹²

Además de las mejoras en la seguridad de la tenencia, estas iniciativas han generado importantes innovaciones en la gobernanza lideradas por mujeres pastoras. Gracias a las iniciativas de derechos y liderazgo de las mujeres, apoyadas por la UCRT y el Consejo de Mujeres Pastoras (PWC), se han establecido 97 y 137 Foros de Derechos y Liderazgo de las Mujeres (WRLF), respectivamente.¹³ Un hito importante logrado a través de los WRLF apoyados por PWC ha sido la facilitación de la propiedad de la tierra para 1197 mujeres mediante la emisión de CCRO, mientras que otras 1395 mujeres han formalizado sus tierras. PWC y sus organizaciones asociadas trabajan para obtener CCRO para estas mujeres en 2026.¹⁴

En el ámbito del liderazgo, estas iniciativas también han llegado a más de 5000 mujeres, contribuyendo a la elección de 748 mujeres en las estructuras de gobernanza de aldeas y distritos para 2025.¹⁵ Si bien la legislación tanzana garantiza la igualdad de derechos sobre la tierra para mujeres y hombres, los procesos de formalización de tierras suelen privilegiar a los hombres cabeza de familia, lo que limita la influencia de las mujeres en el acceso a la tierra y la toma de decisiones.¹⁶ No obstante, las mujeres pastoras se han convertido cada vez más en actores clave de la gobernanza, movilizándose a través de grupos de mujeres, consejos de aldea y comités de tierras para abogar por la protección de las fuentes de agua, las zonas de asentamiento y las rutas de acceso al ganado, esenciales para la seguridad de los hogares y los medios de subsistencia. La participación de las mujeres ha mejorado la transparencia, fortalecido los mecanismos de resolución de conflictos y aumentado la atención a los impactos sociales de las decisiones sobre el uso de la tierra, lo que subraya la importancia de los enfoques con perspectiva de género para asegurar el acceso a la tierra y mantener la movilidad en los sistemas pastoriles.¹⁷



Conclusión

Garantizar la movilidad de los Pueblos Pastoriles y Móviles en Tanzania depende no solo del reconocimiento legal de los derechos territoriales consuetudinarios, sino también de sistemas de gobernanza que protejan activamente la tenencia colectiva, la conectividad del paisaje y la toma de decisiones inclusiva, junto con instituciones locales sólidas y el liderazgo de las mujeres. Reconocer la movilidad como un uso legítimo de la tierra y a las mujeres como actores centrales de la gobernanza es esencial para sustentar los medios de vida de los pastores, fortalecer la cohesión social y mantener ecosistemas de pastizales productivos y resilientes.

12. Sulle, Emmanuel. 2021.

13. PWC. 2024. Informe anual de impacto. Consejo de Mujeres Pastoras, Arusha. Disponible en: <https://pastoralwomenscouncil.org/wp-content/uploads/2025/10/PWC-2024-ANNUAL-IMPACT-REPORT.pdf>

14. PWC. 2024.

15. UCRT. 2025.

16. Stein, Howard, Maganga, Faustin P., Odgaard, Rie, Askew, Kelly, and Sam Cunningham. 2016. The Formal Divide: Customary Rights and the Allocation of Credit to Agriculture in Tanzania. *Journal of Development Studies*, 52(9): 1306–1319.

17. Dancer, Helen. 2015. *Women, Land and Justice in Tanzania*. James Currey, Ohio University Press, Athens.

KENIA



Movilidad de los pastores, derechos sobre la tierra e inseguridad de la tenencia en Kenia

Organización para el Desarrollo Integrado Pastoril Mainyoito (MPIDO)

El pastoreo sigue siendo uno de los sistemas de subsistencia más viables y resilientes al clima en las tierras áridas y semiáridas de Kenia,¹ que da sustento a millones de personas y contribuye significativamente a los sistemas alimentarios nacionales, las economías ganaderas y la gestión de los ecosistemas. Los pastores móviles de Kenia, a menudo denominados pastores nómadas, incluyen a las comunidades maa, borana, somalí, turkana y pokot, entre otras.² Estas comunidades dependen de la movilidad estacional y oportuna como base de su sistema de producción. Esta movilidad no es aleatoria, sino que está estructurada a través de instituciones consuetudinarias que rigen el acceso a las reservas de pastos de la estación seca, los pastos de la estación húmeda, los puntos de agua, los salegares y los corredores para el ganado.

La movilidad no solo sustenta la supervivencia del ganado, sino también la identidad cultural, la cohesión social, la transmisión intergeneracional de conocimientos y el manejo de conflictos. Los consejos de ancianos, los sistemas organizados según la edad y los acuerdos de reciprocidad negociados regulan cuándo, dónde y cómo se produce el pastoreo, lo que permite a los sistemas pastorales funcionar en condiciones climáticas muy variables.³ Históricamente, esta flexibilidad ha permitido a los pastores adaptarse a sequías, inundaciones y crisis ecológicas sin degradar los pastizales. Sin embargo, en las últimas tres décadas, los sistemas de tenencia de la tierra de los pastores de Kenia se han visto presionados por la privatización de la tierra, la subdivisión de los ranchos colectivos, la expansión de las infraestructuras, las zonas de conservación de la fauna salvaje, la agricultura comercial, las industrias extractivas y las iniciativas emergentes de mitigación y adaptación al cambio climático, incluidos

1. Mohamed, Abdi Ali. 2024. "El impacto del cambio climático en los medios de subsistencia de los pastores en Kenia". *The International Journal of Humanities and Social Studies*, 5(10). Disponible en: <https://www.ijohss.org/index.php/ijhss/article/view/2>.

2. Liwenga, E. T. 2018. Los sistemas de conocimientos técnicos y sociales de la movilidad pastoral en África Oriental. *Pastoreo y cambio climático en África Oriental*: 107.

3. Fernandez-Gimenez, Maria E., and Sonya Le Febvre. 2006. "La movilidad en los sistemas pastorales: ¿Flujo dinámico o tendencia a la baja?" *International Journal of Sustainable Development and World Ecology* 13 (5): 341–62. doi:10.1080/1350450060949685.

los enfoques de transición justa y los mercados de carbono.⁴ Estos procesos han fragmentado progresivamente los pastizales y socavado la tenencia comunal, transformando paisajes de pastoreo antes contiguos en espacios hoy cerrados y disputados.

Inseguridad de la tenencia y erosión de la gobernanza consuetudinaria

Los marcos legales de administración de tierras que favorecen la individualización y el cercamiento están socavando cada vez más los sistemas de tenencia de los pastores. La autoridad comunitaria sobre la asignación de tierras, la resolución de disputas y la gestión de recursos se ha debilitado bajo los procesos de planificación territorial y privatización a nivel de los condados. Sin el reconocimiento legal de los corredores de movilidad pastoral, las comunidades no pueden defender sus reivindicaciones consuetudinarias cuando se enajenan tierras para la conservación, las infraestructuras o el uso comercial. En regiones como Laikipia y Samburu, las élites han acaparado tierras, desplazando a los pastores, reduciendo el acceso a los pastos e intensificando las tensiones con las comunidades vecinas.

Los derechos de las mujeres pastoras en los sistemas de tenencia pastorales

Las mujeres pastoras son las más afectadas por la inseguridad de la tenencia. A pesar de su papel central en la producción de leche, la gestión del ganado menor y las economías domésticas, las mujeres pastoras rara vez poseen derechos registrados sobre la tierra en todas las regiones de pastoreo. Las viudas, las divorciadas y los hogares encabezados por mujeres son especialmente vulnerables al desalojo tras la subdivisión y privatización de tierras. En Kajiado, las mujeres de los ranchos comunitarios de Olgulului y Eselenkei denunciaron haber perdido el acceso a zonas críticas para la producción de leche una vez que se individualizaron las tierras comunales. Mujeres de las tierras en fideicomiso comunitario Keekonyokie caminaron más de 20 kilómetros para presentar una petición al comisario adjunto del condado a raíz del acaparamiento de tierras que se está produciendo en su comunidad. Aunque la Ley de Tierras Comunitarias (2016) reconoce formalmente los derechos inherentes de las mujeres a la propiedad y la gestión de la tierra, las mujeres pastoras siguen sufriendo desposesión y exclusión de una participación significativa en las estructuras de gobernanza de la tierra, tanto consuetudinarias como estatutarias. Los avances hacia la igualdad de género en los derechos sobre la tierra siguen siendo lentos y desiguales.

4. Wangu, J.M. 2014. "Privatización de tierras de pastoreo y adaptabilidad comunitaria al cambio climático en Maji Moto, Kenia: Sobre las oportunidades y las implicaciones negativas de la reforma de la tenencia". Universidad de Utrecht. Disponible en: <https://studenttheses.uu.nl/handle/20.500.12932/18385>.



Región de Ewuaso Kedong (arriba). Una cerca erigida a lo largo del rancho de Kedong, una vía de comunicación esencial para los ganaderos de la región de Ewuaso Kedong en dirección a Nakuru. Foto: MPIDO


Obra de la SGR en Naivasha (en el centro). La construcción de la SGR destinada a dar servicio al puerto seco de Naivasha ha bloqueado vías de circulación esenciales tanto para la fauna silvestre como para el ganado. Foto: MPIDO


Un hombre masái del rancho colectivo Maji Moto, en Kenia, junto a su ganado. Foto: TonyWild Photography para RRI




La realidad de las comunidades de pastores en Kenia

En los pastizales de Kenia, las comunidades de pastores se enfrentan a presiones cruzadas que demuestran cómo el desarrollo, la conservación y las intervenciones climáticas pueden socavar la movilidad y la tenencia cuando los derechos de los pastores no están suficientemente protegidos.

 **En los pastizales del sur, la subdivisión de los ranchos colectivos, la expansión de las zonas de conservación de la fauna salvaje y el auge de los proyectos de carbono han perturbado gravemente los sistemas tradicionales de pastoreos.** Según los informes, en ranchos colectivos como Imbirikani y Olgulului, los pastores han perdido el acceso a más del 60 % de las zonas de pastoreo, lo que les obliga a concentrar el ganado en zonas abiertas cada vez más reducidas. Esto intensifica la degradación de los pastos, las pérdidas de ganado y los conflictos entre comunidades, como ocurrió durante la sequía de 2022-2023.⁵

 **En el norte de Kenia, los proyectos de carbono a gran escala -sobre todo bajo los auspicios de la organización Northern Rangelands Trust (NRT)- han producido tensiones importantes en torno a los derechos sobre la tierra.⁶** Las tierras de pastoreo comunales han sido designadas para actividades de compensación de carbono sin una consulta exhaustiva e inclusiva con todos los titulares de derechos consuetudinarios. Las estructuras de gobernanza de los proyectos suelen privilegiar a los terratenientes registrados y a las élites de las zonas de conservación, dejando de lado a las instituciones consuetudinarias y marginando aún más a las mujeres, que rara vez aparecen en los planes de reparto de beneficios. Como resultado, algunas comunidades de pastores han perdido el acceso a zonas clave de pastoreo, puntos de agua y corredores de movilidad. Esto socava los medios de subsistencia de los pastores y los expone a los riesgos de las soluciones climáticas basadas en el mercado, que no respetan la tenencia comunal ni la movilidad de los pastores.

 **La central geotérmica de Olkaria, en Naivasha, es otro ejemplo de desarrollo de infraestructuras que se presenta como una intervención de mitigación y adaptación al clima que ha limitado los sistemas de pastoreo.** Este megaproyecto, en el que se construyeron pozos, tuberías, carreteras y otras instalaciones asociadas, ha reducido el acceso a las zonas de pastoreo en temporada seca y húmeda, al tiempo que ha facilitado la propagación de especies invasoras en pastizales antes productivos. En algunos casos, cuando las tuberías revestidas de aluminio fueron objeto de vandalismo, expusieron a las comunidades de pastores a incendios



Pastores (arriba). Movilización masiva de pastores debido a la construcción de infraestructuras en las zonas de pastoreo. Foto: MPIDO

Puerto seco de Naivasha (en el centro). El puerto seco de Naivasha bloquea las rutas migratorias y las zonas de pastoreo esenciales para el ganado. Foto: MPIDO

Las pastoras en acción (abajo). Las pastoras de la comunidad Keekonyokie Community Trust Land recorrieron más de 20 kilómetros a pie para entregar una petición a la comisión adjunta del subcondado de Kajiado West contra el acaparamiento de tierras. Foto: MPIDO

5. Makena, Betty. 2024. "Análisis de los episodios de alternancia brusca sequía-inundación y sus repercusiones en Kenia". Universidad de Nebraska Lincoln. Disponible en: <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1395&context=natresdiss>.

6. Annemiek Pas, Elizabeth E. Watson y Bilal Butt. 2023. "Transformación de la tenencia de la tierra: El caso de la conservación comunitaria en el norte de Kenia". *Political Geography*, 106. doi:10.1016/j.polgeo.2023.102950.

que causaron lesiones y la muerte del ganado. Además, las emisiones, ruidos y olores de los pozos geotérmicos han inutilizado las zonas de pastoreo cercanas, restringiendo aún más la movilidad e intensificando la presión sobre los pastos restantes.

En los condados de Isiolo y Marsabit, la proliferación de ranchos privados y zonas de conservación ha bloqueado cada vez más las rutas migratorias estacionales hacia las zonas de pastoreo de la estación seca. Durante los años de sequía, estas restricciones han contribuido directamente a la mortalidad del ganado, demostrando cómo el cierre de los corredores se traduce en el colapso de los medios de subsistencia. La reducción de la movilidad ha intensificado la competencia por los pastos y el agua, avivando los conflictos entre comunidades vecinas.

En los condados de Turkana y Pokot Occidental, la agricultura comercial y la expansión de los asentamientos a lo largo de los valles de los ríos Turkwel y Kerio han invadido tierras de pastoreo históricas y reservas fluviales de temporada seca. Estos acontecimientos han restringido el acceso a recursos clave, han aumentado la mortalidad del ganado y han debilitado los mecanismos consuetudinarios de resolución de conflictos que en antaño regulaban el reparto de recursos a lo largo de estos corredores.

El paisaje de Kedong, en la zona metropolitana de Naivasha, ilustra el impacto acumulativo de las infraestructuras y el desarrollo industrial sobre la movilidad de los pastores. Históricamente, Kedong funcionaba como un corredor migratorio estacional vital que unía las zonas de pastoreo con las fuentes de agua, los salegares y los puntos de paso del ganado. El establecimiento del Puerto Seco de Naivasha, que ocupa aproximadamente 1000 acres, junto con una Zona Económica Especial de 6000 acres y el Ferrocarril de Ancho Estándar (SGR), ha dado lugar a un extenso vallado y cercado del terreno. Estos desarrollos han bloqueado o estrechado las rutas ganaderas tradicionales, obligando a los pastores a tomar caminos más largos y peligrosos para acceder a los recursos esenciales. El resultado ha sido la fatiga del ganado, el aumento de la mortalidad, la presión sobre los pastizales abiertos restantes y la erosión de los sistemas tradicionales de gestión del pastoreo. Al mismo tiempo, el puerto seco y la Zona Económica Especial han acelerado los asentamientos y la diversificación de los medios de subsistencia, remodelando fundamentalmente la movilidad pastoral y el uso del suelo en el paisaje de Kedong.



Los pastores recuperan sus rutas de trashumancia. Los pastores recuperan sus rutas tradicionales de trashumancia rellenando las zanjas excavadas por figuras influyentes del gobierno. Foto: MPIDO



Lecciones e implicaciones para la defensa durante el Año Internacional de los Pastizales y los Pastores

La seguridad de la tenencia de los pastores es inseparable de la movilidad, el acceso y la igualdad de género. La fragmentación de los pastizales amenaza la supervivencia del ganado, la seguridad alimentaria, la resistencia al cambio climático y la gestión sostenible de la tierra.

BOLIVIA—ANDES



Fragmentación progresiva de áreas de pastoreo como factor determinante de la insostenibilidad del sistema de vida pastoril: el caso del Ayllu Kari Baja

Arminda Velasco Torrez

La zona de estudio se localiza en el Ayllu Originario Kari Baja, municipio de Caquiaviri de la provincia Pacajes, ubicada a una altitud media de 3.987 metros sobre el nivel del mar en el altiplano central del departamento de La Paz.

Por las condiciones naturales de los ecosistemas altoandinos de la región, la zona se ha caracterizado por el desarrollo de sistemas de vida pastoril basados en el uso extensivo de los campos nativos de pastoreo, destinados a la crianza mixta de ovinos, vacunos y camélidos. Dichos campos están conformados por chilliwares (*Festuca dolichophylla*), pajonales (*Festuca orthophylla*), chijis nativos y bofedales propios de la zona. La actividad pastoril para el Ayllu no solo constituye la principal fuente de ingresos económicos, sino también un pilar fundamental de su existencia humana y la reproducción social y cultural.

En los últimos años el Ayllu Kari Baja viene enfrentando un proceso de fragmentación progresiva de las áreas de pastoreo, principalmente como consecuencia de la subdivisión de tierras derivada de procesos de sucesión hereditaria. Este proceso ha generado múltiples impactos negativos sobre los sistemas de vida pastoril, entre los que destacan la reducción de las áreas disponibles, la restricción de la movilidad del ganado y la intensificación del uso de los recursos forrajeros.



Bolivia, el Altiplano y el pastoreo.
Foto: Arminda Velasco Torrez y CAOI

Estas condiciones han contribuido a la insostenibilidad social y económica de las familias, obligando especialmente a las más jóvenes a emigrar hacia las grandes ciudades, en busca de mejores oportunidades económicas.

Este estudio se realizó en base a revisión documental de planos comunitarios, registros de afiliados y documentos históricos, y trabajo de campo con entrevistas a autoridades, comunidades y pastores del Ayllu.



Bolivia, el Altiplano y el pastoreo.
Foto: Arminda Velasco Torrez y CAOI

Situación Del Ayllu Kari Baja

Kari Baja, en su condición de Ayllu ancestral de preexistencia colonial, se encuentra reconocido por los artículos 2, 30 y 403 de la Constitución Política del Estado, así como por la Resolución Suprema N° 428/2019, contando con Personalidad Jurídica y con su Estatuto Orgánico y Reglamento Interno.

Para el análisis del presente caso, se ha tomado como referencia histórica la Reforma Agraria de 1952. De acuerdo con testimonios de las autoridades comunales, en ese periodo la comunidad estaba conformada por 13 sayañeros, lo que implicaba una tenencia promedio aproximada de 85 hectáreas por familia. Estas tierras estaban destinadas a la crianza de ovinos, vacunos y llamas, bajo un sistema de pastoreo extensivo y mixto, que permitía la reproducción social, económica y ambiental de las familias pastoriles ancestrales.

En la actualidad, según los registros de filiación comunal, los títulos ejecutoriales otorgados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), y como resultado de los procesos de sucesión hereditaria a lo largo de una generación,

se ha consolidado el derecho propietario de 50 familias (60 % hombres y 40 % mujeres), con una superficie promedio de 21,97 hectáreas de tierras pastoriles por familia y un total de 1098,49 has. que posee todo el Ayllu.

De estas 50 familias tituladas, únicamente 15 persisten de manera permanente en la comunidad, dedicándose a la actividad pastoril. El resto ha migrado hacia centros urbanos, manteniendo únicamente un vínculo formal con la comunidad con el objetivo de resguardar su derecho propietario sobre la tierra. Las causas estructurales de esta migración pueden variar.

La Mama Thalla Valeria Alvarado M. señala que la superficie titulada no corresponde a una sola familia, sino que en muchos casos es compartida entre varios hermanos, tornando inviable la subsistencia. La revisión de los expedientes de los títulos confirma esto, existiendo tres copropietarios en promedio por título, lo que reduce la superficie efectiva de uso a aproximadamente 7,3 hectáreas por familia.¹

Esta fragmentación territorial resulta crítica. En una superficie de 7,3 hectáreas, una familia sostendría apenas 18 unidades de ovinos o 1,5 unidades de vacunos por año, cifras claramente insuficientes para garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental de la unidad productiva. La fragmentación de la tierra constituye un factor determinante de la migración de las familias pastoriles.

A esta problemática estructural se suma la persistencia de bajos precios para los productos agropecuarios campesinos. De acuerdo con el Tata Waldo Copa, Mallku Originario del Ayllu, históricamente el sector campesino no ha logrado comercializar sus productos a precios justos, situación agravada por la ausencia de políticas públicas y programas de cosecha de aguas lluvia que permitan irrigar las praderas nativas, incrementar la producción de biomasa y mejorar la calidad de los forrajes en los ecosistemas pastoriles, ampliando así las oportunidades económicas de las familias.

Las 15 familias que permanecen en la comunidad cuentan, en promedio, con hatos ganaderos compuestos por 36 ovinos, 7 vacunos y 6 llamas por unidad productiva. El número de cabezas de ganado se explica por la aplicación de estrategias de manejo de distintas áreas pastoriles, como la veda de pastizales durante la época de lluvias, el cultivo de cebada forrajera para la suplementación en periodos de estiaje y, el alquiler de pastizales pertenecientes a comunarios que han migrado.



Intercambio durante las reuniones comunitarias del Ayllu.
Foto: Arminda Velasco Torrez y CAOI

1. Hermanos (as) de los titulares registrados en los DRRR.




En el marco de la gobernanza comunal establecida en el Estatuto Orgánico y el Reglamento Interno, el Ayllu Kari Baja asume el principio de la dualidad complementaria Chacha-Warmi en condiciones de igualdad. El manejo predial y el cuidado cotidiano del ganado recaen mayoritariamente en las mujeres.² De las 15 familias residentes, solo en 4 casos la gestión productiva está liderada por hombres. Para mitigar los procesos de migración y avanzar hacia un sistema de manejo pastoril sostenible, resulta fundamental priorizar la formación y capacitación de las mujeres y de los niños y niñas que permanecen en la comunidad.



Entrevistas con hermanas pastoras.
Foto: Arminda Velasco Torrez y CAOÍ



Conclusiones

-  El factor determinante de la migración y la insostenibilidad económica, social y ambiental de los sistemas de vida pastoril del Ayllu, es la fragmentación progresiva de tierras por sucesión hereditaria.
-  El sistema pastoril enfrenta restricciones que profundizan la insostenibilidad familiar.
-  Las mujeres cumplen un rol central en la sostenibilidad de los sistemas pastoriles, invisibilizados en mucho de los casos.

2. Los hombres buscan ocupaciones temporales o son empleados públicos.

BOLIVIA—TIERRAS BAJAS



Bolivia: brechas de género en la gobernanza de recursos hídricos y tierras de pastoreo en el Pueblo Guaraní, en Bolivia

Lourdes Baigorria Guzmán

El estudio de caso se llevó a cabo en las comunidades Itatiki y San Antonio del Parapetí, ubicadas en la zona Parapitiguasu, en el territorio de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, en el departamento de Santa Cruz, Estado Plurinacional de Bolivia. En San Antonio del Parapetí viven 360 familias y en Itatiki 41 familias.

Disparidad entre el rol productivo de la mujer (trabajo de cuidado animal) y su rol político (participación en asambleas y cargos directivos)

En ambas comunidades persisten las disparidades entre los roles que tradicionalmente se les reconoce a los hombres y a las mujeres. Las personas entrevistadas distinguieron entre cuidado de ganadería menor,¹ bajo el cuidado de las mujeres, y ganadería mayor,² cuyo manejo es responsabilidad de los hombres. La primera, es vista como parte de las tareas domésticas de las mujeres, que, en su condición de madres, esposas e hijas, llevan a cabo, junto a sus tareas de cocinar, lavar ropa, y cuidar a las y los niños.

En las comunidades guaraní, la propiedad de la tierra es comunal, surgiendo proyectos ganaderos comunales, cuyo sistema de manejo requiere técnicas como la cosecha de agua, construcción de reservorios, manejo de monte, silvopasturas y conservación de forraje. En Itatiki se afirma que el proyecto ganadero es exitoso y en San Antonio del Parapetí se presentaron algunas dificultades que se están superando.

En ambas comunidades, los proyectos ganaderos, en su implementación, incluyeron reuniones, asambleas, capacitación y gestión para conseguir apoyo financiero y técnico. Si bien las mujeres se han hecho presentes en reuniones y asambleas comunales, se conoció que permanecen en silencio, siendo este un

1. La ganadería menor involucra al ganado caprino, porcino y aves de corral destinada mayormente para el consumo familiar, y ocasionalmente genera ingresos en efectivo.

2. La ganadería mayor consiste en ganado vacuno.

indicador que muestra brechas en cuanto a tomas de decisión. Sin embargo, se observan ciertos avances. Actualmente hay una mujer que es Mburubicha (jefa o dirigente) de género en la directiva de San Antonio del Parapetí y en Itatiki, otra mujer ejerce el cargo de tesorera.

Barreras institucionales y culturales a la voz de las mujeres en la definición de uso de suelos y la ubicación de infraestructura ganadera

Las comunidades del Pueblo Guaraní tradicionalmente han definido el uso del suelo, la tierra, el bosque y fuentes de agua, desde su cosmovisión. El uso de suelos y ubicación de la infraestructura ganadera se decide en asamblea comunal.

En ambas comunidades, de acuerdo a las normas internas, se permite la tenencia de ganado a nivel familiar (donde el jefe de familia es hombre), a las mujeres solteras mayores de 18 años y a viudas, así como el pastoreo en barbecho y el bosque. En cambio, la definición de uso de suelos y ubicación de la infraestructura ganadera³ se decide en el marco de criterios técnicos de ganadería comunal sostenible, en asamblea comunal.

Se presentan cuatro pasos en la implementación de un proyecto ganadero: 1) planificación participativa, 2) ejecución de actividades planificadas, 3) capacitación de familias y 4) administración y manejo. Según las mujeres entrevistadas, ellas se incorporan en la planificación participativa, pero la mayoría tienen temor de hacer escuchar su voz. En el segundo, las mujeres apoyan llevando comida para los hombres construyendo la infraestructura adecuada. En los pasos tercero y cuarto, las mujeres prácticamente no participan, pareciéndoles que estos son propios de los hombres. Se comprende que esto es debido a barreras culturales (roles de género) que limitan que las mujeres salgan de la comunidad a recibir capacitación. Solo logran capacitarse las mujeres que cuentan con el permiso de sus esposos o las mujeres que están solas, quienes enfrentan prejuicios de género que las desacreditan. Las críticas y falta de apoyo vienen no solo de los hombres, sino también de mujeres de la comunidad que aún no valoran el aporte de las lideresas.

Las mujeres tampoco manejan información sobre el tamaño de su comunidad, sus características y límites. La deficiente lectoescritura que aún persiste en las mujeres dificulta que se responsabilicen de actividades de administración del proyecto. Tampoco cuentan con capacitación técnica para manejo ganadero y los roles reproductivos que desempeñan las limita para asumir responsabilidades en los proyectos ganaderos.

3. Pozos de agua, atajado, potreros, corrales, alambrados, brete.

Acceso a la titularidad: propiedad del ganado y derecho de pastoreo

Ambas comunidades están ubicadas en el Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) Parapitiguasu, que cuenta con su respectivo título de territorio.

Tanto mujeres como hombres de las comunidades son titulares en el ejercicio del derecho de su territorio y del aprovechamiento sostenible del suelo, fuentes de agua y bosque, lo cual les permite implementar ganadería menor y mayor. En los proyectos ganaderos, los cargos de toma de decisión corresponden a hombres, evidenciando las brechas de género, y al ser la ganadería mayor la principal actividad productiva en las dos comunidades, las mujeres se encuentran en desventaja para ser incluidas en estos cargos de representación y poder.

Se conoció mediante las entrevistas que los proyectos ganaderos se enmarcan en los estatutos y reglamentos comunales. Aunque no está especificado por escrito, el derecho de las mujeres a ser dueñas del proyecto ganadero y de sus respectivos beneficios, en igualdad con los hombres, está reconocido. En las comunidades se acepta que, a partir de los 18 años, hombres y mujeres, pueden acceder de forma individual, a la titularidad en proyectos ganaderos, sin importar el estado civil. Se afirma que no están excluidas las mujeres y que tienen derecho, al ser protagonistas reconocidas en el proceso de recuperación y consolidación del territorio.

En ambas comunidades se evidencian beneficios de la ganadería comunal sostenible, como la consolidación del territorio, reducción del riesgo social, económico y ambiental, bienestar de las familias al fortalecer la seguridad alimentaria⁴ y mejora de capacidades locales reflejadas en el desempeño de promotores capacitados que trabajan en el manejo del ganado y el área administrativa.



Recomendaciones para fortalecer la gobernanza inclusiva en los TIOCs Guaraní



Exigir que los estatutos y reglamentos para los proyectos ganaderos en proceso de actualización, incluyan en calidad de titulares con goce de todos los beneficios a las mujeres, al igual que los hombres, sin excluirlas de los cargos de toma de decisión.



Implementar módulos de capacitación para mujeres guaraníes en temas técnicos para el manejo de ganadería, y de administración y gestión, adecuado a las condiciones de las mujeres, su nivel de lectoescritura, idioma guaraní y responsabilidades en el trabajo de cuidado.

4. Leche para la familia y el desayuno escolar, carne, queso y otros derivados.

PERÚ



Gobernanza en las comunidades campesinas de Pasco: barreras a la participación de las mujeres pastoras

Luis Vittor y Anónimo

En Perú, las normas internas que regulan la vida de los pastores pueden incorporar, limitar o excluir a las mujeres pastoras del acceso, uso y control de los recursos naturales, incluidos los pastizales. Este estudio, aplica un análisis comparativo con enfoque de género a los estatutos vigentes de las comunidades de San Francisco de Asís de Yarusyacán (de 2014), San Juan de Yanacachi (de 2015) y Santa Ana de Tusi (de 2021), ubicadas en la región de Pasco.

Calidad de comunero e inclusión en padrón comunal

La condición de “comunero” o “comunera” constituye el principal mecanismo normativo que habilita o restringe el ejercicio de derechos en las comunidades campesinas. En Yarusyacán y Yanacachi los estatutos reconocen formalmente a hombres y mujeres como comuneros, pero persisten criterios restrictivos asociados a la figura de “jefe de familia” o al principio de “un comunero por familia”. El estatuto de Yarusyacán establece que en caso de comuneros que formen pareja, sólo el “jefe de familia” será inscrito en el padrón comunal (Art. 17). El estatuto de Yanacachi señala que no está permitido que ambos cónyuges sean comuneros (Art. 27.d). En estas situaciones las comuneras son excluidas del padrón, y del disfrute de derechos. Sin embargo, Tusi presenta un avance significativo al reconocer explícitamente a comuneros y comuneras en igualdad formal de condiciones (Art. 10). Este reconocimiento expreso reduce la ambigüedad interpretativa y fortalece la seguridad jurídica de las mujeres como sujetas de derechos.



Kevin Olazo Paredes en Pasco, Perú.
Foto: Luis Vittor, Anónimo y CAOI

Derecho de uso de pastizales y carga animal

De acuerdo a los estatutos, las asambleas comunales controlan los pastizales, incluyendo extensión, carga animal máxima y localización. El derecho de usufructo sobre las parcelas de pastizales depende de la condición de comunero calificado, lo que en la práctica significa la exclusión de las mujeres cuya condición de comunera no está reconocida o depende de la pareja.

Bajo los estatutos de Yarusyacán (Art. 20), Yanacachi (Art. 31.a) y Tusi (Art. 75), los comuneros inscritos en el padrón comunal tienen derecho a usufructuar tierras y pastizales. En Yarusyacán y Yanacachi, las mujeres pastoras casadas (no inscritas en el padrón por ser esposas de comuneros) no tienen derecho a solicitar parcelas, aunque ellas realizan el pastoreo diario, invisibilizando su rol y conocimientos. En Tusi, al estar reconocidas explícitamente como comuneras, las mujeres pueden acceder a los mismos derechos.



Comunidad de Pucayacu en Pasco, Perú. Foto: Lenin Milla Muñazqui (CAOI)

Gobierno comunal y participación

En las comunidades, los requisitos tradicionales para acceder a cargos (antigüedad, experiencia previa, habilitado en padrón, cumplimiento de faenas y asambleas) operan como barreras indirectas para la participación de las mujeres pastoras. En Yarusyacán los comuneros inscritos en el padrón comunal tienen derecho a elegir y ser elegidos (Art. 20), pero para ser Presidente, se debe “ser jefe de hogar” (Art. 63), excluyendo implícitamente a las mujeres. En Yanacachi, existe una prohibición expresa a la participación de las esposas a cambio de su pareja en las asambleas y faenas comunales sin justificación documentada (Art. 145). En Tusi **todos los comuneros calificados (hombres y mujeres) tienen derecho a voz y voto en las asambleas (Art. 14.d) y sus estatutos establecen una cuota mínima del 30% de mujeres en la directiva comunal (Art. 30)**. Es la primera y única cuota de género identificada entre los estatutos de las comunidades de Pasco, alineada con la legislación nacional (Ley 30982).

Transmisión de derechos por herencia

La seguridad de tenencia de las mujeres viudas es vital. Los tres estatutos contemplan la transmisión de derechos y la posesión de tierras tras el fallecimiento de un comunero, priorizando a la viuda y a los hijos para asegurar la continuidad de la unidad familiar y el uso de las parcelas. En Yarusyacán la transmisión es automática al esposo o esposa, o conviviente para explotarla con los hijos (Art. 130), mientras que Yanacachi establece que será reemplazado de inmediato por la viuda y/o el hijo (Art. 31.i) y Tusi precisa que el derecho de posesión es prioritario para el conyugue, luego los hijos (Art. 82). Ninguno de los estatutos hace referencia explícita a las hijas mujeres de los comuneros en el orden sucesorio.

Obligaciones y reconocimiento de labores de cuidado

Los comuneros y comuneras empadronados tienen la obligación de asistir a las asambleas y cumplir las faenas de acuerdo a los estatutos. Sin embargo, la exoneración de estas obligaciones a las mujeres por labores de cuidado no está reconocidos o son muy débiles. Solo Yarusyacán (Art. 99) y Tusi (Art. 21.e) establecen dispensas por maternidad. En Tusi únicamente deben asistir a las asambleas durante la gestación y en Yarusyacán se exonera la asistencia a faenas y asambleas por 45 días antes y después del parto.

Violencia de género





Los estatutos de Yarusyacán y Yanacachi no contienen ninguna referencia sobre cómo abordar la violencia de género al interior de las comunidades o familias. Únicamente Tusi ha institucionalizado mecanismos de prevención y atención a la violencia de género, estableciendo mecanismos de asistencia para las mujeres y menores víctimas de violencia (Art. 45.d), incluyendo impulsar la creación de un programa de capacitación y tratamiento psicológico a las familias con problemas de violencia familiar (Art. 45.e).



Comunidad de Pucayacu en Pasco, Perú.
Foto: Lenin Milla Muñazquí (CAOI)



Conclusiones

-  La sostenibilidad de sistemas pastoriles altoandinos requiere dismantlar barreras de género en la gobernanza comunal. **Tusi prueba que es posible armonizar autonomía comunal con derechos de las mujeres, ejerciendo autogobierno sin excluirlas.**
-  Dos de tres comunidades (Yarusyacán y Yanacachi) establecen mecanismos que excluyen a las mujeres del registro formal, impidiendo sus derechos de acceso y uso.
-  La exclusión del padrón genera un efecto dominó que refuerza un sistema de múltiples exclusiones a las mujeres pastoras. Si no están inscritas en el padrón no pueden solicitar parcelas de pastoreo, no tienen voz ni voto en las asambleas comunales, ni pueden ser elegidas para cargos.
-  Tusi, mediante innovación normativa demuestra la compatibilidad entre autonomía comunal y derechos de las mujeres mediante una cuota de 30% de mujeres en la directiva comunal, la institucionalización de atención a violencia de género, lenguaje explícitamente inclusivo y eliminación de barreras formales.



RIGHTS +
RESOURCES

