

# Opciones institucionales para el manejo de las tierras de pastoreo



Las tierras de pastoreo ocupan cerca de la mitad del área de tierra del planeta: alrededor de 16 mil millones de acres. Casi la mitad de esta área se utiliza para el apacentamiento de ganado. Las tierras de pastoreo han estado sujetas a una amplia gama de acuerdos de tenencia con distintas estructuras para regular el acceso, el uso o el manejo de las tierras de pastoreo. Éstos incluyen acuerdos institucionales consuetudinarios y tribales que han funcionado durante largos periodos. Cada uno de estos regímenes de propiedad y opciones institucionales está asociado con diferentes costos para lograr varios objetivos, tales como la reducción de la pobreza, el acceso equitativo a los recursos y un uso y manejo sustentable de dichos recursos. Los beneficios y costos de los acuerdos de tenencia alternativa y de los institucionales, y los impactos de los marcos legales y de políticas que existen sobre la sustentabilidad y la equidad de los sistemas pastoriles de producción, varían dependiendo de la categoría de la propiedad de la tierra: propiedad estatal, propiedad individual o propiedad comunal.

## FUENTE:

Ngaido, T. y N. McCarthy. 2005. "Institutional Options for Managing Rangelands". Collective Action and Property Rights for Sustainable Rangeland Management, *CAPRI Research Brief*. IFPRI, Washington, DC.

## Propiedad estatal

Quienes proponen que el Estado se involucre sostienen que solo una autoridad externa puede ejercer el mejor uso y la inversión en los recursos naturales de uso común ya que el Estado tiene mayores recursos financieros para hacer inversiones a gran escala y asumir el riesgo asociado con tales inversiones, mejor de lo que podrían los miembros de la comunidad. La propiedad estatal con frecuencia omite promover la regulación y supervisión por parte de la comunidad y por ende, limita la acción colectiva y los incentivos para que los integrantes de ésta manejen sus recursos eficientemente



y hagan inversiones a largo plazo. Reivindicaciones concurrentes entre las comunidades pastoriles y los estados han creado situaciones de confusión y de acceso abierto, lo que ha llevado a muchos pastores a desafiar tanto las reglas y actividades estatales de manejo de pastizales para ganado como las tradicionales y, en algunos casos, a apropiarse ilegalmente de pastizales comunes.

Otros problemas que surgen a partir de la propiedad estatal son:

- Una utilización óptima requiere de buen conocimiento local, del cual a menudo carecen las agencias gubernamentales, sobre todo acerca de las condiciones de agroecología y de las reglas locales de uso y manejo. Estos problemas de información incrementan los costos para que los agentes gubernamentales implementen las decisiones de manejo.
- En las regiones áridas y semiáridas, la flexibilidad y la movilidad son estrategias valiosas para manejar las variaciones climáticas espaciales y temporales. Sin embargo, la creación de decisiones centralizadas tomadas por el gobierno y las estructuras para su ejecución reducen seriamente esta flexibilidad.
- Probablemente la acción colectiva sea menor bajo la tenencia estatal porque los pastores temen que las reivindicaciones de rentabilidad de las inversiones en tierras estatales no sean reconocidas en el futuro.

Aun así, se han introducido un número de distintos acuerdos institucionales para manejar algunos de estos costos, incluida la concesión de derechos de uso común a las comunidades o cooperativas, las licencias de pastoreo y los arrendamientos.

## **Derechos de uso común para las comunidades pastoriles**

Algunos gobiernos confieren a las comunidades pastoriles el reconocimiento tácito de los derechos de uso y del potencial para operar, de manera informal, redes de apacentamiento. No obstante, este reconocimiento tácito solamente les otorga un papel limitado en el manejo y la inversión de decisiones y un papel aún menor para decidir sobre la evolución de los derechos de propiedad. A menudo, los usuarios no tienen derecho de reasignar tierra común para actividades alternativas

## Cooperativas pastoriles

En la mayoría de los países de Asia occidental las cooperativas han estado principalmente dedicadas a la distribución de pienso subsidiado. Aun así, en Jordania las cooperativas dirigidas por pastores, que cuentan con derechos de manejo sobre sus pastos tradicionales, que han sido otorgados por el Estado, están obteniendo mejores resultados de productividad de pastura que las reservas manejadas por el Estado, sin requerir de cercados caros y guardias. Este tipo de cooperativas impulsa la acción colectiva porque los miembros tienen la certeza de obtener los beneficios de sus inversiones y controlar el acceso a mejores apacentaderos. Sin embargo, continúan las inquietudes sobre los conflictos potenciales entre los miembros y los no miembros de las cooperativas.



como cultivos o reservas, situación que limita la capacidad de los pastores para responder a las condiciones locales. La propiedad estatal, al apropiarse de los recursos pastoriles y limitar el papel de las instituciones locales, ha propiciado conflictos por el uso de la tierra y la desintegración de la acción colectiva dentro y a través de los grupos pastoriles. En particular, donde han surgido muchos conflictos por el uso de tierra y donde se han degradado los recursos, es donde el Estado reivindicó la propiedad pero invirtió recursos limitados para el manejo de pastizales o se apoyó en burócratas que no conocían los recursos e instituciones locales, para implementar sistemas de manejo.

## Derechos de uso común para organizaciones

Teóricamente las organizaciones estatales podrían trabajar juntas para crear y hacer cumplir las reglas de uso y las actividades de inversión. Pero en la práctica los costos de negociación de dichas reglas con frecuencia han sido prohibitivos. Numerosos proyectos han intentado reorganizar a los pastores en cooperativas con el objetivo de mejorar los recursos de las tierras de pastoreo y promover la acción colectiva, pero las cooperativas pocas veces han sido gestoras eficientes de las tierras de pastoreo.

## Licencias para apacentar

Para revertir la degradación de la tierra pastoril, las reservas de pastoreo manejadas por el gobierno otorgan licencias concertadas por medio de una estrategia de inversión bien fundada y definida. Después, estas áreas se abren para el apacentamiento en ciertos periodos específicos del año, y cualquier pastor puede comprar una licencia, sea o no miembro de la tribu o comunidad que cuenta con reivindicación tradicional de la zona de reserva.

Debido a que las comunidades pastoriles contribuyen poco al manejo de estas reservas frecuentemente la acción colectiva primordial de los miembros de la comunidad ha sido obstaculizar las políticas estatales referentes a las licencias. Con reservas de altos costos de cercado y vigilancia, ha faltado la participación de la comunidad para mejorar y manejar estas reservas.

## Arrendamientos individuales

La práctica de conceder arrendamientos individuales de recursos de pastoreo a largo plazo aún es limitada. En algunos casos, como el de Botsuana, los arrendamientos individuales han contribuido al incremento de la producción de ganado y a la mejora de las condiciones de las tierras de pastoreo. Sin embargo, algunos temas que surgen con el arrendamiento individual son:

- La política ha sido fuertemente criticada en términos de equidad.
- Las personas con reivindicaciones previas a los recursos han sido desposeídas o se les ha denegado el acceso sin compensación, lo que ha dado como resultado presiones adicionales sobre la ahora más pequeña base de recursos de uso común, incrementando la degradación de los terrenos para pastar y los conflictos entre los propietarios de rebaños grandes y chicos.

- Los arrendamientos individuales generalizados aumentan la vulnerabilidad de las comunidades de pastores en épocas de sequía, pues limitan su capacidad para moverse y negociar la entrada a los pastos vecinos.
- Hay muy poca acción colectiva bajo este sistema.

## Propiedad individual

En las áreas de pastoreo de Túnez central, los derechos de propiedad privada contribuyeron a la transformación de los sistemas pastoriles y nómadas a los sistemas de agropastoreo. La privatización llevó a adoptar la producción del cultivo de forraje a gran escala, incluidos los cactus y los arbustos. La eficiencia de esta opción depende del rendimiento de la tierra, en la inversión que se compra, en los mercados de salida y de crédito, y en las medidas legales e institucionales para reducir la fragmentación de la tierra.

Algunas inquietudes que surgen con la propiedad individual son:

- Existe la posibilidad de la apropiación indebida de tierra por parte de los políticamente poderosos, lo cual plantea preocupaciones de equidad.
- Este sistema muy probablemente reduzca el tamaño de los rebaños, la movilidad y la acción colectiva dentro y entre los grupos pastoriles, y como consecuencia los grupos familiares de los pastores se vuelvan más vulnerables a las sequías.



## Propiedad común

Los derechos de propiedad común para las comunidades hacen la tenencia más segura, pero las comunidades tienen que asumir todos los costos para elaborar, monitorear y hacer cumplir las reglas relacionadas con el manejo de las tierras de pastoreo. Manejar el acceso y el uso de recursos puede ser difícil, sobre todo cuando los beneficios y los costos no se distribuyen de forma equitativa entre los miembros de la comunidad.

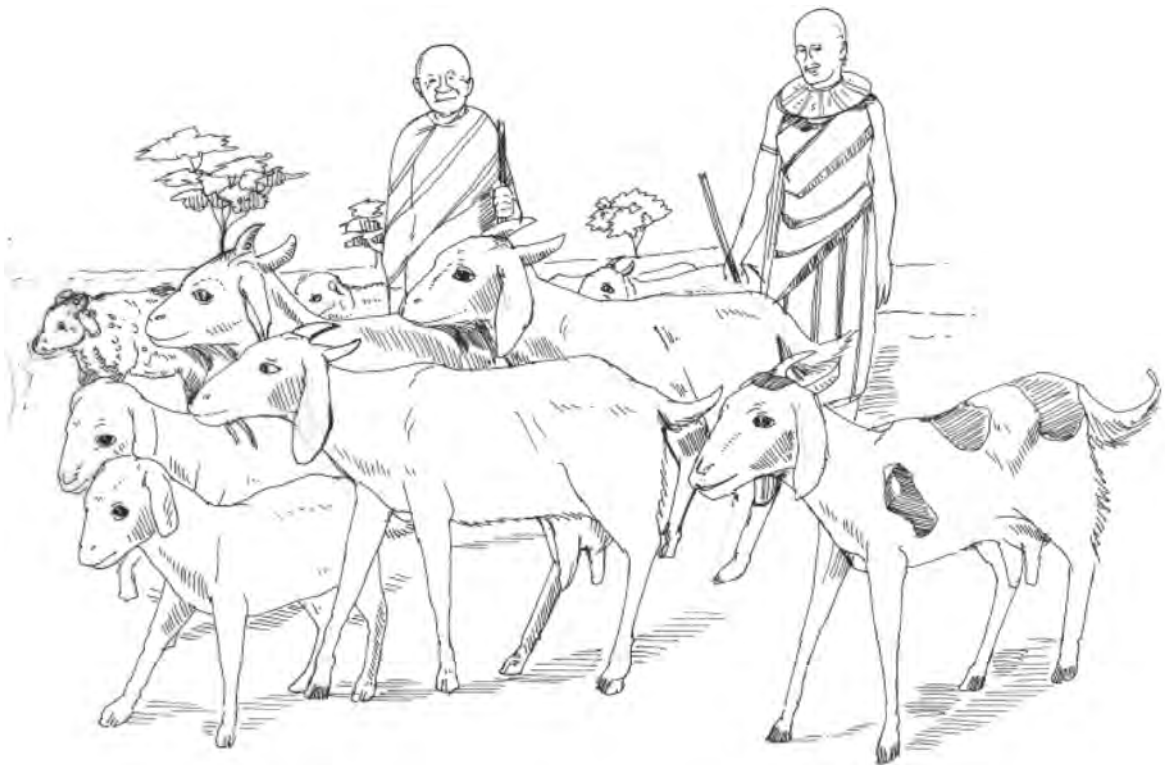
En este sistema, las instituciones locales pueden desempeñar sus papeles tradicionales de manejo de recursos: decidir cómo asignarlos, ya sea como pastizales o como tierras de cultivo, y decidir acerca de la naturaleza de los derechos que serán asignados a los miembros y a los no miembros. Estas oportunidades pueden empoderar a las instituciones locales y darles la capacidad de movilizar la cobranza y sostener los medios de subsistencia de sus comunidades.

Debido a que las comunidades propietarias de tierras pueden tener dificultades para movilizar recursos financieros y experiencia técnica, pueden concertar convenios contractuales para mejorar sus recursos. Bajo estos convenios, como en el caso y de Túnez central y Marruecos, a las instituciones estatales, generalmente las de servicios forestales, se les delega la responsabilidad de mejorar y gestionar los recursos. Una vez que los recursos han mejorado, los titulares de derechos compran licencias de pastoreo o de corte y los ingresos generados por éstas se utilizan para saldar los gastos de mejora. En teoría, estos pastizales se regresarán a las comunidades una vez que se recuperen los costos de las mejoras; sin embargo, a menudo dichas transferencias no se llevan a cabo en la práctica.

Puesto que los derechos de propiedad se otorgan generalmente a un grupo fijo y bien definido y para tierras de pastoreo con demarcaciones bien establecidas, puede dar como resultado la limitación de la flexibilidad y de la movilidad del ganado.

## Conclusión

Lograr un manejo eficiente, equitativo y sustentable de los pastizales depende de los costos y beneficios de sistemas alternativos. Estos costos y beneficios, a su vez, dependen de las características agroecológicas, socioculturales y económicas. La conservación y manejo de pastizales requiere no solamente de la seguridad de tenencia, sino también de la comprensión sobre la producción local del ganado y de estrategias para el manejo de riesgos y de los factores que promueven la acción colectiva, la cual puede entonces integrarse en la formulación de estrategias políticas nacionales y en los diseños de proyectos.



## Lecturas recomendadas

McCarthy, N., B. Swallow, M. Kirk y P. Hazell. 2000. *Property Rights, Risk, and Livestock Development in Africa*. IFPRI, Washington, DC.  
(<http://www.capri.cgiar.org/proprights.asp>)

Ngaido, T. 2002. *Pastoral Land Rights*. Paper Prepared for the World Bank's Regional Workshop on Land Issues in Africa, abril 2002. Kampala, Uganda.  
([http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/PapersPastoral/\\$FILE/Pastoral+Land+Rights\\_Ngaido.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/PapersPastoral/$FILE/Pastoral+Land+Rights_Ngaido.pdf))

Ngaido, T., N. McCarthy y M. Di Gregorio. 2002. "International Conference on Policy and Institutional Options for the Management of Rangelands in Dry Areas: Workshop Summary Paper". *Working Paper*, núm. 23. CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights for Poverty Reduction (CAPRI). IFPRI, Washington, DC.  
(<http://www.capri.cgiar.org/wp/capriwp23.asp>)

Manual de **Recursos, derechos y cooperación**, producido por el programa CGIAR sobre Acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI)