

Alejandro Diez

Editor

EL GOBIERNO COLECTIVO DE LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA

Álvaro Caballeros

Sergio Coronado

Raúl Cruz

Alejandro Diez

Jaime Escobedo

Carmen Gonzales

Eugenia Echeverri

Jubenal Quispe

Francisco Santa Cruz



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

ÍNDICE

Introducción. El gobierno colectivo de la tierra en América Latina <i>Alejandro Diez</i>	9
Dos tipos de gobierno colectivo de la tierra desde abajo <i>Alejandro Diez</i>	21
Gobernanza comunitaria de la tierra por las familias desarraigadas por el conflicto armado interno: la comunidad El Tesoro, Guatemala <i>Jubenal Quispe</i>	105
Tierra comunal perdida o defendida ante la expansión de la palma africana: un análisis comparativo en dos comunidades Q'eqchi' del norte de Guatemala <i>Álvaro Caballeros</i>	151
Gobierno colectivo de los territorios. Experiencias y desafíos desde las comunidades negras del norte del Cauca, Colombia <i>Sergio Coronado Delgado y Eugenia Echeverri Aranzazu</i>	203
Gobernanza de la tierra y comunidades campesinas en el altiplano peruano <i>Francisco Santa Cruz y Jaime Escobedo</i>	237
Propiedad comunal y derechos familiares de uso de pastoreo: el caso del hierbaje en comunidades del municipio de Sopachuy <i>Carmen Gonzales y Raúl Cruz</i>	289

INTRODUCCIÓN

EL GOBIERNO COLECTIVO DE LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA

Alejandro Diez
CISEPA-PUCP

Es a través de los sistemas de tenencia como las sociedades definen y regulan la forma en que las personas, comunidades y otros grupos logran acceder a la tierra, la pesca y los bosques. Los sistemas de tenencia determinan quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Estos sistemas pueden cimentarse en políticas y leyes escritas, pero igualmente en costumbres y prácticas no escritas. Los sistemas de tenencia están expuestos a tensiones crecientes ante la exigencia de garantizar la seguridad alimentaria para una población mundial en aumento, en circunstancias en que la disponibilidad de tierras, de recursos pesqueros y de bosques se ve reducida por la degradación ambiental y el cambio climático. La gobernanza de la tenencia es un elemento crucial para determinar si las personas, comunidades y otros grupos consiguen adquirir aquellos derechos y deberes conexos que les permiten utilizar y controlar la tierra, la pesca y los bosques y con arreglo a qué modalidades los consiguen.

FAO, *Directrices voluntarias para el acceso a la tierra*, 2012

El tercer compromiso de las Directrices voluntarias para el acceso a la tierra de la International Land Coalition (ILC)¹ se refiere a reconocer y proteger los diversos sistemas de tenencia y producción de la tierra de los que depende la vida de las personas, en particular de los sistemas «comunales y consuetudinarios de pequeños productores, pueblos indígenas, pastores nómadas, pueblos pescadores y titulares de derechos superpuestos, cambiantes y periódicos a la tierra y otros recursos naturales».

Existe una amplia práctica de defensa de la propiedad comunal o colectiva de la tierra. También está muy difundida, tanto en foros nacionales como internacionales, la defensa de las formas colectivas para su acceso y control, debido a su utilidad para asegurar derechos de pueblos indígenas o campesinos y para proteger la tierra, el medio ambiente y los recursos.

Sin embargo, las prácticas y discursos de defensa al acceso colectivo de la tierra refieren en realidad a un número muy grande de formas «colectivas» de manejo, acceso y gobierno de la tierra, por parte de grupos indígenas, campesinos o afrodescendientes, en diversos ecosistemas y con distintas formas de aprovechamiento y vinculación. Las formas colectivas de acceder a la tierra son múltiples y suponen una serie de combinaciones de formas de acceso individuales, familiares y sociales. En consecuencia, el gobierno colectivo de la tierra es también múltiple y sumamente complejo, aunque muestra algunas regularidades que pueden servir como punto de partida para abordar de manera ordenada la problemática que nos proporciona evidencias y nos permite mejorar

¹ Tercer compromiso ILC: «Reconocer y proteger los diversos sistemas de tenencia y producción de los cuales dependen los medios de vida de las personas, incluyendo los sistemas de tenencia comunales y consuetudinarios de pequeños productores, pueblos indígenas, pastores nómadas, pueblos pescadores y titulares de derechos superpuestos, cambiantes y periódicos a la tierra y otros recursos naturales, incluso cuando no sean reconocidos por la ley, y al mismo tiempo reconociendo que el bienestar de los usuarios de los recursos podrían ser afectados por cambios más allá de las fronteras de la tierra sobre la cual tienen derechos de tenencia».

políticas públicas respecto a este tema. Por ello, el proyecto «Gobierno colectivo de la tierra desde abajo» tuvo la finalidad de analizar y comprender las diversas formas de acceso y control, para pensar políticas para el tratamiento de los derechos colectivos.

El proyecto partió de una serie de postulados preliminares contruidos a partir de los argumentos y discursos esgrimidos en las luchas reivindicativas y la defensa internacional del acceso colectivo a la tierra, así como de algunas constataciones y estudios previos. Asumimos que, en general, las formas colectivas de gobierno de la tierra son poco conocidas, por lo que existe mucha idealización respecto de las formas comunales de su acceso, propiedad y control. Sabemos que el acceso colectivo a la tierra corresponde a complejos arreglos entre derechos de individuos, familias, colectividades, gobiernos locales y estados —además de legislación internacional—, organizados en lo que la literatura especializada llama «paquetes de derechos». Ello supone que el acceso real a la tierra está casi siempre diferenciado, incluso al interior de los propios colectivos. Este acceso desigual tiene, por supuesto, efectos y repercusiones sobre el bienestar, el estatus y la riqueza o pobreza de los miembros de las colectividades.

En cualquier caso, las diversas formas de acceso, aprovechamiento y control de la tierra así como de los beneficios y perjuicios derivados de ello son materias en disputa y temas de discusión entre grupos de pobladores, empresas, activistas, ONG, Estados y organismos internacionales, que proponen diversas políticas y alternativas en favor o desmedro de dichas formas colectivas en aras de la productividad, el aprovechamiento de recursos, la defensa de derechos colectivos, la conservación del medio ambiente, entre otros propósitos.

Como fruto de estas disputas y tensiones, en múltiples países y regiones se experimentan procesos que afectan positiva o negativamente al acceso colectivo a la tierra. De un lado, cambios en la legislación para favorecer la acumulación de tierras o la inversión privada, que tienen su correlato en los procesos de compra y acumulación de grandes

propiedades en países como Argentina, Bolivia, Paraguay o Perú, por lo general en desmedro de poblaciones campesinas o indígenas que usan la tierra extensivamente y que, ante el Estado, no pueden competir con las empresas agroindustriales o mineras a las que se les concede la tierra. Del otro, procesos de reconocimiento de territorios originarios o bajo control de colectividades indígenas en Bolivia, Perú o Guatemala, así como entrega de tierra a campesinos o afrodescendientes como en Paraguay o Colombia. Además, varios de nuestros países vienen implementando en las últimas décadas procesos de registro y titulación de tierras colectivas, tanto por organismos de línea del Estado como por proyectos especiales, lo cual garantiza seguridad jurídica pero también favorece indirectamente la fragmentación o transferencia de la misma tierra. A todo ello se le suma una serie de procesos colectivos y nuevos movimientos sociales, en diversos países, que propugnan la construcción de nuevos sentidos de pertenencia, afirmación indígena y reivindicación de tierras y territorios por parte de pueblos originarios.

Asumimos, finalmente, que las formas de gobierno colectivo de la tierra están incrustadas en una serie de instituciones de parentesco y organización, políticas y organizativas, así como en procesos históricos que condicionan el acceso, aprovechamiento y manejo de la tierra y que son en su conjunto resultado y expresión de diversas formas de pensar la propiedad y el territorio comunes, así como a los propios colectivos de pobladores en tanto grupos sociales, étnicos, colectivos, propietarios o derechohabientes sobre la tierra.

A partir de estos postulados nos planteamos una serie de preguntas referidas al manejo colectivo de la tierra: ¿cómo se gobierna colectivamente la tierra en diversos espacios y sobre ámbitos y ecologías distintas? ¿Cómo se combinan los derechos de acceso, uso y aprovechamiento cuando se involucra en ello más de un agente interesado? ¿Cuál es la particular relación entre tres formas de acceso colectivo a la tierra: genealógica (familias y linajes), colectiva (comunidades o grupos corporados) y municipal (de una comunidad política con gobierno propio